

Nejvyšší správní soud  
Moravské náměstí 6  
657 40 Brno

do datové schránky **wwjaa4f**

V Praze dne 6. června 2014

Sp. zn.: **Vol \_\_\_/2014**

Věc: volební stížnost – návrh na určení neplatnosti volby kandidátů Mgr. Tomáše Zdechovského a Ing. Mgr. Miroslava Pocheho ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014 dle ust. § 57 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, a ust. § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,

Spojená s: návrhem na přerušení řízení a předložení návrhu na zrušení § 47 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, Ústavnímu soudu dle ust. čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky pro rozpor s ústavním pořádkem

Navrhovatelé:

- Mgr. Saša Uhlová, nar. [redacted], bytem [redacted]
- Pavčina Pacáková, nar. [redacted], bytem [redacted]
- Strana zelených, IČ 00409740, se sídlem Senovážné nám. 994/2, 110 00 Praha 1 – Nové Město

všichni zastoupeni dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov; datová schránka 5iza9qd podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1524186 (17:41:DA) vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta, s. p. IČ: 47114983



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

Odpůrce:

- Státní volební komise, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, 140 21 Praha 4
- Mgr. Tomáš Zdechovský, nar. [redacted], bytem [redacted]
- Ing. Mgr. Miroslav Poche, nar. [redacted], bytem [redacted]

přílohy: plná moc (3x)

**I.****Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu**

[1] Ve dnech 23. a 24. května 2014 proběhly na území České republiky volby do Evropského parlamentu. Volby se konaly v jediném volebním obvodu, kterým byl celý členský stát Evropské unie – Česká republika (dále též volby). V České republice bylo zvoleno celkem 21 poslanců Evropského parlamentu. Volby se po procesní i věcné stránce řídily zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též volební zákon).

[2] Dle zákona se mandáty ve volbách přidělují politickým stranám, politickým hnutím nebo koalicím (dále též volební strana), pokud postupují do skrutinia podle ust. § 47 volebního zákona [*Postup do skrutinia*]. Samotná procedura distribuce poslaneckých mandátů v závislosti na volebních výsledcích je stanovena v ust. § 48 volebního zákona [*Skrutinium*].

[3] Postup do skrutinia je podmíněn skutečností, že volební strana získá alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů. K hlasům volebních stran, které se nekvalifikují překonáním této podmínky stanovené v ust. § 47 volebního zákona, se nadále nepřihlíží. Distribuce mandátů v závislosti na počtu získaných hlasů se provádí tzv. d'Hontovou metodou, která je založena postupným kolovým dělení počtu získaných hlasů postupně stoupajícími čísly, počínaje jedničkou teoreticky až do čísla odpovídajícího počtu mandátů. Výsledky dělení přiřaditelné jednotlivým stranám se pak seřadí podle velikosti, což založí řadu přidělených mandátů.

[4] Uzavírací klauzule 5 % vyjádřená v § 47 zákona vytváří tak zákonem stanovený umělý pevný práh pro postup do systému přidělování mandátů, kdežto samotný systém rozdělování mandátů vytváří taktéž (tzv. přirozený) práh, který je dán povahou matematické metody a jejího konkrétního výsledku v závislosti na výsledku voleb. Oba kroky algoritmu přidělování mandátů, tedy nejprve uplatnění umělého prahu a poté zjištění přirozeného prahu jsou na sobě metodologicky a matematicky nezávislé. Důsledky prvního kroku ovšem vstupují do výsledků druhého kroku skrze vyloučení některých subjektů podílejících na rozdělení mandátů.

[5] Volební výsledky, vyjádřené v procentech získaných hlasů, jejich absolutních počtech a počtech nabytých mandátů, pokud by se braly v úvahu ty strany, které mohou překročit zmíněný přirozený práh, byly ve volbách následující:

↓

Tabulka č. 1 (zdroj dat: sdělení č. 92/2014 Sb., výpočet vlastní)

volební strana	počet získaných hlasů	% získaných hlasů	počet získaných mandátů s uplatněním 5% klauzule	počet získaných mandátů bez uplatnění 5% klauzule
ANO	244 501	16,13%	4	4
TOP	241 747	15,95%	4	4
ČSSD	214 800	14,17%	4	3
KSČM	166 478	10,99%	3	3
KDU-ČSL	150 792	9,95%	3	2
ODS	116 389	7,68%	2	2
Svobodní	79 540	5,25%	1	1
Piráti	72 514	4,78%	0	1
SZ	57 240	3,78%	0	1
Ostatní hlasy	171 491	11,32%	0	0
Celkem	1 515 492	100,00%	21	21

[6] Pro objasnění získaných čísel počtů mandátů, uvádí stěžovatelé tabulku s uvedením podílů získaných dělením dle d'Hontovy metody vyjádřené v ust. § 48 volebního zákona:

Tabulka č. 2 (zdroj dat: sdělení č. 92/2014 Sb., výpočet vlastní)

volební strana	d'Hontův dělitel počet hlasů dělený dělitelem – d'Hontův podíl    pořadí podílu									
	1		2		3		4		5	
ANO	244501	1.	122251	6.	81500	11.	61125	17.	48900	23.
TOP	241747	2.	120874	7.	80582	12.	60437	18.	48349	24.
ČSSD	214800	3.	107400	9.	71600	16.	53700	22.	42960	
KSČM	166478	4.	83239	10.	55493	21.	41620		33296	
KDU-ČSL	150792	5.	75396	14.	50264	23.	37698		30158	
ODS	116389	8.	58195	19.	38796		29097		23278	
Svobodní	79540	13.	39770		26513		19885		15908	
Piráti	72514	15.	36257		24171		18129		14503	
SZ	57240	20.	28620		19080		14310		11448	
Úsvit	47306	25.	23653		15769		11827		9461	
Ostatní hlasy	všechny další strany získaly méně než Úsvit, který by se neumístil ani po odstranění 5% klauzule									

Poznámka: po odstranění stran, které nedosáhly 5% klauzule, zaujmou 22. a 23. podíl místa 20. a 21; místa 15. a 20. z pořadí vypadnou a místa 16., 17., 18., 19. a 21. se logicky podčíslejí.

