

# AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

## Poměrnost voleb a velikost volebních obvodů

Zdeněk Koudełka\*

Ústavní právo je právním odvětvím, které úzce souvisí s politikou. Ústavní soud je pak soudem, který ze všech soudů svou činností do politiky nejvíce vstupuje. Toto je pravda, kterou si je nutno plně uvědomit a to nejvíce ze strany těch, kteří s ústavností pracují, aby znali své meze „objektivnosti“, což plně platí i o autorovi tohoto textu.<sup>1</sup> Samozřejmě pak otázky ústavnosti a rozhodnutí Ústavního soudu nemohou být prosty vlivu kategorií, které spíše než s právem spojujeme s politikou, včetně ideologizace postojů a východisek jednotlivých účastníků operujících s pojmem ústavnosti. V následujícím textu přiblížím jeden prvek z boje o volební reformu do Poslanecké sněmovny v Čechách, na Moravě a ve Slezsku – velikost volebního obvodu. Tento prvek, kterému se povětšinou věnuje pozornost jen na stránkách politologických časopisů, se stal symbolem boje o volební reformu, k níž se vyjádřil i Ústavní soud. Hranice poměrného a většinového volebního systému se stala předmětem sváru, který nevedl k jednoznačnému určení konkrétních zlo-

mových hodnot (např. kolik mandátů je nutno volit ve volebním obvodu, aby byly poměrné volby), ale plně se v něm uplatnily postoje aktérů.

Dne 15. 7. 2000<sup>2</sup> podepsal prezident návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona ve znění novely přijaté Parlamentem na návrh vlády z iniciativy ČSSD a ODS (dále jen volební zákon).<sup>3</sup> Předmětem prezidentova podání byl nesouhlas<sup>4</sup> s:

1. zvětšením počtu volebních obvodů (krajů)<sup>5</sup> z 8 na 35 (§ 27, přílohy 1 a 2 volebního zákona),
2. zavedením formule nového volebního dělitele (§ 50 odst. 1 volebního zákona),
3. stanovením minimálního přidělu mandátů pro volební obvod na 4 (§ 48 ods. 4 volebního zákona),
4. zavedením jednotné uzavírací klauzule pro strany ve výši 5% bez ohledu na to, zda kandiduje sama nebo maximálně v rámci koalice čtyř

\* JUDr. Zdeněk Koudełka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Např. slovenský Ústavní soud vědom si úzké spojitosti obou kategorií nazval svůj odborný časopis *Ústavnost a politika*.

<sup>2</sup> Návrh byl Ústavnímu soudu doručen 17. 7. 2000 a tímto dnem bylo zahájeno řízení pod čj. Pl. ÚS 34/2000. Vyjádření k návrhu obhajující vůli Parlamentu dal předseda Poslanecké sněmovny VÁCLAV KLAUS dne 22. 8. 2000. Později 1. 9. 2000 podala proti tomuto zákonu skupina senátorů rovněž návrh na zrušení části volebního zákona (Pl. ÚS 42/2000, zastoupení brněnskou advokátkou KATEŘINOU ŠIMÁČKOVOU) a to jednak ze stejných důvodů jako prezident a dále napadla jako protiústavní i existenci volebních kanců do Poslanecké sněmovny a snížení státního příspěvku za hlas z 90 na 30 Kč i fakt, že se státní příspěvek za volby nevyplácí stranám, které získaly méně než 2% hlasů. Ve věci volebního zákona Ústavní soud návrh skupiny senátorů odmítl z důvodu již zahájeného řízení a skupina senátorů se vlastního řízení o návrhu prezidenta účastnila jako vedlejší účastník.

