



Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 611/6
602 00 Brno

do datové schránky [wwjaa4f](#)

Odpověď na Váš dopis

ze dne

Naše značka
RP 8/2014

Praha
6. 6. 2014

Návrh na neplatnost volby kandidátů ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 23.-24. 5. 2014, vyhlášení toho, kdo byl řádně zvolen, vydání předběžného opatření, přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu

Navrhovatelé:

1. Česká pirátská strana, IČO 71339698, se sídlem Praha 3, Dalimilova 6
2. PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D., nar. 20.3.1980, trvale bytem U Botiče 1390/3, Praha 4

oba v právním zastoupení:

Mgr. Filip Hajný, advokát, ev. č. ČAK 14269
se sídlem Kolínská 1983/20, Praha 3 - Vinohrady

doručovat do datové schránky [axxijmt](#)

Účastníci řízení:

1. Státní volební komise
Náměstí hrdinů 1634/4, Praha 4
2. Český statistický úřad
Na padesátém 3268/81, Praha 10
3. Mgr. Ing. Miroslav Poche, nar. 3. 6. 1978,
kandidát České strany sociálně demokratické (ČSSD)
4. Mgr. Tomáš Zdechovský, nar. 2. 11. 1979,
kandidát Křesťansko-demokratické unie – Československé strany lidové (KDU-ČSL)

Přílohy

– Plné moci právního zástupce

Obsah

I. Úvodní část	3
I.a) Procesní otázky	3
I.b) Obsah návrhu	3
I.c) Účastníci řízení	4
II. Svobodná volební soutěž	5
II.a) Rovné volební právo	5
II.b) Rovnost šancí politických stran a kandidátů	6
II.c) Poměrné zastoupení	6
III. Zásah do svobodné volební soutěže	8
III.a) Mechanický účinek uzavírací klauzule	8
III.b) Psychologický účinek uzavírací klauzule	10
III.c) Intenzita zásahu v evropském porovnání	11
IV. Neoprávněnost zásahu	14
IV.a) Chybějící legitimní důvod	14
IV.b) Porušení principu proporcionality	15
IV.c) Porušení evropského práva	17
IV.d) Protiústavnost uzavírací klauzule v Německu	19
V. Závěrečné návrhy	21
V.a) Konformní výklad napadeného ustanovení	21
V.b) Návrh na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu	21
V.c) Návrh rozhodnutí Nejvyššího správního soudu	22
V.d) Návrh na předběžné opatření	23

I. Úvodní část

I.a) Procesní otázky

1. Navrhovateli tohoto návrhu na neplatnost volby kandidátů jsou
 - (a) za první politická strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována Ministerstvem vnitra pro volby do Evropského parlamentu, konané ve dnech 23. a 24. května 2014 (dále jen „volby“).
 - (b) za druhé volič zapsaný do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu, úmyslně vybraný jako kandidát, který byl voliči řádně zvolen a jehož veřejné subjektivní právo zastupovat poměrnou část voličů v Evropském parlamentu bylo protiústavně zkráceno.
2. Navrhovatelé jsou proto podle § 57 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění účinném ke dni podání tohoto návrhu (dále „ZVEP“), resp. § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“), aktivně legitimováni k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta. Navrhovatelé tvoří samostatné procesní společenství a každý z nich je oprávněn ve vztahu ke své osobě nakládat s předmětem řízení samostatně, nicméně jsou zastoupeni společným zástupcem.
3. Návrh má být podán nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Výsledky voleb jsou vyhlášeny a uveřejněny ve Sbírce zákonů pod č. 92 s datem rozeslání dne 27. května 2014. Dnem následujícím, tj. od 28. května 2014, se počítá desetidenní lhůta, která je hmotněprávní, a uplyne v pátek 6. června 2014 v 16:00 hodin (§ 67 odst. 3 ZVEP). K řízení je příslušný Nejvyšší správní soud (§ 68 odst. 1 ZVEP).

I.b) Obsah návrhu

4. Nesprávnou aplikací některých ustanovení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, byla nepřijatelným způsobem narušena svobodná volební soutěž politických stran a příslušné volební orgány rozdělily mandáty v Evropském parlamentu s extrémní nepoměrností.
5. Napadeným institutem volebního systému je tzv. volební uzavírací klauzule podle § 47 odst. 2 ZVEP (dále jen „uzavírací klauzule“). Dané ustanovení předepisuje, že do skrutinia postupuje každá politická strana, která získala alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů. Jak uvedl Ústavní soud (nález ze dne 7. 8. 2007, sp zn. I. ÚS 537/06), konkrétní námitky protiústavnosti nejsou v řízení před Nejvyšším správním soudem (před žádným obecným soudem) námitkami nepřijatelnými, neboť všechny soudy jsou vázány nejen „běžnými“ zákony, ale i ústavním pořádkem, přičemž pro řešení případných jinak neřešitelných konfliktů norem různé právní síly je zde procedura čl. 95 odst. 2 Ústavy.
6. Po vyjasnění procesních otázek navrhovatelé svůj návrh uvozují rekapitulací ústavních kritérií poměrného volebního systému, zásady minimalizace zásahů státu do svobodné

volební soutěže a šetření souvisejících základních práv, za druhé prokazují značnou intenzitu zásahu uzavírací klauzule v současné podobě do průběhu voleb i do rozdělení mandátu a za třetí dovozují, že tato intenzita není ničím ospravedlnitelná ani s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ani z hlediska nauky (viz např. diplomová práce Mgr. Jakuba Lyska *Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice*, Olomouc, 2014, ze které navrhovatelé rovněž čerpají).

I.c) Účastníci řízení

7. V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatelé, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena (§ 90 odst. 2 SŘS). Příslušným orgánem je ten volební orgán podle § 7 ZVEP, do jehož kompetence upravené v § 8 až § 18 spadá skutek, v němž navrhovatel spatřuje porušení volebních předpisů, které mělo vliv na výsledek volby některého kandidáta (§ 57 odst. 2 ZVEP). Pokud zákon umožňuje přezkum kvůli porušení volebních předpisů, tím spíše je třeba připustit přezkum kvůli porušení ústavních předpisů, které se týkají volebního procesu (srov. shodně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2006 č. j. Vol 36/2006-22).
8. Státní volební komise podle § 8 odst. 2 písm. d) až h) ZVEP
 - (d) schvaluje zápis o výsledku voleb do Evropského parlamentu na území České republiky vyhotovený Českým statistickým úřadem,
 - (e) vyhlašuje a uveřejňuje celkové výsledky voleb do Evropského parlamentu na území České republiky sdělením ve Sbírce zákonů,
 - (f) předává osvědčení o zvolení poslancem Evropského parlamentu kandidátům zvoleným na území České republiky,
 - (g) předává celkové výsledky voleb konaných na území České republiky Evropskému parlamentu,
 - (h) informuje Evropský parlament o tom, že podle právní úpravy České republiky zanikl mandát poslance Evropského parlamentu, zvoleného na území České republiky.
9. Český statistický úřad podle § 12 odst. 2 písm. b) ZVEP
 - (b) zpracuje celkové výsledky voleb do Evropského parlamentu a zápis o výsledku voleb (§ 49 odst. 1) a předá je Státní volební komisi.
10. Skutek, v němž navrhovatelé spatřují porušení volebních předpisů, je zpracování celkových výsledků voleb a vyhotovení a schválení zápisu Státní volební komise o výsledcích voleb (§ 49 odst. 2 ZVEP), v nichž byl navrhovatelům odepřen mandát, ačkoliv získali podporu potřebné poměrné části voličů. Za tento skutek odpovídá Český statistický úřad jako zpracovatel výsledků a zápisu, dále Státní volební komise, která zápis schválila. Proto jsou i účastníky řízení, neboť ke skutku došlo při výkonu jejich kompetence.

II. Svobodná volební soutěž

11. Navrhovatelé vycházejí z imperativu Ústavy České republiky, že politický systém je založen na volné soutěži politických stran (čl. 5 Ústavy) a 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). Svobodná volební soutěž je ideálem, který splňuje dílčí kritéria stanovená ústavodárcem, spočívající v rovnosti šancí politických stran a rovnosti volebního práva, které jsou pravidelně realizovány zásadou poměrného zastoupení. Jednotlivá kritéria jsou široce sdílena v evropském kulturním a právním prostoru a navrhovatelé je v této části stručně rekapituluji s odkazy na jejich legislativní a judikatorní vyjádření.
12. Svobodná soutěž pochopitelně není absolutní a s přihlédnutím k jiným zásadám ústavního pořádku jsou přípustná určitá její omezení. Takovým omezením přirozeně bude např. skutečnost, že si voliči vybírají jen konečný počet zástupců z kandidátek politických stran, a tedy zbytkové hlasy musí být rozděleny způsobem, který se bude od poměrného systému odchylovat (skrutinium). Tento zásah do svobodné volební soutěže a absolutní rovnosti volebního hlasu je nezbytný, navrhovatelé proti němu nijak nebrojí; ostatně v projednávané věci není podstatný. Podstatné je, aby nebylo zákonodárství zneužíváno k umělému omezování volební soutěže a zavádění neodůvodněné a nespravedlivé nerovnosti v systému poměrného zastoupení, a tedy aby zásahy do svobodné volební soutěže byly minimalizovány.

