

ROZDĚLOVÁNÍ OBCÍ NA VOLEBNÍ OBVODY: GERRYMANDERING PO ČESKU?

TOMÁŠ BLAŽEK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá problematikou rozdeľovania obcí na volebné obvody pro účely volieb do obecných zastupiteľstiev. Článok ukazuje, jak touto cestou může docházet ke zvýhodnění určité volební strany, a analyzuje, jakým způsobem se s danou praktikou vyrovnává judikatura českých soudů (zejména na příkladu kauzy pražských voleb z roku 2010).

Key words in original language

Obecní volby, rozdělování na volební obvody, gerrymandering, pražské volby v roce 2010

Abstract

The paper presents procedure of dividing municipalities into several electoral districts for the purpose of elections into Czech municipal councils. It is argued that such division might establish a significant political advantage for a particular party or a group, thus representing an example of a phenomenon called gerrymandering. The paper also analyses how the case-law of Czech courts deal with this practice, focusing notably on the case of the "Prague elections 2010".

Key words

Municipal elections, dividing into electoral districts, gerrymandering, Prague elections 2010

1. ÚVOD

Nejsledovanějším výstupem voleb do obecních zastupitelstev, které se odehrály v roce 2010, se bezpochyby stal výsledek voleb v Praze. Tyto volby předcházela nebývale vyostřená volební kampaň, jejíž součástí se stal také zajímavý právní spor. Občanská demokratická strana (ODS), ovládající pražské zastupitelstvo v předchozím volebním období, byla svými konkurenty nařknuta z nekalých praktik při přípravě voleb. Těch se měla dopustit tím, že iniciovala a prosadila rozdělení území Prahy na sedm devítimandátových obvodů pro účely daných voleb. Toto rozdělení přitom zjevně splnilo svůj účel, neboť v jeho důsledku se do pražského zastupitelstva nedostaly některé subjekty, které by jinak na mandáty ve volbách téměř jistě dosáhly. ODS díky tomu mohla v novém volebním období spolu s Českou stranou sociálně demokratickou (ČSSD) zformovat "velkou koalici" a udržet se v české metropoli "u moci" i nadále.

Předmětem příspěvku je představení problematiky rozdělování obcí na volební obvody. Ačkoliv se jí dostalo mediální pozornosti až v souvislosti s výše zmíněnými pražskými volbami, jedná se o obecnější problém, jehož svědky jsme již v minulosti byli a nepochybně budeme bývat i v budoucnu (ledažebny zákonodárce přistoupil k legislativním změnám úpravy voleb do obecních zastupitelstev, což se však zatím nejeví být příliš pravděpodobné).

Článek nejprve stručně popíše mechanismus rozdělování obcí na volební obvody, respektive jeho zákonnou úpravu. Následovat bude upozornění na problematické body tohoto mechanismu, z nichž některé (ale zdaleka ne všechny) odhalily právě loňské pražské volby. Poté se příspěvek zaměří na analýzu toho, jakým způsobem se s danou praktikou vyrovnává judikatura českých soudů. V závěru bude tato judikatura podrobena stručné kritické reflexi. Dle názoru autora článku bylo na místě, aby zainteresované soudy v kauze "pražské volby 2010" intervenovaly aktivněji, případně aby alespoň nastavily přísnější testy či kritéria pro přezkum budoucích obdobných případů.

2. ZÁKONNÁ ÚPRAVA

Úpravu mechanismu rozdělení obce na volební obvody lze nalézt v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zejména v § 27 cit. zákona. Z něj plyne, že obec tvoří zpravidla jeden volební obvod, zastupitelstvo obce však může vytvořit více volebních obvodů. Při tom je zastupitelstvo do jisté míry limitováno, musí tak učinit nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb, v obcích s počtem obyvatel do 10 000 je nutno v každém volebním obvodu volit nejméně 5 členů zastupitelstva, v obcích s počtem obyvatel od 10 001 do 50 000 obyvatel je třeba v každém obvodu volit nejméně 7 členů a v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 je povinností v každém volebním obvodu volit nejméně 9 členů zastupitelstva obce. Další omezení se týká pouze hlavního města Praha a územně členěných statutárních měst (v nichž může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu) a procedury zveřejnění všech relevantních údajů týkajících se vytvoření volebních obvodů (starosta má povinnost je zveřejnit do 2 dnů po vytvoření volebních obvodů na úřední desce, popřípadě i způsobem v místě obvyklým).

Nutno také poukázat na ustanovení § 2 cit. zákona, podle nějž se volby do zastupitelstev obcí konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. Článek 102 odst. 1 Ústavy však žádnou úpravu volebního systému do obecních zastupitelstev neobsahuje (podle uvedeného článku jsou členové zastupitelstev "voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva."), narozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu (srov. čl. 18 odst. 1 a 2 Ústavy).

