

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o ústavní stížnosti stěžovatelů:

Mgr. Pavel Dobeš,
Doc. PhDr. Vladimír Just, CSc.,
Mgr. Petra Kolínská,
Mgr. Pavel Křeček,
Ondřej Mirovský,
David Švarc,
Marie Ulrichová Hakenová,
Jiří Witzany,
Strana zelených, IČ: 00409740, sídlem Stroupežnického 30, 150 00 Praha 5 - Smíchov
SNK Evropští demokraté, IČ: 70869553, Malá Štěpánská 7, 120 00 Praha 2 - N. Město
Věci veřejné, IČ: 26599643, se sídlem Ohradní 1087, 140 00 Praha 4 – Michle

zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem kanceláře na pražském Smíchově, směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 12 A 8/2010-166, a spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 27 věty druhé návětí odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a novelizací, *takto*:

- I. Ústavní stížnost se zamítá.**
- II. Návrh na zrušení ustanovení § 27 věty druhé návětí odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a novelizací, se odmítá.**

Odůvodnění:

I.

1. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 8. 12. 2010 se navrhovatelé domáhají zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze. Tvrdí, že vynesení tohoto rozhodnutí došlo k porušení jejich základních práv plynoucích z Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“), konkrétně

z principu volné soutěže politických stran respektujících základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy)
 z principu, že rozhodování většiny dbá ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy)
 z principu, že členové zastupitelstev jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 102 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny)
 z principu, že občané mají právo na podíl na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců [čl. 21 odst. 1 Listiny a čl. 25 a) Paktu]
 z práva na rovný přístup k voleným a veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 a čl. 25 písm. c) Paktu]
 z práva volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování [čl. 25 písm. b) Paktu]
 z principu, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny).

2. Současně stěžovatelé navrhli řízení o ústavní stížnosti přerušit a v samostatném plenárním řízení přezkoumat ústavnost, respektive zrušit ustanovení § 27 věty druhé návětí odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a novelizací (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev), které zní: „...zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů“.

II.

3. Napadeným usnesením Městský soud v Praze zamítl návrh stěžovatelů na prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy (dále jen „Zastupitelstvo“) konaných ve dnech 15. - 16. 10. 2010. Po podrobné rekapitulaci obsahu návrhu a obsahu vyjádření, podaného Magistrátem hl. města Prahy, v odůvodnění rozhodnutí městský soud konstatoval, že co do obsahu je podání stěžovatelů namířeno především proti usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17 ze dne 17. 6. 2010, jímž byl stanoven počet volebních obvodů, počet členů Zastupitelstva hlavního města a počet zastupitelů volených v jednotlivých obvodech. Toto usnesení přitom již v minulosti tři ze stěžovatelů napadli u Nejvyššího správního soudu, který jejich návrh rozsudkem ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010, zamítl jako nedůvodný s tím, že nepřipustné omezení poměrného volebního systému ve volbách v roce 2010 přijetím předmětného rozhodnutí Zastupitelstva se prokázat nepodařilo. Důvody tehdy podaného návrhu byly v podstatě totožné s těmi, s nimiž se stěžovatelé nyní obrátili na Městský soud v Praze. Proto na závěry obsažené v daném rozsudku odkázal s tím, že sám se s nimi ztotožňuje. Dle městského soudu tak nedošlo přijetím usnesení Zastupitelstva č. 39/17 k porušení ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev, a je také ústavně konformní, když ze čl. 102 odst. 1 Ústavy ani ze čl. 21 odst. 3 Listiny nevyplývá poměrnost volebního systému jako jednoho z parametrů pro volby do zastupitelstev obcí. Obecné vymezení volebního systému v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev je doplněno o parametry, které ve svém souhrnu působí, že pouhé naplnění uzavírací klauzule ještě nemusí stačit k získání mandátu. V závěru odůvodnění bylo soudem ještě reagováno jednak na námitku stran porovnání počtu hlasů úspěšné kandidátky Markéty Semelové a Markéty Reedové, která naopak přes

vyšší počet obdržených hlasů mandát nezískala, a jednak na námitku, že došlo k chybě při sčítání hlasů ve čtyřech volebních okrscích VII. volebního obvodu.

4. Návrh na přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. považoval městský soud za neproveditelný s ohledem na dvacetidenní lhůtu k rozhodnutí ve volebních věcech stanovenou procesním řádem.

III.

5. Stěžovatelé s uvedenými závěry nesouhlasí. Svou argumentaci strukturují do čtyř základních okruhů, jimiž jsou:

- ústavnost ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev
- zákonnost usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17
- vady napadeného usnesení městského soudu
- porušení principů daných mezinárodním právem a mezinárodní srovnání s obdobnými situacemi

Ad 1)

6. Ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev je předně pouze ustanovením ryze procesního charakteru, které stanoví kdo, v jakém rozsahu a v jaké lhůtě je oprávněn vydat určité rozhodnutí s hmotněprávními důsledky, aniž by byla stanovena jakákoliv kritéria pro určení věcných důvodů, podmínek nebo jiných hmotněprávních kritérií rozhodnutí. Hmotněprávní oporu lze hledat pouze v obecné úpravě volebního práva, která vyplývá z volebních kodexů, ústavního pořádku a pramenů mezinárodního práva. Aplikace předmětného ustanovení je tedy možná jen tehdy, dosáhne-li se rozdělení na obvody nějakého cíle volebním právem chráněného (jako příklad je uvedena situace, kdy určitá menšina je s to dosáhnout pětiprocentní uzavírací klauzule jen v určité části obce, ale v rámci jejího celku nikoliv. Není-li naopak chráněn cíl plynoucí z účelu voleb, popřípadě jde o cíl neutrální, hmotněprávní důvody pro přijetí takového rozdělení nejsou a opak rozhodně nelze dovodit pouze z toho, že zákon vydání rozhodnutí umožňuje. Jinými slovy samotné ustanovení § 27 věta druhá návěti zákona o volbách do zastupitelstev k územnímu rozdělení obce na obvody pro účely voleb nedostačuje. Nelze tedy dané ustanovení testovat v rozsahu hmotněprávních mantinelů výkonu a naplnění volebního práva.

7. Je proto třeba soustředit se jen na procesní režim ustanovením předvídaný. Dle stěžovatelů to, v čem předmětné ustanovení naráží na meze ústavnosti, je délka lhůty v něm stanovená, samotný princip dělení naopak nikoliv. Rozhodnutí může zastupitelstvo učinit nejpozději 85 dnů přede dnem voleb. Protože kandidátky je nutno předložit 60 dnů přede dnem voleb, mezi rozhodnutím o podobě volebních obvodů a okamžikem registrace kandidátních listin může zůstat pouhých 25 dnů. Přitom znalost podmínek volební soutěže je pro úspěch ve volbách otázkou klíčovou, což situace nyní nastalá dokumentuje; je diametrálně odlišné sestavovat jednu kandidátku o 63 (resp. do přijetí usnesení 70) osobách nebo sedm o 9 osobách. Politická soutěž předpokládá určitou stabilitu pravidel; prohlašuje-li se Česká republika za demokratický a právní stát, pak by měl být systém vytváření legitimního demokratického zastoupení relativně neměnný a trvalý, přičemž případná změna musí

být trvalá (nikoliv jen ad hoc), dostatečně předvídatelná a musí být známa v dostatečném předstihu (stěžovatelé pro změnu pravidel považují za nezbytnou lhůtu minimálně jednoho roku). Právě to se v nyní napadených volbách nestalo, když pravidla politické soutěže byla změněna těsně před registrací kandidátních listin. Dopad do subjektivních práv stěžovatelů je zřejmý.

8. Uvedené podle stěžovatelů dokládá, že označená část § 27 zákona o volbách do zastupitelstev umožňuje postup porušující ústavním pořádkem zaručená práva. Stěžovatelé si sice jsou vědomi doktríny Ústavního soudu o přednosti ústavně konformního výkladu, ovšem zde by podle ní postupováno být nemělo. Jde totiž o stav, kdy v praxi převládá a opakuje se protiústavní aplikace, což žádá zásah, tak jako v případě tehdejší páté části občanského soudního řádu (Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb.).

Ad 2)

9. Pokud jde o zákonnost usnesení Zastupitelstva, stěžovatelé předepisují, že touto otázkou se sice již zabýval Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Ao 4/2010, nicméně sám v následném rozsudku tehdejší navrhovatele odkázal s ochranou práv (jejichž porušení bylo nyní volbami dokonáno) na volební soudnictví, založené na přezkumu ex post, a některé z položených otázek v tomto smyslu označil za předčasné.

10. Usnesení bylo dle stěžovatelů každopádně přijato v rozporu s hmotným právem, a to

- pro absenci věcných důvodů.

11. Pro usnesení Zastupitelstva chyběla opora v hmotném právu, přestože výkon veřejné moci je v právním státě podřízen základnímu principu enumerativity výkonu státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Podle názoru stěžovatelů rozdělení obce na volební obvody je výkonem veřejné moci, k němuž musí být buď právní důvod nebo věcný důvod právem respektovaný. Přitom je nutno odmítnout názor Nejvyššího správního soudu, že dostatečnou oporou bylo samotné procesní ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev. V daném případě žádné věcné důvody pro zvolené řešení nejsou patrné ani z důvodové zprávy ani z diskuse v zastupitelstvu, která přijetí usnesení předcházela (vystoupení radního Blažka, který se krok pokusil formálně zdůvodnit, bylo nesrozumitelné a nemůže obstát). I když jde „jen“ o opatření obecné povahy, na potřebu znát důvody výkonu veřejné moci nelze rezignovat.

- pro porušení principu rovnosti hlasů

12. Princip rovnosti hlasů je jedním ze stěžejních principů volebního práva. Jeho obsahem má být jednak to, že při posuzování hlasů mají všechny stejnou váhu, a jednak to, že při volbě více osob je systém nastaven tak, aby se počet osob zastoupených jedním zástupcem pokud možno blížil počtu osob zastoupených jiným zástupcem shodného postavení. V posuzovaném případě však proběhly volby tak, že rozdíl mezi jednotlivými obvody vytvořenými předmětným usnesením dosahovaly oproti počtu oprávněných voličů v obvodu nejméně početném ve dvou případech přes 6%, v dalších dvou případech přes 11% a v jednom dokonce přes 16%. Jen jediný obvod dodržel rozumně akceptovatelnou odchylku necelých 4%. Území samozřejmě

nelze rozdělit zcela rovnoměrně, ale potom má voličsky silnější obvod také být silněji zastoupen. To se nyní nestalo a nesrovnalost v počtu mandátů vede k nerovnosti hlasů, která dle výpočtu stěžovatelů v podobě zkrácení vlastního hlasu postihla zhruba 73% voličů. Nerovnost hlasů je ústavně ospravedlnitelná jen nedělitelností mandátu. Tedy bude-li se přepočít hlasů na mandáty lišit např. o třetinu mandátu, pak evidentně žádné jiné rozdělení nevytvoří spravedlivější distribuci mandátů. Naopak pokud rozdíl činí více než jeden a půl mandátu (jako je tomu nyní), je již ústavně nepřijatelný.

- pro porušení principu poměrného zastoupení

13. Z hlediska ústavy není rozhodné, zda zákonodárce vybere pro volby do obecních zastupitelstev poměrný nebo většinový volební systém, oba z nich jsou schopny ve společnosti plnit funkci vytvoření legitimačního řetězce mezi občanem a státní mocí. Kombinace těchto systémů ovšem funkční není. V případě zákona o volbách do zastupitelstev vybral zákonodárce systém poměrného zastoupení (§2). Tento fakt není normativně bezvýznamný, má naopak zásadní význam pro výklad zbytku zákona. Je jistě přípustné přistoupit na určité modifikace systému poměrného zastoupení, které modifikují jeho nevýhody. Jednou z takových žádoucích modifikací je i pětiprocentní klauzule. Pokud ovšem rozdělení obce vede ke zvýšení klauzule nad míru v obci jinak obvyklou, je to již porušením principu poměrného zastoupení.

- pro porušení principu svobodné politické soutěže a předvídatelnosti jejích pravidel

14. Stěžovatelé zdůrazňují, že svobodná politická soutěž je funkčně podmíněna tím, že jsou známa její pravidla. Její aktéři podle těchto pravidel odhadují své politické perspektivy a v závislosti na tom se chovají tak, aby v podmínkách obstáli. Nyní bylo rozhodnuto o rozdělení obce 59 dnů před posledním dnem registrace kandidátních listin. Za takové situace opatření nebylo způsobilo vyvolat regulativní účinek, který by aktéry přiměl v čase své strategie uzpůsobit, ale způsobilo chaos. Politické strany musely náhle vytvořit v krátkém čase z jedné velké skupiny kandidátů sedm samostatných skupin, ačkoliv uzavírání koalic či vytváření kandidátských týmů nejsou otázky řešitelné v rámci dnů ale měsíců. Vedle faktického navýšení omezující klauzule byla tedy nutnost narychlo měnit strukturu kandidátních listin dalším aspektem rozdělení hlavního města, znamenající odlišnou propagaci, kampaň atd. Nebýt naříkané změny, šest ze stěžovatelů by nepochybně mandát získalo.

- pro porušení ochrany politických menšin

15. Postup zastupitelstva je značným posunem od principu reprezentability k principu governability. Znamená nepřijatelný odklon od Ústavy (čl. 6), která velí aktérům politických procesů dbát principu zastoupení politických menšin. Stěžovatelé v této souvislosti odkazují na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 25/96, č. 88/1997 Sb., kde se Ústavní soud integračními stimuly omezujícími princip reprezentability zabýval. Zároveň považují za paradox, že ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev, které má sloužit k ochraně etnických, lokálních, zájmových a dalších menšin, bylo použito tak, aby byl princip ochrany politické menšiny potlačen.

