

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu **Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 47 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 48 odst. 1 ve slovech „, které postoupily do skrutinia,“ téhož zákona** za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, *takto*:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I. Návrh na zahájení řízení

I.a) Průběh řízení před Nejvyšším správním soudem

1. Nejvyšší správní soud (dále též „navrhovatel“) projednával věc navrhovatelek a) Mgr. Alexandry Uhlové, b) Pavlínny Pacákové a c) Strany zelených, všechny zastoupeny advokátem Pavlem Uhlem, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů Mgr. Tomáše Zdechovského a Ing. Mgr. Miroslava Poche ve volbách do Evropského parlamentu, konaných ve dnech 23. a 24. 5. 2014.

2. Usnesením ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69, Nejvyšší správní soud přerušil řízení a podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) stejného dne předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 47 a § 48 odst. 1 ve slovech „, které postoupily do skrutinia,“ zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o evropských volbách“). Řízení přerušil na dobu, než Ústavní soud o návrhu na zrušení napadeného ustanovení rozhodne.

I.b) Podstatný obsah návrhu

3. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že čl. 223 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) předpokládá jednotnou volební proceduru voleb do Evropského parlamentu, avšak dosud k němu nebyl přijat prováděcí předpis. Proto představuje rozhodnutí zástupců členských států v Radě č. 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976, o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (dále jen „Akt“), doplněné rozhodnutím Rady č. 2002/772/ES, jediný společný rámec, v němž se v současné době pohybují členské státy při přijímání vnitrostátních úprav. Čl. 1 Aktu (v konsolidovaném znění) stanovuje, že členové Evropského parlamentu mají být v každém členském státu voleni „*podle zásad poměrného zastoupení*“. Čl. 2 zachovává členským státům právo zřizovat volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, nebude-li tím celkově

dotčen poměrný charakter volebního systému. A konečně čl. 3 Aktu umožňuje členským státům „stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5% odevzdaných hlasů.“ Čl. 8 Aktu pak upravuje vztah k vnitrostátnímu zákonodárství takto: „S výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. Těmito vnitrostátními předpisy, jež mohou případně, pokud je to vhodné, zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.“

4. Dne 22. 11. 2012 přijal Evropský parlament usnesení o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 [2012/2829(RSP)], ve kterém vyzval členské státy, „aby ve svém volebním právu v souladu s článkem 3 [Aktu] zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu“. Tuto výzvu učinil Evropský parlament zejména s ohledem na nové uspořádání volby Evropské komise, které zavedla Lisabonská smlouva (od 1. prosince 2009), a na změny ve vztahu mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, které nastanou počínaje volbami v roce 2014. Evropský parlament vyjádřil domněnku, že spolehlivá většina europoslanců bude mít zásadní význam pro stabilitu legislativních postupů Evropské unie a dobré fungování její exekutivy.

5. Navrhovatel vychází z toho, že v České republice je zákonem zavedena pětiprocentní uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Evropské právo takovou úpravu umožňuje za podmínky, že nebude celkově dotčen poměrný charakter volebního systému. Neukládá však členským státům povinnost, aby uzavírací klauzuli zavedly, takže tyto volby se řídí vnitrostátním právem jako celkem.

6. Ve volbách do Evropského parlamentu, konaných v květnu 2014, byly na základě uvedených ustanovení zákona o evropských volbách mandáty europoslanců v České republice rozděleny takto:

Strana		Platné hlasy		volební dělitel					mandáty
č.	název	celkem	v %	1	2	3	4	5	
5	Křest. a demokratická unie - Čsl. strana lidová	150 792	9,95	150792	75396	50264	37698	30158, 4	3
7	Koalice TOP 09 a STAN	241 747	15,95	241747	120873 ,5	80582, 34	60436, 75	48349, 4	4
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98	166478	83239	55492, 67	41619, 5	33295, 6	3
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17	214800	107400	71600	53700	42960	4
16	ANO 2011	244 501	16,13	244501	122250 ,5	81500, 34	61125, 25	48900, 2	4
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67	116389	58194, 5	38796, 34	29097, 25	23277, 8	2
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24	79540	39770	26513, 34	19885	15908	1

7. Pokud by však předmětná pětiprocentní uzavírací klauzule nebyla uplatněna, byly by mandáty rozděleny následujícím způsobem:

Strana		Platné hlasy		volební dělitel					mandáty
č.	název	celkem	v %	1	2	3	4	5	
5	Křesť. a demokratická unie - Čsl. strana lidová	150 792	9,95	150792	75396	50264	37698	30158, 4	2
7	Koalice TOP 09 a STAN	241 747	15,95	241747	120873 ,5	80582, 34	60436, 75	48349, 4	4
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98	166478	83239	55492, 67	41619, 5	33295, 6	3
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17	214800	107400	71600	53700	42960	3
16	ANO 2011	244 501	16,13	244501	122250 ,5	81500, 34	61125, 25	48900, 2	4
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67	116389	58194, 5	38796, 34	29097, 25	23277, 8	2
23	Strana zelených	57 240	3,77	57240	28620	19080	14310	11448	1
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24	79540	39770	26513, 34	19885	15908	1
32	Česká pirátská strana	72 514	4,78	72514	36257	24171, 34	18128, 5	14502, 8	1

8. Z těchto údajů je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmá pravdivost tvrzení navrhovatele, že v důsledku uplatnění zákonné pětiprocentní uzavírací klauzule byli mezi jinými zvoleni též kandidáti Tomáš Zdechovský (KDU-ČSL) a Miroslav Poche (ČSSD), zatímco jinak by tyto dva mandáty získali Ivan Bartoš (Piráti) a Ondřej Liška (SZ).

9. Nejvyšší správní soud tvrdí, že z pohledu voliče strany, která byla kvůli uzavírací klauzuli vyřazena ze skrutinia, dochází k „propadnutí“ jeho hlasu. Politický názor takového voliče v důsledku toho není žádným způsobem reprezentován v zastupitelském sboru a není přítomen v jeho rozhodování. Vzhledem k omezenému počtu mandátů a k tomu, že mandát není dělitelný, bude přirozeně vždy existovat skupina takovýchto nereprezentovaných voličů malých stran. Avšak v důsledku aplikace uzavírací klauzule vzrostl ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 počet platných, ale nezohledněných hlasů na 301 245, tedy na 19,88% z celkového počtu platných hlasů. Procentní podíl nezastoupených voličů tak přesáhl dokonce i volební zisk nejúspěšnější strany ve volbách (ANO, která získala 244 501, tedy 16,13% platných hlasů). Krom toho, z pohledu kandidátů lze poukázat též na to, že v důsledku aplikace uzavírací klauzule je strana, za kterou kandidovali, která však nedosáhla stanoveného procentního výsledku, automaticky vyřazena ze skrutinia. Tím se dosažené mandáty stávají z hlediska počtu odevzdaných hlasů „levnějšími“ pro

strany, které naopak uzavírací klauzuli překonají. Lze to demonstrovat na volbách v roce 2014, kdy nejnižším počtem hlasů postačujícím k zisku mandátu byl počet 50.264 (tj. počet hlasů odevzdaných pro KDU-ČSL dělený třemi), zatímco Pirátům nepostačoval k získání alespoň jednoho mandátu ani výrazně vyšší počet odevzdaných hlasů, tedy 72.514. Z pohledu přístupu k voleným funkcím nelze dále pominout fakt, že vyřazením ze skrutinia propadají též všechny odevzdané preferenční hlasy. V těchto volbách tak například první kandidát Pirátů Ivan Bartoš získal 12.644 preferenčních hlasů a nestal se poslancem Evropského parlamentu, zatímco úspěšnější z obou napadených kandidátů Tomáš Zdechovský nezískal ani poloviční počet preferenčních hlasů (celkem 5.063).

10. Podle názoru navrhovatele tak napadená zákonná ustanovení omezují volnou, resp. svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti [čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“)], rovnost hlasovacího práva všech voličů (čl. 21 odst. 3 Listiny) i právo na přístup občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Takovéto omezení politických práv by bylo přípustné za předpokladu, že by sledovalo legitimní cíl a bylo by způsobilé tohoto cíle dosáhnout, bylo by potřebné, a zároveň by zákonodárcem zvolené řešení omezovalo práva zaručená ústavním pořádkem pouze v míře nezbytné pro dosažení sledovaného cíle. Tyto důvody však v daném případě navrhovatel neshledal.

11. Navrhovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, která se týkala problematiky uzavírací klauzule v případě voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou též dostupná na <http://nalus.usoud.cz>], a dále v případě voleb do obecních zastupitelstev (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03 ze dne 25. 8. 2004). V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 Ústavní soud určitou disproporcí z hlediska rovnosti volebního práva akceptoval, což odůvodnil tím, že mohou vstoupit do hry i „jiné závažné důvody, jež vyplývají z účelu a funkce voleb v demokratické společnosti, ... [neboť] cílem voleb ... není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů.“ Podle Ústavního soudu je proto „přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly“, např. v podobě umělé 5% uzavírací klauzule, jejíž integrační role napomáhá tvorbě většiny (či většin) schopné dospět k rozhodnutí a umožňuje sestavit funkční vládu. Bez její aplikace by mohla vzniknout „politická reprezentace, rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo.“ Ústavní soud však neopomněl zdůraznit, že „existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody“, a že „i pro omezovací klauzuli platí ... zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně.“ (zvýraznění doplněno). V duchu této argumentace obstála též 5 % uzavírací klauzule uplatňovaná v komunálních volbách, byť v tomto případě se argumentace ve prospěch ústavnosti 5% uzavírací klauzule oslabuje.

12. Navrhovatel se domnívá, že Evropský parlament a volby do tohoto zastupitelského sboru se od dříve posuzovaných případů liší natolik, že důvody citovaných rozhodnutí Ústavního soudu již nelze na posuzovanou věc bez dalšího přenášet. Evropský parlament totiž hraje ve fungování Evropské unie kvalitativně jinou roli, než národní parlamenty ve fungování členských států. Nemá jako celek ani přímou zákonodárnou iniciativu (musí se obracet na Evropskou komisi) a ke schválení právního předpisu je nutné, aby dospěl k dohodě s Radou EU tvořenou příslušnými ministry

členských států. Také vliv tohoto zastupitelského sboru na podobu předního exekutivního tělesa, Evropské komise, je stále omezený – Evropský parlament volí jejího předsedu a vyjadřuje důvěru Evropské komisi jako celku, ta je však sestavena z kandidátů jednotlivých členských států a nemusí odrážet politické složení Evropského parlamentu. Členské státy si nadále zachovávají rozhodující vliv na chod Evropské unie a Evropský parlament se teprve v posledních letech postupně přibližuje pozici rovnocenného „hráče“. Široké spektrum politické reprezentace v Evropském parlamentu proto může přispět ke zvýšení legitimacy přijatých rozhodnutí a obavy ze snížení akceschopnosti evropské legislativy a exekutivy, jež by z různorodosti zastoupených politických názorů vyplývaly, nemají věrohodný podklad. Napadené ustanovení zákona proto nesleduje, s ohledem na aktuální postavení Evropského parlamentu v systému institucí Evropské unie, jinak legitimní cíl spočívající v integraci politické vůle elektorátu. Tento závěr nemůže podle navrhovatele zvrátit ani skutečnost, že usnesením Evropského parlamentu ze dne 22. 11. 2012 byla učiněna výzva členským státům *„aby ve svém volebním právu v souladu s článkem 3 [Aktu] zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu“*. Jakkoli pouhá politická proklamace momentální většiny Evropského parlamentu totiž nemůže být relevantním referenčním kritériem pro posouzení souladu 5 % uzavírací klauzule s ústavním pořádkem České republiky, nelze nevidět, že i podle citovaného parlamentního usnesení mají být minimální limity pro rozdělení křesel „vhodné“ a „vyvážené“. Byla-li motivem zákonodárce k uzákonění umělé uzavírací klauzule v maximální výši 5% podle (fakultativního) ustanovení čl. 3 Aktu jen skutečnost, že je to – slovy důvodové zprávy – v České republice obvyklé, těžko mluvit o vhodnosti a vyváženosti takového umělého zásahu do rovnosti hlasovacího práva a soutěže politických stran v evropských volbách.

