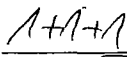




US18020604

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	14 -06- 2018 <span style="float: right;">4</span>
Vyřizuje:	krát Přílohy: 

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

## Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005001/18

Odesílatel: Úřad vlády České republiky

Věc: Vláda ČR - vyjádření k pl. ÚS 44/17

Doručeno: 14. 6. 2018 11:10:02

K Rukám:

ID zprávy: DZ-14181

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: trfaa33

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

## Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Podpis datové zprávy je platný		SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	contentMessage.zfo		
Podpis dokumentu je neplatný	13178-2018-prův.dopis-na-ÚS-k-vyjádření-s-doložkou.pdf	CN=PostSignum TSA - TSU 4, OU=Time Stamping Authority, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	13178-2018-VYJÁDŘENÍ.docx		

Předchází

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	<b>14 -06- 2018</b> 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	



**JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.**  
ministr spravedlnosti  
a předseda Legislativní rady vlády

V Praze <sup>13</sup> . června 2018  
Čj. 13178/2018 - OHR

Vážený pane profesore,

jak jsem Vás informoval svým dopisem ze dne 9. května 2018, vláda usnesením ze dne 9. května 2018 č. 284 schválila svůj vstup do řízení vedeného pod spisovou značkou Pl. ÚS 44/17 a navrhla zamítnutí předmětného návrhu skupiny senátorů 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.

Citovaným usnesením mě vláda zároveň zmocnila, abych ve spolupráci s ministrem vnitra vypracoval a ve Vámi stanovené lhůtě zaslal Ústavnímu soudu podrobné vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

S ohledem na výše uvedené v příloze tohoto dopisu přikládám vyjádření vlády České republiky k návrhu sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

Zároveň mi též dovoluji, abych Vám jménem svým i jménem vlády poděkoval, že jste vyhověl žádosti předsedy vlády Ing. Andreje Babiše o prodloužení lhůty pro zaslání vyjádření vlády k projednávanému návrhu.

S úctou

**Příloha**

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno  
K rukám  
prof. JUDr. Jana Filipa, CSc.  
Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 44/17

**Předcház.**

**Doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě**

Tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické pod pořadovým číslem **108621878-228301-180614092005**, skládající se z **1** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **bez zajišťovacího prvku**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: **Michala Hašková**

Vystavil: **Úřad vlády České republiky**  
Pracoviště: **Úřad vlády České republiky**  
**V Praze dne 14.06.2018**



108621878-228301-180614092005

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	14 -06- 2018
	4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

PL44/17

Příloha k čj. 13178/2018-OHR

**Vyjádření vlády k návrhu skupiny senátorů 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**

I.

**Rekapitulace návrhu**

Soudce Ústavního soudu prof. JUDr. Jan Filip, CSc. informoval svým přípisem doručeným dne 18. dubna 2018 předsedu vlády Ing. Andreje Babiše o zahájení řízení sp. zn. Pl. ÚS 44/17 o návrhu skupiny senátorů 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 (dále jen „návrh“).

Návrh lze rozdělit do dvou částí:

**Přednaz.**

Návrh na zrušení § 26 věta druhá („Volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem.“), § 48 (způsob určení počtu poslanců volených ve volebních krajích), § 50 (skrutinium), § 51 („druhé“ skrutinium) a přílohy č. 2 (maximální počty kandidátů na kandidátních listinách dle volebních krajů) zákona o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o volbách do Parlamentu“)

Jedná se o ustanovení, jejichž podstatou je samotný princip volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny - **rozdělení ČR na 14 volebních krajů a aplikace D'Hondtovy metody pro zjišťování mandátů** v takto vymezených volebních obvodech.

Navrhovatel v této části namítá, že současný volební systém se odchyluje od zásad poměrného zastoupení (čl. 18 odst. 1 Ústavy) zejména tím, že porušuje zásadu rovnosti hlasů (čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny), je nepředvídatelný (přidělení mandátů závisí na řadě proměnných), porušuje princip přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny) a je v rozporu se zásadou ochrany menšin (čl. 6 Ústavy).

