

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Bc. David Záleský

Judikatura soudů ve volebních věcech

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 4. 3. 2018

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

.....

David Záleský

Obsah:

Obsah:.....	2
Úvod.....	7
1. Zaměření, cíle, struktura a východiska práce.....	9
1.1. Cíl práce.....	9
1.2. Struktura práce.....	10
1.2.1. Výběr zkoumaných rozhodnutí.....	11
1.3. Ústavní a zákonná východiska soudní ochrany voleb.....	11
1.3.1. Ústavní úprava.....	11
1.3.2. Zákonná úprava.....	12
1.3.3. Soudní ochrana.....	12
1.4. Poměrný volební systém.....	14
1.5. Poměrné zastoupení.....	15
2. Uzavírací klauzule.....	17
2.1. Druhy uzavíracích klauzulí.....	17
2.1.1. Umělé uzavírací klauzule.....	17
2.1.2. Přirozená uzavírací klauzule.....	17
2.2. Význam uzavíracích klauzulí.....	18
2.2.1. Mechanický a psychologický účinek umělé uzavírací klauzule.....	19
2.3. Judikatura k umělé uzavírací klauzuli.....	20
2.3.1. Malý volební nález.....	20
2.3.2. Velký volební nález.....	21
Podstata případu.....	21
Stanovisko Ústavního soudu.....	21
Důsledky pro uzavírací klauzuli.....	22
2.3.3. Umělá uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů.....	23
2.3.4. Umělá uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu.....	24
2.4. Závěry o umělé uzavírací klauzuli.....	25
2.5. Kritika judikatury.....	26
2.5.1. Aditivní klauzule.....	26

2.5.2. Klausule v Evropských volbách.....	27
2.6. Judikatura k přirozené uzavírací klauzuli.....	29
2.6.1. Odkaz velkého volebního nálezu.....	29
2.6.2. Strana zelených ve volbách v roce 2006.....	30
2.6.3. Komunální volby v Praze v roce 2010.....	33
2.7. Závěry o přirozené uzavírací klauzuli.....	35
3. Rovnost volebního práva.....	37
3.1. Jeden člověk, jeden hlas.....	37
3.2. Volební geometrie a faktická rovnost.....	37
3.2.1. Stejná váha hlasů.....	38
3.2.2. Přijatelná omezení faktické rovnosti.....	39
3.2.3. Volební obvody a přidělování mandátů.....	40
Smysl volebních obvodů.....	40
Přidělování mandátů.....	40
Rozdělení na volební obvody.....	41
3.3. Judikatura.....	42
3.3.1. Obecně k principu rovnosti.....	42
3.3.2. K rovnosti hlasů a jejich váhy.....	43
3.3.3 K omezení systému proměnlivého počtu mandátů.....	44
3.3.3 K vytváření volebních obvodů.....	44
3.4. Kritika judikatury.....	46
3.5. Závěry o principu rovnosti.....	47
4. Volební formule.....	48
4.1. Volební kvóty.....	48
4.2. Volební dělitelé.....	49
4.3. Judikatura.....	50
4.3.1. D'Hondtův dělitel.....	50
4.3.2. Koudelka dělitel.....	51
4.4. Kritika.....	52
4.5. Závěr.....	52
5. Financování stran ze státního rozpočtu.....	53
5.1. Příspěvek na úhradu volebních nákladů.....	53

5.2. Příspěvek na činnost.....	54
5.2.1. Příspěvek na mandát.....	54
5.2.2. Stálý příspěvek.....	54
5.3. Judikatura.....	55
5.3.1. Přípustnost státního financování politických stran.....	55
5.3.2. K výši příspěvků.....	55
5.3.3. Výše hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů.....	57
5.3.4. SNK Sdružení nezávislých a stálý příspěvek.....	58
Dobový kontext a obsah stížnosti.....	58
Rozhodnutí Ústavního soudu.....	59
Zhodnocení závěrů Ústavního soudu.....	60
5.3.5. Další omezení stálého příspěvku.....	60
5.4. Kritika.....	61
5.5. Závěry.....	62
6. Volební kauce.....	63
6.1. Skutečná kauce.....	63
6.2. Příspěvek na volební náklady.....	64
6.3. Judikatura.....	64
6.3.1. První nález o kaucích.....	64
6.3.2. Kritika prvního nálezu.....	65
6.3.3. Druhý nález o kaucích.....	66
6.3.4. K příspěvku na volební náklady.....	66
6.4. Závěry o kaucích a jejich obdobách.....	67
7. Politika a média.....	68
7.1. Zákonné záruky spravedlivého přístupu do médií.....	68
7.1.2. Garantovaný vysílací čas.....	68
7.1.2. Zbytek mediálního prostoru.....	70
7.2. Spory o význam a míru rovnosti přístupu.....	71
7.3. Judikatura.....	72
7.4. Objektivita a pravdivost.....	73
7.4.1. Zákonné zakotvení pravdivosti politických mediálních sdělení.....	73
7.5. Judikatura.....	74

7.5.1. Nádvorník.....	74
7.5.2. Zeman vs. Schwarzenberg.....	76
7.6. Závěry a kritika rozhodnutí.....	77
Závěr.....	79
Použitá literatura a jiné zdroje.....	82
Monografie.....	82
Články.....	83
Právní předpisy a akty na nich založené.....	84
Soudní rozhodnutí a stanoviska.....	85
Elektronické zdroje.....	86
Resumé.....	89
Court case-law regarding elections.....	89
Klíčová slova / Keywords.....	90

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu této práce, doktoru Marku Antošovi, za nezměrnou trpělivost, kterou projevil tím, že se mnou již dávno neukončil spolupráci. Ne každý vedoucí by byl ochotný přijmout diplomovou práci odevzdanou více než rok po dohodnutém termínu, a více než tři roky od jejího zadání.

Úvod

K zastupitelské demokracii vždy patřily volby. A k volbám vždy patřila nerovnost, podvádění, ublíženost, vzájemné osočování a spousta dalších negativních věcí. Přesto zatím lepší způsob ustanovování našich zástupců do funkcí nemáme. Aby však volby mohly být vnímány jako demokratické, měly by co nejlépe reflektovat skutečné, nezmanipulované, názory voličů. Proto se současné demokracie snaží nastavovat taková pravidla, aby vliv negativních aspektů voleb co nejvíce omezily.

Problémem zde však je, že tato pravidla nastavují ti, kteří se jimi mají následně řídit – tedy politické strany. Je tedy zcela přirozené, že strany, které jsou v nějaký okamžik u moci, budou mít zájem na tom, aby zdánlivě neutrální volební pravidla ve skutečnosti vyznívala v jejich prospěch. Čím více se jejich konkurenci znesnadní účast na volbách, tím lépe.

Ústavodárci moderních demokratických států si ovšem byli vědomi i tohoto, a tak vytvořili pojistky, které mají takovéto chování politických stran omezovat. Patří mezi ně například ústavní zakotvení volebních principů či přísnější podmínky pro změnu volební legislativy. Asi nejdůležitějším opatřením je však svěření kontroly nad volebními pravidly a průběhem voleb nezávislé třetí straně – soudní moci.

A právě vlivu soudní moci na nastavení parametrů volebního systému se bude věnovat tato práce. A to konkrétně v České republice.

Řada institutů volebních systémů je neustálým předmětem kritiky malých politických stran. Tyto strany si stěžují na to, že z nejrůznějších důvodů nemají ve volbách stejné startovní podmínky jako strany velké, protože jsou svazovány mnoha účelově nastavenými pravidly.

Během následujících kapitol některé z těchto kritizovaných institutů představím a popíši jejich funkci a význam. Rovněž předestřu důvody jejich kritiky. Následně se pokusím analýzou judikatury zjistit, jak se k daným institutům staví česká justice.

Při analýze názorů české justice se zaměřím především na to, jak si soudy vykládají smysl samotných kritizovaných institutů, nakolik považují jejich kritiku za oprávněnou a čím je případně možné i při připuštění kritiky existenci institutu ospravedlnit. Rovněž se budu snažit určit, nakolik je názor soudů hraniční a jak by soudy reagovaly na případné změny nastavení příslušných institutů.

Vzhledem k tomu, že práce bude spíše zaměřena na analýzu přístupu soudů k pravidlům voleb spíše než k chování stran v průběhu voleb, bude se opírat hlavně o judikaturu Ústavního soudu České republiky. V menší míře se pak při popisování „náзору české justice“ projeví i judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech přezkumu voleb. Okrajově bude zmíněna i významná judikatura krajských soudů, zejména tam, kde o téže věci zatím nerozhodoval žádný vyšší soud.

Smyslem této práce je především analyzovat názory a postoje českých soudů k problematice kontroverzních volebních institutů. Jejím výstupem by tak měl být ucelený popis východisek, která při svých rozhodnutích soudy aplikují a jejich dopad na konkrétní instituty. Polemika s rozhodnutími a představení kritických názorů sice nebudou zcela opomenuty, ale jejich prostor bude ve srovnání s názory soudů méně výrazný.

1. Zaměření, cíle, struktura a východiska práce

Dříve než přejdeme k samotnému zkoumání judikatury, je nutné si z teoretického hlediska vymezit oblast tohoto zkoumání. Jak již název i úvod napovídají, cílem této práce bude analýza judikatury českých soudů ve věcech souvisejících s volbami.

Zaměřovat se bude zejména na ty aspekty českých volebních pravidel, které jsou malými politickými stranami považovány za omezující férovou politickou soutěž, respektive názorovou pluralitu.

1.1. Cíl práce

Jak bylo již několikrát uvedeno, v této práci bude podrobena zkoumání judikatura českých soudů ve volebních věcech. Konkrétně půjde především o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky.

Volební věci jsou před těmito soudy projednávány celkem často (řádově stovky až tisíce případů v jejich porevoluční éře¹). Za tuto dobu se už rovněž názory příslušných soudů do značné míry ustálily a vyprecizovaly. Rovněž se během let ukázalo, která z učiněných rozhodnutí byla klíčová. Ta jsou pak dodnes opakovaně citována v nových a nových rozhodnutích.

Významnost volební problematiky pro demokratický systém a dostupnost existující judikatury samozřejmě již vedla mnohé lidi přede mnou k tomu, že se existující judikáty pokusili analyzovat. Většina takovýchto analýz se však zaměřovala na značně omezenou oblast zkoumání, nebo byla naopak příliš přehledová.

Co v těchto pracích rovněž významně rezonuje, je přílišná polemika s analyzovanými judikáty. Rozhodnutí soudu je spolu s popisem řešeného případu a obecných principů pro autora často pouze odrazovým můstkem pro rozsáhlejší právní či politologické posouzení rozhodované věci a širších souvislostí.

Naproti tomu cílem této práce bude co nejpřesněji popsat názor české justice na kontroverzní otázky z volební oblasti. Bude v ní usilováno o co nejlepší zmapování soudního výkladu některých neurčitých právních pojmů z této oblasti stejně jako o analýzu rozdílů ve výkladu napříč soudy a časem.

¹Jen elektronicky přístupných rozhodnutí NSS ve volebních věcech bylo od roku 2010 496 – vizte <http://nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0> (k 19.3.2017)

Ideálním výstupem práce by měl být dokument stručně a výstižně shrnující názory českých soudů takový způsobem, že by na jeho základě bylo možné relativně úspěšně předpovídat pravděpodobnost úspěchu volebních stížností, jejichž podstata leží ve zkoumaných oblastech.

1.2. Struktura práce

Při plánování struktury práce jsem zvažoval několik variant, z nichž každá měla své výhody i nevýhody. Ani s variantou, kterou jsem nakonec zvolil, nejsem zcela spokojen, nicméně se domnívám, že je lepší než její alternativy.

Zvolil jsem rozčlenění práce podle jednotlivých probíraných institutů. V každé z následujících kapitol tedy představím některý z nich, a to včetně jeho zakotvení v teorii, jeho role v demokratickém systému a jeho fungování. Následně stručně představím hlavní argumenty kritiků jak z odborné, tak i laické veřejnosti. Poté představím vybrané judikáty s daným institutem svázané, a pokusím se z nich vyvodit závěr o soudním výkladu tohoto institutu. Závěrem krátce přestřu hodnocení a relevantní kritiku samotných judikátů.

Některé judikáty se pochopitelně vztahují k více než jednomu institutu. Je však zbytečné je znovu představovat u každého z nich. Každý z významných judikátů tedy bude představen pouze u prvního z probíraných institutů.

Představení judikátu se skládá z popisu situace, která vedla ke vzniku kauzy, stručného shrnutí námitek navrhovatelů a stručného popisu rozhodnutí. U jednotlivých institutů pak budou zkoumány zejména detaily námitek a rozhodnutí týkajících se onoho institutu.

Ne každý judikát je však nutné představovat. U většiny analyzovaných judikátů nejsou okolnosti, za nichž byl vydán, příliš relevantní, a není tak nutné je popisovat. U takovýchto judikátů tedy budou rovnou prezentovány příslušné právní věty.

Fakticky tak výše uvedeným třífázovým představováním projde pouze několik málo nejdůležitějších judikátů, zatímco ty ostatní budou přímo použity s tím, že pokud by někoho zajímaly konkrétní okolnosti případu, může je zpravidla najít v úvodní části příslušných judikátů.

1.2.1. Výběr zkoumaných rozhodnutí

Při zkoumání judikatury je nutné vědět, co vlastně hledáme. Soudní rozhodnutí jsou totiž často tvořena dlouhými bloky textu, z nichž pouze malá část je relevantní pro zaměření této práce. Rovněž ne všechna rozhodnutí ve volebních věcech se týkají kontroverzních institutů, což je rovněž vylučuje z předmětu zkoumání. Je tedy nutné vyjasnit si, jaká rozhodnutí budeme zkoumat, a co přesně nás na nich bude zajímat.

Jelikož se práce zaměřuje především na kontroverzní instituty omezující malé politické strany, budou zkoumání podrobeny právě takovéto judikáty. Co se přesnějšího vymezení zkoumaných institutů týče, jedná se o následující:

- Uzavírací klauzule
- Rovnost hlasů
- Volební formule
- Státní příspěvky stranám úspěšným ve volbách
- Volební kauce
- Přístup stran do médií

Tyto instituty byly jako předmět zkoumání vybrány proto, že jsou častým terčem kritiky malých politických stran a rovněž byly často justicí řešeny.

1.3. Ústavní a zákonná východiska soudní ochrany voleb

Aby vůbec mohla vzniknout nějaká judikatura ke zkoumání, musí nejprve existovat základní pravidla volebního práva, které jsou pod ochranou soudní moci. Takže než přejdeme k jednotlivým institutům, bylo by jistě vhodné si je představit. V České republice tato pravidla existují na dvou základních úrovních – ústavní a zákonné.

1.3.1. Ústavní úprava

Na ústavní úrovni jsou stanoveny čtyři základní charakteristiky volebního práva – tedy to, že má být všeobecné, rovné přímé a tajné.² Článek 5 Ústavy rovněž zakotvuje stranický systém, když stanovuje, že „*Politický systém je založen na*

²Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18, 56 a 102

svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy...“

Listina základních práv a svobod³ se pak ve svých článcích 21 a 22 částečně překrývá s úpravou obsaženou v Ústavě a částečně ji doplňuje. Zejména významný je v tomto kontextu čtvrtý odstavec článku 21, který zakotvuje rovnost přístupu k voleným funkcím a článek 22, který klade praktická omezení na volební zákonodárství, když říká, že *„Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“*

Kromě těchto obecných zásad volebního práva pak Ústava ještě stanovuje konkrétnější pravidla pro volby parlamentní a prezidentské. Konkrétně pro volby do Poslanecké sněmovny stanovuje poměrný systém⁴ a pro volby do Senátu systém většinový.⁵

1.3.2. Zákonná úprava

I když ústavní pořádek deklaruje mnoho zásad volebního práva, o jeho samotné realizaci mluví již v mnohem menší míře. Nejpodrobněji upravuje Ústava volbu prezidenta republiky, nicméně i v tomto případě se úprava více méně omezuje na jeden ústavní článek.

Stanovení podrobností organizace a průběhu všech voleb tak ústavodárce přenechává zákonodárci. Zákonodárce tuto svoji povinnost naplnil prostřednictvím specializovaných volebních zákonů pro jednotlivé druhy voleb.⁶ Tyto zákony pak dále stanovují konkrétní nastavení (mimo jiné i) zkoumaných parametrů a mnoho dalších technických podrobností, z nichž mnohé mohou mít i politický přesah.

1.3.3. Soudní ochrana

Pokud by se Ústava a zákony omezily pouze na stanovení pravidel, aniž by zajistily jejich účinné vymáhání, zůstala by tato pravidla s velkou pravděpodobností pouze na úrovni teorie. Naštěstí tomu tak není a právní řád zakotvuje i v případě

³Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

⁴Ústava České republiky, čl. 18, odst. 1

⁵Ibid., odst. 2

⁶Vizte například Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky nebo Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

volebních věcí právo na soudní ochranu. Dává tak vzniknout volebnímu soudnictví, které je zárukou dodržování platného volebního práva.⁷

Soudní ochranu voleb je pak možné chápat buď v užším slova smyslu jako soustavu nástrojů takzvaného soudnictví ve věcech volebních, jak o něm mluví Soudní řád správní⁸, nebo v širším slova smyslu jako soustavu všech nástrojů, kterými je možné domoci se ochrany volebního práva či některé jeho složky před orgánem soudní moci.

Užší výklad připouští jako soudní ochranu voleb toliko pouze řízení o neplatnosti voleb a hlasování, spolu s řízeními o ochraně ve věcech seznamů voličů, registrace a zániku mandátu a řízení o neplatnosti volby kandidáta. Ke všem těmto řízením jsou příslušné správní soudy. Při jen trochu extensivnějším výkladu je rovněž možné do této skupiny zahrnout ještě řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora, která jsou vedena před Ústavním soudem.⁹

Širší výklad zahrnuje do pojmu soudní ochrana voleb například i taková řízení jako řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu¹⁰, řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části¹¹, řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů¹² či řízení o ústavních stížnostech¹³ v případě, že mají souvislost s výkonem volebního práva aktivního či pasivního. Tato práce používá právě tento širší výklad.

V závislosti na tom, čeho se daná věc týká, je možné rozdělit soudní ochranu do dvou základních skupin. A to na nástroje ochrany použitelné před konáním voleb samotných a na ty použitelné až po volbách. V obou skupinách pak existují jak nástroje obecné, tedy společné pro více právních odvětví, tak i specifické nástroje volebního soudnictví.

Jednotlivé nástroje zde však nebudou podrobněji rozebírány, jelikož jejich podstata nemá se zaměřením této práce téměř žádnou souvislost. Pro účely zjišťování

⁷MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 9-11.

⁸Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 88 – § 91

⁹Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, § 85 – § 95

¹⁰Soudní řád správní, § 65 – § 78

¹¹Ibid., § 101a – § 101d

¹²Zákon o Ústavním soudu, § 64 – § 71

¹³Ibid., § 72 – § 84

soudního výkladu není příliš důležité, jakým způsobem se k němu projednávána věc dostala. Proto se zde omezím pouze na výše provedený výčet a kategorizaci. Pokud by se někdo s těmito nástroji chtěl seznámit důkladněji, může tak učinit například ve výše citované knize Soudní přezkum voleb¹⁴.

1.4 Poměrný volební systém

Většina voleb v České republice (s výjimkou voleb senátních a prezidentských) používá takzvaný poměrný volební systém, který je zakotven v příslušných volebních zákonech. Jeho nastavení je často předmětem sporů v rámci soudní ochrany voleb. Z tohoto důvodu je vhodné se s ním blíže seznámit.

Jak musí volební systém vypadat, aby mohl být považován za poměrný, je dodnes předmětem debat. Jednoznačná definice tedy není možná. Představíme si proto definice dvě, které ukazují možné krajní přístupy.

První použitá definice, obsažená v Encyklopedii politiky, tvrdí, že „*poměrné zastoupení = zásada volebního práva, podle níž jsou politické strany v zastupitelském sboru zastoupeny podle poměru získaných hlasů ... volební systém poměrného zastoupení, který platí ve většině zemí, zaručuje, že zastoupení politické strany v parlamentu bude úměrné počtu celkově získaných hlasů.*“¹⁵

Na opačné straně spektra je pak Giovanni Sartori, který říká, že „*každý volební systém, ve kterém volby probíhají ve dvou- či vícemandátových obvodech a přinášejí dva či více vítězů zvolených na základě ‚nejvyššího počtu hlasů‘, je systémem poměrným.*“¹⁶

Přístup zastávaný v první uvedené definici bude ve zbytku práce označován jako idealistický, jelikož představuje poměrný volební systém ve své nejčistší podobě – tedy jako systém, kdy poměr zvolených zástupců jednotlivých stran odpovídá přesně (či alespoň tak přesně, jak zaokrouhlování v důsledku nižšího počtu zastupitelů než voličů dovolí) poměru získaných hlasů, respektive podpoře stran ve společnosti.

¹⁴MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*.

¹⁵ŽALOUDEK, Karel. *Encyklopedie politiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 355–356. ISBN 8072772090.

¹⁶SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 16. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-85850-94-X.

Idealistický model tedy nepřipouští žádné nástroje zvýhodňující či znevýhodňující některé strany při přepočtu hlasů na mandáty. Rovněž pro něj nejsou příliš důležité samotné metody přepočtu, rozhodující je pouze výsledek – tedy to, zda složení zastupitelského sboru odpovídá poměru odevzdaných hlasů. Pokud tomu tak je, je systém poměrný.

V praxi však na idealistický model narazíme jen stěží. Většina na světě používaných volebních systémů nějaká disproporcionální opatření obsahuje (jsou jimi například uzavírací klauzule, metody přepočtu mandátů na hlasy či dělení území na volební obvody).¹⁷

Naproti tomu Sartoriho definice pokrývá mnohem větší množinu volebních systémů. Je tomu tak proto, že tato definice neřeší samotný vliv volebního systému na složení zastupitelského sboru, nýbrž pouze dva konkrétní parametry. A to počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech a počet možných vítězů.

