

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Petr Šmůla

**Srovnání zásahů českého a německého ústavního soudu
do volebních systémů**

**Comparison of the Interventions by the Czech and
German Constitutional Courts to Electoral Systems**

Praha, 2014

Vedoucí bakalářské práce: [Mgr. Jiří Koubek](#)

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat Mgr. Jiřímu Koubkovi, vedoucímu mé bakalářské práce za jeho rady, připomínky, ochotu a čas strávený při zpracovávání této bakalářské práce.

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 10. července 2014

Petr Šmůla

Abstrakt

Srovnání zásahů českého a německého ústavního soudu do volebních systémů

Hlavním cílem této bakalářské práce je srovnání působení a zásahů českého a německého ústavního soudu do volebních systémů a volebního zákonodárství obou zemí s důrazem na parlamentní volby. Srovnání je zajímavé i z toho pohledu, že Ústavní soud České republiky se často ve svých rozhodnutích na rozhodnutí Ústavního soudu Spolkové republiky Německo odvolává a oba soudy vycházejí ze stejného modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. V práci budou nejprve stručně představeny volební systémy obou zemí při volbách do dolní komory parlamentu a jejich sporná místa z hlediska rozhodování ústavních soudů. Samotné srovnání pak bude vycházet zejména z nejdůležitějších rozhodnutí (nálezů) týkajících se volebních zákonů v obou zemích. V případě Ústavního soudu České republiky se bude vycházet zejména o rozhodnutí Pl.ÚS 42/2000 a v případě Ústavního soudu spolkové republiky Německo rozhodnutí 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07. Cílem práce bude také porovnat meze případných budoucích volebních reforem tak, jak je svými rozhodnutími oba ústavní soudy stanovily.

Klíčová slova: Ústavní soud, volby, volební systém

Abstract

Comparison of the Interventions by the Czech and German Constitutional Courts to Electoral Systems

The aim of this bachelor thesis is the comparison of the effects of the interventions by Czech and German Constitutional Courts to the electoral systems and electoral legislation in respective countries. The comparison is relevant also due to the fact that the Czech Constitutional Court decisions often tend to make references to its German counterpart. Moreover, both courts are based on the same model of concentrated and specialized constitutional justice. The thesis will briefly characterize both electoral systems as applied for the elections to the lower houses of parliaments. The actual comparison will be based primarily on the essential decisions on electoral law in both countries: the Constitutional Court of the Czech Republic's decision Pl.ÚS 42/2000, and the Constitutional Court of the Federal republic of Germany's decisions 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07. The aim of the thesis is also to compare the limits of electoral reforms as they have been set by the constitutional decisions of both courts.

Key words: Constitutional court, elections, electoral system

Obsah

Abstrakt	4
Abstract	5
Obsah	6
Seznam zkratk.....	8
1. Úvod	9
1.2. Ústavní soudnictví.....	10
1.2. Hypotéza bakalářské práce.....	12
1.3. Struktura práce	13
2. Poměrné volební systémy v dolních komorách parlamentů v Německu a České republice	15
2.1. Velikost volebního obvodu	16
2.2. Volební formule	17
2.3. Uzavírací klauzule.....	19
2.4. Počet a charakter skrutinií	20
3. Český volební systém při volbách do poslanecké sněmovny	22
3.1. Velikost volebních obvodů/krajů	22
3.2. Volební formule	23
3.3. Uzavírací klauzule.....	24
3.4. Počet a charakter skrutinií	25
3.5. Shrnutí	26
4. Německý volební systém při volbách do Spolkového sněmu	27
4.1. Velikost volebních obvodů/krajů	28
4.2. Volební formule	29
4.3. Uzavírací klauzule.....	29
4.4. Počet a charakter skrutinií	30

4.5. Shrnutí	31
5. Zásahy ústavních soudů.....	33
5.1. Uzavírací klauzule a český ústavní soud.....	33
5.2. Příspěvek na úhradu volebních nákladů.....	35
5.3. Volební kauce.....	37
5.4. Velký volební nález.....	39
5.5. Zkrácení volebního období.....	41
5.6. Volby do zastupitelstva Prahy.....	42
5.7. První volby ve sjednoceném Německu	44
5.8. Hlasovací stroje a kontrola voleb	46
5.9. Negativní váha hlasu	47
5.10. Evropská uzavírací klauzule.....	50
6. Porovnání zásahů.....	53
6.1. Uzavírací klauzule.....	54
6.2. Ekonomické překážky	55
6.3. Platnost voleb	57
6.4. Kontext rozhodnutí.....	58
6.5. Respekt u veřejnosti	59
7. Případné volební reformy	61
8. Závěr.....	67
9. Seznam použité literatury a pramenů	69
9.1. Monografie	69
9.2. Dokumenty	71
9.3. Judikatura	72
9.4. Legislativní prameny.....	73
9.5. Internetové zdroje.....	74

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

GG - Grundgesetz - Základní zákon (Ústava SRN)

BVerfGG - Bundesverfassungsgerichtsgesetz - Zákon o Spolkovém ústavním soudu

SRN – Spolková republika Německo

BWahlG - Bundeswahlgesetz - Zákon o volbách do Spolkového sněmu

ZVP – zákon o volbách do Parlamentu České republiky

PS – Poslanecká sněmovna

ODS – Občanská demokratická strana

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

PDS - Partei des Demokratischen Sozialismus- Strana demokratického socialismu

EU – Evropská unie

KDU-ČSL – Křesťansko demokratická unie – Československá strana lidová

ODA - Občanská demokratická aliance

DEU – Demokratická unie

US – Unie svobody

EuWG - Europawahlgesetz - Zákon o volbách do Evropského parlamentu

NDR – Německá demokratická republika

SZ – Strana zelených

ČPS - Česká pirátská strana

NSS - Nejvyšší správní soud

CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands - Křesťanskodemokratická unie Německa

CSU- Christlich-Soziale Union in Bayern - Křesťansko-sociální unie Bavorska

FDP - Freie Demokratische Partei - Svobodná demokratická strana

KDU - Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová

SNK - SNK sdružení nezávislých a Evropští demokraté

EDS - Evropská demokratická strana

SSO - Strana svobodných občanů

ÚSVIT - Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury

1. Úvod

Volební zákony patří bezesporu mezi nejdůležitější zákony každé země a jako takové by si určitě zasloužily zvláštní pozornost, jak každodenních účastníků politického života, tak i veřejnosti. Není totiž jedno, na základě jakých principů a konkrétních ustanovení vyjadřují občané ve volbách svou vůli a politické preference. Volební systémy bývají často jednou ze základních otázek politického boje. Tyto spory o volební zákony jsou jen logickým důsledkem toho, že každý volební systém má potencionálně odlišný vliv na výsledek voleb a zvyšuje tak, anebo případně snižuje, šance jednotlivých politických stran na to, dostat se k podílu na moci ve státě.

„K základním prvkům právního státu patří v kontinentálněevropské koncepci i vazba zákonodárství na ústavu, jakož i vazba výkonné moci a soudnictví na zákon a právo.“¹ Z toho mimo jiné vyplývá i to, že všechny zákony (včetně těch volebních) musí být v souladu s ústavou a zákonodárce tedy při jejich tvorbě nemá možnost jejich obsah měnit libovolně, nýbrž se musí pohybovat v mantinelech jemu dopředu vymezených ústavou.² Úkolem ústavních soudů je pak dohlížet na to, aby se zákonodárce při své činnosti držel v mezích ústavy. Tato role je jednou z klíčových úloh ústavních soudů a jejich rozhodnutí v otázkách volebního zákonodárství je o to důležitější, jak již bylo zmíněno výše, neboť případný soulad či nesoulad zákonem upraveného volebního systému s ústavou, přímo zvyšuje šance jednotlivých stran či koalic na úspěch ve volbách a tím i podílu na moci. Nejsilněji se tato pravomoc ústavních soudů projevuje při rušení právních předpisů nebo jejich částí právě pro jejich rozpor s ústavou. Tato pravomoc ústavního soudu pak může mít na zákon takový dopad, že jeho výsledný efekt se často dosti odlišuje od původního záměru zákonodárce. V České republice se tak například mluví o „dotváření“ volebního zákonodárství Ústavním soudem³ nebo o roli Ústavního soudu jako negativního zákonodárce⁴.

Ve své bakalářské práci bych chtěl ukázat problematiku volebního zákonodárství a jeho souladu s ústavou na základě porovnání zásahů českého a německého ústavního soudu

¹ KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s. ISBN 80-7201-606-7, s. 90

² Článek 20 odst. 3 GG

³ Viz. JIRÁSKOVÁ, Věra, *Volební zákonodárství v České republice a jeho „dotváření“ Ústavním soudem*, v GERLOCH, Aleš (ed.); *Proměny právního řádu v České republice a Ruské federaci*, 1. vydání Beroun: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 127-142, ISBN 978-80-87146-14-9, s. 127-142

⁴ Tato role vyplývá z článku 87 odst. 1 písmeno a) a b) Ústavy ČR

do volebních systémů obou zemí. Předmětem mého zájmu budou některé vybrané nálezy obou ústavních soudů z posledních zhruba dvaceti let, týkající se zejména volebních systémů do dolních komor parlamentu, jež mají některá společná problematická místa. Tyto zásahy jsou zajímavé i z toho důvodu, že Ústavní soud ČR se ve svých nálezech odvolává na předchozí rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, jehož rozhodovací praxe má mnohem bohatší historii. Stranou alespoň částečného zájmu však pochopitelně nemohou zůstat ani volební systémy a související zákonodárství v obou zemích, neboť právě ono je předmětem rozhodovací činnosti obou ústavních soudů.

Bakalářská práce je zpracovaná podle právního stavu účinného k 1. červenci 2014.

1.2. Ústavní soudnictví

V demokratickém právním státě jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, kterou vykonávají nezávislé soudy. Úkolem ústavních soudů je pak dohlížet na to, zda všechny instituce ve státě dodržují ústavu a zda jsou normy, které stát na svém území vynucuje, s ní v souladu. Ústavní soudnictví zažilo v evropských zemích rozvoj po druhé světové válce⁵ jako reakce na meziválečné diktatury a autoritářské režimy, které pošlapaly a zneužily demokratické hodnoty. Většinou se postupovalo cestou zřízení specializovaných a mimo soustavu obecných soudů stojících soudů. A právě mezi takové ústavní soudy patří jak Spolkový ústavní soud, tak i Ústavní soud ČR.

*Ústavní soud jako jediný státní orgán svého druhu v České republice je tedy aplikací modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Náplní jeho práce se prioritně jeví následná abstraktní i konkrétní kontrola ústavnosti norem, incidentní kontrola ústavnosti a preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv.*⁶ Ústavní soud ČR má tedy postavení specializovaného soudního orgánu ochrany ústavnosti⁷ a z hlediska zásahů do volebních systémů, je pro nás podstatná abstraktní i konkrétní kontrola ústavnosti jednotlivých norem, v našem případě tedy především volebních zákonů.

⁵ Příkladem je třeba právě Spolkový ústavní soud

⁶ PAVLÍČEK, Václav a kolektiv; *Ústavní právo a státověda. II díl Ústavní právo České republiky. Část I, 2.* vydání, Praha: Linde, 2008, 797 s., ISBN 978-80-7201-694-5, s. 624

⁷ Článek 83 Ústavy ČR

Ústavní soud ČR sídlí v Brně a jeho kompetence a postavení upravuje přímo Ústava ČR a podrobně pak zákon o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů). Ústavní soud se skládá z patnácti soudců jmenovaných prezidentem republiky se souhlasem Senátu, a to na dobu deseti let. Předpokladem pro výkon funkce soudce Ústavního soudu je volitelnost do Senátu, vysokoškolské právnické vzdělání a deset let právní praxe.⁸ Soudce přitom může být do své funkce zvolen opakovaně a je neodvolatelný, což je jednou ze záruk jeho nezávislosti. Působnost Ústavního soudu pak upravuje článek 87 Ústavy ČR. Ve své poměrně krátké, zhruba dvacetileté historii, musel Ústavní soud již několikrát rozhodovat o ústavních stížnostech týkající se volebních zákonů a svými zásahy do nich tak významně zasáhl do politického dění v České republice.

Spolkový ústavní soud sídlí v Karlsruhe a jeho postavení upravuje jednak přímo Základní zákon Spolkové republiky Německo (dále jen GG) a jednak také zákon o Spolkovém Ústavním soudu (dále jen BVerfGG). V GG jsou to články 92 až 94 vymezující zejména působnost Spolkového ústavního soudu. Spolkový ústavní soud se skládá z Pléna, které tvoří šestnáct soudců rozdělených na dva stejně velké Senáty⁹. Polovinu členů každého Senátu volí Spolkový sněm a druhou polovinu pak Spolková rada¹⁰. Soudce je volen na dvanáct let, přičemž jeho mandát automaticky zaniká dosažením šedesáti osmi let a znovuzvolení do funkce není možné.¹¹ Předpokladem pro výkon funkce je pak právnické vzdělání, věk minimálně čtyřicet let a volitelnost do Spolkového sněmu.¹² Za svou více jak šedesátiletou historii se Spolkovému Ústavnímu soudu podařilo získat obrovské renomé jak mezi veřejností, tak i mezi politiky, a dnes je patrně nejuznávanějším ústavním soudem v Evropě, a to i přesto, že se zejména z počátku potýkal s nepochopením politiků a ostatních ústavních orgánů, s jehož rolí se dosavadní státní praxe vůbec neshodovala.¹³

Oba ústavní soudy mají tedy řadu společného, to je způsobeno hlavně tím, že úspěšná praxe soudu v Karlsruhe sloužila za vzor pro ustanovení mnoha evropských ústavních soudů včetně toho českého. *Ústavní soud SRN patří k typu koncentrovaného ústavního soudnictví*,¹⁴ stejně jako je tomu, jak již bylo zmíněno výše, u Ústavního soudu ČR a obdobné jsou i jejich

⁸ Článek 84 Ústavy ČR

⁹ Paragraf 2 BVerfGG

¹⁰ Paragraf 5 BVerfGG

¹¹ Paragraf 4 BVerfGG

¹² Paragraf 3 BVerfGG

¹³ KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s., ISBN 80-7201-606-7, s. 387-388

¹⁴ KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s., ISBN 80-7201-606-7, s. 387

funkce včetně toho, že Ústavní soud ČR rozhoduje podle článku 87 odst. (1) písm. a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem a podle odst. b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Spolkový ústavní soud pak podle článku 93 odst. (1) pododstavce 1. rozhoduje v případě pochyb nebo neshod o slučitelnosti federálního nebo zemského práva s GG, přičemž může podle paragrafu 13 odst. 11 prohlásit takový zákon za neslučitelný s GG.

Jeden z prvních soudců Spolkového ústavního soudu Gerhard Liebholz pak v memorandu Spolkového ústavního soudu z roku 1952 objasňoval postavení a úlohu ústavního soudu následovně: *„Ústavní soudnictví se liší od každého jiného soudnictví (např. civilního, trestního nebo správního soudnictví) zásadně tím, že se samo zabývá zvláštním druhem právních sporů, totiž „politickými“ právními spory. Pod politickými právními spory se rozumí takové právní spory, v nichž se jedná o politickém právu a to „politické“ samo se stává předmětem soudního rozhodnutí na základě platných norem.“*¹⁵ Současně politické právní spory, jež jsou předmětem ústavního soudnictví, od těch čistě politických rozděluje takto: *„Politické spory jsou na rozdíl od politických právních sporů takové spory, které nemohou být rozhodnuty na základě právních pravidel, protože v nich jde o spor o vytvoření nového nebo udržení starého práva, tedy o spor o právo a nikoliv podle práva.“*¹⁶

1.2. Hypotéza bakalářské práce

Jak už jsem zmínil v úvodu, ve své práci budu zkoumat a porovnávat zásahy českého a německého ústavního soudu do volebních systémů a volebního zákonodárství obou zemí. Pro své porovnání jsem si obě země zvolil jednak proto, že ústavní soudnictví obou zemí patří ke stejnému typu kontroly ústavnosti, jak je nastíněno výše a také proto, že je zde poměrně čitelná inspirace Ústavního soudu ČR ve svém německém protějšku, a to jak co se organizace, pravomocí a působností týče, tak i z hlediska samotných odůvodnění svých jednotlivých nálezů. Porovnávány budou zejména vybrané nálezy a rozhodnutí dotýkající se volebních

¹⁵ KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s., ISBN 80-7201-606-7, s. 388

¹⁶ KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s., ISBN 80-7201-606-7, s. 389

systémů do dolních komor parlamentů obou zemí z období posledních dvaceti let s důrazem na sporná místa volebních systémů z hlediska rozhodování ústavních soudů.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že volební systémy obou zemí do dolních komor parlamentů se sice konají podle zásad poměrného zastoupení, jinak se ale významně odlišují a dovolím si tvrdit, že ten německý patří mezi nejsložitější volební systémy vůbec a také je díky tomu občas nesprávně chápán¹⁷. Oba systémy však mají některé společné rysy: například v obou zemích platí stejná pěti procentní uzavírací klauzule nutná pro vstup do dolní komory parlamentů (výjimkou jsou v tomto případě Koalice v ČR), která byla v obou zemích předmětem rozhodování ústavního soudu. Podobně tomu bylo i u příspěvku na úhradu volebních nákladů. Tento problém sice nemá na volební systém přímý vliv, nepochybně s ním však souvisí a do jisté míry ovlivňuje šance politických stran na úspěch ve volbách.

Ve své práci budu vycházet z hypotézy, že ústavní soudy v obou zemích svou rozhodovací činností dlouhodobě usilují o zachování svobodné soutěže politických stran v poměrném volebním systému a brání účelovým změnám v jednotlivých volebních systémech, spočívajících ve vytváření nerovných podmínek politické soutěže a zvýhodňování některých subjektů na úkor ostatních. Současně se však oba soudy snaží minimalizovat ingerence do již zvolených zastupitelských sborů, které byly v dobré vůli občany již zvoleny.

1.3. Struktura práce

Bakalářská práce je rozdělena na tři části. V první části jsou ve stručnosti představeny volební systémy obou zemí do dolních komor parlamentů a jejich potencionálně kritická místa z hlediska rozhodování ústavních soudů, ať už se jimi ústavní soudy v minulosti zabývaly či nikoliv. Ukázán je v tomto směru jejich vývoj v posledních dvaceti letech, jelikož zejména v České republice doznal volební systém při jednotlivých volbách značných úprav a některé jeho změny pak byly pro svou neústavnost zrušeny Ústavním soudem dříve, než mohly být v praxi vyzkoušeny. Německý volební systém prošel v posledních dvaceti letech také změnami, přičemž v posledních letech pak k těmto úpravám došlo právě v souvislosti s rozhodovací činností Spolkového ústavního soudu.

¹⁷ GIOVANNI, Sartori; *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2. vydání, Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 238 s., ISBN 978-80-7419-048-3, s. 31

Druhá a hlavní část práce se zabývá některými vybranými nálezy a rozhodnutími ústavních soudů obou zemí z období posledních 25 let, které analyzuje. Kromě rozhodnutí týkajících se volebních systémů do dolních komor parlamentů obou zemí jsou předmětem analýzy i další významná rozhodnutí ústavních soudů, která se týkají voleb do jiných orgánů nebo volebního zákonodárství obecně. I ony mají totiž ve svém důsledku dopad na potenciální činnost zákonodárce, ačkoliv třeba takové rozhodnutí volební systém přímo neřeší a nechává ho nedotčeným.

Třetí část se pak věnuje porovnání činnosti Ústavního soudu ČR a Spolkového ústavního soudu, včetně porovnání dopadů rozhodnutí ústavních soudů na volební systémy a mezím případných změn ve volebních systémech tak, jak je svými rozhodnutími stanovily oba ústavní soudy.

