

V Praze dne 8. prosince 2010

Ústavnímu soudu
Joštova 8
Brno 2
660 83

Sp. zn.: **Pl. ÚS /10**

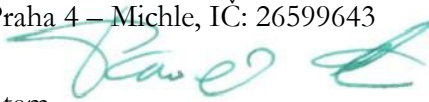
Věc: Ústavní stížnost proti pravomocnému usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010 vydanému pod č. j. 12 A 8/2010-166

spojená dle ust. § 64 odst. 1) písm. e zákona o Ústavním soudu ve spojení s ust. § 74 zákona o Ústavním soudu s

návrhem na zrušení části právního předpisu, a to ustanovení ust. § 27 věty druhé návětí odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 96/2005 Sb., nálezů Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 283/2005 Sb. a zákona č. 320/2009 Sb.

- Stěžovatelé:
- a) Mgr. P. D., bytem Praha
 - b) doc. PhDr. V. J., CSc., bytem Praha
 - c) Mgr. P. K., bytem Praha
 - d) Mgr. P. K., bytem Praha
 - e) O. M., bytem Praha
 - f) D. Š., bytem Praha
 - g) M. U. H., bytem Praha
 - h) J. W., bytem Praha
 - i) Strana zelených, se sídlem Stroupežnického 30, 150 00 Praha 5 – Smíchov, IČ: 00409740
 - j) SNK Evropští demokraté, se sídlem Malá Štěpánská 7, 120 00 Praha 2 – Nové Město, IČ: 70869553
 - k) Věci veřejné, se sídlem Ohradní 1087, 140 00 Praha 4 – Michle, IČ: 26599643

všichni zastoupeni dle plných mocí advokátem
Pavlem Uhlem č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem
Kořenského 15, 150 00 Praha 5 - Smíchov



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastník řízení: Městský soud v Praze, pracoviště Hybernská, se sídlem Hybernská 18, 111 21
Praha 1 – Nové Město

Vedlejší účastníci řízení:

1. Magistrát hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1 – Staré Město
2. Bc. František Adámek
3. JUDr. Rudolf Blažek
4. MUDr. Zuzana Bonhomme Hankeová, M.I.B.
5. MUDr. Iveta Borská
6. Ing. Karel Březina
7. Mgr. Petr Bříza
8. Mgr. Jiří Dienstbier ml.
9. Doc. Ing. Mgr. Martin Dlouhý, Dr., MSc.
10. Petr Dodal
11. Petr Dolínek
12. Ing. Milan Effenberk Růžička
13. Petr Hána
14. Daniel Hodek
15. RNDr. Tomáš Hudeček, Ph.D.
16. JUDr. Petr Hulinský, Ph.D.
17. Pavel Hurda
18. JUDr. Helena Chudomelová
19. Mgr. Ivan Kabický
20. Mgr. Jan Kalousek
21. Mgr. Lukáš Kaucký
22. Ing. Pavel Klega
23. Ing. Gabriela Kloudová, MBA
24. Ing. Marie Kousalíková
25. JUDr. Monika Krobová Hášová
26. Mgr. Albert Kubišta
27. JUDr. Lubomír Ledl
28. Jiří Liška
29. Radek Lohynský
30. JUDr. Ing. Miloslav Ludvík, MBA
31. Mgr. Lukáš Manhart
32. Mgr. Dalibor Mlejnský
33. Josef Nosek
34. Ing. Jíří Nouza
35. Ing. Václav Novotný
36. Ing. Jíří Pařízek
37. Bc. Ondřej Pecha
38. Roman Petrus
39. Ing. Lukáš Plachý
40. Mgr. Ondřej Počarovský
41. Ing. Mgr. Miroslav Poche
42. Ing. Pavel Richter
43. Ing. Milan Richter
44. Mgr. Marta Semelová
45. Ing. Vladimír Schmalz
46. Jan Slezák
47. Doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc.
48. Petr Šimůnek
49. MUDr. Boris Šťastný
50. Ing. Michal Štěpán
51. Mgr. Nataša Šturmová
52. Ing. Věra Šturmová
53. Mgr. Ludmila Štvánová
54. JUDr. Lenka Teska Arnoštová, Ph.D.
55. Mgr. Petr Trombík
56. Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.
57. Aleksandra Udženija
58. Dr.- Ing. Milan Urban
59. Ing. Jan Vašíček
60. Jiří Vávra
61. Andrea Vlášenková
62. Ing. Eva Vorlíčková
63. Ing. Antonín Weinert, CSc.
64. David Zelený

všichni vedlejší účastníci pod čísly 2. - 64. jsou zastupitelé hlavního města Prahy, jejichž vedlejší účastenství je dáno formální účastí na původním řízení, přičemž s ohledem na skutečnost, že toto účastenství bylo vyvoláno veřejnou funkcí (zvolením do ní), považují stěžovatele za přípustné doručovat těmto účastníkům na adresu místa výkonu této funkce, tedy na adresu k doručení Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1 – Staré Město (*stěžovatelé jsou si vědomi toho, že účast zvolených*

zastupitelů v původním řízení vedeném před Městským soudem v Praze daná dle ust. § 90 odst. 2 soudního řádu správního se jeví ve vztahu k napadení voleb jako celku teoreticky sporná a v praxi není názor na účastenství zastupitelů v tomto typu řízení ustálen. Z důvodů extenzivního výkladu sporného ustanovení ovšem stěžovatelé zastupitele za účastníky považují, protože mají za to, že řízení před Městským soudem v Praze se týkalo jejich práv, přičemž ust. § 90 odst. soudního řádu správního pomýšlí právě na tyto situace a je třeba je vykládat extenzivně jako každé ustanovení garantující práva, byť práva procesní)

Přílohy:

- plné moci (11 x)
- volební stížnost (návrh) stěžovatelů ze dne 26. října 2010 adresovaná Městskému soudu v Praze
- napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010 vydané pod č. j. 12 A 8/2010-166
- tisk zastupitelstva hlavního města Prahy č. Z-617
- stenozáznam z jednání zastupitelstva ze dne 17. června 2010
- usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 ze dne 17. června 2010
- návrh na zrušení opatření obecné povahy ze dne 9. července 2010 adresovaná Nejvyššímu správnímu soudu
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 4/2010-195

elektronicky bez příloh

*podepsáno elektronicky podle zvláštních předpisů
elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným
certifikátem S/N: 321805 (04:E9:0D) vydaným
PostSignum Qualified CA - Česká pošta, s. p. IČ: 47114983*

**a současně prostřednictvím poštovní přepravy
na podatelnu s přílohami**

**a v počtu ŠEDESÁTI ŠESTI
vyhotovení této stížnosti**

bez poplatku

I.

Vylíčení skutkového a právního stavu před podáním ústavní stížnosti

[1] Zastupitelstvo hlavního města Prahy přijalo dne 17. června 2010 usnesení č. 39/17, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010.

[2] Zastupitelstvo přijalo citované usnesení na základě návrhu označeného jako tisk č. Z-617, který byl i formálně odůvodněn. Odůvodnění ovšem neobsahovalo jiné informace než konstatování souladu s textací zákona a základní numerické informace k počtu obyvatel (nikoliv oprávněných voličů) v jednotlivých volebních obvodech. Návrh byl přijat ve znění předloženého návrhu beze změn.

[3] Věcným obsahem usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 bylo rozdělení území hlavního města Prahy do sedmi obvodů pro účely voleb do tohoto zastupitelstva, které měly proběhnout ve dnech 15. a 16. října 2010. Obvody byly rozděleny následujícím způsobem¹:

Tabulka č. 1

| číslo volebního obvodu | vymezení území městských částí, které zahrnuje volební obvod | počet obyvatel | počet oprávněných voličů | počet mandátů |
|------------------------|--|----------------|--------------------------|---------------|
| I. | Praha 1, Praha 6, Praha 17, Zličín, Přední Kopanina, Nebušice, Lysolaje, Suchdol | 173 365 | 129 653 | 9 |
| II. | Praha 5, Praha 13, Řeporyje, Slivenec, Velká Chuchle, Lochkov, Praha 16, Zbraslav, Lipence | 172 723 | 124 868 | 9 |
| III. | Praha 4, Praha 12 | 184 368 | 145 980 | 9 |
| IV. | Praha 7, Praha 8, Troja, Dolní Chabry, Březiněves, Čakovice, Praha 18, Ďáblice | 180 255 | 140 470 | 9 |
| V. | Praha 2, Praha 3, Praha 9, Praha 19, Vínor, Satalice | 187 906 | 138 691 | 9 |
| VI. | Praha 10, Praha 14, Praha 20, Dolní Počernice, Štěrboholy | 175 665 | 132 637 | 9 |
| VII. | Praha 11, Praha 15, Praha 21, Praha 22, Dolní Měcholupy, Petrovice, Křeslice, Újezd, Šeberov, Kunratice, Libuš, Benice, Dubeč, Běchovice, Koloděje, Klánovice, Kolovraty, Nedvězí, Královice | 174 744 | 132 567 | 9 |

[4] Jednotlivé takto *ad hoc* vytvořené obvody vykazovaly odchylky od nejmenšího z nich (II.) v absolutních a relativních číslech. Tyto odchylky by bylo možné zobrazit takto²:

Tabulka č. 2

| číslo volebního obvodu | počet obyvatel | odchylka v počtu obyvatel oproti nejmenšímu obvodu (i v %) | | počet oprávněných voličů | odchylka v počtu oprávněných voličů oproti nejmenšímu obvodu (i v %) | |
|------------------------|----------------|--|-------|--------------------------|--|-------|
| I. | 173 365 | 642 | 0,37% | 129 653 | 4 785 | 3,83% |
| II. | 172 723 | 0 | 0,00% | 124 868 | 0 | 0,00% |

⁽¹⁾ Údaje jsou převzaty jednak z podkladů, které byly přílohou návrhu (tisk č. Z-617) a jednak ze statistických údajů, které poskytl Český statistický úřad Nejvyššímu správnímu soudu pro účely řízení vedeného pod sp. zn. 4 Ao 4/2010.

⁽²⁾ Údaje jsou převzaty z téhož zdroje; výpočet je vlastní.

vzájemných vztahů (proporcionalita apod.) pak posoudil jako nedostatečně intenzivní důvod k seznání nezákonnosti napadeného usnesení zastupitelstva. K otázce možného znevýhodnění určitých stran pak Nejvyšší správní soud uvedl, že řešení této otázky je s ohledem na neznalost výsledků voleb předčasné, protože úvaha o možném znevýhodnění byla dle soudu příliš spekulativní. Rozhodnutí soudu pak bylo s ohledem na procesní předpisy správního soudnictví konečné. Řízení bylo vedeno pod sp. zn. 4 Ao 4/2010 a rozsudek měl číslo jednací 4 Ao 4/2010-195.

[8] Ve dnech 15. a 16. října 2010 se konaly volby do zastupitelstva hlavního města Prahy. V těchto volbách obdrželi stěžovatelé pod body i), j) a k) buďto samostatně nebo v zákonem předvídané koalici zisk více než pět procent, aniž by získali jakýkoliv mandát zastoupení. Výsledky voleb do zastupitelstva, a to subjektů, které překročily zákonnou hranici pěti procent jsou následující³:

Tabulka č. 3

| Volební strana | Hlasy | | Zastupitelé | |
|------------------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | abs. | v % | abs. | v % |
| Česká strana sociálně demokratická | 615 209 | 17,85 | 14 | 22,22 |
| Komunistická strana Čech a Moravy | 235 004 | 6,82 | 3 | 4,76 |
| Občanská demokratická strana | 796 218 | 23,10 | 20 | 31,75 |
| Věci veřejné | 195 158 | 5,66 | 0 | 0,00 |
| Koalice SZ, SNK | 203 363 | 5,90 | 0 | 0,00 |
| TOP 09 | 1 043 008 | 30,26 | 26 | 41,27 |

[9] Stěžovatelé napadli dle předpisů upravujících organizaci a přezkum voleb do zastupitelstev obcí tzv. volební žalobou výsledky voleb v zákonné lhůtě u místně příslušného soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, tedy u Městského soudu v Praze. V této žalobě uplatnili jednak argument, že byl porušen nepřiměřeným způsobem princip rovnosti hlasů, dále namítali, že byl porušen princip poměrného zastoupení tím, že rozdělením území hlavního města Prahy byla nad zákonnou hranici zvednuta zákonná klauzule pěti procent, a dále argumentovali, že rozdělení území hlavního města Prahy bylo aktem libovůle. Kromě těchto argumentů upozornila volební stížnost ještě na jednu lokálně omezenou nesrovnalost v přepočítávání hlasů.