Pokud tedy volební systém bude mít alespoň dvoumandátové volební obvody v nichž bude připouštět zvolení zástupců různých stran, nezáleží na tom, jak jsou nastaveny ostatní parametry (volební klauzule, přepočet hlasů na mandáty, počet obvodů, bonus pro vítěze, etc.).

Tyto dvě definice samozřejmě nepředstavují jediné možné přístupy. Každý, kdo se touto problematikou zabývá, může mít jinou představu o tom, co je ještě v poměrném volebním systému přijatelné, a co už ne. Jedním z cílů této práce je pokusit se na základě analýzy judikatury popsat definici poměrného volebního systému, kterou používají české soudy při rozhodování volebních věcí.

1.5. Poměrné zastoupení

Na tomto místě je rovněž vhodné upozornit na rozdíl mezi pojmy poměrný volební systém (používaný Sartorim) a poměrné zastoupení (používané v idealistické definici). Přestože na první pohled se může zdát, že se jedná o synonyma, je důležité si tento rozdíl uvědomovat.

Když se nyní znovu podíváme na předložené definice, a zaměříme se na tyto dva pojmy, měl by onen rozdíl být docela dobře viditelný. Idealistická definice ve skutečnosti definuje poměrné zastoupení, a jak jsme si již řekli, její podstatou je

¹⁷ANTOŠ, Marek. Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. 15, č. 4, s. 319.

skutečné složení zastupitelského sboru bez ohledu na prostředky, jakými je ho dosaženo.

Naproti tomu Sartoriho definice definuje skutečně poměrný volební systém, a její podstatou je nastavení parametrů volebního systému, nikoliv složení zastupitelského sboru.

Rozdíl je tedy nabíledni: Výraz „poměrný volební systém“ klade důraz na prostředky (jako jsou počty mandátů v obvodech a možnost více vítězů), zatímco výraz „poměrné zastoupení“ se zaměřuje především na cíl (tedy shodný poměr mezi počtem hlasů a počtem zastupitelů).

Nyní se však můžete zcela legitimně namítnout, že idealistická definice poměrného volebního systému vlastně není vůbec definicí volebního systému. A vlastně budete mít pravdu. Idealistická definice ve skutečnosti měla znít takto: „Poměrný volební systém je takový volební systém, který naplňuje princip poměrného zastoupení.“

V České republice se ve všech případech, kdy se volí složení některého zastupitelského sboru poměrným systémem užívají zásady poměrného zastoupení – tedy u voleb do Poslanecké sněmovny¹⁸, Evropského parlamentu¹⁹ a zastupitelstev obcí²⁰ i krajů²¹. Z tohoto důvodu budu ve zbytku práce v kontextu České republiky pojmy poměrný volební systém a poměrné zastoupení používat jako synonyma.

¹⁸Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, §1 odst. 2

¹⁹Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, §2 odst. 1

²⁰Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §2

²¹Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, §2

2. Uzavírací klauzule

Jelikož počet členů zastupitelských sborů je řádově menší než počet voličů, je pro získání mandátu v tomto sboru nutné získat větší množství hlasů. Uzavírací klauzule pak určuje minimální množství hlasů pro získání mandátu potřebných.

2.1. Druhy uzavíracích klauzulí

Podle Michala Klímy je možné hovořit o triádě volebních klauzulí – umělé uzavírací klauzuli jednoduché, umělé sčítací a přirozené klauzuli.²²

2.1.1 Umělé uzavírací klauzule

Umělé uzavírací klauzule fungují tak, že explicitně stanovují minimální množství potřebných hlasů pro přidělení mandátů konkrétní straně. Pokud strana této hranice nedosáhne, žádné mandáty nezíská.

Toto minimální množství může být stanoveno procentuálně, jako je tomu například v České republice²³, absolutním počtem hlasů, nebo i jinak (jako například v Německu, kde mají na mandáty nárok strany, které buď získají 5% hlasů, nebo získají alespoň 3 mandáty v přímo volené části zastupitelského sboru²⁴).

V případě, že hranice je pro kandidující koalici vyšší než pro strany kandidující samostatně, jedná se o klauzuli sčítací, jinak o klauzuli jednoduchou.

2.1.2. Přirozená uzavírací klauzule

Přirozená klauzule se od klauzule umělé liší tím, že není nikde stanovena. Existence této klauzule je přímým důsledkem systému zastupitelské demokracie (konkrétně faktu, že zastupitelů je méně než voličů), nicméně její výše je velmi závislá na zvolených parametrech volebního systému, zejména na existenci volebních obvodů.

Tato klauzule udává minimální počet hlasů potřebný k získání jednoho mandátu v konkrétním volebním obvodu, a může se v týchž volbách obvod od obvodu výrazně lišit.

²²KLÍMA, Michal. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix, 2001, s. 147. ISBN 9788086031293.

²³Např. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, §49

²⁴Uzavírací klauzule. *EPRAVO.CZ* [online]. 2002 [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/uzaviraci-klauzule-17705.html>

Horní hranicí přirozené klauzule je zpravidla hodnota udávající hlasovací podíl jednoho člena příslušného zastupitelského sboru. Tedy číslo, které říká, „kolik procent lidí daný zastupitel vlastně zastupuje“. (Například ve stočlenném zastupitelském sboru by tato hodnota byla 1 %, zatímco v desetičlenném sboru by byla rovna 10 %.)

Skutečná hodnota přirozené klauzule je však v praxi většinou nižší. Je to důsledek zčásti „propadnutí“ hlasů pro marginální strany a zčásti systému převodu hlasů na mandáty. Takže například v 55-členném krajském zastupitelstvu je horní mez 1,82 %, v posledních třech krajských volbách se však skutečná přirozená klauzule pohybovala mezi 1,16 % a 1,49 %.²⁵

2.2. Význam uzavíracích klauzulí

Proklamovaným smyslem umělých uzavíracích klauzulí je „omezení roztržitosti politické reprezentace v prostředí poměrného volebního systému.“²⁶ Někteří autoři rovněž tyto klauzule spojují s omezením zastoupení extrémistických či regionálních stran v celostátním zastupitelském sboru²⁷ či potlačení separatistických tendencí uvnitř již existujících stran²⁸.

Faktem je, že v České republice je umělá uzavírací klauzule pro malé strany hlavní překážkou při volbách do Poslanecké sněmovny, zastupitelstev krajů a zastupitelstev větších obcí. Tedy tam, kde umělá klauzule převyšuje klauzuli přirozenou, k čemuž dochází (v případě pětiprocentní umělé klauzule) v obvodech, v nichž se rozděluje (přibližně) 17 a více mandátů. Je to důsledkem dvou účinků existence této klauzule – účinku mechanického a účinku psychologického.

²⁵Hodnoty byly spočteny z dat na serveru volby.cz

²⁶Volební klauzule. *POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY* [online]. [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=304>

²⁷KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998, s. 204. ISBN 9788086031132.

²⁸LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné poměrných volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001a, vol. 37, no. 4, p. 425 - 448. ISSN 0038-0288

2.2.1 Mechanický a psychologický účinek umělé uzavírací klauzule

Tyto dva účinky popsal již Maurice Duverger²⁹. A to v případě mechanického efektu jako „*přímý efekt volebního systému na přepočítání hlasů na mandáty*“, zatímco psychologický efekt vymezuje jako „*uvědomělou reakci voličů na mechanické účinky volebních systémů*.“

Mechanický účinek se tedy u uzavírací klauzule projevuje tím, že strany, které požadovanou hranici nepřekročí, nejsou připuštěny do skrutinia. K hlasům, které tyto strany získaly, se tedy efektivně nepřihlíží, a všechna místa v zastupitelském sboru si tak rozdělí pouze strany, které hranici překročily.

Důsledkem mechanického účinku by tedy mělo být, že strany, které podporuje méně než 5 % voličů, nebudou zastoupeny v zastupitelských sborech. Zde však sehrává svoji (pro tyto strany většinou negativní) roli i efekt psychologický.

Výše uvedeného účinku by totiž bylo dosaženo pouze v případě, že by všichni voliči volili tu stranu, s níž se nejvíce ztotožňují, bez ohledu na její šance překonat uzavírací klauzule – takzvané upřímné hlasování³⁰.

K tomu však ne vždy dochází. Již Duverger zjistil, že voliči velmi brzy pochopí dopady uzavíracích klauzulí, a v dalších volbách budou při svém výběru koho volit již zohledňovat i šance jednotlivých stran na úspěch – takzvané strategické hlasování³¹.

Voliči, kteří by při neexistenci uzavírací klauzule volili některou z malých stran, pak ve strachu z toho, že jejich hlas nebude při konstrukci zastupitelského sboru zohledněn, volí některou z větších stran. A to buď takovou stranu, s níž se nejvíce identifikují, nebo takovou, která představuje názorovou opozici jiné velké strany, s níž nejvíce nesouhlasí – takzvané protestní hlasování³².

Oba případy strategického hlasování však mají za důsledek odliv hlasů od malých stran směrem ke stranám velkým. To může vést i k tomu, že strana, jež by při upřímném hlasování těsně překročila uzavírací klauzuli, v důsledku obavy jejich

²⁹DUVERGER, Maurice. *Political Parties*. 2. vyd. London: Methuen. 1959. s. 247-269. ISBN: 96-81602-86-2.

³⁰SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 16. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-85850-94-X.

³¹Ibid.

³²BROKL, L.. *Parlamentní volby 1996*, Sociologický časopis, 2006, Vol. 32 (No. 4: S. 389-406).

příznivců, že tuto hranici nepřekročí (a jejich následného taktického hlasování pro jiné strany), tuto hranici skutečně nepřekročí.

2.3. Judikatura k umělé uzavírací klauzuli

Uzavírací klauzule, zejména umělá uzavírací klauzule, byla českými soudy řešena mnohokrát. Obzvláště ona pověstná pětiprocentní klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny skončí před Ústavním soudem téměř po každých volbách. Ve většině nových rozhodnutí soudy už ani nepředkládají nové argumenty, nýbrž pouze odkáží na legendární „malý volební nález“³³ a „velký volební nález“³⁴ s tím, že argumenty v nich uvedené jsou stále platné a není důvod ke změně tohoto postoje.

A jaké ty argumenty vlastně jsou?

2.3.1. Malý volební nález

Ústavní soud při obhajobě ústavnosti umělé uzavírací klauzule uvádí, že *„přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny a neomezené poměrné zastoupení se mohou stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu.“*, což v další části nálezu doplňuje tvrzením, že *„Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.“*

Ústavní soud tedy, stejně jako později ve velkém volebním nálezu, připouští možnost deformace idealistické definice poměrného zastoupení omezeními, která směřují ke snazšímu formování vládní většiny.

Tato omezení však nemohou být libovolná. Ústavní soud jasně uvádí, že *„existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody“*. Rovněž se vyjadřuje i k její přesné výši, když tvrdí, že *„stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže*

³³Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 25/96

³⁴Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.,

2.3.2. Velký volební nález

Těžko si lze představit jakoukoliv analýzu volební judikatury v České republice bez zmínění velkého volebního nálezu. Tento nález se vyjadřuje k velkému množství parametrů poměrného volebního systému, a dává nám tak dobrý základ pro naše zkoumání. Paradoxně však kvůli svému širokému záběru nedává příliš jasné odpovědi.

S tímto nálezem se budeme setkávat téměř u všech zkoumaných institutů. A je tak vzhledem ke svému záběru i významu ideálním kandidátem na úvodní zkoumání.

Podstata případu

V roce 2000, za doby takzvané opoziční smlouvy, přijal parlament významnou novelu zákona o volbách do Poslanecké sněmovny³⁵. Jejimi hlavními body bylo zvýšení počtu volebních krajů na 35, změna metody převodu hlasů na mandáty na tzv. vyrovnávací d'Hondtovou metodu, zvýšení sčítací uzavírací klauzule pro koalice a zvýšení volební kauce.

Tato novela vyvolala velkou vlnu kritiky, a vedla tehdejšího prezidenta republiky Václava Havla a skupinu senátorů k podání návrhu na zrušení významných částí tohoto zákona k Ústavnímu soudu.

Stanovisko Ústavního soudu

Ústavní soud v úvodu svého odůvodnění opakuje stanovisko, který již vyslovil v dřívějším nálezu, takzvaném „malém volebním nálezu“³⁶, a podle kterého *„jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné. ... Protože je lid též vykonavatelem státní moci - především prostřednictvím Parlamentu ČR - a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít*

³⁵Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanské soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³⁶nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 25/96, č. 88/1997 Sb.

volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat.“

Když pak Ústavní soud následně hodnotí jednotlivé provedené změny v jejich souhrnu, dochází k následujícímu závěru: *„zvýšení počtu volebních krajů na 35, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátu pomocí upravené D'Hondtovy formule představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "přivrácení" k modelu poměrného zastoupení.“*³⁷

Důsledky pro uzavírací klauzuli

Jak již bylo uvedeno, velký volební nálezn nepřinesl mnoho jasných odpovědí. V otázce uzavíracích klauzulí však jednu takovou odpověď přinesl. A to v případě sčítací klauzule.

Napadený zákon totiž pro koalice více stran zvýšil hodnoty uzavíracích klauzulí. Konkrétní výše odpovídala součtu výší pro jednotlivé strany a to až do maximální výše 20 %. (Tedy, 2 strany – 10 %, 3 strany – 15 %, 4 a více stran – 20 %).

Ústavní soud úpravě vytkl, že postrádá smysl, neboť prakticky odstraňuje jakýkoliv důvod, proč by strany měly kandidovat v koalicích. Z Ústavním soudem provedeného srovnání s vybranou zahraniční úpravou rovněž vyšla ta česká jako jednoznačně nejtvrdí.

Přesto však Ústavní soud úpravu protiústavní neshledal. A to s odůvodněním, že *„státy odlišně reflektují tu či onu stránku účelovosti problému, jinými slovy, že jeho řešení ponechávají na zákonodárci, jenž je přirozeně vázán minimálně výší uzavírací klauzule pro 1 politickou stranu. Vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami, lze proto podle názoru Ústavního soudu toto napadené ustanovení stěží považovat za protiústavní.“*³⁸

Tím Soud potvrdil, že jeho rolí je opravdu výlučně kontrola ústavnosti, nikoliv stanovování pravidel politického boje. To o několik let později v jiném nálezu i explicitně formuluje slovy: *„Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti. Nemůže tedy hodnotit výsledek voleb optikou toho, že proběhly podle pravidel, která se mu nejeví*

³⁷Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 42/2000

³⁸Ibid.

*jako nejlepší. Zajímá ho, zda byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky předem deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů.*³⁹

2.3.3. Umělá uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů

Tak jak byl předchozí názor vysloven, se však vztahuje pouze na Poslaneckou sněmovnu, a ne na ostatní zastupitelské sbory volené poměrným volebním systémem. Další stížnosti proto na sebe nenechaly dlouho čekat, a orgány soudní moci, zejména pak Ústavní soud, tak byly nuceny vyjasnit svoji argumentaci v případě voleb do obecních a krajských zastupitelstev.

Hlavní námitku kritiků umělé uzavírací klauzule v komunálních a krajských volbách vyjádřila například bývalá soudkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová takto: *„Pětiprocentní klauzule je omezení práva a to lze jen v případě, když je pro to silný důvod. Ten je například u voleb do Poslanecké sněmovny, kde proti individuálnímu volebnímu právu, existuje protipól a sice veřejný zájem na tom, aby byla složená sněmovna tak, aby byla schopná vygenerovat vládu. U krajských voleb ... jde o jakousi krajskou „polovládu.“ Jak ale úrovně klesají, tak lze vnímat menší politickou racionalitu a pravolevé dělení se vytrácí. Uplatňují se jiné zájmy ... sestavování zastupitelstva řídí něčím jiným, než je politické vyhranění voličů.*⁴⁰

Tuto kritiku však české soudy nijak nereflektují. I v rozhodnutích týkajících se obecních a krajských voleb najdeme ohledně umělé uzavírací klauzule odkazy na malý a velký volební nález a opakování argumentu o nutnosti bránit přílišnému rozštěpení zákonodárných sborů, což by mohlo mít za důsledek jejich neefektivitu.⁴¹

Ústavní soud i v případě voleb do obecních zastupitelstev posuzoval přiměřenost v současnosti používané klauzule: *„Na druhé straně je třeba vždy pochopitelně i zde poměřovat, zda omezení rovnosti volebního práva v podobě omezovací klauzule a její modifikace je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace*

³⁹nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 52/10

⁴⁰Pětiprocentní klauzule je omezení práva, každý hlas má mít stejnou váhu! Senátorka Wagnerová navrhuje spravedlivější volební systém. *Eliška Wagnerová* [online]. 2014 [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://eliskawagnerova.cz/ew-v-mediich/krajske-listy-petiprocentni-klauzule-je-omezeni-prava-kazdy-hlas-ma-mit-stejnou-vahu-senatorka-wagnerova-navrhuje-spravedlivejsi-volebni-system/>

⁴¹Například usnesení ÚS sp. zn. IV.ÚS 54/03.

*politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zastupitelského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí. Na tuto otázku lze dát v daném případě kladnou odpověď.*⁴²

Co se týče voleb do krajských zastupitelstev, nebyla umělá klauzule Ústavním soudem nikdy věcně přezkoumávána.⁴³ Názor soudní moci na tento konkrétní případ je tedy možné zakládat pouze na rozhodnutích krajských soudů.

Rozhodnutí krajských soudů však v této oblasti nijak nevybočují z očekávání. Například krajský soud v Plzni⁴⁴ odmítl požadavek navrhovatele, aby se ve věci pětiprocentní klauzule obrátil na Ústavní soud. Zdůvodnil to nepřekvapivě odkazy mimo jiné na malý a velký volební nález a shrnutím, že *„pětiprocentní omezovací klauzuli nelze „a limine“ odmítnout jako protiústavní omezení rovného volebního práva.“*

2.3.4. Umělá uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu

Po posledních volbách do Evropského parlamentu (v roce 2014) se otázka uzavírací klauzule opět otevřela. Dvě politické strany – Strana zelených a Česká pirátská strana – totiž získaly dostatek hlasů na to, aby při neexistenci uzavírací klauzule získaly jeden mandát.⁴⁵

Obě strany se tedy obrátily na Nejvyšší správní soud s kritikou pětiprocentní klauzule a návrhem na vyslovení neplatnosti volby dvou europoslanců zvolených „místo nich.“

Nejvyšší správní soud se s jejich kritikou ztotožnil, a odmítl i aplikaci malého a velkého volebního nálezu na tuto situaci, neboť *„Evropský parlament totiž hraje ve fungování Evropské unie kvalitativně jinou roli než národní parlamenty ve fungování členských států. Nemá ... přímou zákonodárnou iniciativu ... a ke schválení právního předpisu je nutné, aby dospěl k dohodě s Radou EU. ... Také vliv tohoto zastupitelského sboru na podobu předního exekutivního tělesa, Evropské komise, je stále omezený. ... Široké spektrum politické reprezentace v Evropském parlamentu proto může přispět ke zvýšení legitimacy přijatých rozhodnutí a obavy ze snížení akceschopnosti evropské*

⁴²Ibid.

⁴³Respektive se mi nepodařilo v databázi rozhodnutí tohoto soudu ani jeden takový případ najít.

⁴⁴Usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30A 184/2016-87

⁴⁵Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/14 ze dne 19. 5. 2015, 176/2015 Sb., N 98/77 SbNU 429, odst. 8

*legislativy a exekutivy, jež by z různorodosti zastoupených politických názorů vyplývaly, nemají věrohodný podklad.*⁴⁶

Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení pětiprocentní uzavírací klauzule pro její neústavnost.

Ústavní soud však názor Nejvyššího správního soudu nesdílel. Podle něj *„postupem času, zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, došlo k posílení Evropského parlamentu především při výkonu jemu svěřené zákonodárné pravomoci“*⁴⁷, v důsledku čehož se Evropský parlament stal „skutečným parlamentem.“

A jelikož jde o skutečný parlament, je rovněž nutné zajistit jeho akceschopnost omezením fragmentace, k čemuž umělá omezující klauzule pomáhá. Zde se Ústavní soud opět odvolává na svá dřívější rozhodnutí ohledně omezujících klauzulí při volbách do Poslanecké sněmovny a zastupitelstev obcí.

Pětiprocentní klauzule tedy byla Ústavním soudem potvrzena i v případě voleb do Evropského parlamentu. Pokračovat v řízení před Nejvyšším správním soudem by tak v důsledku tohoto rozhodnutí již nemělo smysl, a tak navrhovatelé vzali svůj návrh zpět a soud pak řízení zastavil.⁴⁸

2.4. Závěry o umělé uzavírací klauzuli

Ve věci umělé uzavírací klauzule udržuje česká justice stabilní názor již více než dvacet let. Pětiprocentní umělá uzavírací klauzule je v souladu se zásadami poměrného zastoupení.

Soudy připouštějí, že se jedná o narušení čistého principu poměrného zastoupení, ale poukazují na to, že cílem voleb není jen to, aby složení zastupitelského sboru co nejpřesněji odpovídalo názorovému složení společnosti. Důležité je i to, aby zastupitelský sbor byl schopný efektivně fungovat. Umělá uzavírací klauzule snižuje fragmentaci příslušných zastupitelských sborů, a tím usnadňuje jejich fungování.

Problémem pro české soudy není ani sčítací klauzule pro koalice. Ústavní soud sice konstatoval, že při jejím současném nastavení nemá smysl tvořit koalice a že její nastavení může být účelové⁴⁹, nicméně rozpor s Ústavou u něj neshledal.

⁴⁶Ibid., odst. 12

⁴⁷Ibid., odst. 70

⁴⁸Usnesení NSS č. j. Vol 16/2014 - 122

⁴⁹nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 42/2000

2.5. Kritika judikatury

Zatímco na ústavní konformitě uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny panuje víceméně shoda, rozhodnutí o nezrušení navýšení klauzule pro koalici a klauzule v Evropských volbách vyvolává již mnohem větší kontroverze.