2. Poměrné volební systémy v dolních komorách parlamentů v Německu a České republice

Volební systémy do dolních komor parlamentů vycházejí jak v ČR, tak v SRN ze zásad poměrného zastoupení. V ČR toto vyplývá přímo z textu ústavy¹⁸. Naproti tomu v SRN GG způsob volby do Spolkového sněmu neřeší a neurčuje tedy přímo, jestli se volby mají konat podle zásad poměrného nebo většinového systému. Tuto otázku dále rozvádí až paragraf 1 odst. 1 BWahlG, kde se hovoří o volbě podle zásad poměrného zastoupení v kombinaci s osobní volbou kandidátů. Jak německý GG, tak Ústava ČR pak při volbách do dolních komor požadují tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.¹⁹ To jsou tedy zároveň i základní podmínky při rozhodování ústavních soudů obou zemí při případných stížnostech proti volebnímu zákonodárství.

V obou zemích se tedy volby konají podle zásady poměrného zastoupení. Ale zatímco ČR můžeme při volbách do Poslanecké sněmovny jednoznačně podřadit pod listinné poměrné systémy, tak u Německa je situace mnohem komplikovanější. U nás se přitom pro takové systémy, jako existují v Německu, nejspíše *nejvíce ujal pojmenování personalizované poměrné volební systémy*.²⁰ Listinné volební systémy mohou mít mnoho podob s různým účinkem na stranický systém. Lze s pomocí nich dosáhnout nejen vysoké proporcionality, ale za jiných okolností i účinků, které se budou blížit dopadům většinových systémů. Záleží přitom na proměnných, které nejvýznamněji formují důsledky poměrných volebních systémů. *Můžeme shrnout, že mezi hlavní proměnné listinných volebních systémů patří tyto čtyři: a) velikost volebního obvodu, b) volební formule, tedy matematický postup, který je používán pro převod hlasů na mandáty, c) existence a výše uzavírací klauzule, d) počet a charakter úrovní, na nichž probíhá distribuce mandátů*.²¹ Tento pohled prostřednictvím jednotlivých proměnných zdůrazňuje mezistranickou dimenzi volebního systému, která se projevuje v tom, jakou šanci budou mít jednotlivé strany na svou reprezentaci, jestli budou reprezentovány proporcčně anebo naopak zda velké strany budou při výpočtu mandátů oproti malým zvýhodněny. Optikou voliče pak můžeme na poměrné listinné systémy nahlížet z hlediska

¹⁸ Článek 18 ústavy ČR

¹⁹ Článek 39 odst. 1 GG a článek 18 Ústavy ČR

²⁰ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 212

²¹ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 184

toho, jakou mu nabízejí vnitrostranickou soutěž mezi jednotlivými kandidáty na téže listině. Jedná-li se o přísně vázanou kandidátku, ve které volič nemá možnost zasahovat do pořadí na kandidátce nebo naopak pořadí kandidátů měnit může a jednotlivé stranické kandidáty tak může posunout výš podle svých preferencí. Extrémní podobou je pak možnost hlasovat napříč jednotlivými kandidátními listinami.²² Podobná kritéria můžeme podle mě do značné míry vztáhnout i na personalizovaný volební systém, který existuje v Německu.

2.1. Velikost volebního obvodu

Nejdůležitější proměnnou v případě listinných poměrných volebních systémů je velikost volebních obvodů. „*Počet mandátů přidělovaných ve volebním obvodě má silnější dopad na proporcionalitu než jakékoliv další faktory.*“²³ Někteří politologové rozdělují typy obvodů podle jejich velikosti²⁴ na malé, kde se rozdělují 2 až 4 mandáty, střední s 5 až 9 mandáty a velké s 10 a více mandáty²⁵. Velikost obvodů má přitom klíčový dopad na proporcionalitu volebního systému a reprezentaci jednotlivých stran.

Obecně se dá říci, že čím je větší velikost volebního obvodu, tím je větší míra proporcionality. V obvodech, kde se rozděluje 20 a více mandátů, odrážejí podíly mandátů stran poměrně přesně podíly jim odevzdaných hlasů. Naproti tomu v malých volebních obvodech se proporcionalita vytrácí v důsledku toho, že klesající velikost obvodu zvyšuje hodnotu přirozeného prahu, který musí strana překonat, aby dostala mandát. Tím jsou zvýhodněny velké strany na úkor těch malých. Vztah mezi velikostí obvodu a mírou proporcionality však není lineární a závisí na počtu stran²⁶, a tak stejná velikost obvodů ve dvou zemích může v jednom případě vést k relativně propočním výsledkům, v druhém naopak produkci *uměle vytvořené většiny*²⁷.

²² Tzv. Panašování - způsob hlasování, kdy volič může hlasovat pro jednu stranu nebo pro jednotlivé kandidáty (i z více stran) nebo i kombinovat hlasování pro stranu a pro kandidáty z různých stran – v ČR se využívá při komunálních volbách

²³ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 184, citováno podle Taagepera-Shugart 1989, s. 112

²⁴ Nohlen, Taagepera, Shugart

²⁵ Rozdělení podle Taagepera a Shugarta

²⁶ Podrobnosti viz. TAAGAPER, Rein a SHUGART Matthew; *Seats and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems*, 2. vydání, Yale University Press, 1989, 292 s., ISBN 0-300-04319-8, kapitoly 11 a 12

²⁷ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 186

2.2. Volební formule

Pomocí volebních formulí poměrné volební systémy převádějí počty hlasů na počet mandátů. Volební formule dokážou do značné míry ovlivňovat proporcionalitu volebního výsledku, zvláště jsou-li použity v malých volebních obvodech. Nemusí tedy vůbec platit, že se procentuální zisk hlasů pro stranu projeví alespoň přibližně stejným procentuálním ziskem mandátů. Volební formule můžeme v zásadě rozdělit do dvou skupin podle toho, jaký princip, pro přepočítání hlasů na mandáty ve vícemandátových volebních obvodech využívají. „*Jsou jimi volební kvóty a volební dělitelé. Obě kategorie mají své základní formule. Jsou jimi Hareova kvóta a d'Hondtův dělitel. Ostatní formule jsou pouze od nich účelově odvozené deriváty.*“²⁸

2.2.1. Volební kvóty

S volebními kvótami se v českém právním řádu setkáme pod označením volební číslo²⁹. Důležité je pro tento systém znát celkový počet odevzdaných hlasů a celkový počet přidělovaných mandátů. Celkový počet odevzdaných hlasů se vydělí celkovým počtem přidělovaných mandátů a tím se určí kvóta, pomocí níž se stranám přisuzují mandáty. Samotná kvóta však většinou nedokáže přidělit všechny mandáty a musí být proto kombinována s dalšími metodami (nebo ve více skrutiniích), jako metoda největšího zbytku nebo metoda nejvyššího průměru.

Hareova kvóta rozděluje mandáty tak, že každá strana obdrží tolik mandátů, kolikrát se hodnota kvóty vejde do počtu hlasů, který strana v daném volebním obvodu získala. Takto jsou ale v praxi jen málokdy rozděleny všechny mandáty a Hareova kvóta proto ponechává vysoký podíl mandátů k rozdělení podle některé z následujících metod. Obecně se však dá říci, že se jedná o jednu z nejvíce proporčních volebních formulí.

Modifikací Hareovy kvóty je Hagenbach-Bischoffova kvóta, která vychází z teoretického předpokladu, že se rozděluje o jeden mandát více, než ve skutečnosti. To má za následek snížení výsledné kvóty, což umožní rozdělit více mandátů, než s použitím Hareovy kvóty a tím i zůstává méně mandátů pro rozdělení v následujícím výpočtu. Svými účinky

²⁸ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 189

²⁹ Např. paragraf 48 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu České republiky - 247/1995 Sb

dosahuje Hagenbach-Bischoffova formule méně proporčních výsledků než je tomu v případě Hareovy kvóty.

Imperialiho kvóta pak pokračuje v modifikaci Hareovy kvóty směrem ke snížení hodnoty kvóty a rozdělení co nejvíce mandátů v prvním skrutiniu tím, že se rozděluje o dva nebo tři mandáty³⁰ více, než ve skutečnosti. Následkem je zvýhodnění velkých stran na úkor malých.

Hare-Niemeyerova formule pak přímo vypočítává počet mandátů, který má strana získat, a to tím způsobem, že zisk hlasů dané konkrétní strany je vynásoben celkovým počtem rozdělovaných mandátů, a takto získané číslo se pak vydělí celkovým počtem odevzdaných hlasů. Strana pak získá tolik mandátů, jak vysoká je celá část takto vyděleného čísla. Nevýhodou je, stejně jako u Hareovy kvóty, velký počet nerozdělených mandátů: ty se pak dále rozdělují stejně jako u jiných formulí, buď dle metody největších zbytků, nebo nejvyšších průměrů, případně se výpočet mandátů přesouvá do dalšího skrutinia.³¹

2.2.2. Volební dělitelé

Volební dělitelé rozdělují všechny mandáty v jediném skrutiniu beze zbytku a odstraňují tak problémy s nepřidělenými mandáty. Mandáty nejsou stranám přidělovány najednou, ale postupně podle aktuálního průměru hlasů. Podle konkrétní podoby řady dělitelů pak od sebe jednotlivé formule odlišujeme.

D'Hondtův dělitel „vychází ze zásady, že není spravedlivé, aby jakákoli strana obdržela mandát dříve, dokud má nižší průměrný počet hlasů na jeden mandát než kterákoli jiná strana. Tato formule je protipólem Hareovy kvóty a jejího konceptu proporcionality založeného na minimalizaci absolutních rozdílů mezi procenty hlasů a procenty mandátů.“³² Mandát získává strana s aktuálně nejvyšším průměrným počtem hlasů a mandáty se jednotlivým stranám přidělují tak, že počet platných hlasů pro každou stranu je vydělen řadou celých čísel začínající jedničkou. Takto získané podíly jednotlivých stran se seřadí od největšího k nejmenšímu a strana získává tolik mandátů kolik jejich podílů je vybráno na

³⁰ Posílená kvóta Imperiali

³¹ Více viz. CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 194

³² CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 195

základě celkového počtu mandátů přidělovaných ve volebním obvodu. D'Hondtův dělitel je nejrozšířenější volební formulí a její účinek bývá označován za disproporční ve prospěch velkých stran hlavně ve srovnání s Hareovou kvótou.

První z řady účelové upravených formulí D'Hondtova dělitele je dělitel Sainte-Laguë spočívající v řadě lichých čísel 1, 3, 5, 7... Mandáty se pak přidělují naprosto stejně jako v případě D'Hondtova dělitele. Dělitel Sainte-Laguë tak vychyluje výsledné počty přidělených mandátů mírně ve prospěch malých a středních stran.

Dělitel Imperiali pak dělí počty hlasů celými čísly počínaje dvojkou, což ve svém výsledku velmi zvýhodňuje velké strany na úkor malých. Ve světě jsme se v minulosti mohli nebo stále můžeme setkat i s jinými děliteli a jejich modifikacemi jako Huntingtonův dělitel, modifikovaný dělitel Sainte-Laguë, Dánský dělitel anebo různé modifikace D'Hondtova dělitele³³. Všechno jsou to však jen účelové modifikace, jejichž cílem je upravit přepočít mandátů tak, aby zvýhodňoval velké strany na úkor malých nebo naopak.

2.3. Uzavírací klauzule

Uzavírací klauzule je prostředek, kterým se poměrné volební systémy brání nadměrnému tříštění politických sil v parlamentu a tím i obtížím spojených s vytvářením stabilní a efektivní většiny nutné pro utvoření vlády. Strany, které nepřekročí určité zákonem stanovená procenta hlasů, nejsou vpuštěny do skrutinia, ve kterém se přidělují mandáty. Nejčastěji se uzavírací klauzule aplikuje jako procento získaných hlasů v rámci celého státu. Další možností je pak uzavírací klauzuli aplikovat v rámci každého obvodu zvlášť a strana pak získává mandáty v těch volebních obvodech, kde se jí podařilo uzavírací klauzuli překonat. Vždy však při tom fakticky záleží na velikosti volebního obvodu, protože v případě malých obvodů bude často přirozený práh nutný pro získání mandátu vyšší, než zákonem stanovená uzavírací klauzule.

Uzavírací klauzule však také mohou být upraveny jinak. Aby se tak strana dostala do skrutinia, ve kterém se rozdělují mandáty, musí překonat buď celostátní uzavírací klauzuli, nebo klauzuli v alespoň v jednom z volebních obvodů, na které je daná země rozdělena.

³³ V ČR například modifikovaný D'Hondtův dělitel začínající číslem 1,42 plánovaný ve volební reformě během tzv. opoziční smlouvy

Uzavírací klauzule v jednotlivých obvodech pak může být od té celostátní stanovená v odlišné výši. Výjimkou, jako například v Německu, může být stanoveno, že do skrutinia, v němž se přidělují mandáty, se dostanou i strany, které uzavírací klauzuli nepřekročily, ale získaly zákonem stanovený počet přímých mandátů.³⁴

V současnosti se ve světě nejčastěji setkáme s uzavírací klauzulí ve výši pěti procent. Tak tomu je v současné době i v SRN. V ČR pak tato výše uzavírací klauzule platí pro strany, které ve volbách kandidují samostatně. Setkat se ale můžeme i s hranicí stanovenou odlišně. Na to, jaký má klauzule konečný efekt, má však kromě její výše vliv i celkový počet a velikost stran, které se účastní voleb. Otázkou pak také je, jak zákon upravuje a popřípadě mění uzavírací klauzuli v případě koalic. Jestli procentuální hranici navyšuje a případně o kolik.

2.4. Počet a charakter skrutinií

Poslední z proměn majících vliv na důsledky listinných poměrných volebních systémů je počet skrutinií a jejich charakter. V praxi se jedná o to, jaký je počet úrovní volebních obvodů, kde se mandáty rozdělují buď *(1) systémem zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů*, nebo *(2) systémem kompenzačních mandátů*.³⁵

Systémy zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů převádějí nerozdělené mandáty a zbytkové hlasy na vyšší úroveň. Na první úrovni volebních obvodů je zpravidla použita některá z kvót, která však nerozdělí všechny mandáty a také nevyužije všech hlasů. Tyto mandáty a hlasy jsou pak převedeny na vyšší úroveň, kde mohou být mandáty rozděleny jak podle kvóty, tak podle dělitele. Proporcionalita systému pak závisí zejména na velikosti volebního obvodu a typu kvóty, který se používá na nejnižší úrovni pro přidělování mandátů. Obecně platí, že čím méně mandátů se přiděluje v prvním skrutiniu, tím je systém více proporční.

Systémy kompenzačních mandátů se liší jednak tím, že kompenzační mandáty jsou rozdělovány na základě všech hlasů a nikoliv jen zbytkových, a jejich počet je stanoven předem zákonem a nikoliv náhodně jako u systému zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů.

³⁴ V Německu jsou to v současné době 3 přímé mandáty – paragraf 6 odst. 3BWahlG

³⁵ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 204

Strany nejprve získají mandáty na úrovni základních volebních obvodů, přičemž k jejich alokaci se používá většinou dělitel, takže mandáty jsou rozděleny všechny, a pak následuje rozdělení kompenzačních mandátů na celostátní úrovni. *Na základě všech hlasů je vypočteno ideální rozdělení všech mandátů v rámci celé země. Jednotlivým stranám se od takto zjištěného celkového výsledku odečítají ty mandáty, které již získaly v základních volebních obvodech. Výsledek odečtu dává počet kompenzačních mandátů, které strana obdrží.*³⁶ Takovéto systémy se používají třeba i v personalizovaných systémech poměrného zastoupení jako je Německo. Celkový počet mandátů mezi jednotlivé strany je totiž rozdělen poměrně a pouze mandáty uvnitř strany samotné jsou rozděleny smíšeně, část v jednomandátových obvodech a část na kandidátních listinách. Problémem v tomto případě může být vznik tzv. *převyšných mandátů*. Ty vznikají tehdy, vyhrají-li kandidáti strany ve více jednomandátových obvodech, než na kolik mandátů by měla strana nárok čistě podle proporčního rozdělení.³⁷

³⁶ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 206

³⁷ Dnes při volbách do Spolkového sněmu řešeno tzv. vyrovnávacími mandáty, viz. 4.4. Počet a charakter skrutinií

3. Český volební systém při volbách do poslanecké sněmovny

Volební systém do Poslanecké sněmovny upravuje zákon o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen ZVP).³⁸ Ten za dobu své platnosti prošel několikero významnými změnami, včetně zásahů Ústavního soudu ČR. Při tvorbě a změnách ZVP musel a musí zákonodárce vždy brát ohled na to, že ZVP musí být v souladu s Ústavou ČR, v tomto případě zejména s článkem 18, ale i s články 5 a 6 jakož i s celou řadou dalších. V následující pasáži je charakterizován volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen PS) a jeho vývoj z hlediska jeho jednotlivých proměnných s důrazem na kritická místa z hlediska rozhodování Ústavního soudu.

3.1. Velikost volebních obvodů/krajů

Volební kraje prošly za dobu existence ZVP jednou změnou a jedním pokusem o změnu. Co však zůstává stejné, je skutečnost, že počet mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích není předem určen, ale závisí na volební účasti, a nezměnil se ani celkový počet mandátů v dolní komoře³⁹. Původně byla Česká republika rozdělena do osmi obvodů (krajů) kopírujících hranice krajského zřízení z roku 1960. Tyto kraje byly nestejně velké a počet přidělovaných mandátů se pohyboval od 14 v Jihočeském kraji do 41 v Jihomoravském kraji ve volbách v roce 1998. Z hlediska velikosti se tedy jednalo o velké obvody, jejichž výsledkem byla vysoká míra proporcionality výsledků. Volební reformou z roku 2000 z dílny ODS a ČSSD mělo dojít ke zvýšení počtu volebních obvodů na 35 a zároveň byl určen minimální počet mandátů pro jednotlivé kraje, i kdyby tomu volební účast nedopovídala. Vytvořením 35 poměrně malých obvodů tak měla být výrazně oslabena proporcionalita systému a posíleny velké strany na úkor malých. Ústavní soud však toto ustanovení zákona zrušil, a tak se žádné volby s 35 volebními obvody nikdy nekonaly. Od voleb v roce 2002 je pak ČR rozdělena na 14 volebních obvodů (krajů) kopírujících současné krajské zřízení. Jistým problémem však nadále je, že kraje jsou nestejně velké a zatímco v Praze nebo

³⁸ Zákon č. 247/1995 Sb.

³⁹ Po volbách v roce 2006 a následném volebním patu se uvažovalo o snížení počtu poslanců o jednoho tak, aby se podobná situace do budoucna neopakovala - CHARVÁT, Jakub; *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, 232 s., ISBN 978-80-247-4700-2. S. 144

Moravskoslezském kraji se obvykle rozděluje až 25 mandátů, tak v Karlovarském kraji je to pouhých 5 mandátů, což má za následek rozdílnou míru proporcionality v jednotlivých krajích stejně jako velikost přirozeného prahu.

Z hlediska rozhodování Ústavního soudu o souladu volebního systému s ústavním pořádkem bych tak jedno z kritických míst spatřoval v určení velikosti volebních obvodů. Dalším by pak bezesporu bylo stanovení počtu jednotlivých v obvodech rozdělovaných mandátů předem, bez ohledu na volební účast tak, že by mohlo docházet k výrazným nerovnostem mezi počtem zastupovaných voličů u jednotlivých zvolených zákonodárců. (tzv. malapportionment) Problémem by také mohla být případná účelová tvorba nepřirozených volebních krajů s cílem zneužít volební geometrii (tzv. gerrymandering).

3.2. Volební formule

Stejně jako prošla změnou velikost volebních obvodů (krajů), měnily se podle ZVP i formule, na základě níž se stranám přiřazují jednotlivé mandáty. Naproti tomu stejný zůstal výpočet mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních krajích. Ve volbách v roce 1996 a 1998 se pro výpočet mandátů v jednotlivých krajích podle paragrafu 48 tehdejšího znění ZVP používalo takzvané republikové mandátové číslo. Počet všech platných hlasů se vydělil počtem celkově rozdělovaných hlasů a tím se získalo republikové mandátové číslo. Počet platných hlasů v jednotlivých krajích byl následně tímto republikovým mandátovým číslem vydělen a tím se získal počet v obvodu (kraji) rozdělovaných mandátů. Zbylé mandáty byly přiděleny krajům s největšími zbytky. Tento způsob přidělení mandátů jednotlivým krajům je podle paragrafu 48 ZVP platný i v dnešní době. Pouze Ústavním soudem zrušené ustanovení volební reformy z roku 2000 toto rozdělení narušoval, když podle znění paragrafu 48 odst. 4 garantoval každému volebnímu kraji nejméně čtyři mandáty.