[7] Orgány volební správy aplikovaly volební zákon ve své stávající podobě, včetně jeho ust. § 47, jenž vyloučil dvě volební strany z distribuce hlasů. Pokud by omezující klauzule nebyla užita, nebyl by

zvolen kandidát pod č. 4 na kandidátce č. 14 (Česká strana sociálně demokratická), tedy Ing. Mgr. Miroslav Poche, a taktéž kandidát pod č. 3 na kandidátce č. 5 (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová), tedy Mgr. Tomáš Zdechovský. V tabulce č. 2 odpovídá jejich podíl červeně vyznačeným políčkům.

[8] Naopak v případě neužití omezující klauzule by byli zvoleni kandidáti pod č. 1 na kandidátkách č. 32 (Česká pirátská strana) a č. 23 (navrhovatel *sub c*)), tedy PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D. a Mgr. Ondřej Liška. V tabulce č. 2 odpovídá jejich podíl zeleně vyznačeným políčkům.

[9] Navrhovatelky *sub a*) a b) jsou občanky České republiky trvale v ní žijící a mající volební právo; jsou zapsány v seznamech voličů. Jsou občany ve smyslu ust. § 90 soudního řádu správního a voliči ve smyslu ust. § 57 volebního zákona, kteří jsou aktivně legitimováni k podání volební stížnosti ve smyslu obou uvedených předpisů. Navrhovatelka *sub a*) je voličkou politické strany Česká pirátská strana a navrhovatelka *sub b*) je voličkou Strany zelených, jenž je dle obou citovaných ustanovení zákonů rovněž aktivně legitimována k podání návrhu a je tedy sama navrhovatelkou *sub c*). Všichni tři navrhovatelé jsou tedy aktivně, jak formálně, tak věcně oprávněni zpochybnit volbu kandidátů.

[10] Volby byly vyhlášeny dne 27. května 2014 ve Sbírce zákonů sdělením Státní volební komise č. 92/2014 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014. Následujícího dne počala běžet desetidenní lhůta k podání návrhů zpochybňujících volbu jednotlivých kandidátů, která skončí dne 6. června 2014.

## II.

### Vymezení volební stížnosti

[11] Navrhovatelé (dále též stěžovatelé) tímto podávají dle ust. § 57 volebního zákona a ust. § 90 soudního řádu správního, návrh na určení neplatnosti volby kandidátů

**Mgr. Tomáše Zdechovského**

a

**Ing. Mgr. Miroslava Pocheho**

ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014.

## III.

### Projednatelnost a kontext volební stížnosti

[12] Stěžovatelé odvozují svou legitimaci od legitimace definované zákonem (občan, popřípadě volič ve vztahu ke stěžovatelkám *sub a*) a b), popřípadě politická strana *sub c*)). Vedle legitimačního oprávnění, které prochází ustanoveními § 90 soudního řádu správního a § 57 volebního zákona poukazují stěžovatelé na to, že tato volební stížnost je i materiálně nástrojem ochrany jejich subjektivních práv, které mají ústavněprávní rozměr.

[13] Stěžovatelky sub a) a b) jsou voličky, které se domáhají ochrany před tím, že je jim upřeno právo na politickou reprezentaci, čímž je fakticky popřeno jejich právo volit. Stěžovatelka *sub c)* je pak politickou stranou, jenž je nositelkou volbou agregovaných politických práv, včetně práva politicky zastupovat, pokud k tomu získá početní mandát. Jestliže ústavní pořádek upravuje mimo jiné právo ucházet se za rovných podmínek o veřejné funkce, je pro případ zákonné aktivní legitimace svěřené pouze politickým stranám třeba tuto legitimaci vykládat jako oprávnění domáhat se ochrany práv svých kandidátů, pokud oni nemají zvláštní právo domáhat se svých práv jako kandidáti.

[14] Na aktivní legitimaci všech navrhovatelů je tedy třeba hledět v kontextu ústavněprávních práv, která jsou rozsahem této legitimace pokryta a stížnost je třeba posuzovat i ve světle práv těch subjektů, jejichž jménem jednají nebo jejichž agregované politické zájmy zastupují navrhovatelé ze zákona, tedy politické strany.

[15] Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že návrh se musí opírat o věcné vymezení (hmotněprávní argumentaci), tak jak je vymezuje ust. § 57 volebního zákona: „... *má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.*“. Z textace definice věcného předpokladu může na první pohled plynout zdání, že předmětem přezkumu zákonnosti voleb může být skutečnost posuzovaná striktně v referenčním rámci volebního zákona a nikoliv platného práva jako celku. Dle stěžovatelů ovšem nelze s ohledem na princip jednoty právního řádu izolovat zákon od jiných normativních vrstev a okolního právního prostředí. Za součást zákona je tedy v tomto smyslu třeba považovat i ústavní pořádek, v jehož kontextu je zákon normativně funkční.

[16] Pokud by nějaké ustanovení zákona bylo v rozporu s nadřazenou právní úrovní (ústavním pořádkem) byla by dle stěžovatelů aplikace tohoto ustanovení, která by zakládala výsledek rozporný s ústavním pořádkem nebo porušujícím základní práva a svobody porušením zákona, nepochybně porušením zákona ve smyslu § 57 volebního zákona.

#### IV.

#### Věcný důvod volební stížnosti

[17] Všichni stěžovatelé mají za to, že byl porušen zákon tím, že na způsob distribuce mandátů byla aplikována zmíněná uzavírací klauzule, tak jak ji upravuje § 47 volebního zákona. Stěžovatelé se domnívají, že toto ustanovení samo o sobě je v rozporu s ústavním pořádkem, protože jeho jediná možná aplikace je s to zasáhnout do ústavou upravených principů a ústavním pořádkem garantovaných práv. Současně stěžovatelé mají za to, že konkrétní aplikace tohoto ustanovení v případě voleb do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014 zasáhla do jejich práv, popřípadě do práv osob, jejichž jménem je oprávněn stěžovatel *sub c)* procesně jednat.

[18] Tento zásah spočívá v tom, že dva kandidáti, kterým by náležel mandát, byli zbavení práva svůj mandát vykonávat a naplnit tak svou povinnost a právo zastupovat své voliče, a současně v tom, že ti, kteří volili své politické strany a jejich kandidáty, jsou zbavení práva na politické zastoupení.