Návrh na zrušení § 49 (postup politických stran, politických hnutí a koalic do skrutinia) zákona o volbách do Parlamentu

Ačkoliv navrhovatel v petitu návrhu žádá zrušení celého ustanovení § 49 zákona, odůvodnění návrhu směřuje toliko ke zrušení těch jeho částí, které upravují podmínky

postupu koalic volebních stran do skrutinia – tj. **uzavírací klauzuli pro koalice** [§ 49 odst. 1 písm. b) až d) a odst. 3 písm. b) až d) cit. zákona].

Navrhovatel namítá, že napadené ustanovení zejména ústavně nepřipustným způsobem omezuje volnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny) a je též v rozporu s požadavky stanovenými v čl. 6 Ústavy (princip většiny a ochrany menšin) a čl. 20 až 22 Listiny (sdružovací právo, právo volit a být volen, svobodná soutěž politických stran).

## II.

### Účastenství vlády

Vláda svým usnesením ze dne 9. května 2018 č. 284 schválila svůj vstup do řízení sp. zn. Pl. ÚS 44/17 v postavení vedlejšího účastníka.

## III.

### K předmětu řízení

Důvodem pro vstup vlády do řízení je jednak setrvalá judikatura Ústavního soudu, popřípadě Nejvyššího správního soudu (včetně existence překážky věci rozhodnuté), a jednak potřeba do jisté míry upozornit na riziko potenciálně vyplývající z unáhleného zrušení některých ustanovení stávající právní úpravy, aniž by existovala politická shoda nad alternativní pozitivní úpravou a to zvláště v případě, pokud by se měly konat předčasné volby do Poslanecké sněmovny.

## IV.

### Uspořádání volebního území a D'Hondtova volební formule

Navrhovatel uvádí, že s ohledem na „*delší časový odstup od přezkumu Ústavního soudu v této věci (takřka 17 let k datu tohoto podání) a empirické zkušenosti reálných dopadů napadených ustanovení na politický a volební systém a soutěž politických stran, je věcný přezkum napadených ustanovení plně na místě...*“. Tuto argumentaci navrhovatele spolu s tvrzením, že přináší skutečnosti pro rozhodnutí nové a vychází především z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017, považuje vláda za lichou, neboť **navrhovatel argumentačně své podání neobohacuje o nic, co by v zásadě nezaznělo před Ústavním soudem již v řízeních o dříve rozhodovaných návrzích či stížnostech**. Těch si je navrhovatel navíc sám vědom, neboť je v návrhu zmiňuje. Jedná se zejména o rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/96, Pl. ÚS 42/2000 (tzv. velký volební nález), Pl. ÚS 57/06, Pl. ÚS 76/06, II. ÚS 582/06, II. ÚS 663/06, Pl. ÚS 52/10 a Pl. ÚS 2/14. Také v nedávném usnesení Ústavního soudu o ústavní stížnosti Pl. ÚS 42/17 ze dne 17. dubna 2018 Ústavní soud konstatoval, že vlastní otázkou ústavní konformity ustanovení § 26 a § 48 až § 51 volebního zákona se v minulosti již opakovaně zabýval.

Za povšimnutí pak zejména stojí, že navrhovatel svůj návrh opírá o výsledky voleb do Poslanecké sněmovny konané v letech 2006 a 2017. Opomíjí však, že podle stejného modelu se konaly též volby do Poslanecké sněmovny v letech 2002, 2010 a 2013, na kterých však (podle něj závažné) ústavní deficity nedokládá. To svědčí o tom, že zkušenosti s aplikací stávajícího systému poměrného zastoupení ve volbách do Poslanecké sněmovny jednoznačně závěry navrhovatele nepotvrzují.