Pro samotné přidělování stranických mandátů v jednotlivých krajích se pak při volbách v letech 1996 a 1998 používala Hagenbach-Bischoffova kvóta ve dvou skrutiniích. První skrutinium probíhalo na úrovni volebních krajů, druhé pak na celostátní úrovni. Případné zbylé mandáty byly přiřazeny stranám s největším zbytkem hlasů.⁴⁰ Volební

⁴⁰ Paragraf 51 odst. 5 tehdejšího znění ZVP

reformou z roku 2000 měl být zaveden modifikovaný D'Hondtův dělitel⁴¹. Ten byl upraven tak, že první dělitel byl navýšen na 1,42, což mělo za cíl znesnadnit malým stranám přístup k prvnímu mandátu. Po zrušení tohoto ustanovení Ústavním soudem byl zaveden běžný D'Hondtův dělitel, který byl použit ve všech následujících volbách v letech 2002, 2006, 2010 a 2013.

Volební formule a její efekt v souhrnu s ostatními proměnnými volebního systému musí Ústavní soud bezesporu posuzovat z toho pohledu, zda není účelově upravena tak, aby cíleně zvýhodňovala některé voleb se účastnící subjekty a nebyl tak porušen princip rovnosti hlasu v poměrném volebním systému.

3.3. Uzavírací klauzule

Uzavírací klauzule jednak brání přílišné fragmentaci Poslanecké sněmovny a také má psychologický dopad na voliče, kteří než aby volili stranu, která zákonem stanovenou klauzulí nemusí překročit, budou volit stranu jinou, u které mají jistotu, že se do PS dostane a jejich hlas tak nepropadne. Při prvních svobodných volbách v roce 1990 byla uzavírací klauzule stanovena na 5% pro samostatně kandidující subjekty, což se nikdy v ZVP nezměnilo. Tato hranice však není rigidní a může se snižovat v případě, že ji nepřekročí alespoň dva kandidující subjekty.⁴² K tomu však zatím nikdy nedošlo a je velice nepravděpodobné, že vůbec někdy dojde. Existence uzavírací klauzule a její účel se stala předmětem rozhodování mnoha ústavních soudů, včetně toho českého. V tomto směru je třeba dodat, že uzavírací klauzule ve výši 5 % není ve světě ničím neobvyklým.

Při stanovování výše uzavírací klauzule pro politické strany nastává pro zákonodárce problém, jak přistoupit k výši uzavírací klauzule v případě koalic. V původním znění ZVP byla uzavírací klauzule stanovena jako 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % pro trojčlenné koalice a 11 % pro čtyři a vícečlenné koalice. Volební reforma z roku 2000 tyto hodnoty zvýšila na 10 %, 15 % a 20 %. A přestože bylo i toto ustanovení zákona u Ústavního soudu pro svou účelovost napadeno, tak zrušeno nebylo a platí doposud.

⁴¹ Tzv. Koudelkův dělitel podle poslance za ČSSD Zdeňka Koudelky

⁴² Paragraf 49 odst. 3 ZVP

Existence uzavírací klauzule a její výše bude podle mě vždy v poměrných volebních systémech pod dohledem ústavních soudů. Je jasné, že nemůže být nastavena samoúčelně, ale naopak musí být její existence řádně odůvodněna. Mimo uzavírací klauzule existuje ještě tzv. přirozený práh. Ten představuje nejmenší možné procento hlasů, které strana musí ve volebním obvodu získat, aby obdržela alespoň jeden mandát.⁴³ Na přirozený práh nemá vliv zákonem stanovená uzavírací klauzule jako taková, ale zejména velikost volebních krajů a přispívá k ní i volební formule nebo distribuce hlasů mezi jednotlivými stranami. Obecně však můžeme říci, že čím menší kraj, tím větší přirozený práh. Problémem z hlediska rozhodování Ústavního soudu by pak podle mě případně bylo, kdyby byl přirozený práh díky existenci mnoha malých obvodů výrazně vyšší než zákonná uzavírací klauzule. To totiž překlání poměrný volební systém směrem k tomu většinovému.

3.4. Počet a charakter skrutinií

Původně byl podle ZVP při volbách do PS v letech 1996 a 1998 uplatňován systém dvou skrutinií. První probíhalo s pomocí Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty na úrovni jednotlivých volebních krajů. Druhé pak na celostátní úrovni s případným dopočtem zbylých mandátů podle nejvyšších zbytků. Tento systém vedl k vysoké míře proporcionality. Zájem ODS a ČSSD však byla co největší koncentrace stranického systému, a proto volební reforma z roku 2000 zavedla systém jednoho skrutinia na úrovni kraje za pomoci metody volebního dělitele. Tento systém je určitě mnohem méně proporční než předcházející systém dvou skrutinií, avšak sám o sobě podle mě z hlediska rozhodování Ústavního soudu nepředstavuje žádný problém. Ten by podle mě případně nepředstavoval ani žádný systém kompenzačních mandátů. Ty naopak směřují k ještě vyšší proporcionalitě, než systém dvou skrutinií. Problémy by tak vznikly pouze tehdy, existoval-li by nějaký „smíšený“ volební systém s kompenzačními mandáty, kde by vznikaly převislé mandáty, a projevoval by se tzv. princip negativní váhy hlasu, jako tomu bylo v Německu.

⁴³ ANTOŠ, Marek; *Principy voleb v České republice*, 1. vydání, Praha, Linde, 2008, 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8, citováno podle LEBEDA, T; *Přirozený práh poměrných systému, teorie a realita*, Politologický časopis, č. 2/2001, str. 134

3.5. Shrnutí

Český volební systém má svá kritická místa z hlediska posuzování Ústavním soudem. To platí i proto, že podrobnou úpravu sice Ústava ponechává zákonnému provedení, avšak Ústava volební systém při volbách do PS striktně označuje jako konající se podle zásad poměrného zastoupení. Při samotném rozhodování Ústavního soudu si poté musíme zejména uvědomit, že nelze posuzovat jednotlivé proměnné volebního systému samostatně, ale musí se brát jako celek, neboť jen dohromady mají výsledný efekt na volební systém. Nelze tedy izolovaně posuzovat jednotlivé prvky volebního systému zvlášť, s výjimkou extrémního typů úprav, jako kdyby ad absurdum došlo k situaci, že by byla zákonem stanovená například 50% uzavírací klauzule.

4. Německý volební systém při volbách do Spolkového sněmu

Volby do Spolkového sněmu podrobně upravuje Spolkový volební zákon (dále jen BWahlG), který musí být samozřejmě v souladu se Základním zákonem⁴⁴ (dále jen GG). GG na rozdíl od Ústavy ČR přímo nehovoří o tom, zda se volby do Spolkového sněmu konají podle zásad poměrného zastoupení nebo na základě většinového systému. Článek 38 GG v tomto směru hovoří pouze o všeobecných, přímých, rovných, svobodných a tajných volbách. Zdánlivě by tu tedy byl větší prostor pro zákonodárce oproti ČR, jelikož by se nemusel ohlížet na to, že se volby mají konat podle zásad poměrného zastoupení.

„Německo je typický příklad personalizovaného poměrného volebního systému.“⁴⁵ Ten může zdánlivě působit jako systém smíšený, jeho výsledky jsou ale proporční. Německý volič má ve volbách dva hlasy. Prvním hlasem voliči rozhodují o poslancích v 299 jednomandátových obvodech systémem první na pásce. Druhým hlasem pak rozhodují o 299 poslancích zvolených na kandidátních listinách v rámci jednotlivých spolkových zemí systémem poměrného zastoupení. Rozhodující pro celkový poměr hlasů mezi stranami je hlas druhý, jelikož od mandátů, na které má strana nárok podle stranických kandidátek jednotlivých zemí, se musí odečíst mandáty stranou již získané podle prvních hlasů. Nutné je také poznamenat, že v případě, že v jednomandátovém obvodu vyhraje kandidát, jehož strana nepostavila zemskou stranickou kandidátku nebo není kandidátem žádné strany, tak se k tzv. druhým hlasům pro kandidátní listinu jakékoliv politické strany na volebních lístcích pro takto zvoleného poslance nepřihlíží.⁴⁶ To má zabránit tomu, aby strany stavěly v jednomandátových obvodech takzvaně nezávislé kandidáty, přitom však se stranou jasně spjaté. K druhým hlasům pro kandidátní listinu jakékoliv politické strany se také nepřihlíží u úspěšného kandidáta, jehož strana jako celek ale nepřekročila podmínky uzavírací klauzule.

Může ovšem nastat situace, kdy strana získá víc mandátů v jednomandátových obvodech, než na kolik má proporčně nárok podle druhých hlasů v dané spolkové zemi. To vytváří tzv. převislé mandáty a v minulosti s tím i spojený princip negativní váhy hlasu. Tyto převislé mandáty si strany mohou ponechat a v současnosti jsou kompenzovány dodatečnými mandáty tak, aby výsledné rozdělení křesel bylo co nejvíce proporční podle druhých hlasů.

⁴⁴ Grundgesetz - od roku 1949 ústava SRN

⁴⁵ CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha, Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, s. 212

⁴⁶ Paragraf 6 odst. 1 BWahlG

Celkový počet rozdělovaných mandátů tak není pevně daný. Právě kvůli existenci převislých mandátů a s tím spojené negativní váhy hlasu byl BWahlG několikrát předmětem rozhodování Spolkového ústavního soudu, jež svými rozhodnutími, přinutil politickou reprezentaci Německa ke změnám ve volebním systému do Spolkového sněmu. BWahlG byl přijat v roce 1993 a poslední úpravou prošel v roce 2013 před posledními volbami.

4.1. Velikost volebních obvodů/krajů

V Německu se v současnosti rozděluje 299 mandátů v jednomandátových volebních obvodech na základě prvních hlasů a 299 mandátů proporčně v 16 volebních krajích/Spolkových zemích jako kompenzační mandáty na základě výsledků druhých hlasů, které jsou pro celkové rozložení mandátů klíčové. To tedy dává celkem 598 mandátů. Spolkový sněm měl však nakonec vždy více poslanců díky existenci převislých mandátů a od posledních voleb v roce 2013 i dodatkových mandátů. V počátečních volbách po sjednocení Německa v letech 1990, 1994 a 1998 měl Spolkový sněm jako základní počet určeno 658 poslanců rozdělovaných stejným způsobem jako dnes. To však počet poslanců neúměrně navyšovalo, a proto byl počet rozdělovaných základních mandátů snížen na 598.

Při rozdělování celkového počtu mandátů Spolkového sněmu na základě druhých hlasů probíhá výpočet na úrovni Německa jako jednoho velkého volebního obvodu. To zajišťuje vysokou míru proporcionality i pro ty strany, které celostátně nepřekročily 5 % hranici, ale k mandátům, které se rozdělují na základě druhých hlasů, se dostaly díky zisku alespoň tři přímých mandátů. Co se jednomandátových obvodů týče, tak ty musejí respektovat hranice mezi jednotlivými Spolkovými zeměmi a počet jejich obyvatel by se neměl lišit o více než 15% oproti průměru.⁴⁷ Co se týče zneužívání volební geometrie (gerrymanderingu) nebo nerovností mezi počtem zastupovaných voličů (malapportionment), tak by se na první pohled mohlo zdát, že by se tato opatření v Německu stejně minula účinkem, jelikož mandáty se nakonec rozdělují poměrně na základě druhých hlasů. Tak tomu však není a určitý způsob stanovení volebních obvodů mohl až do reformy z roku 2013 přinášet straně výhodu při přidělování tzv. přesahujících mandátů a tím ovlivňovat celkový poměr rozdělení mandátů mezi stranami. K této účelové manipulaci s volebními obvody však v Německu nikdy nedocházelo a Spolkový ústavní soud toto kritické místo volebního systému řešit nemusel.

⁴⁷ Paragraf 3 BWahlG

Zrovna tak se Spolkový ústavní soud nikdy nezabýval tím, že počet obyvatel jednotlivých jednomandátových obvodů se mohl v minulosti lišit až o 25 %⁴⁸ od průměru, což lze chápat jako poněkud velkou odchylku, která by mohla narušovat rovnost volebního práva. Tento nedostatek byl však odstraněn a v současnosti je tato maximální odchylka stanovena na 15 %.

4.2. Volební formule

Volební formule pro volby do Spolkového sněmu dostála za posledních dvacet let několik změn. Od voleb v roce 1990 do voleb v roce 2005 se mandáty na základě druhých hlasů rozdělovaly podle Hare-Niemayerovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků. Nejprve se stranám na základě druhých hlasů určil celkový počet mandátů, které v novém Spolkovém sněmu získaly, a pak se taktéž podle druhých hlasů určil počet mandátů, které strana získala v jednotlivých zemích. Mohlo se ale stát a v praxi se také stávalo, že strana získala v rámci spolkové země více mandátů, na základě prvních hlasů, než na které měla nárok podle hlasů druhých. V takovém případě se jednalo o převislé mandáty, které straně zůstaly, a které navyšovaly celkový počet členů Spolkového sněmu. Od voleb v roce 2009 se k rozdělování mandátů na základě druhých hlasů používá formule Sainte-Laguë/Schepers.⁴⁹ Cílem změny formule bylo omezit problém tzv. negativní váhy hlasu. Ani tato metoda sama o sobě však problém s převislými mandáty a případnou negativní váhou hlasu neodstraní.

4.3. Uzavírací klauzule

V Německu existuje stejně jako v České republice (v ČR případě samostatně kandidujícího subjektu) 5% celostátní uzavírací klauzule. Zajímavé v tomto ohledu byly první volby sjednoceného Německa, kde tato klauzule platila zvlášť pro staré a zvlášť pro nové Spolkové země. Jinak z této uzavírací klauzule existuje výjimka pro strany, které získaly

⁴⁸ Paragraf 3 odst 2 znění 3 BWahlG z roku 1996

⁴⁹ Více viz. Bundeswahlleiter [online]. 2013. [cit. 2014-06-25] *Erläuterung des neuen Verfahrens der Umrechnung von Wählerstimmen in Bundestagsitze*, Dostupný z WWW: http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20131009_Erl_Sitzzuteilung.pdf

alespoň tři přímé mandáty podle prvních hlasů.⁵⁰ Ty se pak účastní rozdělování mandátů podle zemských kandidátních listin stejně jako strany, které tuto klauzuli celostátně překročily. To byl například příklad PDS ve volbách v roce 1994. BWahlG neřeší, na rozdíl od české právní úpravy, uzavírací klauzuli v případě koalic, jelikož se BWahlG o koalicích vůbec nezmiňuje, respektive je neumožňuje. Každá strana tak musí postavit vlastní kandidátní listiny.⁵¹

Pětiprocentní uzavírací klauzule bezesporu přispěla ke stabilitě poválečného německého politického systému hlavně v kontrastu s obdobím Výmarské republiky, kdy žádná klauzule neexistovala, a Spolkový ústavní soud ji v minulosti opakovaně posvětil a odůvodnil její existenci při volbách do Spolkového sněmu. Zajímavé však v tomto ohledu je nedávné rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, který tuto 5% uzavírací klauzuli zrušil u voleb do Evropského parlamentu⁵².

4.4. Počet a charakter skrutinií

Ve volebním systému do Spolkového sněmu byly nejprve rozděleny mandáty na základě prvních hlasů podle vítězů v jednotlivých jednomandátových obvodech. V druhém kroku byly pak tyto mandáty kompenzovány druhou polovinou mandátů tak, aby výsledné rozdělení mandátů odpovídalo principům proporčního zastoupení. Problém nastával co s takzvanými převislými mandáty a možným vznikem fenoménu negativní váhy hlasu, kterou Spolkový ústavní soud opakovaně označil za protiústavní. V BWahlG proto došlo k úpravám tak, aby byl fenomén negativní váhy hlasu odstraněn, a od voleb v roce 2013 se mandáty rozdělí následujícím způsobem:

- Stejně jako doposud se nejprve rozdělí mandáty v jednomandátových obvodech na základě prvních hlasů. Posléze se na základě druhých hlasů určí počet celkových mandátů pro jednotlivé strany ve Spolkovém sněmu a pomocí metody Sainte-Laguë/Schepers se tyto mandáty rozdělí mezi jednotlivé spolkové země. Jestliže

⁵⁰ Paragraf 6 odst. 3 BWahlG a KORTE, Karl-Rudolf; *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, 4. vydání, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, 149 s., ISBN 3-89331-517-9, str. 43-44

⁵¹ Paragraf 27 BWahlG

⁵² Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudu ze dne 9.11.2011 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10

strana má v nějaké zemi nárok na víc přímých mandátů, než podle rozdělení druhých hlasů, tak si je může opět ponechat. Tím dojde k předběžnému rozdělení mandátů mezi strany a zároveň určuje minimální počet mandátů, ke kterým je strana oprávněna. Potud tedy způsob přidělování mandátů zůstává nezměněn.

- Pak se celkový počet platných hlasů pro jednotlivé strany vydělí počtem křesel, na který mají strany nárok podle předběžného rozdělení mínus 0,5. Tímto dělením se získají koeficienty, jež ukazují průměr počtu hlasů na jeden získaný mandát u jednotlivých stran. Takto získaným nejnižším koeficientem se pak vydělí počty platných hlasů pro jednotlivé strany a zaokrouhlí se na nejbližší celé číslo. Tím získáme celkové rozdělení mandátů mezi stranami (pokud strana nemá podle předběžného rozdělení nárok na víc mandátů), které odpovídá proporčnímu rozdělení tak, aby na jeden získaný mandát připadalo přibližně stejně hlasů voličů.
- Následně se celkový počet mandátů pro stranu pomocí koeficientů rozdělí mezi jednotlivé země. Ve většině případů bude mít strana nárok na stejně nebo více mandátů v dané zemi, než kolik zde získala přímých mandátů. Má-li ale nárok v dané zemi na více přímých mandátů, než mandátů podle poměrného rozdělení, budou tyto převislé mandáty pomocí koeficientů odečteny z jiných zemských kandidátek. Celkový počet mandátů pro stranu se tedy nezmění, změní se pouze rozdělení mandátů mezi jednotlivými spolkovými zeměmi v rámci jedné strany. Jedná se o poměrně složitý proces, který kompenzuje stranám převislé mandáty a zaručuje proporcionální rozdělení mandátů mezi jednotlivé strany. Problém s existencí převislých mandátů a negativní váhou hlasu tak byl vyřešen⁵³. Na druhou stranu systém bude díky kompenzačním mandátům značně zvětšovat celkový počet členů Spolkového sněmu.⁵⁴

4.5. Shrnutí

Porovnáme-li velikost volebních krajů/obvodů v SRN a ČR u voleb do dolních komor parlamentů, tak německý volební systém díky tomu, že je Německo pro výpočet přidělení mandátů bráno, jako jeden velký volební obvod, kde se rozděluje 598 mandátů, zajišťuje

⁵³ 2 BvR 2670/11, odst. 157

⁵⁴ Podrobný postup nalezneme v paragrafech 4 až 6 BWahlG

mnohem vyšší míru proporcionality než český volební systém. V českém volebním systému je ČR rozdělena z hlediska počtu voličů na 14 nestejně velkých volebních obvodů, kde není počet přidělovaných mandátů v jednotlivých volebních krajích předem znám. Z hlediska rozhodování Ústavního soudu ČR právě tato skutečnost, že volební kraje jsou z hlediska velikosti diametrálně odlišné, může do budoucna představovat případ k posouzení souladu ZVP s Ústavou ČR, o čemž se práce níže zmiňuje.

Uzavírací klauzule existuje u volebních systémů do dolních komor parlamentů v obou zemích. Česká varianta rozlišuje mezi stranou kandidující samostatně a stranou kandidující v koalici. Základní výše uzavírací klauzule je stanovena na 5% získaných platných hlasů a navyšuje se o dalších 5% za každou stranu přítomnou v koalici až do výše 20% pro čtyř člennou koalici. Německý systém naproti tomu tvorbu koalic neumožňuje. Každá strana proto musí pro vstup do skrutinia pro přidělování mandátů překročit uzavírací klauzuli tím způsobem, že buď získá alespoň 5% všech platných hlasů alternativně pak alespoň tři přímé mandáty.