[10] Účastník řízení – Městský soud v Praze volební stížnost projednal v neveřejném zasedání a rozhodl tak, že návrh zamítl usnesením vydaným dne 11. listopadu 2010 pod č. j. 12 A 8/2010-166. V odůvodnění rozhodnutí se účastník řízení omezil kromě rekapitulace argumentace stran na konstatování, že rovnost hlasů, která nemůže být nikdy absolutní, nedosáhla takové intenzity, aby byla porušením volebního práva. Ostatní argumenty, stejně jako tento argument, poté účastník souhrnně shrnul konstatováním, že se navrhovatelům v řízení nepodařilo dokázat, že došlo k namítaným porušením práva. Podřadil volebně stížní námitku pod kritiku rozhodnutí zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým byly rozděleny volební obvody. Tu pak jako celek odmítl s poukazem na obecnou zákonnost a procedurální správnost tohoto napadeného rozdělení.

[11] Usnesení účastníka řízení se také významným způsobem odkázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 4/2010-195. Účastník řízení tak učinil výslovně a i nepřímou parafrází jeho právní argumentace, která byla ovšem o poznání stručnější. Pozoruhodné je rovněž implicitní závěr plynoucí z usnesení, tedy závěr, že nemohlo dojít k libovůli a porušení principů proporcionality, protože otázku zákonnosti rozhodnutí, jež mohlo tyto právní vady založit, přezkoumal již Nejvyšší

³ Údaje jsou převzaty z internetových stránek <http://www.volby.cz>; tabulka neobsahuje údaje o volebních stranách, které nedosáhly hranice pěti procent.

správní soud. Tento závěr přitom stojí formálně samostatně vedle závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu, že tyto námitky jsou do značné míry předčasné a jejich porušení může nastat až při volbách samotných a k jejich ochraně pak slouží jiné nástroje, jako právě volební stížnost.

II.

Vymezení ústavní stížnosti

[12] Stěžovatelé podávají tímto

ústavní stížnost

proti pravomocnému usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010 vydanému pod č. j. 12 A 8/2010-166. Důvodem ústavní stížnosti je skutečnost, že napadeným usnesením byla porušena práva stěžovatelů plynoucí

- z principu volné soutěže politických stran respektujících základní demokratické principy (ust. 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 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, dále jen Pakt),
- 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) a
- 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).

[13] Stěžovatelé jen dodávají, že někteří z nich jsou politické strany (i, j a k), jež jsou nositeli a nepochybnými zprostředkovateli agregovaného práva na to být volen, ostatní jsou pak dílem voliči a dílem i kandidáti těchto politických stran. Formálně odvozují svou aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti od účastenství v řízení vedeném před Městským soudem v Praze, ze kterého vzešlo napadené rozhodnutí. Materiálně pak odvozují svou aktivní legitimaci z toho, že bylo porušeno jejich právo, ať už v rovině upření pasivního nebo aktivního volebního práva nebo v rovině odepření podílet se jako politická strana na tomto procesu, popřípadě na procesu ustavení legitimního a zákonného politického zastoupení.

[14] Stěžovatelé mají za to, že vedlejšími účastníky řízení jsou rovněž všichni formálně zvolení zastupitelé, protože byli dle ust. § 90 odst. 2 soudního řádu správního účastníky i původního řízení, byť Městský soud v Praze s nimi takto nejednal. Z těchto důvodů jsou také v rubrice tohoto podání rozepsáni. Stěžovatelé znají právní názor založený na úvaze, že v případě zpochybnění voleb jako celku se ust. § 90 odst. 2 soudního řádu správního neuplatní, protože to se vztahuje pouze na jiný typ řízení, a to zpochybnění zvolení konkrétního kandidáta. Stěžovatelé ovšem mají za to, že s ohledem na principy spravedlivého procesu je zapotřebí vykládat ust. § 90 odst. 2 soudního řádu správního extenzivně a vztahovat je na jakékoliv funkční zpochybnění zvolení, a to i formou zpochybnění celé volby. Z těchto důvodů považují zastupitele za účastníky řízení⁴.

III.

Odůvodnění ústavní stížnosti

[15] Stěžovatelé svou argumentaci strukturují, přičemž do textu této stížnosti vtělují obsah své stížnosti:

- | | |
|--|----------------|
| 1. Otázka ústavnosti ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí | <i>str. 9</i> |
| 2. Otázka zákonnosti usnesení zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17 | <i>str. 12</i> |
| 2.1. Absence věcných důvodů | <i>str. 12</i> |
| 2.2. Porušení principu rovnosti hlasů | <i>str. 14</i> |
| 2.3. Porušení principu poměrného zastoupení | <i>str. 16</i> |
| 2.4. Porušení principu svobodné politické soutěže a předvídatelnosti jejích pravidel | <i>str. 19</i> |
| 2.5. Porušení principu ochrany politických menšin | <i>str. 21</i> |
| 2.6. Zneužití ustanovení práva k jinému účelu | <i>str. 21</i> |
| 3. Vady napadeného rozhodnutí | <i>str. 23</i> |
| 3.1. Nesprávná aplikace testu proporcionality | <i>str. 23</i> |
| 3.2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí | <i>str. 23</i> |
| 4. Porušení principů daných mezinárodním právem a mezinárodní srovnání s obdobnými situacemi | <i>str. 24</i> |
| 4.1. Rada Evropy, volební kodex | <i>str. 24</i> |
| 4.2. OBSE (KBSE), helsinský proces a pařížský summit | <i>str. 26</i> |
| 4.3. Posouzení věci v kontextu mezinárodního srovnání | <i>str. 27</i> |
| 5. Souhrnem: volební přísnost | <i>str. 28</i> |

[16] Stěžovateli namítané porušení shora citovaných práv zaručených Ústavou, Listinou a Paktem tkví, strukturálně vzato, ve faktu rozdělení území hlavního města Prahy do sedmi obvodů a je úzce spjato s tím, jak byly vedeny hranice těchto obvodů, kolik mandátů bylo určeno pro každý obvod a v neposlední řadě, kdy k rozdělení došlo. Dle stěžovatelů je třeba pro větší názornost analyzovat jednotlivé vrstvy normy a její implementace postupně, a to mimo jiné i proto, že Ústavní soud může být v procesu projednání ústavní stížnosti konfrontován s dílčí nebo předběžnou otázkou souladu normy nebo jiného aktu, jenž není předmětem stížnosti, s ústavním pořádkem.

⁽⁴⁾ Není zcela nezajímavé, že například Městský soud v Praze a Krajský soud v Plzni nepovažují v případě zpochybnění voleb jako celku jednotlivé zastupitele za účastníky. Jiné soudy v některých jiných případech tak ovšem činí, jako například Krajský soud Ostravě nebo Krajský soud v Ústí nad Labem.

1. Otázka ústavnosti ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

[17] Dle ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále též zákon o obecních volbách) může zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů. Tato možnost je pak limitována některými početními limity minimálního počtu mandátů volebního obvodu podle počtu obyvatel celé obce.

[18] Předně je třeba podotknout, že citované ustanovení není ustanovení hmotněprávního ale naopak ryze procesního charakteru. Předmětné ustanovení zákona stanoví kdo, v jaké lhůtě, v jakém rozsahu je oprávněn vydat určité rozhodnutí s hmotněprávními důsledky, aniž by toto ustanovení zákona jakkoliv stanovilo kriteria pro určení věcných důvodů, podmínek nebo jiných hmotněprávních kritérií k tomuto rozhodnutí.

[19] Pokud orgán, v daném případě zastupitelstvo obce, rozhoduje určitou otázku hmotného práva, musí mít k tomu buďto právní důvod nebo věcný důvod právem předpokládaný. Samotná existence procesního ustanovení je k otázkám hmotného práva bez významu, protože existence procesního rámce obvykle nepředznamenává výsledek hmotněprávního rozhodnutí podle tohoto rámce přijatého. Existence procesního rámce svědčí pouze o tom, že zákonodárce, který jej vytvořil, pouze předvídal existenci věcných potřeb, jejichž řešení může být přijetím konkrétního rozhodnutí podle stanoveného procesního rámce provedeno.

[20] V tomto případě nejsou zákonem stanoveny hmotněprávní předpoklady pro rozhodnutí podle ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách. Ty neplynou ani z důvodové zprávy zákona, stejně jako neplynou z důvodových zpráv předchozích zákonů o obecních volbách (zákony č. 152/1994 Sb.: § 9 a č. 368/1990 Sb.: § 8), z nichž je ustanovení fakticky převzato.

[21] Hmotněprávní oporu pro postup dle ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách lze tedy hledat pouze v obecné úpravě volebního práva, která plyne dílem jak z volebních kodexů, dílem z analogií k jiným kodexům, dále z předpisů tvořících ústavní pořádek a z pramenů mezinárodního práva. Jinými slovy, aplikace ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách je v zásadě přípustná, pokud se rozdělením území obce na obvody dosáhne nějakého cíle, který je volebním právem chráněn nebo k jehož ochraně jsou volby stanoveny. S ohledem na skutečnost, že cílem voleb je ustavení legitimní politické reprezentace, je přípustný i takový postup, kterým je chráněn dílčí princip politického zastoupení (například ochrana politických či jiných menšin dle ust. čl. 6 Ústavy).

[22] Jako příklad může posloužit situace, kdy v důsledku heterogenního osídlení obce je určitá menšina (etnická, sociální či jakákoliv jiná) s to dosáhnout pětiprocentní klauzule pouze v určité části obce (například v jedné čtvrti), ale v kontextu celé obce nikoliv. V takovém případě je v souladu s hmotným právem, takové rozdělení volebních obvodů, které tento cíl činí ve volbách pravděpodobnější.

[23] Naopak postup, kterým není chráněn cíl plynoucí z účelu voleb, popřípadě cíl neutrální, nezakládá hmotněprávní důvody pro přijetí takového rozdělení. V žádném případě pak není možné vést právní úvahu, že zákonnost takového rozhodnutí může být odůvodněna tím, že zákon takové rozhodnutí připouští. Stejně jako oprávněnost trestního rozsudku není dána trestním řádem, ale porušením trestního zákona, stejně jako oprávněnost civilního rozsudku nemůže plynout výhradně z občanského soudního řádu, ale pouze z konkrétního zájmu chráněného předpisy hmotného práva

civilního, tak samotné ustanovení ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách nemůže založit oprávněnost rozdělení území obce pro účely voleb.

[24] Ve světle ryze procesní povahy ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách pak nelze vést smysluplnou diskusi o souladu tohoto ustanovení s ústavním pořádkem v rozsahu hmotněprávních mantinelů výkonu a naplnění volebního práva, s jedinou výjimkou, jak bude rozvedeno dále. Naopak testu ústavnosti a zákonnosti z hlediska hmotného práva může být hypoteticky podroben každý konkrétní výstup vydaný na základě tohoto procesního ustanovení.

[25] Jedinou ale velmi citelnou výjimkou v tomto ohledu je právně procesní režim předvídaný zákonným ustanovením a jeho možný dopad do ústavním pořádkem zaručených práv. Citované ustanovení totiž naráží na meze ústavnosti v rozsahu lhůty, která je v něm stanovena. Zákon stanoví, že příslušné rozhodnutí je zastupitelstvo oprávněno provést nejpozději 85 dnů přede dnem voleb. S přihlédnutím ke skutečnosti, že seznamy kandidátek je zapotřebí podle předpisů o volbách předložit 60 dnů přede dnem konání voleb, tak je teoreticky možné, že mezi rozhodnutím o podobě volebních obvodů a okamžikem registrace kandidátních listin bude pouhých 25 dnů.

[26] Vzhledem k tomu, že proces politické soutěže předpokládá určitou stabilitu pravidel a jednotlivé subjekty přizpůsobují své politické strategie podmínkám, ve kterých se pohybují, tak je sporné, jestli nepředvídaná změna časově bezprostředně předcházející aktu voleb, může některé aktéry znevýhodnit nebo učinit volební soutěž z principu nesvobodnou. I proces politické soutěže musí být co do pravidel předvídatelný. Politická obec její aktéři a voliči vytváří v systému politických interakcí a vazeb dynamický systém, který se adaptuje na stanovená pravidla. Mnohá pravidla politické soutěže jsou sama o sobě politicky neutrální a nikoho neznevýhodňují, pokud jsou trvalá. Voliči se chovají v zásadě racionálně a systém pravidel naopak vyvolává účinky na chování voličů, kteří se na pravidla adaptují⁵. Podmínkou, aby vzájemná interakce mezi voliči, aktéry a pravidly fungovala a vytvářela tak legitimní demokratické zastoupení, které je nezbytné k funkci demokratického a právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, je nezbytné, aby tento systém byl relativně trvalý, a neměnný. V případě jeho změny, pak tato změna musí být trvalá (nikoliv ad hoc), musí být dostatečně předvídatelná (podrobena široké předchozí politické diskusi) a rovněž musí být známa v dostatečném předstihu.