2.5.1. Aditivní klauzule

Kritici aditivní klauzule pro koalici upozorňují především na fakt (který zmínil ve velkém volebním nálezu i Ústavní soud), že v této podobě je tvoření koalic nepraktické a politické strany po této změně nemají již prakticky žádný důvod vytvářet koalici. V tom například soudce Vlastimil Ševčík shledává protiústavnost, když tvrdí, že takovéto nastavení není jen „*projevem ústavně nepřipustné účelovosti, ale – za daných podmínek – je již zřetelným výrazem zákonodárcovy libovůle*⁵⁰“, což dovozuje z toho, že „*zákon sestavování koalic expressis verbis připouští, což chápu jako ústavně souladný výraz společenské solidarity a ohledu silnějších politických stran ke slabším partnerům*⁵¹“, avšak nastavuje takové podmínky, které jeho realizaci fakticky znemožňují.

Dalším kritizovaným aspektem zvýšení aditivní klauzule je dobový kontext. K tomu se vyjadřuje například Tomáš Lebeda, když uvádí, že „*Jediným politickým subjektem, který mohl smluvní poslance motivovat k přijetí tohoto opatření, je Čtyřkoalice. ... Zdá se, jako by duch zákona ztrácel obecnou povahu.*⁵²“

Naráží tím na skutečnost, že nejvýznamnější opoziční silou v době přijímání předmětné reformy volebního systému bylo politické uskupení Čtyřkoalice, které (jak již název napovídá), bylo koalicí čtyř politických stran. V tomto kontextu se jeví jako pravděpodobné, že zvýšení klauzule pro čtyřčlenné koalice o 9 procentních bodů bylo motivováno převážně snahou zbavit se politické konkurence. Čtyřkoalice se skutečně brzy po přijetí této novely rozpadla⁵³. Nakolik se na tom přímo podílela nová volební pravidla, můžeme pouze spekulovat.

⁵⁰Ibid., odlišné stanovisko soudce Vlastimil Ševčíka

⁵¹Ibid.

⁵²LEBEDA, Tomáš: Přiblížení hlavních aspektů reformy volebního systému. Politologický časopis, 2000, 7.3, str. 249

⁵³Vznik a zánik čtyřkoalice, *bbc.co.uk* [online], 2002 [cit. 2018-02-03], dostupné z:http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_koalice_4k.htm

V této věci se s názory Ševčíka i Lebedy ztotožňují, a domnívám se, že Ústavní soud měl ve velkém volebním nálezu zrušit i toto ustanovení. Za pravdu nám dává i následný vývoj, který ukazuje, jak devastující vliv mělo toto opatření na tvorbu koalic: Od dob Čtyřkoalice, jejíž zbytky kandidovaly ve volbách v roce 2002 pod názvem „Koalice“ (tehdy však již pouze dvoučlenné), se až do současnosti o hlasy voličů ve volbách do Poslanecké sněmovny ucházela pouze jedna kolice⁵⁴. Byla to šestičlenná „Koalice pro Českou republiku,“ která v roce 2006 získala ve volbách 8140 hlasů⁵⁵, tedy pouhých 0,15 %.

Naproti tomu jsme mohli pozorovat přibývajících snahy politických stran o jakousi „mimokoaliční spolupráci,“ jejíž podstatou je přenechání některých míst na kandidátních listinách jedné strany zástupcům strany jiné, která pak sama ve volbách nekandiduje. (Nejznámějšími příklady jsou TOP09 s podporou Starostů⁵⁶ či ODS s podporou Soukromníků⁵⁷). Smyslem těchto dohod je právě vyhnout se likvidační aditivní klauzuli.

Na aditivní klauzuli rovněž ztroskotal i poslední významný projekt skutečné koalice mezi KDU-ČSL a hnutím STAN.⁵⁸ Obě strany pak šly do voleb raději samostatně, než aby zkoušely společně překonat desetiprocentní hranici.

2.5.2. Klauzule v Evropských volbách

V případě voleb do Evropského parlamentu se kritika nálezu vymezuje především proti pojetí Evropského parlamentu jako „skutečného parlamentu,“ jak jej chápe Ústavní soud.

⁵⁴Alespoň co jsem byl schopný dohledat z dat na serveru volby.cz

⁵⁵<https://volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>

⁵⁶Spolupráce mezi TOP 09 a STAN byla úspěšná, top09.cz [online], 19.1.2017 [cit. 2018-02-03], dostupné z: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/spoluprace-se-stan/spoluprace-mez-top-09-a-stan-byla-uspesna-21659.html>

⁵⁷ODS půjde do sněmovních voleb s podporou Strany soukromníků, ČTK, *idnes.cz* [online], 21.2.2017 [cit. 2018-02-03], dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/ods-a-strana-soukromniku-0x7-/domaci.aspx?c=A170221_191744_domaci_pku

⁵⁸Koalice nebude. Vedení KDU-ČSL vyzvalo STAN, ať vstoupí na jejich kandidátky, *lidovky.cz* [online], 18.7.2017 [cit. 2018-02-03], Dostupné z: https://www.lidovky.cz/vedeni-lidovcu-vyzvalo-stan-at-vstoup-i-na-jejich-kandidatky-mist-pyj-/zpravy-domov.aspx?c=A170718_192649_ln_domov_ELE

Tak například německý Ústavní soud, který se rovněž otázkou uzavírací klauzule v Evropských volbách zabýval, ve svém nálezu BVerfGE 129, 300 z 9. listopadu 2011 uvedl, že Evropský parlament není skutečným parlamentem, nýbrž spíše jen „zastupitelstvem smluvně propojených národů.“⁵⁹ Rovněž v tomto nálezu poukázal na značnou integrační sílu politických frakcí v Evropském parlamentu, a poukázal i na to, že v Evropském parlamentu chybí nutné důvody pro zajišťování akceschopnosti.

Tyto argumenty opakovali i někteří čeští ústavní soudci ve svých odlišných stanoviscích k přijatému zamítavému nálezu⁶⁰, a doplňují je ještě o argument, že v českém prostředí je vzhledem k nízkému počtu volených europoslanců (ve srovnání s Německem) mnohem vyšší přirozená uzavírací klauzule – přibližně 3,5 %. Tato skutečnost tak působí jako dostatečně silný integrační prvek a zajišťuje, že zvolení poslanci nebudou zastupovat marginální politické síly. Umělá klauzule je pak z tohoto pohledu nadbytečná.⁶¹

Výše předestřené argumenty pak, alespoň v mých očích, zakládají vážné pochybnosti o ústavní konformitě umělé uzavírací klauzule v Evropských volbách. A to proto, že uzavírací klauzule představuje zásah do ústavně zaručené rovnosti volebního práva a práva na přístup k veřejným funkcím. A aby mohlo být omezení těchto práv vnímáno jako opodstatněné, musí sledovat nějaký legitimní cíl. U voleb do Poslanecké sněmovny je tímto cílem akceschopnost dané parlamentní komory a schopnost tvořit funkční vládní většiny.

U Evropského parlamentu se však důvody, které by takovéto omezení legitimizovaly, hledají mnohem hůře. Existence umělé volební klauzule za takovýchto okolností pak představuje neúměrné omezení volebního práva bez odpovídající protihodnoty, což zakládá její protiústavnost.

⁵⁹Pětiprocentní uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu, WINTR Jan, *jinepravo.blogspot.cz* [online], 3.1.2015 [cit. 14.2.2018], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/01/jan-wintr-petiprocentni-uzaviraci.html>

⁶⁰Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a Milada Tomková – Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/14

⁶¹Ibid., odlišné stanovisko, odst. 10

2.6. Judikatura k přirozené uzavírací klauzuli

Na rozdíl od umělé uzavírací klauzule není ta přirozená nikde explicitně uvedena. A ani určit její výši není vždy snadné, protože se liší volby od voleb, obvod od obvodu. Přesto je její efekt na složení zastupitelských sborů velmi významný, a její faktická výše má klíčovou roli při posuzování, zda je daný volební systém ještě možné považovat za poměrný.

Výše uzavírací klauzule je nepřímou úměrná velikosti volebního obvodu, respektive počtu mandátů v něm – čím méně mandátů se v obvodu rozděluje, tím větší podíl hlasů je potřeba pro získání alespoň jednoho z nich. Z tohoto důvodu problematiku přirozené uzavírací klauzule a velikosti (a počtu) volebních obvodů budeme zkoumat současně.

2.6.1. Odkaz velkého volebního nálezu

Jak již bylo uvedeno, velký volební náleze se otázkou počtu volebních obvodů zabýval, a nakonec to byl jeden z argumentů, který v konečném úhrnu přispěl k závěru o neústavnosti novely.

Podívejme se však nyní na to, co říká konkrétně o přirozené klauzuli: *„Jestliže v systému poměrného zastoupení se stává irrelevantní vůle voličů v rozsahu pohybujícím se ... v průměru v rozsahu 14,69 %, potom podle názoru Ústavního soudu tato skutečnost již evidentně vypovídá o zpochybnění vůle samotného suveréna. ... i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému [je] třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů.“⁶²*

Ústavní soud se celkem důrazně staví proti vysokým hodnotám přirozené klauzule. Současně však neříká nic o tom, jaká hodnota by mu ještě připadala únosná ani proč tato už mu únosná nepřijde.

Když řeší Ústavní soud ve velkém volebním nálezu otázku volebních obvodů, cituje bavorský ústavní soud, který prohlásil, že *„Oddělená aplikace d'Hondtovy metody ... může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran*

⁶²nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 42/2000

zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo.“ Český ústavní soud uvedl, že má obdobný názor.

To tedy znamená, že rozdělení republiky na volební obvody nemá vést ke změně počtu mandátů jednotlivých stran oproti situaci, kdy by existoval pouze jeden volební obvod.

Mohlo by se tedy zdát, že velký volební nález vymezil mantinely celkem jasně. Předtím než však učiníme takový závěr, pojďme se podívat na to, jak soudy postupovaly v obdobných situacích při posuzování této otázky.

2.6.2. Strana zelených ve volbách v roce 2006

V roce 2006 proběhly volby do Poslanecké sněmovny. Strana zelených v nich získala 6,29 % hlasů⁶³, nicméně dosáhla pouze na šest mandátů. Navíc v Libereckém kraji, v němž dosáhla procentuálně nejlepšího výsledku (9,58 %), nezískala strana žádný mandát. Naproti tomu v Praze jí výsledek 9,19 % stačil k zisku dvou mandátů.

Důvodem byla rozdílná velikost krajů (respektive počet voličů v nich), která vedla k rozdílnému počtu rozdělovaných mandátů. Důsledkem toho byly velmi významné rozdíly v přirozené uzavírací klauzuli napříč kraji.

Lídr liberecké kandidátky Strany zelených se kvůli tomu obrátil na Nejvyšší správní soud s návrhem na vyslovení neplatnosti volby všech zvolených poslanců i náhradníků ve všech krajích, což by ve svém důsledku vedlo k vypsání nových voleb.

Rovněž vznesl požadavek, aby se Nejvyšší správní soud obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení mimo jiné ustanovení o rozdělení Republiky na volební kraje pro jeho neústavnost.

Nejvyšší správní soud se ve svém usnesení⁶⁴ ztotožnil s některými z navrhovatelových námitek. Soud označil jako racionální a logické to, že navrhovatel vystupuje proti nestejně velikosti jednotlivých krajů, a dokonce mu dal za pravdu, že *„výsledný efekt aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. je na samotné hranici poměrného zastoupení i principu rovnosti volebního práva.“*

⁶³Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02.06. – 03.06.2006. *Volby.cz* [online]. 2006 [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/ps2006/ps?xjazyk=CZ>

⁶⁴Usnesení NSS č. j. Vol 50/2006-53

Naproti tomu však konstatoval, že řešení tohoto problému by mělo probíhat na úrovni moci zákonodárné, nikoliv soudní, přičemž naznačil, že možným řešením by mohlo být sloučení některých krajů. Jak Nejvyšší správní soud připomíná, „*Úkolem soudu přitom není hodnotit vhodnost či účelnost tohoto rozdělení, nýbrž – s ohledem na podstatu vznesených námitek – jeho ústavní konformitu*“. A v této oblasti uzavírá, že „*[Nejvyšší správní soud] nesdílí však [navrhovatelovo] přesvědčení o protiústavnosti napadených ustanovení zákona*“.

Navrhovatel se po tomto odmítnutí pochopitelně obrátil i na Ústavní soud. Ani ten však rozdělení volebních obvodů neseznal protiústavním, když ve svém usnesení⁶⁵ uvedl, že „*integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu*“.

Stejně jako v případě umělé uzavírací klauzule zde Ústavní soud argumentuje tím, že volby nemají jen zrcadlit názor společnosti, nýbrž mají umožnit tvorbu akceschopného zastupitelského sboru, a opakuje své tvrzení, že „*že jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné*“.

Pro účely srovnání se závěry, které Ústavní soud vyslovil ve velkém volebním nálezu je nutné vypočíst výše přirozené uzavírací klauzule v těchto volbách. V tabulce 1 je možné tyto hodnoty najít.

Kraj	Počet mandátů	Počet hlasů	Poslední podíl	Přirozená klauzule
Karlovarský kraj	5	137117	20323	14,82 %
Liberecký kraj	8	215510	20911,75	9,70 %
Pardubický kraj	10	273921	22567	8,24 %
Vysočina	10	275997	20240	7,33 %
Olomoucký kraj	12	333849	23666,8	7,09 %
Plzeňský kraj	11	289049	20289	7,02 %
Královéhradecký kraj	11	295931	19893	6,72 %
Zlínský kraj	12	319933	20831,5	6,51 %
Jihočeský kraj	13	337387	20634	6,12 %
Ústecký kraj	14	374736	22149,17	5,91 %
Středočeský kraj	23	620047	23825,88	3,84 %
Jihomoravský kraj	23	608804	22621,67	3,72 %
Moravskoslezský kraj	23	610200	22489,28	3,69 %
Hlavní město Praha	25	656495	22658,86	3,45 %

Tabulka 1: Výše přirozené uzavírací klauzule napříč volebními kraji ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006.

Zdroj dat: volby.cz (<http://volby.cz/pls/ps2006/ps?xjazyk=CZ>)

⁶⁵Usnesení ÚS sp. zn. II.ÚS 582/06

Hodnota přirozené klauzule v každém kraji je počítána jako procentuální vyjádření podílu posledního zvoleného poslance ke všem platným hlasům odevzdaným v daném kraji.

Z tabulky je vidět, že přirozená klauzule se v závislosti na počtu mandátů v kraji pohybuje v rozsahu 3,45 % až 14,82 %. Průměrná výše (počítaná jako aritmetický průměr hodnot ve všech krajích) je pak 6,73 %.

Když tyto hodnoty srovnáme s těmi, které Ústavní soud ve velkém volebním nálezu označil za zpochybnění vůle suveréna, tedy hodnoty v rozsahu 10,78 % až 18,87 %, s průměrem 14,69 %, ukazuje se, že nové hodnoty jsou skutečně nižší. A jelikož tyto hodnoty již Ústavní soud nepovažuje za odporující zásadám poměrného zastoupení, jsme zase o krok blíže pochopení toho, co si pod tímto pojmem soudní moc vlastně představuje.

Podívejme se nyní ještě na ve velkém volebním nálezu citovaný výrok bavorského ústavního soudu, že zastoupení v parlamentu by mělo co nejlépe odpovídat počtu hlasů odevzdaným pro jednotlivé strany s tolerancí jednoho křesla.

Tabulka 2 ukazuje, kolik mandátů získaly jednotlivé strany ve zkoumaných volbách (volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006), a kolik by jich získaly při stejných volebních výsledcích za předpokladu, že by celá Republika byla jedním dvousetmandátovým volebním obvodem. Počet mandátů v situaci, kdy by se volilo jen v jednom obvodě byl vypočten použitím stejné metody, jaká byla použita při samotných volbách v jednotlivých krajích.

Strana	Procenta hlasů	Mandáty	Mandáty v jednom obvodu
ODS	35,38	81	76
ČSSD	32,32	74	69
KSČM	12,81	26	27
KDU-ČSL	7,22	13	15
SZ	6,29	6	13
Celkem	94,02	200	200

Tabulka 2: Počet mandátů získaných jednotlivými politickými stranami ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 a počet mandátů, které by stranám připadly v případě, že by se volilo jen v jednom volebním obvodu.

Zdroj dat: volby.cz (<http://volby.cz/pls/ps2006/ps?xjazyk=CZ>)

Z tabulky je jasně vidět, že toleranci jednoho křesla splňuje pouze KSČM. Všechny ostatní strany v důsledku rozdělení země na volební kraje ztratily nebo získaly více

mandátů. Konkrétně obě velké strany získaly shodně po pěti mandátech. A to na úkor převážně Strany zelených, která jich ztratila sedm. KDU-ČSL pak přišla o mandáty dva a KSČM o jeden.

Ústavní soud se však ve svém rozhodnutí ani slovem nezmiňuje o tomto principu, ke kterému se ve velkém volebním nálezu přihlásil. A jelikož je ochotný tolerovat takto razantní rozdíl, je rozumné předpokládat, že názor německého spolkového soudu český Ústavní soud již nesdílí.

2.6.3. Komunální volby v Praze v roce 2010

V říjnu roku 2010 proběhly v České republice komunální volby. Kromě tradičního politického napětí však s sebou tyto volby přinesly i významnou volebně-právní otázku týkající se volebních obvodů a přirozené uzavírací klauzule.

Obcí, kde tato kauza vznikla, bylo Hlavní město Praha. Dne 17. 6. 2010 se totiž zastupitelstvo usneslo (hlasy zastupitelů tehdy většinové ODS⁶⁶) na opatření obecné povahy⁶⁷, jímž došlo k rozdělení města z původně jednoho volebního obvodu na sedm.

Opoziční strany toto rozdělení považovaly za účelové a stranící ODS a napadli jej ve správním soudnictví. Argumentovaly obdobně jako navrhovatel v předchozím případě (vizte kapitolu 2.6.2.), tedy že rozdělení do více malých obvodů nepřiměřeně zvedá přirozenou uzavírací klauzuli, že hlasy různých voličů mají v důsledku toho jinou váhu a že opatření omezuje poměrný volební systém zakotvený zákonem⁶⁸.

Nejvyšší správní soud však svým rozsudkem⁶⁹ návrh zamítl s tím, že zastupitelstvo se při členění města na volební obvody pohybovalo v mezích stanovených zákonem, a že „*k případnému dalšímu upřesnění kritérií vytváření volebních obvodů podle § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, potažmo*

⁶⁶Výsledky hlasování Zastupitelstva hl. m. Prahy: ke stanovení počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy pro volební období 2010 - 2014, ke stanovení volebních obvodů a počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy volených v jednotlivých volebních obvodech pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010 (usnesení k Z-617). *Praha.eu*: Portál Hlavního města Prahy [online]. [cit. 2017-03-16].

Dostupné

z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/primator_a_volene_organy/zastupitelstvo/vysledky_hlasovani/index.html?periodId=18282&resolutionNumber=17&meeting=39&printNumber=&s=1&votingId=20004

⁶⁷Usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 ze dne 17. 6. 2010

⁶⁸Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §2

⁶⁹Rozsudek NSS, sp. zn. 4 Ao 4/2010-195

ostřejšímu vymezení mantinelů volebního mechanismu v komunálních volbách, je příslušný toliko zákonodárce, přičemž soudní moc jej v této aktivitě nemůže suplovat.“

Argumenty o omezení poměrného volebního systému soud odmítl s poukazem na již mnohokrát zmiňovaný názor Ústavního soudu o tom, že jistá omezení jsou přípustná. Rovněž provedl srovnání toho, jak zásadní omezení by mohlo členění obcí na volební obvody přinést, a uzavírá, že zákon umožňuje „nesrovnatelně významnější, až esenciální narušení poměrnosti volebního systému“ a narušení, které způsobilo napadené rozdělení Prahy tak není možné pouze z tohoto důvodu považovat za nezákonné, či dokonce protiústavní.

Volby tedy proběhly v souladu s původním plánem zastupitelstva. Některé malé strany (konkrétně SNK-ED a SZ) podle očekávání napadly výsledky voleb u Městského soudu v Praze, přičemž z valné většiny znovu zopakovaly argumenty, které byly předmětem předchozího řízení u Nejvyššího správního soudu.

Městský soud nepřekvapivě návrh na vyslovení neplatnosti voleb svým usnesením⁷⁰ zamítl s tím, že odkázal na argumentaci Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném případě.

Navrhovatelé však proti tomuto rozhodnutí podali ústavní stížnost, ve které, kromě dříve uváděných argumentů, namítají protiústavnost samotného § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, kterýžto dává zastupitelstvům pravomoc vytvářet volební obvody v rámci obcí.

Ústavní soud si při řešení tohoto případu vyžádal od dvou nezávislých odborníků na oblast voleb⁷¹ zhodnocení dopadů zavedení volebních obvodů mimo jiné právě na výši přirozené uzavírací klauzule. Své závěry pak mimo jiné těmito zjištěními odůvodňoval, takže máme k dispozici celkem podrobné zhodnocení toho, co je pro tento soud ještě přijatelné.

Ve svém nálezu⁷² pak Ústavní soud píše, že z výsledků tohoto nezávislého zkoumání vyplývá, že v důsledku rozdělení města na sedm volebních obvodů vzrostla přirozená uzavírací klauzule na v průměru 7,26 %, přičemž v jednotlivých obvodech se pohybovala v rozsahu 7,04 až 7,82 %.

⁷⁰Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 12 A 8/2010-166

⁷¹z Univerzity Palackého v Olomouci a z Metropolitní univerzity Praha

⁷²Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 52/10

Při hodnocení přijatelnosti takovéto výše přirozené klauzule se Ústavní soud opět odkazuje na své dřívější závěry o tom, že smyslem voleb je i ustavení akceschopného zastupitelského sboru, a že jistá omezení poměrnosti jsou tedy přijatelná.

Z hlediska uzavíracích klauzulí je v tomto nálezu zajímavá i skutečnost, že soud při odkazech na své dřívější nálezy sáhl po ještě přísnější interpretaci, než k jaké lze dospět prostým jazykovým výkladem. Zatímco totiž soud v citovaných nálezech⁷³ uvádí, že „Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“, při jeho citaci vykládá názory větou, že „teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“

Tímto výkladem tedy Ústavní soud odstraňuje šedou oblast, co se týče přístupu k uzavíracím klauzulím v rozmezí 5 až 10 procent, a prohlašuje tak jejich ústavní konformitu.