II.a) Rovné volební právo

13. Rovnost aktivního volebního práva zakotvuje článek 21 odst. 3 Listiny. Ústavní soud v četných případech judikoval (I.ÚS 360/98 ze dne 8. 12. 1998), že princip rovnosti nemá absolutní charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. V určitých případech je přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (Pl. ÚS 25/96), jakým je např. uzavírací klauzule. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematictější.
14. Materiální rovnost hlasu, tj. jeho způsobilost ovlivnit výsledek voleb a legitimizovat zvoleného zástupce, je integrální součástí rovného volebního práva, byť ani v tomto případě nemá absolutní povahu. Právě otázka možné odchylky v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, kterou není možné vyhodnocovat mechanicky, patří mezi problematické případy, které při dosažení určité intenzity vybočují z principu rovného hlasovacího práva, pokud takové opatření vyřadí z rozhodovacího procesu podstatný podíl občanů.
15. Materiální rovnost volebního práva je principem, který je ve volbách do Evropského parlamentu sdílen všemi členskými státy, přičemž poměrnost systému je harmonizována, aby bylo poměrné zastoupení zachováno i na celoevropské úrovni (viz dále).
16. Ústavní soud uvedl, že „je v souladu s duchem Ústavy učinit vše, aby se alespoň zhruba (s minimální rozumně dosažitelnou tolerancí) hlasy připadající na jeden mandát rovnaly,“ tedy přiklonil se k pojetí materiální rovnosti hlasů v intencích uvedeného principu minimalizace zásahů do svobodné volební soutěže.

17. Ze středoevropského prostoru se k rovnosti volebního práva do Evropského parlamentu již dříve přiklonil německý ústavní soud, který prohlásil za protiústavní uzavírací klauzuli do Evropských voleb jak ve výši 5 %, tak ve výši 3 % (BVerfG, 2 BvC 4/10 ze dne 9. 11. 2011, BVerfG, 2 BvE 2/13 ze dne 26. 2. 2014). V Německu Základní zákon nepožaduje poměrné zastoupení výslovně, nýbrž poměrné zastoupení je judikaturou dovozováno z požadavku rovnosti hlasovacího práva ve smyslu čl. 38 odst. 1 základního zákona.

II.b) Rovnost šancí politických stran a kandidátů

18. Rovnost šancí politických stran a kandidátů je jako atribut pasivního volebního práva zakotvena v čl. 5 Ústavy o volné soutěži politických stran a v čl. 21 odst. 1 Listiny o rovném přístupu k voleným funkcím. Právo politických stran a kandidátů na rovné šance pochopitelně souvisí se zásadou všeobecného a rovného volebního práva, jakož i zásadou demokratického státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy.
19. Rovností šancí se rozumí, že každá strana, každé volební uskupení a jeho účastníci mají zásadně stejné možnosti v celém volebním procesu a s tím spojenou stejnou šanci na zastupitelské křeslo (BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26. 2. 2014, bod 50). Jak zdůrazňuje německý Ústavní soud, pokud veřejná moc zasahuje do soutěže politických stran, která má vliv na jejich volební šance, musí se její opatření pohybovat v obzvláště úzkých mezích. Jak shrnuje Jakub Lysek v práci o volbách do Evropského parlamentu, jakákoliv ustanovení, která zasahují do principu diferenciací, vyžadují zvláštní, věcné, legitimační a přesvědčivé důvody. Volební zákon může být aktuální většinou v legislativním tělese upraven tak, aby zabránil reprezentaci menšiny, proto musí být předmětem striktního ústavního přezkumu.¹
20. K rovnosti šancí politických stran a kandidátů zajisté patří i soutěž jejich názorů na půdě zastupitelského orgánu, ať už se jedná o Poslaneckou sněmovnu či Evropský parlament, stejně jako možnost vyjádřit se k aktuálně řešeným politickým otázkám ve sdělovacích prostředcích. Tyto dva způsoby komunikace politického programu spolu přitom úzce souvisí – strany, které jsou v zastupitelských orgánech zastoupeny, mají přístup k médiím výrazně ulehčen (pro ilustraci lze uvést nebývalý zájem médií o zvoleného kandidáta Strany svobodných občanů do Evropského parlamentu Petra Macha²). Rozdíl mezi tím, zda je strana v daném parlamentu zastoupena byť jen jedním poslancem či nikoliv, je tedy zásadní.

II.c) Poměrné zastoupení

21. Z výše uvedených důvodů ústavní pořádek České republiky tenduje k poměrnému zastoupení v zákonodárných sborech. Tato tendence odpovídá příkazu Ústavy, aby politická rozhodnutí vycházela z vůle většiny občanů (čl. 6 Ústavy), kterou vyjadřují prostřednictvím

¹Diplomová práce Lysek, J. Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: UPOL, 2014, s. 40.

²Rozhovor v Českém rozhlasu <http://prehravac.rozhlas.cz/audio/3130837>

rozhovor v iDNES <http://idnes.cz/09PjT>;

Interview ČT 24 <http://www.ceskatelevize.cz/porady/10095426857-interview-ct24/214411058040528/video/>

Hydepark <http://www.ceskatelevize.cz/specialy/hydepark/26.5.2014/>

svých volených zástupců, a to nepochybně platí též na úrovni Evropské unie. Kvůli mechanickému účinku uzavírací klauzule dochází k deformaci, která má pravidelně za následek zvýšení počtu hlasujících členů orgánu, jejichž hlasy nelze považovat za hlasy zástupců většiny voličů.

22. Poměrný volební systém je zakotven v ústavním pořádku u Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (čl. 18 odst. 1 Ústavy). Z ústavního systému je patrné, že žádný zákon nemůže být přijat bez souhlasu Poslanecké sněmovny a tedy bez souhlasu většiny vyjádřené zástupci občanů, jak odpovídá znění čl. 6 Ústavy s uvedenou výhradou. Většinově volený Senát bez souhlasu většiny nemůže dosáhnout přijetí zákona, a tedy není vadou na zásadě poměrného zastoupení, pokud Senát s úlohou korektivu co do svého složení vytvářen odchylně, většinovým volebním systémem.
23. Navrhovatelé mají za to, že ústavní princip poměrného zastoupení vyplývající z čl. 6 a 18 odst. 1 Ústavy musí být zachován i při přenosu pravomocí podle čl. 10a Ústavy. Podle něho mohou být mezinárodní smlouvou některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci. Takové zmocňovací ustanovení nijak neoslabuje ústavní imperativ většinového souhlasu s přijímanými rozhodnutími, který lze získat jen při minimalizaci zásahů do svobodné soutěže politických stran. Princip poměrného zastoupení politických stran v Evropském parlamentu je nejen atributem práva evropského, nýbrž také atributem ústavnosti z hlediska ústavního pořádku České republiky.
24. Ústavnímu požadavku poměrného zastoupení odpovídá i úprava v Evropské unii. Úpravu obsahuje Akt č. 76/787/ECSC, ze dne 20. září 1976, o volbách zástupců do Evropského parlamentu na základě přímého a všeobecného volebního práva, ve znění rozhodnutí Rady č. 2002/772/ES, ze dne 25. června a 23. září 2002 (dále jen „Akt 1976“). Akt 1976 od svého přijetí počítal s tím, že v průběhu času bude přijata jednotná úprava voleb do Evropského parlamentu, platná pro celou Unii. Do doby, než bude jednotná procedura schválena, řídí se volební procedury v členských státech Aktem 1976 a vnitrostátními předpisy.
25. Akt 1976 prošel v roce 2002 zatím poslední a významnou novelizací, ze které je zřejmý úmysl evropského zákonodárce podniknout další krok směrem k zavedení jednotné volební procedury. Důvody přijetí novely jsou v ní samotné vyjádřeny takto:

„Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách je třeba změnit tak, aby volby členů všeobecným a přímým hlasováním mohly probíhat podle zásad společných všem členským státům, aby se však zároveň členským státům ponechala možnost používat odpovídající vnitrostátní ustanovení v případech, jež nejsou upraveny tímto rozhodnutím.“
26. Hlavní zásadou, na které je Akt 1976 v platném znění vystavěn, je zásada poměrného zastoupení. Čl. 1 odst. 1 stanoví, že v každém členském státě jsou členové Evropského parlamentu voleni na základě poměrného zastoupení pomocí systému kandidátek nebo jednoho přenosného hlasu. Podle čl. 2A může členský stát stanovit uzavírací klauzuli na národní úrovni, která nesmí přesáhnout 5 % odevzdaných hlasů.
27. Akt 1976 dále stanoví, že „s výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. Těmito vnitrostátními předpisy, jež mo-

hou případně [pokud je to vhodné] zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.“ Aktem 1976 tedy evropský zákonodárce omezuje členské státy v zásadách do svobodné volební soutěže a zavazuje je k uplatňování poměrného zastoupení ve třech směrech:

- (a) vnitrostátní předpisy nesmí být v rozporu s ustanoveními Aktu 1976, zejména za žádných okolností nesmí uzavírací klauzule přesáhnout 5 % odevzdaných hlasů;
 - (b) vnitrostátní předpisy mohou brát v úvahu zvláštnosti daného státu pouze tehdy, je-li to vhodné [musí pro to existovat legitimní důvod] a
 - (c) vnitrostátními předpisy nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.
28. Akt 1976 je přitom vykládán ve výše uvedeném smyslu, že poměrné zastoupení a rovnost hlasů musí být nejen co do počtu, nýbrž také co do možnosti ovlivnit výsledek voleb (BVerfG, 2 BvC 4/10 ze dne 9. 11. 2011, bod 8).