[27] Otázka znalosti podmínek volební soutěže, tedy otázka, zda účastník voleb má sestavit jednu kandidátní listinu o 63 osobách⁶ nebo sedm o 9 osobách, je klíčová pro úspěch ve volbách. Učinit strategická rozhodnutí, provést výběr kandidátů v termínu 25 dnů je podmínka téměř nesplnitelná. Právo tak vytváří prostor k tomu, aby aktér procesů, jenž nenes odpovědnost na rozhodování o pravidlech soutěže (například politická strana neúčastná v zastupitelstvu nebo strana opoziční) čelil náhlé změně pravidel politické soutěže za situace, kdy jiný aktér, který tato pravidla prosadil, o nich musel zákonitě vědět dříve, protože proces prosazení trvá nějakou dobu. V kontextu pětadvaceti dnů pak rozdíly v řádu dnů mají zásadní význam pro formování volební strategie jednotlivých subjektů.

[28] Pro určité srovnání zvažovaného pravidla s jinými obdobnými pravidly českého právního řádu je třeba podotknout, že na jiných úrovních politického zastoupení (kraj, stát) může být změna pravidel nebo změna hranic volebních obvodů změněna pouze zákonem, k jehož přijetí je navíc zapotřebí souhlasu obou komor parlamentu se zákazem přehlasování Senátu; volební zákony jsou tzv. organickými zákony dle čl. 40 Ústavy. Z toho plyne obecný poznatek založený na poznání práva, že změna pravidel voleb by měla podléhat vyšší úrovni konsensu než jiné otázky.

⁵ Novák, Miroslav: *Systémy politických stran*. SLON, Praha 1997, ISBN: 80-85850-22-2, str. 100 an. taktéž Říchová, Blanka: *Úvod do současné politologie*. Portál, s. r. o., Praha 2007, ISBN: 978-80-7367-348-2, str. 131 an. a 161 an. nebo taktéž Chytílek, Roman a kol.: *Volební systémy*. Portál, s. r. o., Praha 2009, ISBN: 978-80-7367-548-6, str. 49 an.

⁶ Do doby přijetí rozhodnutí o rozdělení území navíc mohly politické subjekty důvodně počítat s dosavadním počtem zastupitelů, kterých bylo 70.

[29] Jakákoliv změna pravidel, pokud by měla být věcně přípustná, musí být známa v dostatečném předstihu. Stěžovatelé pro takovou změnu pravidel považují nezbytnou lhůtu minimálně jednoho roku. Taková změna pravidel by mohla být teoreticky ústavně konformní. V opačném případě jde o změnu natolik nepředvídatelnou, že významným způsobem zasahuje do svobodné politické soutěže ve smyslu čl. 5 Ústavy. Dle názoru stěžovatelů v testu ústavnosti nemůže obstát obecné pravidlo podle kterého je možné změnit pravidla voleb v rozsahu vymezení volebních obvodů v podstatě bezprostředně před volbami.

[30] Sporné ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách je tedy podle stěžovatelů s to vyvolat procesní postup, jehož výsledkem je porušení ústavním pořádkem zaručených práv. Je samozřejmě možné, že podle téhož ustanovení bude přijato rozhodnutí, které bude přijato v dostatečném předstihu a nebude tedy trpět protiústavním účinkem. V hodnocení těch ustanovení zákona, která za určitých okolností mohou a za jiných nemusí vyvolat porušení ústavním pořádkem zaručených práv, bývá Ústavní soud zpravidla zdrženlivý jsa věren doktríně přednosti ústavně konformního výkladu práva a naopak nabádá aktéry právních vztahů, aby volili zásadně takový výklad práva, který je v souladu s ústavním pořádkem.

[31] V tomto případě není ovšem dle stěžovatelů takový postup namístě. Ústavní soud i dříve rušil ta ustanovení zákona, která sice umožňovala ústavně konformní výklad, ale jejichž faktické naplnění protiústavní praxí převládalo. Jako příklad je možné uvést zrušení části páté občanského soudního řádu nálezem ze dne 27. června 2001 vydaným pod sp. zn. Pl. ÚS 16/99 publikovaným pod č. 276/2001 Sb. V citovaném případě se sice jednalo o těžce recidivující porušení ústavou zaručených práv, ale i v tomto případě také není znám příklad, kdy by rozdělení území obce na volební obvody nepředcházelo velmi těsně volbám jako takovým. Byť sporné ustanovení zákona umožňuje ústavně konformní výklad a naplnění, je převládající praxe naopak protiústavní.

[32] V tomto případě je navíc rozměr protiústavnosti dán v podstatě pouze lhůtou v jaké je možné dané rozhodnutí přijmout. Pokud je pro posouzení souladu s ústavním pořádkem klíčová lhůta pro určitý právní úkon, nehraje obvykle, a to ani v judikatuře Ústavního soudu, teoretická možnost provedení právního úkonu v jiné fázi lhůty roli. Z těchto důvodů tedy považují stěžovatelé, a to především s ohledem na krátkou lhůtu, sporné ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. za protiústavní a domáhají se jeho zrušení současně s podáním ústavní stížnosti. Poukazují mimo jiné na to, že onen normativní rozměr, jenž dle stěžovatelů zakládá protiústavnost napadené normy, byl i strukturální příčinou skutečnosti, že usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy, které předcházelo porušení práv stěžovatelů, do těchto práv zasáhlo s takovou intenzitou. Skutečnost, že změna pravidel politické soutěže nastala v podstatě téměř před registrací kandidátních listin, měla na zásah do subjektivních práv významný vliv.

[33] Volební soutěž se tak odehrála podle nepředvídatelných podmínek. Tento rozměr porušení principů politické soutěže navíc působil synergicky s jinými porušeními práv zaručených ústavním pořádkem, která jsou rozebrána dále.

[34] Stěžovatelé tedy v petitorní části stížnosti navrhují zrušení části zákona, a to v minimální variantě, protože za protiústavní považují především krátkou lhůtu a nikoliv samotný princip dělení území. Ostatní ustanovení zákona ponechávají návrhem nedotčeny, byť jsou s napadeným ustanovením provázána. Zákonodárce pak bude mít možnost nahradit zrušené ustanovení textem s jinou delší lhůtou a zákon pak může plnit svou funkci. Je pak samozřejmě na zákonodárci, zda vůbec neopustí koncept dělení či zda mu nevtiskne více hmotněprávních podmínek.

2. Otázka zákonnosti usnesení zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17

[35] S ohledem na shora popsany ryze procesní charakter ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je třeba vést zcela samostatnou právní úvahu nad hmotněprávním obsahem usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 ze dne 17. června 2010, které rozdělilo území hlavního města Prahy na sedm volebních obvodů. Výsledek této úvahy je pak nezávislý na posouzení ústavnosti sporného ustanovení zákona.

[36] Dle stěžovatelů bylo toto rozhodnutí v podobě usnesení zastupitelstva přijato v rozporu s hmotným právem, a to z několika samostatných důvodů. V důsledku tohoto rozporu pak byla porušena ústavním pořádkem zaručená práva v procesu voleb, jejichž ochranu odepřel účastník řízení – Městský soud v Praze.

[37] V této souvislosti se stěžovatelé také vyjadřují k otázce právních následků řízení vedeného před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Ao 4/2010. Citovaný obecný soud zamítl návrh na zrušení předmětného usnesení zastupitelstva jako opatření obecné povahy. Vystává nutně otázka do jaké míry je výsledek tohoto řízení závazný pro řízení o této ústavní stížnosti. Předně je třeba podotknout, že tato ústavní stížnost směřuje proti porušení práv, které bylo dokonáno v procesu voleb a jejichž ochrana byla upřena v jejich přezkumu Městským soudem v Praze. Naopak sám Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku odkázal navrhovatele v otázce ochrany těchto práv do tzv. volebního soudnictví, které je založeno na přezkumu *ex post*, a současně označil řešení některých otázek nastolených touto stížností za předčasné⁷.

[38] Nejvyšší správní soud pak nenavázal na tradici svých rozhodnutí v agendě přezkumu opatření obecné povahy, kdy v minulosti spíše inklinoval k tomu rušit tato opatření, pokud bylo porušení hmotných práv hypotetické nebo pro ně napadené opatření otevíralo prostor⁸. V tomto případě naopak přistoupil ke své pravomoci více než restriktivně. Právní závěry soudu se v rozsahu mnoha sporných otázek, které nastoluje tato ústavní stížnost, k problému vůbec nevztahuje. Po formální stránce je pak třeba podotknout, že pro Ústavní soud, jenž by měl výklad práva obecnými soudy za obvyklých okolností ctít, není pak odlišný právní názor obecného soudu nepřekonatelnou překážkou

2.1. Absence věcných důvodů

[39] Jakýkoliv výkon veřejné moci je v právním státě podřízen základnímu principu enumerativity výkonu státní moci, jenž je zakotven v ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy a ust. čl. 2 odst. 2 Listiny. Tento princip má dopad jak na posouzení procesněprávní stránky výkonu veřejné moci, tak na posouzení hmotněprávní stránky výkonu veřejné moci.

⁷ Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 4/2010-195 nelze dle názoru stěžovatelů pro účely tohoto řízení považovat za závazný ani za věc *res iudicata*. Formálně vzato jím není Ústavní soud vázán, jako jím nebyl formálně vázán ani účastník řízení v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Ve značném rozsahu by tento závěr neobstál ani fakticky, a to s ohledem na to, že mnohé argumenty odmítl soud jako předčasné. V neposlední řadě je pak třeba vycházet z toho, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázání pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu.

⁸ V jiných oblastech práv, především v oblasti územního plánování je častým důvodem zrušení opatření obecné povahy takový postup, který sice nezasahuje do práv kohokoliv, ale hrozí jejich ohrožením. Důvodem ke zrušení opatření obecné povahy je tedy mnohdy hypotetické ohrožení práv, které lze samozřejmě také nazvat spekulativním. Stěžovatel tento standard ochrany subjektivních práv nezpochybnuje, pouze poukazuje na to, že v případě přezkumu vedeném pod sp. zn. 4 Ao 4/2010 se jej soud z nějakého důvodu nedržel.

[40] Zatímco, po formální stránce není pochyb o tom, že pro vydání existovala procesní opora daná platným, byť sporným, ustanovením zákona, tak z hlediska hmotného práva, je tato otázka souladu se zákonem více než pochybná.

[41] Usnesení zastupitelstva, kterým se rozděluje území obce na volební obvody je nepochybně výkonem veřejné moci, protože tímto rozhodnutím se významně ovlivňují subjektivní práva veřejnoprávního charakteru. K takovému výkonu moci musí být buďto právní důvod nebo věcný důvod právem respektovaný.

[42] Hmotné právo zná mnoho chráněných zájmů⁹, jejichž ochranu by bylo možné posílit přijetím rozhodnutí o rozdělení území obce na obvody, ale v daném případě nebyl ani jeden z nich uplatněn. Z důvodové zprávy k předloženému tisku nejsou patrné žádné věcné důvody. Důvodová zpráva je postavena v podstatě na logice, že zákon to procesně umožňuje a proto je zvolené řešení navrženo. Technicky vzato je důvodová zpráva postavena na logice, že je-li něco procesně možné, je třeba tak učinit bez dalších hmotněprávních důvodů. Z diskuse v zastupitelstvu, která byla v podstatě kritickou diskusí pouze ze strany opozice, pak neplynou žádné další věcné důvody k přijatému usnesení¹⁰.

[43] Opatření obecné povahy nepodléhá, přísně vzato, stejným kritériím k seznání důvodů pro jeho vydání, jako konkrétní rozhodnutí. Nicméně tento menší formální nárok ve srovnání s individuálním právním aktem (rozhodnutím) nemůže být důvodem k rezignaci na potřebu seznat důvody výkonu veřejné moci. Pokud je věcný nebo právní důvod seznatelný z veřejné diskuse v médiích, z politické diskuse na půdě zastupitelského sboru, z předkládacích podkladů apod., je plně postačující, pokud průměrně politicky gramotný člen politické obce má faktickou možnost se s důvody postupu orgánu veřejné moci, jenž zasahuje podstatným způsobem do realizace jeho práva volit a být volen, seznámit a pochopit je. Pak je základní požadavek na seznatelnost důvodů a jejich případné podrobení politické či právní úvaze splněn. To se ovšem nestalo.

[44] V tomto případě bylo ovšem opatření obecné povahy, kterým bylo usnesení zastupitelstva o rozdělení území na volební obvody, vydáno zcela bez jakýchkoliv důvodů. Jakákoliv úvaha o jeho souladu s hmotným právem jsou tedy více či méně spekulativní. Z hlediska práva je pak třeba podotknout, že soulad s hmotným právem je nezbytnou podmínkou pro jeho vydání. V opačném případě by šlo o rozhodnutí vydané sice podle platného procesního předpisu, ale bez opory v hmotném právu, tedy v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a ust. čl. 2 odst. 2 Listiny.

[45] Je třeba podotknout, že v procesu přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud musel s touto otázkou vyrovnat a během tzv. 4 kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – zkoumání souladu s hmotným právem, dospěl k názoru, že přijaté opatření bylo přijato v souladu s hmotným právem¹¹. Za hmotné právo označil opět ovšem procesní ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Tím ovšem Nejvyšší správní soud nedostal svému cíli, protože měl naopak posoudit soulad opatření s prameny hmotného práva v oblasti voleb a politické soutěže, tak jak plynou z ustanovení Ústavy, Listiny, Paktu a zákonů České republiky.