Taktéž volební formule se v obou zemích u voleb do PS respektive Spolkového sněmu používají odlišné. V ČR se v současnosti používá D'Hondtův dělitel zatímco v Německu metoda Sainte-Laguë/Schepers. Obecně se dá říci, že výsledkem německé varianty je více proporční rozdělení mandátů mezi stranami.

Počet a charakter skrutinií se v obou zemích taktéž liší. Zatímco v ČR se mandáty mezi strany rozdělují v jednom skrutiniu, tak v Německu jde o složitý několikastupňový proces, jehož cílem je personalizace celého systému a současně zajistit co nejvíce proporční rozdělení mandátů mezi jednotlivé strany v kontrastu s českou úpravou mírně zvýhodňující velké strany.

Kritickým místem z hlediska rozhodování německého ústavního soudu v posledních dvaceti letech pak byla především existence převislých mandátů a s tím spojeného fenoménu negativní váhy hlasu na německé straně. V tomto případě by volič udělal lépe, jak bude vysvětleno později, kdyby pro svoji stranu nehlasoval a strana by tím získala více mandátů. To je na první pohled v rozporu se smyslem voleb a jak konstatoval Spolkový ústavní soud, tak i v rozporu GG.

Na české straně bylo klíčovým posouzení volební reformy z roku 2000 a stanovení toho, co lze ještě považovat za poměrný volební systém a jakým způsobem volební systémy hodnotit.

5. Zásahy ústavních soudů

V následující části se pokusím analyzovat a posléze porovnat vybrané nálezy a rozhodnutí Ústavního soudu ČR a Spolkového ústavního soudu. Jak uvidíme, tak zatímco činnost Ústavního soudu ČR spočívala v řešení některých základních otázek spojených s fungováním politických stran v demokratickém systému, tak Spolkový ústavní soud měl již tyto otázky dávno vyřešené, což kromě jiného umožnilo, že se mohl Ústavní soud ČR ve svých odůvodněních na závěry Spolkového ústavního soudu odvolávat, a to především v důsledku jeho mnohem bohatší rozhodovací historie.

5.1. Uzavírací klauzule a český ústavní soud

Jedním z prvních témat, které musel Ústavní soud ČR ve věcech volebního zákonodárství řešit, byla 5% uzavírací klauzule pro volby do Poslanecké sněmovny. Stalo se tak v Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 1997 Pl. ÚS 25/96 po volbách v roce 1996 v souvislosti se stížností politické strany Demokratická unie na zrušení vybraných ustanovení ZVP, která podle ní zapříčinila, že straně nebyly přiděleny mandáty, ačkoliv na ně podle svých tvrzení na základě principu poměrného zastoupení měla právo. Demokratické unie získala ve volbách do poslanecké sněmovny v roce 1996 zisk 169 796 hlasů, což představovalo 2,8 % všech platných hlasů. Strana tak měla v PS být reprezentována 5 poslanci, jelikož průměrný počet hlasů na zisk jednoho mandátu v těchto volbách byl 30 296 platných hlasů. Vybraná ustanovení zákona měla být v rozporu s články 18 a 19 Ústavy ČR a článkem 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Demokratická unie zde měla zejména na mysli rozpor ZVP s ustanoveními o rovném přístupu k veřejným funkcím, svobodné volbě zástupců občany a také přímosti a rovnosti volebního práva a poměrného volebního systému. Demokratická unie přitom také argumentovala srovnáním voleb do Poslanecké sněmovny za První republiky, kde žádná uzavírací klauzule neexistovala, ačkoliv i tento volební systém vycházel ze zásad poměrného zastoupení obsažených v Ústavě.

Ústavní soud stížnost zamítl a co se týče souvislosti uzavírací klauzule a přidělení nula mandátů Demokratické unii uvedl: „*Skutečnost že D. u. v posledních volbách do Poslanecké*

*sněmovny nezískala žádný mandát, ačkoliv obdržela téměř 170 000 hlasů, lze nepochybně připsat přímému působení ustanovení volebního zákona o pětiprocentní uzavírací klauzuli,...*⁵⁵ V odůvodnění svého rozhodnutí pak Ústavní soud nejprve konstatoval, že *„krystalicky čistá proporcionalita v zastoupení není prakticky nikdy možná, protože mandáty jsou nedělitelné“*.⁵⁶ Dále pak uvedl, že to byly právě neblahé zkušenosti evropských států s fungováním proporčního systému bez uzavírací klauzule v době meziválečné, co vedlo evropské státy, aby zavedly většinou tři nebo pěti procentní uzavírací klauzule s tím, že *„zavedení určitých, závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení, není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení,...*⁵⁷

Rovnost volebního práva lze totiž posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko požaduje, aby při sčítání platily všechny hlasy stejně. Druhé pak, aby výsledný počet hlasů přiřazoval politické straně tolik mandátů, kolik je přiměřené volebnímu úspěchu a počtu hlasů, jež jednotlivé strany dosáhly. Zde si podle svých slov byl Ústavní soud vědom závažnosti argumentů Demokratické unie, když strana nezískala žádný mandát, ačkoliv z hlediska principů poměrného zastoupení by na 5 mandátů nárok mít měla, což samo o sobě není spravedlivé a *„odporuje exaktní rovnosti volebního práva“*.⁵⁸ Tato disproporce je výsledkem účinků 5 % uzavírací klauzule a je proto otázkou, do jaké míry je toto ustanovení zákona v souladu s obecnými principy volebního práva. Tato uzavírací klauzule je pak ospravedlněna jedním z cílů voleb, kterým je vytvoření zastupitelského sboru schopného vyjádřit vůli voličů a vytvořit vládní většinu, což by neexistence uzavírací klauzule a roztržštění politického spektra znemožňovalo. Uzavírací klauzule je tak jedním z integračních stimulů jak zabránit roztržštění hlasů a atomizaci politického spektra. Aby se tak ještě jednalo o poměrný systém, nemůže být výše uzavírací klauzule podle názoru Ústavního soudu neomezená a její existenci je nutné vždy podmínit závažnými důvody.

Ústavní soud tedy 5% uzavírací klauzuli shledal v souladu s Ústavním pořádkem a návrh Demokratické unie zamítl. Ústavní soud se v tomto rozhodnutí neodchýlil od rozhodovací praxe ústavních soudů jiných států⁵⁹, které mají ve svých volebních systémech

⁵⁵ Pl. ÚS 25/96, str. 2

⁵⁶ Pl. ÚS 25/96, str. 3

⁵⁷ Pl. ÚS 25/96, str. 3

⁵⁸ Pl. ÚS 25/96, str. 5

⁵⁹ Rozhodnutí Spolkové ústavního soudu 2 BvE 1/56, 2 BvE 2/56, 3 BvF 3/56

taktéž zabudovány uzavírací klauzuli. Rozhodnutí o nezrušení 5% klauzule, tak v duchu své existence i nadále přispívá k integraci politického spektra a tvorbě vládní většiny.

5.2. Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Další nálezem Ústavního soudu, který se sice přímo nedotýkal volebního systému v úzkém pojetí, ale měl nepochybně vliv na svobodnou soutěž politických stran, byl nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 10. 1999 (Pl. ÚS 30/98) ohledně příspěvku na úhradu volebních nákladů. Stěžovatelem byla opět politická strana Demokratická unie, která se po volbách do PS v roce 1998 domáhala nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů, ačkoliv nepřekročila zákonem stanovenou 3% hranici získaných platných hlasů nutnou pro získání takového příspěvku a navrhovala proto dotčené ustanovení ZVP zrušit tak, aby strana měla na příspěvek nárok.

Demokratická unie spatřovala v rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů, vycházející z paragrafu 85 ZVP, porušení článku 22 Listiny základních práv a svobod, a to zásahu orgánu veřejné moci do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Přitom vycházela z názoru, že pokud je každý platný hlas ve volbách dotován částkou 90 Kč, tak jakékoliv další podmínky vytvářejí nerovné podmínky pro působení politických sil, což je navíc ještě znásobené v té době platnou volební kaucí ve výši 1,6 miliónu Kč, která se nevracela stranám, jež nepřekročily uzavírací klauzuli. Tím se podle Demokratické unie stát dopouští ekonomické diskriminace vznikajících stran oproti stranám etablovaným a *“má-li být zachována skutečně svobodná soutěž politických sil, pak musí být tato částka také vyplacena za každý odevzdaný hlas bez dalších omezujících podmínek.”*⁶⁰

Ústavní soud ve svém nálezu straně Demokratická unie vyhověl a napadené ustanovení ZVP zrušil, a to především z důvodu, že je potřeba odlišit legitimní integrační stimuly zabraňující atomizaci politického spektra odůvodněné vznikem akceschopného parlamentu od zásahů do svobodné soutěže politických stran. V České republice podle názoru Ústavního soudu docházelo k takové kumulaci ekonomických překážek pro malé strany (volební kauce, příspěvek na úhradu volebních nákladů až od 3 %), které neměly období

⁶⁰ Pl. ÚS 30/98 str. 1

v žádném státě Evropské unie s volebním systémem uskutečňovaným na základě principu poměrného zastoupení. „Přestože neexistují volební kauce, je i sama hranice pro poskytnutí příspěvku na úhradu volebním nákladů posuzována kriticky.“⁶¹ Ústavní soud se odvolával na příklad SRN, kde byla jako neústavní shledána hranice 2,5 %, jelikož je v rozporu s principem rovných volebních šancí a novou úpravou byla tato hranice snížena na 0,5 % pro spolkové a 1 % pro zemské volby. Spolkový ústavní soud vyslovil názor, že smyslem volebního příspěvku je zajištění vážnosti volební soutěže a nikoliv její omezení, kdy např. podíl 0,5 % se považuje za dostatečný důkaz vážnosti snah v politickém boji.⁶² Nepřiměřeně vysoko stanovenou hranicí pro nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů tak bylo ZVP zasaženo do svobodné soutěže politických stran. Ústavní soud zároveň vyslovil názor směrem k zákonodárci, že například jednocentní práh je dostatečným důkazem vážnosti volebních úmyslů a mohla by s ním být spojena hranice pro nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů, tak aby ji Ústavní soud považoval za ústavně konformní. Volební reforma z roku 2000 stanovila hranici pro vyplácení příspěvku na 2 %. Zákonodárce tedy zjevně nerespektoval Ústavním soudem vyslovený názor, jaká hranice je podle něj přiměřená, a Ústavní soud toto ustanovení zákona z obdobných důvodů znovu zrušil.⁶³ V současné době je hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů stanovena na zisk 1,5% hlasů,⁶⁴ což se názoru vysloveném v nálezů Ústavního soudu ve věci stížnosti Demokratické unie přibližuje opět o něco více.

Ústavní soud ČR se ve svém rozhodnutí týkajícím se příspěvku na úhradu volebních nákladů nechal opět inspirovat v zavedených demokratických politických systémech západní Evropy⁶⁵, zejména pak SRN⁶⁶. Odlišil přitom legitimní integrační stimuly od diskriminujících ekonomických podmínek pro jednotlivé politické strany. Svá rozhodnutí přitom odůvodňoval mimo jiné snahou o zmírnění ekonomických překážek ve svobodné soutěži politických stran. Ústavní soud také ve svém nálezů vyslovil úvahu směrem k zákonodárci, jaká by asi byla jím tolerovaná hranice pro zisk příspěvku na úhradu volebních nákladů, což by v ideálním případě mělo vést k relevantní odezvě u zákonodárce.

⁶¹ Pl. ÚS 30/98 str. 4-5

⁶² Pl. ÚS 30/98 str. 5

⁶³ Pl. ÚS 42/2000

⁶⁴ Paragraf 85 ZVP

⁶⁵ Rozhodnutí Conseil Constitutioneel (francouzská Ústavní rada) č. 89-271 DC

⁶⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvE 1/67, 2 BvE 3/67, 2 BvE 5/67

5.3. Volební kauce

Volebními kaucemi, které také souvisí se svobodnou soutěží politických sil, ač nikoliv přímo s volebním systémem, se Ústavní soud zabýval ve své historii několikrát. Poprvé to bylo v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 15. 5. 1996 (Pl. ÚS 3/96), podruhé pak v souvislosti s výše zmíněným rozhodováním o příspěvku na úhradu volebních nákladů (Pl. ÚS 30/98) a nakonec pak v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001 (Pl. ÚS 42/2000) v souvislosti s rozhodováním o volební reformě z dílny ODS a ČSSD.

V prvním nálezu, týkajícího se volebních kaucí z roku 1996, se skupina navrhovatelů-poslanců PS dožadovala zrušení části ZVP, která se týkala jejich zavedení. ZVP stanovil, že politická strana nebo koalice, jejíž kandidátní listina byla ve volebním kraji zaregistrována, složí do tří dnů po oznámení o registraci kauci 200 tis. Kč, což při tehdejší existenci osmi volebních krajů znamenalo složit částku 1,6 miliónu Kč pro strany a koalice, které chtěly postavit své kandidáty ve všech krajích. Složení kauce zákon stanovil jako podmínku pro zahájení tisku hlasovacích lístků příslušné politické strany nebo koalice. Kauce měla být vratná politické straně nebo koalici, jestliže tato strana či koalice získala alespoň 5 % odevzdaných platných hlasů v celé zemi.

Navrhovatelé *„namítají, že Ústava ČR předpokládá politický systém, založený na svobodném a dobrovolném vzniku a na volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy, zatímco ustanovení volebního zákona politickým stranám a koalicím s menším majetkovým zázemím faktickou možnost účastnit se voleb odpírají. Kauce je překážkou volné soutěže a nutí politické strany, aby se orientovaly na materiální stránku činnosti či hledaly podporu od jiných subjektů, z nichž plynou příjmy bez ohledu na demokratické cíle a principy.“*⁶⁷ Dále navrhovatelé poukazovali na to, že pojem kauce v ZVP neodpovídá jinak všeobecně chápanému významu slova kauce jako jistoty nebo záruky. Propadnutí kauce státu pokládali navrhovatelé za odporující ústavním předpisům. Propadnutí volební kauce je totiž zcela nezávislé na vůli a chování politické strany nebo koalice a není způsobeno jejich případným protiprávním chováním. Výlučně voliči totiž rozhodují o tom, zda strana získá ve volbách alespoň 5 % hlasů a kauce se jí vrátí. Navrhovatelé proto požadovali ustanovení o volebních kaucích zrušit pro rozpor s článkem 5 a článkem 19 odst. 1

⁶⁷ Pl. ÚS 3/96, str. 2

a odst. 2 Ústavy ČR a dále pak s článkem 4 odst. 1, 2 a 4, článkem 11 odst. 2, článkem 20 odst. 4, článkem. 21 odst. 1 a 4 a článkem 22 Listiny základních práv a svobod

Ústavní soud o volební kauci uvažoval zejména v tom smyslu, že v „posuzované věci nutno zodpovědět otázku, zdali je volební kauce takovým komponentem zákonné úpravy volebního práva, jenž omezuje svobodnou soutěž politických stran.“⁶⁸ a nakonec dospěl k závěru, že napadené ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem s tím, že se jedná o apriorní nástroj politické integrace, vypovídající o reprezentativnosti strany a zároveň prostředek minimalizujícího počet hlasů, ke kterým se při zjišťování volebních výsledků nepřihlíží. „Při poměrování omezení možnosti účasti ve volbách volební kaucí a smyslu a účelu volební kauce je potřeba zejména zvážit intenzitu tohoto omezení, tj. skutečnost, do jaké míry výška kauce pro nezávislé kandidáty a politické strany z pohledu požadavku minimální reprezentativnosti je podmínkou ústavně nepřijatelnou. Pokud má kauce plnit svůj účel a smysl a současně neomezovat svobodnou a volnou soutěž politických sil, musí v propočtu na počet sympatizantů, naplňující podmínku minimální reprezentativnosti, představovat nepatrnou sumu, neomezující ani nejběžnější osobní výdaje. Tato podmínka je v právní úpravě voleb do obou komor Parlamentu České republiky splněna, i když u voleb do Poslanecké sněmovny na mezní hranici únosnosti.“⁶⁹

Ústavní soud tedy napadené části zákona o volebních kaucích do PS v této době nezrušil. Nutno ovšem poznamenat, že většina osmi soudců hlasovala pro zrušení napadených ustanovení, avšak potřebné kvalifikované většiny devíti ústavních soudců dosaženo nebylo.⁷⁰ Ústavnosti volebních kaucí se poté Ústavní soud letmo dotkl v nálezu Pl. ÚS 30/98 týkajícího se příspěvku na úhradu volebních nákladů, kde je, jak jsem uvedl výše, považoval v kombinaci s vysokou hranicí pro přiznání tohoto příspěvku za ekonomickou diskriminaci malých stran. Nakonec se Ústavní soud volební kaucím věnoval v tzv. Velkém volebním nálezu (Pl. ÚS 42/2000), kterému se podrobněji budu věnovat dále. V tomto nálezu z roku 2001 soud své předchozí stanovisko ke kaucím přehodnotil a ustanovení o volebních kaucích pro rozpor s ústavním pořádkem ČR zrušil. V podstatě tak dal za pravdu argumentům navrhovatelů, kteří se dožadovali zrušení ustanovení o volebních kaucích již v roce 1996 s tím, že kauce omezují svobodnou soutěž politických stran, mají diskriminační charakter a nejedná se o kauci v pravém slova smyslu. V současném ZVP se už s volebními kaucemi pro

⁶⁸ Pl. ÚS 3/96, str. 3

⁶⁹ Pl. ÚS 3/96, str. 4

⁷⁰ ANTOŠ, Marek; *Principy voleb v České republice*, 1. vydání, Praha, Linde, 2008, 191 s., ISBN 978-80-7201-734-8, str. 47

volby do PS nesetkáme. Paragraf 31 odst. 4 nyní účinného ZVP hovoří o příspěvku na volební náklady ve výši 15 000 Kč za kandidátní listinu ve volebním kraji, která je příjmem státního rozpočtu. Tato částka je neporovnatelně nižší než předchozí volební kauce a nedá se považovat za opatření diskriminačního charakteru. Zrovna tak se ale jedná o částku, jejíž složení vypovídá o vážnosti volebních úmyslů dané politické strany nebo koalice.

Ústavní soud v otázce volebních kaucí ustanovoval ekonomické meze svobodné soutěži politických stran, kdy nakonec zrušil některá ustanovení, jež apriorně ztěžovala novým politickým subjektům konkurovat těm etablovaným. Ke zrušujícímu rozhodnutí ohledně volebních kaucí se Ústavní soud dopracoval po čtyřech a půl letech od doby, kdy jejich existenci posvětil s argumentem, že po uplynutí určité doby a při změně celkových okolností se věc může jevit v poněkud jiném světle. Do budoucna můžeme tedy počítat s tím, že zejména rozhodnutí přijatá na půdě Ústavního soudu těsnou většinou nemusí být vždy nezměnitelná, nastanou-li ve věci nové okolnosti.

5.4. Velký volební nález

Asi nejdůležitějším nálezem Ústavního soudu ČR ve věci volebních systémů je nález ze dne 24. 1. 2001 Pl. ÚS 42/2000, známý též jako Velký volební nález. Ten se zabýval návrhem prezidenta republiky a skupiny senátorů na zrušení vybraných částí ZVP, novelizovaných volební reformou z dílny ODS a ČSSD. Tato reforma už na první pohled zvýhodňovala při volbách do PS velké politické strany na úkor malých a měla silně většinové účinky, ačkoliv se podle ústavy volby do PS měly konat podle zásad poměrného zastoupení. Bylo tedy na Ústavním soudu, aby ve svém nálezu definoval, co lze ještě považovat za volby konané podle zásad poměrného zastoupení⁷¹ a co nelze a vymezil tak mantinely pro případné volební reformy do budoucna v případě, že nebudou zároveň spojeny se změnou Ústavy.