Je však důležité si uvědomit, že oba citované nálezy se zabývaly umělou, nikoliv přirozenou klauzulí. A vzhledem k tomu, že v tomto nálezu Ústavní soud citovanými nálezy argumentoval ve prospěch přibližně sedmiprocentní přirozené uzavírací klauzule s tím, že ji není možné považovat za neústavní, když soud považuje za ústavně konformní i vyšší umělé klauzule, není možné dělat na základě tohoto nálezu závěry o tom, jak by se Ústavní soud zachoval k přirozené klauzuli vyšší než deset procent.

2.7. Závěry o přirozené uzavírací klauzuli

Česká justice uznává, že výše přirozené uzavírací klauzule je důležitým faktorem nastavení volebního systému, a že její příliš vysoká hodnota představuje významný zásah do poměrnosti volebního systému, a to i v míře takové, která zakládá protiústavnost.

Co se týče přesného určení přijatelné výše této klauzule, klade Ústavní soud tuto hranici přibližně k deseti procentům. Hodnoty nižší než deset procent považuje téměř za bez dalšího ústavně konformní, zatímco u hodnot deset procent převyšujících je ochotný vyslovit i jejich potenciální protiústavnost, jako tomu učinil ve velkém volebním nálezu.

⁷³Malý a velký volební nález (Nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000)

Naproti tomu v případě voleb do Poslanecké sněmovny neměl problém asi s více než čtrnáctiprocentní uzavírací klauzulí. Postoj justice k přirozené uzavírací klauzuli je tedy podstatně mírnější než v případě klauzule umělé.

Je však třeba podotknout, že ve výše uvedeném případě byla desetiprocentní hranice překročena pouze ve dvou volebních krajích, zatímco celorepublikový průměr byl 6,73%. Ústavní soud tedy zjevně připouští jisté výkyvy směrem nad deklarovanou hranici únosnosti a to za předpokladu, že se jedná pouze o ojedinělé případy bez zásadnějšího vlivu na celý systém.

3. Rovnost volebního práva

Jedním z požadavků, které Ústava klade na volební systém, je požadavek rovnosti⁷⁴. Ústava jej nijak dále nekonkretizuje, nicméně v teorii je jeho význam probírán již po staletí, a tak je možné utvořit si poměrně dobrou představu o jeho smyslu.

3.1. Jeden člověk, jeden hlas

Tak například Robert Dahl ve své analýze demokratických institucí⁷⁵ tvrdí, že „*musíme každému občanu zajistit rovnou a efektivní možnost účastnit se voleb, v nichž jsou všechny hlasy sečítány jako rovnocenné.*“ A jen takový systém je podle něj možné označit za svobodný a spravedlivý.

Tento pohled na rovnost volebního práva bývá označován jako „jeden člověk, jeden hlas.“ Důraz je tedy kladen na to, aby neexistovaly žádné privilegované (či naopak diskriminované) skupiny, jejichž význam by byl při volbách neproporcionální jejich zastoupení ve společnosti.

Takovýto požadavek je snadný na pochopení i na implementaci. A i když je občas podrobován kritice ze stran autorů, kteří zastávají názor, že různé skupiny občanů si z rozličných důvodů zaslouží rozdílnou míru podílu na vládě, jde o kritiku spíše extrémní. Uvedený systém je téměř beze zbytku aplikován ve většině nejvyspělejších demokratických zemích světa.

3.2. Volební geometrie a faktická rovnost

Přestože rovnost počtu hlasů je univerzálně akceptovaná, snadno dosažitelná i kontrolovatelná, není to jediná složka rovnosti volebního práva. Kromě stanovení požadavku na počet hlasů jednotlivých voličů je pro spravedlivost volebního systému nutné zabývat se i vahou jednotlivých hlasů.

V této oblasti již panuje mnohem menší shoda, než v oblasti předchozí. Jan Filip to vystihuje, když říká, že „*Podle všeobecně přijatého pojetí spočívá [princip rovnosti]*

⁷⁴Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 18

⁷⁵DAHL, Robert, *O demokracii: průvodce pro občany* [z anglického originálu přeložil Jiří Foltýn]. -- Vyd. 1. -- Praha : Portál, 2001. -- 192 s. Název originálu: On democracy ISBN 80-7178-422-2 Str. 8

*v tom, že každý volič má stejný počet hlasů (one man – one vote), a podle již nikoli obecně sdíleného názoru má mít hlas voliče stejnou váhu (one vote – one value)*⁷⁶

3.2.1. Stejná váha hlasů

Tento druhý princip (hlasy stejné váhy) je však neméně důležitý. Nejvíce se projevuje při takzvané volební geometrii, tedy při rozdělování zastupitelského sboru do menších částí, které se volí v samostatných volebních obvodech.

Pokud poměr mezi počtem lidí (respektive voličů) a volených zástupců nebude ve všech obvodech stejný, bude v některých obvodech stačit kandidátům ke zvolení méně hlasů než v jiných obvodech. V důsledku toho budou hlasy voličů v obvodech s lepším poměrem mít vyšší váhu než hlasy voličů v obvodech s horším poměrem.

Ideálním příkladem této nerovnosti je Evropský parlament. Podle údajů na stránkách Evropského parlamentu⁷⁷ se ve volbách v roce 2014 na Maltě volilo 6 poslanců, zatímco v Německu 96. Malta přitom v té době měla 416 110 obyvatel, zatímco Německo jich mělo 81 843 743. Každý maltský europoslanec tak zastupoval přibližně 69 352 občanů Evropské unie, zatímco europoslanec německý jich zastupoval 852 539. Což je více než dvanáctkrát tolik. Přesto má hlas obou těchto poslanců v Evropském parlamentu stejnou váhu.

Kromě toho, že případ Evropského parlamentu ukazuje možné důsledky porušení principu stejné váhy hlasů, vypovídá rovněž něco i o přístupu k tomuto principu. Přestože se Evropskému parlamentu dostává mnohé kritiky (například ze strany německého ústavního soudu, který prohlásil, že tato nerovnost představuje jeden ze dvou faktorů strukturálního demokratického deficitu⁷⁸), je i navzdory této zjevné nerovnosti obecně považován za demokratickou instituci. Z toho je možné vyvodit, že princip stejné váhy hlasů není vnímán absolutně a je možné jej tedy omezovat ve prospěch jiných relevantních cílů.

⁷⁶FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 288.

⁷⁷How many MEPs will each country get after European Parliament elections in 2014? *European Parliament* [online]. 2013 [cit. 2017-03-21]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20130308STO06280/how-many-meps-will-each-country-get-after-european-parliament-elections-in-2014>

⁷⁸Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, sp. zn. 2 BvE 2/08

3.2.2. Přijatelná omezení faktické rovnosti

Jak již bylo ukázáno, princip stejné váhy hlasů lze omezit. S tímto názorem se ztotožňuje například i Václav Pavlíček, když uvádí⁷⁹, že „úplná rovnost váhy hlasu nemůže být zcela dosažena“, rovněž však odmítá bezbřehé porušování tohoto principu, když dodává, že „míra této nerovnosti nesmí být nepřiměřená danému volebnímu systému.“ Jaká omezení jsou však ještě přijatelná, a jaká jsou již nedemokratická?

Případ Evropského parlamentu je v podstatě ukázkovým příkladem nerovnosti typické ve federálních uskupeních. Podobnou nerovnost můžeme pozorovat například při volbě prezidenta USA, kde hlasy občanů žijících v malých státech mají až čtyřikrát větší váhu než hlasy občanů států větších⁸⁰. Obdobně nerovné postavení bylo v československém Federálním shromáždění, kde při volbě členů Sněmovny národů měly hlasy Slováků přibližně dvakrát větší váhu než hlasy Čechů.

Ve všech těchto případech je ústup od úplného principu rovnosti hlasů důsledkem nějakého politického kompromisu, který byl většinou nutný pro samotný vznik uskupení. Většinou je tedy motivován zvýšeným zájmem na ochraně menšin, které by při spravedlivém zastoupení byly marginální, neměly by velký vliv na činnost zastupitelského sboru a v důsledku toho by nebyly motivovány ke vstupu do příslušného uskupení a následnému setrvání v něm.

Nutno však podotknout, že i když tyto důvody byly při vzniku uskupení relevantní, časem může jejich význam klesnout na takovou míru, že jimi již není možné obhájit nerovnost váhy hlasů. Například ve Spojených státech je systém prezidentské volby podrobován stále silnější kritice⁸¹, a je možné, že dojde k jeho změně. Totéž platí i pro Evropský parlament.

Jak je tomu však při volbách do zastupitelských sborů v unitárních státech? Zde argumenty používané v případě federací značně ztrácejí na síle. Například Jindřiška Syllová je ve svém popisu principu rovnosti volebního práva v České republice vůbec

⁷⁹PAVLÍČEK, Václav: Článek 18 Ústavy ČR. In: PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém. 2. vydání.* Praha: Linde Praha, 1998, str. 125

⁸⁰How Powerful Is Your Vote? *Slate* [online]. 2012 [cit. 2017-03-21]. Dostupné z: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/map_of_the_week/2012/11/presidential_election_a_map_showing_the_vote_power_of_all_50_states.html

⁸¹Zejména po volbách v letech 2000 a 2016, kdy kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů v rámci celé země, volby nevyhráli.

neuvažuje, když uvádí, že „u *proporcionálního systému znamená rovné volební právo v zásadě shodný počet odevzdaných hlasů nutný k získání jednoho mandátu.*“⁸²

3.2.3. Volební obvody a přidělování mandátů

Jak již bylo uvedeno, klíčovým faktorem vytvářejícím nerovnost váhy hlasů je různý poměr mezi počty lidí (voličů) a přidělovaných mandátů v jednotlivých obvodech. Problém jejich rozdělení je o to větší, že i v případě, kdy zcela uznáme princip rovnosti váhy hlasů, není ještě vůbec jasné, jak rozdělení provést tak, aby této rovnosti bylo dosaženo.

Smysl volebních obvodů

Když už samotná existence volebních obvodů vede k porušení rovnosti volebního práva a zvýšení přirozené uzavírací klauzule (vizte kapitolu 2), tak proč vlastně takové obvody vytvářet? Na tuto otázku můžeme nalézt dvě hlavní odpovědi.

Jedním z důvodů pro tvorbu volebních obvodů je samotný volební systém. Konkrétně většinový volební systém. Dělení na obvody je totiž základní podstatou většiny jeho implementací, protože aplikace většinového systému pouze v jednom volebním obvodě by vedla k extrémní disproporcionalitě. Přiznala by totiž stoprocentní zastoupení vítězné straně bez ohledu na volební zisk.

Volební obvody se však vytvářejí i v poměrném systému. Tam bývá jako hlavní důvod uváděno bližší sepětí mezi voličem a zastupitelem, které ve velkých obvodech není možné. Tomáš Lebeda k tomu uvádí, že „*Malé obvody mají naději zajistit mnohem bližší kontakt mezi voličem a poslancem, a to jak před volbami, tak během volebního období při výkonu mandátu.*“⁸³

Přidělování mandátů

V zásadě existují dva způsoby rozdělení mandátů mezi volební obvody, a to rozdělení fixní a proměnlivé. Při fixním rozdělení je počet mandátů rozdělen mezi

⁸²SYLLOVÁ, Jindřiška: Článek 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 157

⁸³LEBEDA, Tomáš.: Volební reforma v ČR – zmařený pokus z let 1998–2002. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 350

jednotlivé volební obvody již před volbami, zatímco při proměnlivém je zohledňována volební účast, a mandáty jsou tedy mezi obvody rozděleny až po skončení hlasování. Oba přístupy mají svá pozitiva i negativa.

Ve prospěch proměnlivého rozdělení se vyslovil například Marek Antoš, když prohlásil, že *„díky tomu, že se rozdělení mandátů řídí počtem odevzdaných hlasů, je množství hlasů nutných k získání mandátu ve všech krajích přibližně stejné. Pokud by byly počty mandátů pro jednotlivé volební kraje určeny už dopředu, podle počtu registrovaných voličů způsobilo by to nespravedlivé zvýšení váhy hlasů ve volebních krajích s nižší účastí.“*⁸⁴

Vojtěch Šimíček tomuto systému však vytýká, že *„volič v tom volebním kraji, kde byla větší volební účast, svým hlasem může spolurozhodnout o větším počtu poslaneckých mandátů než v krajích s nižší volební účastí“*⁸⁵ a vyslovuje se ve prospěch fixního rozdělení.

Rozdělení na volební obvody

Při úvahách o rozdělení zastupitelského sboru do volebních obvodů hned jako první vyvstává otázka kritérií. Podle čeho se vlastně volební obvody mají dělit, aby byla zachována rovnost? Samozřejmě se zde nabízí spousta možností (jako například rozloha, historický význam, podíl obvodu na hrubém domácím produktu, počet obyvatel, počet voličů, etc.)

Při výběru kritérií hraje velkou roli zvolený způsob přidělování mandátů. Při proměnlivém počtu mandátů není nutné tolik dbát na vyrovnanost jednotlivých obvodů, jelikož rozhodujícím kritériem bude vždy volební účast. Při rozdělování je tak možné vytvářet různě velké obvody a zohledňovat například historické souvislosti či současné územně samosprávné celky.

Naproti tomu fixní počet mandátů vyžaduje, aby zvolený způsob rozdělení byl spravedlivý sám o sobě, aniž by se mohl spoléhat na korekci prostřednictvím volební účasti (či jakoukoliv jinou formu korekce „za běhu“). To použitelná kritéria značně omezuje. V teorii se v podstatě objevují jen dva hlavní proudy – a to rozdělení podle počtu obyvatel a počtu voličů. Ostatní kritéria slouží spíše jako pomocná.

⁸⁴ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde, 2008

⁸⁵ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/1999, str. 17 an.

Oba přístupy mají své zastánce i odpůrce, o čemž svědčí i četné soudní spory o tuto otázku. Nicméně rozdělení podle počtu obyvatel přeci jen převládá. Například Nejvyšší soud Spojených států předloni podpořil⁸⁶ tento princip mimo jiné s odůvodněním, že i nevoliči mají významný zájem na mnoha otázkách, jež jsou předmětem politické debaty, a že zajištění toho, aby každý ze zastupitelů zastupoval stejný počet lidí podporuje rovnost a efektivitu systému.

Při fixním rozdělení mandátů je pro zachování rovnosti rovněž nutné neustále hlídat, aby obvody reagovaly na změny v počtech obyvatel (voličů), a občas tedy měnit jejich hranice. To reflektuje i česká volební legislativa, když při volbách do Senátu stanoví maximální odchylku počtu obyvatel volebního obvodu od celorepublikového průměru na +/- 15%.⁸⁷

3.3. Judikatura

České soudy se problematikou rovnosti volebního práva ve smyslu popsaném v této kapitole zabývaly již mnohokrát. Pojdme se tedy podívat na jejich výklad.

3.3.1. Obecně k principu rovnosti

Základní myšlenku, mnohokrát v pozdějších rozhodnutích citovanou, vyslovil Ústavní soud v malém volebním nálezu, když prohlásil, že „*princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva.*“⁸⁸

Tím se český soud Ústavní soud přihlásil k v teorii jednoznačně dominujícímu výkladu a stanovil tak hranici protiústavnosti opatření porušujících rovnost volebního práva celkem vysoko. K vyslovení protiústavnosti tak totiž nestačí pouze přesvědčit soud o nerovnosti podmínek (což se navrhovatelům podařilo mnohokrát a Ústavní soud to v několika nálezech jasně konstatoval), nýbrž musí být zřejmé, že příslušné opatření omezením rovnosti nesleduje žádný legitimní cíl nebo že tento je ve zjevném nepoměru k závažnosti omezení.

⁸⁶SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, EVENWEL ET AL. v. ABBOTT, GOVERNOR OF TEXAS, ET AL., No. 14-940

⁸⁷Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 59 odst. 2

⁸⁸Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

3.3.2. K rovnosti hlasů a jejich váhy

K otázce rovnosti hlasů a rovnosti váhy se v roce 2007 vyjádřil třetí senát Ústavního soudu tak, že *“zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu.”*⁸⁹

Ústavní soud se tedy opět ztotožnil s teorií v otázce principu „jeden člověk, jeden hlas“, který je podle jeho výkladu hoden ústavní ochrany, neboť spadá do principu rovnosti volebního práva. Naproti tomu princip stejné váhy hlasů na první pohled vypadá, že by této ochrany požívat neměl.

Nutno však upozornit na fakt, že předmětné usnesení obsahuje výše uvedenou větu v kontextu uzavíracích klauzulí a srovnání s většinovým volebním systémem. Výrok o tom, že ne každý se na konečném výsledku podílí stejnou vahou, zde směřoval k situacím, kdy hlasy odevzdané pro menší strany, jež nedosáhnou na žádný mandát, „propadnou.“ Hlas těchto voličů pak podle tohoto výkladu má menší váhu (respektive nemá žádnou váhu).

V roce 2011 však plénum⁹⁰ tuto větu vztáhlo i na problematiku různě velkých volebních obvodů s tím že ji doplnilo o argumentaci nepředvídatelnou volební účastí a dospělo k závěru, že *„Faktické rovnosti (aktivního) volebního práva nelze prakticky dosáhnout ... I kdyby totiž bylo dosaženo rovnosti aktivního volebního práva technicky (tj. volební obvody se stejným počtem voličů rozhodujících o stejném počtu mandátů), volební účast v jednotlivých obvodech bude různá, a způsobí tak faktickou nerovnost volebního práva, neboť počty hlasů potřebné ke zvolení se v jednotlivých volebních obvodech budou lišit. Lze tedy spíše hovořit toliko o rovnosti v možnosti výkonu volebního práva, skutečná rovnost volebního práva (hlasů) není dosažitelná.“*

Kromě vyslovení závěru o tom, že určitá míra nerovnosti ve volbách ve více obvodech vždy bude, však Ústavní soud i v tomto nálezu připouští, že není možné připustit v tomto ohledu nerovnost neomezenou. Odkazuje se pak zejména na dřívější usnesení z roku 1998⁹¹, v němž se se první senát vyjadřoval k tomu, jak velká tato nerovnost může být.

⁸⁹Usnesení ÚS, sp. zn. III. ÚS 220/07

⁹⁰Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, odst. 61

⁹¹Usnesení ÚS, sp. zn. I. ÚS 360/98

První senát se v něm vyjádřil na poměry české justice až překvapivě konkrétně: „V počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15%, teorie i praxe nicméně uznává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30%. V posuzované věci je rozdíl, resp. odchylka v počtech hlasů z volebního obvodu potřebných k získání mandátu 12% (tedy odchylka ještě nižší než u senátních volebních obvodů). Ústavní soud proto dospěl k závěru, že uvedená odchylka je ještě rozumná a ospravedlnitelná a nezakládá tak porušení ústavního principu rovnosti volebního práva.“ Tato linie je pak Ústavním soudem konstantně zachovávána v jeho rozhodovací činnosti.

3.3.3 K omezení systému proměnlivého počtu mandátů

Ústavní soud se ve velkém volebním nálezu zabýval i problematikou systému proměnlivého počtu mandátů. A to proto, že napadený zákon nově zaváděl minimální počet mandátů, které budou volebnímu obvodu přiděleny bez ohledu na volební účast.

Soud k této otázce prohlásil, že „ustanovení ... zavádějící nejnižší počet mandátů ve volebním kraji na 4 ... je v rozporu s principem rovnosti volebního práva“ a spolu s dalšími důvody jím odůvodnil zrušení většiny napadených ustanovení volebního zákona pro jejich neústavnost.

Vzhledem k ustálené judikatuře o relativním charakteru rovnosti však lze mít za to, že tento argument byl při rozhodnutí o neústavnosti spíše podpurným, a že v případě, že by stanovená minimální hranice byla jediným problémem volebního zákona, nebyla by a priori shledána neústavní.

Domnívám se, že v takovém případě by Ústavní soud zkoumal odchylky ve váze hlasů napříč kraji, k nimž v důsledku této hranice dochází, a za neústavní by považoval pouze takové případy, kdy by odchylky byly vyšší než 15 – 30 % (vizte kapitolu 3.2.2.).

3.3.3 K vytváření volebních obvodů

Ústavní soud se rovněž vyjadřoval k ústavnosti samotné možnosti vytváření volebních obvodů. V nálezu z roku 2007 o olomouckých komunálních volbách⁹² se třetí senát zabývá i ústavností ustanovení, které umožňuje obecním zastupitelstvům rozdělit obce na volební obvody. Konkrétně uvádí, že „i kdyby Ústavní soud připustil, že vytvoření volebních obvodů má za následek vždy či za určitých okolností z hlediska

⁹²Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 220/07

počtu získaných mandátů nepříznivý dopad na menší politické subjekty ... nebude mít tato eventualita následky v ústavněprávní rovině.,,

Tento závěr podpořil i argumentem, že ústavodárce nestanovil žádné požadavky, co se týče typu volebního systému pro komunální volby. I když tedy vytváření volebních obvodů může vést k příklonu k systému většinovému, není možné to vnímat jako porušení Ústavy.

V jiném nálezu⁹³ ovšem Ústavní soud připouští, že rozhodnutí učiněná na základě tohoto ustanovení je možné v některých případech považovat za protiústavní, a to proto, že *“možnost zastupitelstva vytvořit více volebních obvodů není limitována toliko obsahem tohoto ustanovení samotného, nýbrž i výše citovanými ústavními imperativy (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny).“*

Tento názor soud dále konkretizuje, když říká, že takováto rozhodnutí nesmějí být motivována snahou většiny v zastupitelstvu poškodit svoji politickou konkurenci. K rozdělení musí mít zastupitelstvo vždy nějaký legitimní důvod, který navíc nesmí být pouze zástěrkou pro nějaký jiný, nepřijatelný, důvod.

