

TOMÁŠ PECINA

SLEZSKÁ 56 • 120 00 PRAHA 2 • ČESKÁ REPUBLIKA
TEL. 724029083, 222211784 • FAX 222211785 • E-MAIL tomas@pecina.cz

Nejvyšší správní soud

Masarykova 427/31
657 40 Brno

Navrhovatel: **Tomáš Pecina**
nar. 21. 4. 1966
Slezská 56
120 00 Praha 2

Odpůrkyně: **Státní volební komise**
Náměstí hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Návrh

na určení neplatnosti volby poslanců a náhradníků ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006

podaný podle ustanovení § 87 odst. 1 a 5 zákona č. 247/1995 Sb.
o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „*VolZ*“ nebo
„*volební zákon*“) a § 90 soudního řádu správního (dále jen „*SŘS*“)

Podepsáno elektronicky

Bez poplatku

I.

Navrhovatel je občanem České republiky, zapsaným při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „*Sněmovna*“), konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 (dále jen „*sněmovní volby*“), do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku č. 8 volebního obvodu č. 500054 (volební kraj Hlavní město Praha).

Neboť navrhovatel je přesvědčen, že volební zákon v platném znění stanoví pro sčítání hlasů proceduru, jíž jsou značnou měrou porušeny ústavní principy **poměrného zastoupení a rovnosti volebního práva**, zakotvené rovněž ustanovením § 1 odst. 2 a § 26 VolZ, navrhovatel dovozuje, že došlo k porušení ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky volby všech zvolených kandidátů, a nezbyvá mu proto než podat ve smyslu ustanovení § 87 odst. 1 a 5 VolZ a § 90 SŘS návrh na vyslovení neplatnosti volby všech poslanců a náhradníků zvolených ve sněmovních volbách.

Navrhovatel má rovněž za to, že platné znění ustanovení § 87 odst. 1 VolZ nepřipustně a v rozporu s ústavním pořádkem **zužuje aktivní žalobní legitimaci** voliče, zapsaného do stálého seznamu voličů, na kandidáty zvolené v jeho volebním okrsku, přestože taková osoba může být na svých právech neméně citelně zkrácena, pokud v rozporu se zákonem proběhla volba *kteréhokoli* poslance nebo náhradníka, která proto navrhovatel alternativně napadá jak volbu kandidátů zvolených v jeho volebním okrsku, tak volbu všech kandidátů zvolených ve sněmovních volbách.

D ů k a z : internetové stránky Českého statistického úřadu <http://www.volby.cz>
stálý seznam voličů ve volebním obvodu č. 500054

II.

Podle ustanovení čl. 18 Ústavy České republiky (dále jen „*Ústava*“) se volby do Sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Identický princip je vyjádřen v ustanovení § 1 odst. 2 VolZ.

Protože procedura sčítání hlasů zakotvená ustanovením § 26 věta 2 a § 49 až 51 VolZ je s tímto principem v rozporu, je na místě, aby soud před meritorním projednáním návrhu řízení podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) SŘS **přerušil** a věc předložil v souladu s ustanovením čl. 95 odst. 2 Ústavy **Ústavnímu soudu** s návrhem na zrušení uvedené části volebního zákona.

Zároveň s tím by měl být Ústavnímu soudu předložen návrh na zrušení části ustanovení § 87 odst. 1 VolZ, textu „*zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen*“, neboť, jak je vysvětleno dále, takové omezení aktivní žalobní legitimace voliče je protiústavní.

III.

Co rozumět principem poměrného zastoupení a jaká míra deformace tohoto principu v zájmu účelné integrace je ještě přípustná, aniž by došlo k jeho nepřijatelnému narušení, vyložil Ústavní soud, *inter alia*, ve svém nálezu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, v němž judikoval:

Také v politické praxi používaný model „poměrného zastoupení“ proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává „přivrácen“, jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat.

Nakolik jsou *sub specie* těchto požadavků způsobilá obstát napadená ustanovení volebního zákona, lze posoudit z porovnání volebního výsledku těch subjektů kandidujících ve sněmovních volbách, které prošly do skrutinia:

Číslo	Název kandidujícího subjektu	Počet platných hlasů	Počet mandátů	Počet hlasů potřebných k získání jednoho mandátu
9	Občanská demokratická strana	1 892 475	81	23 364
10	Česká strana sociálně demokratická	1 728 827	74	23 363
18	Strana zelených	336 487	6	56 081
20	Komunistická strana Čech a Moravy	685 328	26	26 359
24	Křesťanská a demokratická unie-Čs. strana lidová	386 706	13	29 747