Vláda nesouhlasí s argumentací navrhovatele postavené na tom, že stávající volební systém je nahodilý a nepředvídatelný. V bodě 23 rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 57/06 se ani Ústavní soud neztotožnil s tím, že by volební systém vedl k náhodným výsledkům: *„Neobstojí proto ani námitka porušení principu racionality a předvídatelnosti práva (sub 5). Použití Hareovy formule volebního kvocientu pro rozdělení mandátů mezi volební kraje (§ 48), stejně jako D'Hondtovy formule největšího průměru pro přidělení mandátů kandidujícím politickým stranám, které dosáhly nejméně dvacetiny z celkového počtu platně odevzdaných hlasů (§ 50 odst. 1 až 3), jsou postupy založené nikoli na náhodné generaci výsledku jako např. při losování, nýbrž na přesném matematickém propočtu. Jejich použití je praktickým ztělesněním systému poměrného zastoupení, nikoli jeho překroucením či vyvrácením. Obě formule jsou přitom historicky vzato spjaty se samotnými základy tohoto systému. O počtu mandátů přidělených volebním krajům rozhoduje účast voličů na volbách v těchto krajích. Počet mandátů pro volební jednotky tak není stanoven dopředu bez ohledu na volební účast nebo jen podle počtu občanů zapsaných v seznamech voličů nebo dokonce podle počtu obyvatel. V tomto směru jsou v České republice prvky poměrnosti výrazně posíleny ve srovnání s jinými státy. O počtu mandátů, které ve volebním kraji získá konkrétní politická strana, rozhodne zase jen přízeň voličů pro tuto stranu, nikoli náhoda. Je přitom předvídatelné, kolik mandátů připadne jednotlivým krajům a jaký podíl hlasů bude muset v takovém případě politická strana získat, aby jí byl přidělen alespoň jeden mandát. Hlasy ve volbách odevzdávající voliči a i nejtěsnější rozdíl vedoucí k nepřidělení mandátů je matematicky zdůvodnitelný a plynoucí ze zákonitostí poměrného zastoupení...“.*

Vymezení volebních krajů a způsob přepočtu hlasů na mandáty je totiž stanoven zákonem a jediná nepředvídatelnost tak panuje v otázce volební účasti a hlasování voličů, které jsou však základní substancí svobodných voleb v demokratickém systému. Ústavní konformitu tohoto pojetí a zachování principu rovnosti ve volebním zákoně potvrzuje např. bod 26 rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 2/14, v němž se uvádí: *„...K tomu lze podotknout, že Ústavní soud v žádném ze svých rozhodnutí nevyslovil, že rovnost musí být absolutní. ... Princip rovnosti volebního práva nemá tedy absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/96)... Ve volební aritmetice přitom platí pravidlo, že se snižující se velikostí volebního obvodu, tedy snižujícím se počtem*

přidělovaných mandátů, se ztěžuje přístup k nim pro strany s nižší voličskou podporou. To je přímý důsledek zvyšujícího se přirozeného 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. Samotná existence volebních krajů ještě nedokládá, že je namířena proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje, neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý...". Obdobnou argumentaci obsahuje rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 57/06 v bodu 20: „...Namítané znevýhodnění menších politických stran je v takovémto uspořádání volebních jednotek pouze důsledkem toho, že voliči rozhodli, která kandidující strana je tzv. menší nebo tzv. větší. Jedná se o veličiny politické, a tedy proměnné (viz příklad ČSSD), nikoli sociologické, a tedy stálé...“.

I propojení D'Hondtovy volební formule s rozdělením volebního území do 14 krajů v současném volebním systému Ústavní soud již posuzoval (včetně posuzování přílohy č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., například v dále citovaném rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 582/06) a shledal je, především s využitím komparace současného volebního systému s tou jeho podobou, která byla zrušena nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, ústavně konformním; v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 582/06 k tomu uvedl, že „...Naopak **integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byt' vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu**. Kontrast mezi právní úpravou zrušenou uvedeným nálezem (jde o sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) a stávající napadenou podobou zákona o volbách tento závěr potvrzuje...“.