- pro zneužití ustanovení práva k jinému účelu

16. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že skutečným účelem usnesení Zastupitelstva bylo znevýhodnit politické subjekty, u nichž byl předpoklad menšího volebního zisku. Hlavní město disponuje politickou obcí lokálně nevyhraněnou (s výjimkou okrajových čtvrtí), pro niž je typické, že v ní mají dlouhodobě silnější zastoupení menší politické subjekty, oscilující mezi 5 až 10% volební podpory. I když jsou tyto subjekty proměnlivé, jejich elektorát je stálý. Stěžovatelé z toho dovozují, že

distribuce volební podpory je osobě znalé pražských poměrů vždy známa a je do značné míry předvídatelná. Usnesení zastupitelstva nepředcházela žádná odborná či politická diskuse, návrh neprošel standardním procesem politické debaty mimo plénum. Podkladem návrhu nebyla žádná odborná úvaha, studie či analýza. Na účelovost kroku v diskusi pléna upozorňovali představitelé politické opozice, a to shodně bez ohledu na politickou orientaci. Stěžovatelé připouštějí, že uvedené tvrzení o účelovosti se může jevit jako sporné, protože dokázat skutečný úmysl při přijímání kolektivního rozhodnutí je právně v podstatě nemožné. Ústavní soud by se ale měl i tímto rozměrem protiústavnosti zabývat, jinak by zcela rezignoval na teoretickou možnost vyhodnotit jakoukoliv normu či opatření obecné povahy jako účelové.

Ad 3)

17. Městský soud v napadeném usnesení, ale i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ao 4/2010-195, vedly úvahy o přiměřenosti a provedly test proporcionality, ovšem pouze zdánlivý. Byl totiž veden jednostranně, zkoumala se míra normativního posunu v otázce organizace voleb v rovině, zda je ještě přiměřená a únosná. Podle stěžovatelů ale nelze v rámci testu proporcionality uvažovat jen o únosnosti nějakého postupu, pokud není jím založený úkor porovnáván a vyvážen jinou předností. K úplnosti testu by tedy musely soudy kvalifikovaně konstatovat, že došlo k posílení určitých funkčních prvků, které je natolik potřebné, že ospravedlňuje omezení principu rovnosti hlasů, zásady poměrného zastoupení a předvídatelnosti práva.

18. Současně stěžovatelé považují napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Odkazuje totiž na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu. V něm ovšem byly námitky stěžovatelů označeny za předčasné a spekulativní a stěžovatelé jím byli odkázáni na procesní postup dle pravidel o soudním přezkumu voleb. Následně, když podali volební stížnost, byly tytéž námitky paušálně odmítnuty s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, že ten se s nimi již vyrovnal.

Ad 4)

19. Zde stěžovatelé uvádějí, že v oblasti volebního práva neexistují žádné mezinárodní standardy povahy „self executing“, případně vytvářející „hard law“ ve smyslu teorie mezinárodního práva. Kogentní mezinárodněprávní standardy definují stejné principy jako normy tvořící ústavní pořádek České republiky. Nicméně výkladovým vodítkem a inspiračním zdrojem pro orgány národního státu mohou být poznatky mezinárodních organizací, které se výkonem volebního práva zabývají. Stěžovatelé zde zmiňují jednak tzv. Benátskou komisi a její quasikodex volebního práva (v souvislosti s otázkou rovnosti hlasů se kodex vyjadřuje i k (ne)přijatelnosti rozdílů mezi voličstvem v případě volebních obvodů jedno či více mandátových), jednak odborné a reprezentativní orgány OBSE a jejich standardy pro chápání voleb jako svobodných a spravedlivých.

20. Stěžovatelé ještě poukazují na dva zahraniční případy, v nichž soudy před zdrženlivostí volily přísný dohled nad zákonností volebních procedur; a to jednak na rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických Reynolds v. Sims (označil jím za nepřijatelné, aby volební obvody byly vedeny tak, že mají zásadně jiný počet obyvatel) a jednak na rozhodnutí Nejvyššího soudu Ukrajiny ze dne 3. 12. 2004 (zrušil jím výsledky druhého kola prezidentských voleb s konstatováním porušení základních principů volebního práva, plynoucích z textu ukrajinské ústavy).

21. Závěrem stěžovatelé konstatují, že nesdílejí názor, podle něhož drobná porušení pravidel hry jsou v čase kompenzována přirozenou cestou, a to změnou voličské preference či jinými mechanismy, a případný zásah soudní moci je kontraproduktivní. Naopak soudní přezkum zákonnosti a ústavnosti je podle nich podmínkou udržení právem chráněných hodnot ve společnosti a zabráněním jejich úpadku.

IV.

22. Městský soud v Praze jako účastník řízení ve svém stanovisku k obsahu návrhu sdělil, že napadána je především nezákonnost rozhodnutí zastupitelstva hlavního města o rozdělení obce na volební obvody. Zákonností tohoto rozhodnutí se ale již zabýval Nejvyšší správní soud a rozpor se zákonem nedovodil. Městský soud sice připustil, že rozdělení hlavního města na volební obvody nebylo politicky korektní, ale zákonu neodporovalo a tím jediným – tedy zákonností volebního procesu – se také mohl v daném řízení zabývat. Soulad voleb se zákonem nakonec připouští i sami navrhovatelé, když současně s usnesením soudu navrhují zrušit označenou část zákona o volbách do zastupitelstev, která rozdělení volebního obvodu obce umožňuje.

23. Magistrát hlavního města Prahy, vedlejší účastník řízení, se k obsahu ústavní stížnosti vyjádřil velmi podrobným podáním.

24. Celkově hodnotí ústavní stížnost jako snahu řešit politický boj cestou výkonu soudní moci, což považuje za nepřijatelné; vyhovující výrok by považoval za extenzivní zásah do výsostně politické problematiky. Politická soutěž dle aktuálně nastavených pravidel je rovná a její výsledek nepředvídatelný a nemanipulovatelný, závislý na vůli vyjádřené voliči. Oprávnění příslušných zastupitelstev rozdělit obec na volební obvody vychází přímo z Ústavou garantovaného práva na samosprávu a volební principy nepřipustně nenarušuje.

25. V úvodní partii podání Magistrát připomněl širší historické souvislosti přijetí předmětného usnesení Zastupitelstva, přičemž dovozuje, že naposledy provedené dělení území hlavního města nijak nevybočuje ze zažité praxe, když v zásadě v každých dosud konaných volbách byl počet volebních obvodů i počet mandátů (celkový i na obvody připadající) jiný. K zamýšlenému dělení bylo vyžádáno stanovisko Ministerstva vnitra ČR, které nezmínilo žádné pochybnosti stran legality záměru. Návrh usnesení doprovázela důvodová zpráva a podrobné zdůvodnění pak bylo prezentováno v projevu předcházejícím vlastní projednání v Zastupitelstvu. Magistrát znovu důvody shrnul, přičemž zdůraznil motivaci přiblížit kandidáty voličům, posílit vazby zastupitelů na konkrétní obvod, za který byli zvoleni, jakož i zpřehlednit volební listiny, a promítnout tak v tomto směru negativní zkušenost předchozích pražských voleb (kdy volební listiny obsahovaly cca 1500 jmen kandidátů) i zkušenost z bezprostředně předcházejících voleb parlamentních dokladujících tendenci voličů individualizovat své zástupce preferenčními hlasy.

26. Pokud jde o lhůtu pro vytvoření volebních obvodů, upozorňuje na provázanost úpravy lhůt pro jednotlivé zákonem předvídané úkony v rámci volebního procesu. Nejdůležitější lhůtou, zásadní pro všechny ostatní, je zde lhůta pro vyhlášení komunálních voleb prezidentem republiky; podle ustanovení § 3 zákona o volbách do zastupitelstev tak prezident republiky učiní nejméně 90 dnů před jejich konáním, přičemž datum voleb musí ležet v intervalu ohraničeném třicátým dnem před uplynutím funkčního období zastupitelstev a dnem uplynutí funkčního období. Všechny ostatní lhůty jsou záměrně kratší. Současně je stěžovateli zpochybněná

osmdesátipětidenní lhůta navázána na zákon o hlavním městě Praze, který ve stejné lhůtě ukládá stanovit počet zastupitelů. Zvolená délka lhůty má podle Magistrátu mimo jiné minimalizovat odchylky odhadovaného počtu obyvatel, resp. voličů ke dni vytvoření volebních obvodů od jejich skutečného počtu ke dni voleb; počet voličů se dokonce Zastupitelstvo dozví až po uzavření volebního seznamu dva dny před konáním voleb (§ 28 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev). Do vložené tabulky Magistrát zapracoval údaje o rozdílu mezi odhadem počtu obyvatel a voličů, z nichž vycházelo Zastupitelstvo při vytváření obvodů, a skutečným počtem voličů (od 58 ve IV. obvodě po 2694 v V. obvodě) a obyvatel (od 2827 v I. obvodě po 8713 ve IV. obvodě) ve dnech voleb. Prodloužení lhůty na stěžovateli navrhovaných 12 měsíců by tak vedlo k nepředvídatelným rozdílům v počtech obyvatel a voličů jednotlivých volebních obvodů a naopak znamenalo ohrožení rovnosti volebního práva. Tomuto faktu bylo pak podřízeno i rozhodnutí o počtu mandátů, resp. rozhodnutí vytvořit mandáty stejně početné, když přidělení různého počtu mandátů obvodům vychází z přesné znalosti počtu voličů, kterou v rozhodné době Zastupitelstvo nemělo a mít nemohlo.

27. Tvrzení o zásahu do principu proporcionality vyvrací Magistrát odkazem na příslušná ustanovení Ústavy a Listiny, z nichž vyplývá, že určení a vymezení volebního systému pro volby do zastupitelstev územních samosprávných celků ponechal ústavodárce běžnému zákonu. Zákonodárce do koncepce zahrnul i možnost vytvářet volební obvody, přičemž teprve provázaností jednotlivých prvků volební aritmetiky a geometrie byl charakter volebního systému určen. Jisté omezení proporcionality zakotvením integračních prvků je ve volebních systémech obvyklé a má pozitivní efekt pro vytváření stabilních vlád. Zásada proporcionality přitom není ostatním prvkům nadřazena, v takovém případě by bylo třeba využití jakýchkoliv integračních nástrojů přímo vyloučit. Magistrát pak podal přehled míry „nadreprezentace a podreprezentace“ jednotlivých politických stran vyplývající z výsledků voleb do Zastupitelstva hlavního města v letech 1998 - 2010, který podle jeho názoru umožňuje vytvořit si představu o rozdílech v proporcionalitě volebních systémů uplatněných v jednotlivých volbách. Z rozboru předestřených údajů dovozuje, že nelze jednoznačně stanovit, jaký volební systém je ten nejspravedlivější, neboť v konkrétních podmínkách a konstelaci voličské přízně se může projevat zcela odlišnými výsledky.

28. Podle názoru Magistrátu, který opírá též o citace judikatury Ústavního soudu, nebyla narušena ani rovnost volebního práva. Zabývá se v této souvislosti i argumentem (který odezněl v daném řízení a který nakonec vyplývá i z některých rozhodnutí Ústavního soudu), že správným kritériem pro posouzení rovnosti má v tomto směru být porovnání počtu voličů, nikoliv obyvatel jednotlivých obvodů. Domnívá se, že tomu je naopak; jednak zastupitelé reprezentují nejen voliče jako množinu aktivně legitimovaných občanů, ale všechny obyvatele žijící v daném území, jednak počet obyvatel jako výchozí kritérium pro vytvoření volebních obvodů vyplývá i ze samotné dikce předmětného ustanovení § 27. Počet voličů navíc nezanedbatelně ovlivňují i cizí státní příslušníci přihlášení v Praze k trvalému pobytu tím, že podmínkou výkonu volebního práva je u nich zápis do seznamu voličů, který se provede jen na jejich žádost; přesný počet voličů, jak již bylo řečeno, je proto znám až po uzavření volebních seznamů 2 dny před konáním voleb. Dále se Magistrát domnívá, že rovnost volebního práva, kterou chtělo Zastupitelstvo při přijetí usnesení dosáhnout a s níž stěžovatelé pracují, je veličinou hypotetickou, která je zásadním způsobem ovlivněna volební účastí v jednotlivých obvodech (Magistrát připojil údaje,

podle nichž se tato účast pohybovala od 42,27 do 49%). Účast ve volbách závisí na rozhodnutí voličů a zastupitelstvo ji nemůže predikovat.

29. Vytvořit absolutně stejné obvody, ať už co do počtu obyvatel či voličů, dle přesvědčení Magistrátu nejde. Už proto nemůže být protiústavní vznik jakýchkoliv rozdílů, ale jen takových, které vzniknou vykročením z mantinelů daných ústavním pořádkem a zákonem o volbách do zastupitelstev. V daném případě Zastupitelstvo vytvořilo srovnatelné obvody, kdy mezi největším a nejmenším vznikl rozdíl přibližně 8% obyvatel, což je odchylka nepochybně tolerovatelná. Tvrdí-li v této souvislosti stěžovatelé, že větším obvodům mělo být přiděleno více mandátů, jejich spravedlivější rozdělení je pouze zdánlivé. Magistrát připouští, že by teoreticky tři ze stěžovatelů dohromady získali celkem dva mandáty, jinak by ale opatření vedlo jen k vyšší nadreprezentaci TOP 09. Efekt ekonomických úspor by byl každopádně pryč. Krom toho v situaci, kdy přípustných a dovolených řešení, která nebudou generovat stejné volební výsledky, existuje více, je volba mezi nimi věcí politické vůle.

30. Jinak přijetím usnesení mohlo být jen těžko vykročeno z mezí daných principy právní jistoty, předvídatelnosti a legitimního očekávání. O existenci předmětné právní úpravy stěžovatelé nepochybně věděli. Vytváření volebních obvodů je v Praze obvyklé a koneckonců této možnosti využila i řada jiných měst. Přirozená uzavírací klauzule se sice zvýšila, ovšem to bylo jen důsledkem působení dalších prvků tvořících celkovou povahu volebního systému.

