



US21065648

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0016857/21

Odesílatel Stanislav Polčák - Polčák Stanislav,
JUDr., advokát

Věc: Ústavní stížnost - Česká pirátská strana, Starostové a nezávislí

Doručeno: 23. 11. 2021 17:59:24

K Rukám:

ID zprávy: DZ-145500

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: z84fstx

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Nepředchází!

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: 23. 11. 2021	
1+1+PM krát Přílohy: PV	
Vyřizuje:	

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Piráti-a-Starostové-ústavní-stížnost-neplatnost-volby-kandidátů.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Piráti-a-Starostové-ústavní-stížnost-neplatnost-volby-kandidátů.pdf		
Příloha je validní	Piráti-a-Starostové-volební-stížnost-fin.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Piráti-a-Starostové-volební-stížnost-fin.pdf		
Příloha je validní	00206B45F20D211123174445.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	00206B45F20D211123174445.pdf		
Příloha je validní	0202-0Vol-2100089S-20211105102711.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	0202-0Vol-2100089S-20211105102711.pdf		
Příloha je validní	Výpočet-mandátů-oprava.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Výpočet-mandátů-oprava.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: **z84fstx**

sídlo AK:
Řehenice - Malešín 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:
Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Praze dne 23.11.2021

zn.:

dat.schr.: **z2tadw5**

Ústavní soud

Joštova 625/8
660 83 **Brno-střed**

Ústavní soud

Stěžovatelé:

- 1) **Česká pirátská strana**, politická strana, IČ: 71339698,
se sídlem 128 00 Praha, Na Moráni 360/3,
- 2) **Starostové a nezávislí**, politické hnutí, IČ: 26673908,
se sídlem 118 00 Praha 1, Malostranské nám. 5

zastoupeni

JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	23 -11- 2021 ⁵
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Účastník řízení:

Nejvyšší správní soud

Vedl. účastník řízení: 1) **Státní volební komise** se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4 .

- 2) **Ing. Ondřej Babka**
kandidát volební strany ANO 2011 s poř. č. 5 v Jihočeském kraji
- 3) **Karla Maříková**
kandidátka volební strany SPD s poř. č. 1 v Karlovarském kraji
- 4) **MUDr. Jaroslav Dvořák**
kandidát volební strany SPD s poř. č. 2 ve Zlínském kraji

Řízení:

ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2021, č.j. Vol 202/2021-89 k volební stížnosti na neplatnosti volby kandidátů dle § 87 zákona č. 247/1995 Sb. a dle § 90 s.ř.s. ve volbách do Poslanecké sněmovny PČR, konaných ve dnech 8. - 9.10.2021

Věc:

ÚSTAVNÍ STÍŽNOST

Nepředchází

LUSTRUM

provedené ke dni : 23. -11- 2021

teracovala : _____

Přílohy:

- *zvláštní plná moc*
- *Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. Vol 202/2021-89*
- *Návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů ze dne 22.10.2021*
- *výpočet s doslovnou aplikací § 50 odst. 4 ve vazbě na ust. § 48 odst. 3 volebního zákona*

I. Výchozí situace

1. Stěžovatelé, jakožto politické subjekty, společně kandidovali ve volební koalici „PIRÁTI a STAROSTOVÉ“ jako volební strana pod č. 17, registrovaná pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které proběhly ve dnech 8. a 9. října 2021 (dále jen „**volby do PSP**“).
2. Celkový výsledek voleb byl § 8 odst. 2 písm. e) a § 52 odst. 3 volebního zákona zveřejněn Státní volební komisí ve Sbírce zákonů pod č. 372/2021 Sb. dne 12.10.2021.
3. Stěžovatelé se po zveřejnění výsledku voleb do PSP v řízení Nejvyššího správního soudu vedeného pod sp. zn. Vol 202/2021 domáhali v souladu s ustanovením § 90 zák. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř. s.**“) ve znění pozdějších předpisů, vyslovení neplatnosti volby kandidátů – vedlejších účastníků 2) až 4). Podstatou argumentace, o níž se návrh opíral, byla odlišná interpretace pravidel přepočtu voličských hlasů na mandáty a jejich rozdělení mezi politické subjekty, když výklad zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**volební zákon**“), a jeho aplikace ze strany vedlejšího účastníka 1), podle stěžovatelů nerespektoval ústavněprávní východiska volebního práva a jeho realizace, a to i v kontextu jejich vymezení nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (dále jen „**volební nález Pl. ÚS 44/17**“).
4. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. Vol 202/2021-89 (dále jen „**usnesení NSS**“), bylo rozhodnuto o zamítnutí návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů a nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků řízení. Usnesení nabylo právní moci dnem 5. 11. 2021 jeho vyvěšením na úřední desce Nejvyššího správního soudu a je konečným rozhodnutím ve věci, vůči němuž není opravný prostředek přípustný.
5. Stížností podanou podle § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky ve spojení s § 72 odst. 1 a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“) se stěžovatelé domáhají u Ústavního soudu ochrany před porušením ústavně garantovaných práv stěžovatelů a principů právního státu, a to
 - volebního práva zaručeného čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady dne 16. 12. 1992 (dále jen „**Listina**“);
 - ústavní garance, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti, dle čl. 22 Listiny;
 - zásad poměrného zastoupení ve volbách do Poslanecké sněmovny dle čl. 18 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „**Ústava**“);
 - principů volné politické soutěže dle čl. 5 Ústavy;
 - práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