III. Zásah do svobodné volební soutěže

29. Uzavírací klauzule zasahuje do svobodné soutěže politických sil dvěma způsoby:
- (a) Zprvce brání stranám s menší než pětiprocentní podporou voličů vyjadřovat se v Evropském parlamentu k jednotlivým návrhům i přes to, že při dodržení zásad poměrného zastoupení by tam měli mít zástupce, s čímž je spojen i menší přístup takových stran k informacím a do médií (mechanický účinek).
 - (b) Zadruhé působí na psychiku voliče před volbami, protože tlačí voliče k tomu, aby volil stranu, která „má šanci“, neboť mu hrozí propadnutím hlasu, přičemž tento účinek je zesílen velkým množstvím zavádějících předvolebních průzkumů (psychologický účinek).

Tento dvojitý efekt ve vztahu k rovnosti politických stran je všeobecně znám a uznáván.

III.a) Mechanický účinek uzavírací klauzule

30. Mechanický účinek volební klauzule vede k vyřazení politických stran, které nepřesáhly hranici 5 % platných hlasů, z rozdělování mandátů (viz tab. 1). I když navrhovatelé překonali práh $1/21 = 4,76$, odpovídající jednomu z 21 křesel vyhrazených pro Českou republiku v Evropském parlamentu, nezískali působením uzavírací klauzule žádné zastoupení. Vedle toho Strana zelených sice tento práh nepřekonala, ale jeden mandát by jí přesto podle výpočtu volební metody příslušel. Projevem mechanického účinku volební klauzule je v tomto konkrétním případě vyřazení dvou politických stran z účasti na rozhodování v Evropském parlamentu, které zastupovaly 129 754 občanů (8,55 % voličů). Odepřením zastoupení dvěma politickým stranám a přerozdělení jejich mandátů ostatním politickým stranám byla poměrnost systému uměle narušena.
31. Tyto rozdíly se zcela promítnou do změny počtu členů jednotlivých politických skupin v Evropském parlamentu. V daném případě přijde Skupina Zelených a Evropské svobodné

Strana	Počet hlasů	% hlasů	Mandáty dle přepočtu		Rozdíl
			s klauzulí	bez klauzule	
ANO 2011	244 501	16,13 %	4	4	
TOP09/STAN	241 747	15,95 %	4	4	
ČSSD	214 800	14,17 %	4	3	+1
KSČM	166 478	10,99 %	3	3	
KDU-ČSL	150 792	9,95 %	3	2	+1
ODS	116 389	7,68 %	2	2	
Svobodní	79 540	5,25 %	1	1	
Piráti	72 514	4,78 %	0	1	-1
Zelení	57 240	3,78 %	0	1	-1

Tabulka 1: Vliv uzavírací klauzule na rozdělení mandátů. Pořadí kandidátů podle počtu preferenčních hlasů je uvedeno ve Sdělení státní volební komise ve Sbírce zákonů. Údaje v tabulce jsou citovány podle blogu experta na volební právo Marka Antoše <http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=22990>.

aliance (Zelení/EFA) o dva zvolené zástupce ve prospěch Skupiny progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu (S&D) a Skupiny Evropské lidové strany – Evropských demokratů (EPP). Zastoupení jednotlivých politických uskupení v Evropském parlamentu za Českou republiku neodpovídá vyjádřené voličské podpoře. Je zřejmé, že pokud by byl takový efekt uplatněn v celé Evropské unii, docházelo by k zásadnímu zkreslení výsledků svobodných voleb v rozporu se zásadou poměrného zastoupení v Evropském parlamentu (viz podkapitola II.c) shora).

32. Zásah do rovnosti hlasů lze ilustrovat na příkladu podstatně odlišného počtu hlasů, který jednotlivé politické strany potřebovaly na získání mandátu. ANO potřebovalo na každý mandát 61 125 hlasů, TOP09 60 437 hlasů, ČSSD 53 700 hlasů, KSČM 55 493 hlasů, KDU 50 624 hlasů, ODS 58 195 hlasů, Svobodní 79 540 hlasů. Piráti s 72 514 hlasy mají větší nárok na jeden mandát než ČSSD, která i kdyby dostala jen 3 mandáty, potřebovala by na každý stále jen 71 600 hlasů. Mechanický účinek volební klauzule spočívá v tom, že může být menší skupině voličů jedné politické strany dána přednost před větší skupinou voličů vyřazené politické strany.
33. Obdobné procento tvoří tzv. propadlé hlasy voličů, kteří nejsou v Evropském parlamentu nijak zastoupeni ani jediným svým zástupcem. Jde o 301 245 hlasů (19,73 %), z nichž 129 754 hlasů (8,55 %) je přičitatelných uzavírací klauzuli a zbylé hlasy byly odevzdány pro politické strany, které by nepřekonal hranici jednoho mandátu přidělovaného volební metodou. Umělé zavedení uzavírací klauzule do poměrného volebního systému tedy prokazatelně způsobilo zásadní, téměř dvojnásobné zvýšení počtu nezastoupených voličů oproti modelu, který počítá s přirozeným prahem odvozeným od počtu volených členů Evropského parlamentu. Podíl nezastoupených voličů je natolik vysoký, že lze stěžít mluvit o zachování ústavou požadovaných parametrů poměrného systému; nezastoupených voličů je dokonce více, než získal vítěz voleb.

34. Na úrovni kandidujících politických subjektů jde o porušení čl. 5 Ústavy, neboť je volná soutěž politických stran v poměrném systému omezena na subjekty s kvalifikovanou volební podporou. Na úrovni jednotlivých kandidátů jde o zásah do pasivního volebního práva a tedy o porušení čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Listina všem občanům v tomto ustanovení garantuje, že „mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. K funkci poslance Evropského parlamentu, která do Listinou předvídaných funkcí bezpochyby spadá, ovšem rovný přístup není, protože v přepočtu na jedno křeslo zvýhodňuje pouze strany s kvalifikovanou podporou. Kandidáti vyřazených stran pochopitelně nemají rovné šance, protože o jejich zvolení nerozhodují preference voličů, nýbrž příslušnost k politickému subjektu.
35. Jako podpůrný argument navrhovatelé uvádějí, že první kandidát Pirátů získal také podstatně vyšší počet preferenčních hlasů než kandidáti, kteří byli na rozdíl od něj zvoleni, a to včetně kandidátů, jejichž volba je napadena (viz tab. 2). Navrhovatelé netvrdí, že by měly rozhodovat pouze preferenční hlasy jednotlivých kandidátů. Problém však vidí v tom, že při překročení tzv. přirozeného prahu dvěma kandidujícími subjekty neexistuje legitimní důvod, proč by měl být upřednostněn několikátý kandidát postupující strany před prvním kandidátem vyřazené strany, když má přítom kandidát vyřazené strany několikanásobně vyšší počet preferenčních hlasů (viz srovnání kandidáta, u něhož se navrhuje vyhlásit řádné zvolení, s kandidáty, u nichž se navrhuje volba zneplatnit).

Kandidát	Strana	Počet hlasů	Výsledek
Petr Ježek	ANO	5 301	zvolen
Ing. Dita Charanzová, Ph.D.	ANO	8 356	zvolen
Martina Dlabajová	ANO	4 789	zvolen
JUDr. Stanislav Polčák	TOP09	11 997	zvolen
MUDr. Olga Sehnalová, MBA	ČSSD	10 955	zvolen
RNDr. Pavel Poc	ČSSD	3 818	zvolen
Ing. Mgr. Miroslav Poche	ČSSD	3 692	zvolen
MUDr. Jiří Maštálka	KSČM	11 525	zvolen
Mgr. Tomáš Zdechovský	KDU-ČSL	5 063	zvolen
PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D.	Piráti	12 644	nezvolen

Tabulka 2: Vliv uzavírací klauzule na rozdělení mandátů kandidátům s podstatně nižším počtem preferenčních hlasů

36. Za těchto okolností jsou navrhovatelé přesvědčeni, že nedošlo pouze k zásahu do pasivního volebního práva politické strany ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, nýbrž došlo i k zásahu do pasivního volebního práva jejich jednotlivých kandidátů, neboť těm nebylo umožněno zastupovat své voliče ne z toho důvodu, že by jim voliči neudělili platné hlasy, ale z toho důvodu, že se vůle jejich voličů nebrala v úvahu kvůli uzavírací klauzuli.