Stěžovatelé napadali především tyto věci: 1) stanovení 35 volebních krajů, díky čemuž bude přirozený práh pro získání mandátu s vysokou pravděpodobností činit více jak 10 %, 2) upravenou D'Hondtovu metodu pro výpočet mandátů ztěžující malým stranám získání prvního mandátu, 3) stanovení minimálního počtu ve volebním kraji volených poslanců bez ohledu na volební účast a tím porušení principu rovnosti hlasu, 4) zavedení sčítacího principu pro

⁷¹ Článek 18 Ústavy ČR

překročení uzavírací klauzule podle počtu členů koalice, 5) volební kauce a příspěvek na úhradu volebních nákladů, kterým jsem se už věnoval v předchozích částech práce. Tato ustanovení měla být v rozporu zejména s články 5 a 18 Ústavy a s článkem 22 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud se nejprve obecně vyjádřil k poměrným a většinovým systémům. Oba označil za legitimní a zhodnotil jejich výhody a nevýhody. Konstatoval však, že podle Ústavy se volby do PS konají na základě poměrného zastoupení a ty je třeba, od většinových volebních systémů, odlišovat. Zrušil proto ustanovení o počtu volebních krajů, způsobu výpočtu mandátů a stanovení minimálního počtu rozdělovaných mandátů v jednom volebním kraji neboť podle názoru Ústavního soudu představují „*ve svém úhrnu takovou koncentrací integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení.*“⁷²

Naopak ponechal v platnosti ustanovení, jímž se zvyšovala uzavírací klauzule pro koalice až na 20 % pro čtyři a vícečlenné koalice, ačkoliv bylo veřejným tajemstvím, že toto ustanovení bylo přijato účelově s cílem poškodit strany tehdejší Čtyřkoalice.⁷³ Ústavní soud při svém odůvodnění vycházel z komparace s jinými evropskými státy s podobnými ustanoveními. Německo například tvorbu volebních koalic vůbec nepřipouští. V Polsku v té době byla uzavírací klauzule pro koalice 8 %, přičemž zákon vůbec nestanovoval počet členů takové koalice. Na Slovensku byla 10 % pro čtyři a vícečlenné koalice. V jiných evropských státech volební koalice vůbec upraveny nebyly. Podle Ústavního soudu tedy existuje heterogenita účelů, proč má ta která země, popřípadě nemá, upravenou uzavírací klauzuli pro volební koalice a nově přijatou českou úpravu proto nelze v tomto směru považovat za protiústavní.

Ústavní soud v tomto svém klíčovém nálezu stanovil, co ještě lze a co už nelze považovat za poměrný volební systém a zabránil tak snaze změnit volební systém směrem k většinovému bez toho, aby byla změněna Ústava. Volební reforma byla přijata za tím účelem, aby posílila postavení dvou tehdy největších stran a umožnila jim snazší tvorbu vládních koalic, kde by největší vládní straně do budoucna stačil už pravděpodobně jen jeden

⁷² Pl. ÚS 42/2000, str. 10

⁷³ KDU-ČSL, US, DEU a ODA, Tyto strany tehdejší Čtyřkoalice ve volebním období 1998 - 2002 byly hlavním politickým konkurentem ODS a ČSSD a právě je přijaté ustanovení potenciálně nejvíce poškozovalo a nakonec donutilo ke sloučení některé ze stran uvnitř Čtyřkoalice, aby koalice bez problému překročila uzavírací klauzuli.

koaliční partner na místo dvou.⁷⁴ Tyto snahy, které jsou samy o sobě jistě legitimní, však narazily na odpor Ústavního soudu a jeho výkladu slovního spojení „podle zásad poměrného zastoupení“, které vykládal nikoliv v politologickém smyslu, ale ve smyslu ústavněprávním. Ústavní soud také při odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval důležitý fakt, jak se musí posuzovat volební systém, a to tak, že jednotlivé proměnné volebního systému je třeba posuzovat vždy dohromady, protože jedině pak mají celkový vliv na volební systém. Proto například byla upravená D'Hondtova formule v ZVP v kombinaci s dalšími prvky volební reformy zrušena, kdežto v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů nevádí, neboť nemá při existenci jednoho velkého volebního obvodu prakticky žádný dopad na výsledek voleb.

5.5. Zkrácení volebního období

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 9. 2009 Pl. ÚS 27/09, jímž byl derogován ústavní zákon o zkrácení volebního období PS (zákon č. 195/2009 Sb.) nebyl sice přímým zásahem do volebního systému, nicméně vymezil do budoucna meze ústavním zákonům a přinutil politickou reprezentaci k reakci spočívající ve změně Ústavy ČR⁷⁵, a to konkrétně v podmínkách nutných k rozpuštění PS a konání předčasných voleb⁷⁶.

Ústavní soud ve svém nálezu vyslovil názor, že tento ústavní zákon přijatý ad hoc je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratické právního státu.⁷⁷ Jednu z podstatných náležitostí právního státu Ústavní soud vidí v obecnosti ústavního zákona. Ta v tomto případě naplněna nebyla a „ústavní zákon č 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale svým obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem...“⁷⁸ Ústavní soud se pak ve své argumentaci odvolává na parlamentní rozpravu z roku 1998, kdy byl přijat zákon obdobný, ve které zaznělo varování před Ad hoc změnami Ústavy s tím, že jde o nebezpečný precedens nejvyšší právní síly vedoucí k tomu, že by snad bylo možné z momentálních utilitárních politických důvodů měnit základní zákon země. Další rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu spatřoval Ústavní soud v retroaktivitě zákona. Retroaktivní zákon je totiž podle Ústavního soudu v přímém rozporu s principem právní jistoty. Jediným

⁷⁴ Více o okolnostech přijetí volební reformy viz. CHARVÁT, Jakub; *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, 232 s., ISBN 978-80-247-4700-2, s. 101-120

⁷⁵ Zákon č. 319/2009 Sb.

⁷⁶ Článek 35 odst. 2 Ústavy ČR

⁷⁷ Článek 9 odst. 2 Ústavy ČR

⁷⁸ Pl. ÚS 27/09, str. 10

důsledkem rozhodnutí Ústavního soudu pak bude, že tehdejší demokratickým způsobem ustanovená PS bude vykonávat svou funkci až do řádného konce svého volebního období.

Ústavní soud se svým nálezem vyslovil proti účelovým ad hoc změnám Ústavy. Ne každá taková změna v budoucnosti by musela být totiž vedena „šlechtným“ úmyslem zvolit novou PS, ale úmysly by mohly být daleko temnější, například ad hoc omezit pravomoci prezidenta, volební období si naopak prodloužit, apod. Ústavní soud ve svém nálezu vymezil některé z podstatných náležitostí demokratického právního státu, která jsou nezměnitelná (tzv. materiální jádro Ústavy) s tím, že on je jejich strážcem.

5.6. Volby do zastupitelstva Prahy

Posledním důležitým nálezem Ústavního soudu týkající se volebních systémů bylo jeho rozhodování v souvislosti se stížností na neplatnost usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2011 Pl. ÚS 52/10, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí návrhu na neplatnost voleb do Zastupitelstva hl. města Prahy v roce 2010. Toto rozhodnutí se ve svém důsledku týkalo hodnocení volebního systému, ať už by byl použit pro volbu jakéhokoliv zastupitelského sboru. Stěžovatelé, tři menší politické subjekty, jimž se nepodařilo ve volbách do zastupitelstva hl. města Prahy získat ani jeden mandát, kromě zrušení tohoto usnesení Městského soudu požadovaly také zrušení části zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jež umožňuje nejpozději 85 dnů před konáním voleb území obce rozčlenit na více volebních obvodů⁷⁹. Tím se nakonec Ústavní soud z procesních důvodů vůbec nezabýval a návrh byl v tomto bodě odmítnut.

Stěžovatelé tvrdili, že usnesením Městského soudu byla porušena některá jejich základní práva a svobody vycházející z Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Jednalo se zejména o ustanovení týkající se svobodné soutěže politických stran⁸⁰, práva na rovný přístup k voleným funkcím⁸¹ a volby členů zastupitelstev na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.⁸² Stěžovatelé zejména nesouhlasili s porušením principu rovnosti hlasů v důsledku vytvoření rozdílně velikých volebních obvodů. Dále s porušením principu poměrného zastoupení, na

⁷⁹ Paragraf 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb.

⁸⁰ Článek 5 Ústavy ČR

⁸¹ Článek 21 odst. 4 a článek 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech

⁸² Článek 102 Ústavy

jehož základě se volby do zastupitelstev konají,⁸³ v důsledku rozdělení Prahy na více obvodů a tím zvýšení přirozeného prahu pro získání mandátu nad uzavírací klauzuli a také pro účelové zneužití práva, jelikož cílem rozdělení Prahy na více volebních obvodů mělo být právě poškození politických stran stěžovatelů.

Magistrát se proti tomu před Ústavním soudem bránil zejména s poukazem na argumenty, že jde o snahu řešit politický boj soudní cestou, že rozdělení Prahy na volební obvody proběhlo jednak zcela v souladu se zákony a jednak není v historii voleb do zastupitelstva hl. města Prahy ničím neobvyklým. Cílem nebylo nikoho poškodit, ale přiblížit kandidáty voličům. V neposlední řadě pak magistrát odmítl argumenty o porušení principu poměrného zastoupení, což dokládá na výpočtu výsledků předchozích voleb. I kvůli těmto výpočtům a volebním kalkulacím, kterými obě strany před Ústavním soudem argumentovaly, si Ústavní soud nechal vypracovat posudky nezávislými odborníky, kteří měli zodpovědět zejména dotazy související s dopadem rozdělení Prahy na více volebních obvodů na výsledek voleb.

Ústavní soud nakonec návrh stěžovatelů zamítl, a to zejména z těchto důvodů: Ačkoliv rozdělení Prahy na volební obvody vliv na výsledek voleb mělo, tak se stěžovatelům nepodařilo prokázat účelovost takového jednání, zejména úmysl některé subjekty apriorně poškodit a omezit volnou soutěž politických sil. Naopak obstála tvrzení magistrátu, proč byla Praha na volební obvody rozdělena: a) zvýšit transparentnost voleb volebními lístky s cca 180 kandidáty oproti volebním lístkům s cca 1500 kandidáty, b) snaha zvýšit šance lokálních uskupení, c) možnost lepšího využití preferenčního hlasování, d) užší vazba kandidátů na voliče, e) ekonomické úspory.⁸⁴ Rovnost volebního práva také podle Ústavního soudu porušena nebyla, jelikož jednotlivé obvody se sice velikostně lišily, ale ne natolik, aby zakládaly nerovnost volebního práva, kde teorie za rozumně ospravedlnitelnou považuje ještě 30 % odchylku⁸⁵ a v Praze činil rozdíl mezi největším a nejmenším obvodem 8,42 % obyvatel. Rozdělení Prahy na volební obvody pak sice zvýšilo hodnotu přirozeného prahu, ale ne natolik, aby to ohrožovalo demokratickou substanci proporcionálního systému, za kterou by Ústavní soud považoval např. 10 % klauzuli.⁸⁶ Navíc ústavodárce umožnil, aby se volby do zastupitelstva konaly na základě většinového systému, což by mělo na výsledek mnohem větší dopad. Ústavní soud znovu konstatoval, že existuje několik volebních parametrů a

⁸³ Paragraf 2 zákona o volbách do zastupitelstev

⁸⁴ Pl. ÚS 52/10 odst. 55

⁸⁵ Pl. ÚS 52/10 odst. 60

⁸⁶ Viz Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000

teprve jejich kombinace určuje charakter volebního systému a nelze je tedy posuzovat zvlášť. V neposlední řadě pak Ústavní soud konstatoval, že volební soudnictví je specifické odvětví, „pro které je žádoucí, aby volební soudy zachovávaly zdrženlivost při revizi výsledků voleb.“⁸⁷

Mnou na konci minulého odstavce citovanou větu z odůvodnění nálezu lze vnímat jako naprosto klíčovou pro případné budoucí rozhodování o stížnosti na neplatnost voleb. Prohlášení neplatnosti voleb je totiž natolik intenzivním zásahem do politického systému, že musí být odůvodněno jen zcela zjevným nesouladem volebního systému nebo průběhu voleb se zákonem nebo ústavním pořádkem. Pozitivně lze v souvislosti s rozhodováním Ústavního soudu vnímat zpracované analýzy volebních výsledků, o které argumentačně opřel Ústavní soud odůvodnění svého rozhodnutí v případě stížnosti na neplatnost voleb do Zastupitelstva hl. města Prahy. Jinak stejně jako v případě Velkého volebního nálezu neposuzoval Ústavní soud jednotlivé parametry volebního systému zvlášť, ale dohromady v kombinaci i s důrazem na úmysl ústavodárce.

5.7. První volby ve sjednoceném Německu

Prvním uvedeným rozhodnutím Spolkového ústavního soudu je rozhodnutí týkající se prvních voleb do Spolkového sněmu ve sjednoceném Německu 2 BvE 1/90 z 29. 9. 1990. Toto rozhodnutí volbám samotným konaným v prosinci roku 1990 předcházelo a mělo značný dopad na úpravu zákona, podle kterého byl první Spolkový sněm sjednoceného Německa volen.

Stěžovatelé, tři menší politické strany, které se chtěly účastnit prvních voleb do Spolkového sněmu po sjednocení Německa, namítaly rozpor BWahlG, podle kterého se na základě smlouvy mezi SRN a NDR měly volby konat, s GG, a to konkrétně s článkem 38 ve spojení s článkem 21 GG. Terčem byla zejména 5% uzavírací klauzule, která podle nich porušovala princip rovných šancí politických stran spolu s principem rovnosti hlasů. Spolkový ústavní soud dal stěžovatelům za pravdu a sám uvedl ve svém rozsudku řešení, asi i vzhledem k tomu, že do termínu voleb již nezbývalo příliš mnoho času, které by považoval za ústavně konformní.

⁸⁷ Pl. ÚS 52/10, str. 16

Spolkový ústavní soud se ve svém odůvodnění vyjádřil obecně k principu volební rovnosti a rovnosti šancí politických stran ve volbách konaných na principu poměrného zastoupení, kde každý zásah do takové rovnosti musí být odůvodněn závažnými důvody, aby byl ospravedlněn. Uzavírací klauzule bezpochyby takovým zásahem je a její existence je ospravedlněna jedním z cílů voleb, a to vytvořením zastupitelského sboru schopného vyjádřit vůli voličů a vytvořit vládní většinu, což by se při neexistenci uzavírací klauzule a roztržitého politického spektra značně stěžovalo. K tomu se koneckonců Spolkový ústavní soud v minulosti několikrát vyjadřoval⁸⁸ a uzavírací klauzuli ve výši 5 % shledal ústavně konformní a ospravedlněnou svým účelem.

Tato ospravedlnitelnost ale neplatí jednou pro vždy a za jakýchkoliv podmínek. První německé volby se nepochybně konaly za zvláštních podmínek, jako bylo například rozšíření volebního území o nové spolkové země. Navíc strany v SRN a bývalé NDR měly nerovné podmínky. Zatímco ty první se mohly 40 let svobodně rozvíjet, ty druhé byly perzekuovány a zakazovány a za tak krátkou dobu, která zbývala do prvních voleb, neměly možnost svůj handicap dohnat. Navíc vzhledem k velikosti bývalé SRN a NDR by tyto strany v případě celonárodního sčítání dále znevýhodněny tím, že chtěly-li by překonat uzavírací klauzuli jen získáním hlasů z nových spolkových zemí, musely by zde získat podporu cca 24% voličů. Naproti tomu stranám bývalé SRN by stačilo na území starých zemí získat pouze něco přes 6 % hlasů, aby celonárodně přesáhly uzavírací klauzuli.⁸⁹

Řešením této nerovnosti by podle Spolkového ústavního soudu nebyla ani možná kombinace jednotlivých stranických kandidátek pro překročení uzavírací klauzule. V takovém případě by se dvěma stranám, které by však nikdy nepostavily kandidátky ve stejné spolkové zemi, sčítaly hlasy pro účel překročení uzavírací klauzule. Z praktických důvodů by však jen málokterá strana našla odpovídajícího partnera a navíc by to pro voliče mohlo znamenat, že pomáhá získat mandát straně, kterou vůbec volit nechtěl.

Řešením oproti tomu podle Spolkového ústavního soudu byla regionalizace uzavírací klauzule na staré a nové spolkové země. Straně by tedy stačilo překročit uzavírací klauzuli buď v bývalých spolkových zemích SRN, aby měla nárok na mandáty podle druhých hlasů ve starých spolkových zemích, anebo v bývalých spolkových zemích NDR, a to by pak měla nárok na mandáty podle nových hlasů v nových spolkových zemích.⁹⁰

⁸⁸ 2 BvE 2/56, 2 BvR 193/70

⁸⁹ 2 BvE 1/90, odst. 54

⁹⁰ 2 BvE 1/90, odst. 75

Ani případná regionalizace uzavírací klauzule by však neodstranila nevýhody, které politické strany z bývalé DDR měly oproti stranám SRN díky tomu, že se nemohly 40 let svobodně rozvíjet a musely se během několika měsíců připravit na celonárodní volby. Proto Spolkový ústavní soud vyslovil názor, že by strany do této doby aktivní na území bývalé NDR mohly do voleb sestavovat společné kandidátní listiny, což by mělo zmenšit jejich znevýhodnění v nadcházejících volbách a zvýšit šance na případný úspěch.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu mělo u politické reprezentace odezvu a volební zákon byl upraven způsobem, který ve svém rozhodnutí německý ústavní soud naznačil. V odůvodnění rozhodnutí Spolkového ústavního soudu se dá spatřovat jedna zásadní myšlenka a princip pro fungování volebních a ústavních soudů obecně. A to, že věc jakkoliv už jednou rozhodnutá a ospravedlněná, neplatí jednou pro vždy a za jakýchkoliv podmínek. Ale právě podstatná změna podmínek může způsobit, že věc se začne jevit v jiném světle a jiných souvislostech a je potřeba ji přehodnotit. A právě to se stalo v tomto případě s uzavírací klauzulí.

5.8. Hlasovací stroje a kontrola voleb

V případě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 z 3. 3. 2009 nešlo ani tak o samotné prohlášení federálního nařízení o hlasovacích strojích⁹¹ jako protiústavního, jako spíše o princip, s jakým Spolkový ústavní soud přistupuje k platnosti voleb, které jsou konány na základě právního předpisu, jenž je v rozporu s GG.

V tomto případě šlo o používání hlasovacích strojů ve volbách do Spolkového sněmu v roce 2005. Jejich používání umožňoval paragraf 35 BWahlG s tím, že další podrobnosti provádělo federální nařízení o hlasovacích strojích. Toto nařízení bylo prohlášeno za neústavní, protože nezajišťovalo, že budou používány pouze takové hlasovací stroje, jež umožňují konání voleb podle principů vyžadovaných GG. Šlo zde o rozpor nařízení s článkem 38 GG ve spojení s článkem 20 odst. 1a článkem 21 odst. 1 GG, kdy hlasovací stroje schválené na základě nařízení neumožňovaly dostatečnou kontrolu voleb.

Spolkový ústavní soud tedy nařízení zrušil. Zároveň ale nepovažoval za nutné naříditi přepočítávání výsledků voleb do Spolkového sněmu z roku 2005 nebo snad dokonce prohlásit

⁹¹ Bundeswahlgeräteverordnung

volby v dotčených obvodech⁹² z tohoto důvodu za neplatné. Volby byly totiž konány s důvěrou v ústavnost federálního nařízení o hlasovacích strojích a nepodařilo se ani v náznacích zjistit, že by hlasovací stroje nefungovaly nebo snad byly manipulovány. Případný dopad na výsledek voleb tak byl naprosto marginální, byl-li vůbec nějaký. Zájem na fungování zvoleného Spolkového sněmu, zvoleného s důvěrou v ústavnost celého procesu, jednoznačně převážil nad neústavností federálního nařízení o hlasovacích strojích a navíc byl jeho dopad na výsledek voleb maximálně tak marginální. Nebylo nutné proto ani provádět jakoukoliv kontrolu voleb⁹³

Spolkový ústavní soud se při své činnosti řídil principem minimalizace zásahů do již zvolených zastupitelských sborů. Zvláště když byly zvoleny s důvěrou v ústavnost a zákonnost celého procesu a případný dopad rozporů s ústavou nebo zákonem na výsledek voleb by byl zanedbatelný. Tímto obecným principem by se podle mě měly volební soudy vždy řídit s vědomím toho, jak intenzivním zásahem do politického systému je prohlášení voleb za neplatné.