[19] Zásah do tohoto práva je v čistě právně technické rovině omezen pouze na izolovaný normativní dopad § 47 volebního zákona. Stěžovatelé nenamítají žádné jiné důvody zásahu do svých práv. Stěžovatelé si jsou vědomi toho, že Nejvyšší správní soud, jakožto volební soud, je soudem obecným, který je vázán zákonem a který si nemůže samostatně posoudit ústavnost zákona nebo jeho části.

[20] S ohledem na uvedené navrhuji stěžovatelé, aby soud řízení o volební stížnosti přerušil a předložil Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 47 dle ust. čl. 95 odst. Ústavy České republiky pro rozpor s ústavním pořádkem, a to s návrhem na jeho zrušení, jak bude upřesněno dále.

## V.

### Odůvodnění volební stížnosti

[21] Stěžovatelé spatřují rozpor § 47 volebního zákona s ústavním pořádkem a protiústavnost jeho aplikace v několika rovinách:

- a) užití omezující klauzule je zásahem do principu rovnosti voličských hlasů a rovného volebního práva a omezením práva některých občanů podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců dle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina) a dle čl. 25 písm. a) a b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále též Pakt),
- b) užití omezující klauzule je zásahem do principu, že občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Paktu,
- c) užití omezující klauzule je zásahem do principu, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny a čl. 5 Ústavy), stejně jako principu, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin,
- d) přičemž tato omezení či tyto zásahy nemají žádný legitimní důvod, který by takový zásah ospravedlňoval, čímž jsou porušeny principy volné soutěže politických stran respektujících základní demokratické principy (ust. čl. 5. Ústavy) a omezení z klauzule plynoucí nesplňuje ani požadavek základní racionality normy.

### Ad V. a) nerovnost hlasovacího práva

[22] Politický systém České republiky, tak jak jej definuje ústavní pořádek, je založen na principu politické rovnosti všech hlasů osob, které jsou oprávněny svými volebními akty volit do zastupitelských sborů. Toto právo spíše organické povahy je zakotveno v Listině, konkrétně v jejím ustanovení čl. 21 odst. 3, který zní: „(3) *Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.*“. Už samotná skutečnost, že ústavodárce tento spíše organický princip uvedl katalogu práv, svědčí o tom, že je z hlediska normativního dopadu jeden ze základních kamenů právního řádu jako celku. Tento princip taktéž navazuje na princip obecné rovnosti, který je v novověké konstitucionalistice jedním ze základních kamenů všech právních řádů všech demokratických a právních států<sup>1</sup>.

[23] Z citovaného ustanovení plyne, že na úrovni nejobecnějšího pravidla, které časově dokonce předchází samotnému přijetí Ústavy (jedná se o Listinu), zavázal ústavodárce zákonodárce jednou provždy formulovat volební pravidla tak, aby obsahovala princip rovnosti jako základní referenční

<sup>(1)</sup> Ostatně první věta všeobecné deklarace lidských práv zní: „*Všichni lidé se rodí svobodní a sobě rovni v důstojnosti a právech.*“. Čl. 1 francouzské Deklarace práv člověka a občana, která je jedním ze základních článků tradice moderního novověkého emancipačního konstitucionalizmu pak zní: „*Lidé se rodí a zůstávají svobodnými a rovnými ve svých právech.*“.

kriterium. Samotné pravidlo pak nepředvídá, zda zákonodárce přijímá volební systém poměrný, většinový, kumulativní či jiný. Ať už se jedná o ten či onen, tak vždy se musí odvíjet od principu rovnosti hlasů.

[24] Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že tato rovnost nebude nikdy absolutní, ale obecný pokyn ústavodárce se jí pokud možno blížit, včetně úvah při stanovování pravidel volební soutěže, tím není dotčen. Stejně jako je v jiných vztazích sociální, ekonomická, statusová či jiná rovnost taktéž pouze sociálním právním či politickým ideálem, není nikdy dotčena snaha se jí blížit, ať už jde o oblast právních či jiných vztahů. Existence ideálu či poznání, že určitý princip není realizovatelný v absolutní podobě, není důvodem rezignace na směřování k cíli vytyčeném tímto principem.

[25] Rovnost, jak už poznamenal i Ústavní soud<sup>2</sup>, tedy není vždy absolutní, ale naopak konkurenční princip vůči jiným cílům, které se do volebního práva promítají. Tento konkurenční charakter principu rovnosti by měl dle stěžovatelů vést naopak k tomu, aby zásah do tohoto principu byl vždy zvažován a posuzován účelem pro který byl užit nebo nezbytností situace, ve které vznikl aplikací jiných jinak neutrálních pravidel. Při takových soudech je pak nezbytné klást principu rovnosti vždy váhu odpovídající jeho významu v kontextu celého právního řádu.

[26] V daném případě 5% omezující klauzule vedla k tomu, že na počet voličů připadl následující počet mandátů:

Tabulka č. 3 vyjádření odchylky od průměru; současný stav (zdroj dat: sdělení č. 92/2014 Sb., výpočet vlastní)

volební strana	počet získaných hlasů	počet získaných mandátů s uplatněním 5% klauzule	počet hlasů na mandát	odchylka počtu hlasů od průměru v případě mandátu získaného (průměr hlasů na mandát je 59821) nebo od nuly v případě mandátu nezískaného	
ANO	244 501	4	61 125	<b>+1 303</b>	<b>+2,18%</b>
TOP	241 747	4	60 436	<b>+614</b>	<b>+1,03%</b>
ČSSD	214 800	4	53 700	-6 121	-10,23%
KSČM	166 478	3	55 492	-4 329	-7,24%
KDU-ČSL	150 792	3	50 264	-9 557	-15,98%
ODS	116 389	2	58 194	-1 627	-2,72%
Svobodní	79 540	1	79 540	<b>+19 718</b>	<b>+32,96%</b>
Piráti	72 514	0		<b>+72 514</b>	<b>+121,22%</b>
SZ	57 240	0		<b>+57 240</b>	<b>+95,68%</b>