13. I kdyby však potřeba „integrační pobídky“ v budoucnu zesílila spolu s postupně se rozšiřujícími pravomocemi Evropského parlamentu, není podle názoru navrhovatele uzavírací klauzule způsobilá tento cíl naplnit. Uvažovat o integračních či diferenciačních efektech lze totiž pouze optikou kolektivního tělesa z úrovně jeho celku, nikoli z pohledu jednotlivých výsečí Evropského parlamentu volených v jednotlivých členských státech. Seznamy kandidátů nesestavují celoevropské politické strany a k integraci politických sil v Evropském parlamentu tudíž dochází napříč národními kontingenty. I jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné koalice stejně politicky zaměřených stran, a naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí nalézt společnou řeč s žádným ze stávajících politických bloků a může tak představovat dezintegrační prvek. Představa, že by uzavírací klauzule na národní úrovni mohla jakkoliv přispět k integritě politického spektra v Evropském parlamentu, je tak spíše iluzorní. V České republice se volí pouze malá výseč všech poslanců (21 z celkového počtu 751 reprezentantů), tudíž integrační efekt uzavírací klauzule použité v České republice na celkovou akceschopnost Evropského parlamentu zákonitě vždy zůstane velmi omezený.

14. Konečně má navrhovatel za to, že i kdyby uzavírací klauzule k dosažení sledovaného cíle (má-li jím být integrace politické reprezentace na evropské úrovni) přispět mohla, pak není řešením v demokratické společnosti nezbytným, neboť její roli – přinejmenším v České republice s ohledem na nízký počet přidělovaných mandátů – dostatečně účinně sehrává tzv. přirozený práh daný zvolenou metodou přidělování mandátů. V posledních volbách do Evropského parlamentu konaných v České republice by například (bez započítání uzavírací klauzule), postačoval pro získání jednoho

mandátu evropského poslance volební zisk Strany zelených ve výši 3,77% z platných hlasů. Přirozený práh pak představuje volební zisk strany Úsvit přímé demokracie ve výši 3,12% platných hlasů, který by i při neexistenci umělé uzavírací klauzule k získání mandátu nepostačoval. Přirozený práh lze samozřejmě jen těžko predikovat dopředu a jeho výsledná hodnota zjišťovaná po volbách záleží vždy mimo jiné na počtu kandidujících stran (příp. též na velikosti volebního obvodu, což však u voleb do Evropského parlamentu nehraje roli, neboť celá Česká republika je *de lege lata* jedním volebním obvodem). Přesto však lze na praktickém příkladu posledních voleb do Evropského parlamentu demonstrovat, že přirozený práh omezuje přístup malých politických stran do Evropského parlamentu a plní určitou integrační funkci sám o sobě. To spolu s dříve uvedenými argumenty podkopává představu o nezbytnosti dalšího umělého omezení rovné soutěže politických stran v podobě uzavírací klauzule.

15. Navrhovatel poukazuje rovněž na skutečnost, že umělou uzavírací klauzuli v letošních volbách do Evropského parlamentu uplatňovala zhruba polovina členských států. Nejvyšší přípustnou výši uzavírací klauzule (5%) zavedly kromě České republiky státy jako Francie (ta dokonce na každý z volebních obvodů zvlášť), Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko, nižší se uplatňuje např. v Itálii, Rakousku, Švédsku a Řecku (3%). Nutno podotknout, že v případě států s velmi malým počtem křesel v Evropském parlamentu nemá uzavírací klauzule žádný praktický význam, neboť pro získání alespoň jednoho mandátu bývá potřeba mnohem více hlasů, než kolik odpovídá nejvyšší přípustné uzavírací klauzuli (např. slovinská DeSUS ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 získala 7,2% hlasů, čímž sice překročila tehdejší čtyřprocentní uzavírací klauzuli, ale nestačilo jí to na získání žádného z tehdy rozdělovaných sedmi mandátů). Mezi státy, jež uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu neuplatňují, jsou nicméně i státy zastoupené v Evropském parlamentu velkým počtem křesel, např. Spojené království (73 mandátů), Španělsko (54 mandátů) či stát s vůbec nejvyšším počtem mandátů (96 z celkového počtu 751), tedy Německo, kde se dříve zavedená uzavírací klauzule již neaplikuje, a to na základě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.

16. Navrhovatel rovněž připomíná, že německý Spolkový ústavní soud shledal jako protiústavní nejen uzavírací klauzuli ve výši 5% (srov. rozsudek ze dne 9. 11. 2011 ve spojených věcech 2 BvC 4/10 a další), ale dokonce i následně uzákoněnou klauzuli ve výši 3% (srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2014 ve spojených věcech 2 BvE 2/13 a další), a to přesto, že v německém kontextu jsou úvahy o deformaci rovnosti volebního práva v důsledku umělé uzavírací klauzule oproti kontextu českému citelně oslabeny, neboť přirozený práh se ve SRN v posledních evropských volbách pohyboval kolem pouhého půl procenta.

I.c) Odlišné stanovisko některých soudců

17. Ke shora citovanému usnesení č. j. Vol 16/2014-69 připojili odlišné stanovisko soudci Zdeněk Kühn, Radan Malík a Miloslav Výborný. V něm především vyjádřili svoje pochybnosti ohledně projednatelnosti předmětného návrhu, a to proto, že výsledek řízení před Ústavním soudem nemůže mít na platnost volby obou napadených kandidátů žádný vliv. Volby již proběhly, a to plně v souladu s platným a účinným zákonem. Je nevyvratitelným faktem, že voliči přizpůsobovali svou volbu nejen svým politickým preferencím, ale i existujícím volebním pravidlům, tedy také pětiprocentní uzavírací klauzuli. Dílčí „smazání“ výsledků voleb a přidělení mandátů dvěma jiným kandidátům by i v případě, že by (snad) Ústavní soud dovedl protiústavnost uzavírací klauzule,

vedlo k naprostému zatemnění volebního výsledku. Vedlo by k popření vůle voličů, kteří hlasovali podle jedné pravidel, a *ex post* by se dozvěděli, že vlastně hlasovali podle pravidel jiných. Nemůže-li mít rozhodnutí Ústavního soudu žádný význam pro věc samu, soud vůbec nemůže podat příslušný návrh.

18. Disentující soudci mají dále za to, že většina členů volebního senátu chápe zjednodušeně zásadu rovného volebního práva. Jak Ústavní soud opakovaně uváděl, *„princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96, viz výše). 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“* [bod 60 nálezu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693)]. Ústavní soud zdůraznil, že *„zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu“* [bod 61 tamtéž, zde Ústavní soud cituje a shrnuje svou dosavadní judikaturu].

19. Navíc, ústavní pořádek poměrný systém ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu nezná. Poměrný systém vyplývá z práva evropského. Ústavní soud přitom již tradičně rozlišuje situace, kdy Ústava poměrný systém předepisuje, a situace, kdy Ústava o volebním systému mlčí. Za klíčovou – a s nynějším návrhem zcela nekompatibilní – pasáž je proto nutno označit bod 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10, z níž plyne, že navýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit - obecně vyjádřeno - demokratickou substanci voleb. Ve vztahu k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny - kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán (!) - se Ústavní soud vyjádřil ve dvou klíčových nálezech, a sice sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.). V obou konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Není proto zřejmé, jaký je důvod nastavit přísnější měřítko pro volby do Evropského parlamentu; navíc za situace, kdy Ústava, shodně jako u krajských nebo obecních voleb, poměrný systém nepředepisuje, a naopak evropské právo uzavírací klauzuli výslovně připouští.

20. Většina volebního senátu prý rovněž zjednodušeně chápe roli Evropského parlamentu. Je nesporné, že pravomoci Evropského parlamentu v posledních dekádách pozvolna posilují. Naposledy a viditelně se tak stalo v Lisabonské smlouvě. Evropský parlament tak sice stále ještě nemá zákonodárnou iniciativu, může však Evropskou komisi žádat o předložení návrhu právního aktu Evropské unie – ta sice nemusí poslechnout, musí však sdělit Evropskému parlamentu důvody (čl. 225 SFEU). Evropský parlament sice není výlučným zákonodárcem, jako je tomu na národní úrovni, podílí se však na řádném legislativním postupu rovným dílem s Radou EU (čl. 294 SFEU). Dále volí předsedu Evropské komise (čl. 14 SEU, čl. 17 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii, dále jen „SEU“), schvaluje ostatní její členy jako sbor (čl. 17 odst. 7 SEU), může Evropské komisi vyslovit nedůvěru (čl. 17 odst. 8 SEU, č. 234 SFEU), volí Evropského veřejného ochránce práv (čl. 228 SFEU), atd. Role Evropského parlamentu v řádném legislativním postupu je sice komplikovaná, je však v evidentním rozporu s představou roztržitého tělesa obdařeného spoustou nezařazených solitérů. Evropský parlament se podílí na přijímání legislativy rovným dílem s Radou EU. V

případě, že není nalezena shoda, existuje dohodovací výbor složený ze stejného počtu členů obou institucí. Nedojde-li k dohodě, návrh bude odmítnut, což se ovšem v praxi zatím stávalo výjimečně (to se prý může změnit, pokud převáží názory prezentované nynější většinou volebního senátu). Právě uvedené plně odpovídá i tomu, jak Evropský parlament vidí sám sebe. Dne 22. listopadu 2012 přijal (právně nezávazné) usnesení týkající se voleb do Evropského parlamentu v roce 2014, ve kterém vyzval členské státy, „*aby ve svém volebním právu [...] zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu*“. Citované rozhodnutí Evropského parlamentu bylo adresováno členským státům zejména s ohledem na nové uspořádání volby Evropské komise, které zavedla Lisabonská smlouva, a k měnícímu se vztahu mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, které z něj vyplyne počínaje volbami v roce 2014. Vyjádřil tak svou domněnku, že spolehlivá většina v Evropském parlamentu bude mít zásadní význam pro stabilitu legislativních postupů Evropské unie a dobré fungování její exekutivy. Vhodně nastavená uzavírací klauzule v národních volebních systémech, kterou evropské právo výslovně povoluje, může tomuto cíli napomoci.

21. Síla jakékoliv instituce v rámci politického systému ostatně není dána jen psanými pravidly, ale rovněž vývojem samotného politického systému a pozvolna se utvářejícími ústavními konvencemi a aktuální vývoj v souvislosti s výběrem předsedy Evropské komise je toho názornou ukázkou. Právě v tomto spatřují disentuující soudci značné zjednodušení návrhu většiny. Umělou uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu používá polovina členských států Evropské unie, která vysílá do Evropského parlamentu 380 poslanců. Těchto 380 poslanců je vybíráno s důrazem na integrační prvky. Důraz na integraci ve vícero zemích může ve svém celku významně přispět k větší funkčnosti Evropského parlamentu.

22. Jestliže by přirozený práh pro zvolení poslancem Evropského parlamentu byl 1/21, tedy cca 4,76%, umělý práh by v českém systému vskutku postrádal smysl. Přirozený práh pro získání mandátu je však pohyblivý, a leží podstatně níže než 4%. V nynější situaci je evidentní, že zrušení umělé klauzule by vedlo k tomu, že Česká republika by namísto zástupců sedmi stran vysílala do Evropského parlamentu zástupce stran devíti, tedy bezmála o třetinu více. Vedle efektu „přemnožení“ politických stran by takováto situace také vedla k oslabení pozice českých politických stran v klubech utvářených v Evropském parlamentu. Fragmentace českého politického zastoupení v Evropském parlamentu by vedla ke snížení významu českých zástupců v něm vůbec.

23. Nynější volby do Evropského parlamentu jsou již třetími, které se konají v České republice. Zkušenosti ukazují, že uzavírací klauzule nijak neomezuje pestrost stranictví a reprezentativnost politických stran. Ve volbách v roce 2004 se do Evropského parlamentu kvalifikovalo šest politických stran a hnutí (vedle tehdy silných stran ODS, KSČM, KDU-ČSL a ČSSD získali dva mandáty i nezávislí a tři mandáty SNK – Evropští demokraté), ve spíše výjimečných volbách v roce 2009 jen čtyři strany (ODS, ČSSD, KSČM a KDU-ČSL), ve volbách v roce 2014 pak pestrost českého volebního systému gradovala v celkem sedmi úspěšných stranách a hnutích. Úspěch Strany svobodných občanů přitom ukazuje, že pětiprocentní uzavírací klauzule nepředstavuje nepřekročitelný práh, dávající exkluzivitu jen stranám velkým, bohatým či tradičním. Ostatně tyto výsledky a pestrost stranického zastoupení víceméně korelují s efektem uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

24. Ústavní soud podle ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“ a „Senát“) jako účastníkům řízení, a vládě a Veřejnému ochránci práv, jež jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

II.a) Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

25. Předseda Poslanecké sněmovny ve svém vyjádření ze dne 11. 7. 2014 shrnul průběh legislativního procesu, když uvádí, že návrh zákona o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů byl předložen vládou Poslanecké sněmovně dne 19. 9. 2002; schválen byl ve 3. čtení dne 3. 12. 2002, když se z přítomných 170 poslanců vyslovilo pro jeho přijetí 124 poslanců a 3 poslanci hlasovali proti. V rozpravách vedených v Poslanecké sněmovně nebylo podrobněji diskutováno o smyslu, popř. o ústavnosti navržené 5% uzavírací klausule pro volby do Evropského parlamentu. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 9. 12. 2002. Ten jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Vrácený návrh zákona projednala Poslanecká sněmovna dne 18. 2. 2003 a přijala jej ve znění schváleném Senátem, když se z přítomných 180 poslanců vyslovilo pro jeho přijetí 170 poslanců a nikdo nehlasoval proti. Po přijetí zákona a po jeho podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen dne 4. 3. 2003 ve Sbírce zákonů pod č. 62/2003 Sb. Napadená zákonná ustanovení nebyla po dobu své platnosti novelizována.