Navrhovatel dále aktivně nastiňuje možnosti, jak dosáhnout dle jeho názoru skutečné proporcionality volebního systému, a to například zavedením druhého skrutinia či pojetím celého státu do jednoho volebního obvodu. Vláda však k těmto návrhům na „spravedlivější“ volební systém uvádí stále platný argument, uvedený i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, kdy „argumentace navrhovatele je založena na určitých názorech **o ideálním systému poměrného zastoupení. Konkrétní praktická podoba je však obvykle dána na uvážení zákonodárce, není-li výslovně předepsána v ústavním textu**. Např. Ústava Rakouska naopak vylučuje, aby území celého státu bylo jedním volebním obvodem, přičemž se jedná právě o ústavu, odkud byl převzat obrat "podle zásad poměrného zastoupení" použitý v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, na který se navrhovatel odvolává.“

Pokud navrhovatel v českém volebním systému spatřuje flagrantní porušení rovnosti hlasů a odkazuje přitom na dissent soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu Pl. ÚS 52/10, poukazuje vláda na argumentaci většiny pléna obsaženou v tomto nálezu: „**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 (viz výše), zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že **každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu.**"

K navrhovatelem zmíněnému porušení anglosaské zásady „one vote, one value“ lze dále zmínit argumenty většiny pléna vyslovené v nálezu Pl. ÚS 14/14: „K tomu nicméně považuje Ústavní soud za důležité uvést, že striktní trvání na **zachování vždy zcela stejné váhy všech odevzdávaných hlasů není možné.** Pokud by volební zákonodárce chtěl mít tuto ambici, pak by bylo např. prakticky nemožné volit podle zásad většinového systému, neboť tento je pojmově (a ve svojí nejčistší podobě) založen na myšlence "vítěz bere vše", tzn. hlasy odevzdané pro ostatní kandidáty nutně propadají, a nemají tak stejnou reálnou váhu jako hlasy odevzdané pro vítěze.“ V zemích s anglosaskou právní tradicí je přitom většinový volební systém používán mnohem častěji, než je tomu v České republice, aniž by byla zpochybněna ústavnost a demokratičnost daných systémů.

I ohledně hypotetického volebního modelu, který coby přílohu vláda neobdržela, lze odkázat na dosavadní judikaturu Ústavního soudu, a to např. na bod 27 rozhodnutí Pl. ÚS 2/14, v jehož závěru se uvádí: „...Prakticky si totiž lze jen stěží představit situaci, kdy by politická strana při volbách do Poslanecké sněmovny získala na celostátní úrovni více než 5% hlasů, ale díky existenci vyšších přirozených prahů v menších volebních krajích by nedosáhla na žádný mandát.“

Relevantní je též postoj Nejvyššího správního soudu vyjádřený v usnesení čj. Vol 50/2006 - 53, který navrhovatel ve svém návrhu rovněž zmiňuje, **avšak interpretuje jej ve prospěch svého návrhu. Z úplné citace právních vět však vyplývá závěr právě opačný:** „V rámci volebního systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě jejich počet a velikost představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Rozdělení území ve volbách do Poslanecké sněmovny na 14 volebních krajů (§ 26 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) však není svévolné a nahodilé, nýbrž odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky, které mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu,



neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci, a vytváří tak i přirozenou bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.

Rovněž D'Hondtova volební formule (§ 50 odst. 1 cit. zákona) představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji považovat za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému. Ačkoliv proto soud sdílí pochyby o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva, nesdílí přesvědčení o protiústavnosti citovaných ustanovení zákona. Ústavní soud se v návazném rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 582/06 s argumentací Nejvyššího správního soudu ztotožnil.