3. PROBLEMATICKÉ BODY STÁVAJÍCÍ ÚPRAVY

Prvotním důsledkem rozdělení obce na více volebních obvodů je zpravidla zvýšení tzv. přirozené uzavírací klauzule a z něj plynoucí znevýhodnění malých volebních stran. Jak totiž upozorňuje politologická literatura, "[V]elikost volebních obvodů je klíčovou a ve většině případů rozhodující proměnnou, která nejnvýznamněji ovlivňuje celkový charakter a vlastnosti volebního systému."¹ Se zvyšující se velikostí obvodů dochází ke vzrůstu proporcionality systému, naopak snižování jejich velikosti vede k disproporčním výsledkům. Obvykle jsou přitom zvýhodněny velké na úkor malých stran, neboť v důsledku zvýšení přirozené uzavírací klauzule je ztížen přístup malých stran k "prvnímu mandátu". Ačkoliv tak určitá volební strana dosáhne zákonné 5% uzavírací klauzule, stále ještě nemá zaručeno, že v daném volebním obvodu nějaký mandát vůbec získá. Zmenšováním volebních obvodů tudíž dochází k určité kolizi s principem, podle něž se do obecních zastupitelstev volí "podle zásad poměrného zastoupení".

Další spornou otázkou, která může vyvstat při rozdělení obce na volební obvody, je to, zda touto cestou nedochází k narušení rovnosti volebního práva. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí totiž nestanoví, zda má být mezi volebními obvody zachována určitá proporce (a případně jaká). Lze si tak představit např. situaci, kdy zastupitelstvo rozdělí obec na volební obvody, z nichž jeden bude výrazně větší než ostatní (buď co do počtu obyvatel, nebo oprávněných voličů). Ve všech obvodech se však bude soupeřit o stejný počet mandátů. Důsledkem bude rozdíl ve váze hlasu voličů volících v jednotlivých obvodech. Jestliže je zároveň v onom větším obvodu koncentrována voličská podpora pro určitou volební stranu, pak se může stát, že tato strana bude ve volbách poškozena tím, že získá méně mandátů, než kdyby se v celé obci volilo v jednom obvodu. Nerovnoměrné nastavení velikosti volebních obvodů tak může představovat další efektivní nástroj "volební aritmetiky" využitelný k poškození volebních soupeřů.

Konečně třetím sporným bodem zákonné úpravy je vymezení lhůty pro přijetí rozhodnutí zastupitelstva o rozdělení obce na volební obvody. Uvedené rozhodnutí může být přijato nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb. Pokud momentální většina v zastupitelstvu využije nejzazší mez uvedené lhůty, tak již neponechá příliš prostoru svým konkurentům, aby se na volby adekvátně připravili. Zákon totiž stanoví lhůty také pro další akty předvolebního procesu, a tak jsou volební strany povinny např. již 66 dní přede dnem konání voleb odevzdat kandidátní listiny (§ 21 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). V krajním případě tak na jejich sestavení mohou mít pouze 19 dní, což je velice krátký čas na důkladné zvážení toho, jakou strategii zvolit při sestavování kandidátek v nově narýsovaných volebních obvodech.

¹ CHYTILEK, Roman et al. *Volební systémy*, Praha: Portál, 2009, str. 185.

Krátkost dané lhůty je problematická také s ohledem na možný soudní přezkum aktu rozdělení obce na volební obvody v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před NSS. Dospěl-li by totiž Nejvyšší správní soud v tomto řízení k závěru, že je nutno předmětné rozhodnutí zastupitelstva zrušit, pak by vyvstaly pochybnosti, jak dál v rámci volebního procesu postupovat. Může nastat například situace, že soud zruší rozdělení obce na volební obvody až v době po uplynutí uvedené 66denní lhůty. Volby přitom zjevně nebude možné uskutečnit za využití odevzdaných kandidátních listin (sestavených pro volební obvody, jejichž vymezení soud mezitím zrušil). Jak by měly volební orgány v takovou chvíli postupovat? Umožnit stranám, aby odevzdaly nové kandidátní listiny pro jeden volební obvod v nějakém náhradním termínu a uzpůsobit (zkrátit) i všechny další, navazující lhůty týkající se jednotlivých předvolebních úkonů? Nebo v dané obci rovnou rezignovat na konání voleb v původně vyhlášeném termínu a postupovat analogicky podle § 54 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, tj. vyhlásit dodatečné volby? Případně ještě nějak jinak? Zákon popsanou situaci vůbec neřeší, nejspíše proto, že jeho autoři vůbec nepočítali s tím, že by se akt rozdělení obce na volební obvody mohl vůbec stát samostatným předmětem soudního přezkumu.