⁹ Namátkou lze uvést ochranu lokálně usídlených menšin, respekt k existujícím historickým celkům s odlišnou politickou strukturou osídlení nebo posílení místních zájmů. Zvolené členění, jak je patrné z tabulky a skutečnosti, že Praha tvoří etnicky, politicky a jinak homogenní osídlení, ovšem tyto hypotetické právní důvody popírá.

¹⁰ V diskusi zazněly i argumenty, které měly vyjádřit věcné důvody přijatého usnesení, ale ty se ponejvíce míjely s logikou přijatého opatření obecné povahy. Například argument usnadnění možnosti výběru kandidátů je v rozporu s obecnou logikou, protože výběr je vždy snazší, je-li možné vybírat z většího množství variant. Užší vazba mezi politikem a voličem pak stěží obstojí při pohledu na mapu rozdělení.

¹¹ Algoritmizace přezkumu opatření obecné povahy je ustálený procesní standard nastolený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod číslem 740/2006 Sb. NSS.

[46] Jediné co by bylo možné považovat za formální náznak věcného odůvodnění, je vystoupení radního Blažka, jenž v diskusi uvedl předložený návrh mimo jiné těmito slovy¹²: „Upozorňuji, že existuje hranice 5 % i pro volby do zastupitelstev obcí. Umožňuje to mimo jiné i daleko lépe oslovit voliče ze strany jednotlivých kandidátů, nejen ve směru k výběru Pražanů ke kandidátům do zastupitelstva a k potenciálním budoucím politikům, ale naopak těmito politikům umožňuje daleko lépe se soustředit na ten který daný volební obvod a sám sebe co nejlépe odprezentovat, svou práci, svou osobnost. Nejen je to správné, ale i blud voličů po tom je obrovský. Ukázaly to parlamentní volby. Jsem přesvědčen, že 7 volebních obvodů umožňuje lokálním uskupením, které by na celopražském poli neměli šanci. V některých byt' velkých městských částech je pro ně daleko jednodušší 5%oní klauzuli překročit v jednotlivých volebních obvodech než celopražsky, protože samozřejmě málokdo v Divoké Šárce ví, co se děje na Jižním Městě či naopak“.

[47] Tyto důvody jsou v podstatě nesrozumitelné a ve své logice nemohou obstát, k tomu více v argumentaci pod body 2.2., 2.3. a 2.4. této stížnosti, a to ani jako odůvodnění špatné leč věcně existující. Jde o soubor argumentů mimo jiné vnitřně velmi rozporný¹³. Soud je měl na základě návrhu kriticky přezkoumat, ale nestalo tak, což svědčí o absolutní nepoužitelnosti a zmatečnosti těchto důvodů. Za problematické lze naopak považovat to, že Nejvyšší správní soud také mlčky akceptoval jako věcný důvod opatření procesní argumenty ze stanoviska právního zástupce odpůrce v řízení o jeho přezkumu, což samo sobě není právně v pořádku. Vadu nezákonnosti nelze odstranit v řízení, které má tuto vadu zjistit.

[48] Stěžovatelé podotýkají, že i sám Ústavní soud při hodnocení ústavnosti běžných zákonů zkoumá racionalitu sporné právní normy, tedy zda norma směřuje k účelu, pro který byla přijata. K tomuto testu, jenž je aplikovatelný i na opatření obecné povahy, je ovšem možné přistoupit pouze se znalostí účelu, pro který byla norma přijata. V případě opatření tento požadavek, který je s ohledem na ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy a ust. čl. 2 odst. 2 Listiny plně legitimní, platí totéž.

[49] Přijetí rozhodnutí pouze na základě procesních ustanovení bez věcných důvodů je pak, pokud budeme tento postup promítat do roviny filozofickoprávní, v podstatě výkonem moci sám o sobě. Stát nebo jiný nositel moci, který moc uplatňuje jen proto, že prostě může, je model uplatnění moci, který nemá v demokratické společnosti místo. Typově je takové uplatnění moci běžné ve společnostech autoritářských. V rovině platného práva je pak tento postup v rozporu s ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého státní moc slouží všem občanům.

[50] Stěžovatelé tedy mají za to, že přijaté opatření bylo přijato bez opory v hmotném právu, protože nesloužilo k ochraně žádného právního nebo právem chráněného zájmu. Jako takové pak vyvolalo zásah do subjektivních práv, který ani nemohl být legitimizován ochranou práv jiných. Ke konkrétnímu zásahu do subjektivních práv se stěžovatelé vyjadřují dále.

2.2. Porušení principu rovnosti hlasů

[51] Jedním z principů volebního práva, který má oporu ve všech pramenech volebního práva, včetně ústavních zákonů a mezinárodních smluv, je princip rovného volebního práva popisovaný taktéž jako princip rovnosti hlasů (čl. 102 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny a čl. 25 písm. b) Paktu).

[52] Věcným obsahem tohoto principu je jednak to, že při posuzování hlasů mají všechny z nich stejnou váhu a jednak to, že při obsazování (volbě) více osob je systém pokud možno v rámci možností konstruován tak, aby se počet osob zastoupených jedním zástupcem (poslancem, zastupitelem) pokud možno blížil počtu osob zastoupených jiným zástupcem shodného postavení. Při každém rozdělení

⁽¹²⁾ Jedná se o část projevu, kterou jako jedinou je možné považovat za věcnou.

⁽¹³⁾ Například možnost prosazení individuálních voličských preferencí je v prostředí neděleného území statisticky snazší.

území na volební obvody dochází zákonitě k nerovnosti hlasů, pokud pomíneme teoretickou, ale nepravděpodobnou možnost, že obvody jsou početně obsazeny stejným počtem voličů. Tato nerovnost ovšem musí být v rámci možností minimalizována právě na nezbytný rozsah. Pokud je tedy určitý obvod o deset procent početnější než jiný, je logické, aby měl počet zástupců o deset procent vyšší, pokud je to aritmeticky více či méně možné.

[53] V souzeném případě proběhly volby tak, že rozdíly mezi jednotlivými obvody dle tabulky č. 2 v narativní části této stížnosti dosahovaly ve dvou případech přes 6 % (obvody č. VI. a č. VIII.), v dalších dvou případech přes 11 % (obvody č. IV. a č. V.) a jednom dalším případě přes 16 % (obvod č. III.) oproti počtu oprávněných voličů v obvodu nejméně početném (obvod č. II.). Naopak jediný obvod nejspíš dodržel rozumně akceptovatelnou odchylku necelých 4 % (obvod č. I.)¹⁴.

[54] Jakkoliv žádný princip volebního přepočtu nemůže být absolutní, plyne naopak z logiky věci, že pokud zákon pro případ rozdělení území obce do obvodů umožňuje, aby v početně silnějším obvodu bylo voličů více, tak je nezbytné, pokud tomu tak skutečně, aby početně silnější obvod byl skutečně zastoupen silněji. Jinými slovy, pokud například obvod č. III má o 16,91 % více oprávněných voličů, lze legitimně požadovat, aby měl i o 16,91 % silnější zastoupení. Je sice možné vést diskusi, jak zaokrouhlit výsledek, který vznikne výpočtem 16,91 % z 9 mandátů, tedy 1,5219 mandátu. Nicméně taková diskuse má pouze dvě možná řešení: buďto jeden nebo dva mandáty, nicméně za žádných okolností mandát žádný.

[55] Z hlediska obvyklých pravidel zaokrouhlování mandátů, která platí pro volby do poslanecké sněmovny, platí, že by měl mít III. obvod mandátů 11. Za určitých okolností, pokud by bylo krajně akceptovatelné, že lze počet převyšující polovinu mandátu zaokrouhlit směrem dolů, bylo by možné vést úvahu, že mandátů má být 10. V každém případě je počet 9 mandátů nedostatečný a projevem porušení principu rovnosti hlasů. Argument založený na nedělitelnosti mandátu ve světle rozdílu v počtu voličů větším než počet voličů vytvářejících jeden mandát nemůže obstát jako argument pro zachování jejich stejného počtu¹⁵. Nesrovnalost v počtu mandátů a tudíž v nerovnosti hlasů je zjevná z této tabulky:

Tabulka č. 4

| číslo volebního obvodu | počet mandátů | odchylka v počtu oprávněných voličů oproti nejmenšímu obvodu | přepočet odchylky na počet mandátů nezaokrouhlený | přepočet odchylky na počet mandátů zaokrouhlený na celá čísla |
|------------------------|---------------|--|---|---|
| I. | 9 | 3,83% | 9,34 | 9 |
| II. | 9 | 0,00% | 9 | 9 |
| III. | 9 | 16,91% | 10,52 | 11 |
| IV. | 9 | 12,49% | 10,12 | 10 |
| V. | 9 | 11,07% | 10 | 10 |
| VI. | 9 | 6,22% | 9,56 | 10 |
| VII. | 9 | 6,17% | 9,55 | 10 |

[56] Z tabulky je patrné, že důsledky nerovnosti se týkají pěti ze sedmi volebních obvodů. Celkem se nerovnost týká 690.345 oprávněných voličů z celkového počtu 944 866 oprávněných voličů. Vyjádřeno procentní mírou je zkrácením vlastního hlasu postiženo 73 % oprávněných voličů.

⁽¹⁴⁾ K podrobnostem viz shora tabulky č. 1 a 2.

⁽¹⁵⁾ Pro účely této úvahy jsou potlačeny teoretické úvahy o rovnosti subjektů ve federaci a podobné státoprávní konstrukce, které nelze v řešení této otázky smysluplně uplatnit.

V počtech mandátů pak je tato většina pak zkrácena o šest mandátů, což je počet, který není možné považovat v kontextu politické rovnováhy za bezvýznamný.

[57] Tomuto vypočtu nelze ani argumentačně čelit tím, že za aritmetickou normu bude považován naopak přepočtení mandátů v početnějších obvodech, kdežto méně početné obvody budou považovány za výjimečně více zastoupené, přičemž za přiměřený počet mandátů pro druhý obvod by bylo možné považovat třeba počet osmi či sedmi mandátů. Tato úvaha neobstojí proto, že počet devíti zastupitelů je v podmínkách hlavního města Prahy minimální úroveň zastoupení v jednom volebním obvodu a za standard nelze považovat číslo nižší, které jde pod takto nastavenou zákonnou hranici.

[58] Z hlediska ústavnosti, která nemůže ospravedlnit nerovnost hlasů odůvodněnou jinak než nedělitelností mandátu, nemůže takové zkrácení aktivního a pasivního volebního práva obstát. Z hlediska důsledků jde jak o zkrácení práva voličů, kteří mají právo na minimální reprezentaci danou zákonem, tak o zkrácení práv kandidátů, jejichž šance na zvolení je takto omezena pod míru přípustnou zákonem.

[59] Otázkou porušení rovnosti hlasů se zabýval i v důsledku podání volební stížnosti (návrhu) jednak účastník řízení a jednak Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Ao 4/2010. Zatímco první z nich se odkázal na závěry toho druhého, popřípadě je stručně zopakoval, tak druhý z nich se otázkou rovnosti hlasů zabýval poměrně široce a metodologicky místy správně a místy nesprávně. Aplikace srovnání s volbami do senátu, kde je tolerance k rozdílům mezi obvody, jejichž hranice může být historická, neobstojí, protože v případě jednomandátových obvodů odpovídá jednomu mandátu 100% voličů, kdežto v devítimandátových obvodech pak odpovídá jednomu mandátu 11% voličů¹⁶.

[60] Za metodologicky vadné je pak zapotřebí považovat poměrování přijatelnosti absolutními čísly procentní odchylky, aniž by bylo vyjádřeno kolik mandátů tato procentní odchylka představuje. Za právně obhajitelnou hranici není možné považovat konkrétní počet procent, tedy 5%, 10% nebo 15 %, ale naopak hranici počtu mandátů. Pokud se bude přepočtení hlasů lišit o třetinu mandátu je zjevné, že žádné jiné rozdělení mandátů nevytvoří spravedlivější distribuci mandátů, naopak pokud se liší o více než o jeden a půl mandátu, je zjevné, že v testu zákonnosti a ústavnosti takový rozdíl neobstojí.

[61] S ohledem na uvedené tedy mají stěžovatelé za to, že při volbách byl podstatným a neodstranitelným způsobem porušen princip rovnosti volebního práva. Právo na rovnost hlasů bylo porušeno jak v rovině aktivního, tak v rovině pasivního volebního práva. V těch volebních obvodech, které jsou mandátově nedostatečné, jsou voliči nedostatečně zastoupeni a bylo zkráceno jejich právo zvolit si dostatek zastupitelů podle své volby. Konkrétní kandidáti pak byli zkráceni na svém právu být zvoleni, pokud by byla přiznána hlasům jejich voličů rovnost. Účastník řízení pak porušil právo stěžovatelů tím, že mu v tomto rozsahu nepřiznal ochranu právem předvídanou.