III.b) Psychologický účinek uzavírací klauzule

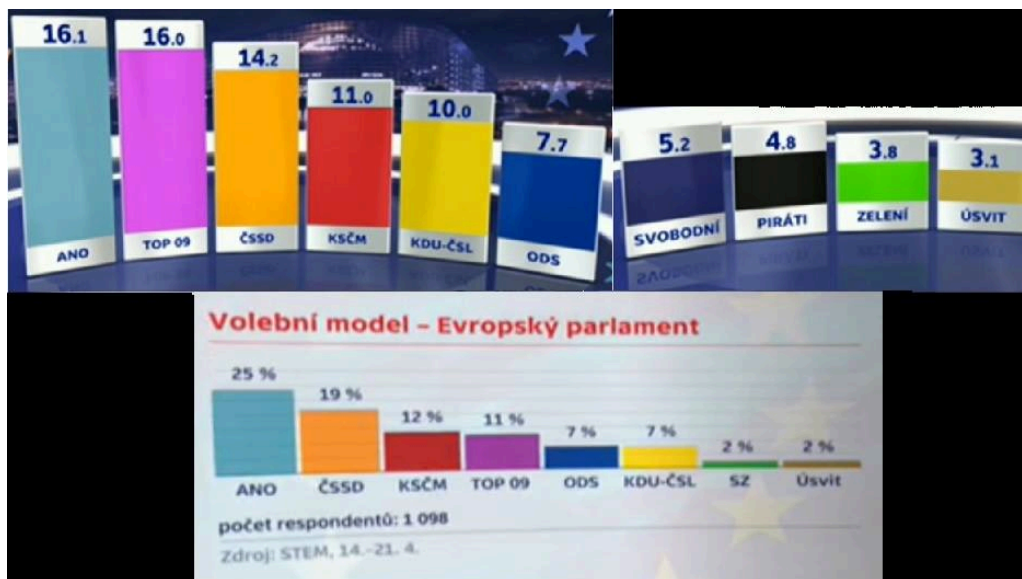
37. Psychologický účinek je mimoprávní jev, který působí ještě v předvolební fázi. Omezuje ochotu voličů volit oblíbenou politickou stranu z obavy, že jejich hlas propadne, a tedy

omezuje svobodnou volbu voliče, která je ústavně zaručena čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 39 odst. 2 Listiny základních práv EU. Volič bude logicky uzavírací klauzulí odrazen od volby oblíbené strany, případně od účasti na volbách vůbec. Opačná varianta, že by uzavírací klauzule motivovala k volbě politické strany s menší šancí na její překonání a zvýšení volební účasti, nemá logické opodstatnění.

38. Psychologický účinek uzavírací klauzule lze zjednodušeně ukázat na následujícím modelu: Předpokládejme, že volič a volička chtějí oba volit svou oblíbenou malou stranu. Kvůli tajným volbám a značné vzdálenosti však nemohou své volby navzájem konzultovat. Pokud volič a volička budou volit shodně, jejich oblíbená malá politická strana se do Evropského parlamentu dostane a oba budou plně uspokojeni. Pokud volič bude volit svou oblíbenou stranu a volička bude volit jinou stranu, bude volička uspokojena jen částečně a volič nebude uspokojen vůbec, neboť jeho politická strana nepřekoná uzavírací klauzuli. (Totéž platí i obráceně.) Pokud bude volič i volička volit jinou politickou stranu, budou oba dva uspokojeni pouze částečně. Psychologický účinek u voliče, který nechce riskovat, že bude zcela neuspokojen (protože jinak by k volbám vůbec nechodil), povede k tomu, že bude volit opatrněji. Zvolí relativně častěji raději jinou politickou stranu než svou oblíbenou, tedy nevolí svobodně. Pouze část voličů bude volit uzavírací klauzuli navzdory, například s motivací, aby získala oblíbená strana vyšší finanční příspěvek.
39. Psychologický účinek je zesílen velkým množstvím předvolebních průzkumů, ve kterých lidé neuvádí svou politickou stranu a které následně ovlivňují veřejné mínění a odrazují voliče od volby preferované strany, která ve volebním průzkumu nezískala preference aspoň se blížící uzavírací klauzuli. Navrhovatelé oceňují, že vliv rozhodnutí činěných na základě průzkumů veřejnoprávní televize po naléhání navrhovatelů v minulých volbách, a to i prostřednictvím zdejšího soudu, částečně zmírnila tím, že do rozhodující debaty pozvala volební lídry většího počtu politických stran než dříve. I na zpravodajství veřejnoprávní televize lze však empiricky ukázat, že psychologický účinek může být zesílen podáváním klamných volebních průzkumů (viz obr. 1).
40. Psychologickým účinkem volební klauzule je zasažena i rovnost šancí kandidujících politických stran. Jejich volební úspěch by měl být determinován pouze mírou podpory voličů, nikoliv strachem voličů ze zákonem přikázaného vyřazení politické strany. Atribut právní rovnosti je společný všem právnickým osobám, nicméně v případě politických stran je uveden zcela kategoricky a výslovně popsán jako svobodná soutěž politických stran či sil, jak uvádí čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Každé nucení k určitému způsobu jiné volby, jehož příkladem je i psychologický účinek uzavírací klauzule jako faktický, nikoliv právní jev, svobodné volby zasahuje, zkresluje jejich výsledek, je tak v rozporu i s jejich základním smyslem a mělo by být minimalizováno.

III.c) Intenzita zásahu v evropském porovnání

41. Navrhovatelé jsou toho názoru, že pro volby do Evropského parlamentu je podstatné aspoň stručně připomenout situaci v Evropské unii, kde více než třetina států ve volbách do Evropského parlamentu nemá umělou uzavírací klauzuli, přibližně třetina států má uzavírací klauzuli v maximální výši 5 % (z nichž u některých států nemá význam, protože nedosahuje ani přirozeného prahu) a méně než třetina států má nižší uzavírací

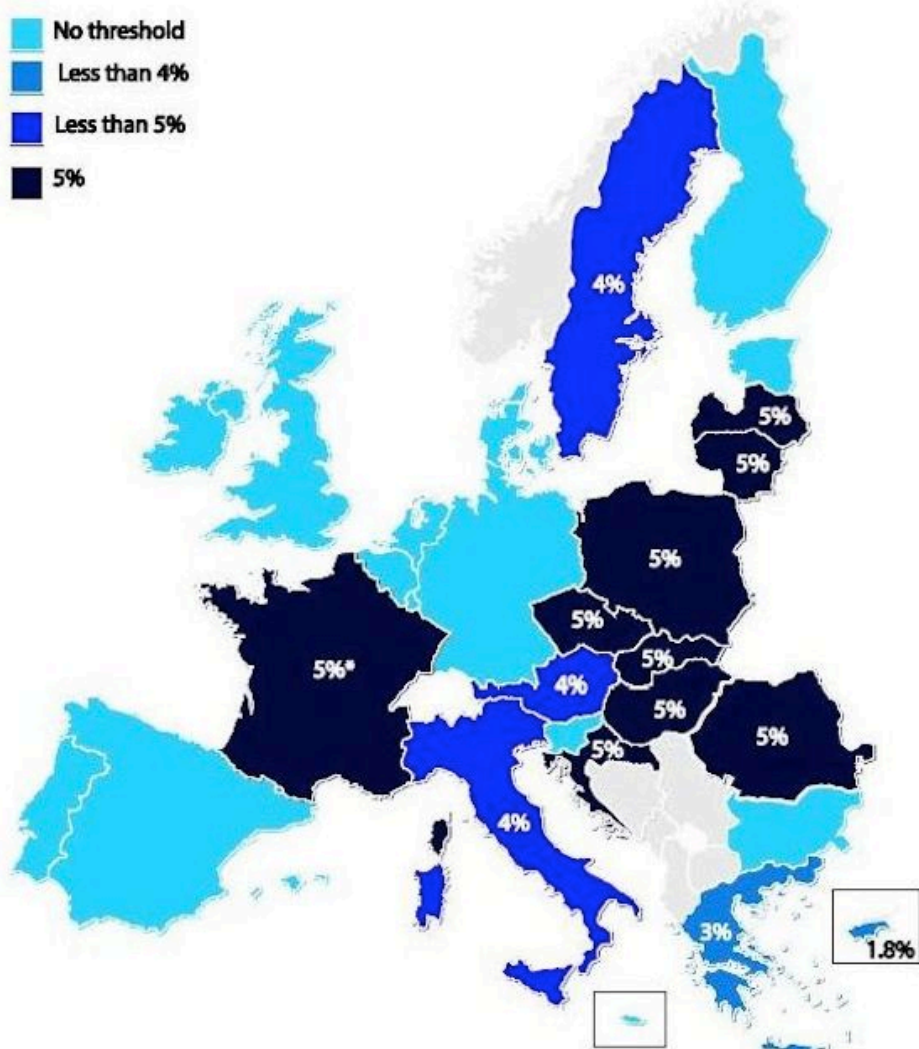


Obrázek 1: Disproporce mezi volebními průzkumy publikovanými ve veřejnoprávním médiu před volbami a skutečnými výsledky voleb. Volební předpověď veřejnoprávní televize vzbuzuje klamný dojem, že navrhovatel 1 nemá žádnou šanci na překonání uzavírací klauzule.

klauzuli. Zřetelně se tedy utváří tři okruhy členských států (viz obr. 2), přičemž Česká republika patří do skupiny zemí převážně východního bloku, které mají uzavírací klauzuli v maximální výši 5 %. V těchto zemích dosud nebyla ústavnost uzavírací klauzule podle národních předpisů přezkoumávána, a tedy není správné ji z aktuálního nastavení dovozovat. Zvláštní situace je ve Francii, kde je uzavírací klauzule stanovena podle obvodů, tedy získat mandát je o něco snazší.