<sup>3</sup> Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ve znění zákona č. 204/2000 Sb. Tato změna volebního zákona byla dosažena především v 8 členné komisi ČSSD (ZDENĚK KOUDELKA, PAVEL RYCHETSKÝ, VLADIMÍR ŠPIDLA a ZDENĚK ŠKROMACH) a ODS (MIROSLAV BENEŠ, LIBUŠE BENEŠOVÁ, MARTIN KOCOUREK a MILAN KONDR). MICHAL KLÍMA v textu *Volební reforma v ČR v letech 1998–2000*, *Politologický časopis* 3/2000, s. 228 nesprávně uvádí 6 člennou komisi s odkazem na novinové články. Chyba je zřejmě způsobena tím, že komise vznikala postupně, přičemž za ČSSD 10. 7. 1999 jmenovalo tři členy Předsednictvo ČSSD (usnesení 62/4/99) s tím, že dalšího člena jmenuje Poslanecký klub ČSSD. Dne 13. 7. 1999 jmenoval Poslanecký klub ČSSD čtvrtého člena komise (Z. KOUDELKA usnesením 3/2/S/7/99). V Klímově textu je však více nepřesností, když na s. 230 název Imperialiho dělitele vyvozuje z jeho imperiální povahy a ne ze jména belgického senátora Imperialiho (viz JAN FILIP: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2000, s. 246.) Na s. 231 Klíma uvádí, že ODS navrhovala snížení počtu poslanců z 200 na 160, což též není pravda, jelikož návrhy ODS byly na 162 poslanců (dvojnásobek 81 senátorů) či 181 (o 100 více než senátorů). Blíže o tvorbě změny volebního zákona ZDENĚK KOUDELKA: *Změna volebního systému*, *Politologický časopis* 1/2000, s. 90–95 a K diskuzi o změně volebního systému, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2000, s. 241–245.

<sup>4</sup> Prezidentovy námitky odpovídají tomu, pro co byla novela volebního zákona nejčastěji kritizována. Spolu s ní byla též kritizována téměř souběžně přijatý zákon č. 340/2000 Sb. měnící zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který změnil pravidla státního financování politických stran. Např. MICHAL KLÍMA v textu *Volební reforma v ČR v letech 1998–2000*, *Politologický časopis* 3/2000, s. 235 uvádí, že nová pravidla omezují financování malých stran ve prospěch velkých. Vůbec však nereaguje na skutečnost, že novela zákona zavedením příspěvku na mandát krajského zastupitele umožňuje v rozsáhlejší míře než dříve státní financování malých neparlamentních stran.

<sup>5</sup> Z hlediska teoretického je použito označení volební obvod, i když zákon hovoří o volebních krajích, čímž jednak převzal označení dosavadní vycházející z 8 správních krajů a jednak se tím odlišuje územní jednotka pro volby do Poslanecké sněmovny od územní jednotky pro volby do Senátu, kterou zákon výslovně označuje jako volební obvod.

stran – sčítací klauzule pro koalice (§ 49 ods. 1 a 3 volebního zákona).

V následujícím textu se budeme zabývat jen problematikou počtu volebních obvodů. Tato změna spolu se zavedením nového volebního dělitele (Kondelka) byla pro existenci volebního zákona zásadní, protože zrušením dotčených ustanovení nebude moci být naplněn účel přijetí zákona (vytvoření většinové vlády maximálně z koalice jedné velké a jedné malé strany) a volby nebude možno podle volebního zákona vůbec provést. Parlament musí přistoupit k nové zákonné úpravě. Obě dotčená ustanovení volebního zákona Ústavní soud zrušil.<sup>6</sup>

Prezident nemůže navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona z hlediska svého politického nesouhlasu (k tomu slouží prezidentské veto), ale jen z hlediska neústavnosti. A jen z důvodu neústavnosti může Ústavní soud zákon nebo jeho část zrušit. V případě počtu volebních obvodů a nového systému volebního dělitele namítal prezident rozpor s ústavní zásadou, že volby Poslanecké sněmovny jsou založeny na zásadě poměrného zastoupení.<sup>7</sup> Blíže však toto tvrzení neodůvodnil.