31. V poslední části vyjádření učinil Magistrát exkurs do zahraniční normotvorby. Se stěžovateli souhlasí, že mezinárodněprávní standardy volebního práva mohou sloužit leda jako jedno z podpůrných hledisek poměrování legality usnesení. Provedl v tomto směru srovnání se závěrem, že napadené ustanovení odpovídá volebnímu zákonodárství a praxi v demokratických zemích Evropy. Následně předestřel některé aspekty právní úpravy voleb v sousedních zemích (Rakousku, Slovensku, Spolkové republice Německo), které s projednávanou problematikou souvisí, a porovnal tyto zahraniční úpravy s českou.

32. Na závěr Magistrát navrhl ústavní stížnost odmítnout či zamítnout.

33. Na vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení stěžovatelé ještě písemně reagovali podáním datovaným dnem 9. 2. 2011. Vyjádření Městského soudu v Praze v něm zůstalo bez připomínek. Těžiště podání tvořila do 19 bodů rozvržená polemika s jednotlivými argumenty vedlejšího účastníka, které stěžovatelé zpochybňují v intencích toho, co již bylo uvedeno výše v textu rekapitulujícím jejich ústavní stížnost. Nad rámec toho se stěžovatelé pozastavili nad kontradiktorním pojetím stanoviska vedlejšího účastníka, který byl (je) volebním orgánem zajišťujícím technickou stránku voleb, a jeho postoj k případu je proto v rozporu s logikou. Domnívají se, že rozsah vyjádření překračuje vymezení působnosti Magistrátu, která je důvodem vedlejšího účastenství. Závěrem stěžovatelé sdělili, že nemají připomínky ke stanoviskům, která si Ústavní soud vyžádal (bude o nich pojednáno níže v odůvodnění), a s jejich obsahem se ztotožňují.

34. Další písemná podání předložil ještě vedlejší účastník; podáním ze dne 10. 2. 2011 se vyjádřil k odborným posudkům politologů, a podáním ze dne 18. 2. 2011 reagoval na vyjádření stěžovatelů. Prvým přípisem podrobně okomentoval jednotlivé body obou expertních zpráv a vyvodil z nich vlastní závěry. Stran osoby doc. Lebedy vyslovil pochybnost o jeho objektivním přístupu k úkolu s ohledem na fakt, že již dříve opakovaně prezentoval svůj názor, podle něhož byly volby protiústavní. Druhým podáním znovu oponoval argumentům stěžovatelů.

35. K duplice stěžovatelů, duplice vedlejšího účastníka, resp. jeho replice k obsahu odborných posudků, jakož i triplice vedlejšího účastníka k duplice stěžovatelů Ústavní soud uvádí, že v rámci narativní části rozhodnutí není účelné do všech podrobností popisovat polemická stanoviska stěžovatelů a vedlejšího účastníka, zvláště když co do svého obsahu nejde o žádná nova. Navíc je třeba poznamenat, že řízení o ústavní stížnosti není řízením kontradiktorním. Ústavní soud právo nalézá, neřeší spor mezi stranami, kdy by dával za pravdu stanovisku jedné z nich. Je tedy nadbytečné, aby účastníci vzájemně polemicky reagovali na jednotlivá podání a „přetlačovali se“ takto o správnost svých tvrzení.

V.

36. Protože stěžovatelé, ale posléze i Magistrát, opřely některé své argumenty o výpočty a kalkulace volebních výsledků, ať už skutečných či hypotetických, považoval Ústavní soud za vhodné nechat správnost těchto údajů nezávisle posoudit. Oslovil proto v rámci shromažďování podkladů pro rozhodnutí dva nezávislé odborníky – doc. PhDr. Tomáše Lebedu, Ph.D., z Univerzity Palackého v Olomouci a PhDr. Jana Outlého, Ph.D., z Metropolitní univerzity Praha – zabývající se problematikou voleb se žádostí o jejich prověření, a to formou zodpovězení následujících dotazů:

- kolik hlasů bylo třeba k získání mandátu v jednotlivých volebních obvodech v roce 2010 a jak velké procentuální rozdíly vznikaly mezi jednotlivými obvody,
- zda vedlo rozdělení území hlavního města na sedm obvodů k faktickému navýšení omezovací 5% klauzule, případně o kolik,
- kolik hlasů bylo třeba pro získání mandátu při rozdělení Prahy do volebních obvodů v minulosti, kdy byla též rozdělena na volební obvody, a jak velké procentuální rozdíly tehdy vznikaly mezi jednotlivými obvody,
- zda je možno říci, že obecně – tedy bez vztahu ke konkrétním politickým subjektům – rozdělení území hlavního města do sedmi obvodů pro účely voleb bylo pro politické subjekty, jejichž volební preference oscilují okolo 5%, výhodou, nevýhodou, anebo to mělo pro volby v hlavním městě marginální význam,
- zda lze na základě stávajících výsledků voleb zjistit (případně s jakou mírou pravděpodobnosti), jak by předmětné volby dopadly, kdyby se konaly v hlavním městě Praze jako jediném volebním obvodu, bez územního rozčlenění provedeného usnesením zastupitelstva č. 39/17 ze dne 17. 6. 2010

37. Odpovědi lze stručně shrnout takto:

- - Na území celého hlavního města představoval průměrný počet hlasů na jeden mandát 54712. Od celopražského průměru se průměrné počty hlasů na mandát v různé míře lišily, a to od 59185 hlasů ve 3. obvodě po 50605 hlasů v 6. obvodě, což znamená o 8,17% více, resp. o 7,51% méně oproti celopražskému průměru. Protože v prostředí vícemandátových obvodů není procentuální odchylka od průměru vhodným ukazatelem, je lépe závěry ověřit pomocí výpočtu na základě počtu obyvatel, počtu registrovaných voličů nebo počtu voličů, kteří se k volbám dostavili. Nejvhodnější je přitom dle autora metoda uvedená na posledním místě, tedy dle volební účasti. Výsledek se v tomto případě odchyluje od rovného počtu devíti mandátů pro každý obvod s tím, že pouze tři z obvodů by měly disponovat tímto počtem mandátů, dva obvody by měly rozdělovat deset a dva obvody pouze osm

mandátů; to platí s výhradou, že tento počet již je pod hranicí stanovenou zákonem (doc. Lebeda).

- Dr. Outlý k otázce přistoupil z jiného úhlu a porovnal jednotlivé obvody podle toho, jaký mezi nimi byl rozdíl z hlediska minimálního počtu hlasů, které vedly k získání mandátu (tzv. nejvyšší neúčinný a nejnižší účinný podíl). Postupováno touto metodou bylo k získání mandátu v jednotlivých volebních obvodech třeba od 33538 hlasů v 6. obvodě do 37767 hlasů v 1. obvodě.

- Hodnoty přirozeného prahu, tedy počtu hlasů, který v každém obvodě představoval hranici volebního zisku, se dle výpočtu obou odborníků pohybovaly od 7,04 do 7,82%. Faktická – přirozená klauzule (volební práh) v celém městě činila v průměru 7,26% hlasů.

- - V roce 1998 bylo území hlavního města rozděleno na 10 obvodů o 5 až 6 mandátech (celkem se rozdělovalo 55 mandátů). Protože velikost obvodu je sama o sobě hlavní veličinou ovlivňující přirozenou klauzuli, v těchto volbách byla její hodnota nejvyšší; pohybovala se od 6,54% hlasů do 12,02% hlasů, vážený průměr hodnot všech obvodů činil 9,02% hlasů. Hranice volebního zisku znamenající přidělení mandátu se pohybovala od 14455 po 28498 hlasů. V roce 2002, kdy bylo území rozděleno do pěti čtrnáctimandátových obvodů, se počet hlasů potřebných k zisku mandátu pohyboval od 45172 do 54616. Hodnota přirozeného prahu se pohybovala mezi 5,28% a 5,72%, vážený průměr činil 5,47% hlasů. Rozdíl mezi jednotlivými obvody byl v těchto volbách nejmenší (dr. Outlý).

- V roce 2002 došlo k extrémní podprezentaci obvodu č. 1, který měl o 14,4% vyšší průměr na jeden mandát, hodnoty odchylky od průměru u ostatních obvodů byly výrazně nižší (od 0,64% do 6,58%). Propočty jsou pak provedeny i na základě počtu registrovaných voličů a skutečné volební účasti. V roce 1998 došlo k extrémní podprezentaci obvodu č. 8, který měl o 16,8% vyšší průměr platných hlasů na jeden mandát, než činil průměr v celém hlavním městě. V obvodu č. 6 naopak došlo k výrazné nadprezentaci, průměrný počet platných hlasů zde byl o 9,96% nižší než průměr celopražský. Propočet je doplněn ještě o přehled rozdělení mandátů mezi jednotlivé obvody na základě počtu platných hlasů (doc. Lebeda).

- - Oba oslovení odborníci potvrdili, že se zvyšujícím se množstvím volebních obvodů a s jejich snižující se velikostí, míněno snižujícím se počtem v obvodu rozdělovaných mandátů, nezpochybnitelně dochází k nárůstu přirozeného prahu, což ztěžuje přístup k mandátům stranám s nižší voličskou podporou. Výsledkem je podprezentace či naprostá nereprezentace malých stran. Na druhou stranu je připomínáno (dr. Outlý), že rozdělení volebního území může být výhodné pro stranu s nižší podporou vyjádřenou celoměstsky, pokud by voliči takového subjektu byli koncentrováni do jediného obvodu, nejlépe populačně nejmenšího. Pak by 5% voličů v měřítku celé Prahy v tomto obvodu mohlo představovat sílu dostatečnou pro vstup do skrutinia a získání mandátu.

- - U odpovědi na poslední otázku obě analýzy upozorňují na diskutabilní a kvantitativně nestanovitelné změny voličského chování, které by hlasování v jediném obvodě pravděpodobně přineslo, ovlivněné zejména snížením volebního prahu a významnější rolí lídrů kandidujících stran. Nelze vyloučit, že menší strany by zaznamenaly vyšší volební zisk. Přepočtem hlasů pro jediný volební obvod lze dospět k závěru, že TOP 09 by získala 22 mandátů, ODS 16, ČSSD 13, KSČM 4, koalice SNK Evropských demokratů a Strany zelených 4 a Věci veřejné 4 mandáty.

VI.

38. Podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), si plénum Ústavního soudu atrahovalo rozhodování o ústavních stížnostech směřujících proti rozhodnutím správního soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta (§ 90 soudního řádu správního), a to včetně rozhodnutí, jímž se návrh odmítá. Toto organizační rozhodnutí dopadá i na případ nyní posuzované ústavní stížnosti; projednalo ji a rozhodlo o ní plénum Ústavního soudu.

VII.

39. Ústavní soud musel nejprve vyřešit procesní otázku účastenství, resp. vedlejšího účastenství v řízení o ústavní stížnosti. Stěžovatelé v návrhu za vedlejší účastníky označili – vedle Magistrátu hlavního města Prahy – všechny formálně zvolené zastupitele s tím, že dle dikce § 90 odst. 2 s. ř. s. byli účastníky původního řízení, byť s nimi Městský soud v Praze takto nejednal. Zpochybňují výklad, podle něhož se v případě napadení voleb jako celku uvedené ustanovení neuplatní, namísto je podle nich naopak výklad extenzivní.

40. Kdo je v řízení o ústavní stížnosti účastníkem, resp. vedlejším účastníkem řízení, upravuje § 76 zákona o Ústavním soudu; účastníky řízení o ústavní stížnosti jsou stěžovatel a státní orgán nebo jiný orgán veřejné moci, proti jehož zásahu ústavní stížnost směřuje (odst. 1), vedlejšími účastníky jsou pak ostatní účastníci předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo (odst. 2). Zákon o ústavním soudu má tedy svá vlastní pravidla pro určení, kdo se bude účastnit řízení a v jakém postavení. Úprava provedená soudním řádem správním je v tomto směru bezpředmětná. Případné pochybení při aplikaci procesního pravidla správním (zde volebním) soudem se promítne do výroku rozhodnutí o ústavní stížnosti. Ani kdyby správní soud dle mínění Ústavního soudu vyhodnotil otázku účastenství v řízení před ním chybně, nelze ji napravit tím, že se opomenutí účastníci bez své vůle, projevené napadením předmětného rozhodnutí volebního soudu, zúčastní řízení o ústavní stížnosti. Z uvedeného vyplývá, že nejednal-li městský soud se zastupiteli jako s účastníky řízení, nemůže jim nyní ani Ústavní soud přiznat postavení dle § 76 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Budiž ještě doplněno, že pro vydání rozhodnutí dle § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle něhož lze přiznat postavení vedlejšího účastníka i jiným osobám, které prokáží právní zájem na výsledku řízení, nebyl shledán důvod.

41. Ústavnímu soudu je z přezkumu volebních rozhodnutí známo, že jednotlivé správní soudy nepřístupují k otázce účastenství v řízeních, v nichž je přezkoumávána platnost voleb, jednotně; v některých případech jednají jako s účastníky se všemi zvolenými zastupiteli, v jiných nikoliv, aniž by byl rozdíl v postupu nějak objasněn. Kritériem se jeví být jen – těžko akceptovatelné – praktické hledisko, podle kterého se účastenství přiznává zastupitelům malých sborů a naopak nepřiznává zvoleným členům sborů početných. Takový stav jistě není ideální. Ovšem Ústavní soud není tím, kdo by měl pravidla soudně správního přezkumu vykládat, resp. jejich výklad

sjednocovat. Zvláště pak, když v nyní vedeném řízení nejde o návrh opírající se právě o upření možnosti účastnit se řízení o přezkumu platnosti voleb. Na druhou stranu je otázka, zda bude mít Nejvyšší správní soud vzhledem k jednoinstančnosti volebního přezkumu možnost problém vyřešit. Ústavní soud proto považuje za žádoucí poznamenat, že jemu je bližší interpretace, podle níž v případě napadení voleb jako celku nejsou účastníky řízení v těchto volbách zvolení kandidáti, neboť pak by nebyl důvod vylučovat z účasti na řízení ani nezvolené kandidáty, a to by již mohlo proces neúměrně zkomplikovat. Navíc je otázkou, zda v případě napadení voleb jako celku nejsou dotčeny spíše zájmy politických stran a hnutí, které do voleb vyslaly své kandidáty, než zájmy jednotlivých kandidátů. V tomto typu volebního přezkumu totiž nejsou výhrady individualizovány jako v řízeních, kde je napadána volba konkrétního kandidáta a kde je proto logické, že zákon dává tomu, jehož volba byla napadena, možnost svojí účasti v řízení konkrétní námitky směřující proti jeho zvolení vyvrátit.