**Je proto namístě neodchylovat se od dosavadní judikatury Ústavního soudu** a v souladu s ní návrh zamítnout, protože napadená ustanovení nejsou protiústavní (srov. konstatování v bodu 28 rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 2/14: „...*Přitom však, jak plyne ze shora uvedeného, ústavností těchto norem se Ústavní soud v minulosti již zabýval a jejich protiústavnost neshledal. Od tohoto závěru se Ústavní soud, respektuje zájem na stabilitě a předvídatelnosti vlastní judikatury, nehodlá v nyní projednávané věci jakkoliv argumentačně odchýlit...*“).

## V.

### Načítací kvórum pro koalici

Navrhovatel se v této části svého návrhu domáhá toho, aby Ústavní soud s odstupem času přehodnotil své závěry obsažené v nálezu Pl. ÚS 42/2000, jelikož časový odstup a empirická zkušenost (zejména z posledních voleb) umožňují Ústavnímu soudu rozhodnout vzhledem k novým společensko-politickým podmínkám v již rozsouzené věci odlišně.

Ústavní soud však v nálezu Pl. ÚS 42/2000 vyslovil, že „pokud pak však jde o napadené ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d), třeba zdůraznit, že o tvorbě koalicí Ústava ČR neobsahuje žádné výslovné ustanovení, upravuje ji teprve zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. ... Zákonodárce při stanovení výše uzavírací klauzule pro koalice politických stran, popř. politických hnutí, v podstatě uplatňuje metodu součtu 5 procent připadajících na každou jednotlivou politickou stranu nebo politické hnutí, kterou opouští teprve v případě koalice více než 4 politických stran, popř. politických hnutí ... Podle názoru Ústavního soudu nelze sice vyloučit možnost účelovosti tohoto ustanovení ... existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěžejí může vést k závěru o jeho protiústavnosti. ... přehled legislativní úpravy volební koalice v jiných státech tedy naznačuje, že tyto státy odlišně reflektují tu či onu stránku účelovosti problému, jinými slovy, že jeho řešení ponechávají na zákonodárci, jenž je přirozeně vázán minimálně výší uzavírací

*klauzule pro 1 politickou stranu. Vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami, lze proto podle názoru Ústavního soudu toto napadené ustanovení stěží považovat za protiústavní.“*

Hlavní argument staví navrhovatel na tom, že v roce 2001, kdy Ústavní soud v této věci rozhodoval, nebylo možné dotčenou otázku posoudit v kontextu s praktickými dopady tohoto ustanovení. Z praxe přitom uvádí dva případy (před)volebních koalic (Čtyřkoalice v r. 2002 a Koalice KDU-ČSL a STAN v r. 2017), které byly zvažovány, avšak ani v jednom případě k podání kandidátních listin podle navrhovatele nakonec nedošlo. Ve sněmovních volbách v roce 2002 nicméně kandidovala (před)volební koalice, a to ve složení KDU-ČSL a US-DEU, přičemž mandáty v Poslanecké sněmovně získala, protože získala alespoň 10 % hlasů (14.27 %), což je další skutečnost svědčící pro odmítnutí návrhu, nikoliv pro vyhovění návrhu. Ani stran zvažované koalice z roku 2017 nelze vyvozovat, že hranice pro vstup koalic do skrutinia je protiústavní, neboť prostým součtem volebních preferencí jednotlivých subjektů, které o vstup do (před)volební koalice uvažovaly, bylo možno předpokládat překročení této hranice. **Do hry zde nepochybně vstupují i další faktory**, zejména obava ze ztráty voličů z důvodů programových cílů, které jsou v rámci koalice předmětem řady kompromisů a příznivci jednoho politického subjektu nemusí být automaticky příznivci koalice, do které se takový subjekt zapojí.