Poznámka: z uvedeného je zjevné, že počet získaných hlasů vyloučených stran se pohybuje v rádech obvyklých počtů hlasů připadajících na jeden mandát; v jednom případě jde o lehký nadprůměr, ve druhém o lehký podprůměr. Záporná odchylka značí nadreprezentaci (nedostatek hlasů k získanému mandátu), kdežto kladná odchylka značí podreprezentaci (přebytek hlasů k mandátu)

(2) Např. usnesení Ústavního soudu vydaného pod sp. zn. I. ÚS 360/98 uvádí: „Obecně lze k otázce rovnosti jen poznamenat, jak již ostatně Ústavní soud v četných případech 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 (Pl. ÚS 25/96, resp. č. 37, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematictější. Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří.“

[27] Z uvedeného je zjevné, že zásah do principu rovnosti je zjevný a velmi citelný, a jako takový by měl být poté posuzován; nadreprezentace obou stran (ČSSD a KDU-ČSL), které nyní v důsledku uzavírací klauzule disponují mandátem navíc, je velmi vysoká (-10,23% a -15,98% hlasové nedostatečnosti na mandát) ve vztahu k podreprezentaci stran vyloučených. Pro srovnání uvádí stěžovatelé i tabulku pro případ, že by klauzule nebyla aplikována:

Tabulka č. 3 vyjádření odchylky od průměru; stav bez uplatnění uzavírací 5% klauzule (zdroj dat: sdělení č. 92/2014 Sb., výpočet vlastní)

volební strana	počet získaných hlasů	počet získaných mandátů bez uplatněním 5% klauzule	počet hlasů na mandát	odchylka počtu hlasů od průměru v (průměr hlasů na mandát je 63737)	
ANO	244 501	4	61 125	-4 601	-7,00%
TOP	241 747	4	60 437	-5 290	-8,05%
ČSSD	214 800	3	71 600	<b>+5 874</b>	<b>+8,94%</b>
KSČM	166 478	3	55 493	-10 234	-15,57%
KDU-ČSL	150 792	2	75 396	<b>+9 670</b>	<b>+14,71%</b>
ODS	116 389	2	58 194	-7 532	-11,46%
Svobodní	79 540	1	79 540	<b>+13 814</b>	<b>+21,02%</b>
Piráti	72 514	1	72 514	<b>+6 788</b>	<b>+10,33%</b>
SZ	57 240	1	57 240	-8 486	-12,91%

Poznámka: Záporná odchylka značí nadreprezentaci (nedostatek hlasů k získanému mandátu), kdežto kladná odchylka značí podreprezentaci (přebytek hlasů k mandátu)

[28] Je tedy zjevné, že podreprezentace subjektů vyloučených uzavírací klauzulí je tedy intenzivní, protože za normálních okolností bez této klauzule by byl jeden z vyloučených subjektů (Česká Pirátská strana) stále mírně podreprezentován, čemuž odpovídá **+10,33%** hlasového přebytku na mandát, a druhý (navrhovatel *sub c*) pouze mírně nadreprezentován **-12,91%** hlasové nedostatečnosti na mandát. Nadreprezentace navrhovatele *sub c*) by ovšem stále byla menší, než nadreprezentace jiné strany, jejíž počet mandátů je nepochybný (KSČM).

[29] V obecné rovině lze vždy nepochybně tolerovat amplitudu nadreprezentace a podreprezentace v rozsahu nepřekračujícím polovinu mandátu (tedy 50 %), protože mandát jako takový je nedělitelný a jeho polovina je kritickým momentem, po jehož dosažení je disproporce řešitelná odlišnou distribucí mandátů. Zatímco v případě uplatnění klauzule je rozsah amplitudy 136 %, tak v případě že by uplatněna nebyla, byl by takový rozsah pouze 36 %, což lze považovat ze akceptovatelný výsledek, a lepší distribuce mandátů nelze s ohledem na jejich nedělitelnost dosáhnout.

[30] Uvedené ustanovení tedy zásadním způsobem zasahuje do principu rovnosti volebního práva předvídaným ústavním pořádkem v ust. čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 25 písm. a) a b) Paktu. Za klíčový faktor vstupující do případného hodnocení zásahu do práva je třeba považovat to, že v souzeném případě nejde o radikální oslabení práva voličů na přiměřené politické zastoupení, ale o jeho úplné odepření.



## Ad V. b) právo na přístup k mandátům

[31] Zatímco porušení principu rovnosti je porušením práva voličů, kteří jsou v poměrném volebním systému v zásadě oprávněni, aby jejich politický názor byl zastoupen ve srovnatelném poměru zastoupení, tak na odepření mandátů lze nahlížet i skrze porušení práva na rovný přístup k funkcím. Ust. čl. 21 odst. 4 Listiny zní: „*Občané mají za rovných podmínek přístup ke voleným a jiným veřejným funkcím.*“ a a čl. 25 písm. c) Paktu obsahuje podobné obecnější pravidlo.

[32] Právo na rovný přístup k veřejným funkcím pak je třeba vykládat tak, že k získání jedné a téže funkce se předpokládají tytéž požadavky, popřípadě tentýž postup. Aby toto právo nebylo pustou formální nálepkou, je třeba v případě politické soutěže stanovit taková pravidla, která těm, kdo se ucházejí o nějaké funkce, skýtají identickou výchozí pozici a předpoklady nabytí veřejné funkce.

[33] Lze si samozřejmě klást otázku, do jaké míry se tento princip liší od práva voličů na srovnatelné politické zastoupení, jak je toto právo popsáno shora, protože jde o popis jednoho a téhož funkčního principu z odlišných pozic politicky zastoupeného nebo politicky zastupujícího. Jakkoliv jde zde určitá strukturální podobnost, tak je třeba si uvědomit, že právo voliče tkví v tom, aby jeho politický názor, orientace či záměr byl zastoupen. V případě voličů a jejich skupin se jedná do značné míry o právo představující především prosazování politických idejí. Naopak v případě práva na rovný přístup k politickým funkcím vstupuje do tohoto principu ještě personální prvek konkrétních kandidátů.