Tabulka 1. Volební výsledky subjektů, které prošly do skrutinia

Z uvedeného porovnání je zcela zřejmé, že volebním zákonem stanovená metoda přepočtu hlasů na mandáty (tzv. D'Hondtova – někdy nesprávně d'Hondtova – metoda) spolu se skutečností, že jako jednotlivé volební kraje byly stanoveny vyšší územní samosprávné celky (§ 26 věta 2 VolZ), aniž by bylo vzato v úvahu, že takto zvolené kraje mají výrazně nestejný počet oprávněných voličů, způsobila, že ve sněmovních volbách došlo k podstatnému porušení principu poměrného zastoupení, když kupř. Strana zelených potřebovala k zisku jednoho mandátu téměř *dvakrát vyšší* počet voličských hlasů než kandidující subjekt s nejvyšším počtem platných hlasů, Občanská demokratická strana, i druhá v pořadí, Česká strana sociálně demokratická.

Zjevný je též nepoměr mezi volebním výsledkem Strany zelených a Křesťanské a demokratické unie-Čs. strany lidové (KDU-ČSL), které, ačkoli získaly srovnatelný počet voličských hlasů, mají být ve Sněmovně zastoupeny výrazně nestejně jen proto, že voličské preference Strany zelených jsou rozptýleny přibližně rovnoměrně mezi jednotlivými volebními kraji, zatímco voličská přízeň KDU-ČSL je z územního hlediska nerovnoměrná.

Jestliže tedy Ústavní soud ve shora citovaném nálezu odmítl jako princip poměrného zastoupení porušující model, v němž by bylo 35 volebních krajů, není důvod, proč by měl aprobovat volební zákon ve stávajícím znění, když jeho dopad do nerovnoměrnosti rozdělení mandátů mezi kandidující subjekty v poměru k počtu hlasů je – jako bylo vysvětleno a demonstrováno – přinejmenším srovnatelný, spíše však ještě výraznější.

IV.

Neméně závažné vybočení z mezí ústavnosti představuje skutečnost, že nestejný počet oprávněných voličů v jednotlivých volebních krajích, které mechanicky kopírují kraje správní (vyšší územní samosprávné celky), zakládá nerovnost mezi voliči a voličskými hlasy.

Následující tabulka shrnuje počty oprávněných voličů v jednotlivých volebních krajích zapsaných ve volebních seznamech, jak je uvádí na svých internetových stránkách Český statistický úřad:

Volební kraj	Počet oprávněných voličů v seznamech	Volební kraj	Počet oprávněných voličů v seznamech
Hlavní město Praha	963 199	Královéhradecký kraj	445 372
Středočeský kraj	943 840	Pardubický kraj	408 177
Jihočeský kraj	518 573	Vysočina	409 618
Plzeňský kraj	453 899	Jihomoravský kraj	936 694
Karlovarský kraj	244 051	Olomoucký kraj	519 383
Ústecký kraj	658 371	Zlínský kraj	480 215
Liberecký kraj	347 095	Moravskoslezský kraj	1 004 818

Tabulka 2. Volební kraje

Je tedy zřejmé, že mezi krajem s nejvyšším a krajem s nejnižším počtem oprávněných voličů je více než *čtyřnásobný rozdíl*, přičemž D'Hondtova metoda přepočtu hlasů na mandáty vede k tomu, že volební systém se v jednotlivých volebních krajích liší, a to poměrně drastickým způsobem.

Sama skutečnost, že zákonodárce zohlednil různost počtu hlasů v jednotlivých volebních krajích (§ 48 odst. 2 VolZ), tedy při současné aplikaci D'Hondtovy metody nepostačuje k tomu, aby volební právo voličů, kteří odevzdali svůj hlas v různých místech, bylo z hlediska materiálního obsahu rovné, naopak existuje zde podstatná nerovnost.

K jakým důsledkům vedl nestejný počet oprávněných voličů v jednotlivých volebních krajích ve sněmovních volbách, ukazuje následující tabulka, srovnávající volební výsledky v největším a nejmenším volebním kraji, pokud jde o počet oprávněných voličů zapsaných v seznamech:

Číslo	Název kandidujícího subjektu	Moravskoslezský kraj		Karlovarský kraj	
		Volební zisk	Počet mandátů	Volební zisk	Počet mandátů
9	Občanská demokratická strana	28,11 %	7	35,87 %	2
10	Česká strana sociálně demokratická	40,54 %	11	32,73 %	2
18	Strana zelených	4,34 %	1	6,71 %	0
20	Komunistická strana Čech a Moravy	13,96 %	3	14,82 %	1
24	Křesťanská a demokratická unie-Čs. strana lidová	7,18 %	1	3,44 %	0