26. Předseda Senátu ve vyjádření ze dne 21. 7. 2014 uvedl, že návrh zákona o volbách do Evropského parlamentu byl Senátu postoupen dne 6. 12. 2002 a byl projednán dne 9. 1. 2003. Předmětem diskuse se v obecné části rozpravy stalo také ustanovení § 47 návrhu zákona, zavádějící 5 % uzavírací klausuli. Senátoři si byli vědomi funkce tohoto instrumentu, jehož aplikace má omezující dopad na rovnost volebního práva v systému poměrného zastoupení. V té souvislosti byla zvažována jeho procentuální výše a v důsledku rozdílných názorů byl v podrobné rozpravě podán pozměňovací návrh na její snížení na 3%, což však nebylo přijato, když z přítomných 75 senátorů se pro tento návrh vyslovilo pouze 19 senátorů. V průběhu rozpravy však nebyla zpochybněna ústavnost zavedení této uzavírací klausule. Usnesením č. 38 ze dne 9. 1. 2003 vrátil Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně se dvěma přijatými pozměňovacími návrhy, které se však netýkaly problematiky zavedení uzavírací klausule. V hlasování se pro přijetí usnesení vyslovilo všech 75 přítomných senátorů. Poslanecká sněmovna jednala o návrhu vráceném Senátem na své 10. schůzi dne 18. 2. 2003 a usnesením č. 244 s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Senátem.

27. Pro úplnost předseda Senátu uvádí, že dne 29. 5. 2014 předložila skupina senátorů návrh zákona (senátní tisk č. 294, 9. funkční období), jehož součástí je i návrh na zrušení uzavírací klausule pro volby do Evropského parlamentu.

II.b) Vyjádření vlády a Veřejného ochránce práv

28. Předseda vlády Ústavnímu soudu sdělil, že vláda České republiky nevyužije svého práva podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a nevstoupí do tohoto řízení.

29. Stejně tak Veřejný ochránce práv sdělil, že ve smyslu ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

II.c) Ústní jednání

30. Ve smyslu ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

III. Aktivní legitimace navrhovatele

31. Ústavní soud konstatuje, že navrhovatelem je Nejvyšší správní soud, který postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy („Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“), blíže provedeného v ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Touto otázkou se Ústavní soud zabývá zejména s ohledem na obsah odlišného stanoviska některých soudců Nejvyššího správního soudu, kteří aktivní legitimaci navrhovatele zpochybnili.

32. K tomu Ústavní soud uvádí, že v daném případě se jedná o tzv. konkrétní (přesněji: incidenční; podrobněji viz např. Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. vydání. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999, str. 282 a násl.), a nikoliv abstraktní kontrolu norem. Ani v české konstitucionalistické doktríně přitom nelze zaznamenat významnější názory, které by toto východisko zpochybňovaly. Postačí proto citovat P. Holländera, který konkrétní normativní kontrolu definuje jako „řízení o souladu zákonné nebo podzákonné normy s ústavou v případě, jestliže k němu dá podnět obecný soud jako důsledek řešení konkrétní věci nebo fyzická, resp. právnická osoba v souvislosti s tím, že jejich aplikací byla dotčena ve svých základních právech nebo svobodách. Jinými slovy, konkrétní kontrola norem představuje ústavní přezkum zákonů, resp. ostatních právních předpisů pouze v souvislosti s řešením a rozhodováním konkrétní věci“ (Základy všeobecné státovědy, 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, str. 275).

33. Ústavní důvod k projednání návrhu je proto obecně dán v případě, kdy by zjištění neplatnosti provedené volby kandidáta v důsledku zrušení napadených ustanovení zákona mělo vést k zániku už získaného mandátu. K tomu směřuje návrh Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

34. Je proto odůvodněné pokládat navrhovatele k podání návrhu na přezkum ústavnosti napadených ustanovení zákona o evropských volbách za aktivně legitimovaného. Aktivní legitimace navrhovatele je dána významem rozhodnutí Ústavního soudu pro řešení konkrétní věci v řízení před obecným soudem o podané volební stížnosti a naplňuje jednu z podmínek řízení před Ústavním soudem podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

IV. Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

35. Ústavní soud tedy konstatuje, že je příslušný k projednávání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem, je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl proto přistoupit k věcnému přezkumu napadených zákonných ustanovení, přičemž se v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejdříve zabýval otázkou, zda byla přijata a vydána ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence. S ohledem na

skutečnost, že ze strany navrhovatele ani ostatních účastníků řízení tato otázka nebyla nijakým způsobem zpochybněna, však není potřeba podrobně se zabývat celým legislativním procesem, který vedl ke schválení napadených zákonných ustanovení.

36. Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony. V případě napadených ustanovení je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k jejich přijetí. Pokud jde o způsob přijetí zákona o evropských volbách, Ústavní soud zjistil z vyjádření účastníků řízení, jakož i z dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Nic proto Ústavnímu soudu nebrání, aby mohl přistoupit k věcnému posouzení ústavnosti napadených ustanovení.

V. Posouzení ústavnosti napadených zákonných ustanovení

37. Podstatou ústavního přezkumu napadených ustanovení zákona o evropských volbách je zjistit, zda tvrzená omezení rovnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny), přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny) a svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny) jsou v demokratické společnosti přípustná s ohledem na legitimitu jimi sledovaného cíle, způsobilost tohoto cíle dosáhnout, jejich potřebnost a míru takového omezení, která má šetřit podstaty a smyslu těchto základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny) a nesmí měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Jsou-li tvrzená omezení základních práv odůvodňována specifickým postavením Evropského parlamentu jako zastupitelského sboru občanů Evropské unie, je nutno nejprve připomenout projevy nadstátní povahy tohoto orgánu a poté podrobit zkoumání adekvátnost jejich promítnutí v zákoně o evropských volbách se zřetelem k referenčním kritériím ústavního pořádku.

V. a) Evropský parlament

38. Evropský parlament je – vedle vnitrostátních parlamentů, jimž jsou demokraticky odpovědní představitelé členských států v Evropské radě a v Radě EU - jako reprezentant spektra veřejného mínění napříč Evropskou unií, vyjadřující zájmy unijních občanů, jedním z pilířů zastupitelské demokracie v Evropské unii (čl. 10 SEU). Ve vztahu k občanům jednotlivých členských států nekonkuruje vnitrostátním parlamentům, neboť působí pouze v oblastech rozhodování, vymezených rozsahem pravomocí, jejichž samostatného výkonu se členské státy vzdaly a svěřily jej primárním právem Evropské unii (Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kolektiv, Lisabonská smlouva. Komentář, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 87). Přestože Evropský parlament nemá (až na výjimky) právo zákonodárné iniciativy ani výlučné postavení při přijímání unijní legislativy, ani se dosud nestal institucionálním těžištěm politického života Evropské unie, jeho úloha jako zdroje přímé demokratické legitimacy unijních rozhodnutí má nenahraditelný význam. To se promítlo i do jistého posunu v pojetí jeho zastupitelské funkce: zatímco před přijetím Lisabonské smlouvy se skládal ze zástupců „lidu států sdružených ve Společenství“ (čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství), po jejím přijetí se skládá ze zástupců „občanů Unie“ (čl. 14 odst. 2 SEU). Tím byla zvýrazněna nejen politická váha Evropského parlamentu po přijetí Lisabonské smlouvy, ale posílen také lidskoprávní rozměr evropského konstitucionalismu (srov.

Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2015, str. 124 an.).

39. K této podobě dospěl Evropský parlament postupnou evolucí, která od vzniku prvního z evropských společenství – Evropského společenství uhlí a oceli - postihovala souběžně jak jeho složení a strukturu, tak jeho pravomoci a konečně i způsob jeho ustavování. Předchůdcem současného Evropského parlamentu bylo Evropské parlamentní shromáždění, vzniklé v roce 1958 jako společný orgán Evropského hospodářského společenství, Evropského společenství atomové energie a Evropského společenství uhlí a oceli na základě Smlouvy o společných orgánech ze dne 25. 3. 1957. Název „Evropský parlament“ se ustálil v roce 1962. Jeho členové nebyli původně přímo voleni, ale delegováni národními parlamenty. Ačkoliv role tohoto tělesa nebyla rozhodovací, ale veskrze jen konzultační, potenciální výhodou takového personálního propojení byla úzká vazba mezi politickými agendami projednávanými na supranacionální úrovni a domácími parlamentními debatami v jednotlivých členských státech, zprostředkující informovanost o tvorbě předpisů komunitárního práva a požadavcích z toho plynoucích pro jeho implementaci a používání v členských státech. Význam takového propojení mezi oběma úrovněmi se v počáteční fázi integračního procesu osvědčil zejména při budování společného trhu, neboť usnadnil řešení obtížných vnitrostátních dopadů, doprovázejících opatření evropských společenství.

40. Na summitu hlav států v Paříži v roce 1974 došlo k zásadnímu rozhodnutí prosadit zásadu přímé volby členů Evropského parlamentu s účinností od 1. 6. 1978. K historicky prvním přímým volbám pak došlo ve dnech 7. – 10. 6. 1979. Do roku 1973 měl Evropský parlament 142 členů, v současnosti je celkový počet poslanců 751 (z toho je 21 voleno v České republice). Smlouva o Evropské unii totiž v čl. 14 odst. 2 stanoví, že počet členů Evropského parlamentu nesmí překročit 750, nepočítaje předsedu.

41. Přestože od prvních přímých voleb pravomoci Evropského parlamentu a jeho postavení uvnitř institucionálního systému Evropské unie značně vzrostly, zejména v důsledku emancipace Evropského parlamentu jako normotvůrce ve vztahu k Radě a při posilování demokratické legitimacy a odpovědnosti unijní exekutivy, k směřování nastolování „velkých témat“ evropských politik dochází nadále především v Evropské komisi, resp. v Evropské radě. První střety o tato témata se proto odehrávají mimo Evropský parlament resp. na domácích parlamentních fórech, zatímco Evropský parlament zastihnou v pozdější fázi v odborně sice náročné, mediálně ale už méně přitažlivé podobě. Musí proto soustavně čelit problému, jak svými strukturovanými debatami (vysoký počet europoslanců, politických klubů, výborů atd.) zaujmout pozornost širší veřejnosti, jak s ní srozumitelně komunikovat a působit na formování evropského veřejného mínění, jak poskytovat unijním občanům příležitost projevit své názory na činnost Evropské unie a vést dialog s občanskou společností, zkrátka jak důsledně naplnit své demokratické poslání při formování evropského veřejného prostoru. Propojení mezi politickými kluby v Evropském parlamentu a politickými stranami v jednotlivých členských státech je při faktické neexistenci politických stran na evropské úrovni, jak je má na zřeteli čl. 10 odst. 4 SEU, nedostatečné. Naproti tomu, standardní politické strany na národní úrovni jsou – díky svým etablovaným organizačním strukturám a přístupu k medializaci své činnosti - schopny ovlivňovat veřejné mínění daleko více. Výsledkem tohoto stavu je znatelně menší zájem veřejnosti o dění v Evropském parlamentu, klesající účast občanů v evropských volbách a jeho diskutabilní faktická legitimita.

V.b) Napadená ustanovení a jejich souvislost s unijním právem

42. Ustanovení § 47 zákona o evropských volbách, kterým byla uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu v České republice zavedena, zní takto:

„§ 47

Postup do skrutinia

(1) *Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 45 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice.*

(2) *Do skrutinia postupuje každá politická strana, politické hnutí a koalice, která získala alespoň 5% z celkového počtu odevzdaných platných hlasů.“*

Na ně pak navazuje následující ustanovení § 48 odst. 1, kde se uvádí: „*Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se postupně dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším.*“ atd.