6. Stěžovatelé jsou politickými subjekty (politická strana a politické hnutí) a jako právnické osoby jsou nositeli politických práv a svobod, pročež jsou oprávněni se domáhat i soudní ochrany svých politických práv. Ústavní stížnost stěžovatelů směřuje proti pravomocnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, sp. zn. Vol 202/2021 – 89, vůči němuž není přípustný žádný opravný prostředek, proto stěžovatelé nemají možnost domáhat se ochrany svých politických práv zaručených na ústavní úrovni před jiným orgánem, resp. v jiném řízení. Tato ústavní stížnost je podaná v zákonné dvouměsíční lhůtě a současně jsou splněny i další podmínky její přípustnosti – je podaná k tomu oprávněnými stěžovateli zastoupenými advokátem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

II. Odůvodnění tvrzení o zásahu do práv stěžovatele

7. Úvodem meritorní části svého návrhu si stěžovatelé přejí vyzdvihnout význam této ústavní stížnosti a pokládají její posouzení Ústavním soudem za mimořádně důležité, neboť volební pravidla byla aplikována poprvé a s ohledem na spor o výklad těchto nových zákonných pravidel je zcela na místě, aby konečnou interpretaci volebních pravidel podal Ústavní soud, i pokud by to mělo znamenat změnu v přidělených mandátech s relativním odstupem od proběhnutých voleb. Jakkoli jsou si stěžovatelé vědomi, že rozhodování Ústavního soudu v obdobných věcech je vedeno zásadou zdrženlivosti, považují za opodstatněné, aby dopad Nejvyšším správním soudem aprobovaného výkladu volebního zákona byl posouzen i z hledisek ústavnosti vytčených především ve volebním nálezu Pl. ÚS 44/17 Ústavním soudem.

A. Společná argumentace k tvrzeným zásahům podávaná s ohledem na vzájemnou provázanost namítaných porušení

8. Stěžovatelé, kandidující ve volbách do PSP jako volební koalice „PIRÁTI a STAROSTOVÉ“ (volební strana č. 17), jsou politické subjekty působící na politické scéně, pro kterou je charakteristická pluralita politických stran, jako jeden z atributů svobodných voleb zaručených čl. 21 odst. 1 Listiny. Garance svobodných voleb doplňuje ústavněprávní požadavky kladené na samotný výkon volebního práva stanovené v čl. 21 odst. 3 Listiny. Imanentní součástí svobodných voleb je přítom i řádný volební proces, záruka stejných šancí volebních stran a kandidátů, a rozdělení mandátů v souladu se zásadami poměrného zastoupení vyžadovaného ústavním pořádkem pro volbu do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ochrana svobodné soutěže politických stran má být přítom dle čl. 22 Listiny garantovaná i jejich zákonnou úpravou, její výklad a používání nevyjímaje.
9. Ve volbách do PSP však dle názoru stěžovatelů zásady a principy ústavního pořádku stran voleb do Poslanecké sněmovny nebyly dodrženy, přičemž ochrana před zásahem do politických práv nebyla stěžovatelům poskytnuta ani v řízení Nejvyššího správního soudu, který v řízení o neplatnost volby kandidáta ústavněprávní aspekt postupu při rozdělování a přidělování mandátů v poměrném volebním systému vůbec nezohlednil.
10. V řízení před Nejvyšším soudem byla v řízení stěžovateli dle § 90 s. ř. s. napadena volba tří kandidátů, a to na podkladě argumentace o nesprávném postupu vedlejšího účastníka 1) při aplikaci volebních pravidel pro přerozdělení poslaneckých mandátů, při němž nebyly voličské hlasy zjištěné z výsledků hlasování proměněny na poslanecké mandáty v souladu se zásadami poměrného zastoupení.
11. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí interpretaci ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona podávanou stěžovateli označil za nesprávnou (bod. 39. usnesení NSS). Navzdory tomu, že stěžovatelům přisvědčil v tom, že jazykový výklad sporné úpravy jejich názoru svědčí (bod 40. usnesení NSS), tento podle závěrů Nejvyššího správního soudu neodpovídá účelu právní normy. Podle Nejvyššího správního soudu totiž „z § 50 odst. 4 volebního zákona nevyplývá, že by jeho smyslem a cílem bylo převést co nejvíce mandátů dříve přidělených krajům do celostátního druhého skrutinia“ (bod. 41. usnesení NSS). Poukázal též na to, že výklad stěžovatelů popírá systematiku volebního zákona (bod 43. usnesení NSS).