U takto motivovaných rozhodnutí navíc soud uvádí, že nezáleží na jejich reálném dopadu na výsledek voleb. Za protiústavní by tedy mohla být označena i v případě, že způsobí jen minimální rozdíly ve volebních ziscích (v rozsahu jednoho mandátu) oproti předchozí úpravě, či dokonce žádné rozdíly nezpůsobí.

Na tomto místě je však vhodné podotknout, že v obou výše uvedených případech (tedy v případech komunálních voleb v Praze a Olomouci) Ústavní soud akceptoval důvody zastupitelstev pro rozdělení měst do volebních obvodů jako legitimní. Těmito uváděnými důvody byly v obou případech hlavně snahy o zpřehlednění hlasovacích lístků, bližší svázání voliče se zastupitelem a ekonomické úspory.

Soud rovněž připomněl⁹⁴, že *„otázka důkazního břemene v řízení o ústavní stížnosti, tedy při ochraně jejich subjektivních práv, jde k tíži právě stěžovatelům“* a je tedy věci stěžovatelů neomezit se pouze na tvrzení a spekulace, nýbrž předložit i nějaké relevantní důkazy nepoctivých úmyslů většiny zastupitelstva.

⁹³Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, odst. 53

⁹⁴Ibid., odst. 56

3.4. Kritika judikatury

V případě voleb do pražského zastupitelstva v roce 2010 (pro podrobnosti vizte kapitolu 2.6.3.) se jak na rozhodnutí zastupitelstva – jímž došlo k rozdělení Prahy do volebních obvodů – tak na soudy, které se tímto případem zabývaly, snesla značná kritika.

Zastupitelstvo (zejména tehdy vládnoucí politická strana) bylo obviňováno z účelové manipulace s volebními obvody s cílem poškodit konkurenci.⁹⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu pak bylo v odlišných stanoviscích dost ostře kritizováno předsedou soudu, Pavlem Rychetským, který napadl úvahy většiny o „přípustné protiústavnosti“, když uvedl že *„Autoři většinového stanoviska tak formulují závěr, že právní norma nebo jiné rozhodnutí může být protiústavní a současně nevyžadující derogační zásah ÚS, pokud bylo přijato s "dobrymi úmysly" nebo dokonce pokud nebyly prokázány "úmysly zlé". Jsme tak svědky nového referenčního kritéria pro posuzování ústavnosti napadených norem nebo rozhodnutí veřejné moci, které je ovšem zcela nepřijatelné!“*⁹⁶

Tímto výrokem Rychetský reaguje na argumentaci soudu, který ve svém odůvodnění uvádí, že i kdyby rozdělení Prahy na volební obvody mělo za následek potlačení volné soutěže politických sil, nemůže z toho být konstruován závěr, že toto byl jediný důvod přijetí uvedeného usnesení, a na základě toho vyslovit jeho protiústavnost.

Soudkyně Wagnerová jde ještě dál, když se pouští do křížku s tradiční zdrženlivostí Ústavního soudu ve volebních věcech. Tvrdí, že postojem, že přezkumný prostor Ústavního soudu se v těchto věcech zužuje a že hranice pro vyslovení neústavnosti je posunuta výše,⁹⁷ většina soudců *„odepřela řádnou ochranu základním právům, v daném případě politickým právům“*.⁹⁸ A dodává, že Ústavní soud pojmá volební soudní soudnictví příliš široce, a že toto své sebeomezení aplikuje i v řízeních, kde není namístě.

Meritorně pak Wagnerová kritizuje ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jež umožňuje rozdělování obcí do volebních obvodů, jako

⁹⁵Rozsudek NSS, sp. zn. 4 Ao 4/2010-195, odst. 5

⁹⁶Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského

⁹⁷Ibid., odstavec 44

⁹⁸Ibid., Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové

„nedostatečné z pohledu nároků plynoucích z principu právního státu, když absentuje vyjádření účelu, který má být takovým postupem sledován.“

3.5. Závěry o principu rovnosti

Princip rovnosti volebního práva je v rozhodovací praxi českých soudů (zejména pak Ústavního soudu) vykládán značně restriktivně. Je odmítán jeho absolutní charakter a za Ústavou chráněný je považován pouze princip „jeden člověk, jeden hlas.“

Co se principu stejné váhy hlasů týče, soudy uznávají existenci jisté míry nerovnosti, která je přímým důsledkem rozdělení na volební obvody. Pokud odchylka velikosti obvodů nepřesáhne 15 %, lze si jen stěží představit, že by proti takovému rozdělení soudy zasáhly. Vzhledem k judikatuře Ústavního soudu je pravděpodobné, že by nezasáhly ani proti vyšším odchylkám (s výjimkou voleb do Senátu), a to až do výše 30 %.

Soudy rovněž respektují pravomoc politiků rozhodovat o rozdělení do volebních obvodů a omezují ji toliko požadavkem existence legitimního důvodu a zákazem jejího zneužití jako nástroje politického boje.

4. Volební formule

Dalším z významných faktorů poměrných volebních systémů jsou takzvané volební formule. Tedy „*metody, s jejichž pomocí poměrné volební systémy převádějí počty hlasů na počty mandátů.*“⁹⁹

Existují dva základní druhy volebních formulí. „*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.*“¹⁰⁰

4.1. Volební kvóty

Podstatou volebních kvót je stanovení minimálního počtu hlasů pro přidělení mandátu politickým stranám. Každá strana, která takto stanovené hranice dosáhne, pak získá tolik mandátů, kolikrát kvótu naplnila.

Základní Hareova kvóta stanovuje hranici jako podíl součtu odevzdaných hlasů pro všechny strany a počtu mandátů v daném obvodu přidělovaných, čímž zajistí rovnost poměru hlasů a přidělených mandátů do té míry, do jaké to podstata celočíselného dělení připouští.

Ostatní používané kvóty jako Hagenbach-Bischoffova, Droopova či Imperialiho se od té Hareovy liší pouze modifikacemi vzorce pro výpočet hranice. Například Hagenbach-Bischoffova zvyšuje dělitel o jedna, Imperialiho dokonce o dva.

Problémem všech volebních kvót jsou zbytky při dělení. S výjimkou ideální (a v praxi se nevyskytující) situace, kdy počty hlasů všech stran jsou beze zbytku dělitelné kvótou, dochází k tomu, že některé mandáty nejsou rozděleny¹⁰¹. Například strana, které kvótu naplní 1,5 krát, získá pouze jeden mandát. Pokud jsou takové strany dvě, zůstane jeden mandát nerozdělen.

Systémy volebních kvót tedy musí obsahovat metodiku přerozdělování zbytkových mandátů. K tomu je možné využít druhé skrutinium, ve kterém je možné

⁹⁹LEBEDA, Tomáš.: *Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008, str. 75

¹⁰⁰CHYTILEK, Roman a kolektiv; *Volební systémy, 4. vydání*, Praha: Portál, 2009, 376 s., ISBN 978-80-7367-548-6, str. 189

¹⁰¹CHYTILEK, Roman, ŠEDO, Jakub (eds): *Volební systémy*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. 237 s. ISBN 80-210-3548-X, str. 121

uplatnit i jinou volební formuli nebo jej přesunout na vyšší úroveň a nerozdělené mandáty z jednotlivých volebních obvodů přidělovat například na základě celostátních výsledků.

Nerozdělené hlasy z prvního kola je však možné rozdělit i na úrovni volebních obvodů bez nutnosti druhého skrutinia. K tomu jsou používány dvě populární metody – metoda největšího zbytku a metoda největšího průměru.

Metoda největšího zbytku rozděluje mandáty stranám, které mají nejvyšší absolutní počet nevyužitých hlasů¹⁰² (tedy stranám s nejvyšším zbytkem po dělení kvótou). Tato metoda je nejpoužívanější a mírně straní malým stranám, obzvláště v obvodech s malým počtem mandátů.

Naproti tomu metoda největších průměrů přiděluje mandáty stranám podle pořadí průměru hlasů připadajících na následující mandát. V důsledku toho straní spíše silnějším stranám.¹⁰³

4.2. Volební dělitelé

Alternativou metod volebních kvót jsou metody volebních dělitelů. Tyto metody netrpí problémem nerozdělených mandátů a nevyžadují tedy dodatečná skrutinia či přerozdělovací metody.

Volební dělitelé jsou posloupnosti čísel, kterými se postupně dělí volební zisky všech stran. U každé strany se spočte tolik podílů, kolik odpovídá počtu kandidátů za danou stranu. Následně se podíly všech stran sestupně seřadí a vybere se z nich prvních n podílů, kde n je počet přidělovaných mandátů. Každá strana pak získá tolik mandátů kolik má podílů v této skupině.

Jednotliví volební dělitelé se pak od sebe liší tím, jak tato posloupnost vypadá. Základní D'Hondtův používá posloupnost přirozených čísel (tedy 1, 2, 3, ...), Sainte-Laguë dělitel používá posloupnost lichých přirozených čísel (1, 3, 5, ...), dánský dělitel používá aritmetickou posloupnost začínající jedničkou s diferencí 3 (1, 4, 7, ...), Imperialiho dělitel používá posloupnost přirozených čísel bez jedničky (2, 3, 4, ...).

¹⁰²LEBEDA, Tomáš: Hlavní proměnné poměrných volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001a, vol. 37, no. 4, ISSN 0038-0288, str. 445 – 448

¹⁰³ZAVORAL, René: Vztah mezi multipartismem a volebním systémem poměrného zastoupení. *Politologická revue*, 1999, vol. 5, no. 1. ISSN 1211-0353. str. 65 – 91

Kromě těchto dělitelů existují i jejich nesčetné modifikace jako například Koudelka dělitel¹⁰⁴, který modifikuje D'Hondtův dělitel tím, že první číslo v posloupnosti nahrazuje číslem 1,42 (tedy 1,42, 2, 3, ...). Tento dělitel se používá v České republice v krajských volbách¹⁰⁵. (V ostatních českých volbách, v nichž se volí poměrným systémem, se používá D'Hondtův dělitel.)

Výběr volebního dělitele má významný vliv na proporcionalitu zastupitelského sboru. Někteří dělitelé (například D'Hondt, a zejména Imperiali) zvýhodňují velké strany na úkor stran malých. Naproti tomu například dělitelé Sainte-Laguë a dánský zase zvýhodňují malé strany.

Neexistuje shoda na tom, který dělitel je nejspravedlivější či „nejlepší“, a tak výběr konkrétního dělitele (včetně jeho případné modifikace) zůstává důležitou politickou otázkou volební legislativy.

4.3. Judikatura

Problematika volební formule je rovněž často akcentována v návrzích na vyslovení neplatnosti voleb a v následných ústavních stížnostech. Správní soudy i Ústavní soud s ní tak mají bohaté zkušenosti. A jelikož zákonná úprava je v této oblasti již dlouho neměnná a stěžovatelé zpravidla nepředkládají žádné nové argumenty, jsou si všechna rozhodnutí v těchto věcech velmi podobná.

4.3.1. D'Hondtův dělitel

D'Hondtův dělitel je častým terčem kritiky stěžovatelů na volební výsledky. Je napadán zpravidla ve volbách připouštějících malé volební obvody, a to pro jeho tendenci favorizovat v těchto obvodech velké strany.

Nejvyšší správní soud se vyjádřil ve prospěch této metody, když uvedl, že „*se nemůže ztotožnit ani s tvrzením, zpochybňujícím ústavnost použití tzv. D'Hondtovy volební formule ... D'Hondtova volební formule představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji proto považovat – obecně vzato – za jakkoliv*

¹⁰⁴KOUDELKA, Zdeněk: Změna volebního systému. *Politologický časopis*, 1/2000, pp. 90–95, ISSN 1211–3247

¹⁰⁵Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, §45, odst. 1

*porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému.*¹⁰⁶

Ústavní soud tento názor sdílí, když prohlašuje, že „*V menších volebních obvodech proto může [d'Hondtova formule] skutečně mírně zvýhodňovat větší politické strany. Kdo je však větší politickou stranou, o tom nerozhoduje tato formule či náhoda, nýbrž voliči.*“¹⁰⁷ Připouští tedy nerovnost způsobenou kombinací formule a velikosti volebních obvodů, ale neshledává ji natolik významnou, aby to zakládalo protiústavnost.

4.3.2. Koudelka dělitel

Nejvýznamnější nález, který se zabývá mimo jiné i touto problematikou, je samozřejmě velký volební nález. V něm se Ústavní soud vyjádřil k takzvanému Koudelka děliteli (v nálezu označovaném jako „upravený D'Hondtův systém“). Prohlásil o něm, že výrazným způsobem znásobuje integrační tendence a použil jej jako jeden z argumentů pro zrušení podstatné části volebního zákona.

Koudelka dělitel byl po jeho zrušení Ústavním soudem ve volbách do Poslanecké sněmovny nahrazen klasickým D'Hondtovým dělitelem, který v zákoně zůstává dodnes. Ústavní soud, ani žádný jiný soud, se tak k němu nikdy neměl možnost vyjádřit samostatně, a není tedy možné dělat nějaké bližší závěry o názorech české justice na tuto konkrétní otázku.

Rovněž v případě krajských voleb, kde se Koudelka dělitel dosud používá, nebyl tento nikdy před českými soudy napaden¹⁰⁸, a stanovisko justice k němu tudíž neexistuje. V případě krajských voleb se však dá rozumně předpokládat, že vzhledem k ústavnímu nezakotvení poměrného systému ani volební formule a vzhledem k velikosti obvodů, která je dostatečná na to, aby nerovnost způsobená touto metodou byla minimální, nebude mít česká justice v tomto případě s Koudelka dělitelem problém.

¹⁰⁶Usnesení NSS, č. j. Vol 50/2006 - 41

¹⁰⁷Usnesení ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 57/06

¹⁰⁸Respektive jsem nebyl schopný žádný takový případ v databázích Ústavního a Nejvyššího správního soudu najít.

4.4. Kritika

S D'Hondtovou metodou mají politici problém dodnes. Nejnovější návrh skupiny senátorů¹⁰⁹ mimo jiné napadá současnou metodu přepočtu hlasů, když uvádí, že „vzájemná kombinace klíčových parametrů volebního systému pro volby do PSP, kterou je faktor velikosti volebního obvodu a metoda D'Hondtova volebního dělitele, má za následek disproporční přidělení mandátů a zásadní znevýhodnění menších parlamentních subjektů,“ což má údajně za následek skutečnost, že současný volební systém „porušuje základní ústavní zásadu rovnosti hlasů“.

Osobně se k této kritice připojuji. D'Hondtova metoda sice sama o sobě nepřijatelná není, nicméně v kombinaci s volebními kraji v té podobě, jak jsou u nás zakotveny, a s opuštěním druhého skrutinia přispívá v odvrácení se od systému poměrného zastoupení, jenž je ústavou ve volbách do Poslanecké sněmovny vyžadován.

Spolu s výše uvedenou skupinou senátorů tedy budu napjatě očekávat rozhodnutí Ústavního soudu.

4.5. Závěr

V otázkách volební formule jsou české soudy extrémně zdrženlivé. Nechávací tak téměř zcela na politickém uvážení výběr volebních formulí i jejich konkrétních variant. Nerovnost volebního práva, kterou to může způsobovat, chápou jako přijatelnou v ústavních i zákonných mezích.

D'Hondtův dělitel české soudy chápou jako demokratický a spravedlivý, byť připouštějí jako jeden z jeho důsledků znevýhodnění malých stran v malých volebních obvodech. Tato míra znevýhodnění je však pro ně rovněž přijatelná.

Pouze v případě voleb do Poslanecké sněmovny, kde je Ústavou požadován systém poměrného zastoupení, označil Ústavní soud modifikaci D'Hondtova dělitele číslem 1,42 (a to navíc ještě za negativního přispění mnoha dalších faktorů – vizte kapitolu 2.3.2) za příliš integrující a přispívající k odvrácení se od poměrného systému.

¹⁰⁹Podaný 13.12.2017, vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 44/17

5. Financování stran ze státního rozpočtu

Dalším tématem, které opakovaně působí problémy na české politické i soudní scéně je problematika státních příspěvků politickým stranám. V širším kontextu pak celá problematika financování politických stran.

Cílem financování politických stran ze státního rozpočtu je „*zaručit umožnění rovného přístupu politických stran a kandidátů k voličům, omezení korupce ve státní správě, zamezit nesmyslnému plýtvání, udržet pořádek a legitimní průběh volební kampaně ...*“¹¹⁰

Jeho základní myšlenkou tedy je, že když budou mít politické strany stabilní příjmy ze státního rozpočtu, budou se moci více soustředit na své hlavní poslání a zároveň budou odolnější vůči korupci.

Prakticky je financování realizováno dvěma základními způsoby – a to příspěvkem na úhradu volebních nákladů a příspěvkem na činnost.

5.1. Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Tento příspěvek je z podstaty jednorázový a je vyplácen stranám podle počtu hlasů získaných ve volbách. A to konkrétně ve volbách do Poslanecké sněmovny¹¹¹, kde příspěvek činí 100 Kč za hlas, a ve volbách do Evropského parlamentu¹¹², kde je jeho výše 30 Kč za hlas.

Na tento příspěvek však nemají nárok všechny strany, které v příslušných volbách nějaké hlasy získají, nýbrž pouze strany, které dosáhnou požadovaného minimálního zisku hlasů. Tato minimální hranice je u voleb do Poslanecké sněmovny stanovena ve výši 1,5 %, zatímco u voleb do Evropského parlamentu ve výši 1 %.

Hlavním smyslem tohoto příspěvku je kompenzovat politickým stranám jejich výdaje na obvykle velmi nákladnou volební kampaň (což platí zejména u voleb do Poslanecké sněmovny), a zajistit tak, aby stranám, které zastupují relevantní počet obyvatel, nehrozil po každých volbách bankrot.

¹¹⁰GLUCKENSELIG, R., HLADKÝ, J. aj., *Volební kampaň v České republice*, editováno ŠIMÍČEK, V., 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2000

¹¹¹Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 85

¹¹²Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, § 65

5.2. Příspěvek na činnost

Tento příspěvek¹¹³ je na rozdíl od předchozího vyplácen dlouhodobě a jeho výše je v období mezi volbami téměř neměnná, a pro strany tedy předvídatelná, což by jim mělo umožnit rozumné hospodaření. Příspěvek na činnost se skládá ze dvou složek – z příspěvku na mandát a stálého příspěvku.

5.2.1. Příspěvek na mandát

Příspěvek na mandát je vyplácen politickým stranám, které mají své zástupce v Poslanecké sněmovně a krajských zastupitelstvech. Jejich výše je stanovena následovně: *„Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč.“*¹¹⁴

Nárok na tento příspěvek vzniká zvolením příslušných zástupců a trvá po celé jejich volební období. Jeho výplata je však omezena dvěma podmínkami: Strany musejí řádně předkládat své výroční zprávy a nesmějí mít pozastavenou činnost.

5.2.2. Stálý příspěvek

*„Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.“*¹¹⁵

Výše stálého příspěvku tedy může dosáhnout nejvýše deseti milionů korun ročně. Stálý příspěvek by měl straně umožnit fungování včetně politické činnosti a omezit tak vliv sponzorů a zájmových skupin na její fungování. Pro malé strany, které se nedostaly do Poslanecké sněmovny, a zároveň dosáhly při volbách zisku 3 – 5 % hlasů, je často nejvýznamnějším příjmem stranického rozpočtu.

¹¹³Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, § 20

¹¹⁴Ibid., odst. 7

¹¹⁵Ibid., odst. 6

5.3. Judikatura

I toto téma se v judikatuře českých soudů ve významné míře odráží. Podívejme se tedy na to, jak se česká justice staví k financování stran ze státního rozpočtu a jak se vypořádala se vznášenými námitkami.

5.3.1. Přípustnost státního financování politických stran

Základní otázkou, ke které by bylo vhodné znát stanovisko Ústavního soudu je, zda již samotná podstata financování politických stran ze státního rozpočtu není protiústavní. Tedy, zda není v rozporu s principem oddělení politických stran od státu.¹¹⁶

Ústavní soud se k této otázce vyjádřil v nálezu¹¹⁷ z roku 1995. Konkrétně se s odvoláním na celoevropsky přijímanou roli politických stran vyjádřil ve prospěch tohoto druhu financování, a to s odůvodněním, že *„politické strany plní v souladu s ústavou určité veřejné úkoly, nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii ... Z tohoto obecného zájmu se dovozuje nárok i na to, aby stát plnění těchto pro funkci státu nezbytných úloh umožnil a podpořil. Tomu odpovídá i současná úprava financování politických stran demokratickým státem, jež je vedena snahou přispět na činnost politických stran, jakož i snahou po částečné úhradě jejich volebních nákladů.“*

Financování politických stran tedy Ústavní soud považuje za prospěšné a ústavně konformní. Nicméně v další části téhož nálezu upozorňuje, že má i své meze, když uvádí, že *„V Ústavě ... nelze nalézt oporu pro principiální odmítnutí finanční podpory politických stran státem. To však neznamená, že financování politických stran a politických hnutí státem nemá hranic.“*

5.3.2. K výši příspěvků

Hlavní filosofické východisko pro stanovení mezí výše příspěvků formuloval¹¹⁸ Ústavní soud následovně: *„Strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě. Proto státní příspěvek má pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách, neboť na politické vůli, vzešlé ze svobodné volební soutěže, je založen*

¹¹⁶Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 20, odst. 4

¹¹⁷Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 24/94

¹¹⁸Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000

demokratický stát. ... Svobodná soutěž politických stran je tak nepochybně hodnotou, které musí dát přednost i zákonná úprava financování politických stran státem a jež je pod ochranou Ústavy a Listiny.“

Tyto požadavky dále rozvíjí, když se opírá o zprávu Benátské komise Rady Evropy, která podle názoru soudu „*příznivě hodnotí země, jež váží finanční pomoc státu stranám na jejich volební úspěch a na příjmy z členských příspěvků. V tomto smyslu dochází i k formulaci měřítek pro rozdělování státních příspěvků. Především je to úspěch, jehož strana ve volbách u voličů docílila, dále úhrn stranických příspěvků a v omezené míře i rozsah darů, které strana obdržela.“*

Z citované zprávy Ústavní soud následně vyvozuje závěry, že „*Výsledky práce uvedené komise bezprostředně souvisejí se současnými legislativními tématy v České republice a neměly by být opomenuty.“*

Ústavní soud se tedy hlásí k tomu, že výše státních příspěvků má mít nějaký vztah k ostatním zdrojům příjmů politických stran a že jejich svévolné neopodstatněné zvyšování není přijatelné.