5.9. Negativní váha hlasu

Dlouhodobým problémem německého volebního systému při volbách do Spolkového sněmu byl, jak už jsem uvedl, problém převislých mandátů a s tím spojený fenomén negativní váhy hlasu. Tento efekt mohl nastat ve spolkových zemích, ve kterých měla nějaká ze stran nárok na převislý mandát tak, jak jsem to popisoval v první části této bakalářské práce. V takových spolkových zemích mohla nastat situace, že druhý hlas voliče pro stranu nezvýšil celkový počet mandátů, na které strana měla nárok (ty se podle druhých hlasů rozdělovaly na celostátní úrovni), ale zvýšil počet mandátů, na které měla strana proporčně nárok ve spolkové zemi, kde už měla nárok na převislý mandát (ty se rozdělovaly podle jednotlivých států). To reálně stranu o tento převislý mandát připravilo a volič by býval udělal lépe, kdyby stranu nevolil, protože by měla o mandát navíc. Existuje celá řada případů⁹⁴, které ukazují, jak by více hlasů podle druhých hlasů pro danou stranu o mandát připravilo a naopak. Převislé

⁹² Jednalo se o zhruba dva miliony voličů ve spolkových zemích Braniborsko, Hesensko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc a Sasko-Anhaltsko - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 odst. 3

⁹³ 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, odst. 160 a dále

⁹⁴ Více na Wahlrecht [online]. 2013. [cit. 2014-07-01] *Geschichte der Überhangmandate im Deutschen Bundestag*, Dostupný z WWW: <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/ueberhist.html>

mandáty pak samy osobě narušovaly proporční rozdělení mandátů mezi stranami, protože strana díky nim získala mandáty navíc oproti tomu, na kolik by měla nárok podle proporčního rozdělení mandátů podle druhých hlasů.

Tento efekt se dá ukázat na příkladu voleb do Spolkového sněmu v roce 2005.⁹⁵ Volby se konaly 18. září 2005 s výjimkou okrsku Dresden I, kde byly kvůli úmrtí jednoho z kandidátů a následnému přetisku hlasovacích lístků odloženy až na 2. října 2005. 2. října již ale samozřejmě celkové výsledky byly dávno známy a bylo jasné, že pakliže kandidát CDU v okrsku Dresden I vyhraje (podle prvních hlasů) je tu velká šance, že díky tomu CDU získá v Sasku nárok na další převislý mandát. Předpokladem pro to však bylo, že kandidátní listina CDU nesmí obdržet příliš druhých hlasů (v extrémním případě by dokonce strana mohla o 1 mandát celkově přijít), které by stranu o tento převislý mandát připravily (navíc většina CDU/CSU oproti SPD byla ve Spolkovém sněmu jen velmi těsná). To by se stalo v důsledku toho, že by CDU získala v Sasku nárok na proporční přidělení dalšího mandátu na úkor své kandidátní listiny v jiné spolkové zemi. Tím by se z dalšího mandátu v Sasku namísto převislého stal mandát normální, jehož ztráta by nebyla ve spolkové zemi, ve které CDU o tento mandát přišla na účet CDU v Sasku, kompenzována. Voliči CDU by tak volbou své strany podle druhého hlasu vlastní stranu vlastně poškodili. CDU a FDP proto před doplňovacími volbami v okrsku Dresden I rozjely kampaň, ve které své voliče prosily, aby prvním hlasem podpořily kandidáta CDU a svým druhým hlasem stranickou kandidátku FDP.⁹⁶ Snaha byla nakonec úspěšná a CDU získala díky tomu o jeden převislý mandát navíc.

Zmíněnými problémy se samozřejmě několikrát zabýval i Spolkový ústavní soud a svými dvěma posledními rozhodnutími (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 z 3. 7. 2008 a 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 z 25. 7. 2012) donutil německou politickou reprezentaci k odstranění tohoto problému, ačkoliv to samozřejmě nebylo poprvé, co se podobnou věcí zabýval.⁹⁷

Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 z roku 2008 dospěl k závěru, že tehdejší znění paragrafu 7 odst. 3 ve spojení s paragrafem 6 odst. 4 a 5

⁹⁵ Wahlrecht [online]. 2005. [cit. 2014-07-01] *Mögliche Auswirkungen der Nachwahl 2005 im Wahlkreis Dresden I*, Dostupný z WWW: <http://www.wahlrecht.de/ueberhang/beispiel-bundestagswahl-2005.html>

⁹⁶ Spiegel [online]. 2005. [cit. 2014-07-01] *Sitzverteilung im Bundestag: Union baut Vorsprung aus*, Dostupný z WWW: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sitzverteilung-im-bundestag-union-baut-vorsprung-aus-a-377746.html>

⁹⁷ Viz. 2 BvC 4/88, 2 BvF 1/95, 2 BvC 28/96

BWahlG vede k možnosti, že volič svým hlasem stranu ve skutečnosti poškodí a o mandát ji připraví. „*Tento efekt negativní váhy hlasu porušuje princip rovnosti a přímosti voleb*“⁹⁸ a je tedy v rozporu s článkem 38 GG.

Rovnost podílu na úspěchu vyžaduje, aby podíl každého hlasu na úspěchu byl stejný, bez ohledu na to, pro kterou stranu je a to také znamená, že každý hlas pro stranu musí mít pozitivní efekt na její výsledek. Volební systém, ve kterém strana získá více mandátů tím, že bude mít méně hlasů nebo bude mít naopak méně mandátů díky tomu, že pro ni bude hlasovat více voličů, je nejenom paradoxní, ale narušuje princip rovnosti voleb. Tento efekt negativní váhy hlasu byl důsledkem toho, že volební systém preferoval proporcionalitu rozdělení mandátů mezi jednotlivé země oproti celkovému rozdělení mandátů. Jak uvedl Spolkový ústavní soud, tak vzít v úvahu federální rozdělení země při tvorbě volebního systému je jistě legitimní. Nelze tím ale podle Spolkového ústavního soudu ospravedlnit takovýto zásah do principu rovnosti voleb a navíc si je potřeba uvědomit, že Spolkový sněm je jednotným reprezentantem všeho lidu. Navíc efekt negativní váhy hlasu není nutným následkem personalizovaných systémů poměrného zastoupení a ústava nijak nezakazuje vytvořit takový volební systém personalizovaného poměrného zastoupení, ve kterém bude efekt negativní váhy hlasu vyloučen. Možnost negativní váhy hlasu také podle Spolkového ústavního soudu narušuje princip přímosti voleb, protože voliči nejsou schopni poznat, je-li jejich hlas straně ku prospěchu nebo naopak díky němu ztrácí nárok na mandát.

Spolkový ústavní soud prohlásil příslušná ustanovení BWahlG za neústavní. Zároveň ale neprohlásil volby podle nich uskutečněné za neplatné. Ty byly totiž uspořádány s důvěrou v ústavnost celého procesu, kterému není kvůli složitosti přepočtu hlasů na mandáty úplně jednoduché porozumět, a který může vést k paradoxu negativní váhy hlasu. Navíc mandáty, o které přitom jde, tvoří jen malou část celkového počtu, a kdyby ústavní soud prohlásil volby za neplatné a Spolkový sněm rozpustil, neměl by kdo přijmout změnu BWahlG a nové volby by se tak stejně musely konat na základě neústavního předpisu.

Vzhledem k tomu, že do termínu nových voleb již nezbývalo mnoho času, považoval Spolkový ústavní soud za ústavně přijatelné řešení, když budou i nové volby konány na základě tohoto zákona, jehož pasáže byly prohlášeny za neústavní, než aby byl v rychlosti a zbrkle přijat zákon nový. Problém personalizovaného poměrného systému v Německu je totiž natolik složitý a komplexní, že by v tak krátké době nemohly být řádně prodiskutovány

⁹⁸ Tisková zpráva Spolkového Ústavního soudu číslo 68/2008, str. 1

všechny možnosti, jak efekt negativní váhy hlasu odstranit. Spolkový ústavní soud dal proto zákonodárci čas do 30. 6. 2011, do kdy se měl s celým problémem adekvátně vypořádat.⁹⁹

To se politické reprezentaci splnit nepodařilo a volební reforma byla schválena až po termínu stanoveným Spolkovým ústavním soudem a navíc poprvé v historii se nenašla na volebním zákonu shoda napříč politickým spektrem, ale byla schválena pouze hlasy CDU/CSU a FDP¹⁰⁰. Horší ovšem bylo, že daný problém adekvátně podle intencí Spolkového ústavního soudu neřešila a po stížnosti z řad opozice ji Spolkový ústavní soud zrušil.¹⁰¹ Tentokrát byla vytvořena meziparlamentní komise a nalezena shoda na volební reformě, podle které se konaly volby do Spolkového sněmu v roce 2013. Ani nová úprava však naprosto nevylučuje efekt negativní váhy hlasu, ale vylučuje jej ve spojitosti s převislými mandáty, jak bylo přáním Spolkového ústavního soudu. Ten svým rozhodnutím z roku 2008 přinutil nadvakrát politickou reprezentaci k reakci a respektování jeho názoru na soulad volebního systému do Spolkového sněmu s německou ústavou.

5.10. Evropská uzavírací klauzule

Za do značné míry přelomové rozhodnutí¹⁰² Spolkového ústavního soudu s potenciálním dopadem i na ostatní země považují zrušení 5% uzavírací klauzule¹⁰³ pro volbu německých zástupců do Evropského parlamentu. S ohledem na velikost jednotlivých zemí Evropské unie a uplatňovaný princip degresivní proporcionality při rozdělování křesel v EP mezi jednotlivé členské země docházelo k paradoxní situaci, že ačkoliv některé strany kandidující na území SRN získaly ve volbách více hlasů, než mají některé členské státy EU obyvatel, tak přesto nebyly, na rozdíl od politických stran v těchto malých státech, v Evropském parlamentu zastoupeny. To lze jednoznačně připsat na vrub účinkům uzavírací klauzule, která byla v tomto případě podle názoru Spolkového ústavního soudu v rozporu s článkem 3 odst. 1 GG (rovnost před právem - princip volební rovnosti) a článkem 21 odst. 1

⁹⁹ 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, odst. 144

¹⁰⁰ Více viz. Wahlrecht [online]. 2012. [cit. 2014-07-01] *Bundestagswahlrecht: Wir klagten vor dem Bundesverfassungsgericht – und gewannen*, Dostupný z WWW: <http://www.wahlrecht.de/bundestag/verfassungsbeschwerde-bundeswahlgesetz.html>

¹⁰¹ 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11

¹⁰² 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10

¹⁰³ Paragraf 2 odst. 7 EuWG znění z roku 2009

GG (účast politických stran na utváření vůle lidu - rovná příležitost politických stran), a proto uzavírací klauzuli pro rozpor s GG zrušil.

Přesto však Spolkový ústavní soud ponechal volby uskutečněné podle tohoto zrušeného ustanovení v platnosti, neboť se konaly s důvěrou v ústavnost celého zákona. Nové volby by mohly mít nepředvídatelný dopad na práci v Evropském parlamentu a rozdílný výsledek v případě neexistence uzavírací klauzule by se týkal jen malé části zvolených poslanců, takže se nedá říct, že by němečtí europoslanci byli zvoleni nelegitimně.¹⁰⁴

Spolkový ústavní soud v tomto případě posuzoval uzavírací klauzuli v souvislosti s principem rovnosti hlasů a principem rovného zacházení se stranami. Ustanovení, která jsou v rozporu s těmito principy (uzavírací klauzule), mohou být ospravedlněna jen závažnými důvody. A to, že bude na půdě Evropského parlamentu zastoupeno více stran a pravděpodobně bude obtížnější dosáhnout dohody, neospravedlňuje takovýto zásah do principu rovnosti hlasu a rovné příležitosti politických stran, k jakému prostřednictvím uzavírací klauzule dochází. Uspořádání Evropské unie nezávisí na většině v EP a na rozdíl od členských států zde není potřeba utvářet vládní většiny, neexistuje zde vláda a opozice. Navíc ústředním místem práce v EP jsou jednotlivé skupiny, které prokázaly vysokou schopnost integrace a ochotu spolupráce a zvýšení počtu malých politických stran by tak nemělo mít zdrcující dopad na schopnost EP dosáhnout většinového rozhodnutí v přiměřené době. Rozhodnutí soudců Spolkového ústavního soudu však nebylo jednomyslné a poměr pěti soudců ve prospěch zrušení ku třem soudcům proti zrušení dává tušit, že za institucionální změny v úloze EP (např. nutné utváření vládní většiny na půdě EP) by se případně znovu přijatá 5% uzavírací klauzule mohla jevit jak v souladu s GG.

Spolu se stížností na uzavírací klauzuli byla podána též stížnost proti přísně vázaným kandidátkám, podle kterých v Německu volby do EP probíhají. Na těch však Spolkový ústavní soud neshledal nic protiústavního.

Toto rozhodnutí Spolkového ústavního soudu o zrušení uzavírací klauzule nezůstalo bez odezvy u politické reprezentace a byla schválena novela EuWG¹⁰⁵, která stanovila uzavírací klauzuli na 3%, tak aby byl dopad rozhodnutí na složení německých europoslanců co nejvíce zmírněn. Spolkový ústavní soud přitom sám v odůvodnění svého rozhodnutí připouští potenciální dopad svého rozhodnutí na Evropský parlament, budou-li se jeho

¹⁰⁴ 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, odst. 137 a dále

¹⁰⁵ Paragraf 2 odst. 7 EuWG ve znění z roku 2013

rozhodnutím inspirovat další ústavní soudy nebo státy. To by vedlo k nárůstu počtu politických stran zastoupených v EP jedním či dvěma poslanci a určitě by ztížilo hledání efektivních většin na půdě EP. Uvidíme však, jakou odezvu nakonec toto rozhodnutí bude mít v ostatních státech.

Nakonec platnost 3% uzavírací klauzule neměla dlouhého trvání a nedošlo s jejím využitím ani k žádným volbám. I klauzule ve změněné výši byla znovu napadena na půdě Spolkového ústavního soudu a následně zrušena¹⁰⁶ stejně jako v předchozím případě pro rozpor s článkem 3 odst. 1 GG (rovnost před právem - princip volební rovnosti) a článkem 21 odst. 1 GG (účast politických stran na utváření vůle lidu - rovná příležitost politických stran). Argumenty, které k tomuto rozhodnutí Spolkový ústavní soud vedly, byly totožné s předchozími ohledně 5% uzavírací klauzule. Je sice podle Spolkového ústavního soudu pravda, že snížená 3% klauzule není natolik intenzivním zásahem do principů volební rovnosti a rovné příležitosti politických stran jako klauzule 5%, přesto je však v rozporu s těmito principy a právní ani faktické fungování EP se od předchozího rozhodnutí Spolkového ústavního soudu nezměnily natolik, aby existenci byť 3% uzavírací klauzule ospravedlnily. Toto rozhodnutí soudů Spolkového ústavního soudu opět nebylo jednomyslné, bylo přijato stejným poměrem jako rozhodnutí o 5% uzavírací klauzuli, což dává předpokládat, jak ostatně sám vyslovuje většinový názor, že případná změna okolností fungování EP ospravedlní znovuzavedení uzavírací klauzule.

Volby do EP v roce 2014 se tak poprvé konaly bez existence jakékoliv uzavírací klauzule, což má vzhledem k tomu, že SRN tvoří při volbách do EP jeden obvod s 96 mandáty významný dopad na rozdělení mandátů oproti situaci s platnou 5 % uzavírací klauzuli. V Německu tak ve volbách do EP v roce 2014 získalo alespoň jeden mandát celkem 14 stran¹⁰⁷ oproti stranám 6¹⁰⁸ ve volbách do EP v roce 2009. Zrušení tedy vedlo k výraznému nárůstu počtu německých politických stran v EP.

¹⁰⁶ 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, 2 BvR 2220/13, 2 BvR 2221/13, 2 BvR 2238/13

¹⁰⁷ Der Bundeswahlleiter [online]. 2014. [cit. 2014-06-28] *Bundesergebnis, Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014*, Dostupný z WWW:

http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_14/ergebnisse/bundesergebnisse/grafik_sitze_99.html

¹⁰⁸ Bundeswahlleiter [online]. 2009. [cit. 2014-06-28] *Bundesergebnis, Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2009*, Dostupný z WWW:

http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/grafik_sitze_99.html

6. Porovnání zásahů

Porovnávám-li zásahy obou soudů do volebních systémů a volebního zákonodárství obou zemí, za posledních dvacet let, najdeme mezi činností obou soudů jak rozdíly, tak některé společné body.

Tak především Spolkový ústavní soud působil ve stabilním po více jak čtyřicet let utvářeném politickém prostředí a nemusel proto, jak již bylo zmíněno výše, řešit otázky spojené se základním fungováním politických stran a svobodné soutěže politických sil. Naproti tomu český ústavní soud působil v prostředí teprve utvářejícího se demokratického právního státu, ve kterém se chtě nechtě musel svými rozhodnutími podílet na utváření základních pravidel pro svobodnou soutěž politických stran. Z toho pohledu je logické, že Ústavní soud ČR ke zvýšení přesvědčivosti svých rozhodnutí hledá inspiraci u svého německého protějšku, popřípadě jiných ústavních soudů s dlouhou rozhodovací tradicí. Na tomto místě je třeba ale zdůraznit, že rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, stejně jako jiných ústavních soudů, působí na Ústavní soud ČR pouze silou své argumentační přesvědčivosti nikoliv formálně závazně¹⁰⁹. Je tedy pouze na soudcích Ústavního soudu ČR nakolik budou hledat oporu pro odůvodnění svých rozhodnutí u jiných obdobných institucí v cizině a nakolik si vystačí se závěry učiněnými v minulosti českými soudy, odbornou literaturou popřípadě nebudou svá rozhodnutí opírat ani o ně. A přestože v rozhodnutích Ústavního soudu ČR odkazy zahraniční judikaturu rozhodně nalezneme, tak se můžeme setkat i s kritikou z vnitřních řad¹¹⁰ Ústavního soudu ČR, poukazující na neochotu se zabývat komparací zahraničních úprav a judikatury, protože i vzhledem k délce platnosti stávajícího ústavního pořádku se závěry z domácí tradice nedají brát podle některých soudců Ústavního soudu ČR jako plně adekvátní. Další věcí, že jakýkoliv odkaz na rozhodnutí soudu v cizí zemi je třeba vždy pečlivě zasadit do domácího kontextu. Okolnosti každého případu jsou jedinečné a nelze mechanicky aplikovat rozhodnutí a odůvodnění přijatá v jedné zemi v zemi jiné tím spíše, že kontext každého ustanovení se časem může změnit a postavit již jednou rozhodnutou věc do úplně jiného světla.

¹⁰⁹ Usnesení NSS ze dne 24.6.2014 k řízení VOL 16/2014, odst. 10 Odlišného stanoviska

¹¹⁰ Odstavec VI. odlišného stanoviska soudců Ústavního soudu ČR Elišky Wagnerové a Františka Duchoňe k Pl. ÚS 52/10

6.1. Uzavírací klauzule

Uzavírací klauzule existuje při volbách do dolních komor parlamentů v obou zemích. A jak konstatoval Spolkový ústavní soud, tak smyslem její existence je, že cílem voleb není pouze zvolení politické reprezentace, jež by zrcadlově odrážela přání voličů, ale také vytvoření parlamentu jako orgán státu s fungující a akceschopnou většinou, čemuž uzavírací klauzule napomáhá¹¹¹. Jde sice o opatření narušující princip rovnosti volebního práva, ale po neblahých zkušenostech z fungování meziválečného evropského parlamentarismu „je z hlediska reprezentativní demokracie přípustné, zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému „přemnožení“ politických stran a tím ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.“¹¹²

Ústavní sody obou zemí se smyslem existence uzavírací klauzule zabývaly již v počátcích fungování politických systémů po předchozí nedemokratické zkušenosti a oba její použití ve volebních zákonech ospravedlnily zejména s ohledem na výše uvedené účely její existence. Ústavní soud ČR se ve svém Nálezu při stížnosti DEU¹¹³ přímo neodvolával na Spolkový ústavní soud a jeho odůvodnění, ale zasadil své rozhodnutí obecně do zkušenosti s fungováním proporcí volebních soustav v evropských zemích a nutnosti integrace politického spektra, která je v evropských zemích obvyklá a ústavními soudy posvěcená.