Jistě by se daly nalézt i další možnosti zneužití dosti chatrné úpravy procesu rozdělování obcí na volební obvody a lze očekávat, že praxe nás s nimi v budoucnu seznámí. Již na základě výše popsaných možností však lze tvrdit, že daný institut otevírá nemalý prostor pro praktikování určité české varianty gerrymanderingu, tedy jisté formy volebního inženýrství spočívající v manipulacích s hranicemi volebních obvodů, jejímž cílem je zvýhodnit ve volbách vybrané kandidáty, či politické strany.² Při absenci adekvátní zákonné regulace by se dalo očekávat, že vzniklý prostor vyplní alespoň judikatura soudů. V následující části se blíže podíváme na to, jak se české soudy s touto výzvou vyrovnávají.

4. JUDIKATURA ČESKÝCH SOUDŮ - KAUZA "PRAŽSKÝCH VOLEB 2010"

Vhodnou příležitost pro přijetí "pilotních" rozhodnutí, kterými by judikatura stanovila určité meze pro libovůli komunálních politiků při vymezení volebních obvodů, poskytly volby do zastupitelstva Hlavního města Prahy konané v roce 2010. Proti rozhodnutí ze dne 17. 6. 2010, kterým pražské zastupitelstvo rozdělilo Prahu na volební obvody, nejprve (ještě před konáním voleb) brojilo společně osm subjektů³ u Nejvyššího správního

² Obecně k gerrymanderingu viz např. GALDERISI, Peter F. (ed.). *Redistricting in the new millennium*, Lexington Books, 2005; MONMONIER, Marks S. *Bushmanders and Bullwinkles: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*, Chicago, London: The University of Chicago Press, 2010.

³ Strana zelených, SNK Evropští demokraté, ČSSD, KDU-ČSL, Věci veřejné a tři fyzické osoby.

soudu. NSS jejich návrh v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy zamítl rozsudkem ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195. Po skončení voleb (které proběhly ve dnech 15. - 16. 10. 2010) napadlo jejich výsledky jedenáct subjektů⁴ společným návrhem u Městského soudu v Praze. Proti zamítavému usnesení městského soudu (ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 12 A 8/2010-166) podali uvedení navrhovatelé ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení části ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud však nálezem ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, jejich ústavní stížnost zamítl, návrh na zrušení části zákona o volbách do zastupitelstev obcí dokonce odmítl.

Neméně důležité jako výroky uvedených rozhodnutí však byla také jejich odůvodnění. V následujících odstavcích tak nejprve shrnu odůvodnění rozsudku NSS (část 4.1 článku), poté blíže představím argumentaci obsaženou v nálezu Ústavního soudu (část 4.2).

Ještě předtím však stručně nastíním sporné otázky daného případu. Rozdělení Prahy na volební obvody se do jisté míry dotklo všech v předchozí části zmíněných problematických bodů úpravy rozdělování na volební obvody. V pražských volbách došlo k poškození některých menších subjektů v důsledku zvýšení faktického volebního prahu. Zákonou uzavírací klauzuli sice v některých volebních obvodech překročila jak Koalice SNK Evropských demokratů a Strany zelených, tak Věci veřejné (obě strany zároveň získaly více než 5 % i v celkovém součtu všech hlasů)⁵, v novém pražském zastupitelstvu však zasedly toliko strany TOP 09, ODS, ČSSD a KSČM. Přirozená uzavírací klauzule se totiž zvedla o několik procentních bodů (v jednotlivých obvodech se pohybovala v rozmezí 7,04 % až 7,82 %), což již představovalo pro prvně uvedené strany nepřekonatelnou bariéru. Díky tomu byla ODS spolu s ČSSD schopna uzavřít koalici, neboť obě strany byly disproportčně zvýhodněny při přepočtu hlasů na mandáty (obdržely 20, respektive 14, dohromady tedy 34 mandátů v 63členném zastupitelstvu, ačkoliv získaly "jen" 40,95 % hlasů).⁶

Je přitom velice pravděpodobné, že v případě, že by se v Praze volilo v jednom volebním obvodu, by ODS a ČSSD takovou koalici zformovat nemohly. Při přepočtu odevzdaných hlasů na jediný obvod vychází následující výsledek: TOP 09 22 mandátů, ODS 16, ČSSD 13, KSČM 4, koalice SNK Evropských demokratů a Strany zelených 4 a Věci veřejné 4

⁴ Strana zelených, SNK Evropských demokratů, Věci veřejné a osm fyzických osob.

⁵ V obvodech č. 7 překročilo pětiprocentní hranici také lokální uskupení nazvané Hnutí pro Prahu 11.