VIII.

42. Dne 29. března 2011 se ve věci konalo ústní jednání. V úvodu jednání předložil vedlejší účastník soudu a stěžovatelům krátkou cestou stručné doplnění svého vyjádření ze dne 10. 2. 2011, které učinil k analýzám politologů. Dle stěžovatelů výpočty v tomto podání učiněné nijak neodporují těm, které sami prezentovali v návrhu. Stěžovatelé i vedlejší účastník (městský soud se ústního jednání nezúčastnil) pak dostali prostor pro doplnění svých tvrzení a pro návrhy na doplnění dokazování. Žádné již však vneseny nebyly. V závěrečných přednesech pak zástupce stěžovatelů i zástupce vedlejšího účastníka zrekapitulovali svou argumentaci, a to plně v intencích svých písemných podání, na která odkázali. Také procesní návrh učinili v souladu s jeho písemnou, Ústavnímu soudu již předestřenou podobou. Za stěžovatele pak se závěrečnými přednesy vystoupili ještě zástupci stěžujících si politických stran, kteří doplnili právní polemiku svého zástupce o obecněji formulované důvody a širší souvislosti případu. Ondřej Liška konstatoval, že celá věc je důsledkem jednání politické síly, která byla v danou chvíli u moci. Stěžovatelům byla ve volbách v hlavním městě vyjádřena podpora nezanedbatelnou částí voličů, přesto mandát fakticky nezískali. Vyjádřil přesvědčení, že nestačí jen dbát formálních pravidel, ale je nutno ctít jejich smysl. Jiří Witzany uvedl, že v Zastupitelstvu hlavního města působil po 3 volební období, přičemž vlivem nepředvídatelných změn a úprav volebního území kandidoval vždy v jiném volebním obvodu. To podle něj problematizuje skládání účtů svým voličům a vůbec ztotožnění se voličů s jeho osobou coby zastupitele. V dané věci narychlo měněná pravidla znemožnila kandidátům řádnou přípravu voleb, namítá tedy zejména porušení pasivního volebního práva. Karolína Peake akcentovala porušení svého pasivního volebního práva. Mimo důvodů uvedených již v návrhu vnesla výhrady proti úpravě kandidátních listin a poukázala na některé jejich nedostatky. Konstatovala také, že před každými volbami jsou předkládané návrhy dělení zdůvodňovány jinak a tyto důvody se diametrálně liší. Domnívá se, že uvedené svědčí o kalkulaci aktuálně nejsilnějších stran.

IX.

43. Poté, co Ústavní soud ověřil, že návrh byl podán včas, navrhovateli k tomu oprávněnými, a že z hlediska formálních náležitostí vyhovuje požadavkům zákona o Ústavním soudu, zabýval se již vlastním obsahem návrhu.

44. Před výkladem ke konkrétním bodům je namístě v obecné rovině uvést, že volební soudnictví je do značné míry odvětvím specifickým. Ať už na celostátní úrovni či na úrovni redukované na územní samosprávný celek, je soudem - odborně a mocensky ustaveným orgánem - přezkoumávána vůle a z ní vzešlé rozhodnutí voličů, tedy prvního suveréna. S výjimkou nejzávažnějších pochybení v proceduře proto státní moc, reprezentovaná zde volebními soudy, musí zachovávat zdrženlivost ve své ingerenci a vyvarovat se aktivismu. Nelze pominout fakt, že v samotném institutu voleb se projevuje „samoočistný“ efekt, tedy že se v pravidelných termínech opakují a již volby následující mohou přinést změnu a nápravu, o níž se postarají sami voliči. Dále nelze pominout, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti. Nemůže tedy hodnotit výsledek voleb optikou toho, že proběhly podle pravidel, která se mu nejeví 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. Konečně je zde také silný zájem na kontinuitě činnosti zvoleného zastupitelského orgánu a jistotě voličů, resp. obyvatel. Z toho pramení zvláštní požadavek na rychlost volebního přezkumu. Formální odraz to nachází ve stanovení velmi krátkých lhůt (byť mají jen pořádkovou povahu) a nastavení soudního přezkumu jako jednoinstančního. I to pak přezkumný prostor Ústavního soudu zužuje a posouvá v jeho očích hranici pro možnost konstatování neústavnosti výše.

Ad 1)

K návrhu na zrušení části § 27 zákona o volbách do zastupitelstev

45. Stěžovatelé navrhli nejprve řízení o ústavní stížnosti přerušit a ve zvláštním řízení zrušit ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, které zní: „*Zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů*“.

46. Ústavní soud nejprve předběžně zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení a zda nejde o návrh zjevně neopodstatněný ve smyslu § 43 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V tomto směru bylo možné návrh posoudit již v rámci tohoto řízení o ústavní stížnosti; uvedené ustanovení sice výslovně upravuje rozhodování senátní a v daném případě jde o typ ústavní stížnosti, o němž si rozhodování atrahovalo plénium, ovšem a minori ad maius náleží příslušná kompetence i plénu (obdobně Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI a. s., Praha, 2007, str. 422, anebo usnesení sp. zn. III. ÚS 1131/09 ze dne 28. 5. 2009). Na základě atrakce byl senát nahrazen plénem, a proto plénium v tomto případě vykonává procesní úkony senátu. Při jiném výkladu by nebyl možný ani postup podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

47. Podle § 74 zákona o Ústavním soudu může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis. Jedním z předpokladů kladného závěru o aktivní legitimaci k podání tohoto návrhu a následného postupu podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu – přerušení řízení a postoupení věci

plénu – je těsná vazba mezi návrhem na provedení kontroly normy a ústavní stížností. Pokud by nyní napadené usnesení Městského soudu v Praze nebylo důsledkem uplatnění právního předpisu navrhovaného ke zrušení, nešlo by o akcesorický návrh, ale o přímý návrh na zrušení právního předpisu.

48. Při zkoumání uvedeného kritéria pro konkrétní kontrolu ústavnosti právní normy Ústavní soud činí závěr, že Městský soud v Praze ustanovení § 27 odst. 1 zákona o volbách ve věci, která v podání ústavní stížnosti rezultovala, neaplikoval. Předmětem řízení u tohoto soudu byl přezkum platnosti voleb, nikoliv přezkum rozhodnutí, která volbě předcházela a jen vytvořila podmínky, za nichž volby měly proběhnout a také proběhly. Stěžovatelé namítají neplatnost voleb v souvislosti s rozhodnutím Zastupitelstva, kterým byla Praha rozdělena na volební obvody. Navrhují-li současně zrušení části ustanovení § 27 odst. 1 zákona o volbách, přehlízejí, že dané ustanovení upravuje pravidla organizace voleb, která jsou z hlediska soudního přezkumu oddělena od voleb samotných. Uvedené rozhodnutí Zastupitelstva totiž tím, že má charakter opatření obecné povahy, podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, který je v jurisdikci Nejvyššího správního soudu. Nezabýval-li by se návrhem na jeho zrušení nejprve Nejvyšší správní soud, ústavní stížnost proti němu směřující by musela být zásadně, tedy s výjimkou případů *prima facie* neústavních, odmítnuta pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu [srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 456/09 ze dne 21. ledna 2010: „*Z judikatury Ústavního soudu se rovněž podává, že specifický charakter opatření obecné povahy a zvláštní institut jeho přezkumu ve správním soudnictví (nikoli prostřednictvím institutu obecného, tj. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) vylučuje, aby ústavní stížnost mohla být efektivně podána přímo proti tomuto opatření, nýbrž lze ji uplatnit toliko až proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo opatření obecné povahy přezkoumáno.*“]. Z uvedeného vyplývá, že Ústavní soud by mohl přezkoumávat z hlediska ústavnosti opatření obecné povahy vydané v rámci přípravy voleb za situace, kdy se jím zabýval Nejvyšší správní soud, zásadně jen v případě, že proti takovému rozhodnutí byla (ve stanovené lhůtě) podána ústavní stížnost. Pokud ne, v řízení o přezkumu platnosti voleb se Ústavní soud omezí již jen na zkoumání dopadu do ústavních kautel, tedy na hodnocení účinků aktu (viz níže v textu).

49. Nejvyšší správní soud na návrh části stěžovatelů a dalších navrhovatelů rozhodoval o návrhu na zrušení uvedeného opatření obecné povahy v řízení sp. zn. 4 Ao 4/2010 a rozsudkem ze dne 9. 8. 2010 návrh zamítl jako nedůvodný. Proti tomuto rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě ústavní stížnost podána nebyla. Za této situace nemá Ústavní soud prostor, aby se zbýval vlastním přezkumem uvedeného opatření obecné povahy. Nemůže se tudíž zabývat ani stěžovateli tvrzenou neústavností označené části ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev, na základě kterého bylo usnesení Zastupitelstva přijato, neboť to bylo aplikováno v řízení před Nejvyšším správním soudem, nikoliv před soudem městským, jehož usnesení je předmětem Ústavní stížnosti.

Ad 2)

K zákonnosti usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17

50. Zde hraje zásadní roli již zmíněný fakt, že zákonností usnesení Zastupitelstva (opatření obecné povahy) se již zabýval Nejvyšší správní soud, a to víceméně v

rozsahu námitek prezentovaných nyní v ústavní stížnosti. Návrh na jeho zrušení zamítl jako nedůvodný. Bylo proto třeba zvážit, zda vůbec lze tento bod znovu otevírat, anebo k němu přistoupit tak, že otázka zákonnosti – to budiž zdůrazněno – byla Nejvyšším správním soudem vyřešena.

51. Výše, v bodě ad 1), bylo rozvedeno, že rozhodnutí Zastupitelstva je svou povahou pravidlem organizace a z hlediska soudní kontroly má samostatnou povahu, kdy s příslušným návrhem není třeba čekat na výsledek voleb. Takový návrh byl také učiněn a Nejvyšší správní soud o něm řádně rozhodl. Právní mocí jeho rozsudku, resp. uplynutím lhůty k podání ústavní stížnosti proti němu, byla otázka zákonnosti nastavení pravidel voleb uzavřena. Nelze ji znovu otevírat po uskutečněné volbě; v ní volič rozhodl podle soudem přezkontrolovaných pravidel a v takovém případě lze připustit napadení voleb jen tehdy, byl-li vadný samotný průběh voleb. Ve vazbě na posuzovaný případ to znamená, že výhradami směřujícími ve své podstatě vůči rozhodnutí Zastupitelstva o dělení volebního území se Ústavní soud může zabývat jen v rozsahu toho, zda takto nastavená pravidla voleb neovlivnila jejich výsledek do té míry, že by to vedlo k porušení základních práv stěžovatelů. Jiný přístup k volebnímu přezkumu – tedy umožnit znovu, jen v rámci jiného typu řízení, zpochybnit na základě výsledku voleb zákonnost již prověřených pravidel voleb – by svědčil o nekonceptnosti a neefektivitě soudní kontroly. Navíc takovéto následné rozhodování je již výsledkem voleb a povolebních událostí nutně ovlivněno.

52. Jak bylo výše naznačeno, pro *ex post* volební přezkum jsou relevantní pouze faktické účinky, které na výsledek voleb (ve smyslu rozdělení mandátů) opatření Zastupitelstva č. 39/17 mělo. Hlavním hlediskem je otázka respektu ke čl. 5 Ústavy („*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“), a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, dle něhož „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“ Namítanou „účelovostí“ lze v tomto kontextu rozumět absenci věcných důvodů pro bod I.2 předmětného usnesení Zastupitelstva, respektive předkládání zdánlivě racionálních argumentů, které však mají za cíl zastřít důvody skutečné, ústavně neakceptovatelné.

53. K výkladu ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev Ústavní soud zdůrazňuje, 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). Rozdělení obce na obvody nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny obecního zastupitelstva, zvláště s ohledem na fakt, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či do tohoto orgánu vůbec nebyli zvoleni. Ani samotné zjištění existence racionálních důvodů pro aplikaci daného ustanovení by však nemohlo obstát, pokud by v řízení o volebním přezkumu byly zjištěny (prokázány) takové skutečnosti, které by svědčily o převážně ústavně neakceptovatelných cílech rozhodujícího orgánu (např. úmysl potlačit volnou soutěž politických stran) či o faktických protiústavních účincích parametrů volebního systému (nepřiměřená nerovnost hlasu aj.). V úvahách Ústavního soudu je práh „dostatečné“ intenzity protiústavnosti při posuzování uvedených dvou možných

případů odlišný. Jakkoliv mohou být ústavně akceptovány takové případy aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, které objektivně mají vliv na výsledek voleb (ve smyslu rozložení mandátů), oproti stavu bez aplikace tohoto ustanovení, a to například posílením většinových účinků volebního systému (stanovení obvodů s nižším počtem obsazovaných mandátů), v případě zjištění a prokázání skrytého úmyslu tímto způsobem ovlivnit výsledek voleb (zastupitelstvem, resp. jeho majoritou), by již v zásadě totožný účinek akceptovatelným nebyl, neboť by byl založen na zneužití práva (podle konkrétních okolností případu). Jinými slovy řečeno, ne každou aplikaci předmětného ustanovení, byť se promítne i do parametrů volebního systému směrem k většinovým účinkům (v neprospěch menších stran), lze označit za účelové zneužití práva. Zároveň ne každá aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, byť by na výsledek voleb měla toliko minimální účinky (v rozsahu 1 mandátu), by byla shledána ústavně souladnou.