Tabulka 3. Porovnání výsledků v největším a nejmenším volebním kraji

Je evidentní, že zatímco v Moravskoslezském kraji byla podmínka poměrného zastoupení splněna relativně dobře, v Karlovarském kraji se systém blíží zastoupení většinovému. Ještě výraznější je tento nepoměr v případě Libereckého kraje, kde Strana zelených dosáhla absolutně nejvyššího volebního zisku ze všech volebních krajů (9,58 %), avšak z osmi rozdělovacích mandátů jí ve skrutiniu nepřipadl ani jediný.

Je tedy patrné, že ustanovení volebního zákona předpokládající, že volební kraje nebudou mít přibližně stejný počet oprávněných voličů, porušuje zásadu rovnosti mezi voliči, neboť hlas voliče, který odevzdá hlas politickému subjektu s nižším volebním výsledkem, má pro tento subjekt značně odlišný význam, jedná-li se o hlas odevzdaný ve volebním kraji s vysokým nebo s nízkým počtem oprávněných voličů (resp. odevzdaných platných hlasů).

Chce-li volič zapsaný do seznamu voličů v menším volebním kraji, jako je Karlovarský nebo Liberecký kraj, aby jeho hlas přispěl k vyššímu počtu mandátů politické strany, u níž lze předpokládat celkový volební výsledek v rozmezí 5-10 %, může tak učinit jedině volbou v jiném volebním kraji postupem podle ustanovení § 6a VolZ, tzn. na základě voličského průkazu. Volič zapsaný do seznamu ve velkém volebním kraji, např. v Hlavním městě Praze nebo v Moravskoslezském kraji, může svůj hlas uplatnit bez těchto komplikací a je tedy konfrontován se zřetelně odlišnou podobou volebního systému než volič z menšího kraje.

Jakkoli lze vzít v případě porušení zásady poměrného zastoupení v úvahu požadavek účelnosti a integrace, způsob, jak se napadená ustanovení volebního zákona promítají do faktické a zřetelné *nerovnosti mezi voliči* a voličskými hlasy, nelze žádným podobným způsobem ospravedlnit: jde tu o flagrantní porušení ústavnosti. Účelnost uspořádání, při němž jsou volební kraje shodné s kraji správními, nemůže ani zdaleka vyvážit důsledky v podobě nerovnosti jednotlivých voličských hlasů.

V.

Ve zahraničí se ve volbách, v nichž se uplatňuje D'Hondtova metoda přepočítání hlasů na mandáty, vždy přistupuje k takovému vymezení volebních krajů, které zaručí všem hlasům přibližně stejnou váhu a stejnou šanci uspět.

Konkrétně v Německu, ve volbách do Spolkového sněmu, je tento požadavek zakotven v ustanovení § 3 odst. 3 Spolkového volebního zákona¹:

*Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises soll von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen.*²

Jak bylo uvedeno shora, v případě volebních krajů ve sněmovních volbách se počet oprávněných voličů v největším a nejmenším volební kraji lišil více než čtyřnásobně (což odpovídá odchylce od průměru o 68,81 %).

Ústavní rozměr požadavku na přibližně stejnou velikost volebních krajů z hlediska počtu obyvatel zdůraznil německý Spolkový ústavní soud ve svém usnesení ze dne 22. 5. 1963, sp. zn. 2 BvC 3/62, v němž judikoval, že v případě překročení těchto odchylek je povinností spolkového zákonodárce zajistit ještě během příslušného legislativního období změnu hranic volebních krajů³.

VI.

Ve shora zmiňovaném nálezu Ústavního soudu je citováno i rozhodnutí bavorského Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1992, č. j. Vf. 5-V-92, které je relevantní i pro rozhodovanou věc:

Jen pro srovnání je třeba navíc konstatovat, že obdobně uvažoval i bavorský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1992, č. j. Vf. 5-V-92, v němž mimo jiné uvedl, že základnímu právu volební rovnosti neodporuje, jestliže je provedeno rozdělení poslaneckých křesel připadajících na volební obvod podle čl. 23 odst. 1 věty druhé LWG a nyní rozdělených do 7 volebních obvodů. Takové ustanovení o rozdělení se ale musí orientovat na vyšší princip co možná nejidentičtější hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení Zemského sněmu podle proporcionalního rozdělení míst v celé zemi. Jestliže jsou k dispozici pro rozdělení křesel v rámci volebního obvodu různé přepočítávací metody, musí se zákonodárce rozhodnout pro metodu, která se tomuto cíli co nejvíce přibližuje. Oddělená aplikace d'Hondtovy metody nejvyššího počtu při rozdělování povinného podílu křesel může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo.