⁶ K údajům o výsledcích voleb viz web Českého statistického úřadu <http://volby.cz/>. Výpočet posunu faktického volebního prahu je převzat z analýz T. Lebedy a J. Outlého vyžádaných Ústavním soudem v rámci řízení o ústavní stížnosti ve věci pražských voleb, jak byly ÚS citovány v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (bod 37. nálezu)

mandáty.⁷ Samozřejmě nelze přesně předpovídat, jak by se chovali voliči v případě takové volby, jistě nelze bez dalšího presumovat, že by jejich volební chování bylo naprosto totožné. Malé strany by však zřejmě získaly ještě více hlasů, neboť některé k dosavadnímu pražskému vládnímu establishmentu kriticky naladěné voliče mohla od jejich volby odradit právě obava, že jejich volební výsledek nebude stačit na překročení přirozené uzavírací klauzule. Tito voliči pak z obavy, aby jejich hlas nepropadl, mohli dát přednost jiné straně.

Soudy se vedle otázky, zda nedošlo k nepřipustnému zásahu do principu poměrného zastoupení, musely zabývat také problematikou rovnosti volebního práva, neboť navrhovatelé (stěžovatelé) poukazovali také na nerovnoměrnost ve velikosti obvodů (byť ne na to, že by tato nerovnoměrnost v daném případě nějak výrazně zvýhodňovala konkrétní stranu).

Poslední z nastíněných problémů nebyl přímo dotčen, protože pražské zastupitelstvo nerozhodovalo úplně na hranici zákonné lhůty a účastníci voleb tak měli dost času k sestavení volebních kandidátek. I tak však jeho rozhodnutí vyvolalo určitý časový tlak, a to ve vztahu k soudnímu přezkumu. Následující úvaha je do značné míry spekulativní, avšak domnívám se, že rozhodnutí soudů mohla vypadat odlišně, než jak ve finále vypadají, kdyby rozhodnutí o rozdělení Prahy na volební obvody bylo přijato ještě s větším odstupem od konání voleb a byl tak ponechán dostatečný prostor pro jeho důkladné soudní posouzení. A to jak před NSS, tak zejména před ÚS, k němuž vůbec nebyla podána ústavní stížnost proti rozsudku NSS, zřejmě z důvodu blížícího se termínu voleb. Je přitom zřejmé, že rozhodnutí o neplatnosti již proběhlých voleb je daleko zásadnějším zásahem do volebního procesu než rozhodnutí o neplatnosti "pouhého" aktu rozdělení obce na volební obvody přijaté ještě před tím, než volby proběhnou. Soudy rozhodující ve volebních věcech přitom z povahy věci tendují k tomu, aby své zásahy do volebního procesu minimalizovaly. Měl-li by ÚS možnost vyjádřit se k posuzované věci ještě před konáním voleb, možná by jeho argumentace mířila trochu jiným směrem.

4.1 ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

NSS se nejprve musel vypořádat s otázkou, zda napadená část usnesení vůbec představuje opatření obecné povahy a zda má tedy dánou pravomoc k jeho přezkumu v řízení podle §§ 101a a násl. s. ř. s. Po obsáhlé rekapitulaci vymezení uvedeného institutu obsaženého v doktríně a v judikatuře, dospěl k závěru, že materiálně se o opatření obecné povahy skutečně jedná.

⁷ Přepočten rovněž dle analýz politologů citovaných v nálezu Pl. ÚS 52/10.

Při věcném přezkumu napadeného aktu postupoval NSS podle judikatorně ustáleného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, přičemž klíčovým byl pátý (závěrečný) krok algoritmu, tj. posouzení proporcionality přezkoumávaného opatření. V jeho rámci se nejprve věnoval zhodnocení toho, zda napadený bod usnesení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda napadený bod usnesení a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti).

O vhodnosti napadeného opatření obecné povahy k dosažení jím sledovaného cíle nelze mít dle NSS pochyb již jen proto, že § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí zastupitelstvo k vytvoření více volebních obvodů výslovně zmocňuje; navíc se jedná o jediný zákonný způsob, jak členění území obce na více volebních obvodů dosáhnout.

Při zkoumání kritéria potřebnosti se NSS zabýval důvody, které zastupitelstvo vedly k přijetí napadeného bodu usnesení. Vyšel přitom z vyjádření odpůrce (tj. Hlavního města Prahy), opírající se o stenografický záznam z příslušného jednání zastupitelstva, z něž odpůrce extrahoval, že hlavními důvody pro vydání usnesení byly "a) záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu; d) vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientací zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku; e) ekonomické úspory." S takovým zdůvodněním se NSS spokojil, přičemž projevil výraznou zdrženlivost v jeho bližším hodnocení: "odpůrce dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné. Je přitom třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby konkrétně analyzoval a posuzoval, zda důvody, které odpůrce k přijetí napadeného opatření obecné povahy vedly, po obsahové stránce skutečně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřípustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do ústavního práva na samosprávu."