Příspěvky mají být dostatečně vysoké, aby zajistily svobodnou soutěž politických stran, k níž nepochybně patří i svoboda ekonomická. Zároveň však nesmějí dosahovat takových hodnot, aby narušovaly oddělení politických stran od státu. Rovněž nesmějí být přidělovány způsobem výrazně favorizujícím některé strany.

I na základě těchto argumentů pak v citovaném¹¹⁹ nálezu zrušil zvýšení příspěvku na mandát člena parlamentu z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč s odůvodněním, že způsobuje velký nepoměr mezi parlamentními a neparlamentními stranami. Zároveň soud připomněl, že příspěvek nemá plně pokrývat náklady politických stran (což byl parlamentem uváděný důvod pro zvýšení příspěvku), nýbrž se na tom má se členskými příspěvky pouze spolupodílet.

Ústavní soud se rovněž vyjadřoval i k výši příspěvku na úhradu volebních nákladů. Bylo to ve velkém volebním nálezu, v němž soud zrušil snížení tohoto příspěvku na 30 Kč. Jak již je ale u tohoto nálezu běžné, není možné z toho vyčíst nijak jasný názor, protože tento argument byl použit pouze jako jeden z mnoha a i v samotném textu odůvodnění je vždy používán pouze ve spojení s jinými.

¹¹⁹Ibid.

5.3.3 Výše hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů

Hranice pro nárok na přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů byla původně stanovena na 3 %. A to až do vydání nálezu¹²⁰ Ústavního soudu, kterým byla tato její výše shledána protiústavní.

Ústavní soud při odůvodnění jejího zrušení argumentoval tím, že smyslem této hranice není omezení fragmentace parlamentu (jako v případě uzavíracích klauzulí), nýbrž že má sloužit pouze ke „zjišťování, zda návrhy a programy předložené k volbě jsou vážně míněny, zda se orientují výhradně na volební úspěch a nikoli na jiné cíle.“

Z takového hlediska pak hranice ve výši tří procent „přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži.“

Tím se Ústavní soud vypořádává s argumentací, že tříprocentní hranice je potřebná k omezení kandidatury stran, které nemají skutečný zájem o účast na správně věci veřejných, nýbrž kandidují například z důvodu „získání osobní popularity, z důvodů firemních resp. obchodních aktivit, z recese aj.“¹²¹ Tento protiargument však zcela nezavrhuje, a v závěru nálezu naznačuje možnost obnovení hranice, nicméně nižší hodnoty, když poznamenává, že „Je věcí úvahy Parlamentu České republiky, zda má být pro volby Poslanecké sněmovny při existenci volebních kaucí ponechána též i určitá hranice - řekněme kolem 1% - získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů.“

Parlament na tento nálezn skutečně zareagoval obnovením minimální hranice. Stanovil ji však, v rozporu s nepřímým doporučením Ústavního soudu, výše – a to konkrétně na 2 %.

I tato výše však byla před Ústavním soudem napadena, a to spolu s mnoha dalšími prvky přijaté reformy volební legislativy. Ústavní soud zde opět rozhodl¹²² o neústavnosti této hranice, a to „Ústavní soud [má] za to, že ani snížení hranice ze tří procent na dvě procenta nemůže v kontextu všech relevantních okolností nic změnit na oprávněnosti závěru vysloveného v předchozím nálezu Ústavního soudu ..., kterýžto nálezn zákonodárcem nebyl zjevně respektován.“

¹²⁰Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

¹²¹Ibid.

¹²²Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

Ustanovení tedy prošlo další novelou, a hranice byla nově stanovena na 1,5%. Od přijetí této novely nebyla tato nová hranice nikdy předmětem řízení, a Ústavní soud se tak k tomu, zda Parlamentem zvolená hranice již je v souladu s ústavou, vyjadřoval pouze okrajově v souvisejících případech. Nicméně její nová výše byla napadena před Nejvyšším správním soudem. A Nejvyšší správní soud ve svém usnesení¹²³ vyložil stanovisko Ústavního soudu jako implicitní akceptaci a ztotožnil se s ním.

5.3.4. SNK Sdružení nezávislých a stálý příspěvek

Jedním z nejvýznamnějších judikátů v této oblasti je náleží¹²⁴ Ústavního soudu, kterým se tento v roce 2005 vyjádřil ke stížnosti politické strany SNK Sdružení nezávislých. Navrhovatel totiž ve svém podání předkládá kritiku mnoha aspektů státních příspěvků politických stranám, a i když Ústavní soud většinou z nich odmítl pro neoprávněnost, k některým se vyjádřil. Toto vyjádření bylo navíc dost jasné na to, aby se na jeho základě daly činit celkem jednoznačné závěry.

Dobový kontext a obsah stížnosti

V červnu roku 2002 proběhly volby do Poslanecké sněmovny. Strana SNK Sdružení nezávislých v nich získala 2,78 % platných hlasů, což znamená, že nedosáhla na stanovenou tříprocentní hranici pro vyplácení stálého příspěvku.

Strana i přesto podala ministerstvu financí žádost o vyplacení tohoto příspěvku. Ministerstvo tuto žádost podle očekávání žádost s odkazem na nesplnění podmínek odmítlo.

Po obdržení tohoto rozhodnutí se strana obrátila na Ústavní soud a ve svém obsáhlém podání se vyhradila proti výši hranice pro přiznání příspěvku a proti faktu, že příspěvek je vázán pouze na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny. Rovněž kritizovala přílišnou výši příspěvků na mandát, skutečnost, že strany nezastoupené v parlamentu nemají nárok na příspěvek za mandáty jejich krajských zastupitelů a výši hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů.

Strana při tom argumentovala tím, že systém je nastaven tak, aby nepřijatelně favorizoval parlamentní strany na úkor stran regionálních a velké strany na úkor malých, v čemž spatřovala diskriminaci.

¹²³Usnesení NSS, č. j. Vol 53/2006 - 280

¹²⁴Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 10/03

Rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud nejprve zkoumal aktivní legitimaci SNK Sdružení nezávislých k podání ústavní stížnosti. Přičemž dospěl k názoru, že jelikož byla stížnost podána proti rozhodnutí ministerstva financí, které se týkalo pouze stálého příspěvku, nemůže strana napadat ostatní složky systému státního financování politických stran. Z tohoto důvodu většinu návrhů soud odmítl, a nadále se zabýval pouze možnou neústavností podmínek pro přiznávání stálého příspěvku.

K otázce výše hranice se Ústavní soud vyjádřil tak, že *“Základní kritérium ústavní konformity stanovení výše minimální hranice pro výplatu stálého příspěvku na činnost politické straně spočívá v zajištění otevřenosti politického systému – tato hranice musí tedy být výrazně nižší, než je stanovena uzavírací klauzule proporcionálního systému.”* Co z toho konkrétně plyne pro tříprocentní hranici konkretizoval v další části nálezu slovy *„Za takovou výrazně nižší mez lze považovat i hranici 3 % ve volbách získaných platných hlasů, tedy hranici o 40 % nižší, než je výše uzavírací klauzule.”*

Podle názoru soudu je tedy posuzovaná minimální hranice ještě ústavně přijatelná, nicméně její další zvyšování by už mohlo být problematické.

Soud se rovněž vyjadřoval i k možnému snižování hranice, když jako další smysl minimální hranice označil to, že zaručuje pobírání příspěvku pouze stranami v nějakém smyslu reprezentativními. Konkrétně o možném snížení hranice prohlásil, že *„kromě navýšení požadavků na státní rozpočet by takovýto posun odporoval principu zakotvenosti politických stran v občanské společnosti, principu, který nachází výraz především v dobrovolné podpoře politických stran ze strany občanů, na základě jejich uvážení a výběru podle programové blízkosti stran.”*

Ani ke snižování hranice se tedy soud příliš nepřiklání.

Ústavní soud se rovněž zabýval ústavní konformitou situace, kdy se nárok na příspěvek odvíjí pouze od výsledků voleb do Poslanecké sněmovny. Tento přístup rovněž neshledal protiústavním, a to proto, že podle jeho názoru volby do Poslanecké sněmovny *„zrcadlí reálné postavení politické strany v ústavním systému státu, zejména míru její participace, resp. potencionální participace u neparlamentních stran na moci zákonodárné, jakož i na utváření vrcholného orgánu moci výkonné – vlády.”*

Ústavní konformitu nezohlednění voleb senátních Soud zdůvodnil tím, že Senát má jen kontrolní roli. Nezahrnutí voleb regionálních zase akceptoval s tím, že „český ústavní a právní systém nezná speciální kategorii regionálních politických stran“ a že „[nezohlednění regionálních voleb] zrcadlí pojmovou charakteristiku politické strany (hnutí) ve významu celostátně, a nikoli toliko regionálně relevantního politického subjektu.“

Zhodnocení závěrů Ústavního soudu

Na obě projednávané (po odmítnutí těch nepřipustných) otázky dal Ústavní soud celkem jasné odpovědi. Tříprocentní minimální hranice je podle něj ústavně konformní. Soud se navíc vyslovil jak proti jejímu významnějšímu zvyšování, tak i proti jejímu snižování. Je tedy možné konstatovat, že z pohledu soudu se zákonodárci povedlo zvolit pro tuto hranici ideální hodnotu.

Rovněž se soud jasně vyjádřil i k přípustnosti navázání nároku na příspěvek výhradně na volby do Poslanecké sněmovny, když vyzdvihl význam Sněmovny v českém politickém prostředí a význam voleb do ní jako barometru relevance politických stran.

5.3.5. Další omezení stálého příspěvku

Kromě minimální hranice pro přiznání stálého příspěvku se Ústavní soud zabýval ještě jedním jeho omezením. To bylo do příslušného zákona přidáno novelou přijatou v důsledku velkého volebního nálezu a stanovovalo, že „*Nezíská-li strana a hnutí v následujících volbách počet hlasů potřebných k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně podle zvláštního právního předpisu, nárok na stálý příspěvek nevzniká*“¹²⁵.

Toto ustanovení tedy kladlo na strany, které v některém volebním období dosáhnou na stálý příspěvek (tedy překročí tříprocentní hranici), požadavek na to, aby v příštích volbách do Poslanecké sněmovny překročily pětiprocentní hranici. Jinak o nárok na příspěvek přijdou.

Ústavní soud toto ustanovení ve svém nálezu zrušil s odůvodněním, že „*Tím, že takto byly negativně ovlivněny politické strany, které sice reprezentují nezanedbatelný zlomek voličů, ale na podíl na státní moci nedosáhly a nemohou své právoplatné voliče*

¹²⁵Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, § 20, odst. 4., věta druhá – ve stavu účinném k 27. 2. 2001

reprezentovat, dochází k jejich diskriminaci vůči ostatním stranám či hnutím a zásadnímu negativnímu ovlivnění volné soutěže politických stran, jak je má na mysli čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.“

5.4. Kritika

Významná kritika státního financování politických stran je založena na tom, že státní příspěvky etablovaným stranám usnadňují přístup k finančním prostředkům a že způsobují odcizování stran voličům, neboť tyto se pak soustřeďují především na maximalizaci státních příspěvků, k čemuž ne vždy nutně potřebují reflektovat přání voličů¹²⁶.

Tato teoretická kritika se pak objevuje i v praxi. Konkrétně soudkyně Eliška Wagnerová se v odlišném stanovisku k nálezu Pl. ÚS 10/03 vymezuje proti extrémně ostrým skokům ve výši státních příspěvků při překonání jednoprocentní a tříprocentní hranice. Příspěvek na mandát ve výši 900 000 Kč za jednoho zákonodárce označila dokonce za přijatý v „*kuriózním a neváhám říci v ústavně zcela nekorektním procesu*“, a jeho výši považuje za odporující dřívějšímu nálezu Ústavního soudu¹²⁷.

Wagnerová dále kritizuje úvahu většiny o tom, že je nutné trvat na tříprocentní hranici pro přiznání příspěvku, a to s odůvodněním, že Ústavní soud již dříve stanovil, že za strany, které prokázaly vážnost svých programů, považuje strany s volebním ziskem alespoň okolo jednoho procenta. Těmto stranám by pak měly být zajištěny rovné volební šance. Skutečnost, že některé strany mají k dispozici nepoměrně vyšší státní příspěvky jsou s nimi však v přímém rozporu.

Kromě toho, podle Wagnerové, „*Tato zjevná disproporce činí z parlamentních politických stran strany ukotvené ve státu, nikoli ve společnosti*“, což ona odmítá jako protiústavní směšování státu a politických stran. Z toho vychází i její odpor vůči příspěvku na mandát, neboť údajně činnost volených zástupců je i bez něj státem placena v rámci fungování příslušných státních institucí (např. Parlamentu). Příspěvek na mandát tak představuje nespravedlivé zvýhodňování parlamentních stran oproti neparlamentním, přičemž pro toto zvýhodnění neexistuje žádné ústavní zakotvení.

¹²⁶ŠIMÍČEK, Vojtěch, Poznámky k financování politických stran, *Politologický časopis* 1/1995, s. 17 – 18

¹²⁷Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000

Jan Outlý¹²⁸ pak rovněž kritizuje skutečnost, že na příspěvky mají nárok pouze strany, nikoliv nezávislí kandidáti, což působí významnou nerovnost hlavně v Senátních volbách. Politické strany totiž za své senátory příspěvky dostanou, a mohou je tak využít například na příští kampaň, avšak nezávislí senátoři jsou o tyto peníze ochuzeni.

5.5. Závěry

V oblasti financování politických stran ze státního rozpočtu existuje rozsáhlá judikatura zabývající se mnoha jejími aspekty. Tato judikatura v mnoha ohledech nastavuje meze vůli zákonodárce při úpravě této oblasti.

Judikatura připouští financování politických stran ze státního rozpočtu za podmínek, že bude podporovat svobodnou soutěž politických stran, nebude plně pokrývat jejich náklady a nebude příliš zvýhodňovat některé strany před jinými.

Co se týče hranice pro přiznání stálého příspěvku, považuje Ústavní soud současnou tříprocentní hranici za optimální a její změnu oběma směry by mohl považovat za problematickou. Omezení tohoto příspěvku formou zvýšení hranice do dalších voleb pro strany, které příspěvek již pobírají, shledal Ústavní soud protiústavním.

U příspěvku na úhradu volebních nákladů Ústavní soud doporučuje hranici kolem 1 % s tím, že 2 % jsou již moc. Nejvyšší správní soud dále vykládá názor Ústavního soudu tak, že 1,5 % je ještě akceptovatelná výše.

¹²⁸OUTLÝ, Jan, *Strany a stát, volby a finance. Vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*, 1. vyd., Olomouc: Periplum, 2003

6. Volební kauce

Předposledním tématem, které tato práce pokrývá, je problematika volebních kaucí. Výraz „volební kauce“ v této práci označuje v zásadě dva odlišné pojmy – skutečné volební kauce a příspěvek na volební náklady.

Skutečné volební kauce se v České republice uplatňují v senátních volbách, a do roku 2001 také ve volbách do Poslanecké sněmovny.

Příspěvek na volební náklady nahradil v roce 2001 volební kauce ve volbách do Poslanecké sněmovny. Od roku 2004 je rovněž uplatňován ve volbách do Evropského parlamentu.

6.1. Skutečná kauce

Podstatou skutečných kaucí je to, že strany, které chtějí ve volbách kandidovat, musejí při registraci kandidátní listiny složit požadovanou finanční částku. V případě, že budou ve volbách úspěšné, bude jim vrácena. Jinak propadne státu.

V senátních volbách, v nichž jediných je dosud aplikována¹²⁹, kauci představuje částka 20 000 Kč za každý volební obvod. Pro její vrácení je nutné získat v prvním kole voleb alespoň 6 % hlasů. U stran kandidujících ve více volebních obvodech se pro účely posuzování, zda má být kauce vrácena, uvažuje každý obvod samostatně. Je tedy možné vrátit pouze část kaucí.

Dříve používaná kauce u voleb do Poslanecké sněmovny fungovala podobně. Její výše byla nejprve 200 000 Kč za každý volební kraj v době, kdy byla Česká republika rozdělena na osm krajů, celkem tedy 1 600 000 Kč za celou zemi. Po volební reformě z roku 1999 se kauce snížila na 40 000 Kč, nicméně počet krajů se zvýšil na 35. Její celková výše tedy klesla jen mírně, a to na 1 400 000 Kč. Kauce se vracela při postupu do prvního skrutinia, tedy při dosažení umělé uzavírací klauzule.¹³⁰

Smyslem kaucí je zajistit, aby kandidovaly pouze subjekty, které míní svoji účast ve volbách opravdu vážně.

¹²⁹Zákon č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky, §61, odst. 2, písm. e)

¹³⁰Zákon č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů ve znění k 30.10.1995, §35 odst. 4

6.2. Příspěvek na volební náklady

Příspěvek na volební náklady se pohybuje v mnohem nižších částkách než volební kauce. U voleb do Poslanecké sněmovny¹³¹ je to nyní 19 000 Kč za každý ze čtrnácti volebních krajů, celkem tedy 266 000 Kč. U voleb do Evropského parlamentu¹³² jde pak celkem o 19 000 Kč (volby probíhají pouze v jednom volebním obvodu).

Tento příspěvek je nevratný a jeho hlavním smyslem není ověřování míry vážnosti účasti na volebním procesu, nýbrž pokrytí nákladů souvisejících s tiskem volebních lístků a průběhem voleb.

Vzhledem k tomu, že byl zaveden jako náhrada za volební kauce při volbách do poslanecké sněmovny a má na první pohled podobnou povahu, bývá tento příspěvek ve veřejném prostoru nadále označován jako „volební kauce.“

6.3. Judikatura

Ústavní soud se k otázce volebních kaucí ve volbách do Poslanecké sněmovny vyjadřoval dvakrát. Poprvé to bylo v roce 1996¹³³, kdy potvrdil ústavnost v té době platných kaucí (200 000 Kč v osmi krajích).

6.3.1. První nález o kaucích

V tomto nálezu se soud vyjádřil tak, že „*Smysl volební kauce ve volbách do Poslanecké sněmovny je působení ve směru omezení účasti ve volbách stranám, jejichž reprezentativnost je nižší než 3 % odevzdaných hlasů. ... Cílem ... je omezit počet politických stran a hlasů pro ně odevzdaných, k nimž se při zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů ... nepřihlíží.*“

Jako další argument soud připojuje „*možné spory o pravost podpisových listin nebo o okolnostech jejich pořizování.*“ Závěrečné hodnocení uzavírá tím, že „*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.*“

¹³¹Zákon č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky, § 31, odst. 4

¹³²Zákon č. 62/2003, o volbách do Evropského parlamentu, § 21, odst. 4

¹³³Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

Minimální reprezentativnost zde přitom podle něj představuje 1000 lidí, což je požadavek kladený jak na registraci politické strany¹³⁴, tak pro nezávislou kandidaturu do Senátu¹³⁵.

6.3.2. Kritika prvního nálezu

Po provedení snadného výpočtu zjistíme, že Ústavní soud za „nepatrnou sumu, neomezující ani nejběžnější osobní výdaje“ považuje až 1 600 Kč¹³⁶. Takový názor vypadá na první pohled nerealisticky, a to i za předpokladu, že soud připustil, že jde o částku na „mezí hranici únosnosti.“

Nicméně významná kritika rozhodnutí Ústavního soudu pocházela v tomto případě i z Ústavního soudu samotného. Text nálezu totiž vlastně představuje menšinový názor, jelikož se pro něj vyslovalo pouze sedm soudců z patnácti. Zbylých osm soudců bylo pro zrušení volební kauce. Nicméně jelikož pro zrušení zákona Ústavním soudem je potřeba většina devíti soudců, řídil se v tomto případě soud vůlí menšiny.

Například soudce Miloš Holeček ve svém odlišném stanovisku uvádí, že *„Je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu ... Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb.,“* Tento svůj názor doplňuje tvrzením, že *„v době před volbami nelze z právního aspektu konstruovat úvahy o reprezentativnosti stran. ... Stupeň reprezentativnosti stran je potom vyjádřen právě volbami a jejich výsledky.“*

Soudce Vlastimil Ševčík pak navíc ještě upozorňuje na skutečnost, že zamítnutím návrhu z vůle menšiny došlo k vytvoření překážky rei iudicate pro případ volebních kaucí. Podotýká, že k nevyhovění návrhu nevedly důvody meritorní, nýbrž pouze procesní, konkrétně *„nesplnění formální podmínky co do potřebného počtu hlasů.“*

¹³⁴Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, § 6, odst. 2, písm. a)

¹³⁵Zákon č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky, §61, odst. 2, písm. e)

¹³⁶Podíl celkové kauce pro volby do Poslanecké sněmovny na celém území ČR v té době a minimální reprezentace

Podle názoru tohoto soudce měl být návrh odmítnut. To by umožnilo v budoucnu přehodnocení učiněného rozhodnutí. Stav, kdy je menšinové stanovisko pléna Ústavního soudu představováno jako relevantní právní názor se závažnými procesními důsledky považuje za odporující logice věci.

6.3.3. Druhý nález o kaucích

Od prvního nálezu neuplynulo ani pět let, když se volební kauce dostaly před Ústavní soud znovu. Tentokrát spolu s mnoha dalšími změnami volebního systému, o kterých bylo rozhodnuto již velmi dobře známým velkým volebním nálezem.

V tomto nálezu se Soud na rozdíl od nálezu předchozího staví proti institutu kaucí. Jeho argumentace je založena na tom, že „*volební kauce ... omezuje "a limine" volnou soutěž, a k tomu ještě finančními pákami, které do voleb nepatří.*“

Z provedeného srovnání s úpravou jiných Evropských zemí navíc vychází, že volební kauce v poměrném volebním systému jsou českým unikátem, a ústavní soudci upozorňují na to, že „*absence volebních kaucí v systémech poměrného zastoupení není žádnou nahodilostí, ale je logickým důsledkem celkové funkce tohoto typu volebního mechanismu v systému reprezentativní demokracie.*“

Ústavní soud dále rovněž konstatuje, že politické strany již musejí procházet filtrem registrace, který má vůbec zabránit vzniku stran s marginální reprezentativností, a není tedy potřeba stanovovat další takové filtry pro účast ve volbách. Plénum se v tomto nálezu také hlásí k nepřipustnosti apriorní diskriminace politických stran tak, jak jej ve svém odlišném stanovisku k prvnímu nálezu popsal soudce Holeček.