### POČET VOLEBNÍCH OBVDŮ

Prezident i Ústavní soud považoval zvýšení počtu volebních obvodů za prvek, který vychyluje volební systém k většinovému volebnímu systému. Ústavní soud zrušil ustanovení o počtu volebních obvodů s poukazem na to, že poměrnost voleb do Poslanecké sněmovny je zjišťována v celém státě, nikoliv v rámci jednotlivého volebního obvodu.<sup>8</sup> Tímto nastolil obha-

jitelnou domněnku, že lze mít poměrnost zachovanu ve volebním obvodě, ale již nikoliv ve státě, jakožto součtu všech volebních obvodů. Tato domněnka je logicky nemožná.

Z hlediska ústavnosti je podstatné, zda jsou volby poměrné či většinové, nikoliv možné vychýlení. Je obvyklé, že mohou v obou volebních systémech být zaváděny prvky, které působí tak, že v poměrném systému narušují absolutní poměrnost (uzavírací klauzule, určité formule volebního dělitele, zaručená minima mandátů pro určité skupiny či území<sup>9</sup>) a ve většinovém naopak (různé volební katastry<sup>10</sup>, povinné zastoupení určitých skupin). Počet volebních obvodů a počet v nich přidělovaných mandátů sám o sobě neurčuje, zda je systém poměrný či většinový. I ve většinovém volebním systému může být v jednom volebním obvodu rozdělováno více mandátů, byť typické jsou jednomandátové obvody. Voliči však mají tolik hlasů kolik je volených mandátů a ty jsou všechny přiděleny jen jedné vítězné straně (pokud jsou voleni stranické kandidátky), anebo kandidátům podle absolutního počtu získaných hlasů bez ohledu na počet hlasů pro kandidátní listiny<sup>11</sup>. V poměrném systému musí být zajištěna možnost, aby se v jednom volebním obvodu rozdělovaly mandáty pro více stran. Poměrný volební systém nelze tedy zavést v jednomandátových volebních obvodech. Již ve dvoumandátových volebních obvodech je teoreticky zajištěné, aby mandáty získaly dvě různé strany a vítěz by tedy nezískával všechny mandáty.<sup>12</sup> Je to však velmi nevhodné, neboť záleží na konkrétním stranickém systému jak by se dvoumandátové obvody chovaly. Pokud by dominovala jedna strana nad ostatními, pak zřejmě všechny mandáty získá ona, pokud je stranický systém tvořen dvěma velkými stranami, pak zpravidla budou mandá-

<sup>6</sup> Nález č. 64/2001 Sb.

<sup>7</sup> Čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>8</sup> Tímto tvrzením se Ústavní soud vypořádal se skutečností, že ve Španělsku jsou poslanci voleni poměrným systémem při minimu 2 mandátů na volební obvod – čl. 68 ods. 2 a 3 Ústavy Španělska z 29. 12. 1978.

<sup>9</sup> V Dánsku jsou ze 179 členného parlamentu zaručeny 2 mandáty pro Grónsko a 2 pro Faerské ostrovy v poměrném systému, byť by poměrně podle počtu obyvatel obě území měla mít méně mandátů. § 128 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953. Stejně je ve Sněmovně reprezentantů Kongresu USA vyhrazen alespoň jeden mandát pro každý stát – čl. 1 oddíl 2 Ústavy USA z 17. 9. 1787.