V posledním, třetím dílčím kroku přezkumu proporcionality se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku, zda opatření obecné povahy co nejméně omezuje své adresáty (kritérium minimalizace zásahů), a to v rámci posouzení, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (přezkum proporcionality v užším slova smyslu).

Také v tomto případě je argumentace NSS velmi opatrná a zdrženlivá. NSS nejprve shledal nedůvodné námitky některých navrhovatelů, podle nichž je pro ně napadený akt likvidační, protože znamená, že pravděpodobně nezískají žádný mandát (což dokládali přepočtem na základě výsledků z voleb konaných v roce 2006). NSS uvedl, že "navrhovatelé nemohou předem predikovat, nýbrž toliko spekulovat o tom, jaký bude výsledek komunálních voleb, jestliže organizačně proběhnou podle napadeného usnesení. Navrhovatelé pomíjejí, že výsledek komunálních voleb z roku 2006 je neopakovatelný a nelze jej přenášet na situaci aktuální (...) Odpůrce mimo to na základě sice rovněž částečně zkreslujícího, leč dle mínění zdejšího soudu o poznání příhodnějšího srovnání doložil, že pokud by byly v komunálních volbách, konaných v říjnu 2010, zcela zachovány voličské preference z voleb do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji hlavní město Praha, konaných v květnu 2010, pak po přepočtu mandátů při členění území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů by navrhovatel c) se ziskem 15,17 % hlasů získal 12 mandátů (z celkového počtu 63), navrhovatel e) se ziskem 10,32 % hlasů 7 mandátů, navrhovatel a) se ziskem 4,79 % hlasů 0 mandátů a navrhovatel d) se ziskem 2,17 % hlasů 0 mandátů." Na závěr této části rozsudku NSS ještě poukázal na situaci z roku 2002, kdy byla Praha také rozdělena na volební obvody a kdy KDU-ČSL v jednom volebním obvodu získala celkem 5,62 % hlasů voličů, a získala zde proto 1 mandát, byť celkově na území hlavního města Prahy získala pouze 4,56 % hlasů voličů. Z toho NSS dovodil, že "rozdělení území hlavního města Prahy na volební obvody nemusí vždy automaticky poškozovat strany s nižším volebním výsledkem, což navrhovatelé opakovaně tvrdí, toto své tvrzení však nedoložili žádnými konkrétními příklady."

Podle NSS se tak navrhovatelům nepodařilo prokázat, že by v důsledku napadeného bodu usnesení odpůrce došlo k nepřípustnému zásahu do poměrného volebního systému pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010. NSS v této souvislosti zejména poukázal na skutečnost, že imperativ poměrného volebního systému pro volby do obecních zastupitelstev je stanoven "pouze" na zákonné úrovni, na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny. Podle NSS tak v případě komunálních voleb byl zákonodárci ponechán prostor k modifikaci charakteru volebního systému vymezením dalších parametrů, mezi něž patří i ustanovení zákona upravující možnost rozdělit obec na volební obvody: "teprve všechny tyto zákonem vymezené parametry ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí, a ačkoli zásada poměrného zastoupení je vymezena v obecných ustanoveních zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nelze z toho dovozovat, že by tato měla převážit nad uvedenými ustanoveními zvláštními, popř. omezit jejich aplikaci." Z tohoto důvodu odmítl NSS na posuzovanou věc vztáhnout

vývody Ústavního soudu provedené v nálezu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, jak požadovali navrhovatelé.⁸

Ve vztahu k namítanému nepřipustnému omezení rovnosti volebního práva NSS odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. ÚS 360/98, týkajícím se vytvoření volebních obvodů v hlavním městě Praze pro komunální volby v roce 1998. Zde ÚS judikoval, že "princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky. Obzvláště rovnost volebního práva není nějakým abstraktním principem, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. Ústavní soud dokonce judikoval, že v určitých případech je přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (...) Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří. V daném případě je proto třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné. (...) Jde tedy v podstatě o ústavní hranice přijatelnosti či přibližnosti rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. Např. v počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15%, teorie i praxe nicméně uznává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30%. V posuzované věci je rozdíl, resp. odchylka v počtech hlasů z volebního obvodu potřebných k získání mandátu 12% (tedy odchylka ještě nižší než u senátních volebních obvodů). Ústavní soud proto dospěl k závěru, že uvedená odchylka je ještě rozumná a ospravedlnitelná a nezakládá tak porušení ústavního principu rovnosti volebního práva."