12. Dle stěžovatelů však právě jejich interpretace odpovídá nejen jazykovému vyjádření právní normy, ale i systematické volebního zákona v části týkající se postupu po zjištění výsledku voleb ve volebních krajích a jejich zpracování a rovněž tak i nosným částem volebního nálezu Pl. ÚS 44/17, v němž Ústavní soud zřetelně vyzdvihl význam výsledku celostátních voleb a jejich přetavení na přidělené mandáty oproti favorizaci jednotlivých výsledků voleb ve volebních krajích. Zatím co ve smyslu § 48 volebního zákona je určován celkový počet poslanců volených v jednotlivých krajích, ustanovení § 50 a 51 volebního zákona stanovují postup rozdělení mandátů mezi kandidáty politických subjektů, a to ve dvou skrutiniích.
13. Právě zakotvením postupu rozdělování mandátů mezi kandidáty politických stran nejen v rámci volebních krajů (1. skrutinium), ale i na republikové úrovni (2. skrutinium), k němuž došlo přijetím novely č. 189/2021 Sb., zákonodárce vyvinul snahu dostat požadavkům přijetí ústavně konformní úpravy, která by měla respektovat zásady poměrného volebního systému. Nejvyšší správní soud však tuto systematicku nerespektuje a bez opodstatnění a srozumitelného odůvodnění propojuje dva od sebe odlišné instituty upravené ve volebním zákonu, a to „určení počtu poslanců volených ve volebním kraji“ a „rozdělení mandátů v rámci volebního kraje“. Přitom nejen z jazykového výkladu, ale i ze systematicky volebního zákona je zřejmé, že určení počtu poslanců ve volebním kraji je samostatným krokem, v němž se stanoveným postupem určuje, kolik poslanců z celkového počtu 200 je volených v tom kterém kraji, a to v závislosti na celkovém počtu platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji, bez ohledu na to, jestli byly odevzdané politickým subjektům, které postoupily do skrutinia nebo nikoliv. Určení počtu poslanců ve volebním kraji nelze zaměňovat za určení počtu mandátů, které mají být přerozděleny v prvním skrutiniu, tj. na krajské úrovni, a to v závislosti na počtu platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji výlučně pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia.
14. Interpretace stěžovatelů tak systematicku volebního zákona v rozhodné části nepochybně respektuje, když rozlišuje mezi určením počtu poslanců ve volebním kraji dle § 48 volebního zákona a přerozdělením mandátů ve volebním kraji v návaznosti na počet platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické subjekty, které překročily volební (uzavírací) klauzuli. Ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona přitom právně určitým způsobem vymezuje maximální počet mandátů, který může být přerozdělen v rámci prvního skrutinia, tj. na krajské úrovni, když tento počet má být určen postupem dle § 48 odst. 2 volebního zákona bez toho, aby byl dále modifikován.
15. Závěr Nejvyššího správního soudu, že „*odkaz v § 50 odst. 4 volebního zákona, týkající se mandátů přidělených volebnímu kraji, je nutno vykládat jako odkaz na výpočet mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům podle základního pravidla uvedeného v § 48 odst. 2 volebního zákona, popřípadě modifikovaného doplňkovým pravidlem uvedeným v § 48 odst. 3 volebního zákona*“ (bod. 54 usnesení NSS), který vedl k zamítnutí návrhu stěžovatelů, nejen že nepřihlíží k samotnému znění sporného ustanovení, ale při jeho interpretaci nerespektuje ústavní principy a požadavky kladené na volby do Poslanecké sněmovny.
16. Navzdory tomu, že stěžovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem poukázali na východiska obsažená ve volebním nálezu Pl. ÚS 44/17 a limity požadované pro uplatnění poměrného volebního systému, který je stanovený v čl. 18 odst. 1 Ústavy, Nejvyšší správní soud se ústavněprávními aspekty problematiky odmítl zabývat s odůvodněním, že soud „*není v situaci, kdy by mu běžné výkladové metody umožňovaly dva rovnocenné výklady a kdy by musel zvažovat i to, který z nich se více přiblíží ústavnímu ideálu co nejvíce poměrného zastoupení při volbách do Poslanecké sněmovny*“ (bod. 47. usnesení NSS). Tím se vlastně Nejvyšší správní soud hledisky ústavněprávní konformity interpretace a následné aplikace volebního zákona Státní volební komisí a souladnosti tohoto postupu s *ratio decidendi* volebního nálezu Pl. ÚS 44/17 odmítl zabývat, ačkoli stěžovatelé v návrhu na nosné části tohoto nálezu poukázali a potřebu jejich reflektování při interpretaci volebních pravidel zdůraznili (část II. návrhu na vyslovení neplatnosti volby).
17. Atribut všeobecné závaznosti ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy požívají i nosné důvody derogačního nálezu Ústavního soudu, přičemž Nejvyšší správní soud své závěry v kontextu volebního nálezu Pl. ÚS 44/17 odůvodňoval nepřipadně, když pouze odkázal na některá obecná východiska podávaná Ústavním soudem, tj. na bod 52., 72. a 69. nálezu (body 48. a 51. odůvodnění usnesení NSS), nerespektoval však nosné důvody uváděné v částech nálezu, které se věnovaly meritornímu posouzení věci (čl. IX. odůvodnění volebního nálezu Pl. ÚS 44/17) a závěrečným úvahám Ústavního soudu (čl. X. odůvodnění volebního nálezu Pl. ÚS 44/17).