[34] Politický systém není založen pouze na soutěži a výběru politických idejí (a politických stran). Obsahuje i zcela legitimní a z hlediska politické vědy nezbytnou<sup>3</sup> složku osobní soutěže a příslušný systém také vybírá konkrétní osoby, které mezi sebou soutěží nejenom na základě programových konceptů a politických idejí, ale do soutěže vstupuje i politické (a jiné) hodnocení osobních vlastností kandidátů. Aby tento prvek byl nějakým způsobem právně uchopen, tak je třeba postulovat vedle práva voliče být zastoupen, i právo kandidáta být zvolen, pokud obdrží srovnatelnou míru voličské podpory. Odlišným popisem tohoto práva, jenž akcentuje osobnostní složku kandidáta a posléze nositele veřejné funkce, je zdůrazněn i další odlišný ústavněprávní rozměr ochrany politické soutěže a politické rovnosti, jenž není jen rovností voličů, ale i rovností kandidátů. Jinými slovy, náhled na vztah politického zastoupení i z hlediska nositele veřejné funkce vnáší do ústavněprávního diskursu i osobnostní prvek a prvek ochrany individualizované osobnostní soutěže. Jeví se totiž jako nikoliv nepodstatné, i z hlediska ústavního práva, kdo vykonává veřejné funkce<sup>4</sup>.

[35] Ústavodárce tím, že zakotvil právo voliče na volbu na základě rovného hlasovacího práva a současně zakotvil právo kandidátů na rovný přístup k politickým funkcím, vytvořil dva samostatné a relevantní právní důvody pro zachování a trvání na politické rovnosti v obecném slova smyslu. Pluralita samostatných důvodů pak posiluje právní důvody pro trvání na této rovnosti v případné konkurenci s jinými principy nebo právem uznanými potřebami.

[36] V souzené věci užití pětiprocentní uzavírací klauzule tak omezuje právo dvou kandidátů na přístup k politické funkci, přičemž navrhovatel *sub c)* je věcně legitimován trvat na právu na přístup k této funkci jménem jednoho z nich. Uzavírací klauzule pak v přístupu k veřejným funkcím těchto dvou kandidátů brání, čímž porušuje toto ústavním pořádkem předpokládané právo.

(3) Tzv. Almond-Powelův katalog funkcí politického systému popisuje jako jednu z nejdůležitějších funkcí i výběr adekvátních kádrů a v politickém systému. Nedílnou složkou tohoto výběru je i pravidelná výměna elit; více viz **Říchová, Blanka** : *Přehled moderních politických teorií*. Portál, s. r. o., Praha 2000, ISBN: 80-7178-416-3, str. 62 an.

(4) V praxi pak tuto potřebu saturují mimo jiné i různé systémy preferenčních hlasů, jejichž případné odstranění, nezohlednění nebo popření by mělo nepochybně ústavněprávní dimenzi.

### Ad V. c) politická soutěž a ochrana menšin

[37] Ústavní pořádek vyjadřuje v čl. 5 a 6 Ústavy základní principy fungování politického systému, podle kterých je politický systém státu založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Obdobné pravidlo pak stanoví i Listina ve svém čl. 22. Dále pak Ústava stanoví, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Tyto principy, které nemusí nutně stanovit existenci subjektivních práv, jsou funkční pravidla, která mají zaručit funkčnost státu v širším slova smyslu s cíle zaručit jiná další práva, jejich ochranu a naplnit povinnosti státu.

[38] Stěžovatelé mají za to, že se mohou dovolávat i těch funkčních principů ústavnosti svého státu, jež k ochraně subjektivních práv vedou i nepřímou. Každý je totiž svým způsobem odpovědný za právní a politické prostředí, ve kterém se pohybuje a ve kterém usiluje o realizaci svých práv.

[39] Ústava výslovně stanoví, že mezi (politickými) stranami musí být volná soutěž. Pokud nemá být pojem volné soutěže vyprázdněn, jak tomu bylo třeba po roce 1945, musí tato soutěž splňovat určité parametry, mezi které lze řadit i absenci překážek vstupu do této soutěže. Jakákoliv uzavírací klauzule je pak umělou překážkou pro vstup do takové soutěže, přičemž platí že její překonání je pro mnoho subjektů počáteční komplikace, která snižuje faktickou konkurenci politických stran a vede k důsledkům spočívajícím, že etablované subjekty mají ve vztahu k získané podpoře vyšší politické zisky než subjekty, které se pokoušejí do politické soutěže vstoupit. I v prostředí politické soutěže zpravidla platí, že počáteční zisk je zpravidla menší a teprve s jeho kultivací jej lze navýšit, obdobně jako v jiných systémech s omezeným množstvím vstupu (politické podpory).

[40] Pravidlo, které brání počátečnímu vstupu do soutěže, je pak překážkou, kterou je třeba hodnotit z hlediska ústavního pořádku maximálně kriticky, protože taková soutěž je pak nepochybně méně volná. K tomu je třeba zdůraznit, že ústavodárce při vyjádření mnoha principů a práv zpravidla stanovil o podmínky, při jejichž splnění je možné takový princip nebo ochranu práva potlačit či upřednostnit princip jiný. Pokud tak neučinil v tomto případě, lze se domnívat, že kladl obzvlášť velký důraz na přednost tohoto principu.

[41] Uzavírací klauzule bývá někdy interpretována jako nástroj ochrany politických většin (tzv. velkých politických stran) před tyraní menšin (malých politických stran), přičemž v kultivovanější rovině této diskuse je kladen důraz na schopnost systému jako celku ustavit politickou většinu v politickém zastupitelském sboru z cílem vládnout. Tento veskrze politologický argumentační prvek<sup>5</sup> má odezvu i v judikatuře Ústavního soudu<sup>6</sup>. Jakkoliv v teorii a praxi Ústavního soudu rezonuje potřeba „ochrany většiny“, nelze dle stěžovatelů zcela odhlížet od toho, že Ústava zná ve svém čl. 6 pouze ochranu menšin, kdežto ochranu většiny ústavodárce z nějakého (nepochybně moudrého) důvodu nestanovil. Stejně jako nestanoví přípustnost zásahu do principu volné soutěže dle čl. 5 Ústavy, která tak má obzvlášť velký význam, nelze ochranu politických menšin zcela opomíjet.

<sup>5</sup> K tomu například **Lebeda, Tomáš** : *Volební reforma 2009 – poměrný, nebo smíšený systém?* In: **Mlejnek, Pepa a kol.** : *Smíšené volební systémy a většinové modifikace systémů poměrných*. Karolinum, Praha 2010, ISBN: 978-80-246-1782-4, str. 159 an.