54. Předmětem posouzení jsou proto nyní dvě oddělené otázky: zda konkrétní výsledek voleb je důsledkem naplnění ústavně neaprobovatelného účelu, který by Zastupitelstvo při svém rozhodování bývalo sledovalo, a při negativním závěru, zda samotné účinky usnesení Zastupitelstva (bez ohledu na důvody, které k usnesení vedly) lze kvalifikovat jako protiústavní.

55. Z vyjádření odborníků na problematiku volebních systémů (rekapitulována výše) vyplynulo, že rozdělení na volební obvody na výsledné rozložení mandátů vliv mělo. K první otázce je nejdříve nutno zkoumat, zda tento účinek lze označit za účelovou (protiústavní) manipulaci s volebním výsledkem. Důvodností aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev v nyní projednávané věci se zabýval již Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010, body 92 - 94. Z dokumentů a vyjádření, které má k dispozici i Ústavní soud, plyne, že důvody pro vydání usnesení byly: a) záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu; d) vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientací zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku; e) ekonomické úspory. Nejvyšší správní soud tehdy konstatoval, že odpůrce (nyní vedlejší účastník) dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné s tím, že analýzu obsahové stránky uvedených důvodů jakožto otázku politickou provádět nemůže.

56. V tomto kontextu dospěl Ústavní soud k závěru, že ani v řízení o ústavní stížnosti se stěžovatelům nepodařilo prokázat účelovost postupu Zastupitelstva, resp. zneužití § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev k potlačení volné soutěže politických sil. Předložené argumenty se v zásadě neliší od těch přezkoumaných již Nejvyšším správním soudem. Otázka důkazního břemene v řízení o ústavní stížnosti, tedy při ochraně jejich subjektivních práv, jde k tíži právě stěžovatelům. V této fázi neobstojí argumenty poukazující na konkrétní výsledky voleb, rozdílnou váhu hlasu, zvýšení přirozeného prahu apod., na což se stěžovatelé

zvláště soustředují, neboť takovéto většinové účinky v zásadě mohou nastat zcela přirozeně při jakémkoliv rozdělení území na volební obvody (předvídaného zákonem) a nejsou nutně příznakem svévole Zastupitelstva. Jinak by bylo nutno označit za manipulaci jakékoliv použití citovaného ustanovení zákona. Jestliže z povahy aplikovaného ustanovení zákona popsané důsledky vyplývají, nemůže být ze samotného faktu, že nastaly, bez dalšího konstruován závěr, že toto byl jediný a výlučný důvod, proč bylo aplikováno, jak to činí stěžovatelé. Důkazem o manipulaci proto nemůže být předvídatelný důsledek, ale pouze důkaz, že jediným či převažujícím důvodem takto nastavených pravidel voleb bylo jejich předvídatelné ovlivnění. Takový důkaz stěžovatelé nepřinesli. Jejich argumentační potenciál se totiž pohybuje v kruhu, neboť za důkaz úmyslu ovlivnit volby v neprospěch malých stran vydávají výsledky voleb a v diskuzi před přijetím usnesení o rozdělení Prahy na sedm volebních obvodů v Zastupitelstvu předpokládaný výsledek voleb, ačkoliv tento dopad je výsledkem zákonné možnosti takové opatření učinit. Důkazem o úmyslu poškodit malé strany proto nemůže být sama okolnost, že možnost daná zákonem byla využita, ale že byla zneužita.

57. Pokud nebylo prokázáno, že vytvoření volebních obvodů bylo účelovou manipulací ze strany majority Zastupitelstva s primárním cílem omezit volnou soutěž politických sil, je nutno dále zodpovědět i druhou otázku: zda takto konkrétně nastavený volební systém, v němž lze vysledovat určité většinové účinky, s ohledem na konkrétní výsledky voleb ob stojí co do ústavnosti, a to objektivně, při poměření s konkrétními ústavními zárukami.

58. Z tohoto pohledu Ústavního soudu přitom mohl mít relevanci leda argument, že v důsledku vytvoření obvodů měly hlasy voličů nestejnou váhu, a dále argument, že v důsledku popření principů poměrného zastoupení nebyla ochráněna práva politických menšin. Ostatní námitky proti usnesení Zastupitelstva mohou mít dopad pouze na jeho zákonnost a v tomto ohledu již bylo přezkoumáno.

59. Co do problematiky soudního přezkumu voleb Ústavní soud již opakovaně vyložil (viz též usnesení sp. zn. III. ÚS 196/94 ze dne 27. dubna 1995 a sp. zn. III. ÚS 220/07 ze dne 16. srpna 2007; <http://nalus.usoud.cz/>), že v České republice je politický systém zásadně založen - za stanovení dalších podmínek charakterizujících demokratický právní stát - na volné soutěži politických stran (čl. 5 Ústavy), přičemž volební formule je *expressis verbis* ústavně stanovena pouze u voleb do Poslanecké sněmovny a u voleb do Senátu (čl. 18 odst. 1, 2 Ústavy), zatímco u voleb do zastupitelstev obcí volební formule ústavně předepsána není (srov. čl. 102 odst. 1 Ústavy).

60. Pokud jde přímo o otázku rovnosti volebního práva v rámci komunálních voleb, dospěl Ústavní soud k závěru, 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 (Pl. ÚS 25/96, N 37/7 SbNU 251). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematičtější. Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v

počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří. V daném případě je proto třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné. Je v souladu s duchem Ústavy učinit vše, aby se alespoň zhruba (s minimální rozumně dosažitelnou tolerancí) hlasy připadající na jeden mandát rovnaly, i když volební obvody mají různou velikost co do územního rozsahu i počtu oprávněných voličů. Jde tedy v podstatě o ústavní hranice přijatelnosti či přibližné rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. U voleb senátních byla za přijatelnou označena odchylka až 15% s tím, že teorie za ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylku považuje nejvýše až 30%. Ve volbách komunálních byl za přijatelný, tedy porušení ústavního principu rovnosti volebního práva nezakládající, označen rozptyl v počtu hlasů ve výši 12% (usnesení sp. zn. I. ÚS 360/98, U 74/12 SbNU 545). V posuzovaném případě tato hranice podle žádného z předložených výpočtů překročena nebyla.

61. Faktické rovnosti (aktivního) volebního práva nelze prakticky dosáhnout, resp. se jí přiblížit, pokud volby nejsou povinné a neúčast není účinně sankcionována. 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. Jak konstatoval Ústavní soud v již zmiňovaném usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07, zásadu rovného volebního práva 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.

62. V této souvislosti je užitečné nejprve posoudit klíč, podle něhož došlo k vymezení jednotlivých obvodů, neboť je to pro vymezené pojetí rovnosti, založené na rovnosti příležitostí hlasovat, nikoliv stejné váze odevzdaného hlasu, podstatné. Podle přesvědčení stěžovatelů došlo k chybnému rozdělení na obvody, pokud se vycházelo z počtu jejich obyvatel a nikoliv z počtu voličů. Zde je vhodné poznamenat, že podobně i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ao 4/2010-195 (bod 115 odůvodnění) pro futuro doporučuje, aby zastupitelstva obcí při vytváření volebních obvodů vycházela nikoliv toliko z počtu obyvatel, ale primárně z aktuálního počtu voličů v jednotlivých obvodech. Výběr kritéria jako takový ústavněprávní rozměr nemá. Při vytváření volebních obvodů přichází do úvahy v podstatě toliko uvedené dvě možnosti – buď obvody vytvářet podle počtu obyvatel nebo podle počtu voličů. Přitom prvá volba, tedy volba kritéria počtu obyvatel, má dle Ústavního soudu své ratio, neboť odpovídá poslání zastupitele, který v souladu s čl. 2 odst. 1 a 3 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ve skutečnosti zastupuje všechny obyvatele svého obvodu, tedy i ty, kteří nemají volební právo. Proto samo rozdělení obvodů podle počtu obyvatel a nikoli podle počtu voličů není v rozporu s ústavním principem rovnosti.

63. Počty obyvatel v jednotlivých obvodech vytvořených pro účely napadených voleb vykazovaly odchylky bez dalšího přijatelné. Rozdíl mezi obvodem s nejmenším a největším počtem obyvatel činil 8,42%. Podle Ústavního soudu je navíc nutné vycházet nejen z rozdílu mezi nejmenším a největším obvodem, ale přihlédnout se musí rovněž k tomu, jak se v jednotlivých obvodech liší počet obyvatel, resp. voličů,

oproti jejich průměru ve všech obvodech. Při respektování teze, že nelze vytvořit naprosto stejné volební obvody, je nutno kalkulovat s tím, že tato odchylka může být kladná i záporná. Tímto porovnáním pak vychází nejvyšší odchylka oproti průměru v pátém obvodě (5,3%), což je jistě akceptovatelné.

64. To, že stěžovatelé přeceňují význam kvantitativních rozdílů v počtu obyvatel vytvořených obvodů na rovnost volebního práva, dokládá skutečný výsledek voleb. Provedené výpočty, které Ústavní soud vyžádal, ukazují, že pořadí obvodů dle průměrného počtu hlasů na jeden mandát naprosto neodpovídá pořadí obvodů, jsou-li uspořádány dle počtu obyvatel. Díky vysoké volební účasti tak bylo nejvíce hlasů k získání mandátu zapotřebí v obvodu č. 1, ačkoliv co do počtu obyvatel (i voličů) patřil k těm menším. Jisté rozdíly v počtu obyvatel či voličů v jednotlivých obvodech nejenže neměly pro rozptýlení hlasů (který se mimochodem pohyboval v řádu jednotek procent) potřebných k získání mandátů důsledky zásadní, ale vzájemná podmíněnost byla naopak velmi volná. S nadsázkou lze říci, že má-li být zajištěno spravedlivé poměrné zastoupení, pak při volbách nestačí jen dodržení volebních pravidel, ale je nutno zajistit též účast všech voličů obce ve volbách.

65. Jiná věc je, že na proporcionalitu voleb, a tudíž i rovnost hlasů má dopad samotné rozdělení území hlavního města do volebních obvodů. Ve volební aritmetice platí pravidlo, že se snižující se velikostí obvodu, tedy snižujícím se počtem přidělovaných mandátů, se ztěžuje přístup k nim pro strany s nižší voličskou podporou. To je přímý důsledek zvyšujícího se volebního prahu. Nicméně tento obecný závěr sám o sobě nestačí k možnosti konstatovat, že práva politických menšin nebyla řádně chráněna. Totiž pouze relevantní menšina se bude podílet na činnosti toho kterého zastupitelského orgánu. Jejich ochranu tedy nelze zaměňovat s nárokem na mandát. Velikost takové relevantní menšiny je proměnlivá a záleží na politické přízni voličů, kdo jí právě je. Samotný fakt, že byly vytvořeny volební obvody, ještě nedokládá, že to bylo namířeno proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje, neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý. Jinými slovy řečeno, kdo je relevantní menšinou a kdo relevantní většinou ukáže až výsledek voleb.

66. Jak již bylo výše uvedeno (bod 58 odůvodnění), platí, že bylo ponecháno na zákonodárci, zda při volbách do obecních zastupitelstev dá přednost většinovému volebnímu systému nebo systému zastoupení poměrného. To je zcela ve shodě s ústavním pořádkem republiky.

67. Stěžovatelé mají samozřejmě pravdu v tom, že pro volby do obecních zastupitelstev vybral zákonodárce systém poměrného zastoupení. Zákonodárce ovšem zakomponoval do volebního vzorce i další parametry, a to uzavírací klauzuli a možnost vytvářet volební obvody, přičemž teprve jejich kombinace určuje charakter voleb do zastupitelstev v obcích. Vytváření volebních obvodů současně limitoval nastavením poměrně přísných podmínek dělení, aby zachoval v duchu prohlášení, učiněného v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev, jejich poměrný charakter.

68. Jak bylo řečeno, volby v umenšených obvodech zvyšují hranici volebního prahu. Je pravda, že ten ve všech sedmi volebních obvodech překročil hodnotu 5%, přičemž jeho průměrná hodnota v celém hlavním městě činila 7,26% hlasů. Nemalý počet hlasů tak nutně propadl. Následky v ústavněprávní rovině to ale ještě mít nemusí. Zákonodárce mohl zakotvit do zákona volební systém většinový, jak mu to Ústava

umožňuje, a to by mělo na reprezentaci politických subjektů v zastupitelstvu dopad daleko zásadnější (obdobně též usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07). Již tím, že zakotvil vlastní možnost rozdělit území (některých) obcí na volební obvody, zákonodárce imanentně zakotvil možnost navýšení přirozeného prahu, neboť to je prakticky nutným důsledkem vytvoření volebních obvodů. Navýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit – obecně vyjádřeno – demokratickou substanci voleb. Ve vztahu k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny – kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán(!) – se Ústavní soud vyjádřil ve dvou klíčových nálezech, a sice sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V obou konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci: „...zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci“, resp. „zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10 % klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“ Není důvod k tomu, nastavovat pro komunální volby měřítko přísnější.

69. Navíc cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení diferencovaného zrcadlového obrazu jejich politických postojů. Je žádoucí, aby z voleb vzešel zastupitelský orgán, který díky svému složení bude schopen plnit úkoly stanovené zákonem. Je proto z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly.