V Německu se Spolkový ústavní soud musel vzhledem k federální struktuře vypořádat i se stížnostmi regionálních stran, že by mohla uzavírací klauzule platit pro každou Spolkovou zemi zvlášť¹¹⁴, což odmítl a ponechal ustanovení o celostátní uzavírací klauzuli v platnosti. Jak bylo uvedeno na začátku, můžeme se setkat s volebními systémy, ve kterých je uzavírací klauzule určena, popřípadě nějakým způsobem modifikována, s ohledem na regionální rozdělení dané země. To je však výrazem libovůle zákonodárce a nikoliv ústavní nutnosti spojené za normálních okolností se zachováním principu rovnosti hlasu v etnicky

¹¹¹ 2 BvE 2/56 odstavec 28

¹¹² Pl. ÚS 25/96 str. 5

¹¹³ Pl. ÚS 25/96

¹¹⁴ Stížnost regionální Bayernpartei na volby do Spolkového sněmu 2 BvE 2/56, V prvních poválečných volbách do Spolkového sněmu totiž platila uzavírací klauzule pro každou Spolkovou zemi zvlášť a až následně byla zavedena celostátní uzavírací klauzule, RITTER, Gerhard; NIEHUSS, Merith; *Wahlen In Deutschland 1946-1991: Ein Handbuch*, Mnichov: C.H.BECK, 1991, 296s., ISBN 3-406-35207-3, s. 91

homogenních společnostech. Na druhou stranu v jiném kontextu a za jiných okolností může být právě regionalizace uzavírací klauzule opatřením podmiňující konání voleb za podmínek rovnosti šancí soutěžících subjektů, jako se tomu stalo v případě prvních voleb do Spolkového sněmu ve sjednoceném Německu.

Naopak Ústavní soud ČR musel řešit modifikaci uzavírací klauzule pro volební koalice stran, které při volbách do Spolkového sněmu nejsou umožněny, a tak se ve svém rozhodnutí nemohl, jak to jindy udělal, podobným případem v Německu inspirovat. Zavedení sčítacího principu pro překročení uzavírací klauzule podle počtu členů koalice nakonec Ústavní soud ponechal v platnosti i s ohledem na to, že v evropských zemích existuje celá heterogenita účelů posuzování volebních koalic včetně těch případů, jako je SRN, jejichž volební zákonodárství koalice vůbec neumožňují.

Uzavírací klauzule u voleb do EP pak díky tomu, že se na půdě EP netvoří vládní většina, ztrácí část svého ospravedlnění. To byl hlavní důvod, proč ji Spolkový ústavní soud opakovaně prohlásil za v rozporu s GG. Se stejným případem se nyní bude muset vypořádat i Ústavní soud ČR a argumenty pro a proti budou skoro jistě téměř totožné s těmi, jež posuzoval Spolkový ústavní soud z toho důvodu, že NSS, který celou věc Ústavnímu soudu ČR předložil, právě z rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve své argumentaci vycházel. Dopředu se však nedá rozhodně říct, že Ústavní soud ČR, rozhodne stejně jako svůj německý protějšek. Nakonec i rozhodnutí Spolkového ústavního soudu byla v těchto případech přijatá nejtěsnější většinou a nedá se tedy říci, že by jeho stanovisko v tomto případě, bylo mezi ústavními soudci potažmo ústavními právníky drtivě převažující.

6.2. Ekonomické překážky

Ekonomické aspekty volebních zákonů přímo neovlivňují složení volených sborů. Přesto se nemalou mírou na tom, co bychom mohli nazvat svobodná a volná soutěž politických sil, podílí. V této souvislosti Ústavní soud ČR poznamenal, že „*demokracie je ve své podstatě zaměřena proti privilegiím*“¹¹⁵ a s odkazem na Spolkový ústavní soud uvedl, že „*každý má vykonávat svá státoobčanská práva co do formy a způsobu s maximální mírou*

¹¹⁵ Pl. ÚS 30/98 str. 5

rovnosti“¹¹⁶ a „že každý musí mít bez ohledu na sociální rozdíly, zvláště pak na svůj původ, svou národnost, své vzdělání nebo svůj majetek, stejnou šanci stát se členem parlamentu“¹¹⁷ Dosáhnout v tomto ohledu úplné rovnosti není fakticky nikdy možné, přesto je žádoucí, aby volební zákony tuto nerovnost (ekonomickou) dále neprohlubovaly a nezakládaly tak diskriminační podmínky politické soutěže.

Volební kauce (jež kaucemi v obvyklém slova smyslu ani nebyly) v ZVP takovéto apriorní ekonomické překážky představovaly a byly proto Ústavním soudem ČR nakonec zrušeny. Ústavní soud ČR přitom poukázal na absenci volebních kaud v evropských zemích s poměrným volebním systémem¹¹⁸. Dalším ustanovením obdobného charakteru bylo stanovení hranice pro zisk příspěvku na úhradu volebních nákladů. V tomto případě se Ústavní soud ČR ve svých závěrech plně opíral o rozhodnutí učiněná o cca 30 let dříve jeho německým protějškem a vyšel z jeho závěrů.¹¹⁹ Spolkový ústavní soud se zde vyslovil proti vytváření apriorních ekonomických překážek v politické soutěži. Obecná zásada rovnosti (Článek 3 odst. 1 GG) vyžaduje, aby se každý hlas počítal stejně a měl stejnou hodnotu.¹²⁰ Za účelem integrace politického spektra a vytvoření vládní většiny je pak sice uzavírací klauzule narušující tento obecný princip rovnosti ospravedlnitelná, musíme jí ale odlišit od dalších kumulujících se (ekonomických) překážek politické soutěže za rovných podmínek. Právě tu představuje stanovení hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů, jehož cílem není primárně integrace politického spektra jako spíše zjištění vážnosti volebních úmyslů. Spolkový ústavní soud pak označil hranici 2,5% získaných hlasů jako příliš vysokou pro nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů a zisk 0,5% hlasů označil jako dostatečný důkaz vážnosti volebních úmyslů.¹²¹

Ústavní soud ČR tak po vzoru Spolkového ústavního soudu zabránil svými rozhodnutími některým možná i účelově vedeným snahám o omezení politické konkurence, na bázi ekonomické diskriminace, v teprve se utvářejícím systému politických stran.

¹¹⁶ 2 BvR 193/74

¹¹⁷ 2 BvR 193/74

¹¹⁸ Pl. ÚS 40/2000 str. 12

¹¹⁹ 2 BvE 1, 3, 5/67

¹²⁰ 2 BvE 1, 3, 5/67 odst. 212

¹²¹ 2 BvE 1, 3, 5/67 odst. 217

6.3. Platnost voleb

Co se týče platnosti voleb, jež se konaly podle zákona, jehož části by nebyly v souladu s ústavou, tak zatím zde není možnost komparace mezi ústavními soudy obou zemí, jelikož v ČR zatím nenastala situace, že by Ústavní soud prohlásil ty části volebního zákona, jež přímo ovlivňují složení voleného sboru, za protiústavní. Tato situace ale několikrát nastala v souvislosti s rozhodovací činností Spolkového ústavního soudu. V posledních letech se jednalo zejména o ustanovení BWahlG, která umožňovala vznik fenoménu negativní váhy hlasu a podle kterých už byl Spolkový sněm zvolen. Dále o ustanovení EuWG týkající se 5% uzavírací klauzule pro již zvolené členy EP za Německo ve volbách v roce 2009. A nakonec ustanovení prováděcího předpisu dovolující¹²² používání hlasovacích strojů, které neumožňovaly dostatečnou zpětnou kontrolu voleb a za jejichž použití byli zvoleni členové Spolkového sněmu v roce 2005.

Nejméně problematický z hlediska platnosti volby zvolených zástupců je poslední příklad používání hlasovacích strojů neumožňující zpětnou kontrolu voleb. Za prvé se zrušená ustanovení vůbec netýkala způsobu výpočtu složení členů Spolkového sněmu, ale pouze procedury samotného hlasování voličů. A za druhé zde nebyl ani stín podezření, že by snad byly volby nějakým způsobem manipulovány a bylo tedy využito toho, že hlasovací stroje neumožňovaly přepočítání hlasování. Dopad protiústavních ustanovení na složení Spolkového sněmu tak byl naprosto marginální, byl-li vůbec nějaký a i s ohledem na důvěru v ústavnost celého procesu voleb, zde nebyl důvod prohlásit volbu členů Spolkového sněmu za neplatnou.

Složitější situace v tomto smyslu nastala u fenoménu negativní váhy hlasu. Za neústavní byla v tomto případě prohlášena ustanovení zákona, jež měla přímý vliv na složení Spolkového sněmu. Ale vzhledem k tomu, že tato ustanovení měla vliv na zvolení jen velmi malého procenta všech členů Spolkového sněmu. A také s ohledem na to, že kdyby došlo k prohlášení voleb z roku 2005 do Spolkového sněmu za neplatné, tak by došlo k paradoxní situaci, že by zde neexistovalo těleso, jež by mohlo přijmout novelu BWahlG, jež by byla v souladu s GG. A vzhledem ke složitosti celého volebního procesu v Německu dokonce Spolkový ústavní soud posvětil to, že i následující volby do Spolkového sněmu budou konány podle zákona, jehož všechna ustanovení nejsou v souladu s GG, tak aby byl čas, celou

¹²² Bundeswahlgeräteverordnung

problematiku volebního systému do Spolkového sněmu dostatečně prodiskutovat a adekvátně na ní reagovat.

Případ 5% uzavírací klauzule u voleb do EP představoval pro Spolkový ústavní soud případ, ve kterém by bylo nejsnadnější výsledkem voleb respektive platnost zvolení některých kandidátů prohlásit za neplatné. Při prohlášení 5% uzavírací klauzule za v rozporu s GG zde totiž nebyl problém výsledky přepočítat a zjistit tak, kteří kandidáti by byli bývali zvoleni při neexistenci uzavírací klauzule a které zvolené kandidáty při platnosti 5% uzavírací klauzule by nahradili. Přesto k tomuto kroku Spolkovní ústavní soud nepřistoupil a volbu všech německých europoslanců ponechal v platnosti s ohledem na to, že volby se konaly s důvěrou v ústavnost celého procesu, zrušená ustanovení měla vliv na zvolení jen malé části německých europoslanců a případné opakování by mohlo způsobit nepředvídatelný dopad na práci EP.

Návrh na zrušení uzavírací klauzule u voleb do EP se nyní díky rozhodovací činnosti NSS¹²³ dostal i na půdu Ústavního soudu ČR. Jak již bylo zmíněno, tak není dopředu možné říci, jak Ústavní soud rozhodne v samotném merituu věci. Dá se však předpokládat, že i když prohlásí ustanovení o uzavírací klauzuli jako v rozporu s ústavním pořádkem, tak ponechá volbu všech zvolených zástupců v platnosti. A argumentačně ho k tomu povedou podobné, ne-li totožné důvody jaké k tomu vedly Spolkový ústavní soud. Jak voliči, tak kandidáti při volbách počítali s platností a ústavností uzavírací klauzule a tedy v ústavnost celého volebního procesu. Neexistence uzavírací klauzule by měla vliv pouze na volbu dvou českých europoslanců. A nakonec by byla případná změna osob českých europoslanců na základě rozhodnutí Ústavního soudu v rozporu s obecným principem právní jistoty.

6.4. Kontext rozhodnutí

Oba soudy svými rozhodnutími také ukázaly, že volební právo a volební systém musíme posuzovat v návaznosti na neustále se měnící okolnosti, jež teprve ve svém souhrnu tvoří výsledný efekt. A věc již jednou rozhodnutá se může při podstatné změně okolností jevit v jiném světle. Případem takových rozhodnutí je otázka volebních kaucí v ČR nebo otázka

¹²³ NSS ČR [online]. 2014. [cit. 2014-07-03] *Volební senát předkládá Ústavnímu soudu návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule pro volby do EP*, Dostupný z WWW: <http://www.nssoud.cz/Volebni-senat-predklada-Ustavnimu-soudu-navrh-na-zruseni-5-uzaviraci-klauzule-pro-volby-do-EP/art/2118>

uzavírací klauzule v případě prvních voleb ve sjednoceném Německu. Roli v tomto ohledu pak také samozřejmě hraje faktická generační obměna soudců ústavních soudů, obzvláště jde-li o rozhodnutí, jež jsou přijímána jen těsnými většinami, může být výměna byt' jen jednoho soudce klíčová.

Co se vlastních dopadů rozhodnutí ústavních soudů týká, nemůžeme ani v případě ČR ani SRN říci, že by se jejich rozhodnutí setkala u politické reprezentace vždy s pozitivní odezvou v tom smyslu, že by výtky ústavních soudců směrem k volebním zákonům byly bez výhrad okamžitě zakomponovány do volebních novel. O tom svědčí i to, že Ústavní soud ČR musel dvakrát rušit ustanovení o příspěvku na úhradu volebních nákladů z toho důvodu, že byla stanovena příliš vysoko, ačkoliv zákonodárci naznačil, jakou hranici bude považovat za ústavně-konformní. Totéž se dá říct v případě Spolkového ústavního soudu u problému převislých mandátů a problému negativní váhy hlasu. Naopak úprava volebního zákona pro volby do prvního Spolkového sněmu znovusjednoceného Německa je ukázkou toho, kdy politická reprezentace dala na doporučení ústavního soudu.

6.5. Respekt u veřejnosti

Oba ústavní soudy můžeme srovnat i z hlediska respektu, jaký jejich rozhodnutí z posledních dvaceti nakonec měla jak u politické reprezentace, tak u široké veřejnosti. A například v roce 2012 se důvěra občanů v ústavní soudy v obou zemích pohybovala nad hranicí 60%.¹²⁴ Situace Spolkového ústavního soudu byla v tomto směru poněkud jednodušší, neboť jen navazoval na čtyřicet let své předchozí úspěšné činnosti a navíc politická kultura je v SRN na vyšší úrovni než v ČR. Podstatně složitější to měl Ústavní soud ČR, který jednak neměl na co navazovat a také, podle mě, utvářející politické systémy musí čelit v mnohem větší míře účelovým zásahům s cílem získat momentální prospěch. Domnívám se, že i v tomto směru Ústavní soud ČR uspěl, i díky odůvodnění svých rozhodnutí, ve kterých nevycházel pouze z domácí tradice, ale inspiroval se i rozhodovací tradicí zahraničních ústavních soudů, zejména toho německého.

¹²⁴ Zeit [online]. 2012. [cit. 2014-07-03] *Großes Vertrauen in Karlsruhe, wenig in die Regierung*, Dostupný z WWW: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-07/umfrage-institutionen-karlsruhe> a STEM [online]. 2012. [cit. 2014-07-03] *Důvěra nejvyšším soudním institucím*, Dostupný z WWW: <http://stem.cz/clanek/2570>

Přestože například přínos, který mělo mít například zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období PS a oddálení voleb, je dost sporný, tak odůvodnění tohoto rozhodnutí nabízí přesvědčivou argumentační linii, jenž Ústavní soud ke svému rozhodnutí vedla a rozhodnutí se tedy nedá považovat jen za rozmar či libovůli ústavních soudců, kteří se chopili příležitosti zrušit ústavní zákon. Odůvodnění jsou u ústavních soudů stejně důležitá jako sama meritorní rozhodnutí, neboť každá věc si mnohem lépe získává respekt, je-li kromě autority podložena i řádným a logickým odůvodněním, navíc v tak citlivých otázkách jako jsou volební systémy, které stojí na pomezí politiky a práva. V tomto směru pak lze jako pozitivní vnímat praxi obou ústavních soudů, že jsou schopny dopředu ve svých rozhodnutích naznačit některé meze ústavnosti a zmenšit tak šanci na vznik případných dalších rozporů s ústavou.

7. Případné volební reformy

Co se případných změn ve volebním zákonodárství obecně týká, může na ně mít potencionálně největší dopad rozhodnutí Spolkového ústavního soudu o zrušení uzavírací klauzule při volbách do EP. A mnozí politici napříč Evropou budou jistě s velkou nervozitou sledovat, jak si s argumentem, že na půdě EP se netvoří vládní většina, a proto zásah do volební rovnosti v podobě uzavírací klauzule nemá opodstatnění, poradí jiné ústavní soudy a jím podobné orgány, pakliže jim bude podobný problém předložen.

Ústavní soud ČR se s existencí tohoto problému bude muset vypořádávat poté, co k němu tento podnět podal NSS v souvislosti s rozhodováním o neplatnosti voleb dvou do EP zvolených kandidátů, kteří byli zvoleni právě díky existenci 5% uzavírací klauzule na úkor lídrů kandidátek SZ a ČPS¹²⁵. Ale i případné rozhodnutí Ústavního soudu ČR o zrušení uzavírací 5% klauzule u voleb do EP nebude mít na složení EP takový dopad jako rozhodnutí Spolkového ústavního soudu. Vzhledem k počtu českých europoslanců se již nyní přirozený práh pro získání mandátu velmi blíží výši uzavírací klauzule a je klidně možné, že jestliže dojde v budoucnu k dalšímu rozšíření EU, tak dojde i ke snížení počtu europoslanců pro ČR a přirozený práh pro získání mandátu, při obvyklém rozložení hlasů mezi stranami, bude ve volbách do EP vyšší než uzavírací klauzule a ta fakticky ztratí své opodstatnění. Případné zrušení klauzule by tak v ČR mělo za současného počtu v ČR volených europoslanců dopad na jeden až dva mandáty, které by byly přiděleny stranám, jež nezískaly více jak 5% hlasů ve volbách do EP.

Ať bude rozhodnutí o uzavírací klauzuli u voleb do EP v ČR jakékoliv, dá se s vysokou pravděpodobností předpokládat, že bude argumentačně vycházet z podobných východisek jako rozhodnutí Spolkového ústavního soudu a jejich odlišných stanovisek jak 5%, tak i 3% uzavírací klauzuli. Ostatně sám NSS ve svém Usnesení ze dne 24. 6. 2014, jímž řízení VOL 16/2014 přerušil a část zákona o volbách do EP podstoupil k posouzení Ústavnímu soudu ČR, tato nedávná rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zmiňuje¹²⁶, stejně jako se argumentačně opírá o předchozí Nálezy Ústavního soudu ČR, které staví do nového kontextu fungování EP.