43. Ústavní soud se musel dále zabývat otázkou, jak je uzavírací klauzule zakotvena v unijním právu a nakolik z toho plyne závazné zadání pro zákonodárce.

44. Současná právní úprava voleb do Evropského parlamentu se vyvinula z postupů upravujících obsazení míst v Evropském parlamentním shromáždění. Smlouva o EHS zakotvovala designaci zástupců z řad členů národních zákonodárných sborů a přenechávala podstatnou část mechanismu na národních legislativách. Od konce 70. let sílily snahy Evropských společenství volební procesy v jednotlivých členských státech co nejvíce sblížit stanovením společných zásad. Výsledkem bylo přijetí Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách v roce 1976, později doplněného směrnicí č. 93/109/ES, která stanovila podrobnější opatření pro výkon práva občanů Evropské unie volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, a rozhodnutím Rady č. 2002/772/ES, Euratom. Ačkoliv z hlediska formy jejich přijetí se jedná o předpisy sekundárního práva, zásady, které stanoví, bývají v obdobných případech vnitrostátních, tj. pro volby do národních parlamentů, upravovány zpravidla na úrovni norem ústavních (časové rozmezí pro konání voleb, principy volebního systému, uzavírací klauzule, možnost preferenčního hlasování, utváření volebních obvodů, neslučitelnost výkonu mandátu s jinými veřejnými funkcemi atd.). Neupravují ale takové otázky, jako je velikost volebních obvodů, možnost preferenčního hlasování nebo metoda přidělování mandátů na základě počtu získaných hlasů. Proto má Akt Rady spíše povahu závazného harmonizačního unijně-ústavního (v materiálním smyslu) předpisu, jakým je i navazující jednotný statut poslanců Evropského parlamentu (rozhodnutí Rady č. 2005/684/ES, Euratom). Takovou povahu mají ostatně mít i ustanovení o jednotném postupu nebo společných zásadách pro evropské volby, předpokládaná v čl. 223 odst. 1 SFEU, patrně ve formě obecně závazného nařízení Rady EU, vydaného na návrh Evropského parlamentu, podmínkou jejichž vstupu v platnost je jednomyslnost v Radě, souhlas Evropského parlamentu daný většinou hlasů všech jeho členů a schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. To jsou předpoklady i pro změny primárního práva Evropské unie, prováděné cestou tzv. evolutivních klauzulí (viz čl. 48 odst. 6 SEU nebo čl. 311 SFEU).

45. V případě Aktu se tedy nejedná o unijní *soft law* doporučující povahy bez přímé závaznosti a vynutitelnosti pro členské státy, ani o pouhý mezinárodněprávní závazek, jehož výklad a provádění by unikaly výlučné kontrolní pravomoci Evropské komise a

Soudního dvora. Porušením tohoto závazku se členský stát vystavuje postihu na základě čl. 258-260 SFEU, pokud by jeho nedodržení znamenalo i závažné porušení hodnot demokracie, právního státu, lidských práv atd., na nichž je Evropská unie založena (čl. 2 SEU), mohlo by dojít – a to i z podnětu Evropského parlamentu samotného – k použití mechanismu nápravy podle čl. 7 SEU, vedoucího až k případným sankčním opatřením (pozastavení některých členských práv). Pro závazky vyplývající z Aktu platí také obecná rezignace členských států na jiné způsoby řešení sporů o výklad nebo provádění unijního práva, než jaké stanoví samy Smlouvy (čl. 344 SFEU), jakož i dynamicky se vyvíjející judikatorní koncepce odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením unijního práva, vycházející z čl. 340 SFEU. Neuplatní se ani reziduální použití obecných pravidel mezinárodního práva veřejného. Při vnitrostátní implementaci Aktu podléhají členské státy principu loajální spolupráce, jímž jsou – obecně podle čl. 4 odst. 3 SEU, speciálně podle čl. 291 odst. 1 SFEU - vedeny k takovému naplnění prostoru pro legislativní uvážení poskytovaného Aktem, které zajistí plný účinek unijních pravidel pro konání evropských voleb.

46. Podle čl. 1 Aktu „1. V každém členském státě jsou členové Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů. 2. Členské státy mohou umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy postupem, který stanoví. 3. Volby probíhají všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné.“ Podle čl. 3 pak platí, že „Členské státy mohou stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5% odevzdaných hlasů.“ Rozhodnutí č. 2002/772/ES pak ponechává členským státům volnost při případném uplatnění preferenčních hlasů a stanovení volebních obvodů, v nichž ale musí být voličům k dispozici vždy tolik mandátů, aby byla zachována zásada poměrnosti jejich rozdělení.

47. Jelikož přijímání vnitrostátních implementačních předpisů k Aktu, včetně vyplnění jím poskytnutého prostoru pro legislativní uvážení národního zákonodárce, je „uplatňováním“ unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“), mohou se na přezkumu ústavnosti těchto předpisů v členských státech spolu s referenčními kritérii ústavního pořádku v zásadě podílet – podle své povahy - také ustanovení LZPEU, ať už „prostupováním“ do ústavního pořádku nebo přímou aplikací v případě vyšší úrovně jimi poskytované ochrany (čl. 53 LZPEU). To se týká práva unijních občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39 LZPEU). Naproti tomu zásad, formulovaných ovšem někdy jako „právo“ jednotlivce, které jsou primárně určeny legislativním a exekutivním orgánům Evropské unie a členských států, se lze dovolávat před unijními, resp. vnitrostátními soudy pouze pro účely výkladu a kontroly legality aktů přijatých těmito orgány (čl. 52 odst. 5 LZPEU). To platí o požadavku, podle něhož mají politické strany na úrovni Evropské unie přispívat k vyjadřování vůle unijních občanů (čl. 12 odst. 2 LZPEU, čl. 10 odst. 4 SFEU), stejně jako o právu každého občana podílet se na demokratickém životě Evropské unie (čl. 10 odst. 3 SFEU). Ustanovení o rovnosti před zákonem (čl. 20 LZPEU) podporuje rovné zacházení v přístupu k právům, která stanoví právo Evropské unie, resp. k jejich provedení pak členské státy, a patří k obecným právním zásadám: „Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora (...), tak přístupu ústavních systémů členských států k 'zásadám'(...)“ [viz Vysvětlení k LZPEU (2007/C 303/02), k čl. 52 odst. 5]. Omezení výkonu základních práv zaručených LZPEU je přípustné za podmínek podrobněji vymezených, než je tomu v čl. 4 Listiny: musí být

stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a „[P]ři dodržení zásady *proporcionality* smí být taková omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“ (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

48. Právo Evropské unie po členských státech uzavírací klauzuli nevyžaduje, pokud ale k jejímu zavedení členský stát na celostátní úrovni, popř. v rámci volebních obvodů (jsou-li vytvořeny), přikročí, nesmí přesahovat 5% odevzdaných hlasů. Intenzivnější zásah do volebního práva by v kontextu dalších parametrů volebního systému už nemusel být v souladu se zásadou poměrného zastoupení, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu občanů k voleným funkcím. Vnitrostátní úprava uzavírací klauzule pro evropské volby tak není plně autonomním zákonodárným opatřením členského státu, neboť jejím prvotním právním základem a zároveň limitem je právo Evropské unie, které stanoví nejen normativní rámec pro konkrétní pravidla evropských voleb na vnitrostátní úrovni, ale také autorizuje členské státy k jejich přijetí (čl. 8 Aktu). Ústavní soud je toho názoru, že smysl a účel unijní úpravy spočívá ve zmocnění národního zákonodárce k nastavení takových podmínek pro volby do Evropského parlamentu, které budou se zřetelem k místním poměrům reflektovat požadavek poměrného zastoupení, formulovaný unijní úpravou nezávisle na podmínkách, stanovených pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů. Ústavní soud vnímá toto omezení autonomie národního zákonodárce jako nutný krok na cestě k jednotnému postupu nebo přijetí společných zásad pro evropské volby předpokládanému v čl. 223 SFEU, který má vést k posílení demokratické legitimacy normotvorného procesu v Evropské unii.

49. Ústavní soud se zabýval rovněž otázkou, zda by zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při jejím zachování pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nedošlo k porušení zásady rovnocennosti coby principu průřezově aplikovatelného na celý institucionální rámec, zajišťující vnitrostátní uplatňování unijního práva (blíže k tomu viz např. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, zejm. str. 229 an.). Podle tohoto principu právo členského státu nesmí stanovit pro uplatňování norem unijního práva diskriminační lhůty, procesy či podmínky ve srovnání se lhůtami, procesy a podmínkami pro realizaci norem vnitrostátních. K tomu Ústavní soud konstatuje, že uzavírací klauzule je institut, který sehrává u jednotlivých voleb různý význam. Vždy však tento zásah do rovnosti volebního práva musí být dostatečně obhájen konkrétním veřejným zájmem či hodnotou, jež jsou způsobilé vzniklou disproporcí přesvědčivě odůvodnit. Ústavní soud ale postrádá plnou srovnatelnost obou situací, neboť – na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu – unijní právo vůbec nezaručuje občanům jiných členských států, kteří jsou v České republice rezidenti, přístup k volbám do Parlamentu České republiky, přestože ten se na uplatňování (legislativní implementaci) unijního práva podílí ve významné míře. Případné zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách by proto z povahy věci z tohoto hlediska neznamenal porušení zásady rovného zacházení.

50. Z komparativního pohledu lze konstatovat, že z dnešních 28 států Evropské unie existuje uzavírací klauzule ve 14 zemích (Česká republika, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Švédsko). V některých z nich je tato klauzule nastavena pod úrovní 5%: v Itálii, Rakousku a Švédsku na úrovni 4%, v Řecku 3%, na Kypru 1,8% (http://www.evropsky-parlament.cz/resource/static/images/eurooffice/S:/volby2014_mapa.jpg). Spolkový ústavní soud v Německu, na které připadá nejvyšší počet mandátů (96), uzavírací

klauzuli, původně 5%, později 3%, zcela zrušil (BVerfG 2 BvC 4/10 a další; BvE 2/13 a další). Lze přitom souhlasit s navrhovatelem, že u menších členských států, kde se zákonná uzavírací klauzule svou výší víceméně blíží tzv. přirozenému práhu, se její praktický význam redukuje na psychologický účinek pro voliče. Na druhé straně, v jiných státech došlo zavedením více menších volebních obvodů ke zvýšení přirozeného práhu, což lze pokládat za důkaz, že i přes nízkou úroveň uzavírací klauzule považují tyto státy vnitrostátní integrační stimuly i nadále za podstatné. Více volebních obvodů má Belgie (3), Francie (8), Irsko (4), Itálie (5), Polsko (13) a Velká Británie (12) (blíže např. Cibulka, L. a kolektiv. *Optimálny model volebného systému do Európskeho parlamentu*. Univerzita Komenského. Bratislava, 2010; Šaradín, P. a kolektiv. *Volby do Evropského parlamentu v České republice*. Periplum, 2004). Na členské státy, v nichž je uzavírací klauzule uplatňována a které tedy příkládají význam integrační funkci umělého zásahu do rovnosti volebního práva, připadá 380 (z celkového počtu 751) mandátů v Evropském parlamentu. Snižování tohoto podílu by mělo zřetelné dezintegrační dopady na utváření vůle tohoto zastupitelského tělesa.

51. Ústavní přezkum napadené uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách je proto třeba soustředit na otázku, zda zákonodárce využil prostor, který mu Akt k jejímu zavedení poskytl, ústavně konformním způsobem, šetrným k zásadě poměrného zastoupení a s ohledem na tím dotčená základní práva, zaručená Listinou popř. LZPEU.

V.c) Rovnost volebního práva, svobodná soutěž politických stran a rovný přístup k voleným funkcím

52. Klíčová námitka, která je proti napadeným zákonným ustanovením navrhovatelem vznášena, se týká přípustného omezení rovnosti volebního práva zaručené v čl. 21 odst. 3 Listiny, svobodné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a rovného přístupu k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

53. K tomu Ústavní soud předně uvádí, že ústavní pořádek České republiky výslovně nestanoví podobu volebního systému pro volby do Evropského parlamentu. Oproti volbám do Poslanecké sněmovny a Senátu, kde Ústava vymezuje (čl. 18) spolu se základními zásadami volebního práva i podle jakého volebního systému se má volit, v otázce voleb do Evropského parlamentu ústavodárce respektuje, že určení jejich parametrů je primárně věcí unijního práva, v rovině implementační pak „běžného“ zákonodárce. Toto konstatování ale neznamená, že by žádné z ústavních pravidel pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nemohlo být – vedle základních práv v Listině - použitelné jako referenční kritérium pro ústavní přezkum zákona o evropských volbách, implementujícího pravidla Aktu.

