

Kancelář Senátu

18.4.2018

5293/2018/S



JID: S-13439-2018

Počet příloh: 0

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

SENÁT

MILAN ŠTĚCH

PŘEDSEDA

V Praze dne 16. května 2018
Č. j. 5293/2018/S

Vážený pane,

v příloze Vám zasílám vyjádření k návrhu na zrušení ustanovení § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Řízení vede Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

S pozdravem

Příloha

Vážený pan
prof. JUDr. Jan Filip, CSc.
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Ústavnímu soudu
v Brně

ke sp. zn. Pl. ÚS 44/17

Věc: Návrh na zrušení ustanovení § 26 věty druhé spolu s přílohou č. 2, dále ustanovení § 48 až 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vyjádření Senátu
Parlamentu České republiky

V Praze dne 16. května 2018

K žádosti Ústavního soudu, zaslané soudcem zpravodajem prof. JUDr. Janem Filipem, CSc. dne 18. dubna 2018, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, a doručené Senátu Parlamentu České republiky dne 18. dubna 2018, podávám ve lhůtě stanovené v § 69 odst. 1 a v souladu s § 30 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, za Senát Parlamentu České republiky toto

v y j á d ř e n í :

I.

Skupina senátorů dne 13. prosince 2017 podala návrh na zrušení ustanovení § 26 věty druhé spolu s přílohou č. 2, dále ustanovení § 48 až 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“). Předmětná ustanovení volebního zákona se týkají volebního systému do Poslanecké sněmovny a stanoví zejména následující prvky: určení volebních krajů na základě územního vymezení vyšších územně samosprávných celků, určení počtu poslanců volených ve volebních krajích prostřednictvím republikového mandátového čísla, postup politických stran, politických hnutí a koalic (dále jen „volební subjekty“) do skrutinia překonáním uzavírací klauzule, resp. aditivní klauzule v případě koalic politických stran či hnutí, a konečně též mechanismus přidělování mandátů volebním subjektům založený na užití metody volebního dělitele v její klasické d' Hondtově podobě.

Navrhovatelé rozdělují svou argumentaci do dvou separátních linií. Za první, ve vztahu ke všem výše uvedeným prvkům volebního systému s výjimkou aditivní klauzule (dále jen „volební systém do PSP“) navrhovatelé argumentují, že ve své kumulativní funkci negativně diskriminují volební subjekty, kterým se podaří překročit uzavírací klauzuli, avšak mají slabší voličskou podporu. Tvrzený diskriminační efekt volebního systému do PSP se dle navrhovatelů projevuje zejména v krajích s nižším počtem přidělovaných mandátů, a to předem nepředvídatelným způsobem. Proto volební systém do PSP má představovat porušení základního ústavního principu rovnosti volebního práva, a to zejména ve smyslu rovnosti hlasů (viz čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Dále též porušuje požadavek přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a ústavní imperativ požadující, aby zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání umožňovalo a ochraňovalo svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

Za druhé, navrhovatelé prezentují argument protiústavnosti ve vztahu k existenci aditivní klauzule pro koalice politických stran a hnutí, který spočívá v empirické pochybnosti o integrační funkci uvedeného institutu. Oproti tomu poukazuje na deformační efekt ve vztahu k politickým subjektům slabší voličské podpory, které jsou demotivovány od koaliční spolupráce, za současného zvýhodnění silných a etablovaných politických stran a hnutí. Má tak být porušen zejména ústavní požadavek volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy a dále čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

II.

Navrhovatelem napadená ustanovení volebního zákona znějí:

§ 26 (věta druhá)

Volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem.^{8a)}

§ 48

Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků a zvláštních volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 43 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly ve všech volebních krajích odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice, a vydělí ho počtem poslanců. Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslem.

(2) Republikovým mandátovým číslem dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům.

(3) Nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty, případnou zbylé mandáty postupně volebním krajům, které vykazují největší zbytek dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.

§ 49

Postup politických stran, politických hnutí a koalic do skrutinia

(1) Na podkladě zápisu o výsledku voleb v krajích Český statistický úřad zjistí, kolik platných hlasů celkem bylo odevzdáno pro každou politickou stranu, každé politické hnutí a každou koalici a dále,

a) které politické strany nebo politická hnutí získaly méně než 5 procent,

b) které koalice, složené ze 2 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 10 procent,

c) které koalice, složené ze 3 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 15 procent,

d) které koalice, složené z nejméně 4 a více politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 20 procent z celkového počtu platných hlasů.

(2) Při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k těmto politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží.

(3) Zjistí-li Český statistický úřad, že do skrutinia nepostupují alespoň 2 koalice nebo 1 koalice a 1 politická strana nebo politické hnutí, anebo 2 politické strany nebo politická hnutí, sníží

a) u politických stran nebo politických hnutí hranici 5 procent na hranici 4 procent,

b) u koalice podle odstavce 1 písm. b) hranici 10 procent na hranici 6 procent,

c) u koalice podle odstavce 1 písm. c) hranici 15 procent na hranici 8 procent,

d) u koalice podle odstavce 1 písm. d) hranici 20 procent na hranici 10 procent.