70. Je sice pravda, že rozdělení volebního území na obvody znamená obvykle nárůst volebního prahu, ale ani tak nelze vyloučit, že vytvoření obvodů bude pro strany s nižší podporou vyjádřenou celoměstsky výhodné, a to v případech, kdy voliči takového subjektu jsou koncentrováni do jediného obvodu. Pět procent voličů vyjádřeno v měřítku celé Prahy by koncentrováno do populačně nejslabšího obvodu mohlo představovat sílu dostatečnou pro vstup do skrutinia a získání mandátu. V kontextu napadených voleb lze poukázat na Hnutí pro Prahu 11, které v sedmém obvodu získalo 4,82% hlasů (přepočteno dle počtu kandidátů činil volební zisk 5,42% hlasů a subjekt se zúčastnil skrutinia), v celoměstském měřítku však zisk představoval pouze 0,70%. Podobně lze poukázat na případ z pražských voleb v roce 2002, kdy politická strana KDU-ČSL získala díky podpoře koncentrované v jednom obvodu mandát, ačkoliv její celkový zisk 5% volební klauzuli nepřekročil.

71. V dané souvislosti patří připomenout, že doposud probíhaly volby do Zastupitelstva hl. města z hlediska jeho území v podstatě vždy jinak, a tedy hlavní město Praha dosud nenašlo v tomto směru model ideální. Z vyžádaných analýz vyplývá, že ve volbách v roce 1998 i 2002 (kdy bylo území hlavního města též děleno na různý počet volebních obvodů) došlo k rozptylu hlasů potřebných pro získání mandátu v míře srovnatelné s volbami nyní přezkoumávanými a obdobně v obou volbách limitoval získání mandátu přirozený volební práh (9,02%, resp. 5,47% hlasů). Napadené volby tedy nevybočují z volební praxe hlavního města. Přitom z hlediska argumentace stěžovatelů je nepřehlédnutelné, že právě volby v roce 2006, které proběhly v Praze jako jediném volebním obvodu, tedy z hlediska principu poměrného zastoupení optimálním uspořádáním, vedly k vytvoření zastupitelského sboru s nadpolovičním zastoupením jednoho politického subjektu, zatímco při rozdělení

Prahy na volební obvody takový stav nikdy nenastal. To jenom dokládá, že přes všechny teoretické úvahy o vhodnosti či nevhodnosti toho kterého volebního opatření, které až dosud byly v Praze pro volby použity, to byli nakonec voliči, kteří rozhodli o skutečném výsledku voleb.

Ad 3)

K vadám napadeného usnesení

72. Ústavní soud se v minulosti vyjádřil k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (např. v nálezech sp. zn. IV. ÚS 304/98 – N 120/12 SbNU 177, I. ÚS 586/05 – N 154/47 SbNU 19, III. ÚS 290/06 – N 108/45 SbNU 459) v tom smyslu, že nutnost řádného odůvodnění je esenciální podmínkou ústavně konformního rozhodnutí, ale jako důvod pro derogaci označil pouze stav, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají. Z tohoto pohledu je třeba odmítnout námitky ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. To, že městský soud odkázal v řadě bodů na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu, je za situace, kdy se jimi tento již zabýval, postup obvyklý. Nejvyšší správní soud se námitkami a výhradami proti usnesení zastupitelstva věcně zabýval a přijal k nim konkrétní závěry. Městský soud ani jinak postupovat nemohl, neboť nebyl v postavení, že by mohl přezkoumávat postup Nejvyššího správního soudu. V řízení o platnosti voleb posuzoval průběh voleb z toho hlediska, zda byla dodržena volební pravidla, ale nebyl oprávněn přezkoumávat pravidla samotná.

73. Stěžovatelé v této souvislosti argumentují, že Nejvyšší správní soud některé námitky navrhovatelů odmítl pro jejich spekulativnost, neboť jejich argumentační potenciál se odvolává na budoucí výsledky voleb, které nebyly v době jeho rozhodování známy. Odmítl je tudíž - alespoň podle mínění stěžovatelů - jako předčasné. V tomto rozsahu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nevyřešilo všechny námitky týkající se nezákonnosti usnesení Zastupitelstva o rozdělení Prahy na volební obvody. Se stěžovateli nelze stran výkladu uvedeného rozhodnutí souhlasit. Nejvyšší správní soud označil jako spekulativní argumentaci navrhovatelů v tom smyslu, že nemohou předem predikovat, jaký bude výsledek komunálních voleb, jestliže organizačně proběhnou podle uvedeného usnesení, srovnáním s výsledky komunálních voleb v roce 2006, neboť nelze jejich výsledek přenášet na situaci aktuální. Tím pouze vyloučil použitelnost této argumentace navrhovatelů pro jeho rozhodnutí, ale v žádném případě neotevřel možnost dalšího přezkumu svého rozhodnutí, což by ostatně ani nebylo možné. Stejně tak tím nečinil nepoužitelnými své další závěry týkající se proporcionality předmětného usnesení Zastupitelstva.

74. Současně budiž doplněno, že na odůvodnění usnesení volebního soudu, který je pod tlakem krátké lhůty, nelze klást nepřiměřené nároky. Jeho účelem je stručně a výstižně shrnout úvahy, které vedly soud k přijetí výroku, a v tomto směru odůvodnění nyní napadeného usnesení ob stojí.

75. K argumentu stěžovatelů, že rozdělit území obce lze jen po doložení jiné konkrétní přednosti, kterou to přinese, jest nutno uvést následující. Výše, v bodě 53, bylo vyloženo, za jakých podmínek přichází v úvahu aplikace ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev; vedle limitů obsažených v paragrafu samotném jsou to

ještě imperativy článku 5 Ústavy a 22 Listiny. Tyto podmínky imanentně zahrnují i vyvážení daného opatření nějakou předností, kterou rozdělení volebního území přinese. Ve věci nyní posuzované byly přednosti – alespoň Zastupitelstvem očekávané – zformulovány v podobě důvodů pro přijetí usnesení Zastupitelstva, o nichž již bylo rovněž pojednáno výše v bodě 55 odůvodnění. Zda bylo očekávání také naplněno, mohly ověřit až uskutečněné volby. Hledání optimálního volebního modelu v podmínkách obce, kde to zákon umožňuje, je součástí práva na samosprávu, a je proto ve výlučné kompetenci konkrétního zastupitelstva. Zahrnuje v sobě i přípravu a organizaci voleb včetně rozhodnutí o tom, zda budou probíhat v jediném obvodu či více volebních obvodech (samozřejmě tam, kde to zákon umožňuje). Zákonomodárce zde dal vědomě prostor obcím, aby ony samotné tento aspekt přizpůsobily místním podmínkám v mezích zákonnosti a ústavnosti. Jde o projev ústavou garantovaného práva na samosprávu (viz. čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky) a je tudíž věcí obce, zda využije zákonného práva na rozdělení jednoho volebního obvodu na více volebních obvodů. V řízení o neplatnosti voleb nelze po obecném soudu – v tomto případě Městském soudu v Praze – žádat, aby přezkoumával přednosti či nedostatky usnesení Zastupitelstva, které podléhá samostatnému přezkumu coby opatření obecné povahy, jak bylo výše vyloženo.

Ad 4)

K porušení principů mezinárodního práva

76. Poznatky mezinárodních organizací, které stěžovatelé zmiňovali, lze využít pouze jako zdroj inspirace, a to navíc spíše pro zákonodárce než pro soud. Jednotlivé aspekty ústavní stížnosti již ale byly opakovaně předmětem zkoumání českých soudů, a Ústavní soud tedy není bez opory v tom smyslu, že by potřeboval uvedené inspirace využít. Navíc procentuální výsledky se od kritérií Benátské komise neliší v takové míře, aby stálo za to uvažovat o rušení vůle voličů.

77. S ohledem na způsob rozhodnutí o návrhu (návrzích) se současně jeví jako nadbytečné provádět komparaci zahraničních právních úprav, jejíž verzi představili jak stěžovatelé, tak Magistrát ve svém vyjádření. Ústavní soud nebyl v žádné fázi přezkumu napadeného ustanovení v situaci, kdy by váhal nad ústavní konformitou pravidel a považoval tak za žádoucí je porovnávat se situací v jiných zemích.

X.

78. Volební soudnictví je, jak bylo řečeno, specifickým odvětvím, pro které je žádoucí, aby volební soudy zachovávaly zdrženlivost při revizi výsledků voleb. Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti dbá výhradně na to, aby při volbách byly dodrženy ústavní principy. Navzdory možným veřejným očekáváním ve volebním soudnictví ani v přezkumu ústavnosti nemohou mít žádný význam okolnosti povolební. Politické vyjednávání subjektů, které ve volbách uspěly, a uzavírání koalic, byť i společností negativně vnímané, je ryze politickou záležitostí, jejíž posuzování Ústavnímu soudu nepřislouší. Jakékoliv rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech volební materie nelze chápat jako eventuální potvrzení či odmítnutí *politického* výsledku voleb, nýbrž toliko ve *volebně technické* rovině řádného rozdělení mandátů v souladu s ústavními principy. Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím nebyla porušena základní práva stěžovatelů a ústavní stížnost podle § 82 odst. 1

zákona o Ústavním soudu zamítl. Návrh na zrušení ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, které zní: „...zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů“, podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítl, neboť stěžovatelé k jeho podání nebyli oprávněni.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 29. března 2011

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Odlišná stanoviska k nálezu (výroku a odůvodnění) si vyhradili soudci František Duchoň, Vojen Güttler, Jan Musil, Pavel Rychetský a Eliška Wagnerová.

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu ve věci Pl. ÚS 52/10, k němuž se připojuje též soudce František Duchoň

I. Volební soudnictví nebo ústavní stížnost?

Nesouhlasím ani s výrokem ani s odůvodněním dnešního nálezu, a to z následujících důvodů:

Především nesouhlasím s celkovým pojetím nálezu, který je koncipován tak, jakoby byl výsledkem řízení, v němž Ústavní soud rozhoduje v rámci volebního soudnictví (výslovně bod 43 a část IX. nálezu). Ve skutečnosti šlo samozřejmě o řízení o ústavní stížnosti, jejímž předmětem bylo namítané porušení základních práv stěžovatelů, garantovaných zejména čl. 21 Listiny a čl. 25 Paktu, a to nedodržením zásad plynoucích z čl. 5, 6 a 102 Ústavy a čl. 22 Listiny. Z bodu 44 nálezu však vyplývá, že většina si ze specifického charakteru voleb vyvodila, že se „přezkumný prostor Ústavního soudu zužuje“, jinými slovy odepřela řádnou ochranu základním právům, v daném případě politickým právům. Pro tento postup nenalézám v ústavním pořádku a ani v judikatuře Ústavního soudu (zejména dřívější viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 276/96 ze dne 15. 10. 1996 (N 105/6 SbNU 255) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 275/96 ze dne 15. 10. 1996 (N 104/6 SbNU 249) a další) oporu a považuji jej za nepřijatelný.

II. Změna pravidel v průběhu hry povolena?

S ústavní stížností byl spojen návrh na zrušení části § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého může zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů. Většina dospěla k závěru, že stěžovatelům chybí aktivní legitimace k podání tohoto návrhu, neboť zákon nebyl obecným soudem (Městským soudem v Praze) aplikován, když dané ustanovení jen upravuje pravidla organizace voleb, která jsou oddělena od voleb samotných (bod 48 nálezu). V daném případě pražské zastupitelstvo aplikovalo uvedené zákonné ustanovení, když opatřením obecné povahy, přezkoumaným Nejvyšším správním soudem rozhodnutím 4 Ao 4/2010 s negativním výsledkem, rozdělilo Prahu na volební obvody. Protože toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebylo ve lhůtě napadeno ústavní stížností, nelze se jím dnes, dle názoru většiny, již zabývat a v „řízení o přezkumu platnosti voleb“ (sic!) se Ústavní soud omezí jen na hodnocení účinků aktu (bod 48 nálezu).

Uvedený závěr nepovažuji za odpovídající ústavnímu pořádku (čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ve spojení s § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu), neboť stěžovatelům v jakékoliv fázi odpírá právo zpochybnit ústavnost ustanovení zákona samotného, byť jeho protiústavnost je do očí bijící. Koliduje totiž již se lhůtou pro vyhlášení voleb, upravenou ustanovením § 3 odst. 1 tohoto zákona, které předvídá vyhlášení voleb nejpozději do 90 dnů před jejich konáním. Výsledkem je pak příkrá kolize se strukturálním principem ochrany a respektu ke svobodné soutěži politických sil v demokratické společnosti, jak vyžaduje čl. 22 Listiny, který musí ctít jak veškerá zákonná úprava, tak její interpretace. Jinými slovy – toto zákonné ustanovení umožňuje měnit pravidla politické soutěže během hry, což samozřejmě vždy nahrává těm, kdo pro

takovou změnu hlasují, resp. ji navrhli, a tudíž se na ni měli i možnost dopředu připravit. Naopak poškozuje ty, kteří, vzhledem k nepočtenému zastoupení, popř. vzhledem k zatímnímu nezastoupení v Zastupitelstvu byli postaveni do role objektu, s nímž bylo manipulováno, a to bez ohledu na jejich zájmy v době, kdy nebylo reálně zvládnutelné volební přípravu uzpůsobit nově konstituovaným a vlastně naoktrojovaným poměrům. Nelze také přehlížet, že původní většina v Zastupitelstvu rozhodovala ve vlastní věci, což je v právním státu skutečnost, která by se měla výrazně eliminovat. Z uvedeného dovozují, že již samotná zákonná úprava je protiústavní, neboť umožnila posléze se projevit zásah do politických práv stěžovatelů, když v nepřijatelně krátké době před samotnými volbami umožnila pražskému Zastupitelstvu přijmout opatření obecné povahy, které Prahu rozdělilo do volebních obvodů, v nichž pak proběhly volby, jejichž výsledek jasně demonstroval nedostatečným zákonem umožněný a svévolný (viz níže) gerrymandering (tj. účelovou volební geometrii, zvýhodňující jejího tvůrce).