54. To platí jak o pravidlech pro volby do Parlamentu České republiky, tak pro volby do zastupitelstev územních samosprávných celků podle čl. 102 odst. 1 Ústavy. V případě voleb do Poslanecké sněmovny spojení se systémem („podle zásad“) poměrného zastoupení, který v čisté podobě znamená rozdělení mandátů mezi politické strany podle poměru získaných hlasů, vede k modifikaci zásady rovnosti (ve smyslu stejné váhy jednotlivých hlasů ve výsledku hlasování) v důsledku korektury plné proporcionality, jejíž nedostatečná integrační funkce by jinak znamenala politickou roztržičnost komory a obtížné vytváření málo stabilních vlád. Jak Ústavní soud opakovaně judikoval, „*princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za*

to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96 cit. výše). 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“ [bod 60 nálezu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693)]. Jak Ústavní soud dále připomenul, „zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu.“ (bod 61 tamtéž).

55. Taková korektura volební diferenciace, zejména pomocí zákonné uzavírací klauzule, však nesmí vyprázdnit podstatu a smysl rovnosti volebního práva ani omezit demokratickou podstatu voleb [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251, 88/1997 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113, 64/2001 Sb.); Syllová, J. In Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 158]. Zákonná úprava volebního práva musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny), která ústí v požadavek rovného přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na volební úspěch, odpovídající odevzdaným hlasům. Zákonodárce má ale při plnění tohoto úkolu určitý manévrovací prostor k oslabení principu formální volební rovnosti ve prospěch legitimních důvodů, jako je vytváření akceschopného a funkčního zastupitelského orgánu a mechanismů integrace tvorby politické vůle, které akceptuje i Nejvyšší správní soud či německý Spolkový ústavní soud (Šimíček, V. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kolektiv, Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 505). Obdobné závěry lze učinit i ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu v jeho vazbě na právo na rovný přístup k voleným funkcím.

56. Ústavní soud je přesvědčen, že „demokratický a lidskoprávní mantinel“ omezuje zákonodárce obdobně i při nastavení parametrů volebního práva pro volby do Evropského parlamentu, jelikož i tady se jedná o výkon subjektivního ústavního práva, byť rozsah jeho omezení nemusí být v obou srovnávaných případech - se zřetelem k odlišnostem zastupitelských sborů na úrovni vnitrostátní a nadstátní – nutně stejný. Právo Evropské unie princip rovnosti pro volby do Evropského parlamentu neupravuje, neboť zastoupení občanů – viděno napříč celou Evropskou unií - je zajištěno poměrným sestupným způsobem, stanovícím pro jednotlivé členské státy na základě rozhodnutí Evropské rady podle čl. 14 odst. 2 SEU počty mandátů v nepoměru k počtu jejich obyvatel. Tato tzv. degresivní proporcionalita zastoupení se nutně nemusí, ale přesto může nepřímo projevit ve vnitrostátní úpravě evropských voleb tím, že v nejlidnatějších členských státech, jako je Německo, kde je nominální počet hlasů připadajících na jednoho voliče v celoevropském srovnání nejnižší, je pochopitelná snaha dále nedeformovat i jejich váhu zaváděním, popř. udržováním umělých omezení typu uzavírací klauzule. Tento problém se ale netýká České republiky jako státu střední velikosti, hlas jehož voličů ve volbách do Evropského parlamentu oproti lidnatějším státům zásadně deformován není.

57. Listina základních práv Evropské unie zajišťuje každému unijnímu občanovi právo volit členy Evropského parlamentu „v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním“ za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, v němž má bydliště (čl. 39 LZPEU), nezaručuje mu ale rovný podíl na

volebním výsledku podle volebního zákonodárství, přijatého k provedení Aktu v jednotlivých členských státech. Nediskriminační přístup k evropským volbám tedy jen zrealňuje základní právo unijních občanů volně pobývat na území jiného členského státu než je stát jeho původu (čl. 45 odst. 1 LZPEU). Referenčním kritériem ústavního přezkumu vnitrostátních zákonů o evropských volbách z hlediska rovnosti podílu na volebním výsledku jsou jen měřítko ústavního pořádku a požadavek poměrnosti volebního systému, stanovený Aktem.

58. Z hlediska ústavního pořádku i evropské ústavnosti se ostatně jedná o dvojjediný proces výkonu veřejné moci, jejímž zdrojem je v obou případech lid a prostředníky orgány moci zákonodárné (čl. 2 odst. 1 Ústavy) - Parlament České republiky, resp. Evropský parlament, zmocněný na základě přenesení některých pravomocí mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Z hlediska ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy platí v obou případech rovnocenná referenční kritéria, přestože jimi tolerovaná míra přípustného omezení ústavních práv může být, s ohledem na specifické poměry toho kterého zastupitelského orgánu, jak uvedeno shora, pro každý případ odlišná. Z bodu 68 shora citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 se podává, že zvýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb. K přirozenému práhu ve volbách do Poslanecké sněmovny, kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán, se Ústavní soud vyjádřil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V obou uvedl, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Lze proto souhlasit s disentujícími soudci navrhovatele, že není zřejmé, jaký by měl být důvod pro nastavení přísnějšího měřítka pro volby do Evropského parlamentu, navíc za situace, kdy Ústava, shodně jako u krajských nebo obecních voleb, poměrný systém nepředepisuje, a naopak evropské právo uzavírací klauzuli výslovně připouští.

59. V případě zásady rovnosti je třeba uvést, že bezprostředně navazuje na zásadu všeobecnosti, neboť jestliže všeobecnost volebního práva vymezuje, kdo se voleb účastní, rovnost rozhoduje o míře a významu této účasti. Konkrétně tento princip znamená, že (1.) každý volič má stejný počet hlasů (*one man – one vote; equal voting rights*) a (2.) hlas voliče má mít stejnou váhu (*one man – one value; equal voting power*), nezávisle např. na jeho vzdělání, majetku, národnosti, stavu, pohlaví apod. Podobně Ústavní soud v minulosti uvedl (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96), že „*princip rovnosti volebního práva lze posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní „identifikaci“ podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám. Druhý aspekt rovnosti volebního práva zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu, tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch a tím nároku na proporcionální, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající počet mandátů.*“

60. Ústavní soud připomíná, že citované požadavky na rovnost volebního práva v jeho strukturované podobě plynou rovněž z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech [*Code of Good Practice in Electoral Matters*, European Commission for

Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2002)23, 30. 10. 2002; dále též „Kodex“]. V jeho bodu 2. je zakotveno jak zmiňované *equal voting rights*, tak také *equal voting power*. U druhého požadavku je vyžadováno rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody, přičemž kritériem tohoto rozdělení může být počet obyvatel, občanů, registrovaných voličů anebo odevzdaných hlasů. Určitá míra nerovnosti je akceptována, a to např. z důvodů historických, geografických nebo administrativních. Přípustná odchylka od průměru by však neměla překročit 10% a nesmí být vyšší než 15% (s výjimkou zvláštních okolností – např. ochrana menšiny koncentrované na určitém území anebo řídké osídlený administrativní celek). Citovaný Kodex zakotvuje ještě další aspekt rovnosti, a to rovnost příležitostí (*equality of opportunity*). Tou je myšlena garance kandidujících stran a kandidátů ve smyslu neutrality státní moci, a to zejména ve volební kampani, v přístupu k médiím a veřejného financování stran a kampaně.

61. Ponecháme-li stranou shora zmíněnou unijní deformaci volebního práva unijních občanů, není sporu o tom, že první z obou zmíněných aspektů rovnosti – nominálně stejný hlas - nebyl napadenými ustanoveními zpochybněn, neboť i pro volby do Evropského parlamentu platí, že každý volič disponuje toliko jedním hlasem (viz § 37 odst. 1 zákona o evropských volbách). U druhého požadavku - stejné reálné váhy všech odevzdaných hlasů, je však situace složitější.

62. K tomu nicméně považuje Ústavní soud za důležité uvést, že striktní trvání na zachování vždy zcela stejné váhy všech odevzdávaných hlasů není možné. Pokud by volební zákonodárce chtěl mít tuto ambici, pak by bylo např. prakticky nemožné volit podle zásad většinového systému, neboť tento je pojmově (a ve svojí nejčistší podobě) založen na myšlence „vítěz bere vše“, tzn. hlasy odevzdané pro ostatní kandidáty nutně propadají a nemají tak stejnou reálnou váhu jako hlasy odevzdané pro vítěze. Také proto např. německá odborná literatura a judikatura rozlišuje mezi rovností početní hodnoty každého hlasu (*Zählwert*), na které je nutno trvat v každém volebním systému, a mezi rovnou šancí každého hlasu na úspěch (*Erfolgswert*), která je typická jen pro systém poměrného zastoupení (Schreiber, W. Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag – Kommentar zum Bundeswahlgesetz. 7. vydání. Carl Heymanns Verlag, 2002, s. 106).

63. Ústavní soud považuje za nesporná tvrzení navrhovatele, který poukazuje na nerovnosti vzniklé při přidělování mandátů. Z oficiálního webu Českého statistického úřadu (<http://vwww.volby.cz/pls/ep2014/ep141?xjazyk=CZ>) plyne následující seznam stran a hnutí, které postoupily do skrutinia:

Strana		Platné hlasy	
číslo	název	abs.	v %
16	ANO 2011	244 501	16,13
7	TOP 09 a Starostové	241 747	15,95
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98
5	Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová	150 792	9,95
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24

64. Z hlediska pořadí podílů hlasů, na jejichž základě byly mandáty přiděleny jednotlivým stranám a hnutím podle metody použité v § 48 odst. 1 zákona o evropských volbách, by při neexistenci uzavírací klauzule počet hlasů, které podle Sdělení 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, obdržela Česká pirátská strana (72 514), postačoval k zisku v pořadí 15. mandátu, a Strana zelených (57 240) by dosáhla na 19. mandát. Tyto strany tak ve volbách obdržely o 914 (Česká pirátská strana) resp. o 1 748 (Strana zelených) hlasů více, než byl počet hlasů úspěšných stran, přepočtených na tyto mandáty (ČSSD – 71 600; KDU-ČSL – 55 492). Z tohoto pohledu došlo v důsledku působení uzavírací klauzule k určité disproporcii ve váze získaných hlasů, která v jednom případě přesáhla odchylku 15%, indikovanou jako ještě přijatelnou Kodexem.

65. Rovnost volebního práva, princip svobodné soutěže politických stran a právo na přístup k voleným funkcím za rovných podmínek mají své imanentní hranice tam, kde by jejich neomezené uplatnění mařilo účinnou účast občanů na demokratickém životě společnosti (státu, Evropské unie) a výrazně omezovalo možnost nebo dokonce znemožňovalo spojovat rozdílné partikulární zájmy v praktickou politikou proveditelná řešení problémů, které jsou nositelům těmto zájmů společné. Námitka navrhovatele proti důvodnosti uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách se proto koncentruje do otázky, zda takové omezení bez náhrady likviduje skutečné příležitosti občanů podílet se prostřednictvím Evropského parlamentu na společném výkonu veřejné moci svěřeném na supranacionální úroveň, má neutrální efekt nebo dokonce reálné využití těchto příležitostí posiluje.

V.d) Důvody, ospravedlňující zásah zákonodárce do rovnosti volebního práva, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu k voleným funkcím

66. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda existují legitimní důvody, které by opodstatňovaly zásah do volebního práva pro volby do Evropského parlamentu prostřednictvím umělé uzavírací klauzule. Relevantní judikatura Ústavního soudu i doktrína akceptují přiměřenou odchylku od principu absolutní rovnosti volebního práva, pakliže jsou pro to dány dostatečně závažné důvody veřejného zájmu. V tomto směru Ústavní soud poukazuje zejména na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vedený zásadou minimalizace zásahů soudní moci do sféry moci zákonodárné.