V případě Strany zelených je rozdíl mezi ideálně proporčním a skutečným počtem mandátů, tj. mezi počty 12,56 a 6 mandátů, *více než dvojnásobný*. Takto konstruovaný volební systém není tedy již v materiálním smyslu možno vůbec pokládat za systém poměrného zastoupení, a navíc ničím neodůvodněná nerovnost mezi voliči, kteří svůj hlas odevzdali v různých volebních krajích, jak bylo vysvětleno shora, představuje tak závažné porušení rovnosti volebního práva, že je dán důvod pro vyslovení neústavnosti předmětných ustanovení volebního zákona.

¹ http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/bwahlg_pdf.pdf

² Počet obyvatel volebního kraje by se neměl lišit od průměrného počtu obyvatel připadajícího na volební kraj směrem nahoru nebo dolů o více než 15 procent; činí-li odchylka více než 25 procent, je třeba provést nové stanovení hranic.

³ <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/196305221.htm>

VII.

Aktivní věcná legitimace k podání volební stížnosti ve smyslu ustanovení § 87 odst. 1 VolZ je omezena na voliče, v jejichž volebním okrsku byl příslušný poslanec volen.

Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“) uvádí: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“

Nelze patrně rozumně pochybovat o tom, že porušení zákona při volbě poslance, případně náhradníka, zasahuje do veřejného subjektivního práva všech osob, které mohou být dalšími – zejména legislativními – aktivitami takto nezákonně zvoleného poslance nebo náhradníka dotčeny, a nesporné je jistě i to, že rozhodnutí o volbě poslance nebo náhradníka se týká základních práv a svobod podle Listiny; konkrétně v rozhodované věci jde o ustanovení čl. 21 odst. 3 Listiny, zakotvující rovnost volebního práva, a v obecnější rovině též o ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, tzn. o princip legality výkonu veřejné moci.

Nezákonnost při provedení voleb do Sněmovny je tak závažným a hlubokým zásahem do nejzákladnějších hmotných ústavních práv všech občanů České republiky, že omezení práva napadnout tento zásah pouze na ty osoby, které byly oprávněny nezákonně zvoleného kandidáta volit, nelze označit jinak než jako vážné vykročení z mezí ústavnosti.

Proto nelze než ustanovení § 87 odst. 1 VolZ, které omezuje přístup k soudu jen na voliče nebo potenciální voliče příslušného kandidáta, označit za neústavní *odepření přístupu k soudu*, a je na místě navrhnout Ústavnímu soudu, aby byla příslušná část tohoto ustanovení zrušena.

VIII.

Tím je odůvodněn návrh, aby soud řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 26 věta 2, § 49 až 51 a části ustanovení § 87 odst. 1 VolZ, textu „zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen“, pro rozpor s ustanovením čl. 18 Ústavy, resp. čl. 36 odst. 2 Listiny.

IX.

Protože všichni zvolení kandidáti byli zvoleni s použitím ustanovení zákona, který odporuje jak ústavnímu pořádku, tak ustanovení § 1 odst. 2 a § 26 VolZ, lze *a fortiori* dovodit, že došlo k naplnění ustanovení § 87 odst. 5 VolZ a je na místě vyslovit **neplatnost volby všech takto zvolených poslanců a náhradníků.**

Podle stávajícího znění volebního zákona je však navrhovatel aktivně legitimován napadnout volební stížností pouze volbu těch kandidátů, kteří byli voleni v jeho volebním okrsku, tzn. ve volebním kraji Hlavní město Praha; tomu navrhovatel přizpůsobuje alternativu č. 2 návrhového petitu.

X.

Volební výsledky byly vyhlášeny dne 6. 6. 2006, tento návrh je tudíž podáván v objektivní lhůtě 10 dnů ve smyslu ustanovení § 87 odst. 1 VolZ.

XI.

Z výše uvedených důvodů navrhovatel požaduje, aby po soud projednání jeho návrhu vydal toto

usnesení:

1. Volba všech poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a jejich náhradníků zvolených ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 je neplatná;

nebo *alternative*, pokud nebude shledána protiústavnost části ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona,

2. volba všech poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a jejich náhradníků zvolených ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 ve volebním kraji Hlavní město Praha je neplatná.

V Praze dne 15. 6. 2006

Tomáš Pecina