42. Volební klauzule v České republice je relativně těsně nad prahem jedné jednadvacetiny platných hlasů - 4,76 % - a vytváří tak nepřírozenou skulinu, v níž se ocitli i navrhovatelé. Na jednu stranu totiž svým výsledkem 4,78 % tento práh překročili, ale na druhou stranu byli odštířeni od mandátu umělou volební klauzulí 5 %. Pokud odhlédneme od států, kde uzavírací klauzule nemá smysl kvůli přirozenému prahu, navrhovatelé by se svým volebním výsledkem získali mandát v drtivé většině členských států. Navrhovatelé takové zacházení vnímají jako svévoli a dožadují se uznání mandátu, kterého svým výsledkem dosáhli, tak jako by jim byl přidělen v Belgii, Bulharsku, Dánsku, Estonsku, Finsku, Německu, Irsku, Itálii, Kypru, Litvě, Nizozemsku, Maltě, Lucembursku, Portugalsku, Řecku, Slovinsku, Španělsku, Švédsku a Velké Británii.

Figure 1 - MS electoral thresholds for EP elections



* For each constituency

Data source: Instituto Europeo de Derecho, 2010.

Obrázek 2: Uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu. Obrázek uvedený v brífingové zprávě Evropské parlamentní výzkumné služby o volebních klauzulích v Evropských volbách, novému vývoji v Německu. Citováno podle blogu Michaela L. Smitha <http://blog.aktualne.cz/blog/michael-smith.php?itemid=23019>.

IV. Neoprávněnost zásahu

43. Navrhovatelé vysvětlili povahu dotčených základních práv, jakož i prokázali reálný zásah do svobodné soutěže, který uzavírací klauzule způsobuje. V této části se věnují tomu, zda je takový zásah do svobodné soutěže oprávněný, tj. zejména zda existuje legitimní cíl omezení základního práva, zda úprava projde testem proporcionality v úzkém ústavním prostoru pro diskreci zákonodárce při zásazích do volební soutěže (bod 19) a zda je v souladu s evropským právem. Podstatné je, že pro omezení volební soutěže musí existovat legitimní důvod ještě před tím, než se přistoupí k testu proporcionality (nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).
44. Podle všeho jediným skutečným povolebním účinkem uzavírací klauzule je vyřazení názorů menších politických stran. To je v rozporu s čl. 6 Ústavy, neboť ani většina politických stran v Poslanecké sněmovně nemá právo zavést nelegitimní opatření, jehož jediným účinkem je vykázaní zástupců menšin z rozhodovacího procesu, když Ústava výslovně poskytuje menšinám ochranu.

IV.a) Chybějící legitimní důvod

45. Ústavní soud dovodil, že „existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody“, volební klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny je sice „skutečnou disproporcí, která není sama o sobě spravedlivá a která odporuje exaktní rovnosti volebního práva“. Tento zásah je však přípustný a není protiústavní, protože „z hlediska principu reprezentativní demokracie [je] přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému, přemnožení politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému“ (nález ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96).
46. Chybí-li legitimní důvod pro omezení svobodné volební soutěže, je takové omezení bez dalšího protiústavní, neboť odporuje základním právům spojeným se svobodnou volební soutěží (viz kapitola II.). Není pochopitelně v možnostech navrhovatelů, aby prokazovali neexistenci určité právní skutečnosti, tj. legitimního důvodu pro uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu.
47. Legitimním důvodem v Evropském parlamentu zcela jistě není samo o sobě snížení roztržštěnosti politických skupin. Evropský parlament má 751 europoslanců z 28 zemí Evropy. Už ze samotné podstaty věci je Evropský parlament institucí, kde se střetává co nejširší možná paleta názorů, což vyplývá z jeho primárně reprezentační funkce vyjádřené v poměrném systému. Dokládá to například i heslo Evropské unie, které zní „Jednota v rozmanitosti“. Je zřejmé, že zástupce z 28 zemí různé kultury, jazyka a historie není možné uměle vměstnat do několika málo předdefinovaných stran. Naopak je třeba ponechat prostor jejich dobrovolné spolupráci v politických skupinách. Argument roztržštěnosti se také zcela míjí případem navrhovatelů – zástupci České pirátské strany a Strany zelených, kteří byli volební klauzulí vyřazení, předem deklarovali, že by se oba připojili k čtvrté nejpočetnější politické skupině Greens/EFA, čili k žádné fragmentaci by nepřispěli. Uzavírací

klauzule minimálně v případě voleb do Evropského parlamentu nesměřuje v tomto případě k legitimnímu cíli a měla by být zrušena pro neústavnost, nebo by měla být vykládána ústavně konformním způsobem

IV.b) Porušení principu proporcionality

48. I kdyby pro uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu existovaly legitimní důvody, zcela jistě by neprošly testem proporcionality. V testu proporcionality soud poměřuje, zda je zavedené opatření vzhledem ke sledovanému cíli
- (a) vhodné (zda je způsobilé pomoci legitimnímu cíli),
 - (b) potřebné (zda neexistuje jiné vhodnější opatření) a
 - (c) přiměřené (zda jím není nepřiměřeně dotčeno jiné základní právo).
49. Prvním legitimním důvodem uzavírací klauzule, který zmiňuje Ústavní soud vzhledem k Poslanecké sněmovně, je akceschopnost. Je nepochybně z ústavního hlediska nezbytné, aby úprava voleb v České republice nezpůsobila, že se Evropský parlament stane neakceschopným. Jde o to, aby plnil svoje funkce. Ve skutečnosti nic nenasvědčuje tomu, že by zastoupení velkého počtu stran v Evropském parlamentu vedlo ke snížené akceschopnosti či stabilitě v tomto orgánu: „Empirické výzkumy zjistily, že politické skupiny v Evropském parlamentu jsou překvapivě kohezivní³ a schopné začlenit nové politické strany. Čím větší a více zakotvené jsou politické skupiny, tím více jednájí a hlasují jednotně,⁴ navzdory ideologické heterogenitě politických stran. Podstatná odlišnost od Poslanecké sněmovny navíc spočívá v tom, že Evropský parlament nemá funkci kreace evropské vlády, proto zde nelze argumentovat ani rizikem ohrožení akceschopného vládnutí. Zvolení jednoho zástupce s jedním mandátem v České republice by na akceschopnost Evropského parlamentu jako celku nemělo žádný vliv.
50. Je nutno si uvědomit skutečnost, že strany, které by v českých volbách do Evropského parlamentu získaly i například pouze jeden jediný mandát, se mohou spojit například se 27 jinými europoslanci z jiných zemí, kde by dané strany podobného smýšlení také dostali pouze jeden mandát. Tato skupina by buď mohla operovat na půdě parlamentu samostatně, či co je pravděpodobnější, připojila by se k nějaké větší frakci, uvnitř které by měla určitou pozici. Skrze tuto frakci by i ten jeden poslanec mohl aktivně přispívat k úloze parlamentu ve strukturách Evropské unie. Naproti tomu, i kdyby se český zákonodárce sebevíce snažil zakomponovat do voleb do Evropského parlamentu integrační stimuly (a nastavil by například 15% uzavírací klauzuli) a volby v České republice vyhrála například strana, která by nechtěla aktivně spolupracovat s frakcemi v parlamentu, tak by i přes větší počet poslanců měla mnohem menší vliv na chod a funkčnost této instituce jako celku.
51. Vzhledem k realitám Evropského parlamentu, jako je počet poslanců, počet zemí, praxe velkých koalic a počet stran, nemůže uzavírací klauzule v České republice k větší akce-

³Simon Hix a Bjørn Høyland: *Empowerment of the European Parliament*. Dostupný online na webové stránce http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-Hoyland-annurev-polisci-2013.pdf

⁴Simon Hix, Abdul Noury, Gerard Rolan: *Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001*. Dostupný online <http://eml.berkeley.edu/groland/pubs/hnrbjps.pdf>

schopnosti tohoto sboru přispět, stejně jako by absence klauzule nemohla přispět k akceschopnosti nižší. Protože Česká republika má v parlamentu pouze 21 mandátů, existence umělé klauzule vyřadí jen malý počet stran, a to kvůli existenci klauzule přirozené. Jednotky mandátů v celkovém počtu 751 křesel nemají na roztržitost přílišný vliv. Pakliže bychom uznali potřebu umělými zásahy snížit roztržitost Evropského parlamentu, museli bychom uvažovat o celoevropských opatřeních. Ani zrušení uzavírací klauzule ve všech členských státech, které ji ještě používají, by však patrně nemělo zásadní vliv na akceschopnost Evropského parlamentu. Pokud by uzavírací klauzule neplatila pro volby 2009, bylo by v Evropském parlamentu zastoupeno celkem 169 místo 162 stran, což by nemělo významný vliv na samotné fungování tohoto tělesa. Uzavírací klauzule tudíž není ke sledovanému cíli vhodná, protože neumožňuje dosáhnout stanoveného cíle. Její vliv na celkové fungování Evropského parlamentu je v praxi minimální (v kontrastu s maximálním vlivem na základní práva navrhovatelů).