67. Takovým dostatečně závažným důvodem je potřeba vytváření funkčního Evropského parlamentu, schopného generovat zřetelnou většinovou vůli jako výraz demokratického principu. Při řešení kolize mezi ústavními principy (zde: ochrana základních práv v. princip demokracie) je třeba vycházet z pravidla tzv. praktické konkordance, které vyplývá z požadavku jednoty ústavy a eliminuje jednostranné upřednostnění jednoho z principů na úkor druhého (tedy k výsledku „zero-sum“), zachovává však maximum na každé ze stran této kolize s výsledkem „win-win“ (Dörr, O., Grote, R., Marauhn, T. (Hrsg.). EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. 2. vydání. Mohr Siebeck, 2014, s. 1710).

68. Proto také Ústavní soud akceptoval (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky, neboť „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci a protože výkon státní moci

předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciací princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. 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 proporcionální soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmiňované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“

69. Podobně v případě uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí Ústavní soud uvedl (usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03), že „i ve vztahu k volbě zastupitelstva obce se uplatní teze, dle níž pokud jde o rovnost v nároku na to, být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů nevyhnutelné a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciací voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. I v případě zastupitelstev obcí platí, že konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě zastupitelstva by mohla vzniknout politická reprezentace, rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. Na druhé straně je třeba vždy pochopitelně i zde poměřovat, zda omezení rovnosti volebního práva v podobě omezovací klauzule a její modifikace je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zastupitelského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí. Na tuto otázku lze dát v daném případě kladnou odpověď.“

70. Na pozadí této své judikatury Ústavní soud konstatuje, že postupem času, zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, došlo k posílení Evropského parlamentu, především při výkonu jemu svěřené zákonodárné pravomoci. V rámci tzv. řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU, který se stal pravidlem normotvorby v naprosté většině oblastí unijních politik, spolurozhoduje *ex aequo* s Radou o přijetí právních předpisů Evropské unie. Ještě silnější postavení má při přijímání ročního rozpočtu Evropské unie podle čl. 313 odst. 4 SFEU. Oslabena však může být jeho pozice v případě neschopnosti zaujmout stanovisko ve stanovené lhůtě. Souhlas Evropského parlamentu je nutný také při uzavírání mezinárodních smluv v oblastech unijních politik, kde je pro přijímání rozhodnutí používán řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU). Disponuje i pravomocemi „ústavodárné“ povahy: může předkládat návrhy na změnu Smluv a účastnit se konventu (bude-li svolán) k projednání takových návrhů (čl. 48 odst. 2 a 3 SEU). Souhlasu Evropského parlamentu je třeba i k použití

tzv. přechodových klauzulí na základě rozhodnutí Evropské rady v rámci zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 7 SEU), atd. Absence výlučné pravomoci k předkládání legislativních iniciativ je specifickým projevem tzv. komunitární metody tvorby unijního práva, kde hlavní odpovědnost za nastolování legislativní agendy má Evropská komise. K ní se ale se svými legislativními podněty může Evropský parlament obracet, přičemž Evropská komise musí na jeho podnět reagovat (čl. 225 SFEU), protože jinak by se dopustila kvalifikované nečinnosti, postižitelné žalobou k Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 265 SFEU. Mechanické srovnávání funkcí Evropského parlamentu s postavením vnitrostátních parlamentů, nedoceňující specifika reprezentace zájmů členských států (Rada), unijních občanů (Evropský parlament) a Evropské unie jako celku (Evropská komise), není namístě. Namístě je naopak požadavek na schopnost Evropského parlamentu dosahovat konsensuálních řešení, naplňujících očekávání i českých voličů, kteří svěřili výkon části své svrchované moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) právě tomuto orgánu.

71. Podobné platí, i pokud se jedná o funkci kreační. Na návrh Evropské rady, přijatý s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu, tento orgán volí předsedu Evropské komise a poté schvaluje její složení. Evropská komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu, který jí může vyslovit nedůvěru a tím ji přimět k rezignaci (čl. 17 odst. 7 SEU). V předvolební kampani do Evropského parlamentu v r. 2014 byli navíc poprvé navrženi zúčastněnými politickými uskupeními, utvořenými neformálně napříč členskými státy, kandidáti na funkci předsedy Evropské komise. Zvolení kandidáta vítězného uskupení předsedou Evropské komise bylo pak skutečnou politickou volbou na půdě Evropského parlamentu, která dodala Evropské komisi silný demokratický mandát. Jeho průběžné potvrzování pak vyžaduje trvalou podporu stabilní většiny poslanců Evropského parlamentu, jelikož k vyslovení nedůvěry Evropské komisi na základě návrhu přijatého dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů postačí většina všech jeho členů. Vezmeme-li v úvahu, že stávající Evropská komise byla zvolena 56,3% hlasů pocházejících ze tří největších politických frakcí, což je téměř o 9% hlasů méně, než získala Evropská komise minulá, je patrné, že fragmentace politického spektra zastoupeného v Evropském parlamentu v důsledku příchodu nových, programově často úzce zaměřených, početně marginálních a svým vlivem proto slabých politických subjektů se může stát vážnou hrozbou pro stabilitu unijní exekutivy. Poslanci těchto uskupení mohou v souhrnu představovat sílu dostatečnou k destabilizaci unijní exekutivy, avšak nikoliv dost silnou k vytvoření vlastní „evropské vlády“. Tento destruktivní potenciál Evropského parlamentu pak může vést k patovým situacím, dobře známým z parlamentní praxe řady členských států, pro Evropskou unii – vzhledem k její nesrovnatelně větší politické odpovědnosti za svěřenou agendu – však stimulů značně rizikovým. Posílení kreační funkce Evropského parlamentu ve vztahu k unijní exekutivě proto vyžaduje více než dříve jeho schopnost vytvářet spolehlivé většiny, které zaručí naplnění aspirací voličů, vyjádřených volbou jako aktem jejich sebeurčení coby nositelů svrchované moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy.

72. Zkušenost z posledních evropských voleb tak potvrdila zvýšení významu stabilních hlasovacích poměrů a posílení politické polarizace na půdě Evropského parlamentu, což odůvodňuje existující omezení poměrného zastoupení v zákoně o evropských volbách. Neoslabení těchto integračních stimulů zamítnutím návrhu na zrušení uzavírací klauzule, které povede k redukci spektra zájmové reprezentace českých voličů, je proto přípustným a proporčním zásahem do ústavně zaručené rovnosti volebního práva a principu svobodné soutěže politických stran.

73. Ústavní soud vzal dále na vědomí, že disciplína při hlasování europoslanců klesá s velikostí politických skupin Evropského parlamentu. Zatímco u frakcí Evropské lidové strany (221 členů) a Skupiny progresivní aliance socialistů a demokratů (191 členů) dosahuje jednotné hlasování 90-92%, u frakcí Evropské sjednocené levice (52 členů) a Evropy svobody a přímé demokracie (48 členů) dosahuje jen 79% resp. 49%, u nezařazených poslanců (52) pak o konzistenci hlasování hovořit nelze (Kreilinger, V. Prognosen zur Zusammensetzung und Arbeit des Europäischen Parlaments nach der Wahl 2014. *Integration 2014*, str. 9). Neomezení váhy volebního hlasu v důsledku zrušení uzavírací klauzule by vedlo k rozptýlení mandátů získaných malými stranami především do frakcí Evropského parlamentu, reálná váha jejich hlasu je právě kvůli nízké hlasovací disciplíně jejich členů nízká. To by oslabilo účinnost volebního aktu jako projevu vůle občana, resp. lidu coby originárního původce veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy.

74. Jestliže Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (*Lisabonská smlouva II*, bod 139) konstatoval, že demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují a že princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních, pak to neznamená, že na síle unijního pilíře zastupitelské demokracie, tvořeného Evropským parlamentem, tolik nezáleží, je-li komplementárně doplňován vnitrostátními parlamenty. Model „rozhodující odpovědnosti“ vnitrostátního parlamentu za evropskou integraci („*Integrationsverantwortung*“), rezignující do značné míry na demokraticko-legitimizační roli Evropského parlamentu, jak jej prosadil německý Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském“ nálezu, je s tímto úsudkem Ústavního soudu stěžejně slučitelný. Modifikace principu poměrného zastoupení v důsledku pokračujícího uplatnění uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách posiluje tuto argumentační linii Ústavního soudu.

75. Závěr, že si Evropský parlament zaslouží označení skutečného „parlamentu“, plyne ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Tento totiž již v rozsudku velkého senátu *Matthews proti Spojenému království* (ze dne 18. 2. 2009, č. 24833/94), tedy dávno před přijetím Lisabonské smlouvy, konstatoval, že Evropský parlament je „zákonodárným sborem“ ve smyslu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). ESLP se zde přiklonil k evolutivnímu výkladu Úmluvy, když nepřisvědčil námitce britské vlády, že se Dodatek protokol nemůže týkat Evropského parlamentu, neboť tento orgán v době jeho přijetí vůbec neexistoval. Podle soudu – který zde vyšel z tehdy dosaženého vývoje legislativních pravomocí Evropského parlamentu zejména po účinnosti Jednotného evropského aktu a Maastrichtské smlouvy - se jedná rozhodně o „legislativní sbor“ a sama skutečnost, že má povahu nadnárodní, a nikoli vnitrostátní, jej z tohoto vymezení nemůže vyloučit. ESLP rovněž uvedl, že „vzhledem k souvislostem, v nichž Evropský parlament pracuje, je Soud přesvědčen, že Evropský parlament představuje základní nástroj demokratické a politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud zjišťuje, že - bez ohledu na určitá omezení – musí být Evropský parlament, který odvozuje svou demokratickou legitimitu z přímých voleb na základě všeobecného hlasovacího práva, vnímán jako ta část struktury Evropských společenství, jež nejlépe odráží zájem na efektivní politické demokracii“ (§ 52).

76. Zbývá proto odpovědět na otázku, zda česká úprava evropských voleb, pokud by neobsahovala uzavírací klauzuli ve výši 5%, by – vzhledem k počtu 21 europoslanců - mohla ohrozit či významně oslabit ty funkce Evropského parlamentu, které ho činí

skutečným „parlamentem“, a proto je nutno - s ohledem na ústavní záruky řádného výkonu pravomocí přenesených na nadstátní úroveň – tuto úpravu zachovat nedotčenou.

77. V tomto směru Ústavní soud uvádí, že uvažovat o integračních či diferenciačních efektech volebních pravidel lze pouze optikou kolektivního tělesa jako celku, nikoliv z perspektivy jeho výsečí, volených v jednotlivých členských státech. Zvláštní povaha závazku loajality členských států ve vztahu k akceschopnosti Evropského parlamentu (nesrovnatelná s principem *pacta sunt servanda* mezinárodního práva) spočívá v tom, že se jedná o závazek multilaterální *erga omnes*, směřující ke společné (solidární) odpovědnosti všech členských států za jeho porušení kterýmkoliv z nich. Tak je třeba hledět na garanční funkci čl. 1 odst. 2 Ústavy. S tímto závazkem je neslučitelná úvaha „černého pasažéra“, který vnitrostátní opatření brání fragmentaci Evropského parlamentu zruší s poukazem na zanedbatelný dopad tohoto kroku pro celek. Případné následování jeho postupu dalšími by už zanedbatelný negativní dopad nemělo. Posouzení návrhu Ústavním soudem bylo z tohoto hlediska vedeno zdrženlivostí ve vztahu k zákonodárci, který má být schopen posoudit i mezinárodní (evropské) aspekty své legislativní činnosti.

78. Faktická neexistence evropských politických stran, jejichž konstituování předpokládá čl. 10 odst. 4 SEU, s členskou základnou na úrovni jednotlivých států Evropské unie znesnadňuje informační propojení agend mezi zákonodárnými sbory. Vnitrostátní implementace unijních předpisů, která je jedním z hlavních závazků vyplývajících z členství („*Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.*“, čl. 291 odst. 1 SFEU), na ústavní úrovni garantovaným čl. 1 odst. 2 Ústavy, klade proto na zastupitele v národních parlamentech značné nároky na porozumění agendě Evropského parlamentu. Stejně tak ale poslanci Evropského parlamentu čelí požadavku pochopit fungování vnitrostátních legislativních zadání a postupů. Odstranění uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při současném jejím zachování pro volby do Parlamentu České republiky by mohla tyto procesy oboustranného poznání dále ztížit, zvláště u vědomí skutečnosti, že unijní úprava evropských voleb od roku 2004 už nepřipouští personální propojení mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem (čl. 7 odst. 2 Aktu, v konsolidovaném znění).