III. Opravdu pozdě?

Nicméně přesto považují za potřebné dodat, že i kdyby stěžovatelé napadli rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 Ao 4/2010 (což neučinili a nálezem je jim vytýkáno), jehož předmětem bylo posouzení rozhodnutí Zastupitelstva – tj. opatření obecné povahy, které je v podstatě (ponechme stranou nejasné teoretické úvahy) normativním právním aktem (s konkrétně vymezeným předmětem, avšak neurčitým počtem adresátů), Ústavní soud by ono rozhodnutí přezkoumával bezpochyby jen z hlediska zachování procesních práv před Nejvyšším správním soudem, zatímco individuální politická práva stěžovatelů by zůstala stranou, nehledě k tomu, že na svých politických právech se cítily dotčeny jiné subjekty než ty které řízení před Nejvyšším správním soudem vyvolaly a po vykonaných volbách se necítily poškozeni ve svých politických právech (viz ČSSD). Právě naznačená situace demonstruje, že je správná konstrukce zákona o Ústavním soudu, podle níž se lze domáhat ochrany základních práv jako skutečných subjektivních práv skrze ústavní stížnost až proti individuálnímu aktu aplikace práva nebo proti jinému (k dotčenému subjektu konkrétně se vztahujícímu) zásahu orgánu veřejné moci (§ 72 odst. 1 písm. a) zák. o Ústavním soudu). To se také projevuje v konstrukci přípustnosti ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zák. o Ústavním soudu), která reflektuje jak její subsidiární charakter, tak eliminuje její vy(zne)užití jako populární žaloby. Z uvedeného rezultuje, že aktivní legitimaci konkrétního subjektu k podání ústavní stížnosti pro porušení jeho konkrétních subjektivních politických práv lze vždy posoudit až po uskutečnění volbách, resp. po vynesení rozhodnutí obecným soudem, který rozhodoval o návrhu na prohlášení neplatnosti voleb do zastupitelstev.

IV. Schovávaná neplatí aneb “Nothing will produce Bad History more directly nor brutally, than drawing a Line.”

–Thomas Pynchon - *Mason & Dixon*

Znemožnit spojení ústavní stížnosti s podáním návrhu na zrušení normativních právních aktů, které byly ve věci aplikovány, nemá oporu v zákonu o Ústavním soudu a tím méně v ústavním pořádku, jak uvedeno shora. Především však mám za to, že samo plénum

Ústavního soudu mělo rozpoznat protiústavnost zákonné úpravy a zahájit řízení o zrušení nejen části ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nýbrž celého tohoto ustanovení. To proto, že v něm obsažené zmocnění zastupitelstva k vytváření obvodů je nedostatečné z pohledu nároků plynoucích z principu právního státu, když absentuje vyjádření účelu, který má být takovým postupem sledován. Tak se stává jeho interpretace nepřipustně otevřenou ke sledování účelů veskrze různých, tj. je otevřená k výkonu libovůle, kterou však v konání veřejné moci nelze z hlediska ústavního pořádku tolerovat (čl. 2 odst. 3 Ústavy resp. čl. 2 odst. 2 Listiny). Nedostatečné se jeví být i určení mezí pro postup zastupitelstva, které stanoví předmětné ustanovení jen relací počtu obyvatelstva obce k počtu volených zastupitelů. To proto, že jde o nedostatečnou záruku realizace rovného volebního práva, a to z pohledu principu zásadně stejné váhy jednoho každého hlasu (jak dokládají mj. vyžádaná vyjádření dvou odborníků), který je odvoditelný z principu rovnosti voličů, jako základu demokratického uspořádání státu. Z principu volební rovnosti (tj. rovnosti aktivního i pasivního volebního práva) plyne, že každý hlas má mít zásadně rovnou váhu a zásadně rovné šance na úspěch, tedy všichni voliči mají mít odevzdáním hlasu zásadně stejný vliv na výsledek voleb, což uplatněním gerrymanderingu, ať úmyslně provedeného nebo jen nedbale či nešikovně provedeného, značně znemožňuje. Vždy bude zatížené podezřením vyjádřeným ve filmu Jeffa Reicherta - Gerrymandering (2010) slovy „Why bother stuffing ballots when they can just draw districts?“

V. Idealistický pragmatismus nebo pragmatismus bez přívlastků?

Ze stejného důvodu (rovná váha hlasu) nemělo plénum nechat bez povšimnutí (mělo zrušit) ani pětiprocentní klauzuli (§ 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), neboť v poměrech obcí platí odlišné maximy pro posouzení rovnosti hlasů než v parlamentních volbách, což většinové stanovisko pléna nerozpoznalo. Tak nález obsahuje celou řadu zcela nepřiléhavých odkazů na judikaturu Ústavního soudu vztahující se ovšem k parlamentním volbám - viz bod 60 nálezu poukazující na nález Pl.ÚS 25/96, který řešil stanovení pětiprocentní klauzule pro volby do Poslanecké sněmovny, kde je ospravedlnitelná principem integrace, který umožňuje racionální tvorbu vlády. Již tento nález však důrazně připomněl (což většinové stanovisko zcela opomnělo), že zavádění omezujících klauzulí lze považovat za ústavně konformní jen tehdy, vyžadují-li to závažné důvody. Proto je třeba vždy posuzovat, zda takové omezení je opravdu minimálním opatřením, které je ještě schopno dosáhnout ústavně aprobovatelného účelu. Pro závěr, že omezovací pětiprocentní klauzule není v daném případě bezpodmínečně nutná, svědčí specifická povaha obecních voleb, v níž se neprojevuje bezpodmínečná nutnost uplatňovat princip integrace, který ospravedlňuje normování uzavírací klauzule, resp. nikoliv bez dalšího (viz níže).

Je také třeba zdůraznit (oproti paušalizujícím východiskům většiny – body 66, 67, 69), že jakkoliv měl zákonodárce prima facie volnou úvahu ve výběru volebního systému pro obecní volby, neboť ústavní pořádek konkrétní formu volebního systému nepředepisuje, přesto nelze tvrdit, že jeho úvaha smí být bezbřehá a ničím nelimitovaná. Rozhodl-li se totiž pro určitý volební systém, pak je povinen dodržet kritéria, která jsou vybranému volebnímu systému imanentní, a to právě v zájmu zachování volební rovnosti. Obsahově znamená princip rovnosti v poměrném volebním systému to, že každému volebnímu subjektu jsou ve volebním procesu dány stejné

šance, a to zásadně včetně toho, že při sčítání hlasů budou mít všechny hlasy stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost, která hraje roli mj. při posuzování ústavní konformity velikosti volebních obvodů – tj. otázky volební geometrie) a druhým aspektem rovnosti je šance dosáhnout takový volební úspěch, který odpovídá početním hodnotám sečtených hlasů (rovnost v hodnotě úspěchu – tj. volební aritmetika). Druhý aspekt rovnosti porušuje právě zavedení pětiprocentní klauzule.

Zasáhne-li politická moc do zformování volebního systému způsobem, který různé aspekty rovnosti modifikuje, musí její rozhodnutí podléhat přísnému testu ústavnosti omezení rovnosti volebního práva (vadný neboť povrchní je proto názor uvedený v bodu 64 nálezu). Jinými slovy – pro omezování rovnosti volebního práva musí zákonodárce nalézt opravdu závažný důvod, který musí mít podklad v ústavním pořádku, a který obstojí při zkoumání volební rovnosti diktované ústavním požadavkem i pro volby obecní výslovně (čl. 102 odst. 1 Ústavy).

Přitom není možné vycházet jen z abstraktně pojímaných ústavních principů, nýbrž vždy je třeba onen závažný důvod hledat v konkrétní ústavní realitě, která se ovšem v čase mění. I zde platí, že teorie vytvářené při absenci faktů jsou jen fantazie a naopak rozhodnutí učiněná bez znalosti teorie jsou jen projevem impulzů. Nikdy nesmí být důvodem omezení volební rovnosti eliminace jakéhokoliv volebního subjektu. Ústavní garance komunální samosprávy (hlava sedmá Ústavy) je nesena myšlenkou samosprávy vykonávané občany obce. Rozhodnutí o tom, kdo bude nejlépe reprezentovat jejich zájmy musí proto vycházet především z jejich vůle, nikoliv z vůle zákonodárce. A byť i v případě komunálních voleb může existovat jistý prostor pro uplatnění požadavku funkčnosti voleného orgánu, který vyvolá potřebu zavést omezovací klauzule, je třeba vždy pečlivě zkoumat reálnou existenci takového požadavku. Zastupitelstva prostě nejsou parlamenty ve státoprávním smyslu a prakticky všechna jejich rozhodnutí (včetně legislativních) jsou pod kontrolou zákonnosti, kterou v zásadě vykonává exekutiva. Realizaci úkolů na prostorově vymezeném území obce zastupitelstvem nelze prostě srovnávat s výkonem státní moci parlamentem. Zastupitelstva jsou především „správními“ orgány.

Nutnost zavedení pětiprocentní klauzule podložena zjištěnými fakty a jejich právním hodnocením je v první řadě věcí Parlamentu, který musí pečlivě vážit reálné možnosti roztržité volební sil vedoucí až k reálně předpověditelné neakceschopnosti zastupitelstev. Znovu je ovšem třeba zdůraznit, že nesmí jít jen o teoretizující úvahy, nýbrž o realie opřené závěry. Právě ve volebním zákonodárství totiž existuje opravdové riziko, že ani ta která parlamentní většina nemusí být vedena úvahami vztaženými k veřejnému zájmu, nýbrž bude motivována udržením vlastní moci. Parlamentní strany mohou žádat udržení pětiprocentní klauzule proto, že chtějí minimalizovat konkurenci malých, neparlamentních stran a místních volebních uskupení (shodně rozhodnutí BVerfG ze 13. 2. 2008 - 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82, 113, s bohatými odkazy na tamní doktrinu). Zákonodárce je rovněž povinen doložit, jak vysoké riziko pro ohrožení funkčnosti zastupitelstva je prognózováno, neboť bez takového sdělení by byla soudní kontrola nemožná. Účel spočívající v pouhém ulehčení či zjednodušení fungování zastupitelstva „méně barevného“ není ústavně způsobilý omezit rovné volební právo. Pouze pravděpodobnost nefunkčnosti voleného zastupitelstva hraničící s jistotou je odůvodnit může (tamtéž, s. 114).

VI. Proti všem?

V bodech 76 a 77 nálezu se většina odmítla zabývat komparací zahraničních úprav obecního volebního práva (a zjevně i judikatury tamního ústavního soudnictví) a prohlásila, že si vystačí s domácími závěry, učiněnými v minulosti českými soudy. Takový postoj nepovažují za adekvátní jak vzhledem k délce platnosti a účinnosti stávajícího ústavního pořádku, tak vzhledem k i jen faktickým možnostem domácí judikatury a doktriny reflektovat pro danou materii ve světě, resp. v Evropě vyvinuté maximy, které bezpochyby spoluurčují kvalitu demokracie. A to ať už jde o otázky spojené s gerrymanderingem (U.S. doktrína vyvinutá Nejvyšším soudem považuje otázku volební geometrie za otázku justiciabilní, nejde o „political question“ např. Baker v. Carr a mnoho dalších) nebo s nutností zavést pětiprocentní klauzuli v obecních volbách a zkoumání jejich vlivu na porušování rovnosti volebního práva. Nelze se proto nevypořádat s názorem sousedních německých zemských ústavních soudů, které ruší jako neústavní omezovací pětiprocentní klauzule, stanovené dokonce pro zemské volby (VerfGH NW, rozsudek z 16.12.2008, VerfGH [12/08](#), BVerfG, rozsudek z 13.02.2008, [2 BvK 1/07](#) (KWahlG SH), VerfGH TH, rozsudek z 18.07.2006, [VerfGH 8/05](#), VerwG Weimar, usnesení z 13.07.2005, 6 K 5804/04, LVerfG MV, rozsudek z 14.12.2004, [LVerfG 4/99](#), StGH HB, rozsudek z 29.08.2000, VerfGH NW, rozsudek z 06.07.1999, 14/98, 15/98, VerfGH SL, rozsudek z 02.06.1998, [Lv 4/97](#)). Pod zorným úhlem takto vykládané kvalitativní úrovně demokracie neobstojí názor většiny vyjádřený v nálezu, který dokonce aproboval i jen faktické zvýšení zákonné pětiprocentní klauzule na osm procent.

V Brně 29. 3. 2011

Eliška Wagnerová v. r.

K odlišnému stanovisku Elišky Wagnerové se připojuji.

V Brně 29. 3. 2011

František Duchoň v. r.

Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji vůči v záhlaví citovanému nálezu pléna Ústavního soudu, odůvodňuji takto:

1. Předmětem řízení byla ústavní stížnost směřující proti usnesení Městského soudu v Praze sp.zn. 12 A 8/2010-166 ze dne 11.11.2010, kterým byla zamítnuta volební stížnost žádající zrušení voleb do zastupitelstva hl.m.Prahy konaných ve dnech 15. a 16.10.2010. K ústavní stížnosti byl připojen akcesorický návrh na zrušení § 27, věty druhé větě, odst. 1 zák.č.491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí ve znění pozdějších předpisů. Podstata ústavní stížnosti, stejně jako předcházející volební žaloby, pak spočívala v tom, že pouhých 120 dní před konáním voleb rozhodlo zastupitelstvo hl..m.Prahy na základě napadeného zákonného ustanovení o rozdělení celého volebního území do sedmi nestejně velkých volebních obvodů a současně snížilo počet volených členů zastupitelstva na 63 tak, že v každém z takto nově vytvořených obvodů se volilo celkem 9 zastupitelů. Stěžovatelé tvrdili, že tímto účelově zvoleným postupem došlo k výraznému posunu stanovené omezovací klauzule 5% a ke zkreslení výsledku voleb v neprospěch menších volebních stran, které sice počtem získaných hlasů přesáhly podle skutečných výsledků voleb omezovací klauzuli, ale právě v důsledku uvedeného způsobu aplikace zmocňovacího ustanovení nezískaly v žádném z uměle vytvořených volebních obvodů zastupitelský mandát. Napadené usnesení Městského soudu v Praze k těmto závěrům nepřihlédlo a volební stížnost zamítlo.