<sup>6</sup> Například nálezy Ústavního soudu vydané pod sp. zn. Pl. ÚS 25/96 dne 2. dubna 1997 (88/1997 Sb.; N 37/7 SbNU 251; populární název: *Principy volebního systému ČR - ústavnost tzv. pětiprocentní klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny*). Citovaný nálezy uvádí mimo jiné: „Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalitní soustavou dojde k rozříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k obroženi funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.“

[42] Principy volební soutěže, které uměle vylučují zvláštním pravidlem politickou menšinu z této soutěže zcela, za situace, kdy by podle neutrálních obecných pravidel měla mít na soutěži podíl, jsou v rozporu s principem ochrany politických menšin. Zákon je vyjádřením vůle politické většiny ve smyslu čl. 6 Ústavy. Pokud tento zákon do budoucna stanoví ochranu většiny a vylučuje apriori určitou menšinu, nelze tento fakt považovat za zcela souladný s ust. čl. 6 Ústavy, pokud nemá zvlášť důslednou oporu v jiných nosných principech ústavnosti, které ovšem stěžovatelé, jak dále rozebírají, neshledávají.

#### Ad V. d) absence ústavní legitimity omezení

[43] Případné omezení obecných principů volebního práva nebo subjektivních práv z něho plynoucích by mělo podléhat obdobným rozumovým testům jako každé omezení práva nebo potlačení principu. Měly by tedy sledovat legitimní cíle, které samy mají oporu ve srovnatelné nebo vyšší normativní úrovni a měly by splňovat požadavek minimalizace a nezbytnosti.

[44] Absolutní princip rovnosti hlasů není možný. Byl by možný pouze tehdy, pokud by zastupitelský sbor byl identický se sborem voličů, což je prakticky vyloučeno<sup>7</sup>. Vždy tedy při sebelepší organizaci a sebelepším stanovením pravidel dojde k nějaké nerovnosti hlasů. S touto realitou se praxe vypořádává celkem snadno.

[45] Důvody, pro které ústavněprávní doktrína připouští vnášení prvků nerovnosti do volebních systémů, lze v zásadě dělit do tří skupin. Jednak se jedná o důvody nevyhnutelné, dále o důvody účelné a v neposlední řadě důvody náhodné. Zatímco nevyhnutelné omezení principu rovnosti plyne z toho, že některé parametry volebních procedur nelze naplánovat tak, aby bylo dosaženo rovnosti, popřípadě jejich dosažení by bylo kontraproduktivní. V případě volebních obvodů nelze dosáhnout identického počtu voličů, protože hranice volebních obvodů musí respektovat přirozené segmenty politické obce (jednotky samosprávy, přirozené regiony apod.). V rámci jednoho obvodu pak nelze zajistit, aby počet odevzdaných hlasů byl dělitelný počtem míst a podíly odevzdaných hlasů respektovaly tyto podíly. Nevyhnutelné nerovnosti jsou prostým faktem skutečnosti, že mandát nelze dělit.

[46] Účelné prvky nerovnosti jsou ty prvky, které jsou do systému vloženy záměrně, přičemž platí, sledují legitimní účel, zpravidla motivaci k integraci drobných politických sil. Omezující klauzule je typickým představitelem těchto prvků. Jinými jsou například postupy zmenšující volební obvody, což vede ke zvyšování přirozených prahů apod.

[47] Náhodné prvky nerovnosti jsou takové, které neznevýhodňují (či nezvýhodňují) předem určitý politický subjekt dle velikosti, ale založí znevýhodnění v důsledku aktuální kombinace volebních výsledků, přičemž dopad může být výhodný i nevýhodný pro velké i malé subjekty. Taková znevýhodnění jsou pak zpravidla aprobována i na úrovni ústavního přezkumu, protože vycházejí z předem daných pravidel a není za nimi úmysl poškodit konkrétní subjekt<sup>8</sup>.

[48] Jiná omezení pak, pokud nemají buďto charakter nevyhnutelnosti, nezbytnosti, předem nevyločitelné náhodnosti nebo zvláštní legitimitu danou jiným zájmem, pak zpravidla neobstojí. To se stalo například v případě nálezu Ústavního soudu, kterým zrušil k návrhu prezidenta republiky volební reformu, která zvýšila počet volebních obvodů z osmi na pětatřicet<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Čistě teoreticky takový stav může nastat v obci, ve které žije pouze 5 až 15 oprávněných voličů, ale tato situace je natolik odlišná od Evropského parlamentu, že nemá smysl tento model brát v úvahu.

<sup>8</sup> K tomu viz například usnesení Pl. ÚS 57/06 ze dne 17. dubna 2009, popřípadě usnesení II. ÚS 582/06 ze dne 14. května 2008 nebo taktéž usnesení NSS sp. zn. Vol 50/2006 ze dne 29. června 2006.

[49] V souzeném případě se stěžovatelé domnívají, že uzavírací pětiprocentní klauzule nemůže za žádných okolností obstát. Volby do Evropského parlamentu nejsou volby, kde by byl dán zvláštní zájem na dosažení většiny v národním kontingentu zvolených poslanců. Ba dokonce, takový zájem je zcela vyloučen, protože jednotlivé koalice a dělicí linie v Evropském parlamentu jdou skrze národní kontingenty a vytvářejí na základě zcela jiných kritérií.

[50] Tuto úvahu lze dokonce i vztáhnout na potřebu předcházení fragmentace politického spektra, která nemůže být v daném případě dána, protože i ta strana, která je v kontextu národního kontingentu zcela marginální, se zapojí zpravidla do poslanecké skupiny (klubu), která má svůj nepopíratelný význam. Například frakce navrhovatele *sub c)*, tedy Zelení – Evropská svobodná aliance, disponuje 52 poslanci, tedy 6,92 % mandátů. Co se týče druhé strany, která byla postižena uzavírací klauzulí, tak ta měla v minulém volebním období dva poslance, v současném období (2014-2019) má (zatím) jednoho poslance zvoleného v Německu, ale ten se má podílet (dle deklarace Evropské pirátské strany) na práci téže poslanecké frakce. Vyhovění tomuto návrhu tedy nijak nepodpoří fragmentaci, ale posílí subjekt, jenž má zcela legitimní rozměr.