18. Nejvyšší správní soud tak v napadeném rozhodnutí vůbec nepřihlížel ke konstatování Ústavního soudu, že „*výklad výchozích ústavních požadavků na rovnost volebního práva, rovnost šancí kandidujících volebních stran ve volné politické soutěži, jak byl proveden v nynějším nálezu, a především respektování ústavního požadavku voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení vyžaduje, aby volební výsledek každé kandidující strany respektoval, že jde o poměrné zastoupení ve vztahu ke složení Poslanecké sněmovny jako celku, nikoli k ústavně nepředpokládané separované krajské reprezentaci volebních krajů*“ (bod 201. volebního nálezu Pl. ÚS 44/17; zvýrazněno stěžovateli). Ačkoliv Ústavní soud nepředjímal postup volebního zákonodárce, nezpochybnitelným způsobem vyjádřil cíl, který má proces spojený s přidělováním mandátů na základě výsledků voleb naplnit, a to umožnit rozdělování mandátů nikoliv jenom na úrovni krajů, ale i na celostátní úrovni. Pro případ, že by zákonodárce v nové právní úpravě systém více skrutinii, nebylo by podle Ústavního soudu použití D'Hondtova formule možné, protože by nebyl naplněn požadavek nerozdělovat všechny mandáty do Poslanecké sněmovny na úrovni volebních krajů a část mandátů rozdělovat na celostátní úrovni (body 201. a 192. odůvodnění volebního nálezu Pl. ÚS 44/17).
19. Navzdory jasnému postoji Ústavního soudu o ústavně nekonformním postupu, při němž není respektováno poměrné zastoupení ve vztahu ke složení Poslanecké sněmovny jako celku, Nejvyšší správní soud při interpretaci rozhodných ustanovení volebního zákona přisvědčil právě výkladu Státní volební komise, která volební výsledky politických subjektů proměňuje na poslanecké mandáty na úrovni krajů a pouze s minimálním dopadem na zohlednění poměrného zastoupení na republikové úrovni. V situaci, kdy Nejvyšší správní soud ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona interpretuje tak, že odkaz na výpočet mandátů v něm uvedený je potřebné modifikovat doplňkovým pravidlem uvedeným v § 48 odst. 3 volebního zákona (bod 54. odůvodnění usnesení NSS), jenž však v přímém odkazu v cit. ust. § 50 odst. 4 (na rozdíl od ust. § 48 odst. 2) chybí, je přímo popíraná svobodná soutěž politických subjektů a možnost proměnit voličské hlasy získané ve volbách na poslanecké mandáty v souladu se zásadami poměrného zastoupení při reflektování Poslanecké sněmovny jako zastupitelského orgánu na celostátní úrovni.
20. Podle § 50 odst. 4 volebního zákona „*bylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit podle § 48 odst. 2, odečtou se přebývající mandáty postupně těm politickým stranám, politickým hnutím nebo koalicím, které ve volebním kraji vykázaly nejmenší zbytek dělení. Při stejném zbytku dělení se mandát odečte politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která získala ve volebním kraji menší počet hlasů; je-li i tak počet platných hlasů stejný, rozhodne los.*“ Postup v prvním skrutiniu, tj. při přerozdělování mandátů v rámci volebního kraje při určení počtu mandátů, které se mají rozdělit, výslovně odkazuje na ustanovení § 48 odst. 2 volebního zákona, dle kterého „*republikovým mandátovým číslem se dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům*“. Je zřejmé, že určení dělitele, kterým je republikové mandátové číslo bude mít za následek, že takto vypočtený maximální počet mandátů k přidělení v prvním skrutiniu, tedy ve volebním kraji, bude v praxi vždy nižší než celkový počet poslanců ve volebním kraji určený podle § 48 volebního zákona. Je to dáno skutečností, že při přerozdělování mandátů (na rozdíl od určení počtu poslanců) se již zohledňují pouze platné hlasy odevzdané pro politické subjekty, které překročily uzavírací klauzuli, nikoliv všechny platné hlasy voličů odevzdané v kraji (§ 49 odst. 2 volebního zákona). Velikost rozdílu bude závislá od množství platných voličských hlasů odevzdaných kandidujícími subjekty, které nepřekročily uzavírací klauzuli. Právě tento postup zvolený zákonodárcem vede k tomu, aby nebyly ve volebním kraji v prvním skrutiniu přerozděleny mandáty v počtu, který by odpovídal celkovému určenému počtu poslanců v kraji, a byl tak vytvořený prostor pro přerozdělení části mandátů i na podkladě celorepublikových výsledků, tj. po zohlednění poměrnosti odevzdaných voličských hlasů na celorepublikové úrovni ve druhém skrutiniu. Státní volební komise však svou interpretací volebního zákona, které přisvědčil i Nejvyšší správní soud, takto nastavený systém přerozdělení mandátů ve dvou skrutiniích popřela, když ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona vykládala tak, že počet mandátů k přerozdělení v prvním skrutiniu má vlastně odpovídat určenému počtu poslanců ve volebním kraji postupem podle § 48 volebního zákona.
21. Nejvyšší správní soud interpretací volebního zákona podávanou stěžovateli označil za nesprávnou a nelogickou, a tvrdí, že „*by znamenala popření ustanovení § 48 odst. 3 volebního zákona jako součásti postupu pro určování počtu mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních krajích v rámci prvního skrutinia*“ (bod 53. odůvodnění usnesení NSS; zvýrazněno stěžovateli), přičemž smysl ustanovení § 48 odst. 3 volebního zákona shledává v „*rozdělení dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje pro účely*