Vzhledem k výše uvedené kritice pak již není překvapením, že Ústavní soud ve velkém volebním nálezu zrušil kauce při volbách do Poslanecké sněmovny a ponechal je pouze ve volbách Senátních.

6.3.4. K příspěvku na volební náklady

I příspěvek na volební náklady, který kauce po jejich zrušení nahradil, našel mezi kandidujícími subjekty své odpůrce, což ho časem přivedlo i před českou justici.

V roce 2006 se k němu vyjadřoval Nejvyšší správní soud¹³⁷. Jednalo se sice pouze o vyjádření obiter dictum, jelikož návrh byl z procesních důvodů nepřipustný,

¹³⁷Usnesení NSS, č. j. Vol 53/2006-280

nicméně soud se pak na něj odvolává i ve skutečných meritorních rozhodnutích¹³⁸ a je tedy možné jej považovat za vyjádření skutečného, v praxi aplikovatelného, postoje soudu.

V tomto citovaném usnesení Nejvyšší správní soud uvádí, že „*Příspěvek na volební náklady nemá diskriminační povahu, neboť povinnost je všem aktérům volebního klání uložena stejnou měrou*“, tuto argumentaci doplňuje o tvrzení, že „*Výše tohoto příspěvku je přitom dosažitelná pro jakoukoliv politickou stranu*“ a uzavírá tím, že „*Smyslem tohoto příspěvku na volební náklady není omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. Příspěvek v právě uvedené výši pak podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu slouží jako důkaz vážnosti přístupu kandidujících subjektů, aniž by zároveň omezoval svobodnou soutěž politických stran.*„

Nejvyšší správní soud tedy nespatřuje problém ani v existenci příspěvku ani v jeho výši. To se projevuje i v jeho judikatuře (vizte například výše odkazované usnesení).

6.4. Závěry o kaucích a jejich obdobách

Česká justice se k finančním filtrům pro účast v politickém boji staví spíše negativně. Připouští jejich roli pouze jako indikátoru vážnosti této účasti, a požaduje, aby se to projevilo i v její výši. Požadované částky tedy mají být pouze relativně nepatrné, aby si jejich zaplacení mohly bez problémů dovolit všechny alespoň trochu reprezentativní politické strany a nebyla tak omezována politická soutěž.

Ústavní soud se rovněž vyslovil proti institutu vratných kaucí v poměrném volebním systému, které bylo českým unikátem, a pro nějž neexistuje žádné rozumné opodstatnění.

Výši příspěvku na volební náklady, jenž kauce nahradil, shledal Nejvyšší správní soud přijatelnou. Nijak však ani nenaznačil, u jaké výše by tato přijatelnost již končila.

¹³⁸Např. Usnesení NSS, č. j. Vol 121/2013 - 33

7. Politika a média

Posledním tématem této práce je malými politickými stranami opět často kritizovaný aspekt volebního boje, konkrétně nerovný přístup do médií a lživá mediální kampaň.

V předvolební době je pro politické strany klíčové mít možnost seznámit voliče se svým programem, cíli, a v případě malých neznámých stran i vůbec se svojí existencí. Přičemž v dnešní době se zdá, že „*rozhodujícím zdrojem poznání v této oblasti jsou modernímu člověku především média.*“¹³⁹

Z tohoto důvodu je spravedlivý přístup do médií pro všechny kandidující subjekty důležitou podmínkou svobodné a rovné soutěže politických stran.

7.1. Zákonné záruky spravedlivého přístupu do médií

I česká legislativa si uvědomuje významnost této problematiky, a proto v několika paragrafech můžeme nalézt instituty, které mají k férovosti přístupu do médií přispět. Jde na jedné straně o zákonné vyhrazení určitého času ve veřejnoprávních médiích k prezentaci kandidujících politických stran a na straně druhé o obecná pravidla chování v mediálním světě.

7.1.2. Garantovaný vysílací čas

Volební zákony upravující celostátní volby (tedy například volby do Poslanecké sněmovny¹⁴⁰ a Evropského parlamentu¹⁴¹) příkazují České televizi a Českému rozhlasu vyhradit v období předcházejícím volbám určitý čas zdarma kandidujícím politickým stranám na jejich prezentaci.

V obou výše uvedených případech se jedná o 14 hodin v obou médiích v období začínajícím 16 dní před volbami. Tato doba je rovnoměrně rozdělena mezi všechny kandidující subjekty, takže na každý z nich připadlo například v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 35 minut.¹⁴²

¹³⁹JIRÁK, Jan; KÖPPLOVÁ, Barbara. *Média a společnost*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-287-4. Str. 92.

¹⁴⁰Zákon č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky, §14, odst. 4

¹⁴¹Zákon č. 62/2003, o volbách do Evropského parlamentu, § 59, odst. 8

¹⁴²Výpočet autora na základě údajů z <https://volby.cz/pls/ps2013/ps2>

Tento garantovaný vysílací čas představuje jednu z mála platform, na níž se všechny kandidující subjekty mohou voličům představit tak, jak chtějí. A vzhledem k tomu, že politická komerční reklama je v České republice zakázána jak v rozhlasu, tak i v televizi¹⁴³, je to i jejich jediná možnost přednést voličům své poselství ve vlastní režii v těchto médiích.

Navzdory tomuto výsadnímu postavení těchto takzvaných volebních spotů je jejich vliv na voliče je přinejlepším sporný. Někteří autoři upozorňují na jejich opravdu mizivou sledovanost pohybující se kolem jednoho procenta populace¹⁴⁴, což nepochybně souvisí i s nepříliš vhodně zvoleným vysílacím časem¹⁴⁵ (často zahrnujícím brzké odpolední hodiny či pozdní noční hodiny, kdy je obecně sledovanost televize i rozhlasu nízká).

Dalším důvodem přispívajícím k marginalizaci vlivu těchto spotů na rozhodování voličů je zvolený formát. Například podle Pravidel pro vysílání volebních spotů na stanicích Českého rozhlasu před volbami do Evropského parlamentu v roce 2014¹⁴⁶ mohla každá strana nechat odvysílat pouze tři nejvýše šedesátisekundové spoty. A to i přesto, že celkový vysílací čas připadající na každou stranu byl téměř 22 minut¹⁴⁷. Strany se tak musely omezit na formát krátké reklamy, který ani zdaleka neposkytuje dostatek prostoru pro řádné představení politického programu.

Důsledkem výše uvedených skutečností pak je to, že volební spoty, kterým nelze snad nic vytknout z hlediska rovnosti přístupu ke všem kandidujícím stranám, nemají žádný reálný dopad na rozhodování voličů.

¹⁴³Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, § 48 odst. 1, písm. e)

¹⁴⁴LEBEDOVÁ, Eva. *Od lokálních mítinků k politickému marketingu: teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. ISBN 80-210-3800-4. Str. 75.

¹⁴⁵Vizte například Pravidla pro vysílání volebních spotů ve volební kampani do Evropského parlamentu, Zora KARMAZÍN BLÜMLOVÁ, *rozhlas.cz* [online], 3.4.2014 [cit. 2018-02-02], dostupné z: http://www.rozhlas.cz/informace/volby_ep/_zprava/pravidla-pro-vysilani-volebnich-spotu-ve-volebni-kampani-do-evropskeho-parlamentu--1334636

¹⁴⁶Ibid.

¹⁴⁷Výpočet autora na základě údajů z <https://volby.cz/pls/ep2014/ep11>

7.1.2. Zbytek mediálního prostoru

I přesto, že je politická komerční reklama v rozhlase i v televizi zakázána, neznamená to, že volební spoty jsou jediným prostředkem, jakým mohou politické strany v těchto médiích oslovovat své potenciální voliče.

Této příležitosti se jim rovněž dostává v jiných segmentech vysílání, především ve zpravodajských a publicistických pořadech. Skladba, režie a dramaturgie těchto pořadů však již není v rukou politických stran, nýbrž provozovatelů příslušných rozhlasových a televizních stanic.

I v této části mediálního prostoru však existují pravidla, která kladou na jednotlivá média omezení s cílem zajistit vyváženost a objektivitu. Na provozovatele všech rozhlasových i televizních stanic jsou zákonem kladeny následující dva zásadní požadavky: „*Provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.*“¹⁴⁸ a „*Provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.*“¹⁴⁹

Obdobnou povinnost stanovila novela tiskového zákona z roku 2013¹⁵⁰ i takzvanému periodickému tisku územního samosprávného celku. Konkrétně na něj klade požadavek „*poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku.*“¹⁵¹

Tyto obecné požadavky jsou pak ještě zpřísněny u veřejnoprávních médií, když je stanoveno, že „*poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a*

¹⁴⁸Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, § 31 odst. 2

¹⁴⁹Ibid., odst. 3

¹⁵⁰Zákon č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹Ibid., § 4a

všestranných informací pro svobodné vytváření názorů“ je jedním z hlavních úkolů médií veřejné služby¹⁵².

7.2. Spory o význam a míru rovnosti přístupu

Přestože ve výše uvedených zákonech je požadavek objektivit a vyváženosti stanoven velmi explicitně, není v nich uvedena definice těchto pojmů, což ponechává prostor pro spory o jejich výklad, neboť i odborná literatura připouští více přístupů, jak tyto pojmy uchopit, a jaký vztah k nim má princip rovnosti přístupu.

McQuail například uvádí, že „*Svobodný tisk by měl mít snahu poskytovat přístup všem, kteří si přejí veřejně komunikovat, a tím pádem i širokému spektru hlasů ve společnosti, a uplatňovat tedy, když už ne absolutní, tak alespoň určitou rovnost.*“¹⁵³

Tohoto rozdělení se drží si Nejvyšší správní soud, který však McQuailovu „určitou rovnost“ označuje jako rovnost „odstupňovanou.“¹⁵⁴ Tuto terminologii bude nadále používat i tato práce.

McQuail k této formě rovnosti uvádí, že „*v podstatě se jedná o princip spravedlnosti s tím, že se předpokládá, že média poskytují přístup do informačních toků stejně, jako je uplatňována moc ve společnosti jako celku.*“¹⁵⁵ V případě politických a médií to tedy znamená, že v souladu s touto interpretací rovnosti je princip, kdy míra přístupu těchto stran do médií je závislá například na míře zastoupení těchto stran v zastupitelských sborech.

O absolutní rovnosti McQuail naproti tomu tvrdí, že „*[Absolutní rovnost] má však v praxi jen malou šanci být realizována. Pokud bychom tento přístup vzali doslova, mohlo by to vést k absurdním situacím a bylo by nemožné jej implementovat. Navíc by se mnoha lidem zdál hodně nespravedlivý.*“¹⁵⁶ a celkem jasně se tak přiklání k odstupňované rovnosti jako realističtější a v praxi použitelnější interpretaci principu rovnosti.

¹⁵²Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi § 2, odst. 2, písm. a) a Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, § 2, odst. 2, písm. a)

¹⁵³MCQUAIL, Denis. *Žurnalistika a společnost*. Přeložili Alice NĚMCOVÁ TEJKALOVÁ, Roman HÁJEK, Marta CHROMÁ. V Praze: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2016. ISBN 9788024630939. Str. 81.

¹⁵⁴Např. Usnesení NSS č. j. Vol 12/2010 – 24, odst. 28

¹⁵⁵MCQUAIL, Denis. *Žurnalistika a společnost*. 2016. Str. 82.

¹⁵⁶Ibid.

7.3. *Judikatura*

Spory o výklad principu vyváženosti mediálního informování o politických stranách, a tedy i přístupu stran do médií, se rovněž velmi často dostávají k českým soudům v rámci volebního soudnictví¹⁵⁷. Malé, především mimoparlamentní, strany ve svých stížnostech zpravidla napadají nedostatečné informování o jejich existenci a programu ze strany médií a jejich nezvání do významných politických debat.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se ve svých judikátech velmi jednoznačně postavily na stranu principu odstupňované rovnosti tak, jak ho popsal právě Nejvyšší správní soud s odkazem na německou odbornou literaturu a judikaturu: „*[Politické strany] nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem tendencím. Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznámá, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci. „Je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran (odstupňovaná rovnost šancí), pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas.“*¹⁵⁸

Dovolávání se neplatnosti voleb z důvodu porušení principu absolutní rovnosti přístupu do médií Nejvyšší správní soud odmítl. Stejně tak na principu odstupňované rovnosti neshledal ani Ústavní soud nic protiústavního.¹⁵⁹ To však neznámá, že by soudy nechávaly médiím v této oblasti zcela volnou ruku. V příslušných nálezech tak najdeme celou řadu mantinelů, které precizují požadavky, jež na média kladou zákony.

Z výše uvedené definice principu odstupňované rovnosti rovněž vyplývají dvě základní pravidla, kterými se musí média řídit, aby v očích soudu naplnila svoji zákonnou povinnost. Tato pravidla jsou opětovně zdůrazňována i v dalších rozhodnutích. V jednom z nich¹⁶⁰ jsou popsána následovně: 1) „*každý kandidující subjekt [musí] dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci, aby byl naplněn požadavek plurality.*“ a 2) „*[je potřebné postupovat] v souladu se zásadou odstupňované rovnosti při určování časové proporce celkového zastoupení jednotlivých*

¹⁵⁷Např., Usnesení NSS č. j. Vol 12/2010-24, Usnesení NSS č. j. Vol 65/2006-52, Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 73/04, Usnesení NSS č. j. Vol 131/2013-24

¹⁵⁸Usnesení NSS č. j. Vol 65/2006 - 52

¹⁵⁹Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/06

¹⁶⁰Usnesení NSS č. j. Vol 12/2010 - 32

kandidujících subjektů ve vysílání, zejména ve zpravodajských pořadech či v publicistických debatách, a to přiměřeně k jejich politickému a společenskému významu.“

Nejvyšší správní soud se například vyjádřil proti měření relevance politických sil pouze na základě předvolebních průzkumů, když řekl, že „*zvát kandidující subjekty do předvolebního vysílání pouze na základě jednoho kritéria, navíc založeného výhradně na předvolebních výzkumech, byť poměrně reprezentativních, v souladu s ústavními imperativy svobodné soutěže politických sil respektive volné soutěže politických stran být nemusí. V rámci zachování plurality názorů ve společnosti je nezbytné, aby Česká televize stanovila nejen více kritérií, ale i kritérií takových, která by byla nastavena pokud možno na předvídatelném základě a odrážela by skutečnou relevanci kandidujících subjektů.*“¹⁶¹

7.4. Objektivita a pravdivost

Přístup do médií však není jedinou oblastí vztahu médií a politiky, která je předmětem kritiky. Výrazná kritika směřuje ze strany politiků a politických stran rovněž vůči samotnému obsahu mediálních sdělení.

Často se v této oblasti skloňují následující dva problémy:

- Uvádění nepravdivých či zavádějících informací přímo zaměstnanci či spolupracovníky médií.¹⁶²
- Dávání prostoru politikům či jiným osobám k tomu, aby tito uváděli nepravdivé informace a osočování oponentů.¹⁶³

7.4.1. Zákonné zakotvení pravdivosti politických mediálních sdělení

Kromě výše uváděných (vizte sekci 7.1.2) pravidel vyžadujících objektivitu se v této oblasti rovněž uplatňují pravidla regulující obsah volební kampaně, neboť právě za volební kampaň je možné považovat téměř jakékoliv mediální vystoupení politika

¹⁶¹Usnesení NSS č. j. Vol 66/2006 - 105

¹⁶²Např. The Highly-Anticipated 2017 Fake News Awards, *Team GOP* [online], 17.1.2018 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://gop.com/the-highly-anticipated-2017-fake-news-awards/>

¹⁶³Např. ŽIŽKOVÁ, Markéta. Finiš kampaně před pěti lety: Ostré televizní debaty, lži i téma Benešových dekretů. *info.cz* [online], 19.1.2018. [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.info.cz/volby/prezidentske-volby-2018/finis-kampane-pred-peti-lety-ostre-televizni-debaty-lzi-i-tema-benesovych-dekretu-22635.html>

v předvolebním období. (Například Michal Kubát hovoří o volební kampani jako o „*fázi volebního procesu, zahájené oficiálním vyhlášením voleb a ukončené přesně stanoveným termínem předcházejícím samotnému hlasování.*“¹⁶⁴)

Nejvýznamnější pravidlo volební kampaně ve vztahu k mediálnímu vystupování politiků i jiných osob pak říká, že „*Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.*“¹⁶⁵

A jelikož toto pravidlo je součástí volebních zákonů, je možné jeho porušování legitimně namítat ve volebním soudnictví jako důvod neplatnosti voleb, čehož mnohé strany i jednotlivci opakovaně využívají.

7.5. Judikatura

Obě problematické kategorie zmíněné v sekci 7.4. již byly českými soudy ve volebním soudnictví opakovaně projednávány. Máme tak tedy k dispozici celkem rozsáhlou judikaturu poskytující nám příslušný soudní výklad toho, co je pro soudy ve volební kampani ještě přijatelné.

7.5.1. Nádvorník

Asi nejvýznamnější kauzou v této oblasti je případ pražských senátních voleb z roku 2004, v nichž zvítězil kandidát Jan Nádvorník. Jeden z jeho protikandidátů, Antonín Zápotocký, který o 325 hlasů nepostoupil do druhého kola,¹⁶⁶ před Nejvyšším správním soudem napadl¹⁶⁷ postup médií „Uhríněvský zpravodaj“ a „Petrovický zpravodaj,“ která o jeho osobě krátce před volbami šířila nepravdivé informace. Petrovický zpravodaj dokonce vyšel v nákladu téměř dvacetkrát vyšším, než bývalo obvyklé u jiných vydání.

¹⁶⁴KUBÁT, Michal. *Volby a volební systémy*. In: Cabada, L., Kubát, M. a kolektiv: *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. str. 314

¹⁶⁵Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 16 odst. 5. Obdobně pak i Zákon o volbách zastupitelstev krajů, § 56a odst. 4 a Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, § 35 odst. 4

¹⁶⁶Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 5.11. – 6.11.2004, *volby.cz* [online], 2004 [citováno 2018-02-02], dostupné z: <https://volby.cz/pls/senat/se2111?xjazyk=CZ&xdatum=20041105&xobvod=19>

¹⁶⁷Usnesení NSS č. j. Vol 10/2004 - 24

Nejvyšší správní soud se zde ztotožnil s námitkami navrhovatele a skutečně zde shledal porušení pravidel volební kampaně. (*„povaha článků a informací publikovaných v těchto zpravodajích ... se vymyká i požadavkům férovosti volební kampaně. ... Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že předmětným jednáním bylo porušeno ustanovení § 16 odst. 1, 2 volebního zákona.“*¹⁶⁸)

Rovněž při hodnocení vztahu mezi shledanou protizákonností a zvolením kandidáta se soud přiklání na stranu navrhovatele, když říká, že *„velmi těsný rozdíl hlasů, o který navrhovatel nepostoupil do II. kola, mohl být skutečně zapříčiněn dříve uvedenou protizákonností. Jinak řečeno, pokud by k této protizákonnosti nedošlo, mohl by navrhovatel reálně postoupit do II. kola voleb, v jehož rámci nelze vyloučit ani šanci na jeho zvolení.“*¹⁶⁹

A konečně při posuzování intenzity protizákonnosti vyslovuje zajímavou myšlenku, že *„pro relativně těsný rozdíl chybějících hlasů (325), je intenzita protizákonnosti nutná pro konstatování neplatnosti voleb přirozeně nižší, než v případě výrazného rozdílu hlasů.“*¹⁷⁰

Na základě této argumentace pak Nejvyšší správní soud volby prohlásil za neplatné. Tím však případ neskončil. Občanská demokratická strana, jejíž kandidát, Jan Nádvořník, tyto (zneplatněné) volby vyhrál, se obrátila se svojí stížností na Ústavní soud, který rozhodnutí o neplatnosti zrušil¹⁷¹.

Ústavní soud ve své argumentaci mimo jiné zpochybnil vztah mezi porušením pravidel volební kampaně a zvolením Jana Nádvořníka. Vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že se omezil pouze na konstatování, že Antonín Zápotocký by měl šanci vyhrát ve druhém kole, a předkládá rozsáhlou argumentaci statistickými údaji, z nichž vyplývá, že šance Zápotockého na vítězství by ve druhém kole pravděpodobně nebyla příliš vysoká.

Dodává také, že v rámci volební kampaně je třeba na čestnost a poctivost nahlížet jinak, než v běžném životě (konkrétně, méně striktněji): *„nelze tyto pojmy*

¹⁶⁸Ibid.

¹⁶⁹Ibid.

¹⁷⁰Ibid.

¹⁷¹Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 73/04

vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů¹⁷².“

Svoji argumentaci pak uzavírá větou, že „zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu ... na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje.¹⁷³“

7.5.2. Zeman vs. Schwarzenberg

Obdobnou tematikou se nejvyšší správní soud zabýval i po první přímé prezidentské volbě v roce 2013. Krátce před druhým kolem volby vyšel v deníku Blesk krátký inzerát vyzývající k nevolení kandidáta Karla Schwarzenberga. Jedním z argumentů na podporu této výzvy bylo, že Schwarzenberg údajně „děkuje za podporu představiteli Sudetendeutsche Landsmannschaftu Berndu Posseltovi,¹⁷⁴“ přestože kandidát Schwarzenberg nikdy nic takového neudělal.