2.3. Porušení principu poměrného zastoupení

[62] Z hlediska rámce daného ústavním pořádkem je nerozhodné, zda zákonodárce stanoví pro volby do zastupitelstev obcí volební systém většinový nebo poměrný. Oba principy ustavení

⁽¹⁶⁾ Identickou metodologickou chybu činí, byť v omezeném rozsahu, usnesení Ústavního soudu vydané pod sp. zn. I. ÚS 360/98 ze dne 8. prosince 1998, publikované pod U 74/12 SbNU 545. Citované usnesení bylo ovšem odmítacím usnesením, kde byl test ústavnosti proveden více než zběžně, a to pouze v hypotetické rovině. Stěžovatelé mají ovšem za to, že na tomto usnesení nelze argumentačně stavět, protože jeho konstrukce dovedena do důsledku neobstojí právě pro srovnávání nesrovnatelných aritmetických veličin.

zastupitelského sboru jsou v zásadě rovnocenné. Ústavodárce stanovil, že jedna z komor parlamentu je volena jedním systémem, kdežto druhá druhým. Základním poselstvím ústavodárce v tomto směru je pak odlišnost obou systémů. V případě volby zastupitelstva, které je jednokomorové, tato volba na úrovni ústavního textu ztratila smysl. Zákonodárce zvolil jako jednu ze dvou možností systém poměrného zastoupení. Provedením této volby je ovšem vázán jak on sám tak orgány, které mají zákon naplnit.

[63] K rozdílu mezi principem většinové volby a principem poměrného zastoupení je třeba podotknout, že politická teorie, která zkoumá oba tyto systémy empiricky v praxi, zná jejich mnohé podoby a oběma z nich přiznává schopnost plnit ve společnosti funkci vytvoření legitimačního řetězce mezi občanem a státní mocí. Na druhou stranu ovšem politologie neuznává tyto dva možné systémy jako krajní varianty určitého kontinua. Jakkoliv je technicky možné postupnou redukcí počtu mandátů ve volebním obvodu vytvořit více či méně plynulý přechod mezi principem většinovým a poměrným, tak jejich kombinace selhávají ve vytvoření funkčního systému, jehož funkčním prvkem je politická konkurence a změna vlády¹⁷. Za kombinaci obou systémů pak lze považovat příliš vysokou omezovací klauzuli pro postup do rozpočítání mandátů nebo stanovení většího počtu obvodů s menším počtem mandátů. Jinými slovy lze konstatovat, že funkční může být jak systém většinový, popřípadě systém poměrného zastoupení, ale jejich kombinace nikoliv.

[64] Jakkoliv jsou úvahy v předchozím odstavci úvahy ryze politologické, nelze pominout skutečnost, že právo má také nějaký účel, jehož efektivní dosažení je třeba hledat i v oblasti poznání společenských věd. Sám Ústavní soud ve své judikatuře, kterou hodnotil právní úpravu výkonu volebního práva, při svých úvahách bral v úvahu funkční obsah zkoumaných norem v teoretickém prostředí *pro futuro*. Ústavní soud se při testu ústavnosti také zabývá otázkou, zda zkoumaná norma splňuje požadovaný prvek racionality, tedy zda směřuje k cíli touto normou vytyčenému. V případě přezkumu jiných právních aktů (opatření obecné povahy, výsledek voleb, rozhodnutí), které jsou nenormativní nebo pouze hybridně normativní, má také smysl si klást otázku, zda tato akty směřují k naplnění cíle, který zákon předpokládá.

[65] Jakkoliv je v rovině ústavního práva nerozhodné, zda zákonodárce zvolí pro obsazení zastupitelstev systém většinový nebo poměrný, tak není nerozhodné, zda tento výsledek své volby zatíží takovou modifikací, která zvolený systém zbaví svého účelu. Tutéž úvahu pak lze vést i o vytvoření prostoru pro modifikaci *ad hoc*, kterou bylo rozdělení území obce na volební obvody.

[66] Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku č. j. 4 Ao 4/2010-195 myšlenku, že zákonodárce není vázán určením, zda systém obecních voleb bude většinový či poměrný. S tímto závěrem nelze než souhlasit. Dále se soud vyjádřil v tom směru, že tento fakt pak umožňuje i to, aby zákonodárce provedl tuto volbu zákonem a to jednak tím, že systém nějakým způsobem označí a poté jej naplní konkrétními pravidly. I tento myšlenkový závěr je dle stěžovatelů platný. Dle stěžovatelů už ovšem nelze připustit další závěr soudu, tedy úvahu, že systém jako takový je definován souhrnem pravidel, z nichž jedním z nich je i možnost dělení území obce na obvody, přičemž toto pravidlo má stejný normativní význam a úroveň jako pravidlo označující systém za poměrný.

[67] Dle stěžovatelů je zapotřebí odlišit jednak ta ustanovení zákona, která mají ryze technický charakter a ta ustanovení zákona, která nemají sama o sobě bezprostřední normativní dopad, ale slouží jako interpretační vodítko pro jiná ustanovení zákona. Pokud by platil závěr soudu, nemusel by zákonodárce systém nijak označovat, ale stačilo by mu pouze jej definovat souhrnem pravidel a ponechat na politické teorii, aby jej popsala. To zákonodárce neučinil a naopak učinil to, že systém označil jako poměrný (§ 2 zákona o obecních volbách). Tento samotný fakt nemůže být normativně bezvýznamný, ale naopak má význam pro výklad zbytku zákona. Skutečnost, že tato interpretační

⁽¹⁷⁾ Sartori, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství*. SLON, Praha 2001, ISBN: 80-85850-94-X, str. 53 an., str. 62.

klauzule je v samém úvodu zákona a stojí rovnocenně vedle jiných ústavních principů volebního práva, tento závěr jen podtrhuje. Citace: § 2 *Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním²⁾ podle zásad poměrného zastoupení.* Odkaz pod číslem [2] pak je odkazem na samotnou Ústavu.

[68] Z uvedené tedy plyne, že princip poměrného zastoupení by měl být výkladovým vodítkem pro celý zákon. Zvolil-li zákonodárce poměrný systém, měl by být zákon pak vykládán důsledně v jeho duchu. Pokud pak zákon předpokládá proceduru, která jej naplňuje, je ten, kdo má určitý prostor pro svou úvahu, tímto vodítkem vázán. V případě naplnění procesních ustanovení, kterým je zjevně i ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách, má tato hmotněprávní norma (§ 2 zákona o obecních volbách) klíčový význam při určení hranic hmotného práva, která musí příslušný orgán respektovat. Rozhodně pak není přípustné, aby postupem podle ust. § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o obecních volbách byl popřen základní funkční princip celého zákona. Stěžovatelé mají za to, že pokud zákonodárce zvolil princip poměrného zastoupení, je tato volba závazná i pro postup podle tohoto zákona, kterým má být zákon naplněn.

[69] Systém poměrného zastoupení má své principy a obsahuje určité modifikace, které mohou kompenzovat některé jeho nevýhody. Pětiprocentní klauzule je pak přípustnou modifikací, která z dlouhodobého hlediska má integrační účinek a redukuje počet politických subjektů tím, že je motivuje k integraci, kdežto klauzule vyšší je pak porušením funkčnosti systému jako celku. Pokud rozdělení území obce vede ke zvýšení klauzule nad míru v této obci jinak obvyklou, je to porušením principu poměrného zastoupení a nepřípustným zavedením systému hybridního, jehož podoba překračuje nedovoleným způsobem rámcem stanovený zákonodárcem.

[70] Je samozřejmě diskutabilní, zda tento závěr obстоjí v situaci, kdy v jiných obcích je teoreticky možné, že klauzule bude téměř dvacetiprocentní (v důsledku aplikace ust. § 27 odst. 1 písm. c). Stejně tak je legitimní si klást otázku, proč stěžovatelé brojí proti výsledku, který zákon výslovně předpokládá, pokud hranici minima mandátů stanovil na devět. Počet devíti mandátů se zachováním d'Hontovy metody výpočtu výsledku vede k výsledku, který stěžovatelé považují za nezákonný a protiústavní.

[71] I s takto vyslovenými a legitimními tezemi lze ovšem polemizovat. Jednak je třeba připomenout, že zákon o obecních volbách je obecnou normou, která je aplikovatelná na všechny obce. To platí jak o obci, kde je pět obyvatel, tak o obci, kde jich je milion. Politické obce menších obcí a menších měst mají jinou vnitřní strukturu, jinou dynamiku a logiku vzájemných vztahů. V menších obcích není typický výskyt politicky profilovaných menšin s voličskou podporou mezi pěti a deseti procenty, ale naopak výskyt dvou či tří větších subjektů nebo uskupení nezávislých kandidátů. V takovém případě nepředstavuje aplikace vyšší klauzule faktický zásah do svobodné soutěže politických sil, protože reálná distribuce podpory, větší předvídatelnost volebního výsledku v důsledku znalosti poměrů vytváří situace, kdy kandidují skutečně subjekty, jejichž šance jsou reálné. V jiných a to menších obcích je také běžná jiná geografická distribuce zájmů, kdežto Praha tento jev nezná a zájmová struktura politické obce není geograficky podmíněna.

[72] V Praze, jejíž voličská obec má z politologického hlediska parametry spíše menšího státu než většího města, je třeba brát v úvahu, že typickým znakem politického života jsou právě menší subjekty, jejichž podpora osciluje okolo pěti procent, přičemž tento jev je v Praze trvalý¹⁸. V takové situaci je pak otázka omezení poměrnosti systémem zavedením většinového prvku v tomto případě i faktickým zásahem do subjektivních práv. Zákon sice předpokládá počet devíti mandátů, jenž ke zvýšení klauzule vede, ale je třeba podotknout, že pásma počtu obyvatel podle písmen a), b) a c) dle ust. § 27 odst. 1, jsou vedena 1 – 10 000 obyvatel: minimálně 5 zastupitelů, 10 000 – 50 000 obyvatel: minimálně 7

⁽¹⁸⁾ Není zcela nezajímavé a od věci, že Praha je současně i krajem, u něž dělení na volební obvody není přípustné. Praha je navíc druhým nejpčetnějším krajem.

zastupitelů a více 50 000 obyvatel: minimálně 9 zastupitelů. Tato škála je kalibrovaná v rozsahu 1 až 50 000 obyvatel, což je méně než 5 % obyvatel Prahy. Jakkoliv jde o zákonem stanovenou škálu, je třeba pro její aplikovatelnost v podmínkách Prahy vzít v úvahu, že hodnoty, které upravuje a vnitřně odlišuje, se pohybují v demografické realitě obcí dvacetkrát menších¹⁹.

[73] Bylo by naopak logické, aby větší obce měly minimální počet zastupitelů v každém obvodu ještě vyšší. Zákon to sice výslovně nestanoví ale dle stěžovatelů je počet devíti mandátů aplikovatelný pouze omezeně. Bylo by teoreticky možné si představit dělení velké obce na obvody po dvaceti zastupitelích, přičemž v jedné z menších čtvrtí, která je zájmově a politicky odlišná, je pak možné vytvořit obvod o devíti mandátech, pokud to slouží k ochraně zájmů obyvatel tohoto obvodu a počet jeho obyvatel to vyžaduje. Zákon je třeba vykládat tak, že počet devíti mandátů je aplikovatelný, pouze tehdy, kdy to funkčně nediskvalifikuje celý systém. Ustanovení nelze vykládat jako neomezenou licenci k postupu bez ohledu na důsledky tohoto postupu ve světle principů celého zákona.

[74] Stěžovatelé zde nemohou necitovat nálezy Ústavního soudu vydané pod sp. zn. II. ÚS 276/96: *Jestliže účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR, zák. č. 247/1995 Sb., je realizovat svobodnou soutěž politických sil dle čl. 22 Listiny a blíže upravit základní právo volit a být volen dle čl. 21 Listiny, přičemž výkon těchto práv je podstatnou náležitostí demokratického právního státu, pak skutečně s tím důsledkem, že budou při interpretaci a aplikaci tohoto zákona eliminovány formálně pozitivistické přístupy. Výklad práva založený na úvaze, že pokud ust. § 27 věty druhé návětí odst. 1 rozdělení umožňuje, je tedy zákonné, je přístup formálně pozitivistický.*

[75] K věcnému obsahu právních důsledků existence poměrného systému se pak Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu vydaném pod sp. zn. Pl. ÚS 25/96, ve kterém konstatoval: „*Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však obrozit demokratickou substanci voleb. Vždy je také třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve Sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli.*“

[76] Z těchto důvodů tedy považují stěžovatelé v tomto případě rozdělení území hlavního města Prahy za krok, který je porušením zákonem stanoveného principu poměrného zastoupení. Překročením zákonného rámce, zavedením většinových prvků a vytvořením hybridního volebního systému byla pak nepřipustně omezena svobodná soutěž politických sil garantovaná čl. 22 Listiny.