přidělení mandátů v prvním skrutiniu“ (bod 44. odůvodnění usnesení NSS; zvýrazněno stěžovateli), čímž však popírá zásady poměrného systému na celorepublikové úrovni a smysl nově zakotveného druhého skrutinia (§ 51 volebního zákona).

22. Za nedostatek nové právní úpravy lze považovat pojmovou nepřesnost obsaženou v ustanovení § 48 volebního zákona, když samotné znění normy nekoresponduje důsledně s označením marginální rubriky. I když ustanovení upravuje určení počtu poslanců volených v krajích, ustanovení § 48 odst. 2 a odst. 3 volebního zákona používají nevhodně pojem „počet mandátů“ volebních krajů. Z terminologického hlediska není možné, aby mandát připadl volebnímu kraji, poslanecký mandát může připadnout pouze konkrétnímu kandidátovi, který v kraji kandidoval, přičemž způsob přerozdělení mandátů je určen až dalšími ustanoveními volebního zákona. Tento terminologický nedostatek však lze překlenout interpretací právní normy při správném určení smyslu právní úpravy, jejího účelu, systematiky nově zavedeného postupu proměny volebních výsledků na poslanecké mandáty ve dvou skrutiniích, ale i historického kontextu jejího přijetí v návaznosti na derogační volební nálezy Pl. ÚS 44/17. Ústavně konformním výkladem není možné dospět k závěru, že aplikace ustanovení § 48 odst. 3 volebního zákona má směřovat k *“rozdělení dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje pro účely přidělení mandátů v prvním skrutiniu”*, jak tvrdí Nejvyšší správní soud, když právě rozdělování všech poslaneckých mandátů výlučně na základě volebních výsledků zjištěných výlučně na krajské úrovni (což je postup v prvním skrutiniu) bylo označeno Ústavním soudem za postup v rozporu se zásadami poměrného zastoupení vyžadovaného pro volby do Poslanecké sněmovny dle čl. 18 odst. 1 *in fine* Ústavy.