To, že určitý právní institut, jehož využití není povinné, není masivně využíván (např. kandidatura koalic ve sněmovních volbách), neznamená, že je protiústavní. Právě toto pojetí vyjádřil již v roce 2001 Ústavní soud v **nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000**, když odlišoval **mezi účelovostí a protiústavností právní úpravy a uvedl, že „...v tomto směru se jeví přípuštění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako postrádající funkci -, existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěží může vést k závěru o jeho protiústavnosti...“.** Přítomnost 9 stran v Poslanecké sněmovně pak je empirickým potvrzením toho, že volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod) není narušena (srov. bod 75 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17); prismatem nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 to znamená, že se ve volebním systému (kontinuu) v tomto jeho dílčím aspektu prosadila diferenciatní tendence (oproti tendenci integrační), což není protiústavní. Stručně vyjádřeno jde o projev postupného vývoje volebního systému, který byl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (například prostřednictvím zmínky o procesu diferenciacce coby hnací síle a tvůrčím elementu historického vývoje a pokroku) navíc částečně předvídan, nikoliv o zásadní dopad do tohoto systému, který by odůvodňoval opětovný přezkum. Odkaz na disentanční stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 nepovažuje vláda za relevantní argumentaci, zvláště pak s přihlédnutím k tomu, že některé důvody v něm zmíněné nadále nejsou platné, neboť v zákoně o volbách do Parlamentu již je zakotven limit

výdajů na volební kampaň a rovněž nastavení pravidel financování politických stran a volebních kampaní od té doby doznalo změn.

**Dle názoru vlády tak nenastala situace, která by odůvodňovala změnu shora citovaného závěru Ústavního soudu;** ohledně navrhovatelem vymezené části 2 návrhu tak existuje překážka věci rozhodnuté (ke stejnému závěru stran existence této překážky dospěl i Nejvyšší správní soud v usnesení Vol 50/2006), a proto je namístě ohledně této části návrh odmítnout.

## VI.

### **Riziko zrušení stávající právní úpravy bez existence politické shody nad novým modelem voleb do Poslanecké sněmovny**

Vláda vyjadřuje obavy z derogace navrhovaných ustanovení zákona o volbách do Parlamentu bez existence náhradní pozitivní úpravy vyjednané na základě širokého politického konsensu. Navrhovatel nenaznačuje, že by takovou náhradní úpravu měl připravenou a předjednanou. Zkušenosti z minulých let přitom ukazují, že dosažení politické shody napříč politickým spektrem, resp. alespoň v rámci politických stran a hnutí zastoupených v obou komorách Parlamentu, nad modelem voleb do Poslanecké sněmovny není snadno a rychle dosažitelným cílem, neboť logicky každý z dotčených subjektů se snaží do právní úpravy vtělit takové prvky, které mu za dané politické konstelace vyhovují, a tyto zájmy jsou v mnohém navzájem protichůdné (srov. např. neúspěšnou snahu o prosazení tzv. řecké varianty v letech 2008 – 2009).

**Každé volby přinášejí nový úhel pohledu. Je proto třeba spíše zdrženlivosti před ukvapeným rozhodnutím na podkladě výsledků posledních voleb.** Nástroje k řešení aktuální situace totiž nemusí být stejně přínosné pro situaci, která nastane po dalších volbách (srov. např. úvahy o zavedení volebního bonusu po patovém výsledku voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2006).

Rovněž je nutné, aby nejpozději v době vyhlášení voleb byl znám a ve volebním zákoně uveden postup výpočtu výsledku a přidělení mandátů, stejně tak i maximální počty kandidátů na kandidátních listinách ve volebních krajích nebo jinak vymezených územích a také definovány volební orgány a jejich činnost.