2.4. Porušení principu svobodné politické soutěže a předvídatelnosti jejích pravidel

[77] Svobodná politická soutěž je funkčně podmíněna tím, že jsou známa její pravidla. Jakkoliv je například existence pětiprocentní klauzule obhajitelná jako přípustné omezení, které je odůvodněné zájmem na integraci menších politických subjektů, tak její existence je obhajitelná pouze pokud za současného předpokladu, že je tato klauzule dostatečně známa, aby politické subjekty mohly s jejím uplatněním počítat a adaptovat se na ni. Zavedení procentního prahu může plnit svou motivačně integrační funkci pouze v čase. Vytvoření volebních obvodů, které má regionalizovat a lokálně podmínit vazbu politického zastoupení, také může působit pouze tehdy, pokud je účastníkům politických a volebních vztahů známo dostatečně dlouhou dobu. Účinek agregace politických zájmů je založen na racionálním chování akterů politických procesů, kteří se přizpůsobují podmínkám. Musí jít ovšem o podmínky předem známé.

⁽¹⁹⁾ Parametrům běžné obce pak odpovídají městské části. I to se pak může jevit jako podpůrný argument pro úvahu, že volby v Praze by se více měly podobat volbám krajským. Zákon sice v tomto ohledu celkem nepochybně hovoří ve prospěch aplikace obecních voleb, ale při výkladu zákona a volbě různých variant jeho naplnění je naopak třeba brát v úvahu celý kontext právního řádu a situací, které reguluje.

[78] Legitimita omezení principů poměrného zastoupení prvky většinového systému (omezující klauzule) je pak dána především účinkem, který vyvolávají a který spočívá v integračním úsilí menších stran a posílení funkce agregace politických zájmů.

[79] Aktéři, kteří znají nebo odhadují své politické perspektivy, se chovají tak, aby v podmínkách obstáli. Například stěžovatelé pod bodem i) a pod bodem j) vyhodnotili svou situaci tak, že není jisté, zda každý z nich samostatně dosáhne pětiprocentní omezující klauzule a proto uzavřeli volební koalici, protože tak se jejich šance zvýšily a tato koalice pak skutečně dosáhla výsledku, pro který byla uzavřena. Naopak stěžovatel pod bodem k) vyhodnotil své šance tak, že dosáhne kýženého zákonem předpokládaného výsledku bez potřeby koalice. Odhady všech pak byly ve vztahu k zákonným předpokladům správné. Aktéři politických procesů se zachovali racionálně a brali v úvahu pravidla, která jim byla známa.

[80] V souzeném případě bylo rozhodnutí o rozdělení obce přijato 59 dnů před posledním dnem registrace kandidátních listin.

[81] Vzhledem k tomu, že pravidla byla změněna krátce před registrací kandidátů, nestačili stěžovatelé své politické strategie přizpůsobit těmto podmínkám, v důsledku čehož pak utrpěli volební neúspěch. Jakkoliv lze zpochybnit věcnou zákonnost přijatého rozhodnutí o rozdělení území hlavního města na volební obvody, tak jeho největší slabinou je právě to, že nemohlo vyvolat regulativní účinek, který má vyvolat každá podobná norma. Namísto toho, aby aktéři v čase přizpůsobili své strategie podmínkám, tak přijaté rozdělení vyvolalo v podstatě chaos. Jestliže politické strany strukturovaly svou nabídku kandidátů v podobě jedné skupiny kandidátů a nyní najednou musely vytvořit v krátkém čase sedm samostatných skupin těchto kandidátů, tak takový postup stěží může být uvážený. Otázky uzavírání koalic a vytváření kandidátských týmů nejsou otázky řešitelné v řádu dnů ale v řádu měsíců.

[82] Rozdělení území hlavního města Prahy pak představovalo změnu pravidel politické soutěže, která ji změnila hned v několika ohledech. Jednak se změnila omezující klauzule, jejíž překonání bylo nezbytné k získání mandátu a jednak se změnila struktura kandidátních listin, což sebou nese odlišnou propagaci, kampaň apod. Vzhledem k tomu, že šlo o změnu nečekanou, nepředvídanou a zásadní, tak dopad této změny představoval faktickou nepředvídatelnost pravidel politické soutěže.

[83] Dle čl. 1 Ústavy je Česká republika demokratický a právní stát. Faktické mechanismy, kterými jsou zaručeny nástroje demokratické vlády, jsou pak podřízeny právu. Princip předvídatelnosti, závaznosti a minimální trvalosti pravidel politické soutěže patří mezi tato pravidla a jejich porušení činí z politické soutěže v podstatě hru bez pravidel s prvky nejistoty a nahodilosti, která významným způsobem podlamuje důvěru občanů v autenticitu legitimačních procesů, na kterých je demokracie vystavěna.

[84] Psychologický aspekt důvěryhodnosti procesů voleb přitom nelze podceňovat, protože k funkci institucí demokratického státu je nezbytné, aby jeho občané měli minimální důvěru v legitimační základ jeho institucí. V případě selhání této důvěry pak nemůže sebelépe zvolená reprezentace plnit svou funkci, pokud za ni není považována.

[85] Je třeba také vzít v úvahu, že je z hlediska nezbytnosti vytváření politické vazby mezi voličem a politikem nezbytné, aby tento vztah byl po dobu výkonu mandátu postaven najisto. Zastupitel komunikuje se svou politickou obcí u vědomí dočasného mandátu a možnosti jeho obhajoby. Je vskutku obtížně představitelné, že zastupitel po dobu trvání mandátu neví, kdo jej bude volit, jako politické obci nebo části se tedy reálně zodpovídá.

[86] Z těchto důvodů tedy bylo rozdělení území hlavního města Prahy na volební obvody v okamžiku bezprostředně předcházejícím volbám prvkem, který významně nepředvídatelně zasáhl do svobodné soutěže politických stran. Tuto soutěž učinil v podstatě nepředvídatelnou a vymykající se předem daným pravidlům. V konkrétní rovině pak stěžovatelé poukazují na to, že přizpůsobili své volební strategie platným podmínkám. Pokud by byly zachovány, byli by jejich kandidáti – stěžovatelé pod body c) a h) nepochybně zvoleni. Okamžitou a nepředvídatelnou změnou pravidel, na kterou se nestihli adaptovat (například uzavřením širší koalice), pak byli poškozeni.

[87] Naopak za akceptovatelné by považovali, pokud by tato změna byla přijata rok před konáním voleb. V takovém případě je možné, aby se subjekty s menší očekávanou politickou podporou na tuto změnu pravidel adaptovaly.

[88] Stěžovatelé namítají tento stížní důvod jako důsledek ustanovení zákona, které považují z důvodů specifikovaných shora za protiústavní. V této části své stížnosti rozebírají konkrétní dopady aplikace ustanovení, jehož rozpor s ústavní pořádkem popisují shora. Tímto také poukazují na aplikační vazbu mezi protiústavností zákona a konkrétním porušením subjektivních práv.

2.5. Porušení principu ochrany politických menšin

[89] Jakkoliv by byl postup rozdělení území teoreticky zákonný a ústavně konformní, nespĺňuje podmínku, kterou klade na každý politický proces ústavní pořádek, tedy že rozhodování většiny dbá ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy). Politická teorie staví do protikladu princip reprezentability a governability. Zatímco první princip usiluje o co nejuvěrnější politické zastoupení, druhý pak toto zastoupení omezuje ve prospěch snazšího a efektivnějšího vládnutí.

[90] České ústavní právo tím, že obsahuje ust. čl. 6 Ústavy se kloní výrazně k velmi silnému principu reprezentability a změna pravidel v jeho neprospěch na úkor politických menšin za účelem snazšího vytváření vládní (radniční) většiny jde pak proti pravidlu Ústavy. Postup zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým byla fakticky změněna volební pravidla, je značným posunem od principu reprezentability směrem k principu governability. Jakkoliv je tento posun technicky možný, je v rozporu s principem Ústavy, který naopak velí aktérům politických procesů dbát zastoupení politických menšin. To platí i pro rozhodování zastupitelstva při dělení území obce na volební obvody, tak pro přezkum takového rozhodnutí či pro soudní přezkum voleb takto proběhnuvších.

[91] Ústavní soud se integračními stimuly, které omezují princip reprezentability, již zabýval, a to mimo jiné v nálezu Pl. ÚS 25/96 vyhlášeným pod č. 88/1997 Sb., který se týkal pětiprocentní omezovací klauzule. Ústavní soud tehdy prohlásil tuto klauzuli za ústavně konformní a shledal, že jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je přípustné, jde-li o minimální zásah umožňující vznik zastupitelského sboru schopného plnit své funkce. Takto nastavenou hranici je ovšem třeba považovat krajní a nepřekročitelnou její další překročení pak zakládá rozpor s ust. čl. 6 Ústavy.

[92] V souzeném případě je pak navíc paradoxní to, že ustanovení, které má sloužit jako nástroj ochrany menšin (etnických, lokálních, zájmových, jazykových, kulturních, politických či jakýchkoliv jiných) bylo naopak použito tak, že vyvolalo potlačení principu ochrany politické menšiny.

2.6. Zneužití ustanovení práva k jinému účelu

[93] Právo obecně zakazuje užít jakýchkoliv nástrojů práva k jiným účelům, než k těm, pro které byly tyto nástroje vytvořeny. Stěžovatelé mají za to, že skutečným účelem přijetí usnesení zastupitelstva

rozdělujícího území hlavního města Prahy na více volebních obvodů bylo znevýhodnit ty politické strany, u nichž byl předpoklad menšího volebního zisku. Takový účel je pak v rozporu s právem, protože nástroj rozdělení území obce k tomuto cíli rozhodně neslouží.

[94] Stěžovatelé jsou si vědomi, že toto jejich tvrzení se může jevit sporné, protože dokázat skutečný úmysl při přijímání kolektivního rozhodnutí je právně v podstatě nemožné. Právo ostatně ani neodvozuje úmysl abstraktního normotvůrce od pohnutek členů kolektivního orgánu, který tuto normu přijímá. Naopak odvozuje úmysl normotvůrce od formálních procesů, které tomuto přijetí předcházejí (důvodové zprávy, připomínkového řízení a pod.). Pro účely této úvahy pak stěžovatelé zdůrazňují, že za právně podstatný považují převládající úmysl politické většiny ve sboru, jenž rozhodnutí přijal. Mají za to, že i tento úmysl může být platným argumentem vedoucím k závěru o zneužití práva.

[95] Veškeré úvahy o skutečném úmyslu stěžovatelé mohou stavět pouze na nepřímých důkazech a úvahách, které se mohou jevit jako spekulativní. Stěžovatelé si toho jsou vědomi a činí tak s rizikem, že jejich argumentace nebude akceptována, nicméně považují za svou povinnost tuto námitku uplatnit.

[96] Hlavní město Praha disponuje politickou obcí, která je lokálně nevyhraněná. Voličské preference se podle území nijak neliší a ve smyslu regionalizace zájmů je hlavní město geograficky heterogenní. Výjimku z tohoto pravidla tvoří některé okrajové čtvrti, ve kterých voliči preferují místní (zpravidla nezávislé) kandidáty, kteří politicky hájí zájmy na ochraně před postupující urbanizací pražského předměstí. Tato odlišnost se ovšem projevuje především při volbě do zastupitelstev těchto městských částí a v případě volby do zastupitelstva hlavního města Prahy není zpravidla volba těmito zájmy ovlivněna.

[97] Politická obec Prahy je naopak typická tím, že v ní mají dlouhodobě silnější zastoupení menší politické subjekty, které oscilují v rozmezí mezi pěti až deseti procenty volební podpory. Tyto subjekty jsou do značné míry proměnlivé, ale elektorát, který je volí, je stálý. Distribuce volební podpory je tedy osobě znalé pražských poměrů vždy známá a je do značné míry předvídatelná.

[98] Stěžovatelé poukazují na skutečnost, že přijetí usnesení zastupitelstva nepředcházela žádná odborná či politická diskuse v médiích. Návrh neprošel standardním procesem politické diskuse mimo plénum zastupitelského sboru, jak důležitá rozhodnutí procházejí. Podkladem k přijetí návrhu není žádná úvaha, studie či analýza, která by jej věcně odůvodňovala.

[99] Ze stenozáznamu je zjevné, že nařčení z účelovosti bylo předmětem diskuse nad návrhem. V této souvislosti stěžovatelé podotýkají, že diskuse v plénu zastupitelského sboru je jedním z formálních pramenů poznání úmyslu normotvůrce. O účelovosti mezi představiteli politické opozice nebylo pochyb, přičemž její výklad byl shodný, bez ohledu na politickou orientaci oponentů návrhu. Z toho je zjevné, že dovodit tuto účelovost nebylo s ohledem na znalost fungování pražské voličské obce obtížné.

[100] V řízení vedeném před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Ao 4/2010 byl možný diskriminační dopad testovaného usnesení zastupitelstva navrhovatelé předvídan a popsán. Soud je označil jako spekulativní. Poté se v procesu voleb odhad naplnil přesně tak, jak předvídali někteří stěžovatelé v předchozím řízení v roli navrhovatelů.