B. K porušení zásad poměrného zastoupení, ústavních principů volebního práva a volné politické soutěže (čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny)

23. Základní principy pro volby do Poslanecké sněmovny jsou stanoveny v 18 odst. 1 Ústavy, podle kterého *“volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení”*. Volební zákon má takto stanovené principy provést na zákonné úrovni, přičemž i interpretace postupů spojených s rozdělováním mandátů na podkladě hlasů voličů odevzdaných ve volbách musí základní principy pro volby stanovené na ústavní úrovni naplňovat.
24. Rovnost volebního práva se projevuje v určení počtu poslanců volených ve volebních krajích postupem podle § 48 volebního zákona. Určení počtu poslanců je odvozeno od počtu všech platných hlasů ve volbách, což vede k tomu, že hlas každého voliče má stejnou váhu, a počet poslanců ve volebním kraji je dán velikostí určité skupiny voličů, která je totožná na celorepublikové úrovni, tj. republikovým mandátovým číslem. Rovnost zastoupení je tak při postupu podle § 48 volebního zákona zachována, ale pouze v situaci, kdy tímto způsobem určený počet poslanců není deformován výkladem, který ustanovení § 48 volebního zákona jako celek propojuje s rozdělováním mandátů v prvním skrutiniu, jak učinila Státní volební komise a následně i Nejvyšší správní soud. Zvolená interpretace a následná aplikace nerespektující nově zakotvené uspořádání prvků volebního systému, založeného na rozdělování mandátů ve dvou skrutiniích, požadavek rovnosti nereflektuje a vede k popření požadavku poměrného zastoupení na celorepublikové úrovni.
25. Za ústavně nekonformní tedy není možné považovat samotné znění ustanovení § 48 volebního zákona, které bylo novelou č. 189/2021 Sb. přijato ve znění totožném se zněním, k jehož zrušení došlo derogačním volebním nálezem Pl. ÚS 44/17, protože rozhodující je celkové uspořádání prvků volebního systému. A ten je založen na čtyřech oddělených krocích, a to (1) určení počtu poslanců ve volebním kraji, (2) zjištění, které kandidující politické strany, hnutí a koalice překročily uzavírací klauzuli, (3) rozdělení mandátů na krajské úrovni v prvním skrutiniu (avšak nikoliv v počtu odpovídajícím celkovému počtu poslanců ve volebním kraji určenému podle § 48 volebního zákona) a (4) rozdělení mandátů na celorepublikové úrovni ve druhém skrutiniu (v počtu odpovídajícím rozdílu mezi celkovým určeným počtem poslanců v kraji a počtem mandátů přidělených v prvním skrutiniu). Státní volební komise ani Nejvyšší správní soud však toto uspořádání volebních prvků nerespektovaly, když počet mandátů, které se rozdělovaly v prvním skrutiniu, navázaly na postup při určování počtu poslanců nejen podle § 48 odst. 2 volebního zákona (jak stanovuje § 51 odst. 4 volebního zákona), ale i jeho modifikaci podle § 48 odst. 3 volebního zákona.

Takováto modifikace je však spojena se zásahem do pravidel poměrného zastoupení, když jej respektuje toliko na úrovni volebního kraje, nikoliv však na celorepublikové úrovni.