[51] Pro objasnění zcela odlišné situace od situace v parlamentech národních států, jejichž ustavení sleduje vytváření stabilní vládní většiny, je vhodné citovat náleze Ústavního soudu vydaný pod sp. zn. Pl. ÚS 25/96 dne 2. dubna 1997 (88/1997 Sb.; N 37/7 SbNU 251; populární název: *Principy volebního systému ČR - ústavnost tzv. pětiprocentní klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny*), který asi nejlépe osvětluje legitimitu uzavírací klauzule v České republice v kontextu ústavněprávní diskuse transformujícího se státu. Citovaný náleze uvádí mimo jiné: „*Teprve zkušenosti evropských parlamentů před druhou světovou válkou a po ní přispěly ke hledání způsobů, jimiž lze omezit přílišnou roztržštěnost politického spektra v parlamentu. Nebyly to pouze zkušenosti Říšského sněmu Výmarské republiky anebo první Československé republiky, ale zejména též zkušenosti francouzské, které zvláště výrazně ve čtvrté republice (1946-1958) potvrdily, že přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny a neomezené poměrné zastoupení se mohou stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu.*“.

[52] Stěžovatelé si troufají tvrdit, že politická realita Evropského parlamentu je zcela odlišná jak od prvorepublikové československé reality „velké pětky“, tak od Výmarské republiky i od čtvrté francouzské republiky. Evropský parlament nevytváří stabilní a konstantní většinu a ve vztahu k jednotlivým tématům se konstituují různé většiny a menšiny. V národním parlamentě je třeba vždy udržet v kombinaci prvky reprezentability a governability, aby stát byl funkční a současně legitimní. Evropská unie není státem a její zastupitelský sbor plní zcela jinou úlohu, přičemž poměr prvků reprezentability a governability by v jejím případě měl směřovat především k vyšší reprezentabilitě. Evropská unie jako celek nemá v politickém a politologickém diskursu potíže s vydáváním rozhodnutí (zhusta normativních) ale s jejich legitimitou.

[53] Uzavírací klauzule tedy nemá věcné opodstatnění a její ustavení tedy nemůže z hlediska ústavního pořádku České republiky obstát, protože nijak nelegitimuje jinak nepochybně existující a zcela zásadní princip rovnosti, jenž by v tomto případě neměl být potlačen. Stejně tak není důvod omezovat princip rovného přístupu k veřejným funkcím a ani princip volné soutěže politických stran nebo ochrany menšin, včetně těch politických.

[54] Samotné odůvodnění vládního návrhu zákona, jenž tuto klauzuli obsahuje (dle tisku č. 51/0 PSP ČR, IV. volební období, rok 2002: *Vládní návrh na vydání zákona o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů*), zní dle důvodové zprávy takto: „*Pro postup do skrutinia, v rámci kterého jsou kandidujícími subjektům přidělovány mandáty, se navrhuje pro volby v České republice obvyklá 5 % uzavírací klauzule*

<sup>9)</sup> Náleze sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. ledna 2001 (64/2001 Sb.; N 16/21 SbNU 113; populární název: *Změna volebního systému*)

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 integrované prvky nejsou navrhovány.“. Jiný důvod než **obvyklost** tedy nelze z návrhu vyčíst.

[55] Z citovaného textu je tak zjevné, že zákonodárce vložil do zákona omezení základních práv a zcela zásadních ústavních principů, přičemž to neodůvodnil ničím jiným, než obvyklostí, která je ovšem dána v jiných případech ve zcela jiných podmínkách. Z hlediska fungování Evropského parlamentu se jeví tedy existence pětiprocentní uzavírací klauzule jako zcela neracionální až absurdní.

[56] Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že samotné evropské právo zná regulaci této otázky. Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách z 8. října 1976 ve znění Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, stanoví 5% klauzuli jako maximální možnou pro všechny členské státy, přičemž současně stanoví povinnost provádět volby do Evropského parlamentu na základě poměrného volebního systému a principu rovnosti hlasů. Zde je třeba zdůraznit, že v kontextu poměrně širokého rozptylu počtu mandátů (od 6 do 96) v jednotlivých národních kontingentech je takové pravidlo více než relativní. Volby do zastupitelského sboru na území České republiky, byť je jím Evropský parlament, navíc podléhají ústavnímu pořádku České republiky, jehož součástí není evropské právo. Pokud národní ústavní právo obsahuje vyšší standard ochrany individuálních práv, jež současně nezasahuje do jiných práv, není důvod aby se neuplatnil národní ústavní pořádek.

[57] Shora uvedené závěry potvrzuje i nedávné rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, jež (recidivně) zrušil dokonce klauzuli 3 % a to poté co dříve zrušil klauzuli 5 %. Spolkový ústavní soud reagoval na opětovné zavedení klauzule, tentokrát nižší (3%), přičemž dospěl k závěru, že ani tato klauzule nemůže obstát testu nezbytnosti. Soud ve svém rozhodnutí 2. senátu vydaném po spisovými značkami - 2 BvE 2/13 an. - a - 2 BvR 2220/13 an. dne 26. února 2014 dospěl v podstatě k týmž závěrům. Dospěl k názoru, že omezení nemá dostatečnou legitimitu. Soud uvedl mimo jiné: „Uzavírací klauzule, která vylučuje, aby při rozdělování křesel byly vzaty v úvahu strany a politická uskupení s výsledkem pod 3 % platných hlasů, a která tedy i odnímá takto odpadlým hlasům jejich volebněprávní význam, porušuje princip rovného volebního práva a rovnost šancí politických stran.“ [odst. 36].

[58] Spolkový soud rovněž řešil otázku vztahu mezi volbami do Evropského parlamentu a národního ústavního práva, a to s tímto výsledkem: „Zákon o volbách do evropského parlamentu je německým spolkovým zákonem a podléhá testu ústavnosti. Možnost přezkumu není omezena závažnými evropskými předpisy.“ [odst. 40], přičemž k obdobným závěrům v jiných kauzách dospěl i český Ústavní soud<sup>10</sup>. K otázce předpokladu daného evropským právem uvedl: „Evropské předpisy o přímé volbě jednoznačně stanoví, že max. 5% klauzuli státy mohou přijmout, nikoli, že ji mají přijmout. To je jednoznačné a uvedené ustanovení nelze interpretovat jinak (tedy zejména tak, že klauzule je oprávněná již oním evropským předpisem a nepodléhá ústavnímu přezkumu).“.