Následně NSS srovnal největší a nejmenší volební obvod (v posuzovaném případě) a konstatoval, že co do počtu obyvatel je mezi nimi rozdíl 8,42 %, co do počtu voličů pak 15,78 %. Dospěl přitom k závěru, že takové odchylky jsou v souladu s kritérii vymezenými Ústavním soudem.

4.2 NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Obdobně zdrženlivě si ve svém rozhodování počínal Ústavní soud. Tato "opatrnost" je patrná od prvních řádků meritorní části nálezu, kterou ÚS zahájil pasáží, v níž zdůraznil specifickou povahu volebního soudnictví, jež "přezkumný prostor Ústavního soudu zužuje a posouvá v jeho očích hranici pro možnost konstatování neústavnosti výše."

⁸ Jedná se o nález, kterým Ústavní soud zrušil části zákona o volbách do Parlamentu České republiky, který představoval jeden z produktů tzv. "opoziční smlouvy". Mezi zrušenými bylo mimo jiné ustanovení, na jehož základě se pro volby do Poslanecké sněmovny vytvářelo 35 volebních krajů. ÚS v daném nálezu argumentoval zejména tím, že v důsledku zavedení uvedeného opatření již volební systém do Poslanecké sněmovny přestal vykazovat atributy poměrného systému.

Ve vztahu k návrhu na zrušení části § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ÚS konstatoval, že není dána těsná vazba mezi návrhem na provedení kontroly normy a ústavní stížností. Podle ÚS Městský soud v Praze uvedené ustanovení ve věci, která v podání ústavní stížnosti rezultovala, neaplikoval: "Předmětem řízení u tohoto soudu byl přezkum platnosti voleb, nikoliv přezkum rozhodnutí, která volbě předcházela a jen vytvořila podmínky, za nichž volby měly proběhnout a také proběhly." Jinak řečeno, pokud se chtěli stěžovatelé domáhat protiústavnosti daného ustanovení, měli tak učinit již v řízení před NSS, respektive měli proti rozsudku NSS podat ústavní stížnost.

Věcně se tak ÚS zabýval pouze ústavní stížností proti usnesení městského soudu, který rozhodoval o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb, dříve k posouzení námitek směřujícím ve své podstatě vůči rozhodnutí pražského zastupitelstva o rozdělení volebního území však ÚS přece jen zcela nezavřel. Konstatoval, že se jimi může zabývat, avšak "jen v rozsahu toho, zda takto nastavená pravidla voleb neovlivnila jejich výsledek do té míry, že by to vedlo k porušení základních práv stěžovatelů." Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že možnost zastupitelstva vytvořit více volebních obvodů není limitována toliko obsahem ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ale i jistými ústavními imperativy (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny): "Rozdělení obce na obvody nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny obecního zastupitelstva, zvláště s ohledem na fakt, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či do tohoto orgánu vůbec nebyli zvoleni."

V návaznosti na uvedené akcentování nepřípustnosti "svévole" v jednání zastupitelstva ÚS rozlišil dvě možné situace (s tím, že každá z nich se vyznačuje odlišným prahem "dostatečné" protiústavnosti): "Jakkoliv mohou být ústavně akceptovány takové případy aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, které objektivně mají vliv na výsledek voleb (ve smyslu rozložení mandátů), oproti stavu bez aplikace tohoto ustanovení, a to například posílením většinových účinků volebního systému (stanovení obvodů s nižším počtem obsazovaných mandátů), v případě zjištění a prokázání skrytého úmyslu tímto způsobem ovlivnit výsledek voleb (zastupitelstvem, resp. jeho majoritou), by již v zásadě totožný účinek akceptovatelným nebyl, neboť by byl založen na zneužití práva (podle konkrétních okolností případu)." Jinak řečeno, při prokázání toho, že rozdělením obce na volební obvody byl sledován "ústavně neaprobovatelný účel", bude práh intenzity porušení např. principu rovnosti volebního práva nutný ke konstatování protiústavnosti daného aktu nižší, než v případě, že se nebude jednat o zneužití práva.

Podle ÚS se však stěžovatelům nepodařilo prokázat účelovost postupu pražského zastupitelstva. ÚS odkázal, podobně jako NSS, na oficiálně deklarované důvody přijetí předmětného usnesení. Argumenty stěžovatelů poukazující na konkrétní výsledky voleb, rozdílnou váhu hlasu, zvýšení

přirozeného prahu apod., nepovažoval za dostatečné: "Důkazem o manipulaci proto nemůže být předvídatelný důsledek, ale pouze důkaz, že jediným či převažujícím důvodem takto nastavených pravidel voleb bylo jejich předvídatelné ovlivnění. Takový důkaz stěžovatelé nepřinesli. Jejich argumentační potenciál se totiž pohybuje v kruhu, neboť za důkaz úmyslu ovlivnit volby v neprospěch malých stran vydávají výsledky voleb a v diskuzi před přijetím usnesení o rozdělení Prahy na sedm volebních obvodů v Zastupitelstvu předpokládaný výsledek voleb, ačkoliv tento dopad je výsledkem zákonné možnosti takové opatření učinit."