Zrušení navrhovaných ustanovení volebního zákona bez náhrady či jiného adekvátního legislativního opatření by v případě nutnosti vyhlášení předčasných voleb znamenalo právní nejistotu a významně ohrozilo samotné zpracování výsledků voleb. Zrušení navrhovaných ustanovení by také vyžadovalo příslušné navazující legislativní úpravy (například ve vztahu k úloze krajských úřadů jako volebních orgánů, které projednávají a registrují kandidátní listiny a podepisují zápis o výsledku voleb ve volebním kraji, což by mělo zásadní dopady i do technicko-organizační přípravy voleb). Jen za předpokladu, že nejpozději v den

vyhlášení voleb bude existovat účinný a aplikovatelný volební zákon, bude Český statistický úřad mít možnost provést změny programového vybavení pro procesy související s vedením registru kandidátů, s výpočtem mandátů, tvorbou zápisů a s prezentací výsledků voleb.

Zcela iracionálně ze strany navrhovatele vyznívá požadavek na derogační nález, který by podle něj umožnil odstranit „*další deformity a nedokonalosti současného volebního systému a volebního mechanismu*“, na něž upozornil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí Vol 58/2017 v souvislosti se soudním přezkumem voleb do Poslanecké sněmovny konaných na podzim 2017.

Na základě zkušeností z proběhlých voleb a navazující judikatury volebních soudů již Ministerstvo vnitra připravilo novelizaci volebních zákonů, kterou vláda předložila Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 137). Předmětem novely je úprava některých technických a organizačních prvků volebních procesů, jejichž dosavadní nastavení se v praxi ukázalo být slabým místem. Tematicky se novela zaměřuje převážně na podmínky činnosti okrskových volebních komisí. Navrhovatelův požadavek je ve srovnání se zmíněným legislativním řešením zřetelně horší alternativa, a to mimo jiné proto, že vede k právní nejistotě.

## VII.

### Závěr

**Ačkoliv stávající volební systém do Parlamentu České republiky nemusí být podle mínění některých politických a účastníků veřejného života nutně nejlepší, zachovávající dokonalou rovnost hlasů a co nejvíce odpovídající (subjektivní) ideální představě o přepočtu hlasů na mandáty či uzavírací klauzuli pro koalice, nelze z tohoto bez dalšího vyvozovat jeho protiústavnost. Vláda má za to, že současný volební systém, tak jak funguje sedmnáct let od přezkumu Ústavního soudu prostřednictvím tzv. velkého volebního nálezu, vyhovuje i nadále všem požadavkům vyjádřeným v Ústavě a Listině a má svoje pevné místo v demokratickém státním zřízení.**

Určité parametry, jež diferencují poměrný volební systém tak, že mírně zvýhodňuje větší či naopak menší politická uskupení ve volbách (při zachování ústavním pořádkem požadované poměrnosti volebního systému a voličské rovnosti), pak nelze mít za a priori vybočující z mantinelů stanovených Ústavou a dosavadní judikaturou Ústavního soudu. **Nastavení těchto parametrů je otázkou především politického charakteru, na jejímž řešení se musí shodnout obě komory Parlamentu a je proto vyloučeno, aby byl volební systém měněn nahodile a bez provedení široké politické a veřejné debaty.**

Vzhledem k výše uvedenému má vláda za to, že zákon o volbách do Parlamentu České republiky jako celek je včetně napadených ustanovení standardní a ústavně konformní součástí právního řádu České republiky, a proto není dán důvod rušit kterékoliv z návrhem napadených ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

## VIII.

### Procesní návrh

S ohledem na výše uvedené vláda navrhuje, aby Ústavní soud o navrhovatelem vymezené části 2 (tzv. uzavírací klauzule pro koalice) návrhu rozhodl tak, že se tato **část návrhu odmítá** pro překážku věci rozsouzené, neboť o této části Ústavní soud již dříve rozhodoval nálezem, a to sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Ve zbytku navrhuje vláda Ústavnímu soudu návrh skupiny senátorů **zamítnout**.

Pokud se Ústavní soud s výše uvedeným návrhem vlády neztotožní, vláda navrhuje, aby Ústavní soud o návrhu skupiny senátorů 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, rozhodl tak, že se **návrh jako celek zamítá**.