<sup>10</sup> Např. v listopadu 1905 byla Moravským zemským sněmem v rámci jazykového vyrovnání tzv. moravským paktem přijata reforma volebního zákona do sněmu, která zavedla rozdílné volební obvody (národní volební katastry) a seznamy voličů zvlášť pro německy a česky mluvící Moravany (národní seznamy voličů). Rozdělena byla též většina z celkového počtu 151 mandátů obsazovaných volbou německy a česky mluvícími Moravany. Řešil se tak trvalý národnostní konflikt, kdy nově ve volebním boji již nesoupeřily německé a české strany, ale německé strany s německými stranami a české s českými, což zmírňovalo nacionální nepřátelství v kampani. Národnostně nerozdělených bylo jen 30 mandátů ve velkostatkářské volební kurii, 6 mandátů pro obchodní a živnostenské komory a virilní mandáty římskokatolického olomouckého arcibiskupa a brněnského biskupa. Většinový volební způsob byl tak deformován k poměrnému zastoupení z hlediska jazykového složení poslanců sněmu. Reforma měla úspěch a zabránila paralyzování Moravského zemského sněmu tak, jak se tomu stalo v Čechách 1908–13 s následným nastolením vládní správy tzv. anenskými patenty z 26. 7. 1913, kdy Český zemský sněm nahradila jmenovaná zemská správní komise. Viz JIŘÍ MALÍŘ: Pokus o soužití, Proglas 9/1990, s. 3–11. Moravské zemské zřízení č. 1/1906 zemského zákoníku moravského, volební řád do moravského zemského sněmu č. 2/1906 z.z.m. Součástí moravského paktu byly i zákony o užívání zemských jazyků a o národnostním rozdělení školských úřadů.

<sup>11</sup> Je to tak např. ve volbách obecních zastupitelstev na Slovensku podle zákona č. 346/1990 Sb., o volbách do orgánů samosprávy obcí.

<sup>12</sup> K charakteristikám většinového volebního systému patří to, že vítěz bere vše. Tam, kde tomu tak není, již je možné hovořit o poměrném volebním systému. Výjimkou potvrzující pravidlo je rozdělování více mandátů ve většinovém relativním systému tak jako ve zmíněných komunálních volbách na Slovensku. Někteří autoři proto již dvoumandátové obvody řadí mezi ty, kde lze naplnit poměrný princip – REIN TAAGEPERA: Smysl „principu proporcionality“, Politologický časopis 3/2000, s. 280–281.

ty rozděleny mezi těmito stranami 1:1. Od poměrného volebního systému se však obecně očekává zastoupení více než dvou stran v parlamentu.<sup>13</sup> Již s ohledem na starou římskou zásadu, že tři jsou kolektiv, je poměrnost volebního systému zaručena při minimu tří rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu. Mohou je tak získat až tři různé strany.<sup>14</sup> Prezident ve svém podání vůbec neupřesnil, kolik mandátů je potřeba rozdělit ve volebním obvodu, aby šlo podle něj o poměrný volební systém. Prezidentu se může nelíbit zvolené rozdělení státu do volebních obvodů, nicméně poměrnost volebního systému je zachována při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebním obvodu, které mohou získat 3 různé strany. Při tvorbě novely volebního zákona bylo přijato jako minimum pro obvod přidělení 4 mandátů z hlediska procesní jistoty pro předpokládané posuzování zákona Ústavním soudem. Minimum 4 bylo u nejmenších obvodů dáno nejen zákonem, ale i faktickou velikostí, kdy by i v nejmenších volebních obvodech podle voleb 1996 a 1998 byly přiděleny alespoň 4 mandáty.<sup>15</sup>

I po zrušení počtu 35 volebních obvodů, je možné jejich počet zvýšit, aniž by se narušil původní cíl novely – posílit strany s velkým ziskem hlasů.<sup>16</sup> Při diskuzích o počtu volebních obvodů odpůrci jeho radikálního zvýšení navrhovali 14 podle počtu nových

samosprávných krajů. Zde je nutné říci, že v nejmenším Karlovarském kraji by se rozdělovalo na základě výsledků voleb 1996 i 1998 šest mandátů. Teoreticky by tedy mohlo být území Čech, Moravy a Slezska rozděleno na volební kraje po 6 mandátech, což znamená při 200 poslancích na 33 volebních krajů.<sup>17</sup> Pokud by se měl zvýšit počet rozdělovaných mandátů ve volebních obvodech nad 6, pak nebude moci být dodrženo pravidlo, že volební obvody nebudou překračovat hranice krajů a malé samosprávné kraje (Karlovarsko, Liberecko) by byly spojeny s územím kraje jiného. Cíl nového systému – vytvoření většinové vlády maximálně z dvoukoalice jedné velké a jedné malé strany, by šlo zachovat i při poklesu počtu volebních obvodů slabě pod 30.