Nebude-li ani poté dosaženo postupu do skrutinia podle tohoto odstavce, sníží Český statistický úřad hranici o další procento.

(4) Mandáty politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které postoupily do skrutinia, se rozdělují v rámci volebních krajů.

§ 50

Skrutinium

(1) Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se v rámci každého volebního kraje postupně dělí čísly 1; 2; 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku, nezapočítávají se však kandidáti, kteří se kandidatury po zaregistrování kandidátní listiny vzdali nebo byli odvoláni podle § 36. Hodnoty podílů se vypočítávají a uvádějí na 2 desetinná místa se zaokrouhlením nahoru.

(2) Všechny podíly vypočtené podle odstavce 1 se seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik mandátů volebnímu kraji připadlo podle § 48. V případě rovnosti 2 a více podílů v této řadě je pro jeho pořadí rozhodující počet hlasů

pro politickou stranu, politické hnutí nebo koalici ve volebním kraji, a je-li i tento shodný, rozhodne o pořadí podílu los. Zároveň s velikostí podílu se uvede i označení politické strany, politického hnutí nebo koalice, která tohoto podílu dosáhla.

(3) Za každý podíl obsažený v seznamu podle odstavce 2 se politické straně, politickému hnutí nebo koalici přikáže 1 mandát.

(4) V rámci jednotlivých politických stran, politických hnutí a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(5) Jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici v rámci volebního kraje, případně mandát přednostně tomuto kandidátovi.

(6) V případě, že více kandidátů splnilo podmínku podle odstavce 5 a politická strana, politické hnutí nebo koalice získala více mandátů, případně mandáty přednostně kandidátům, kteří splnili podmínku podle odstavce 5, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů; v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku. Kandidátům, kteří nesplnili podmínku podle odstavce 5, případně mandáty v pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(7) Nezvolení kandidáti politických stran, politických hnutí a koalic, které v rámci volebního kraje získaly alespoň 1 mandát, se stávají náhradníky. Pro stanovení pořadí náhradníků v rámci těchto politických stran, politických hnutí a koalic se postupuje obdobně podle odstavců 4 až 6.

§ 51

Pokud zjištěný celkový počet platných hlasů nebo počet platných hlasů ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí nebo koalice, postupující do skrutinia, neumožní provést

a) početní operaci podle § 48 odst. 2, zvětší Český statistický úřad republikové mandátové číslo vypočtené podle § 48 odst. 1 o jednu,

b) rozdělení mandátů podle § 48 odst. 3, odečte Český statistický úřad přebývající mandáty postupně volebním krajům, které vykazují nejmenší zbytky dělení, při rovnosti zbytků rozhodne los; pokud by nebylo rozdělení stanoveného počtu mandátů dosaženo ani tak, zbylé mandáty přidělí opakovaním postupu podle § 48 odst. 3, nebo přebývající mandáty odebere opakovaním postupu podle tohoto písmene.

Stávající jazyková podoba výše uvedených napadených ustanovení je zejména výsledkem přijetí zákona č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „velká novela volebního zákona“). Fundamentální úprava nových prvků volebního systému, zavedených velkou novelou volebního zákona, však byla z převážné části derogována nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.) ze dne 24. ledna 2001 (dále jen „velký volební nález“). Zejména se jednalo o shledání protiústavnosti následujících prvků volebního systému: nastavení volebních obvodů, vyrovnávací d'Hondtovy formule a redukci počtu skrutinií, kdy kumulativní efekt jednotlivých prvků volebního systému se dle Ústavního soudu odchyloval od modelu proporcionálního volebního systému způsobem, který již nepředstavoval jeho materiální zachování. Oproti tomu bylo zachováno nastavení aditivní uzavírací klauzule v podobě, která je účinná i dnes. Zákonodárce reagoval na předmětný velký volební nález zákonem č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších

zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb. (dále jen „zákon reagující na velký volební nález“), kterým bylo reagováno na derogaci většiny z prvků volebního systému do PSP.

S ohledem na výše uvedenou obecnou legislativní historii lze konkrétně k jednotlivým ustanovením uvést následující:

- Ad § 26: Věta první představuje základní charakteristiku volebního systému do Poslanecké sněmovny, který je v souladu s ústavním pořádkem charakterizován jako proporcionální. Uvedená formulace je součástí volebního zákona od jeho přijetí v roce 1995. Napadená věta druhá, definující volební kraje jako vyšší územně samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem, tj. ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, byla do zákona včleněna zákonem reagujícím na velký volební nález, kdy velký volební nález zrušil úpravu 35 volebních krajů pocházející z velké novely volebního zákona. Obdobné platí pro přílohu č. 2 volebního zákona, která pro jednotlivé volební kraje stanoví maximální počet kandidátů na kandidátní listině.
- Ad § 48: Určení počtu mandátů připadajících na volební kraj využívá mechanismus republikového mandátního čísla. Stávající jazyková podoba je výsledkem velké novely volebního zákona s tím, že obsažený mechanismus distribuce mandátů volebním krajům je ve volebním zákoně v materiálně-identické formě obsažen od jeho přijetí v roce 1995. Ve stávající úpravě pouze absentuje odstavec 4, který byl přijat v rámci velké novely volebního zákona a stanovil nejnižší počet mandátů ve volebním kraji. Tento byl zrušen velkým volebním nálezem.
- Ad § 49: Stávající ustanovení § 49 upravující postup politických subjektů do skrutinia, včetně aditivní klauzule, byla přijata v rámci velké novely volebního zákon.
- Ad § 50: Úprava skrutinia v odstavcích 4 až 7 byla přijata v rámci velké novely volebního zákon. Odstavec 1 až 3 obsahující d'Hondtovu metodu s vyrovnávací formulí byl zrušen velkým volebním zákonem, a proto stávající podoba odstavců 1 až 3 obsahující klasickou d'Hondtovu formuli je výsledkem zákona reagujícího na velký volební nález. Odstavec 5 upravující funkcionalitu přednostních hlasů doznal jen dílčích změn. Původních 10 % přednostních hlasů nutných pro přednostní získání mandátu bylo sníženo nejdříve na 7 % a později na stávajících 5 %.¹
- Ad § 51: Stávající znění je v plném rozsahu důsledkem přijetí velké novely volebního zákon.

¹ První snížení z 10 % na 7 % bylo zavedeno zákonem reagujícím na velký volební nález. Druhé snížení ze 7 % na 5 % je výsledkem přijetí zákona č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

III.

Stávající podoba volebního systému do PSP je determinována zejména limity nastavenými velkým volebním nálezem a v konkrétní jazykové podobě relevantních ustanovení volebního zákona zákonem reagujícím na velký volební nález.

Předmětný zákon byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 19. prosince 2001. V senátní evidenci mu bylo přiřazeno číslo tisku 167 (3. funkční období). Garančním výborem byl určen ústavně-právní výbor. Dále byl zákon přikázán k projednání výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Všechny výbory návrh zákona projednaly a doporučily jeho schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (viz usnesení výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí č. 73 ze dne 9. ledna 2002; usnesení ústavně-právního výboru č. 73 ze dne 10. ledna 2002 a usnesení výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice č. 105 ze dne 10. ledna 2002).

Senát projednal návrh zákona na 13 schůzi 3. funkčního období dne 17. ledna 2002. Proběhnuvší rozprava byla ve vztahu k výše uvedeným napadeným ustanovením volebního systému do PSP neutrální a nebyly v ní prezentovány ústavně relevantní argumenty, neboť participující senátorky a senátoři v rozpravě cílili zejména na jiné instituty projednávané osnovy, tj. zejména na povinnou kauci či na příspěvek na úhradu volebních nákladů.

Výjimku tvoří pouze nastavení aditivní klauzule, která však již byla přijata v rámci velké novely volebního zákona. Senátor František Kroupa upozornil na fakt, že aditivní klauzule byla v rámci politického vedení legislativního procesu „silově prosazena“ a v rámci materiálního hodnocení jejího účinku uvedl, že „je nad úroveň toho, aby politické strany se zeptaly voličů, jaký je jejich názor a je zcela jednoznačně pod úroveň toho, v jaké rovině by měla být ochota politických stran vůči voličů respektovat“. Negativní stanovisko ve vztahu k aditivní klauzuli vyjádřila též senátorka Helena Rögnerová. Konstatovala, že se jedná o diskriminační řešení, které je „účelové a špatné“.

Senát po proběhnuvší rozpravě schválil návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 266), když z přítomných 74 senátorů se 52 vyjádřilo pro, 8 proti a 14 se zdrželo (hlasování č. 32). Po dokončení závěrečné fáze legislativního procesu byl návrh zákona publikován jako zákon č. 37/2002 Sb., a to dne 29. ledna 2002.

Konstatuji, že při projednávání návrhu zákona později uveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 37/2002 Sb. Senát postupoval v mezích Ústavou předepsaných pravomocí a ústavně-konformním způsobem.

IV.

Toto vyjádření zasílám s plným vědomím, že je zcela na Ústavním soudu, aby návrh skupiny senátorů posoudil a rozhodl o něm.



Milan Štěch
předseda Senátu
Parlamentu České republiky

Doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě

Tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické pod pořadovým číslem **107733670-20962-180516112414**, skládající se z **7** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **reliéfní ražba, dopis**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: **JAN KNOTEK**

Vystavil: **Česká republika - Kancelář Senátu**
Pracoviště: **Česká republika - Kancelář Senátu**
V Praze dne 16.05.2018



107733670-20962-180516112414