[101] Skutečnost, že návrh usnesení zastupitelstva nebyl nijak věcně odůvodněn na straně jedné a naopak na druhé straně skutečnost, že byl jeho účel shodně identifikován mnoha aktéry politických procesů, dále preventivně uplatněn v téže podobě před soudem a nakonec potvrzen ve volbách samotných, svědčí o tom, že skutečný účel byl zcela zjevný. Z hlediska možností poznání skutečného účelu kolektivního rozhodnutí není možné disponovat pádnějšími důkazy. Stěžovatelé se domnívají,

že pokud by se Ústavní soud tímto rozměrem protiústavnosti nezabýval, tak by zcela rezignoval na teoretickou možnost vyhodnotit jakoukoliv normu nebo opatření obecní povahy jako účelové.

[102] Zákaz zneužití práva, které je principem nejenom ústavního ale jakéhokoliv odvětví či úrovně práva, nabývá na ústavněprávní dimenzi v důsledku skutečnosti, že zneužití práva vedlo k porušení ústavním pořádkem chráněných principů volebního práva.

3. Vady napadeného rozhodnutí

[103] Napadené usnesení Městského soudu v Praze, které zamítá volební stížnost v podstatě odmítá shora uvedené námítky, které byly v jednodušší formě uplatněny v řízení před tímto obecným soudem. Porušení ústavním pořádkem zaručených práv napadeným usnesením tedy spočívá v tom, že toto usnesení nepřiznalo ochranu subjektivním právům, jak je jejich porušení popsáno shora.

[104] Vedle těchto nedostatků napadeného usnesení je zapotřebí zmínit samostatně další dvě skutečnosti, které důvodnost této ústavní stížnosti podtrhují.

3.1. Nesprávná aplikace testu proporcionality

[105] Jak předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný pod č. j. 4 Ao 4/2010-195, tak napadené usnesení vedou úvahy o přiměřenosti a provádějí zdánlivý test proporcionality. Jejich postup je ovšem věcně nesprávný. Testem přiměřenosti se zkoumá, zda omezení právem chráněného zájmu je odůvodněno zájmem jiným. V daném případě ovšem byl test prováděn ryze jednostranně a zkoumala se míra normativního posunu v otázce organizace voleb v rovině, zda je ještě přiměřená či únosná. Takto vedená úvaha je ovšem nesprávná. V testu proporcionality není možné vést úvahu, zda je nějaký postup únosný, pokud nevyvažují a neporovnávají takto založený úkor právě jinou předností. Kvalifikovaným porovnáním obou veličin je pak tento test proveden.

[106] Jednostranné zvažování, zda nějaký postup, který zasahuje do právem chráněných zájmů je sám o sobě přiměřený, je nepřijatelný, protože se tím opouští právní dogma, že každý zásah, každé omezení musí mít svůj věcný důvod a ten důvod musí být legitimní a seznatelný. Z těchto důvodů považují stěžovatelé provedené testy proporcionality za neúplné. Úplné by byly, pokud by soudy kvalifikovaně konstatovaly, že došlo k posílení určitých funkčních prvků a jejich posílení je natolik potřebné, že ospravedlňuje omezení principů rovnosti hlasů, zásady poměrného zastoupení a předvídatelnosti práva. K takové úvaze by soud ovšem nebyl hmotněprávně oprávněn.

3.2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

[107] Za vadu lze i považovat argumentační strukturu napadeného usnesení ve vztahu k tomu, jak napadené rozhodnutí odkázalo na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu označil některé námítky stěžovatelů (navrhovatelů) za předčasné a spekulativní. Odkázal je k případnému procesnímu postupu dle předpisů o soudním přezkumu voleb po volbách, pokud k předvídanému zásahu dojde, a popřel tak preventivní význam přezkumu opatření obecné povahy. V řízení o volební stížnosti, které pak předcházelo podání této ústavní stížnosti, stěžovatelé uplatnili tytéž námítky, ale ty byly paušálně odmítnuty mimo jiné i s odkazem na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu s dovětkem, že ten se s nimi již vyrovnal.

[108] V podstatě jde o řetězení odmítnutí argumentu pro předčasnost a následné odmítnutí téhož argumentu pro opožděnost. Procesní vina jde samozřejmě k tíži napadeného rozhodnutí, protože Městský soud v Praze měl vyjít vstříc požadavku Nejvyššího správního soudu na přezkum námitky v řízení o volební stížnosti. V obecné rovině pak poukazuje tento paradox na to, že soustava správního soudnictví nemá doposud jasně stanovenou hranici mezi preventivními postupy (*ex ante*) přezkumu opatření obecné povahy a léčebnými nebo spíše paliativními postupy (*ex post*) odstraňování nezákonnosti.

[109] V konkrétním dopadu pak tento postup účastníka řízení zakládá další souběžný stížní důvod spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a odepření práva, jenž ovšem dle názoru stěžovatelů nezakládá překážku přezkumu ostatních věcných stížních argumentů²⁰.

4. Porušení principů daných mezinárodním právem a mezinárodní srovnání s obdobnými situacemi

[110] V oblasti volebního práva neexistují žádné mezinárodněprávní standardy, které by měly povahy „*self executing*“ norem, popřípadě by vytvářeli tzv. „*hard law*“ ve smyslu teorie mezinárodního práva. Jediné kogentní mezinárodněprávní standardy definují stejné principy jako nejvyšší normy českého ústavního práva a zavazují státy aplikovat princip tajného, přímého a rovného hlasování.

[111] Jakkoliv je mezinárodní právo ve svých základních textech skoupé, existuje poměrně bohatá činnost mezinárodních organizací, které se otázkou praktických aspektů výkonu volebního práva zabývají. Jejich poznatky a doporučení pak jsou určitým vodítkem, které může sloužit jako inspirační zdroj při výkladu otázek, které jsou jinak svěřeny národnímu právu a orgánům národního státu.

[112] Obdobnou inspirační roli pak může sehrát poznání řešení srovnatelných právních otázek soudy jiných států. Jakkoliv jsou právní řády států odlišné, jsou odpovědi na základní otázky legitimacy volebních procesů a zasahování do nich v zásadě shodné, protože jejich řešení je odvozeno od vnímání demokracie, které je v mnoha státech shodné.

4.1. Rada Evropy, volební kodex

[113] Rada Evropy, která je mezinárodní organizací, jež definuje základní právní standardy v procesních otázkách demokracie a ochrany lidských práv, si zřizuje odborné orgány, které rozpracovávají a konkretizují jinak velmi obecné standardy ústavního a i volebního práva společně všem jejím členským státům. Jedním z těchto orgánů je tzv. Benátská komise. Plným názvem Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (*Commission européenne pour la démocratie par le droit*, tzv. *Commission de Venise*). Benátská komise je konzultační orgán parlamentního shromáždění Rady Evropy, kde mohou státy společně využívat informace a projednávat ústavní záležitosti, koncepce a projekty v této oblasti.

⁽²⁰⁾ Rozsah nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nezakládá nemožnost seznat skutkový stav a rozhodnout právní spor nastolený touto stížností. Věc je tedy projednatelná meritorně, jak je v praxi Ústavního soudu běžné, a to navzdory souběžnému porušení procesních práv. K tomu viz např. nálezy vydané pod sp. zn. I. ÚS 342/09, II. ÚS 2630/07, I. ÚS 1628/07 a II. ÚS 303/05.

[114] Komise připravuje ústavní studie, zprávy a publikace. K jejím činnostem též patří poradenství o přijímání ústav, ať už nových či revidovaných, příprava posudků o interpretaci základních národních a mezinárodních právních dokumentů a pomoc při řešení otázek volebního práva. Benátská komise je sestavena na odborném základě a její členové vykonávají svůj mandát volně a nezávisle na státech. Její výstupy nemají formální právní závaznost.

[115] Tato komise se zabývá i otázkami volebního práva. Jedním z jejích výstupů je i quasikodex definující zásady univerzálního volebního práva, a to narativním a současně normativním způsobem: *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*²¹, který byl komisí přijat na jejím zasedání dne 5. až 6. července 2002. Kodex byl vytvořen komisí stanovenou pracovní skupinou v důsledku výzvy Parlamentního shromáždění Rady Evropy ze dne 8. listopadu 2001. Po přijetí komisí byl opětovně projednán v Parlamentním shromáždění Rady Evropy ve Štrasburku dne 23. května 2003, kde byl taktéž přijat.

[116] Kodex je tedy, formálně vzato, přijat jako kvazinormativní dokument Rady Evropy, jenž sice přímo nezavazuje její členské státy, ale vytváří na druhou stranu dostatečně autoritativní dokument, jehož věcný obsah může být vodítkem při výkladu obecných právních otázek v oblastech, se kterými se právo národního státu zatím nesetkalo.

[117] Samotný obsah kodexu pak řeší i některé otázky, které se vztahují k porušením práva namítaných touto stížností. V části 2. 3. se kodex vyjadřuje k otázce rovnosti šancí a rovnosti volebního práva. V této části konkretizuje význam rovnosti a dochází mimo jiné k závěru, že rovnost může být garantována jak v prostředí většinového systému, tak v prostředí poměrného systému, ale pokaždé funkčně vzato jiným způsobem. Referenčním rámcem poměření skutečné rovnosti je pak rovnost šancí, která musí zrcadlit výsledek voleb. Text tak přisvědčuje závěru, shora vyjádřenému, že přílišná kontaminace prvků většinového systému činí poměrný systém nespravedlivým. Popřípadě závěru, že jak poměrný, tak většinový systém mohou být spravedlivé a mohou zaručit rovnost hlasů, ale jejich kombinace nikoliv.

[118] V otázce rovnosti volebních hlasů se také kodex v části 2. 2. vyjadřuje k otázce rozdílu mezi volebními okrsky (obvody). Závěry, které kodex vyjadřuje, se pak vztahují univerzálně na rozdíly mezi obyvatelstvem (oprávněným voličstvem) v případě volebních obvodů jedno či více mandátových. Závěry mají tedy univerzální povahu. Dle kodexu je pak problematická hranice 10 % rozdílu mezi dvěma volebními obvody a za absolutně nepřekročitelnou pak kodex považuje hranici 15 % rozdílu.

[119] Dle logiky kodexu platí, že jakkoliv je určitý rozdíl akceptován, je akceptován za předpokladu, že pro tento rozdíl jsou věcné či technické důvody. Akceptovaná nerovnost má totiž charakter nezbytnosti, jsou-li pro ni důvody, a rozhodně není formulována jako možný prostor pro libovůli normotvůrce. Typicky uznatelným důvodem nerovnosti hlasů je pak faktický důsledek nemožnosti absolutně proporčního systému z důvodu nedělitelnosti mandátu. Sám kodex také obsahuje výjimku z tohoto pravidla, kterou je ochrana menšin nebo historické administrativní jednotky či méně početného osídlení.

[120] V právu České republiky neexistuje norma, která by byla v rozporu s tímto kodexem. Současná judikatura soudů a obvyklý výklad volebního práva naopak jsou s ním v souladu, zejména pokud se týká otázek materiální podstaty volebního práva. Jako soubor mezinárodních standardů je tedy kodex plně použitelný pro výklad platného práva. Naopak postup, kterým bylo dosaženo zvolení zastupitelstva hlavního města Prahy, je v rozporu s takovým výkladem práva, který je činěn v souladu s kodexem. Tuto skutečnost pak považují stěžovatelé za podpurný doklad toho, že zvolený výklad práva, proti,

⁽²¹⁾ Kodex je dostupný na adrese <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-f.pdf> (francouzsky) nebo na adrese <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-e.pdf> (anglicky).

kterému brojí tato stížnost, je v rozporu s Ústavním pořádkem, a to především s materiální podstatou volebního práva.

[121] Bude-li tedy postup Městského soudu v Praze a postup všech jiných orgánů veřejné moci (zastupitelstvo, Nejvyšší správní soud) poměřován takto definovanými standardy „*soft law*“ mezinárodního práva, tak neobstojí. Z týchž důvodů pak neobstojí v testu ústavnosti.

4.2. OBSE (KBSE), helsinský proces a pařížský summit

[122] Jedním z pramenů mezinárodně právních standardů demokratického uspořádání jsou mimo jiné i oba pakty vyhlášené pod č. 120/1976 Sb., které se staly normativním základem pro shodně deklarované právní principy na obou stranách železné opony. Dědictví helsinského procesu je pak v kontextu mezinárodního práva jedním z nejstarších systémů hledání nejnižšího společného jmenovatele v oblasti lidských práv v geografickém prostoru mezi Aljaškou a Kamčatkou. Jakkoliv nejde o výjimečný pramen mezinárodního práva a ústavního pořádku České republiky (*largo sensu*), svým historickým významem a tedy i silou své přesvědčivosti jiné normy mezinárodního práva výrazně předčí. To platí do značné míry i o sekundárních pramenech helsinského procesu, který doposud trvá.