Nejvyšší správní soud při posuzování případu opět konstatoval, že došlo k porušení zákona,¹⁷⁵ dokonce i připustil, že „Intenzita porušení volebního práva ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk je bezesporu mimořádně velká.¹⁷⁶“ Přesto však volby nezrušil, a to především s odůvodněním, že „zjištěná protizákonnost podle přesvědčení soudu nedosahuje takové intenzity, aby byla způsobilá zpochybnit výsledky voleb jako celku s ohledem na rozdíl téměř 500 tis. hlasů, o které obdržel vítězný kandidát více.¹⁷⁷“

Nejvyšší správní soud se tedy, i přes mnohem zdrženlivější přístup Ústavního soudu v kauze Nádvořík, nevzdává svých zásad pro posuzování těchto případů, a stále připouští možnost zneplatňování voleb v důsledku porušování pravidel volební kampaně.

¹⁷²Ibid.

¹⁷³Ibid.

¹⁷⁴Svinstvo, řekl Schwarzenberg o hanlivém inzerátu, který ohrožuje volby. Hana Válková. *idnes.cz* [online], 25.1.2013 [citováno 2018-02-02], dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/anonymni-predvolebni-kampane-porusuji-zakon-fn6-/domaci.aspx?c=A130125_145842_domaci_hv

¹⁷⁵Usnesení NSS č. j. Vol 16/2013 – 62, odst. 26

¹⁷⁶Ibid., odst. 27

¹⁷⁷Ibid., odst. 29

V tomto případě bylo namítáno i to, že Schwarzenbergův protikandidát Miloš Zeman rovněž pronášel v televizních debatách na adresu svého soupeře nepravdivé výroky. S tímto argumentem se však soud vypořádal tím, že „*dopady těchto porušení zákona nebyly podle názoru soudu z hlediska načasování rozhodující pro konečný výsledek voleb, protože kandidát K. Schwarzenberg a jeho tým měli šanci tyto lži přesvědčivě vyvrátit,*¹⁷⁸“ čímž dává jasně najevo, že takovéto chování, byť nepochybně neetické a v rozporu s pravidly volební kampaně, nepředstavuje závažný zásah do legitimacy voleb, je-li dán protistraně prostor k adekvátní reakci.

7.6. Závěry a kritika rozhodnutí

Z výše uvedeného je zřejmé, že české soudy, obzvláště Ústavní soud, jsou extrémně zdrženlivé, pokud jde o zásahy do proběhlých voleb z důvodu nerovného přístupu do médií a porušování pravidel volební kampaně. Opírají se přitom o argumentaci, že rozhodnutí voličů jako suveréna mohou soudy měnit pouze v extrémních případech.¹⁷⁹

S tímto postojem však nesouhlasí ani někteří ústavní soudci. Tak například v kauze Nádvořník čtyři soudci vyjádřili svůj nesouhlas s názorem většiny svých kolegů v odlišných stanoviscích k nálezu. Tři z nich odmítli koncepci dvojího pojetí pravidel čestnosti a poctivosti,¹⁸⁰ a všichni odmítli argumentaci pravděpodobností úspěchu ve druhém kole.

Podle těchto čtyř soudců nejsou závěry činěné na základě analýz chování voličů v sousedních obvodech a předchozích letech dostatečně přesvědčivé. Chování voličů podle nich není tak snadno předvídatelné, tím spíše ve dvoukolovém systému. Soudkyně Wagnerová pak uvádí protipříklad z podobného obvodu, kde kandidát rovněž malé strany postoupivší z druhého místa nakonec volby vyhrál¹⁸¹.

Osobně v tomto případě zastávám názor, že Ústavnímu soudu zde nepřísluší odhadovat, jak by dopadlo druhé kolo voleb, a zakládat na tom své rozhodnutí. Pokud soudci dospěli k závěru, že v prvním kole došlo k tak závažným porušením volebního zákona, že se lze reálně domnívat, že to mohlo způsobit postup jiného kandidáta do

¹⁷⁸Ibid., odst. 28

¹⁷⁹Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 73/04

¹⁸⁰Ibid., odlišná stanoviska 1,2 a 3

¹⁸¹Ibid., odlišné stanovisko 4

druhého kola, měli volby zrušit, a ne jen spoléhat na to, že by se to ve druhém kole stejně „samo vyřešilo.“

A byť uznávám, že by šlo o výrazný zásah do politického dění, ztotožňuji se s názorem soudce Duchoně, který to komentoval tak, že *„Bylo by to sice velmi tvrdé a nespravedlivé vůči kandidátovi, který se na zmíněné negativní volební kampani vůbec nepodílel, ale na druhé straně by Ústavní soud dal najevo, že flagrantní porušování pravidel čestnosti a poctivosti volební kampaně nebude do budoucna tolerovat. Zároveň by to přimělo zákonodárce k vhodnější zákonné úpravě volebního procesu.“*¹⁸²,

Tato rezignace Ústavní soudu na snahu o nápravu i takto flagrantního porušení pravidel svobodné politické soutěže není dobrým znamením pro vývoj politické kultury v České republice.

¹⁸²Ibid., odlišné stanovisko 1

Závěr

Cílem této práce byla analýza judikatury českých soudů ve věcech vybraných kontroverzních institutů volebních systémů, které z pohledu malých politických stran představují nepřijatelná omezení jejich účasti na volebním procesu.

Konkrétně byly zkoumány tyto instituty: Uzavírací klauzule, členění území na volební obvody, volební formule, státní příspěvky stranám úspěšným ve volbách, volební kauce a přístup politických stran do médií.

Každý z těchto institutů byl nejprve s využitím zdrojů z odborné literatury představen a popsán. Následně byla provedena analýza příslušné judikatury a ta byla poté podrobena kritice. Závěrem posuzování každého institutu bylo shrnutí východisek, z nichž soudy při svém rozhodování vycházely, a jejich praktické dopady na konkrétní nastavení institutu.

V obecné rovině jsou výsledky zkoumání následující: Česká justice neuznává princip rovnosti ve volbách jako absolutní, nýbrž pouze jako relativní, a připouští tedy jeho omezování. Taková omezení však musejí sledovat legitimní cíle.

Přípustná jsou například omezení poměrnosti zastoupení ve prospěch akceschopnosti zastupitelských sborů či stanovení překážek pro účast ve volbách na takové úrovni, která má zajistit kandidaturu pouze stran, které ji myslí vážně.

Míra přípustnosti zásahů do svobodné politické soutěže však není neomezená. Čím významnější je zásah, tím důležitější musí být i sledovaný legitimní cíl.

Ve všech oblastech souvisejících s volbami jsou české soudy (a zejména pak Ústavní soud) extrémně zdrženlivé, a jsou mnohem náchylnější k potvrzování pochybných i zjevně nespravedlivých postupů spíše než k rušení voleb či volební legislativy.

Co se týče konkrétních závěrů o jednotlivých zkoumaných institutech, vyplývá z judikatury následující:

Uzavírací klauzule – Soudy nemají problém s pětiprocentní umělou uzavírací klauzulí ani s její kumulativní verzí pro koalice. Dokonce by neměly problém ani s jejím zvyšováním, a to až k deseti procentům. Stejný přístup zaujímají i u klauzule přirozené, kde dokonce tolerují i občasné překročení desetiprocentní hranice v některých volebních obvodech za předpokladu, že se jedná spíše o výjimky.

Rovnost hlasů – Z hlediska rovnosti hlasů je soudy plně akceptován princip „jeden člověk, jeden hlas.“ Naproti tomu stejná váha hlasů již tak striktně vyžadována není s odůvodněním, že její úplná rovnost je v praxi nedosažitelná. Soudy tedy tolerují odchylky ve váze hlasů napříč volebními obvody přinejmenším do výše 15 % s tím, že naznačují, že ústavně konformní by mohly být i až třicetiprocentní odchylky.

Volební formule – Otázku volební formule nechává justice téměř výlučně v rukách zákonodárce. Obecně se nevyslovila ve prospěch žádné konkrétní metody a jedinou jí kritizovanou metodou byla metoda Koudelka dělitele ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jelikož v těchto volbách je ústavou předepsáno poměrné zastoupení, má na ně justice přísnější nároky. Všechny metody zvýhodňující velké strany více než D'Hondtova tak mohou mít problém.

Státní příspěvky stranám – Soudy připouští financování politických stran ze státního rozpočtu za podmínek, že nebude plně pokrývat náklady stran a nebude příliš diskriminační. U stálého příspěvku je nastavená tříprocentní hranice z pohledu soudů zvolena ideálně. U příspěvku na úhradu volebních nákladů by ideální bylo 1 %, ale i 1,5 % je ještě akceptovatelné.

Volební kauce – Volební kauce v poměrném systému jsou nepřijatelné, na rozdíl od systému většinového. Stát je oprávněn při registraci stran do voleb požadovat jistou částku, aby ověřil, nakolik vážně strany svoji kandidaturu myslí. 15 000 Kč za volební kraj je částka dostatečně nízká, a ani její zvýšení na 19 000 (či i výše) pravděpodobně nezakládá protiústavnost.

Přístup politických stran do médií – V této oblasti jsou soudy nejzdrženlivější. Zásahy do výsledků voleb z důvodu porušení rovnosti přístupu do médií či pravidel volební kampaně při mediálních vystoupeních jsou ochotné činit pouze v extrémních případech. Přičemž, žádný takový případ dosud nenastal. Jako teoretický příklad takového extrému je možné uvést situaci, kdy by kandidát těsně vyhrál volby poté, co by v médiích prokazatelně lhal v neprospěch svého protikandidáta, který by neměl možnost na osočení reagovat.

Toliko tedy k provedené analýze judikatury. Na tomto místě je vhodné poznamenat, že uvedené závěry nejsou v žádném případě konečné. U některých otázek stále chybí jasné vyjádření některého z významných soudů, a je tak možné, že se v budoucnu některé ne zcela jasné vymezené hranice ještě zpřesní.

Rovněž některá z řešených témat jsou stále významnými politickými otázkami, na nichž pořád nepanuje shoda. Může tedy také dojít ke změně pravidel ze strany zákonodárce či změně přístupu justice.

Volební problematika je vždy citlivé téma. Vždy se bude někdo cítit nespokojený, zklamaný či poškozený. A na druhé straně budou jiní, kteří budou chtít posílit svoji moc či zvýšit své šance na zvolení. A ti všichni budou chtít ten systém změnit. Můžeme jen doufat, že alespoň soudní moc bude schopná zajistit, aby byl i po těchto případných změnách systém stále demokratický a spravedlivý.

Použitá literatura a jiné zdroje

Monografie

- ANTOŠ, Marek: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008
- DAHL, Robert, *O demokracii: průvodce pro občany* [z anglického originálu přeložil Jiří Foltýn]. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001. Název originálu: *On democracy*. ISBN 80-7178-422-2
- DUVERGER, Maurice: *Political Parties*. 2. vyd. London: Methuen. 1959. ISBN: 96-81602-86-2.
- FILIP, Jan: *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- GLUCKENSELIG, R.; HLADKÝ, J. aj.: *Volební kampaň v České republice*. Editováno ŠIMÍČEK, V. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2000.
- CHYTILEK, Roman a kolektiv: *Volební systémy*. 4. vydání, Praha: Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-548-6.
- CHYTILEK, Roman, ŠEDO, Jakub (eds): *Volební systémy*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2004. ISBN 80-210-3548-X.
- JIRÁK, Jan; KÖPPLOVÁ, Barbara. *Média a společnost*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-287-4.
- KLÍMA, Michal: *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix, 2001. ISBN 9788086031293.
- KLÍMA, Michal: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998. ISBN 9788086031132.
- KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: Cabada, L., Kubát, M. a kolektiv: *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002
- LEBEDA, Tomáš: *Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008.

- LEBEDOVÁ, Eva. *Od lokálních mítinků k politickému marketingu: teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. ISBN 80-210-3800-4.
- MCQUAIL, Denis. *Žurnalistika a společnost*. Přeložili Alice NĚMCOVÁ TEJKALOVÁ, Roman HÁJEK, Marta CHROMÁ. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2016. ISBN 9788024630939.
- MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3.
- NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004.
- OUTLÝ, Jan: *Strany a stát, volby a finance. Vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. 1. vyd. Olomouc: Periplum, 2003.
- PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém*. 2. vydání. Praha: Linde. Praha, 1998.
- SARTORI, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. ISBN 80-85850-94-X.
- SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- ŽALOUDEK, Karel: *Encyklopedie politiky*. 3., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Libri, 2004. ISBN 8072772090.

Články

- ANTOŠ, Marek: Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. 15, č. 4, str. 319.
- BROKL, Lubomír: Parlamentní volby 1996. *Sociologický časopis*, 2006, Vol. 32, no. 4, str. 389 – 406.
- KOUDELKA, Zdeněk: Změna volebního systému. *Politologický časopis* 1/2000, str. 90 – 95, ISSN 1211–3247.
- LEBEDA, Tomáš: Hlavní proměnné poměrných volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001a, vol. 37, no. 4, str. 425 - 448. ISSN 0038-0288

- LEBEDA, Tomáš: Přiblížení hlavních aspektů reformy volebního systému. *Politologický časopis*, 2000, 7.3
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, Poznámky k financování politických stran, *Politologický časopis* 1/1995, s. 17 – 18
- ŠIMÍČEK, Vojtěch: Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/1999, str. 17 an.
- ZAVORAL, René: Vztah mezi multipartismem a volebním systémem poměrného zastoupení. *Politologická revue*, 1999, vol. 5, no. 1. ISSN 1211-0353. str. 65 – 91

Právní předpisy a akty na nich založené

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
- Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi
- Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanské soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 275/2012 Sb.
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)
- Zákon č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 ze dne 17. 6. 2010

Soudní rozhodnutí a stanoviska

- Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 24/94
- Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 3/96
- Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 25/96
- Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 30/98
- Usnesení ÚS, sp. zn. I. ÚS 360/98
- Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 42/2000
- Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000
- Nález ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 10/03
- Usnesení ÚS sp. zn. IV.ÚS 54/03
- Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 73/04
- Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/06
- Usnesení ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 57/06
- Usnesení ÚS sp. zn. II.ÚS 582/06
- Usnesení ÚS, sp. zn. III. ÚS 220/07
- Nález ÚS, sp. zn. IV.ÚS 3102/08
- Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 52/10
- Nález ÚS sp. zn. Pl.ÚS 14/14
- Usnesení NSS č. j. Vol 10/2004 – 24
- Usnesení NSS, č. j. Vol 50/2006 – 41
- Usnesení NSS, č. j. Vol 53/2006 – 280

- Usnesení NSS č. j. Vol 65/2006 – 52
- Usnesení NSS č. j. Vol 66/2006 – 105
- Usnesení NSS č. j. Vol 12/2010 – 24
- Rozsudek NSS, č. j. 4 Ao 4/2010 – 195
- Usnesení NSS, č. j. Vol 121/2013 – 33
- Usnesení NSS č. j. Vol 131/2013 – 24
- Usnesení NSS č. j. Vol 16/2014 – 122
- Usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 30A 184/2016-87
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 12 A 8/2010 – 166
- Stanovisko Občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, sp. zn. Cpjn 23/2016
- Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08
- Supreme Court of the United States, *Evenwel et al. v. Abbot, governor of Texas et al.*, No. 14–940

Elektronické zdroje

- Uzavírací klauzule. *EPRAVO.CZ* [online]. 2002 [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/uzaviraci-klauzule-17705.html>
- Volební klauzule. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=304>
- Pětiprocentní klauzule je omezení práva, každý hlas má mít stejnou váhu! Senátorka Wagnerová navrhuje spravedlivější volební systém. *Eliška Wagnerová* [online]. 2014 [cit. 2017-03-14]. Dostupné z: <http://eliskawagnerova.cz/ew-v-mediich/krajske-listy-petiprocentni-klauzule-je-omezeni-prava-kazdy-hlas-ma-mit-stejnou-vahu-senatorka-wagnerova-navrhuje-spravedlivejsi-volebni-system/>
- *Volby.cz* [online]
- Výsledky hlasování Zastupitelstva hl. m. Prahy: ke stanovení počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy pro volební období 2010 - 2014, ke stanovení volebních obvodů a počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy volených v jednotlivých volebních obvodech pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010 (usnesení k Z-617). *Praha.eu: Portál*

Hlavního města Prahy [online]. [cit. 2017-03-16]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/primator_a_volene_organ/zastupitelstvo/vysledky_hlasovani/index.html?periodId=18282&resolutionNumber=17&meeting=39&printNumber=&s=1&votingId=20004

- How many MEPs will each country get after European Parliament elections in 2014? *European Parliament* [online]. 2013 [cit. 2017-03-21]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20130308STO06280/how-many-meps-will-each-country-get-after-european-parliament-elections-in-2014>
- How Powerful Is Your Vote? *Slate* [online]. 2012 [cit. 2017-03-21]. Dostupné z: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/map_of_the_week/2012/11/presidential_election_a_map_showing_the_vote_power_of_all_50_states.html
- The Highly-Anticipated 2017 Fake News Awards, Team GOP, *gop.com* [online], 17.1.2018 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://gop.com/the-highly-anticipated-2017-fake-news-awards/>
- Finiš kampaně před pěti lety: Ostré televizní debaty, lži i téma Benešových dekretů, Markéta ŽIŽKOVÁ, *info.cz* [online], 19.1.2018. [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.info.cz/volby/prezidentske-volby-2018/finis-kampane-pred-peti-lety-ostre-televizni-debaty-lzi-i-tema-benesovych-dekretu-22635.html>
- Svinstvo, řekl Schwarzenberg o hanlivém inzerátu, který ohrožuje volby, Hana VÁLKOVÁ, *idnes.cz* [online], 25.1.2013 [citováno 2018-02-02], dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/anonymni-predvolebni-kampane-porusuji-zakon-fn6-/domaci.aspx?c=A130125_145842_domaci_hv
- Pravidla pro vysílání volebních spotů ve volební kampani do Evropského parlamentu, Zora KARMAZÍN BLÜMLOVÁ, *rozhlas.cz* [online], 3.4.2014 [cit. 2018-02-02], dostupné z: http://www.rozhlas.cz/informace/volby_ep/_zprava/pravidla-pro-vysilani-volebnich-spotu-ve-volebni-kampani-do-evropskeho-parlamentu--1334636
- Vznik a zánik čtyřkoalice, *bbc.co.uk* [online], 2002 [cit. 2018-02-03], dostupné z: http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_koalice_4k.htm

- Spolupráce mezi TOP 09 a STAN byla úspěšná, *top09.cz* [online], 19.1.2017 [cit. 2018-02-03], dostupné z: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/spoluprace-se-stan/spoluprace-mezi-top-09-a-stan-byla-uspesna-21659.html>
- ODS půjde do sněmovních voleb s podporou Strany soukromníků, ČTK, *idnes.cz* [online], 21.2.2017 [cit. 2018-02-03], dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/ods-a-strana-soukromniku-0x7-/domaci.aspx?c=A170221_191744_domaci_pku
- Koalice nebude. Vedení KDU-ČSL vyzvalo STAN, ať vstoupí na jejich kandidátky, *lidovky.cz* [online], 18.7.2017 [cit. 2018-02-03], Dostupné z: https://www.lidovky.cz/vedeni-lidovcu-vyzvalo-stan-at-vstoupi-na-jejich-kandidatky-mist-pyj-/zpravy-domov.aspx?c=A170718_192649_ln_domov_ELE
- Pětiprocentní uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu, WINTR Jan, *jinepravo.blogspot.cz* [online], 3.1.2015 [cit. 14.2.2018], dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2015/01/jan-wintr-petiprocentni-uzaviraci.html>

Resumé

Court case-law regarding elections

The goal of this Master's thesis is to analyse cases that were held mainly before the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court of the Czech Republic with regard to right to vote and the election process.

Only a specific subset of all the relevant cases is selected for analysis. Specifically, this thesis aims at six controversial policies, which are often criticized by small political parties as unfair or discriminative. These topics are: Election threshold, setting electoral districts, methods for allocating seats, subsidising political parties from the national budget, financial restrictions on candidacy, and access to media.

The first chapter covers the goals and structure of the thesis, as well as basic principles of judicial review and elections in the Czech Republic. Then it focuses on the proportional representation system. It provides basic theoretical knowledge needed to understand following chapters.

Each of the five following chapters covers one of the above-mentioned topic. It also starts with a theoretical introduction, then the base points of criticism are raised and, finally, relevant cases are introduced and analysed.

The analysis provides us with some guiding principles which are immanent in most of the verdicts as well as with topic-specific findings.

As far as the principles are concerned, the most important one is the equality principle. Based on the judicial interpretation, this principle in the election law cannot be interpreted as absolute. It is relative and therefore it can be restricted because of relevant reasons. The more severe the restriction is, the more valid must the reason be.

Regarding the specific topics, the findings are as follows:

Election threshold – Thresholds of up to 10 % are accepted by the courts.

Electoral districts – Creating electoral districts is OK as long as it's not done in order to cripple political competition. Also, the difference in weight of vote in different districts can't be more than 30 %. If the districts are used in elections using the proportional representation system, the existence of districts should not rise the election threshold beyond 10 %.

Methods for allocating seats – In this area courts leave legislators the biggest leeway. They don't prescribe any method, neither they disallow any. Only in the election to the lower chamber of Parliament, in which the Constitution mandates proportional representation, did the Constitutional court frown upon a method which favoured bigger parties too much.

Subsidising political parties from the national budget – The courts agree that financing political parties from national budget is necessary for democracy. But they impose some restrictions: The subsidy can't cover all the expenses – parties need to have other source of income, preferably their members. It also needs to be accessible to all relevant parties with at least 1 % popular support (not only the parliament ones) and it can't be too uneven.

Financial restrictions on candidacy – Some amount of financial restrictions is acceptable, because it shows how serious the parties are about their candidacy. But the amount that needs to be paid in order to be allowed to run in the election can't be too high, since that would stifle competition. The amount of 210 000 CZK in general election for the lower chamber of Parliament satisfies these criteria, and even its recent increase to 266 000 CZK is most likely acceptable.

Access to media – The courts show the most restraint in this area. Annuling election because of unequal access to media and/or dishonest campaign methods is deemed acceptable only in most extreme cases. None of those cases have happened yet. A theoretical example of such a case could be a situation when someone with the election by a little margin after publicly lying about their opponent in a setting where the opponent cannot appropriately respond to such allegations.

Klíčová slova / Keywords

judikatura, volební soudnictví, malé strany / case-law, electoral judiciary, small parties