52. Dalším bodem testu proporcionality je kritérium přiměřenosti. Volební klauzule konkrétně v těchto volbách do Evropského parlamentu způsobila, že kvůli zanedbatelnému (pokud vůbec) vlivu na roztržitost parlamentu byly z účasti v jeho strukturách vyřazeny dvě strany. Na jedné straně tak stojí Strana svobodných občanů, která získala 5,24 % hlasů a je nyní zastoupena v Evropském parlamentu, což znamená, že získala nejen prostředky a prostory umožňující jí důkladné sledování agendy parlamentu, ale hlavně možnost se aktivně podílet na jeho činnosti a vyjadřovat se k jednotlivým politickým otázkám. Na druhé straně stojí Strana zelených s 3,77 % a hlavně Česká pirátská strana s 4,78 % (což je nad hranicí přirozeného práhu a o pouhých 7026 hlasů méně než Svobodní), které nemají možnosti vůbec žádné. Proto mechanický účinek volební klauzule považujeme za nepřiměřený, neboť volební systém nesleduje kritérium minimalizace zásahů do základních práv.
53. Z dalších legitimních cílů připadá v úvahu odstranění extrémistických stran, jejichž cílem je rozvrácení demokracie (v souladu s koncepcí obranyschopné demokracie). K tomu navrhovatelé uvádějí, že tento cíl rovněž v praxi není uskutečněn a na případ České pirátské strany a Strany zelených nedopadá, neboť jde o strany s relativně vyspělou kulturou vnitrostranické demokracie, které respektují základní práva a svobody občanů a chtějí přispívat k jejich ochraně. Je nasnadě, že uzavírací klauzule neprojde testem proporcionality ani vzhledem k tomuto legitimnímu cíli. Existuje totiž jiný prostředek eliminace takových stran, který má mnohem větší úspěšnost při odstranění extrémistických stran, a to rozpuštění politické strany v souladu s ústavním pořádkem (viz příklad extrémistické Dělnické strany, která byla rozpuštěna v roce 2010). Uzavírací klauzule je v tomto případě mechanická, nesměruje k zamýšlenému cíli a kvůli existenci jiných, zjevně vhodnějších opatření, je ve smyslu testu proporcionality nepotřebná.
54. K jistému ovlivnění bude docházet vždy, neboť v každých volbách je třeba provést přepočítání hlasů na mandáty. Nicméně v systému, kde evropské právo (článek 1 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976) požaduje poměrné zastoupení, by odchylka od ideální proporcionality měla být pokud možno co nejmenší. Pokud se zákonodárce od poměrného zastoupení odchyluje volebním přepočtem na mandáty (např. tzv. integračními prvky), měl by přitom sledovat legitimní cíl, zvolené prostředky by měly být skutečně způsobitelné tohoto cíle dosahovat a měly by co

nejméně zasahovat do ústavně zaručených práv občanů. Přínos dosažený tímto odchýlením by měl převážet nad všemi negativními důsledky.

55. Výsledným účinkem mechanického a psychologického účinku uzavírací klauzule je zásah do volební soutěže, který z hlediska testu proporcionality neobstojí. Navíc každý pátý volič nemá zastoupení žádné (tzv. propadlé hlasy) a žádný volič menší strany se nemůže kvůli aposteriori vyřazování svobodně rozhodovat. Procento propadlých hlasů a voličů bez zastoupení dosáhlo alarmující výše, kterou není možné v poměrném systému Evropského parlamentu dále omlouvat v podstatě neudržitelnými argumenty.

IV.c) Porušení evropského práva

56. Akt 1976 dává od roku 2002 členským státům výslovně možnost stanovit uzavírací klauzuli až do výše 5 %. Toto ustanovení bylo reakcí na nejistotu panující v Evropské unii ohledně toho, jaký dopad bude mít na složení Evropského parlamentu největší rozšíření v historii Unie, o 10 nových států, v roce 2004. Rada z těchto států měla ve svých právních řádech zavedenu uzavírací 5 % klauzuli pro vnitrostátní volby a přála si, aby tuto hranici mohla zachovat i pro volby do Evropského parlamentu.
57. Nicméně v rámci limitu 5 % nemají státy možnost zcela volného uvážení, ale musí respektovat účel, pro který je uzavírací klauzule evropským právem v obecné rovině povolena. Účelem ustanovení je dát státům možnost omezit dopad zásady poměrného zastoupení a počet zvolených politických stran tehdy, pokud dosahuje míry, při které ohrožuje řádné plnění funkcí Evropského parlamentu. Žádný jiný zájem toto ustanovení nechrání.
58. Skutečnost, že některé členské státy mají zavedenu uzavírací klauzuli pro volby do národního parlamentu, není sama o sobě legitimním důvodem k tomu, aby stejnou klauzuli aplikovaly i na volby do Evropského parlamentu. Takové opatření není vhodné (tedy je v rozporu s Aktem 1976) a už vůbec není nezbytné (tedy je v rozporu se zásadou minimalizace zásahu do politických práv, resp. zásadou přiměřenosti). Zvyklosti týkající se vnitrostátních voleb na tom nemohou nic změnit, protože ke zvláštnostem členských států je podle Aktu 1976 možné přihlídnout pouze tehdy, pokud je to vhodné (if appropriate).
59. Evropské právo vyžaduje, aby členské státy na základě nejnovějších vědeckých poznatků odůvodnily veškerá opatření omezující svobodnou soutěž politických stran při volbách do Evropského parlamentu. Státy musí prokázat, že nebezpečí hrozící z nezavedení omezujícího opatření (např. uzavírací klauzule) je reálné, nikoliv pouze teoretické. Pouze pokud bude toto přesvědčivě prokázáno, bude se na opatření hledět jako na nezbytné a tedy souladné s právem Evropské unie.
60. Z Aktu 1976 je zřejmé, že evropský zákonodárce preferuje volební postupy bez uzavírací klauzule, neboť každá uzavírací klauzule je narušením zásady poměrného zastoupení, na které je Akt 1976 založen.
61. Pokud tedy členský stát nemá pro zavedení klauzule legitimní důvod a přesto ji zavede, jedná v rozporu s právem Evropské unie (Akt 1976, zásada přiměřenosti, zásada rovnosti, zásah do politických práv zaručených ústavami členských států). To je potvrzeno i judikaturou SDEU, podle které jakákoliv omezení volebních práv musejí sledovat legitimní cíl a

nesmí být nepřiměřená.

62. Po zkušenostech z trojích voleb do Evropského parlamentu, které proběhly od roku 2004, se dá říci, že článek 3 Aktu 1976 je v zásadě nepoužitelný, protože zřejmě v žádném členském státě neexistují legitimní důvody pro zavedení uzavírací klauzule, tím méně ve výši 5 %. V České republice je tato umělá uzavírací klauzule obzvlášť nesmyslná, protože prostý podíl jednoho mandátu z jedndvaceti je 4,76 % platných hlasů a přirozený práh je ještě nižší.⁵ Navrhovatel 1 připomíná, že ve volbách, jichž se tato žaloba týká, obdržel 4,78 % platných hlasů, tedy překročil přirozenou hranici zvolení, ale nedosáhl hranice umělé, která není legitimní a není proto přípustné, aby na jejím základě nebyl navrhovatelům přidělen mandát.
63. Teoreticky by se článek 3 Aktu 1976 mohl týkat velkých evropských států, které do Evropského parlamentu vysílají nejvíce poslanců. Jedině v těchto zemích si totiž lze představit přílišnou fragmentaci zastoupených politických proudů. Přirozená hranice pro jisté zvolení poslance je v nejlidnatějších státech velice nízká (např. v Německu 1,04 %) a může proto být vhodné ji uměle zvýšit. Nedávné rozhodnutí německého ústavního soudu však dokládá, že ani v nejlidnatějším státě Evropské unie (96 europoslanců) není uzavírací klauzule pro evropské volby přípustná, protože bezdůvodně zasahuje do ústavně zaručených politických práv.
64. Evropský soudní dvůr přitom judikoval, že pokud na základě rozhodnutí ústavního soudu členského státu vznikne pochybnost o tom, zda určitý evropský předpis vyhovuje ústavně zaručeným lidským právům, je to dostatečným důvodem k tomu, aby byl zpochybněn soulad dotčeného předpisu s právem Evropské unie jako celkem (resp. s primárním právem, zásadami práva EU a judikaturou ESD). Je tedy otázkou, zda vůbec článek 3 Aktu 1976 je způsobilý umožnit členským státům zavedení 5 % uzavírací klauzule.
65. Bylo by nesmyslné za této situace trvat na tom, že v České republice (21 europoslanců) uzavírací klauzule platí, a to dokonce nejvyšší povolená, tedy pětiprocentní. Článek 3 Aktu 1976 není možné chápat jako bianco šek daný členským státům k tomu, aby mohly bez legitimního důvodu omezovat politická práva občanů, zaručená základními smlouvami Evropské unie. V České republice je přirozená uzavírací klauzule téměř shodná s umělou uzavírací klauzulí. Není proto možné si představit vůbec žádný legitimní důvod, proč by v Česku měla umělá 5 % uzavírací klauzule platit.
66. Nedávné zrušení uzavírací klauzule v Německu nelze vykládat jinak, než jako právně závazné potvrzení toho, co je zřejmé: každá uzavírací klauzule je závažným zásahem do rovnosti volebního práva a do volné soutěže politických stran. Právo Evropské unie tvoří ucelený systém a má být vykládáno jednotně v celé Unii. Je zjevné, že v Německu je vykládáno tak, že článek 3 Aktu 1976 nelze použít, protože by (v současném Německu) šlo o nelegitimní (neústavní) zásah do uvedených základních práv voličů a jejich zástupců.
67. Účelem čl. 3 Aktu 1976 je poskytnout členským státům určitou flexibilitu pro případ, že se ukáže potřeba uzavírací klauzule v dané situaci členského státu a především EU jako celku zavést. Cílem zavedení klauzule je omezení počtu stran zastoupených v Evropském

⁵Diplomová práce Lysek. J. Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: UPOL, 2014, s. 45.

parlamentu. Jde však o to, zda je tento záměr v konkrétní situaci legitimně odůvodněn. To není a nikdy nebyl případ České republiky – zde byla uzavírací klauzule mechanicky, bez adekvátní analýzy, převzata ze systému sněmovních voleb.