## ZÁVĚR

Poměrný volební systém je dán při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebních obvodech. Je-li zachována poměrnost voleb v rámci jednotlivých volebních obvodů, pak je zachována i v rámci souhrnu všech volebních obvodů.

<sup>13</sup> Podmínkou však je pluralita kandidátek. Např. zákon č. 75/1948 Sb., o volbách Národního shromáždění byl založen na poměrném principu volebního čísla Hareovy metody pro 1. skrutinium a Hagenbach-Bischoffovy metody pro 2. skrutinium. Ovšem při praxi jediné kandidátní listiny Národní fronty nebyla splněna základní podmínka voleb – výběr z více alternativ. Šlo vlastně o hlasování plebiscitního typu: ANO (souhlas s kandidátkou) či NE (bílý lístek).

<sup>14</sup> V návrhu zákona bylo dáno jako minimum 4 mandáty z důvodu předběžné opatrnosti pro případ posuzování Ústavním soudem. Autor tohoto textu volil nevhodný popis této politické volby na minimum 4 mandátových obvodů v textu Změna volebního systému, *Politologický časopis* 1/2000, s. 91, kde se věc jeví jako stanovení minima 4 mandátů pro zachování poměrnosti volebního systému. Autor stojí na stanovisku, že zásada poměrného zastoupení je realizována již ve třimandátových obvodech. Zpětně by však při přípravě volebního zákona prosazoval minimálně 6 mandátové volební obvody, zvláště když 4 mandátové budou jen zcela výjimečné (zřejmě jen 2). Zcela nesprávná je však citace MICHALA KUBÁTA, který v textu K diskuzi o změně volebního systému, *Politologický časopis* 3/2000, s. 282 uvádí z autorova již zmíněného článku neexistující údaj, že volební obvody jsou stanoveny jako minimálně 5 mandátové.

<sup>15</sup> Jde o výpočty určené podle výsledků voleb 1996 a 1998. Podle § 48 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu se mandáty rozdělují podle účasti voličů až po volbách. Předem tedy lze při výpočtech použít data jen s určitou pravděpodobností, nikoliv jistotou. Proto není správné tvrzení TOMÁŠE KOSTELECKÉHO v textu Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatků „opoziční smlouvy“, *Sociologický časopis* 3/2000, s. 300, že Praze bylo přiděleno 25 mandátů. Šlo pouze o výpočty vycházející z toho, že v r. 1996 a 1998 bylo Praze přiděleno 25 mandátů.

<sup>16</sup> Ze zrušení ustanovení o počtu volebních obvodů nelze vyvozovat tvrzení, že by existoval jeden volební obvod pro celý stát. I jeden volební obvod vyžaduje pozitivní úpravu v zákoně včetně řešení volebních orgánů.

<sup>17</sup> Nízký počet mandátů do 5 byl rozdělovan i ve volebním kraji Bratislava při volbách do Sněmovny lidu Federálního shromáždění 1990 a 1992 podle zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Přitom nikdo nezpochybňoval poměrnost volebního systému, a to ani prezident VÁCLAV HAVEL, který zákon podepsal (podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci však neměl právo veta). Rovněž není zpochybňováno to, že je u nás zaveden poměrný volební systém do obcí volebním dělitelem Saint Laguë, když nejmenší počet zastupitelů je 5 (malých obcí je značná část) a v obcích větších, kde se volí více než 15 zastupitelů může rada vytvořit volební obvody s minimem 5 mandátů podle § 9 ods. 3 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.