79. K integraci politických sil v Evropském parlamentu sice dochází napříč národními kontingenty a i jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné frakce programově blízkých politických stran, zatímco naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí dosáhnout programové shody s žádnou z politických frakcí Evropského parlamentu a bude tak představovat dezintegrační prvek. Omezující účinek uzavírací klauzule brání výskytu formálně zařaditelných, z hlediska reálného politického vlivu však marginálních solitérů. Hlasy jim ve volbách odevzdané by sice v poměrném volebním systému bez uzavírací klauzule v takové míře nepropadly, reprezentace vůle jejich voličů by však neodpovídala ústavnímu principu účinné zastupitelské demokracie, který („*effective political democracy*“) hájí mj. i Evropský soud pro lidská práva (ESLP č. 66289/01, Rep. 2005-I, § 41 - Py).

80. Nebylo dosud možno ověřit, jak dílčí posílení plurality politického zastoupení po volbách v roce 2014 v důsledku zrušení uzavírací klauzule v Německu (oproti 7 politickým stranám v předchozím volebním období je nyní zastoupeno 14 stran a hnutí, z nichž polovina má pouze jednoho europoslance), rozhojnilo také názorovou pluralitu v Evropském parlamentu, sdružujícím více než 160 politických subjektů. Spíše se

ukazuje absence rozumně malého počtu konkurujících si stanovisek, schopných vytvářet funkční kompromisy na bázi většinové vůle. To jen potvrzuje předpoklad, že svobodná soutěž politických sil, která je základem každého demokratického ústavního systému, není podmíněna maximalizací počtu aktérů, kteří se jí účastní. Nutnost a míra jejího případného omezení je ale v první řadě na posouzení zákonodárce.

81. Ústavní soud ve svých úvahách vycházel rovněž z toho, že v České republice působí kromě fixní umělé uzavírací klausule také tzv. přirozený práh a další faktory, způsobilé posílit integrační funkci volebního systému (např. nastavení příspěvku na úhradu nákladů volební kampaně). Tento faktický ústavní nástroj je důležitým ukazatelem pro hodnocení proporcionality volebních systémů a zejména reprezentace malých stran, neboť udává nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodu musí získat, aby získala alespoň jeden mandát. Výše přirozeného práhu není předem známa a je závislá na více proměnných faktorech, zejména na počtu rozdělovaných mandátů (viz Lebeda, T. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita, *Politologický časopis* č. 2/2001, s. 134 an.). Ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 by (bez uzavírací klauzule) postačoval pro získání jednoho mandátu volební zisk Strany zelených ve výši 3,77% platných hlasů; naopak Úsvit přímé demokracie s 3,12% platných hlasů by již k získání mandátu nestačil. Jinak řečeno, vzhledem k 21 mandátům, přiděleným rozhodnutím Evropské rady České republice, je jistý integrační prvek dán právě již v existenci tohoto faktického práhu. I kdyby tedy umělá uzavírací klauzule vůbec nebyla, měly by reálnou šanci na získání mandátu toliko ty strany, které by obdržely cca 3,5% hlasů.

82. Ústavní soud v této otázce souhlasí s odlišným stanoviskem soudců Nejvyššího správního soudu, neboť pokud by přirozený práh pro zvolení poslancem Evropského parlamentu byl 1/21, tedy cca 4,76%, umělý práh (uzavírací klauzule) by v českém systému vskutku postrádal smysl. Přirozený práh pro získání mandátu je však pohyblivý, a leží níže než na úrovni 4%. V nynější situaci je evidentní, že zrušení umělé klauzule by vedlo k tomu, že Česká republika by namísto zástupců sedmi stran vysílala do Evropského parlamentu zástupce stran devíti, tedy bezmála o třetinu více. Vedle efektu „přemnožení“ politických stran by taková situace také vedla k oslabení jejich pozice v politických frakcích Evropského parlamentu. Volby do Evropského parlamentu v roce 2014 byly již třetími, které se konaly v České republice. Nabytá zkušenost přitom ukázala, že uzavírací klauzule nijak neomezila pestrost politické reprezentace občanů. Jestliže ve volbách v roce 2004 se do Evropského parlamentu kvalifikovalo šest politických stran a hnutí a ve spíše výjimečných volbách v roce 2009 to byly jen čtyři strany, ve volbách v roce 2014 pak pestrost českého volebního systému byla demonstrována úspěchem sedmi stran a hnutí. Úspěch Strany svobodných občanů přitom ukazuje, že pětiprocentní uzavírací klauzule nepředstavuje nepřekročitelnou překážku, dávající exkluzivitu jen stranám velkým, bohatým či tradičním. Tento vývoj není v rozporu se zásadou volné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny.

83. Integrační účinek tzv. přirozeného práhu je ale eliminován tím, že jeho výše není předem známa, a běžnému voliči není známa ani jeho existence. Naproti tomu, zákonná uzavírací klauzule známa předem je a její psychologický efekt funguje, neboť na jedné straně může klauzule odrazovat od volby těch stran, jejichž preference jsou delší dobu pod její úrovní, na druhé straně však také zvyšuje tlak na chování voličů podle jejich politických preferencí. Jedině volič jednající v souladu se svým vnitřním přesvědčením je skutečným základem demokratického uspořádání společnosti.

84. Přestože integrace či dezintegrace politických stran je závislá zejména na faktorech politické kultury v české parlamentní demokracii a na míře důvěryhodnosti jednotlivých aktérů soutěže politických sil, (ne)osvědčované v každodenním politickém životě země, nezanedbatelnou roli v tomto vývoji sehrávají právě i uzavírací klauzule: teprve nutnost překonání bariér jimi nastavených činí z uchazeče o podíl na moci platnou oporu státu, stejně jako supranacionálně strukturovaného svazku. Zde se Ústavní soud odvolává také na své usnesení, jímž odmítl návrh na zrušení uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky (sp. zn. Pl. ÚS 2/14): „*Fungování volebních systémů na vnitrostátní úrovni už nelze posuzovat jen samo o sobě. Postupně se stává nedílnou součástí působení principu zastupitelské demokracie ve víceúrovňovém svazku Evropské unie a jejích členských států, jehož funkceschopnost jako celku je zároveň podmínkou řádného průběhu demokratických procesů na vnitrostátní úrovni*“. K tomu zbývá už jen dodat, že význam stability výsledku voleb pro důvěru veřejnosti v systém zastupitelské demokracie je zásadní jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni nadstátní. Vytváření spolehlivé většinové vůle v Evropském parlamentu, umožněné vhodným nastavením pravidel volebního systému včetně tzv. uzavírací klauzule, je důležitým předpokladem pro plynulost legislativních postupů v Evropské unii, dobré fungování její exekutivy a na tomto základě i pro přesvědčení občanů o smyslu jejich účasti na volebním aktu.

85. Ústavní soud shledal omezení rovnosti volebního práva, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu k voleným funkcím, zaručených Ústavou a Listinou, v důsledku tzv. uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Evropského parlamentu slučitelným s principy demokratického ústavního státu. Je opatřením přiměřeným, neodporujícím zásadě poměrného zastoupení, způsobilým účinně přispět k dosažení těmito principy sledovaného cíle – efektivní reprezentace vůle občanů v Evropském parlamentu a nutným k řádnému výkonu pravomocí svěřených mu na základě čl. 10a Ústavy, přičemž respektuje požadavek minimalizace zásahů do základních práv a dotčených ústavních principů.

VII. Závěr

86. Vzhledem k tomu, že napadená ustanovení nejsou v rozporu s čl. 5 Ústavy ani s čl. 21 odst. 3 a 4 a čl. 22 Listiny, nejsou dány důvody ke zrušení těchto ustanovení. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh Nejvyššího správního soudu zamítl.

P o u č e n í : *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.*

V Brně dne 19. května 2015

Pavel Rychetský

předseda Ústavního soudu

Odlíšné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka, Kateřiny Šimáčkové a Milady Tomkové

1. S nálezem pléna v této věci nesouhlasíme a uplatňujeme vůči němu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlíšné stanovisko. Máme totiž za to, že návrhu mělo být vyhověno a ustanovení § 47 a § 48 odst. 1 ve slovech „*kteřé postoupily do skrutinia*“ zákona o evropských volbách měla být zrušena.

2. První výhrada k většinovému názoru se týká posouzení otázky aktivní legitimace navrhovatele. Jakkoliv zastáváme názor, že Nejvyšší správní soud v tomto řízení o incidenční kontrole norem k podání návrhu oprávněný byl, neboť stěžejní pro tento závěr ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy je, že soud navrhuje derogaci ustanovení zákona, které má být aplikováno v řízení probíhajícím před soudem a že úvaha soudu o takové aplikaci je odůvodněná a je odvozena od splnění podmínek řízení, včetně věcné aktivní legitimace účastníků řízení, nelze jeho aktivní legitimaci dovozovat větou bazírující na „*významu rozhodnutí pro řešení konkrétní věci v řízení před obecným soudem o podané volební stížnosti*“ (bod 34). Splnění aktivní legitimace je totiž jednou z podmínek řízení, která – pokud by splněna nebyla – by zabraňovala meritornímu přezkumu podaného návrhu a nutně by vedla k jeho odmítnutí. Případné nesplnění této podmínky by proto nemohlo být překonáno pouhým „*významem*“ rozhodnutí Ústavního soudu – pokud by tomu tak bylo, pak by tato podmínka řízení zcela postrádala rozumný smysl. V opačném případě bychom museli připustit, že Ústavní soud vydává i „*nevýznamná*“ rozhodnutí, což však jistě nechtěla naznačit ani většina pléna.

3. S většinovým názorem pléna se plně ztotožňujeme potud, že (1.) Evropský parlament v současnosti již lze považovat za skutečný parlament, a (2.) unijní právo uzavírací klauzuli nevyžaduje, nýbrž toliko stanoví, že pokud bude zavedena, nesmí překročit hranici 5%. Ve shodě s německým Spolkovým ústavním soudem (nález ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. 2 BvE 2/13 a další; bod 43) máme proto za to, že smysl a účel unijní úpravy (čl. 1 a 3 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách) nespočívá ve zmocnění zákonodárců členských států k vytvoření uzavírací klauzule ve stanovené výši a současně ve vynětí z podmínek vymezených vnitrostátním ústavním právem, nýbrž jedná se jen o vytvoření prostoru pro členské státy k určení maximální přípustné výše uzavírací klauzule tak, aby byla stále reflektována povinnost členských států zavést systém poměrného zastoupení. Ostatně, pokud většina (bod 57) konstatuje, že „*referenčním kritériem ústavního přezkumu vnitrostátních zákonů o evropských volbách z hlediska rovnosti podílu na volebním výsledku jsou jen měřítka ústavního pořádku a požadavek poměrnosti volebního systému, stanovený Aktem*“, nezbyvá než dodat, že volby konané v jediném volebním obvodu bez existence uzavírací klauzule představují nejdůslednější naplnění jak principu rovnosti, tak poměrnosti voleb. Pokud bychom se proto chtěli předestřeným kritériím více přiblížit, je namísto umělou uzavírací klauzuli odstranit.

4. Pakliže většinový názor argumentuje též komparací s ostatními státy Evropské unie a konstatuje existenci uzavírací klauzule ve 14 zemích, tedy v jejich rovné polovině, a dospívá k závěru, že „*snižování tohoto podílu by mělo zřetelné dezintegrační dopady na utváření vůle tohoto zastupitelského tělesa*“ (bod 50), je třeba uvést, že toto tvrzení je zcela neopodstatněné. Předně, podrobnější pohled na členské země Evropské unie prozradí, že z těchto 14 zemí, kde je zakotvena uzavírací klauzule, většina států má s ohledem na počet přidělovaných mandátů tak vysoký tzv. přirozený práh anebo tak nízkou umělou klauzuli, že se tam umělá klauzule nemůže vůbec reálně

uplatnit [Chorvatsko a Litva – 11 mandátů, Kypr – 6 (navíc klauzule je zde pouze 1,8%!), Lotyšsko – 8, Rakousko – 18 (klauzule je zde však jen ve výši 4%), Řecko – 21 (klauzule jen ve výši 3%), Slovensko – 13, Švédsko – 20 (klauzule však jen ve výši 4%)]. Další státy sice mají relativně vysoký počet mandátů, nicméně uzavírací klauzule se u nich přesto neuplatní, protože volební území je rozděleno na volební obvody, což opět znamená vznik relativně vysokého přirozeného práhu (Francie – 74 mandátů, leč 8 obvodů; Itálie – 73 mandátů, avšak 5 obvodů, navíc klauzule je ve výši 4%; Polsko – 51 mandátů, avšak 13 obvodů). Státy, které jsou v zásadě srovnatelné s Českou republikou, proto zůstávají nakonec jen dva: Maďarsko (21 poslanců) a Rumunsko (32 poslanců). Máme proto za to, že z komparativního hlediska nelze nalézt žádné přesvědčivé argumenty pro existenci umělé uzavírací klauzule ve výši 5%, přesahující tzv. přirozený práh.