68. Je to zřejmé z důvodové zprávy k zákonu o volbách do Evropského parlamentu: „Pro postup do skrutinia, v rámci kterého jsou kandidujícím subjektům přidělovány mandáty, se navrhuje pro volby v České republice obvyklá 5 % uzavírací klauzule pro všechny typy kandidujících subjektů. Integrovaný prvek v daném případě nezasahuje do poměrného systému takovou měrou, která by ho deformovala; v návrhu zákona žádné další integrační prvky nejsou navrhovány.“ Z důvodové zprávy je tedy zřejmé toto:
- (a) jediným důvodem pro zavedení 5 % uzavírací klauzule v České republice je podle předkladatele důvodové zprávy skutečnost, že je taková klauzule pro volby v České republice obvyklá;
 - (b) podle názoru předkladatele důvodové zprávy není zavedením klauzule deformován poměrný systém, přestože zkušenosti (nejen) z posledních voleb empiricky potvrzují opak (viz III.);
 - (c) podle předkladatele důvodové zprávy zákon neobsahuje žádné další integrační prvky, což ale není přesné; za integrační prvek je nutno považovat například skutečnost, že voliči nejsou oprávněni vybírat kandidáty z více kandidátních listin (například s použitím jednoho přenosného hlasu), ale pouze z jedné.
69. Legitimní důvod pro použití uzavírací klauzule v České republice není dán ani z hlediska evropského práva. Orgány České republiky přistoupily k omezení politických práv voličů a kandidátů bez toho, že by prokázaly (nebo alespoň tvrdily) nezbytnost takového zásahu pro řádné fungování Evropského parlamentu. Vliv české části voleb na celkové složení a fungování Evropského parlamentu je dán podílem v Česku zvolených poslanců na celkovém počtu poslanců. Tento podíl v současné době činí necelých 2,8 %.
70. Pokud je čl. 3 Aktu 1976 platný, pak jeho maximálního účinku (*effet utile*) bude v členských státech dosaženo nikoliv tím, že zavedou maximální přípustnou uzavírací klauzuli, ale tím, že maximálně zodpovědně zváží, zda je zavedení klauzule nezbytné a pokud ano, tak v jaké výši, přičemž je stanovena horní hranice 5 %. Jestliže tento proces v členském státě neproběhl, pak zavedená klauzule není v souladu s právem Evropské unie.
71. Před velkým rozšířením Evropské unie o státy východní Evropy panovaly na Západě jisté obavy z toho, že příchodem velkého množství nových poslanců z 10 zemí a mnoha desítek politických stran bude negativně ovlivněna akceschopnost Evropského parlamentu. Tyto obavy se nepotvrdily ani v prvním, ani ve druhém volebním období Evropského parlamentu, které následovaly po rozšíření. Česká republika tedy nemá k dispozici jediný argument, kterým by bylo možné závaznost uzavírací klauzule obhajovat.

IV.d) Protiústavnost uzavírací klauzule v Německu

72. Navrhovateli předestřené argumenty zdůvodňující protiústavnost současného nastavení uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu nejsou teoretické, ale byly i

uplatněny prakticky, a to v citovaných soudních sporech o platnost uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu v Německu, které zde navrhovatelé rekapitulují.

73. Uzavírací klauzule, jakožto bariéra pro menší politické subjekty, je ospravedlnitelná jen v tom případě, pokud lze s jistou mírou pravděpodobnosti očekávat zhoršení funkčnosti reprezentativního tělesa; tedy německý Ústavní soud vidí jen tento jediný legitimní účel, vůči němuž lze provádět test proporcionality. Podle Spolkového ústavního soudu současné okolnosti fungování Evropského parlamentu neposkytují dostatečné důvody pro to, aby byl narušen princip rovnosti hlasu a rovný přístup k voleným funkcím.
74. Soud konstatoval, že evropské frakce ukázaly, že jsou schopny dosáhnout kompromisu a jsou ochotny dostatečně spolupracovat při schvalování potřebné legislativy v Evropském parlamentu. Nelze tedy s jistotou tvrdit, že by zvýšení počtu stran narušilo dosavadní parlamentní praxi, navíc s ohledem na to, že většina legislativy se přijímá konsenzem dvou největších stran lidovců (EPP) a socialistů (S&D).
75. Dalším důvodem pro neoprávněnost takového zásahu do principu rovnosti volebního práva je i to, že ani samotné zakládající smlouvy Evropské unie nepřiznávají parlamentu roli srovnatelnou s rolí dolní komory spolkového parlamentu (Bundestagu). Evropský parlament neschvaluje „evropskou vládu“ závislou na jeho podpoře. V Evropském parlamentu nelze odlišit specifickou koalici, jež by čelila jasné opoziční skupině. Schvalování evropské legislativy je navíc organizováno takovým způsobem, že není vyžadována parlamentní většina.⁶
76. Zatímco české ústavní soudnictví bylo k omezování politické soutěže dosud spíše benevolentní, německý Ústavní soud se protiústavním zásahům do základní práv ve volebním procesu věnuje dlouhodobě, a to včetně uzavírací klauzule. Již záhy po svém vzniku rozhodl, že uzavírací klauzule v zemských volbách ve Šlesvicku-Holštýnsku ve výši 7,5 % je protiústavní (rozsudek ze dne 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208). Naopak v prvních volbách po znovusjednocení setrval na tom, že 5 % uzavírací klauzule je v konkrétních podmínkách těchto voleb adekvátní (rozsudek ze dne 26. 9. 1990, BVerfGE 82, 322). Nelze se proto nevypořádat s názorem sousedních německých zemských ústavních soudů, které ruší jako neústavní omezovací pětiprocentní klauzule, stanovené dokonce pro zemské volby.⁷
77. Lze tedy shrnout, že i Německo, odkud původně uzavírací klauzule pochází, se od ní odklání v případech, kdy nelegitimně zasahuje do svobodné volební soutěže. Pokud je uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu protiústavní v Německu, kde je přirozený práh okolo jednoho procenta, tím spíše by měla být uzavírací klauzule nepřipustná v České republice, kde je přirozený práh téměř pětikrát vyšší.
78. Při současných okolnostech a s ohledem na fungování Evropského parlamentu, nebyl německý zákonodárce schopný předložit faktické důvody, proč by mělo dojít k omezení

⁶Diplomová práce Lysek. J. Naplnění ústavních principů při volbách do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: UPOL, 2014, s. 41.

⁷VerfGH NW, rozsudek z 16. 12. 2008, VerfGH 12/08, BVerfG, rozsudek z 13. 2. 2008, 2 BvK 1/07 (KWahlG SH), VerfGH TH, rozsudek z 18. 7. 2006, VerfGH 8/05, VerwG Weimar, usnesení z 13. 7. 2005, 6 K 5804/04, LVerfG MV, rozsudek z 14. 12. 2004, LVerfG 4/99, StGH HB, rozsudek z 29. 8. 2000, VerfGH NW, rozsudek z 6. 7. 1999, 14/98, 15/98, VerfGH SL, rozsudek z 2. 6. 1998, Lv 4/97.

funkčnosti Evropského parlamentu, pokud by ve volbách nebyla klauzule použita. Podle ústavního soudu se od posledního rozsudku také nezměnila úloha Evropského parlamentu ve vztahu k utváření Evropské komise. Byť navrhovatelé nijak nezpochybňují kompetenci zákonodárných sborů České republiky, neočekávají, že by český zákonodárce byl v odůvodňování potřeby uzavírací klauzule úspěšnější, tím spíše pokud v jeho neprospěch mluví argument velikosti státu.

79. Z výše sumarizovaných argumentů Spolkového ústavního soudu vyplývá, že zásah do principu rovnosti je ospravedlnitelný, pouze když je vyžadována funkčnost parlamentního tělesa ve vztahu k tvorbě vládní většiny. Pokud parlamentní těleso nemá tuto kreační funkci, jakýkoliv zásah do rovnosti volebního práva je nepřijatelný. Německý ústavní soud si nechává prostor pro případnou změnu výkladu, kdyby v budoucnu došlo k podstatnému navýšení pravomocí Evropského parlamentu změnou primárního práva EU, čímž by se Evropský parlament svým charakterem podobal národním parlamentům.
80. Nelze tedy než souhlasit s německým Ústavním soudem, že v čase a podle okolností a dalších souvislostí se může ústavní přijatelnost omezení svobodné soutěže volební klauzulí měnit. Český Ústavní soud již v roce 1997 přijal metodologii svého německého protějšku, a tato metodologie by ho měla dovést k obdobnému závěru, že aktuální uzavírací klauzule ve výši 5 % je protiústavní.

V. Závěrečné návrhy

V.a) Konformní výklad napadeného ustanovení

81. Vzhledem k výše uvedeným výhradám rozporu s ústavním pořádkem i evropským právem se nabízí možnost konformního výkladu ustanovení volebního zákona, který by nevedl k výše popsaným protiústavním zásahům do základních práv navrhovatelů. Ustanovení § 47 odst. 2 ZVEP je třeba vykládat tak, že není *a priori* vyloučeno, že do skrutinia postoupí i strana, která sice nedosáhla hranice 5 % odevzdaných hlasů, ale dosáhla přirozené hranice zvolení, tedy získala 1/21 ze všech odevzdaných platných hlasů. Argument *a contrario* nelze použít, neboť na něm založený výklad by byl v rozporu s českým ústavním pořádkem a s právem Evropské unie.