Negativně zodpověděl ÚS také otázku, zda nedosáhlo rozdělení Prahy na volební obvody intenzity protiústavnosti z objektivního hlediska. Ve vztahu k možnému zásahu do rovnosti volebního práva ÚS odkázal na svou dřívější judikaturu (mimo jiné také na výše reprodukované usnesení, o němž se ve svém rozsudku opřel NSS) a konstatoval, že v posuzovaném případě nebyly překročeny hranice přípustné odchylky ve velikosti obvodů. Co se týče zachování poměrnosti volebního systému, argumentoval ÚS obdobně jako NSS - a sice že zákonodárce pro volby do obecních zastupitelstev zakomponoval do volebního vzorce i další parametry (vedle poměrnosti), a to uzavírací klauzuli a možnost vytvářet volební obvody, přičemž teprve jejich kombinace určuje charakter daných voleb. Podle ÚS zákonodárce zároveň "[v]ytváření volebních obvodů současně limitoval nastavením poměrně přísných podmínek dělení, aby zachoval v duchu prohlášení, učiněného v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev, jejich poměrný charakter."

Nutno dodat, že několik soudců ÚS připojilo k nálezu své disenty. Jistě nepřekvapí, že nejostřejší disent uplatnila Eliška Wagnerová. Ta nesouhlasí již s celkovým pojetím nálezu, spočívajícím v perspektivě, že v případě volebního soudnictví se "přezkumný prostor Ústavního soudu zužuje". Wagnerová kritizuje zejména skutečnost, že ÚS nevyhověl návrhu na zrušení části § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jehož protiústavnost je dle ní "do očí bijící". Toto zákonné ustanovení totiž "umožňuje měnit pravidla politické soutěže během hry, což samozřejmě vždy nahrává těm, kdo pro takovou změnu hlasují, resp. ji navrhli, a tudíž se na ni měli i možnost dopředu připravit. Naopak poškozují ty, kteří, vzhledem k nepočtenému zastoupení, popř. vzhledem k zatímnímu nezastoupení v Zastupitelstvu byli postaveni do role objektu, s nímž bylo manipulováno, a to bez ohledu na jejich zájmy v době, kdy nebylo reálně zvládnutelné volební přípravu uzpůsobit nově konstituovaným a vlastně naoktrojovaným poměrům." Kromě krátké lhůty považuje Wagnerová za problematickou také skutečnost, že v zákoně absentuje vyjádření účelu, který má být rozdělením obce na volební obvody sledován: "Tak se stává jeho interpretace nepřipustně otevřenou ke sledování účelů veskrze různých, tj. je otevřená k výkonu libovůle, kterou však v konání veřejné moci nelze z hlediska ústavního pořádku tolerovat." Vadí jí zejména nedostatečné záruky realizace rovného volebního práva. Wagnerová však jde ještě dál a

zpochybňuje rovněž ústavní konformitu pětiprocentní zákonné uzavírací klauzule, která podle ní nemá - na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny - v komunálních volbách opodstatnění. Při své kritice si vypomáhá odkazy na německou či americkou judikaturu. K odlišnému stanovisku Wagnerové se připojil František Duchoň.

Další disenty uplatnili Pavel Rychetský a Jan Musil, kteří jsou rovněž toho názoru, že ÚS měl rovnou zrušit i napadenou část § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Rychetský se nadto tvrdě pustil do argumentace většiny ÚS, diferencující dvojí standard intenzity protiústavnosti: "Autoři většinového stanoviska tak formulují závěr, že právní norma nebo jiné rozhodnutí může být protiústavní a současně nevyžadující derogační zásah ÚS, pokud bylo přijato s "dobrymi úmysly" nebo dokonce pokud nebyly prokázány "úmysly zlé". Jsme tak svědky nového referenčního kritéria pro posuzování ústavnosti napadených norem nebo rozhodnutí veřejné moci, které je ovšem zcela nepřijatelné!" Z další řady výtek adresovaných jeho kolegům lze zmínit ještě Rychetského jízlivou poznámku, podle níž je argumentace, že k obdobné situaci došlo i v minulých volbách do pražského zastupitelstva (roky 1998 a 2002), "intelektuálně na úrovni dopadeného zloděje, který se hájí tvrzením "že i jiní kradli a běhají na svobodě"."