26. Nejvyšší správní soud nesprávně dovedl systematiku volebního zákona, když za první krok směřující k přidělování mandátů považuje „určení počtu mandátů, které mají být rozděleny v jednotlivých krajích v rámci prvního skrutinia“ (bod 43. odůvodnění usnesení NSS), čímž význam ustanovení § 48 volebního zákona přiznává pouze ve vztahu k prvnímu skrutiniu, tj. k rozdělování mandátů na krajské úrovni a ignoruje významový rozdíl mezi určením počtu poslanců ve volebním kraji a přidělením mandátu ve volebním kraji.
27. Podle 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.*“ Popřením uplatnění zásad poměrného volebního systému na celorepublikové úrovni došlo k narušení soutěže politických stran, které se stěžovatelé společně účastnili jako volební koalice ve volbách do PSP.
28. Článek 5 Ústavy má kromě svého normativního významu i povahu výkladového pravidla, které se uplatní ve všech vztazích v politickém systému, oblast voleb nevyjímaje. Stěžovatelé vstoupili do politické soutěže s očekáváním, že výsledek voleb dovozený z odevzdaných platných hlasů voličů bude respektovat zásady poměrného volebního systému, a že uspořádání prvků volebního systému na zákonné úrovni bude interpretováno v kontextu ústavněprávních principů a záruk. Ve volbách do PSP však toto legitimní očekávání nebylo naplněno, a to v důsledku nesprávného a ústavně nekonformního výkladu ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona realizovaného Státní volební komisí a aprobovaného Nejvyšším správním soudem.
29. Svobodná soutěž politických sil je garantována i ustanovením čl. 22 Listiny, které výslovně stanovuje, že „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“. Ústavní soud již v minulosti judikoval, že „*svobodná soutěž politických sil nacházející svůj výraz především ve volbách, je základním předpokladem fungování demokratického státu a společnosti, a to je důvodem, aby interpretační pravidlo obsažené v článku 22 Listiny základních práv a svobod nacházelo uplatnění obzvláště u volebních zákonů*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. II. ÚS 275/96).
30. Zákonodárce přijetím nové právní úpravy postupu ve volbách do Poslanecké sněmovny, k němuž došlo novelou volebního zákona č. 189/2021 Sb. sice ústavněprávní požadavky kladené na samotnou zákonnou úpravu respektoval, avšak její výklad a použití Státní volební komisí při volbách do PSP již ochranu svobodné soutěže politických stran neposkytl a náprava nebyla sjednaná, a ochrana právům stěžovatelů nebyla poskytnuta, ani v řízení před Nejvyšším správním soudem.
31. Státní volební komise jako státní orgán podílející se na naplnění požadavku ochrany svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti v jedné z jejích oblastí, tj. v rámci volební soutěže, své povinnosti ochraňovat politickou soutěž nedostála, když při výkladu volebního zákona postupovala v rozporu se zásadami poměrného systému, na němž jsou volby do Poslanecké sněmovny založeny. Nově přijatá úprava volebního zákona založena na nosných důvodech derogačního volebního nálezu Pl. ÚS 44/17, která směřovala k naplnění požadavku zásad poměrného systému v kontextu celostátních výsledků voleb zavedením dvou skrutinií pro rozdělení mandátů, pozbyla realizovaným výkladem, a na něm založenou aplikací volebních pravidel, na významu. Je pak zřejmé, že přijatá interpretace rozdělení mandátů optikou ústavněprávních záruk a principů nemůže obstát.

C. K porušení garancí plynoucích z volebního práva (čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny)

32. Záruky svobodné politické soutěže úzce souvisí s právem občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, zaručeném čl. 21 odst. 1 Listiny. Poslanecká sněmovna je zastupitelským orgánem na celostátní úrovni, proto i způsob přidělení mandátů na základě odevzdaných platných hlasů musí respektovat volební preference voličů poměřované na celostátní úrovni, nikoliv pouze na úrovni volebního kraje.

33. I když garance svobodné volby dle čl. 21 odst. 1 Listiny je poskytována voličům (občanům) nikoliv stěžovatelům, představuje volební princip, který je nutné vykládat ve spojení s dalšími požadavky volebního práva zaručenými čl. 21 odst. 3 Listiny, přičemž jejich nedodržení je již způsobilé zasáhnout i do práv stěžovatelů. Nerespektování podmínek výkonu volebního práva, které ve svém objektivním smyslu má zajistit legitimitu ustanovení orgánu veřejné moci, v nyní řešené věci Poslanecké sněmovny, bezpochyby ovlivňuje i politická práva stěžovatelů jako významných aktérů volební soutěže politických subjektů.
34. Do možnosti uplatnění politických práv stěžovatelů bylo nerespektováním zásad výkonu volebního práva a podmínek jeho výkonu a pravidel proměny platných voličských hlasů na poslanecké mandáty ve volbách do PS zasaženo, přičemž přímým důsledkem tohoto zásahu bylo, že v kraji Vysočina v rámci určeného počtu poslanců byl poslanecký mandát přidělen kandidátovi strany ANO 2011 na úkor kandidáta volební koalice PIRÁTI a STAROSTOVÉ. Vůle voličů projevená ve volbách se tak neodrazila v konečném složení Poslanecké sněmovny, a to v důsledku ústavně nekonformní interpretace pravidel voleb upravených na zákonné úrovni, čímž bylo zasaženo do politických práv stěžovatelů zaručených čl. 21 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 3 Listiny, které poskytují ochranu volebního práva i v jeho objektivním smyslu.