[123] Podle závěrů kodaňské konference KBSE v roce 1990, jež předcházela pařížskému summitu KBSE v tomtéž roce, jsou členské státy povinny nadále prohlubovat principy pluralitní demokracie, právního státu, plného respektu k lidským právům a svobodám, zákonnosti a práva volby²². Posledně jmenovaný princip je pak věcným naplněním čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a byl ukotven i v závěrečném dokumentu pařížského summitu KBSE. V procesní rovině se státy zavázaly umožnit jiným státům pozorovat a dohlížet na procesy voleb v účastnických státech helsinského procesu, což se doposud aktivně ve vztahu k mnoha státům s transformující se demokracií děje²³.

[124] Otázka hodnocení voleb je v logice helsinského procesu interpretována také jako hodnocení práva na sebeurčení, protože každý národ (lid) disponuje právem zvolit si svobodně svou vlastní vládu způsobem, který jí dává určitou legitimitu. Jiné státy pak mají právo se k těmto otázkám vyjadřovat a vznášet hodnotové soudy k regulérnosti voleb a jejich legitimitě. Konkrétně je pak tento proces naplněn tzv. pozorovatelskými misemi.

[125] Volby jako takové nejsou pak hodnoceny podle striktních formálních kritérií, ale pouze podle dodržení základních funkčních kritérií, kterými jsou spravedlnost voleb, dodržení vlastního zákonodárství, elementární důvěra obyvatelstva k procesu voleb apod. Základním referenčním rámcem je tzv. kvalifikovaná volba, jejíž potřeba je vykládána tak, že každý má právo se rozhodnout, kdo jej bude zastupovat, k čemuž musí mít dostatek informací a podkladů, aby jeho volba byla plně kvalifikovaná a svobodná.

[126] Z hlediska těchto kritérií, která jsou opakovaně aplikována v případech jiných států, by za problematické v souzené věci bylo nutné považovat především náhlou změnu pravidel, která v podstatě nemohla být rozumně sdělena širší veřejnosti, jež po dobu čtyř let hodnotila sféru politických vztahů skrze předpoklad, že volby nebudou obvodově dělené. Nedostatek kvalifikovaných informací pak zpochybňuje kvalifikovanou volbu voličů. Za problematický důsledek této absence

⁽²²⁾ Čl. 6 kodaňského závěru konference zní: *The will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of government.*

Viz též: http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf.

⁽²³⁾ OCSE/ODIHR: *Election Observation - A decade of monitoring elections: the people and the practice*. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Varšava 2005. ISBN: 83-60190-11-9. Dostupné též na http://www.osce.org/publications/odihr/2005/11/17148_478_en.pdf.

kvalifikované volby je možné pak považovat i možný pokles subjektivně vnímané legitimacy takto vytvořeného zastupitelského sboru, který je rovněž brán v potaz při hodnocení relevance voleb.

[127] Takto vymezená kritéria jsou z hlediska obvyklého hodnocení práva možná až příliš abstraktní a právně obtížně uchopitelná. Odlišný referenční rámec vytvářený v rámci institucí vzešlých z helsinského procesu ovšem umožňuje takový náhled na danou problematiku, který respektuje samotnou povahu volebního procesu, jehož základní hodnocení z hlediska legitimacy a spravedlnosti nemůže být zcela překryto konstrukcí formálních pravidel, jejichž dodržení nemá vztah k podstatě právní otázky, kterou se snaží řešit tato ústavní stížnost. Jakkoliv je formálně právní rámec vytyčený institucemi, které jsou dědičkami helsinského procesu, obtížně právně uchopitelný, je třeba mu přiznat schopnost zaměřit se na meritum věci, tedy vystihnout primární účel voleb.

[128] Z těchto důvodů tedy stěžovatelé poukazují na poměrně abstraktní rovinu „*free and fair elections*“, tak jak je definují odborné a reprezentativní orgány OBSE. Ve světle přísného uplatnění jejich kritérií pak volby, tak jak proběhly na území hlavního města Prahy, neobstojí jako svobodné a spravedlivé ve smyslu zcela základních kritérií plynoucích z helsinského procesu. V této souvislosti je třeba podotknout, že pojmy jako spravedlnost voleb, rovnost hlasů a svobodná volba nemají v jazyku mezinárodního práva jiný význam než v pojmosloví práva jakéhokoliv národního státu. Právní hodnocení této obtížně popsatelné kvality by pak mělo v obou normativních systémech skončit stejně.

[129] Z těchto důvodů tedy považují stěžovatelé skutečnost, že by volby provedené na území hlavního města Prahy nejspíš byly z hlediska standardů OBSE hodnoceny jako nedostatečně svobodné za podpůrný doklad jejich protiústavnosti.

4.3. Posouzení věci v kontextu mezinárodního srovnání

[130] Problematika soudního přezkumu spravedlivosti voleb je v zahraniční právní úpravě mnohdy otázkou historicky prověřenou či naopak novou a to v závislosti na historických podmínkách dané země. Není cílem této ústavní stížnosti provádět jakoukoliv srovnávací analýzu. Stěžovatelé hodljí poukázat pouze na dva zahraniční případy, kdy soud zasáhl do volebního výsledku.

[131] Pokusy o změnu hranic volebních obvodů se totiž neomezují pouze na Českou republiku (nebo její hlavní město), ale jsou staršího data a v jistém smyslu jsou jako nevhodný model součástí pluralitní politické tradice.

[132] Prvním případem je rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických *Reynolds v. Sims*, vydané pod sp. zn. 377 U.S. 533 (1964). Tímto rozhodnutím Nejvyšší soud Spojených států v roce 1964 rozhodl, že je právně nepřipustné, aby volební obvody byly vedeny tak, že mají zásadně jiný počet obyvatel. Tímto Nejvyšší soud rozhodl, že jsou nadále nepřipustné účelové změny hranic volebních obvodů a vyjádřil se tak k účelovosti volebního inženýrství, jenž bylo do té doby ve Spojených státech existujícím jevem. Nyní je sice v důsledku pozdější výslovné zákonné úpravy ve většině států přípustná obdobná změna a v jejím důsledku disproporční zastoupení ale pouze z důvodů ochrany menšin. Tohoto důvodu se pak příliš neužívá a je v praxi podroben hodnotové i věcné kritice a to mimo jiné z důvodů špatné politické předvídatelnosti²⁴.

[133] Druhým případem, který právně řešil zcela odlišnou historickou a sociální situaci, nicméně je taktéž hodný pozornosti, je rozhodnutí Nejvyššího soudu Ukrajiny, který dne 3. prosince 2004 zrušil

⁽²⁴⁾ K pojmu a historickému vývoji a současné kritice tzv. gerrymanderingu viz například: Sartori, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství*. SLON, Praha 2001, ISBN: 80-85850-94-X, str. 33-35. Nebo taktéž Říchová, Blanka: *Úvod do současné politikologie*. Portál, s. r. o., Praha 2007, ISBN: 978-80-7367-348-2, str. 140-144.

výsledky druhého kola prezidentských voleb, čímž vyvolal jejich opakování. Soud rozhodoval v situaci poměrně politicky vypjaté, kdy byl jak pod silným tlakem výkonné moci, která jej motivovala k zamítnutí žaloby, kdežto tehdy začínající revoluční hnutí tzv. oranžové revoluce usilovalo o opačný cíl.

[134] Soud nakonec výsledky voleb zrušil bez ohledu na politické tlaky a učinil tak dle odůvodnění rozhodnutí v důsledku seznání porušení základních principů volebního práva, byť měl soud dostatek podkladů ke zrušení výsledků z důvodů formálních. Soud se ve svém odůvodnění odkázal na základní principy plynoucí z textu ukrajinské ústavy. Za podstatné je třeba považovat to, že soud transformujícího se státu, jehož záruky nezávislosti se mohly jevit jako slabé, rozhodl v situaci, kdy považoval volby za nespravedlivé ve své podstatě tak, že vyvolal jejich složité opakování, a to vše z důvodů, které byly pro celý proces věcně zásadní.

[135] V obou případech měly soudy možnost poukázat na to, že míra porušení práva nebo právem chráněného principu nedosáhla určité intenzity, která by byla nezbytná pro seznání potřeby zásahu do politického procesu (teorie zdrženlivosti). Oba soudy ovšem volily cestu psychologicky obtížnější. Oba případy soudního přísného dohledu nad zákonností v historickém kontextu ukazují pak na to, že plný přezkum otázek zákonnosti volebních procedur, včetně materiálního přezkumu spravedlnosti voleb, je nezbytnou podmínkou rozvoje demokratického státu.

5. Souhrnem: volební přísnost

[136] Stěžovatelé nastolují podáním své ústavní stížnosti právní spor, jehož podstatou je mimo jiné i nevyřešená otázka do jaké míry by měla soudní moc hodnotit procesy, které jsou do značné míry politicky podmíněné. Moc soudní je ve vztahu k politickým otázkám tradičně zdrženlivá a zasahuje do nich až v případě, kdy sezná, že míra porušení základní úrovně spravedlnosti je překročena způsobem, který nezbuzuje pochyby o nezbytnosti tohoto zásahu.

[137] Existují i revizionistické právní konstrukce, které staví na krajně utilitaristickém předpokladu, že drobná porušení pravidel hry jsou v čase kompenzována přirozenou cestou, a to změnou voličské preference či jinými demokratickými mechanismy a případný zásah soudní moci do takto nastaveného systému je ve svém důsledku kontraproduktivní. Stěžovatelé tyto názory nesdílí. Naopak mají za to, že soudní přezkum zákonnosti a ústavnosti je funkční podmínkou udržení právem chráněných hodnot ve společnosti a zabránění jejich úpadku.

[138] Stěžovatelé samozřejmě nemohou předvídat, jak se soud s touto otázkou vyrovná. Z hlediska stěžovatelů je ovšem klíčová otázka do jaké míry představuje proces voleb, včetně procesu vydání napadeného rozhodnutí, věcně a spravedlivé ustavení politické reprezentace hlavního města. Druhou otázkou je pak právní posouzení otázky, zda se tak skutečně stalo. Dle stěžovatelů není spravedlnost pouze otázkou formální, ale také otázkou širší společenské reflexe, která, pokud nereflektuje procesy tak, aby byly přijímány s pocitem spravedlnosti, vede pak k poklesu důvěry ve spravedlnost. Stěžovatelé mají za to že dosavadní postup všech orgánů veřejné moci v této věci vedl k tomuto poklesu. Nikoliv z důvodu věcného výsledku sporných procesů, ale především z důvodů absolutního opomenutí materiálního hodnocení procesu a charakteru voleb a podmínek v jakých byly uskutečněny. Doposud se všechny instance zaměřily pouze na formalistické a notářsky pojaté konstatování, že k postupu byla opora v zákoně.

[139] Ústavní soud by dle stěžovatelů měl při řešení otázky do jaké míry dát či nedat průchod své zdrženlivosti, vzít v úvahu i skutečnost, že za určitých okolností může zdrženlivý přístup vést k poklesu důvěry v právo a demokratické procesy a v nepřímém důsledku tak vést i k právnímu nihilizmu.

[140] Nelehkou otázkou bude nepochybně i dilema vyvolané tím, že zásah do volebního procesu v milionové metropoli státu může vyvolat určité technické následky, které je obtížné předvídat. Právo ovšem s takovou variantou počítá a zná řešení všech procesních otázek s tímto následkem spojených. Naopak je třeba zdůraznit, že pokud obecné soudy výslovně odmítly sehrát roli prevence v podobě přezkumu opatřené obecné povahy, tak je nezbytné akceptovat právní axiom, že výkon a průchod práva nemůže být omezen možnými následky konstatování spravedlnosti.

IV.

Návrh výroku soudu

[141] S ohledem na uvedené navrhuji stěžovatelé, aby Ústavní soud v samostatném plenárním řízení po přerušení řízení o ústavní stížnosti rozhodl o zrušení napadeného ustanovení zákona tímto nálezem:

„Ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 96/2005 Sb., nálezů Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 283/2005 Sb. a zákona č. 320/2009 Sb. se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.“

[142] Poté navrhuji, a to bez ohledu na výsledek řízení o ústavnosti napadeného ustanovení, aby Ústavní soud vydal tento náleze:

„Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010 vydané pod č. j. 12 A 8/2010-166 se zrušuje.“

[143] Stěžovatelé pak dávají Ústavnímu soudu k úvaze, zda nerozhodnout o této stížnosti přednostně ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu. Případným důvodem k tomuto postupu je dle stěžovatelů především případná trvající právní nejistota ohledně výsledku řízení, která by se týkala poměrně velkého počtu obyvatel, právních vztahů a otázek, včetně otázek relevance politického zastoupení.

Strana zelených
SNK Evropští demokraté
Věci veřejné
Mgr. P. K.
O. M.
J. W.

Mgr. P. D.
Mgr. P. K.
D. Š.
M. U. H.
doc. PhDr. V. J.

stěžovatelé dle plných mocí zastoupeni

Pavel Uhl
advokát



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083