2. V průběhu řízení jsem uplatnil procesní návrh na přerušení řízení podle § 78 ZÚS za účelem samostatného posouzení ústavnosti napadeného zákonného ustanovení. Jde o zmocňovací ustanovení, jehož protiústavnost spatřuji v několika rovinách. Především soudím, že lhůta umožňující dosavadní většině zastupitelstva obce změnit podmínky výkonu volebního práva změnou počtu mandátů i rozdělením volebního území na větší počet volebních obvodů v délce minimálně 85 dnů před dnem konání voleb je natolik krátká, že porušuje základní ústavní principy vyjádřené zejména v čl. 1, čl. 5, čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Má – li totiž volná soutěž politických stran, realizovaná ve všeobecných volbách, probíhat v souladu se základními demokratickými principy, musí být podmínky uskutečnění voleb známy všem zúčastněným politickým subjektům dostatečně dlouho předem tak, aby se za rovných podmínek mohly zúčastnit přípravy voleb (výběru kandidátů, přípravy a průběhu volební kampaně atd.). Napadené zákonné ustanovení navíc neobsahuje žádná kritéria (meze) pro své aplikační naplnění, jak to požaduje čl. 79 odst. 2 Ústavy. Protože jde o ustanovení výlučně procesní povahy není přípustné je aplikovat libovolně, ale pouze v souladu se základními principy demokratického právního státu a volebního zákonodárství; v daném případě tedy při respektování rovného hlasovacího práva a zákonem předepsaného proporcionálního volebního systému. Tuto základní ústavní kautelu na základě § 27 ve svém usnesení zastupitelstvo hl.m.Prahy nejen nerespektovalo, ale hrubým způsobem porušilo, jak uvádím dále. Z těchto důvodů soudím, že soud měl k mému návrhu jednání o ústavní stížnosti přerušit a v samostatném řízení zrušit jak napadené ustanovení § 27, tak s použitím § 70 odst. 3 ZÚS i navazující usnesení zastupitelstva č. 39/17 ze dne 17. června 2010. Většina pléna však odmítla návrh na zrušení § 27 s odůvodněním, že jde o návrh neoprávněný, neboť citované ustanovení nebylo údajně v usnesení MS v Praze v řízení o volební stížnosti aplikováno. S tímto závěrem však nelze souhlasit – MS

v Praze přezkoumával volby do zastupitelstva hl.m. Prahy jako celek z hlediska celého volebního procesu v němž nepochybně právě způsob aplikace napadeného ustanovení hrál pro výsledek voleb a porušení principu rovnosti hlasovacího práva rozhodující roli. Ještě výraznější nesouhlas mám s argumentací většiny, že „se stěžovatelům nepodařilo prokázat účelovost postupu Zastupitelstva, resp. zneužití § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev k potlačení volné soutěže politických sil.“ Nález tvrdí (bod 55), že „v této fázi neobstojí argumenty poukazující na konkrétní výsledky voleb, rozdílnou váhu hlasu, zvýšení přirozeného prahu apod.“. Nález dokonce tvrdí, že pokud popsání následky nastaly, nemůže z toho být konstruován závěr, že toto byl jediný důvod přijetí uvedeného usnesení. 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! Ve světle takto formulované argumentace pak je nepochopitelné, proč si Ústavní soud (resp. soudce zpravodaj) vyžádal odborné nezávislé posouzení výsledků voleb právě ve vztahu k rozdělení Prahy na sedm nestejných obvodů, když jedním dechem aprobejuje jakoukoli formu aplikace § 27, není-li současně provázena důkazem o „zlém úmyslu“.

3. Ústavní soud si v rámci dokazování za účelem odborného a nezávislého posouzení vyžádal dvě stanoviska opírající se o propočty faktického výsledku voleb z hlediska počtu hlasů, potřebných k získání mandátů jednotlivými volebními stranami, a to z hlediska dopadu rozdělení volebního území na sedm obvodů vždy s devíti mandáty. Obě odborná posouzení jednoznačně potvrzují závěr, že v důsledku postupu podle napadeného § 27 a jeho realizace účelovým opatřením zastupitelstva (usnesení č.39/17) došlo k natolik vážnému porušení zákonného principu poměrného zastoupení ve volbách, že dosáhlo intenzity ústavně právního deliktu. Tento závěr vyplývá z obou odborných posouzení a to ze všech variant provedených propočtů. Podle stanoviska doc. T. Lebedy (tabulka č.1) ukázal skutečný výsledek voleb následující počty, potřebné u jednotlivých volebních stran k získání 1 mandátu:

TOP 09	40 116 hlasů
ODS	39 811 hlasů
ČSSD	43 944 hlasů
KSČM	78 335 hlasů
VV	195 158 hlasů
SZ+ED	203 363 hlasů

4. Volební strany VV a SZ+ED přitom nezískaly ani jeden mandát, je tedy naprosto zjevné, že rozdělení volebního území hl.m. Prahy způsobilo ve volbách nerovnost odevzdaných hlasů v tak dramatickém nepoměru, že se musí jevit jako zcela nepochopitelné, že většina pléna Ústavního soudu akceptovala takovou nerovnost hlasovacího práva jednotlivých voličů jako „přijatelnou odchylku“. Ve prospěch tří nejsilnějších volebních stran tak propadlo celých 12 mandátů z celkového počtu 63!

5. Uvedený závěr potvrzují i všechny ostatní propočty obou odborníků – např. z tabulky doc. Lebedy č.2 vyplývá, že i mezi jednotlivými volebními obvodů došlo k výraznému rozdílu v počtu hlasů potřebných pro získání jednoho mandátu: ve vol. obvodu č. 6 postačovalo 50 605 odevzdaných hlasů, zatím co ve vol. obvodu č.3 byla potřeba

59 184 hlasů (což je odchylka ve výši téměř 16%. I na otázku soudu, zda došlo rozdělením Prahy na sedm obvodů ke zvýšení 5% omezovací klauzule, podává doc. Lebeda kladnou odpověď (tabulka č. 5), když propočítal, že hodnoty přirozeného prahu oscilovaly v jednotlivých obvodech mezi 7,4 % a 7,82 %. Z tabulky č. 6 pak vyplývá, že rozdělení Prahy na nestejně velké obvody způsobilo i mezi nimi výrazné rozdíly narušující ústavní požadavek rovnosti volebního práva: zatím co v obvodu č. 2 postačovalo k získání jednoho mandátu 59 791 odevzdaných hlasů, v obvodu č. 1 bylo k získání jednoho mandátu potřeba 73 218 hlasů (tj. rozdíl 21 %). K naprosto shodným závěrům dochází ve svém odborném posouzení i druhý přizvaný odborník Dr. J. Outlý; cituji: „V případě všech volebních obvodů ve volbách konaných v r. 2010 hodnota přirozeného prahu převýšila uzavírací hranici 5 % a to dosti výrazně – z pohledu volebního subjektu s podporou právě 5 % hlasů představuje průměrný přirozený práh ve výši 7,26 % hlasů rozdíl 45 %.“ Je pozoruhodné, že většina Ústavního soudu, které tímto disentem oponují, ze všech uvedených propočtů pracuje v nálezů pouze s údajem posledním, podle něhož výše průměrného volebního prahu stoupla na 7,26 % a i tuto 45 % odchylku přitom považuje za ústavně přijatelnou. Nález na jedné straně připouští, že „v dané věci je proto třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné“ (viz bod 59), avšak míru této „přijatelnosti“ poměřuje nesouměřitelným (15 % odchylka u voleb senátních, u voleb komunálních pak rozptyl hlasů 12 %), přičemž zcela ignoruje, že v daném případě konstatoval Dr. Outlý k žádosti soudu rozdíl celých 45 %.

6. Nález, se kterým nemohu souhlasit, ještě ve své argumentační části obsahuje řadu tvrzení, které se mi jeví jako ústavně nepřijatelné. Jako příklad lze uvést tvrzení, že pro rozdělení volebního území na více obvodů lze použít dvě kritéria (podle počtu obyvatel nebo podle počtu oprávněných voličů), přičemž prvé kritérium nález preferuje, neboť „je posláním zastupitele zastupovat všechny obyvatele, tedy i ty, kteří nemají volební právo“ (viz bod 62 a 63). Logický by byl naopak nepochybně postup podle druhého kritéria, které se nepochybně více přibližuje požadavku rovnosti hlasů. Za zcela nepřijatelnou považují navazující argumentaci (bod 64): „Samotný fakt, že byly vytvořeny volební obvody, ještě nedokládá, že to bylo namířeno proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje, neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý.“ Tato argumentace neobstojí, protože je obecně známo, že každé zvyšování počtu volebních obvodů v jediném volebním území při aplikaci poměrného způsobu voleb vede k disproporčním účinkům v podobě zvýšení stanoveného volebního prahu pro získání mandátů a tedy k minimalizaci šancí menších volebních subjektů. Je nezastupitelnou rolí volebního soudnictví a v daném případě i Ústavního soudu, aby posoudil, zda v konkrétním případě nedošlo použitím volební geometrie k ohrožení samotného demokratického principu voleb, kterým je na prvním místě rovnost volebního práva. Nález argumentuje tím (bod 67), že překročení volebního prahu považuje za zcela samozřejmé a pokud průměrná hodnota tohoto překročení činila pouze 7,26 %, jde o překročení ústavně přijatelné. Přitom – jak jsem již zdůraznil – nelze přihlížet pouze k takto zprůměrované hodnotě, když bylo prokázáno, že zatím co jedné straně postačovalo k získání jednoho mandátu pouze 39 811 hlasů tak jiné nepostačoval (pouze v důsledku rozdělení do sedmi obvodů) ani získaný počet 203 363 hlasů. V rámci provedení dokazování tedy byla bez nejmenších pochybností zjištěna výrazná nerovnost jednotlivých voličských hlasů jak mezi volebními subjekty, tak mezi jednotlivými volebními obvody. Argumentace, že „zákonodárce mohl zakotvit do zákona volební systém většinový, jak mu to Ústava umožňuje, a to by mělo na reprezentaci politických subjektů v zastupitelstvu dopad daleko zásadnější“ (bod 67) je

pak zcela nepochopitelná a pro projednávanou věc irelevantní – zákonodárce zvolil poměrný volební systém a jeho kritérii tedy měl Ústavní soud věc posuzovat. Stejně tak je nepochopitelná argumentace, že i v minulých volbách do pražského zastupitelstva (roky 1998 a 2002) „došlo k rozptylu hlasů potřebných pro získání mandátu v míře srovnatelné s volbami nyní přezkoumávanými“(bod 70). Taková argumentace je intelektuálně na úrovni dopadeného zloděje, který se hájí tvrzením „že i jiní kradli a běhají na svobodě“.

7. Ze všech těchto důvodů jsem nemohl hlasovat pro přijatý nález a naopak soudím, že povinností Ústavního soudu bylo zrušit jak napadené ustanovení § 27 volebního zákona, tak navazující usnesení zastupitelstva hl.m. Prahy č. 39/17 ze dne 17.6.2010 a usnesení Městského soudu v Praze č.j. 12 A 8/2010-166 ze dne 11.11.2010.

V Brně dne 29. března 2011

Pavel Rychetský v. r.

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila k nálezu Pl. ÚS 52/10

Nesouhlasím s výroky a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k nálezu odlišné stanovisko, které odůvodňuji takto:

1. Podle mého názoru Ústavní soud měl zrušit napadené ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí porušuje ústavní principy, vyjádřené v člancích 1, 5 a 6 Ústavy ČR a v článku 22 Listiny základních práv a svobod, dvěma způsoby:
 - a) Lhůta 85 dnů před dnem konání voleb, umožňující zastupitelstvu obce změnit podmínky výkonu volebního práva změnou počtu mandátů i rozdělením volebního území na větší počet volebních obvodů, je natolik krátká, že znemožňuje účastníkům politické soutěže – volebním stranám řádnou přípravu voleb (výběr kandidátů, vedení předvolební kampaně, vytváření volebních seskupení apod.).
 - b) Napadené zákonné ustanovení neobsahuje žádná materiální kritéria pro vytvoření více volebních obvodů, jak to požaduje článek 79 odst. 3 Ústavy.
2. Ústavní soud měl zrušit i navazující usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č. 39/17 ze dne 17. června 2010. Přijetím tohoto usnesení, jímž byl stanoven počet volebních obvodů, počet členů Zastupitelstva hlavního města a počet zastupitelů volených v jednotlivých obvodech, došlo podle mého názoru k účelovému, a tudíž protiústavnímu zneužití práva tím, že byl porušen princip rovnosti hlasů a byla deformována vůle voličů.
3. Ústavní soud měl zrušit též usnesení Městského soudu v Praze č.j. 12 A 8/2010-166 ze dne 11. 11. 2010, jímž byl zamítnut návrh stěžovatelů na prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konaných ve dnech 15. - 16. 10. 2010. Námitky stěžovatelů, uplatněné v ústavní stížnosti, týkající se nedostatečného zdůvodnění napadeného usnesení a tím i jeho nepřezkoumatelnosti, pokládám za oprávněné. Vytýkanými vadami v postupu Městského soudu v Praze došlo k porušení ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).
4. Svě odlišné stanovisko nerozvádím detailními argumenty, protože se plně ztotožňuji s argumentací, uvedenou v odlišném stanovisku soudce Pavla Rychetského, na niž v podrobnostech odkazuji.

V Brně dne 29. března 2011

Jan Musil v. r.

Odlišné stanovisko soudce Vojena Güttlera bude doplněno, jakmile bude k dispozici.