[59] Jakkoliv samozřejmě není spolkové ústavní právo závazné v českém právním řádu, je vážným inspiračním zdrojem, který mnohdy ovlivnil českou konstitucionalistiku, přičemž v otázkách ústavního pluralizmu to platí dvojnásob. Je tedy nasnadě, že s jeho závěry lze v prostředí českého práva minimálně argumentovat.

[60] Nelze ani pominout, že rozhodnutí druhého senátu Spolkového ústavního soudu nebylo jednomyslné (bylo přijaté hlasy 5:3) a soudce Müller se vyjádřil odlišným stanoviskem. Dlužno dodat, že

<sup>(10)</sup> Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (154/2006 Sb.; N 50/40 SbNU 443; populární název: *Cukerné kvóty III. "Potud, pokud"*); nově pak poněkud radikálněji v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012 (N 24/64 SbNU 237; populární název: *Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva*).

toto stanovisko především zpochybňovalo zásadní a nepochybnou odlišnost Evropského parlamentu od národních parlamentů, respektive důsledky této odlišnosti považoval za otevřené. Soudce Müller otvírá předpoklad, že uzavírací klauzule může mít jiný (interferenční) dopad, který může být legitimní, a že tato otázka náleží k úvaze zákonodárce. Toto stanovisko, jež samozřejmě nelze pomíjet, dle názoru stěžovatelů neobstojí, už s ohledem na historické kořeny důvodů pětiprocentní klauzule, jak je definoval shora citovaný Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 dne 2. dubna 1997, ve kterém je uveden příklad Výmarské republiky a francouzské 4. republiky.

**[61]** Argument soudce Müllera poněkud slábne v mírně odlišném kontextu základních principů ústavního pořádku obou srovnávaných zemí. Německý Základní zákon neobsahuje obecné a velmi přísné pravidlo limitující výjimky z ochrany základních práv (a principů), jak je tomu v případě čl. 4 odst. 4 české Listiny. Německý zákonodárce má ústavodárcem danou větší volnost při prosazování výjimek a omezení a test nezbytnosti a minimalizace nemusí být tak přísný ve prospěch výkladu směřujícímu k ochraně práv; současný nepochybně vysoký (nebo vyšší) faktický standard ochrany ústavnosti je dán spíše delší diskusí a propracovanějším výkladem práva. Soudce Müller tak legitimně určité úvahy hodlal ponechat v rukách zákonodárce, protože některé otázky považoval prostě za otevřené. Dle českého ústavního pořádku ovšem omezení, které není nepochybně odůvodněno a legitimováno neobstojí.

### K případné zdrženlivosti

**[62]** Ústavní soud v některých nálezech a usneseních definoval doktrínu zdrženlivosti, kterou aplikoval na některé otázky volebního práva<sup>11</sup>. K tomu je třeba dodat, že v souzeném případě se tato doktrína neuplatní, protože i dle samotného Ústavního soudu nalézá své uplatnění pouze tam, kde je sporné, zda porušení měkkých zákonných ustanovení bylo natolik závažné, aby zakládalo důvod k zásahu soudu a opakování voleb.

**[63]** Doktrína zdrženlivosti pak vedla soudy k tomu aby se zdržovaly zásahů v podobě neplatnosti volby či hlasování, jež by vedly k opakování voleb, popřípadě se jednalo k o otázky volně nastavených pravidel (poctivost kampaně, spornost úmyslu při volební geometrii apod.). Za situace, kdy v souzeném případě je položena pouze otázka ústavnosti zákona a za situace, kdy případné vyhovění nepovede k v žádném případě k opakování voleb, ale maximálně k určení jiných dvou poslanců, není žádný teoretický nebo věcný důvod tuto doktrínu užít.

**[64]** Naopak souzený případ se strukturálně nejvíce podobá případu, kdy Ústavní soud řešil abstraktní otázku, zda nastavená pravidla jsou nebo nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, jak tomu bylo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. ledna 2001 (64/2001 Sb.; N 16/21 SbNU 113; populární název: *Změna volebního systému*).

<sup>(11)</sup> Např. nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. března 2011 (N 56/60 SbNU 693; populární název: *Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010*), popřípadě nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. ledna 2005 (140/2005 Sb.; N 17/36 SbNU 185; populární název: *Kauza senátora Nádvorníka (způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb)*). z prvně citovaného nálezu lze citovat: „*Ať už na celostátní úrovni či na úrovni redukované na územní samosprávný celek je soudem - odborně a mocensky ustaveným orgánem - přezkoumávána vůle a z ní vzešlé rozhodnutí voličů, tedy prvního suveréna. S výjimkou nejzávažnějších pochybení v proceduře proto státní moc, reprezentovaná zde volebními soudy, musí zachovávat zdrženlivost ve své ingerenci a vyvarovat se aktivismu.*“

## VI.

## Návrh výroků soudu

[65] S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatelé, aby volební soud nejprve vedl úvahu nad ústavností ust. § 47 volebního zákona a poté, co sezná jeho ústavnost jako spornou, aby řízení přerušil tímto výrokiem usnesení:

**„Řízení se přerušuje.“**

A poté navrhuje, aby soud podal dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu tento návrh Ústavnímu soudu:

**„Ustanovení § 47 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů se ruší.“**

[66] Poté navrhovatelé navrhují aby Nejvyšší správní soud vydal toto usnesení:

- „I. Určuje se, že kandidát Mgr. Tomáš Zdechovský nebyl ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014 zvolen.**
- II. Určuje se, že kandidát Ing. Mgr. Miroslav Poche nebyl ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014 zvolen.**
- III. PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D. se vyhláší se za zvoleného poslancem Evropského parlamentu ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014.**
- IV. Mgr. Ondřej Liška se vyhláší se za zvoleného poslancem Evropského parlamentu ve volbách do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014.**
- V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.“**

Mgr. Saša Uhlová  
Pavlína Pacáková  
Strana zelených

navrhovatelé

dle plných mocí

Pavel Uhl  
advokát



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