5. ZÁVĚR

I když připustíme, že se pražská ODS při přípravě posledních komunálních voleb v české metropoli skutečně určité formy gerrymanderingu dopustila (a autor této práce o tom je přesvědčen), stále zde zůstává otázka, jak se s touto praktikou mají vyrovnat soudy. Jednou věcí totiž je říct, že určitý akt představoval "účelovou lumpárnu"⁹, druhou věcí je dovozovat, že tato "lumpárna" má mít určité právní konsekvence. Obzvláště ve volební právu nelze přímočaře směřovat právní s morálními, politickými, či jinými hodnotícími kategoriemi. Zde soudy musí velmi pečlivě zvažovat, do jaké míry budou ingerovat do výrazně politických procesů.

Z tohoto hlediska lze v obecné rovině souhlasit se závěry NSS a ÚS, podle nichž je jistá zdrženlivost soudů při přezkumu volebních procesů na místě. Na druhou stranu, nelze se ubránit pocitu, že v daném případě byly české soudy zdrženlivé až příliš. Jak bylo výše ukázáno, zákonná úprava ponechává lokálním politikům široké pole k účelovým manipulacím s hranicemi volebních obvodů při volbách do zastupitelstev obcí. Nebudou-li jim v tomto ohledu stanoveny určité hranice, bude v budoucnu čím dál častěji docházet k situaci, kdy si voliči budou klást (spolu s autorem výroku

⁹ Takto označil rozdělení Prahy na volební obvody Jiří Dienstbier ml., volební kandidát na primátora Prahy za ČSSD. Viz rozhovor s J. Dienstbierem ml. ze dne 22. 8. 2010, dostupný z <http://www.cssd.cz/inews/video/rozdeleni-prahy-na-volebni-obvody-je-ucelova-lumparna>.

citovaného v disentu E. Wagnerové) otázku: "Why bother stuffing ballots when they can just draw districts?".

Ke stanovení uvedených hranic mohou soudy buď přimět zákonodárce, anebo je vymezit v judikatuře. NSS a ÚS však v rozebíraném případě neučinily ani jedno. ÚS se odmítl zabývat souladem zpochybňovaného ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí s ústavním pořádkem s nepříliš přesvědčivým odůvodněním, že nebylo v řízení před městským soudem aplikováno (ke kritice tohoto postupu viz zejména disenty připojené k předmětnému nálezu). Znamená to, že někdy v budoucnu se touto otázkou v jiném případě zabývat bude a snad dospěje i k závěru o protiústavnosti uvedeného ustanovení? Takové řešení situace je značně alibistické a rozhodně neprospívá právní jistotě.

Mantinely stanovené soudy judikatorně jsou také dosti chatrné. Vezměme za příklad části odůvodnění výše rozebíraných rozhodnutí vztahující se k otázce narušení (ústavně garantované) rovnosti volebního práva. ÚS při srovnávání velikosti obvodů a odchylky mezi jednotlivými obvody konstatoval, že "u voleb senátních byla za přijatelnou označena odchylka až 15% s tím, že teorie za ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylku považuje nejvýše až 30%. Ve volbách komunálních byl za přijatelný, tedy porušení ústavního principu rovnosti volebního práva nezakládající, označen rozptyl v počtu hlasů ve výši 12% (usnesení sp. zn. I. ÚS 360/98, U 74/12 SbNU 545). V posuzovaném případě tato hranice podle žádného z předložených výpočtů překročena nebyla." ÚS tak operuje s odchylkou, kterou zákon stanovuje jako kritérium pro změnu území obvodů pro volby do Senátu, čímž nepřipustně směšuje volby, v nichž se volí naprosto odlišnými způsoby, jejichž logika je nesouměřitelná. Z rozhodnutí ÚS navíc není zcela zřejmé, zda počítá odchylku mezi nejmenším a největším obvodem, anebo mezi nejmenším/největším obvodem a průměrem všech obvodů; ve druhém případě by odchylka mezi největším a nejmenším obvodem byla ještě daleko výraznější. Při takto širokém stanovení přípustné odchylky ve velikosti obvodů se stává soudní přezkum rozdělování obcí na volební obvody spíše formalitou. Domnívám se, že je tomu tak ke škodě věci.

Literature:

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*, Praha: Linde, 2008, 192 str., ISBN 978-80-7201-734-8.
- GALDERISI, Peter F. (ed.). *Redistricting in the new millennium*, Lexington Books, 2005, 368 str., ISBN 0739107186.

- CHYTILEK, Roman et al. *Volební systémy*, Praha: Portál, 2009, 375 str., ISBN 978-80-7367-548-6.

- MONMONIER, Marks S. *Bushmanders and Bullwinkles: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*, Chicago, London: The University of Chicago Press, 2010, 216 str., ISBN 978-0226534244.

Contact – email

tomas.blazek@gmail.com