D. K porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny)

35. Stěžovatelé se ochrany u Ústavního soudu domáhají rovněž pro porušení jejich práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Principy řádného a spravedlivého procesu představují procesní rámec pro činnost a rozhodování veřejné moci, přičemž jeho překročení je spjato s libovůlí rozhodujícího soudu, jejíž důsledkem je i vydání překvapivého rozhodnutí nerefluktujícího judikaturu Ústavního soudu.
36. Nejvyšší správní soud, jako organ povolán dle § 90 Ústavy k ochraně práv stěžovatelů, v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů, při svém rozhodování procesní záruky plynoucí z práva na spravedlivý proces nerespektoval v celém jejich rozsahu, výsledkem čehož je vydání zjevně nespravedlivého rozhodnutí založené na libovůli rozhodování bez respektování metod interpretace právní normy a požadavků ústavně konformního výkladu, který je nutné uplatňovat i při rozhodování na úrovni obecných soudů. Z odůvodnění usnesení NSS nelze dovodit, že by Nejvyšší správní soud zamítnutí návrhu stěžovatelů založil na logickém a spravedlnosti odpovídajícím právním základu, což představuje absenci důležitých atributů spravedlivého procesu.
37. V řízení Nejvyššího správního soudu nebylo mezi účastníky sporné samotné sčítání voličských hlasů, rozpor vznikl až v důsledku nesprávné interpretace právních norem rozhodných pro rozdělení poslaneckých mandátů. Nesprávný postup Nejvyššího správního soudu tedy stěžovatelé shledávají v interpretaci ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti. Stanovení počtu mandátů rozdělovaných v prvním skrutiniu i za použití navýšení tohoto počtu podle § 48 odst. 3 volebního zákona je podle názoru stěžovatelů výkladem nesprávným a nepřipustně extenzivním, čímž Nejvyšší správní soud vybočil z mezí ústavnosti.
38. Usnesení NSS stěžovatele považují též za nepředvídatelné rozhodnutí, protože Nejvyšší správní soud vědomě a bez jednoznačných a legitimních důvodů ignoroval existující judikaturu Ústavního soudu, která zásady poměrného systému stanovené při volbách do Poslanecké sněmovny, a jejich minimální požadavky kladené na ústavní úrovni, jednoznačně stanovila. Nosné důvody volebního nálezu Pl. ÚS 44/17 zůstaly úplně opomenuty, čímž bylo porušeno právo stěžovatelů na předvídatelné rozhodování, jako jeden z atributů spravedlivého procesu. Ústavní soud přitom již v minulosti zdůraznil, že nemůže *“tolerovat praxi obecných soudů spojenou s ignorováním ústavněprávních principů a jejich promítání do jednoduchého práva a jeho interpretace, neboť v takovém případě jde o flagrantní porušování principu zákazu libovůle ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž je způsoben zásah do základního práva jednotlivce na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny“* (náleží Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 31/04, publ. pod č. 171/2004 Sb. n. u. US).

39. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, přičemž legitimní očekávání stěžovatelů, že Nejvyšší správní soud bude precedenční sílu, tj. obecnou závaznost nosných důvodů volebního nálezů Pl. ÚS 44/17 respektovat, se nenaplnilo.
40. S ohledem na výše uvedené jsou stěžovatelé přesvědčeni, že Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí nedostál své ústavní povinnosti poskytovat ochranu jejich právům (čl. 90 Ústavy) a porušil právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

III. Návrh

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud po posouzení ústavní stížnosti nálezem rozhodl, že

I. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, sp. zn. Vol 202/2021 – 89, bylo porušeno právo stěžovatelů zaručené čl. 21 odst. 1 a 3, čl. 22 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod, principy volné politické soutěže dle čl. 5 Ústavy a zásady poměrného dle čl. 18 odst. 1 Ústavy.

II. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, sp. zn. Vol 202/2021–89, se z r u - š u j e a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelé

Česká pirátská strana, politická strana Starostové a nezávislí, politické hnutí

zastoupení JUDr. Stanislavem P o l č á k e m, advokátem