V.b) Návrh na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu

82. Navrhovatelé doložili, že uzavírací klauzule v jejich konkrétním případě představuje významný neopodstatněný zásah do základních práv. Pokud se soud nepřikloní k výše uvedenému konformnímu výkladu, ale dospěje podobně jako Ústavní soud v Německu k názoru, že uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu je v rozporu s doktrínou minimalizace zásahů do svobodné volební soutěže, je třeba napadené ustanovení předložit Ústavnímu soudu České republiky. Ten otázku ústavnosti volební klauzule ve volbách do Evropského parlamentu dosud neřešil. Tato otázka se v podstatných prvcích odchyluje od dříve přezkoumávané uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny, konaných před vstupem do Evropské unie.

83. Navrhujeme, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 48 odst. 1 písm. a) SŘS rozhodl o **přerušení** řízení a předložení Ústavnímu soudu návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení slov „která získala alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů“ v § 47 odst. 2 ZVEP, a to ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Zrušení napadené části zákona by vedlo k její neaplikovatelnosti a nevykonatelnosti práv vyplývajících z osvědčení *per analogiam* dle § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
84. Na okraj navrhovatelé upozorňují, že uvedené ustanovení je nejen protiústavní, nýbrž také zjevně nedopracované, protože, na rozdíl od snižování uzavírací klauzule podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky, nijak nepočítá s tím, co by se stalo, pokud by uzavírací klauzule dosáhla pouze jedna strana nebo pokud by jí nedosáhla žádná strana, jakkoliv je taková situace méně pravděpodobná. V takovém případě by Česká republika neměla v Evropském parlamentu žádného zástupce, což je ústavně nepřijatelný stav.

V.c) Návrh rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

85. Navrhovatelé rovněž doplňují návrh pro případ, že bude řízení přerušeno, věc bude předložena Ústavnímu soudu a Ústavní soud napadenou část zákona zruší.
86. Pro přezkum voleb používá soud tříступňový algoritmus: v prvním kroku zjišťuje, zda došlo k porušení volebního zákona, v druhém kroku analyzuje, zda toto porušení mělo vztah k celkovým výsledkům voleb v napadeném obvodu. V závěrečném třetím kroku soud posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (více viz usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Tři popsané kroky tohoto algoritmu musí být splněny současně.
87. Navrhovatelé již před konáním voleb dali najevo, že uzavírací klauzuli považují za protiústavní, ostatně tuto tezi mají i ve volebním programu a ve věci voleb do Poslanecké sněmovny podali rovněž ústavní stížnost, tedy bylo možné rozumně se domnívat, že v případě těsného volebního výsledku a vyřazení kvůli uzavírací klauzuli budou v tomto svém cíli pokračovat. Z nálezů Ústavního soudu (nález ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 4/11, nález ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04) vyplývá, že hlavním smyslem voleb je zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Legitimita je také hlavním kritériem při úvaze, zda volby zneplatnit v soudním přezkumu, přičemž v projednávaném případě není pochyb o tom, že kandidáti, jejichž volba byla napadena, nejsou legitimními zástupci voličů. Kandidát zvolený v neplatné volbě, který napadením volby u soudu přestává být v dobré víře, není nijak zasažen na svém právu na přístup k volené funkci, pokud je tato volba zákonným způsobem zneplatněna.
88. Ve světle vyložených principů volebního přezkumu je v případě zrušení napadené části zákona Ústavním soudem evidentní, že byl aplikován protiústavní zákon, že měla tato aplikace vliv na volební výsledek a lze se důvodně domnívat, že nebyť protiústavního zásahu, nebyli by kandidáti, jejichž volba byla napadena, zvoleni. Po zrušení pochopitelně nenavrhujeme novou volbu, to by bylo nepřiměřené, byť k ovlivnění voleb došlo již

výše popsaným psychologickým účinkem uzavírací klauzule (BVerfG, 2 BvC 4/10 ze dne 9.11.2011, bod 137 a násl.). Navrhovatelé se pouze domáhají vyhlášení řádně zvolených kandidátů.

89. Je však třeba se zásadně vyhnout tomu, aby došlo ke stavu jako v Německu, kde sice stěžovatelé uspěli s ústavní stížností na uzavírací klauzuli na volby do Evropského parlamentu, avšak Parlament před dalšími volbami zavedl novou protiústavní uzavírací klauzuli. Patří mezi základní principy, že újmu způsobenou porušením práva je třeba napravit, nikoliv pouze do budoucna zakázat, neboť jinak obecné soudy nedostojí příkazu Ústavy k poskytování účinné ochrany základním právům podle čl. 4 Ústavy. Proto by rozhodnutí soudu mělo vést k tomu, že vedle neplatnosti volby kandidátů bude mandát přiznán těm, komu ho udělili sami voliči podle zásady minimalizace zásahů do svobodné volební soutěže.
90. Navrhujeme, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 90 SŘS rozhodl následovně:
- Ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 23. a 24. května 2014
- (a) je **neplatná** volba Mgr. Ing. Miroslava Pocheho, nar. 3. 6. 1978, kandidáta České strany sociálně demokratické, a Mgr. Tomáše Zdechovského, nar. 2. 11. 1979, kandidáta Křesťansko-demokratické unie – Československé strany lidové,
- (b) byli **řádně zvoleni** PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D., kandidát České pirátské strany, nar. 20. 3. 1980, a Mgr. Ondřej Liška, nar. 14. 7. 1977, kandidát Strany zelených.

V.d) Návrh na předběžné opatření

91. Vzhledem k daným okolnostem je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, a to ještě před tím, než soud případně přeruší řízení pro účely předložení věci Ústavnímu soudu. Hrozící vážná újma spočívá v tom, že kandidáti, kteří byli zvoleni do Evropského parlamentu jen díky vyřazení jiných kandidátů uzavírací klauzulí, budou uvedeni do úřadu. Teprve v probíhajícím řízení bude tato spornost nabytí jejich úřadu pravomocně rozsouzena, přičemž není třeba obávat se průtahů, neboť volební soudnictví stojí na zkrácených lhůtách. Mandát by jim proto neměl být potvrzen vydáním osvědčení podle § 51 odst. 1 ZVEP, neboť vydání osvědčení by bylo předčasné.
92. Předběžná úprava poměrů účastníků je odůvodněna také smyslem volebního přezkumu. Podle § 57 odst. 1 ZVEP lze návrh na neplatnost volby kandidáta podat v 10denní lhůtě od vydání sdělení o výsledcích voleb ve Sbírce zákonů, podle § 90 odst. 3 SŘS rozhodne soud o podaném návrhu do dvaceti dnů. Za obvyklých okolností má soud rozhodnout do 30 dnů od vyhlášení výsledků voleb. Na to navazuje § 51 odst. 1 ZVEP, podle něhož Státní volební komise vydá kandidátům zvoleným za poslance Evropského parlamentu do 1 měsíce od uveřejnění výsledků voleb osvědčení o tom, že byli zvoleni. Lhůta pro volební komisi je stanovena akorát, aby bylo možné u sporných případů vyčkat usnesení Nejvyššího správního soudu.
93. Pokud však soud podle § 48 odst. 1 písm. a) SŘS řízení přeruší, lhůta pro rozhodnutí podle soudního řádu správního neběží (§ 48 odst. 4 SŘS). Lhůta pro vydání osvědčení podle volebního zákona však nadále běží. V projednávaném případě by bylo zjevně nevhodné,

aby účastníci řízení 3 a 4 obdrželi osvědčení o zvolení, když jde o sporný případ, a tedy byli v dobré víře ve své zvolení, nebo aby bylo dokonce postaveno v sázku rozhodnutí Evropského parlamentu postavené na jejich hlasu. Naopak za přiměřené navrhovatelé považují, aby v tomto konkrétním úzkém vymezení kandidáti vyčkali rozhodnutí zdejšího soudu a obdrželi osvědčení teprve následně podle § 51 odst. 2 ZVEP. Při výjimečném přerušení řízení by měl soud upravit poměry tak, aby sporně zvoleným kandidátům nebylo osvědčení vydáno dříve, než řízení skončí.

94. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 38 odst. 1 SŘS rozhodl následovně:

Státní volební komisi se ve věci mandátu Mgr. Ing. Miroslava Pocheho, nar. 3. 6. 1978, kandidáta České strany sociálně demokratické, a Mgr. Tomáše Zdechovského, nar. 2. 11. 1979, kandidáta Křesťansko-demokratické unie – Československé strany lidové, **ukládá**, aby

- (a) nezasílala orgánům Evropské unie informaci o zvolení těchto kandidátů,
- (b) neprodleně upozornila Evropský parlament podle čl. 3 odst. 6 jeho jednacího řádu na spornost mandátů těchto kandidátů a
- (c) nevydávala těmto kandidátům osvědčení o zvolení poslancem Evropského parlamentu ve volbách.

pro případ, že k vydání osvědčení některému ze jmenovaných kandidátů došlo, **ukládá** se tomuto kandidátovi, aby s osvědčením nijak nenakládal a neprodleně ho složil do úschovy soudu.

V hluboké úctě

Česká pirátská strana,
PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D.

v plné moci Mgr. Filipa Hajného