¹²⁵ Usnesení NSS ze dne 24. 6. 2014 k řízení VOL 16/2014

¹²⁶ Usnesení NSS ze dne 24. 6. 2014 k řízení VOL 16/2014, odst. 29

Tabulka 1: Změna v rozdělení mandátů při neexistenci uzavírací klauzule u voleb do EP v ČR

Pořadí podílů hlasů při volbách do EP při neexistenci uzavírací klauzule								
Volby 2004			Volby 2009			Volby 2014		
Pořadí podílu hlasů	Podíl hlasů	Strana	Pořadí podílu hlasů	Podíl hlasů	Strana	Pořadí podílu hlasů	Podíl hlasů	Strana
14	118 215,50	KSČM	14	111 525,67	KSČM	14	75 396,00	KDU
15	116 823,67	ODS	15	105 992,29	ODS	*15	72 514,00	ČPS
16	111 691,50	KDU	16	105 626,40	ČSSD	16	71 600,00	ČSSD
17	102 451,50	ČSSD	*17	100 514,00	Suvere nita	17	61 125,25	ANO
18	100 134,58	ODS	18	92 743,25	ODS	18	60 435,75	TOP 09
19	95 512,50	Nezávislí	19	90 225,50	KDU	19	58 194,50	ODS
20	94 572,40	KSČM	20	88 022,00	ČSSD	*20	57 240,00	SZ
21	87 617,75	ODS	21	83 644,25	KSČM	21	55 492,67	KSČM
22	85 759,34	SNK ED	22	82 438,45	ODS	**22	53 700,00	ČSSD
23	78 810,34	KSČM	**23	75 447,45	ČSSD	**23	50 264,00	KDU
24	77 882,45	ODS	***	68 152,00	EDS	***	47 306,00	Úsvit
***	73 932,00	SZ						

Vysvětlivky:

* Vznik mandátu straně, která o něj přišla v důsledku existence uzavírací klauzule

** Zánik mandátu straně v důsledku zrušení uzavírací klauzule

*** Nejvyšší podíl hlasů pro stranu, které by ani při neexistenci uzavírací klauzule nevznikl nárok na mandát v EP

Poznámka: V roce 2004 se ve volbách do EP v ČR rozdělovalo 24 mandátů, v roce 2009 22 mandátů a v roce 2014 21 mandátů

Neexistence uzavírací klauzule u voleb do EP v ČR by tedy měla vliv na rozdělení 2 mandátů při volbách v roce 2014, 1 mandátu v roce 2009 a žádného mandátu v roce 2004

Zdroj: Výpočet podle údajů z www.volby.cz

. K usnesení NSS je třeba také dodat, že bylo přijato nejtěsnější většinou čtyř soudců proti třem a menšinové stanovisko soudců NSS nekritické přejímání názorů Spolkového ústavního soudu, z něhož většinové stanovisko vychází, kritizuje a mimo jiné uvádí. „Dovolujeme si především upozornit na samozřejmý fakt, že nálezy Spolkové ústavního soudu v České republice působí toliko silou své přesvědčivosti, nikoliv formálně závazně. Závěry Spolkového ústavního soudu nás přitom o své správnosti nepřesvědčují. Obě rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci umělé uzavírací klauzule v evropských volbách nestojí v jeho judikatuře izolovaně. Jsou součástí širšího „skeptického“ příběhu, který Spolkový ústavní soud počínaje svým maastrichtským rozhodnutím z roku 1993 (BVerfGE 89, 155) ve vztahu k Evropské Unii a legitimitě evropských institucí utváří. Nejsme si jisti, zda většina volebního senátu tento kontext německé judikatury docěňuje, respektive zda si ho je vůbec vědoma.“¹²⁷

Jak již bylo zmíněno, rozhodnutí Ústavního soudu ČR nebude mít na složení EP do budoucna z ryze praktických důvodů podstatnější vliv. Byla-li by však uzavírací klauzule prolomena nebo snížena ještě v jiných velkých státech EU, bezesporu by to v jistém smyslu ztížilo práci EP respektive znesnadnilo vytváření většin na půdě EP, jak ostatně sám Spolkový ústavní soud přiznává. To samé by mohlo nastat, bylo-li by zrušeno rozdělení některé velké země na volební obvody s tím, že to nepřiměřeně vychyluje proporční systém směrem k většinovému.

¹²⁷ Usnesení NSS ze dne 24.6.2014 k řízení VOL 16/2014, odst. 10 Odlišného stanoviska

A ač se například otázka uzavírací klauzule do orgánů, v nichž je potřeba vytvořit akceschopnou většinu, zdá být vyřešená, ne všichni musejí sdílet tento pohled. „V SRN např. někteří autoři uvádějí, že vzhledem ke stabilitě, které časem země dosáhla, je nárok menších zejména nových stran na získání mandátů ve Sněmu ohrožen klauzulí v míře, která již ztratila povahu nezbytnosti.“¹²⁸ Nedomnívám se však, že je stabilita politického systému dostatečně relevantním argumentem pro zrušení 5 % uzavírací klauzule. Za prvé je tato stabilita značně relativní. A za druhé, by samo zrušení uzavírací klauzule tuto stabilitu značně podkopalo, a to díky případnému mnohem vyššímu počtu stran zastoupených ve Spolkovém sněmu a s tím spojenými obtížemi při sestavování vládní většiny. V ČR po posledních volbách do PS o něčem jako stabilní systém politických stran nemůže být vůbec řeč a klauzule se zde jeví jako elementární předpoklad toho, aby vůbec bylo možné uvažovat o utváření takové PS, ve které bude možné najít efektivní a stabilní většinu. Samozřejmě se lze setkat i argumentem, že existence uzavírací klauzule způsobuje, že v PS nejsou zastoupeny některé strany, jejichž přítomnost by umožnila buď více možností při skládání vládní většiny, anebo alespoň to, že by vládní koalice byla složena z ideologicky homogennějších partnerů.

V případě voleb do PS ČR se jako problematická z hlediska fungování poměrného volebního systému, při použití D'Hondtovy metody přepočtu hlasů, jeví existence 14 nestejně velkých volebních krajů. Volič malé strany v malém volebním kraji (Karlovarský kraj) si tak může být téměř jist tím, že ho v PS nebude zastupovat žádný poslanec díky vysoké hodnotě přirozeného prahu, což znamená, že jeho hlas pro stranu má smysl pouze v tom, že jí pomůže k překročení uzavírací klauzule. To se jeví jako poněkud nespravedlivé a narušující princip rovnosti volebního práva. Například v kontextu voleb do PS v roce 2006, kdy Strana zelených získala v Liberci 9,58 % hlasů (nejvíce ze všech krajů), ale žádného poslance nezískala a naopak v Moravsko-slezském kraji získala 4,34 % hlasů (nejméně ze všech krajů) a v PS byla za kraj zastoupena¹²⁹. Z tohoto pohledu byl předchozí systém za použití dvou skrutinií a Hagenbach-Bischoffovy kvóty spravedlivější respektive více proporční, neboť by zaručoval, že ve druhém skrutiniu přispějí ke zvolení poslance i voliči malých stran v malých volebních krajích. Řešením by také do jisté míry byl návrat k 8 volebním krajům, neboť to by vedlo ke snížení přirozeného prahu a větší proporcionalitě. Ač tento volební systém zasahuje, jak jsem na příkladu SZ v roce 2006 ukázal, do principu rovnosti hlasu, nejedná se pode mě o takový zásah, aby bylo kdykoliv v budoucnu rozdělení ČR na 14 krajů Ústavním soudem zrušeno,

¹²⁸ Pl. ÚS 25/96, str. 6

¹²⁹ Volby [online]. 2006. [cit. 2014-07-02] Dostupný z WWW: <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

zvláště když tvoří přirozené správní obvody.¹³⁰ Navíc se Ústavní soud snaží své zásahy do volebního zákonodárství minimalizovat a vykládat volební zákony v souladu s Ústavou, nejde-li o její flagrantní porušení.

V úvaze o případných reformách volebního systému podle mě Ústavní soud ČR svými rozhodnutími nastínil jejich meze do budoucna za současného znění Ústavy zejména nálezem z roku 2000, ve kterém označil jak proporční, tak většinový systém za stejně legitimní, ale protože ústava označuje volby do PS za konané podle zásad poměrného zastoupení, není možné takový volební systém ohýbat tak, že formálně podle Ústavy bude sice poměrný (konající se podle zásad poměrného zastoupení), ale materiálně podle znění zákona se bude jednat o systém většinový (v ústavněprávním chápání Ústavního soudu). Jakákoliv změna volebního systému na většinový je proto nutně spojena i se změnou Ústavy. Další důležitou věcí v tomto smyslu je, že volební systém je potřeba vždy posuzovat v kombinaci všech jeho proměnných a ne jeho jednotlivé prvky zvlášť.

Německo poslední volební reformou vyřešilo problém s převislými mandáty, jež jednak narušovaly proporcionalitu rozdělení mandátů a vedly k paradoxu známému jako efekt negativní váhy hlasu. Tento efekt po volební reformě již není v souvislosti s převislými mandáty, tak jako to požadoval Spolkový ústavní soud, možný. Úplně však z německého volebního systému do Spolkového sněmu nezmizel a stále je možné se s ním setkat při vypočítávání kompenzačních mandátů.¹³¹ Lze předpokládat, že toto již Spolkovému ústavnímu soudu vadit nebude, jelikož se jedná o mnohem méně pravděpodobný případ, který navíc asi lze omluvit složitostí a výhodami personalizovaného proporčního systému. Jako problém bych spíše viděl možnost neúměrného nárůstu počtu členů Spolkového sněmu podle nového volebního systému. Kdyby se například volby v roce 2009 konaly podle v současnosti platného zákona, měl by Spolkový sněm mezi lety 2009-2013 671 členů.¹³² To sice není ani tak problém ústavní jako spíš faktický, přesto to ale může být dalším impulsem k reformě volebního systému do Spolkového sněmu, protože náklady na demokracii mají určitě i u

¹³⁰ Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.06.2006, čj. Vol 50/2006 - 53

¹³¹ Wahlrecht [online]. 2014. [cit. 2014-06-23] *Wahlssystem der Bundestagswahl 2013*, dostupný z WWW: <http://www.wahlrecht.de/bundestag/index.htm>

¹³² Ulrich Wiesner [online]. 2013. [cit. 2014-06-23] *Simulierte Sitzverteilung - Wahl: BTW2009 Verfahren: BWG2013*, Dostupné z WWW:

http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht/BTW2009_BWG2013.html a Electionresources [online]. 2013. [cit. 2014-06-23] *Germany's Reformed Electoral System*, Dostupné z WWW: <http://www.electionresources.org/panorama/de/germanys-reformed-electoral-system.html>

německých daňových poplatníků své meze a neúměrné navyšování počtu členů Spolkového sněmu jistě také nepřispívá k jeho akceschopnosti.

8. Závěr

Cílem práce bylo porovnat působení Ústavního soudu ČR a Spolkového ústavního soudu v posledních přibližně 20 letech na volební zákonodárství obou zemí. Rozdíly mezi činnostmi obou soudů vycházejí z velké části z rozdílné délky rozhodovací praxe obou soudů. Zatímco Spolkový ústavní soud má díky mnohem delšímu trvání politického systému své země mnoho otázek spojených se základním fungováním demokratického systému vyřešených, tak ten český mohl díky tomu hledat v jeho rozhodnutích inspiraci.

Příkladem takovýchto rozhodnutí je otázka vyplácení příspěvku na úhradu volebních nákladů a s tím spojené ekonomické překážky při soutěži politických stran obecně. Ústavní soud ČR se v těchto rozhodnutích plně inspiroval u svého německého protějšku a v duchu zachování rovných podmínek svobodné soutěže politických sil rozhodl, že neopodstatněné ekonomické překážky jsou v rozporu s Ústavou.

Oba soudy se také musely v posledních 20 letech vypořádat se stížnostmi na sporná místa poměrného volebního systému do dolních komor parlamentů. Ústavní soud ČR se v tomto směru zabýval otázkou, co lze ještě z hlediska Ústavy považovat za volební systém konající se podle zásad poměrného zastoupení a snahou vychýlit výsledky tak, aby zvýhodňovaly určité subjekty na úkor jiných, proti čemuž se Ústavní soud postavil a do budoucna tak narýsoval meze případných volebních reforem v rámci stávajícího znění Ústavy. Spolkový ústavní soud naproti tomu řešil otázku spíše technického charakteru spojené s existencí převislých mandátů a fenoménu negativní váhy hlasu, které vedly k tomu, že někteří voliči volbou své strany tuto stranu vlastně poškozovaly, což mohlo ale za určité shody okolností vést k tomu, že vítěz v počtu hlasů nebude vítězem v počtu mandátů.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 1990 ohledně uzavírací klauzule je další ukázkou snahy ústavních soudů o udržení maximálně rovných podmínek pro všechny subjekty účastnící se politického boje a zároveň příkladem toho, kdy kontext voleb staví již jednou rozhodnutou věc do úplně jiného světla.

Spolkový ústavní soud se musel několikrát od roku 1990 vypořádat s problémem zastupitelských sborů zvolených podle zákonů ne zcela v souladu s GG, vždy se však vychoval v duchu zásady minimalizace ingerencí do již zvolených zastupitelských sborů a jejich volbu ponechal v platnosti, s ohledem na to že byla konaná s důvěrou v ústavnost celého procesu. Ústavní soud ČR se s podobným problémem za dobu své existence zabývat zatím nemusel, ale jeho nálezy, kterým zrušil ústavní zákon o zkrácení volebního období PS, je

z části ospravedlněn podobným principem nezasahování do již v souladu s Ústavou zvolených zastupitelských sborů

V dlouhodobě fungující politické kultuře Německa nemusel Spolkový ústavní soud v posledních 20 letech, na rozdíl od Ústavního soudu ČR, interpretovat z ústavy vycházející základní zásady volebního systému, kde by cílem přijatého zákona bylo poškodit některé subjekty na úkor jiných. Byla to ale bezesporu právě existence Spolkové ústavního soudu a jeho činnost v počátcích existence SRN, která k utvoření takové politické kultury rozhodným způsobem přispěla. Naopak Ústavní soud ČR svými rozhodnutími k utváření politické kultury stále aktivně přispívá a viditelně přitom hledá inspiraci v úspěšné činnosti svého německého protějšku.

Rozhodnutí obou soudů v posledních zhruba 20 letech tak byla s ohledem na ústavy obou zemí vedena snahou o zachování svobodné soutěže politických stran v poměrném volebním systému, při maximální míře rovnosti podmínek politické soutěže. Zároveň však soudy nezasahují do již zvolených zastupitelských sborů, byť by byly zvoleny podle zákona ne zcela v souladu s ústavou, s ohledem na to, že byly zvoleny s důvěrou v ústavnost celého procesu a porušení ústavy nebylo flagrantní.

9. Seznam použité literatury a pramenů

9.1. Monografie

ANTOŠ, Marek; *Principy voleb v České republice*, 1. vydání, Praha: Linde, 2008, 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8

ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan, *Volební systémy a volební právo – české texty v kontextu zahraničních modelů*, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, 312 s. ISBN 80-85889-77-3

BATTIS, Ulrich; SACHS Michael; *Grundgesetz : Kommentar*, 3. vydání München: Beck, 2003, 2593 s. ISBN 3-406-49233-9

GIOVANNI, Sartori; *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2. vydání, Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, 238 s. ISBN 978-80-7419-048-3

CHARVÁT, Jakub; *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 1. vydání, Praha: Grada Publishing, 2013, 232 s., ISBN 978-80-247-4700-2

CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy*, 4. vydání, Praha: Portál, 2009, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6

JIRÁSKOVÁ, Věra; *Volební zákonodárství v České republice a jeho dotváření Ústavním soudem*, v GERLOCH, Aleš (ed.); *Proměny právního řádu v České republice a Ruské federaci*, 1. vydání Beroun: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 222 s. ISBN 978-80-87146-14-9. s. 127-147

KLOKOČKA, Vladimír; *Ústavní systémy evropských států*, 2. vydání, Praha: Linde, 2006, 415 s. ISBN 80-7201-606-7

KORTE, Karl-Rudolf; *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, 4. vydání, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, 144 s. ISBN 3-89331-517-9

KREUZER, Marcus; Germany: *Partisan Engineering of Personalized Proportional Representation*, v COLOMER, Joseph M. (ed.); *Handbook of Electoral System Choice*, New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2004, 555 s., ISBN 1-4039-0454-5, s. 222 - 237

MLEJNEK, Josef a kolektiv; *Směšené volební systémy a většinové modifikace systémů poměrných*, Praha: KAROLINUM, 2010, 188 s., ISBN 978-80-246-1782-4

PAVLÍČEK, Václav a kolektiv; *Ústavní právo a státověda. II díl Ústavní právo České republiky. Část I*, 2. vydání, Praha: Linde, 2008, 551 s. ISBN 978-80-7201-694-5

RITTER, Gerhard; NIEHUSS, Merith; *Wahlen In Deutschland 1946-1991: Ein Handbuch*, Mnichov: C.H.BECK, 1991, 296s., ISBN 3-406-35207-3

RUPP, Karl, Hans; *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 3. vydání, Mnichov : R. Oldenbourg Verlag, 2000, 448s., ISBN 3-486-24790-5

SACKER, Horst; *Das Bundesverfassungsgericht*, 6. vydání, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2003, 263 s. ISBN 3-89331-493-8

SCARROW, E. Susan; Germany: *The Mixed-Member Electoral System as a Political Compromise*, v SHUGART, Matthew, Soberg; WATTENBERG, Martin; *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 2003, 659 s., ISBN 0-19-925768-X, s. 55-70

STOY-SCHNELL, Uta; *Das Bundesverfassungsgericht und die Corte costituzionale: Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeiten in Deutschland und Italien*, Frankfurt nad Mohanem: Petr Lang, 1998, 261s., ISBN 3-631-33318-8

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew, Soberg; *Seats and Votes : The Effects and Determinant sof Electoral Systems*, New Haven a Londýn: Yale University Press, 1989, 292 s., ISBN 0-300-04319-8,

VOGEL, Bernard; NOHLEN, Dieter; SCHULTZE, Rainer-olaf; *Wahlen in Deutschland: Theorie - Geschichte - Dokumente 1948 - 1970*, Berlín: Walter de Gruyter, 1971, 465 s., ISBN 3-11-001732-6

9.2. Dokumenty

OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights; *FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY ELECTIONS TO THE FEDERAL PARLIAMENT (BUNDESTAG) 27 September 2009*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Waršava, prosinec 2009, dostupný on-line na <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/40879>

OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights; *FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY ELECTIONS TO THE FEDERAL PARLIAMENT (BUNDESTAG) 22 September 2013*, OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Waršava, prosinec 2013, dostupný on-line na <http://www.osce.org/odihr/elections/109518>

Tisková zpráva Spolkového ústavního soudu číslo 68/2008 ze dne 3. 7. 2008 k rozhodnutí 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, dostupná on-line na <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg08-068.html>

Tisková zpráva Spolkového ústavního soudu číslo 70/2011 ze dne 9. 11. 2011 k rozhodnutí 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, dostupná on-line na <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg11-070.html>

Tisková zpráva Spolkového ústavního soudu číslo 14/2014 ze dne 26. 2. 2014 k rozhodnutí 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, 2 BvR 2220/13, 2 BvR 2221/13, 2 BvR 2238/13, dostupná on-line na <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg14-014en.html>

9.3. Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 29. 3. 2011 Pl. ÚS 52/10

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 10. 1999 Pl. ÚS 30/98

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 9. 2009 Pl. ÚS 27/09

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001 Pl. ÚS 42/2000

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 1997 Pl. ÚS 25/96

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 5. 1996 Pl. ÚS 127/96

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 5. 1996 Pl. ÚS 3/96

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3.3.2009 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29.9.1990 2 BvE 1/90

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 25.8.2005 2 BvE 4, 7/05

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3.7.2008 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9.11.2011 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 26. 2. 2014 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, 2 BvR 2220/13, 2 BvR 2221/13, 2 BvR 2238/13

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3.12.1968 2 BvE 1/67, 2 BvE 3/67, 2 BvE 5/67

Rozhodnutí Spolkové ústavního soudu ze dne 23. 1. 1957 2 BvE 1/56, 2 BvE 2/56, 3 BvF 3/56

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 06. 2006, čj. Vol 50/2006 - 53

Řízení před NSS ČR vedené pod spisovou značkou Vol 16/2014 a Usnesení k němu z 24. 6. 2014

9.4. Legislativní prameny

Právní předpisy ČR

Ústava České republiky - 1/1993 Sb.

Zákon o volbách do Parlamentu České republiky - 247/1995 Sb.

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí - 491/2001 Sb.

Zákon o Ústavním soudu – 182/1993 Sb.

Listina základních práv a svobod

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí - 491/2001 Sb.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Právní předpisy SRN

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon Spolkové republiky Německo)

Bundeswahlgesetz (zákon o volbách do Spolkového sněmu)

Europawahlgesetz (zákon o volbách do Evropského parlamentu)

Bundesverfassungsgerichtsgesetz (zákon o Spolkovém ústavním soudu)

Všechny zákony dostupné na <http://www.gesetze-im-internet.de/euwg/>

9.5. Internetové zdroje

<http://www.gesetze-im-internet.de/euwg/>

<http://www.bundestag.de>

<http://www.bverfg.de/>

<http://www.electionresources.org/de/>

<http://www.volby.cz>

<http://www.usoud.cz/>

<http://www.wahlrecht.de/>

<http://ulrichwiesner.de/stimmgewicht/>

<http://www.nssoud.cz/>

<http://www.bundeswahlleiter.de/>

<http://www.spiegel.de>