5. Samozřejmě platí, že integrační efekt může být podpořen nejen uzavírací klauzulí, nýbrž také třeba právě rozdělením území státu na volební obvody (k čemuž v České republice v případě voleb do Evropského parlamentu nedošlo), neboť toto opatření zvyšuje tzv. přirozený práh. Máme však za to, že – na rozdíl od uzavírací klauzule – rozdělení na volební obvody je daleko více ústavně akceptovatelné, neboť jakkoliv posiluje „většinový efekt“ volebního systému, na straně druhé přináší nespornou výhodu spočívající ve větším personálním propojení voličů a jejich zástupců (regionalizace voleb daná tím, že voliči nevybírají z jediné celostátní kandidátní listiny, nýbrž z kandidátek předložených v každém jednotlivém obvodu, kdy je větší předpoklad, že se bude jednat o místně známé a profilované osobnosti), což právě může toto opatření legitimizovat.

6. Souhlasíme rovněž s tím, že určujícími limity pro posouzení uzavírací klauzule jsou základní zásady volebního práva, zakotvené v ústavním pořádku. Klíčovou se v tomto směru jeví zásada rovnosti volebního práva. Ani většina pléna přitom nepochybně, že tato zásada v daném případě je porušena (bod 63) a že v důsledku působení uzavírací klauzule dochází k disproporci ve váze získaných hlasů, která v posledních volbách v jednom případě přesáhla dokonce i odchylku 15%, označovanou jako ještě přijatelnou Kodexem správné praxe ve volebních záležitostech [*Code of Good Practice in Electoral Matters*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2002)23, 30. 10. 2002]. Naše odlišnost ve vztahu k většinovému názoru se však týká možného odůvodnění této protiústavní nerovnosti a tvrdíme, že pro takovouto nerovnost většina pléna nenabídla žádné přesvědčivé vysvětlení. Seznamy kandidátů totiž nesestavují celoevropské politické strany, volební kampaň je vedena na úrovni jednotlivých států a jejím tématem jsou daleko více zájmy konkrétních států než celoevropská integrační témata. K integraci politických sil v Evropském parlamentu tudíž dochází napříč národními kontingenty. I jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné koalice stejně politicky zaměřených stran, a naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí nalézt společnou řeč s žádným ze stávajících politických bloků a může tak představovat dezintegrační prvek. Představa, že by uzavírací klauzule na národní úrovni mohla jakkoliv výrazněji přispět k integritě politického spektra v Evropském parlamentu, je tak spíše iluzorní, neboť z tohoto hlediska je uzavírací klauzule zcela neutrální. Jinak řečeno, pokud budou ve volbách do Evropského parlamentu tak jako dosud kandidovat výhradně „národní“ politické strany a hnutí a jejich následná integrace do jednotlivých frakcí tohoto orgánu se bude odvíjet nikoliv od jejich soustavné, systematické a dlouhodobé spolupráce, nýbrž spíše podle aktuálních

politických zájmů, nelze vážně tvrdit, že stávající uzavírací klauzuli lze legitimizovat zájmem na integraci Evropského parlamentu.

7. Ostatně, nic jiného ve skutečnosti neříká ani většina pléna, která také konstatuje, že národní politické strany jsou daleko více schopny ovlivňovat veřejné mínění a výsledkem je „*znatelně menší zájem veřejnosti o dění v Evropském parlamentu, klesající účast občanů v evropských volbách a jeho diskutabilní faktická legitimita*“ (bod 41). Proto pouze dodáváme: tato situace nastala za existence uzavírací klauzule a většinový názor pohříchu nenabízí žádný relevantní argument, pro který by zrušením klauzule mohlo dojít k posílení popsané tendence.

8. Shora uvedené lze ostatně empiricky dokumentovat i na výsledku posledních voleb do Evropského parlamentu. Jejich vítězem bylo totiž politické hnutí ANO 2011, tedy subjekt, který vznikl v České republice zcela nově a jeho skutečné etablování na politické scéně zatím nelze časově vymezit v letech, nýbrž spíše pouze v měsících, a na půdě Evropského parlamentu se teprve muselo začlenit do programově nejbližší frakce. Naopak třeba u Strany zelených, které uzavírací klauzule znemožnila vstup do tohoto orgánu, nelze pochybovat o jejím začlenění do dlouhodobě etablované Skupiny zelených – Evropské svobodné aliance. Není proto ani pravdou, resp. nelze nijak empiricky dovodit, že „*omezující účinek uzavírací klauzule brání výskytu formálně zařaditelných, z hlediska reálného politického vlivu však marginálních solitérů*“ (bod 79). Koneckonců, většinový názor v tomto směru není ani konzistentní, protože na jiném místě zase obhajuje existenci stávající uzavírací klauzule mimo jiné úspěchem Strany svobodných občanů (bod 82). Na straně jedné tedy většina tvrdí, že klauzule zabraňuje vstupu do Evropského parlamentu marginálním subjektům; na straně druhé však její další existenci obhajuje právě tím, že neomezuje politickou pluralitu a nezabraňuje parlamentnímu zastoupení ani malé a k evropské integraci velmi kritické straně. Domníváme se, že obě tato tvrzení vedle sebe nemohou logicky obstát.

9. V tomto kontextu se proto jeví jako zcela nepodložená i obava z toho, aby se Česká republika nestala příslušným „*černým pasažérem*“ (bod 77). Většinový názor je v tomto ohledu ostatně i velmi nekonzistentní, jelikož na straně jedné argumentuje rizikem dezintegrace kolektivního tělesa (Evropského parlamentu) v případě neexistence uzavírací klauzule v České republice, nicméně na straně druhé připouští, že zrušení této klauzule by mělo „*zanedbatelný dopad*“. Další rozpor spočívá v tom, že většinový názor je založen na tom, že problematika uzavírací klauzule není otázkou unijního práva, nýbrž výhradně souladem s ústavním pořádkem, přičemž unijní právo je použitelné v podstatě toliko kontextuálně, a přesto připouští, že Ústavní soud byl veden „*zdrženlivostí ve vztahu k zákonodárci, který má být schopen posoudit i mezinárodní (evropské) aspekty své legislativní činnosti*.“ Jinými slovy se zde říká, že mají být zvažovány i ty aspekty, které zde podle Ústavního soudu nehrají žádnou významnější roli.

10. Přesvědčivý důvod pro neúčelnost - a ve svých důsledcích i protiústavnost - stávající uzavírací klauzule spatřujeme rovněž v tzv. přirozeném prahu. Většinové odůvodnění k tomu připouští, že tento proměnný přirozený práh se pohybuje přibližně nad hranicí 3,5%. Jinak řečeno, s ohledem na počet 21 mandátů, které se v České republice mezi kandidující strany rozdělují, je určitý integrační prvek dán právě již v existenci tohoto přirozeného prahu. I pokud by tedy umělá uzavírací klauzule vůbec nebyla, měly by reálnou šanci na získání mandátů toliko ty strany, které by obdržely 3,5% a více hlasů. Není proto pravda, že by po případném zrušení umělé uzavírací klauzule nebyl ve volebním systému obsažen integrační prvek žádný, resp. že by se do

Evropského parlamentu mohly dostat i strany s marginálním ziskem hlasů (jako je tomu nyní po zrušení uzavírací klauzule Spolkovým ústavním soudem ve SRN).

11. Pokud většinový názor spatřuje smysluplnost uzavírací klauzule v působení psychologického efektu (bod 83), uvádíme, že jsme navrhovali vyhovění podaného návrhu a zrušení stávající uzavírací klauzule s tím, že právě z důvodu zachování (pouze!) určitého psychologického efektu jsme se zasazovali za takové odůvodnění nálezu, v němž by Ústavní soud vyjádřil své porozumění pro ústavní konformitu klauzule ve výši do 3% včetně. Tím by totiž zůstal kýžený psychologický efekt zachován, nicméně takto nastavená uzavírací klauzule by již nedeformovala volební výsledky, jelikož by se pohybovala pod hranicí přirozeného prahu. Bohužel, ani tento náš návrh většina nepřijala, byť by to nebylo poprvé, co by Ústavní soud uplatnil podobné řešení [„*Ústavní soud proto příslušné ustanovení volebního zákona s účinností od vyhlášení nálezu zrušil. Je věcí úvahy Parlamentu České republiky, zda má být pro volby Poslanecké sněmovny při existenci volebních kaucí ponechána též i určitá hranice - řekněme kolem 1% - získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů*“ (viz náleze ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, č. 243/1999 Sb., N 137/16 SbNU 27)].

12. Pokud většina pléna dovozuje z existence umělé uzavírací klauzule, že „*jedině volič jednající v souladu se svým vnitřním přesvědčením je skutečným základem demokratického uspořádání společnosti*“, je třeba uvést, že tento argument není správný, a to ze dvou důvodů. Předně, není a nesmí být úkolem žádného soudu apriorně hodnotit, který volič je či není skutečným základem společnosti. Tato úvaha je totiž zcela v rozporu s úlohou soudů v demokratickém právním státu a ve svých konsekvencích i bytostně nedemokratická. Za druhé, citovaná úvaha je rovněž věcně chybná, jelikož umělá uzavírací klauzule logicky vede k tomu, že se voliči rozhodují takticky a nevolí nutně podle svého vnitřního přesvědčení, nýbrž často i tak, aby jejich hlas „*nepropadl*“, tedy aby nebyl odevzdán pro stranu, která reálně uzavírací klauzuli nemá šanci překonat. Naopak absence uzavírací klauzule voliče takto nelimituje, nevede k taktickému hlasování a dává mu větší možnost hlasovat jen podle svých skutečných politických preferencí. Uzavírací klauzule tedy vyvolává přesně opačný efekt, než tvrdí většina pléna.

13. Legitimní důvod pro existenci napadené uzavírací klauzule nespátřujeme ani v (případném) zájmu na vnitrostátní integraci politického spektra. Specifikem evropských voleb je totiž, jak se podává shora, působení poměrně vysokého přirozeného prahu, jež samo o sobě zaručuje, že politické strany se ziskem hlasů pod cca 3,5% nezískají žádný mandát. To pak znamená, že i při neexistenci umělé uzavírací klauzule by sice získala třeba jeden mandát v Evropském parlamentu některá malá strana, nicméně každý volič by si byl vědom i toho, že tento zisk hlasů nebude stačit na překonání uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jinak řečeno, výsledek těchto voleb by ve skutečnosti pro voliče nebyl z psychologického hlediska výrazně odlišný od informovanosti o výsledcích reprezentativních výzkumů veřejného mínění.

14. Dále je třeba vidět, že význam této umělé uzavírací klauzule nelze přeceňovat. Jak totiž ukazuje vývoj stranickopolitického systému České republiky za poslední roky, dochází k jeho zásadní proměně, kdy postavení v Poslanecké sněmovně a dokonce i ve vládě (na základě výsledků nejdůležitějších voleb, a to voleb sněmovních) získalo hned několik zcela nových politických subjektů. To se přitom stalo za existence uzavírací klauzule ve všech volbách, konaných v České republice na základě systému poměrného

zastoupení. Ukazuje se tedy, že integrace a dezintegrace politických stran je daleko více zapříčiněna faktory politické kultury, praktické činnosti stávajících politických stran a jejich věrohodnosti, než působením umělé a čistě mechanické uzavírací klauzule. I podle názorů respektovaných politologů působí volební klauzule mechanicky a psychologicky. Jestliže po jejím zavedení převažuje účinek mechanický, který je okamžitý, po delší době nastupuje účinek psychologický. Voliči si prostě na klauzuli zvyknou a nedávají hlas stranám, které nemají šanci dostat se do zastupitelského orgánu. Jak případně konstatuje M. Novák, „*pětiprocentní klauzule nejprve zabraňuje přílišnému roztržení stranického systému (což je pozitivní), ale po ustálení politické scény už vytvářet vládní většiny bohužel příliš nepomáhá. Pětiprocentní klauzule je primitivní prostředek, a podle toho také vypadá její efekt. Jde prostě o mechanickou překážku, přes kterou se nedostanou miniaturní strany*“ (M. Novák, T. Lebeda a kol., *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2004, str. 323).

15. Tento závěr potvrzují rovněž empirické zkušenosti z dosavadních voleb do Evropského parlamentu. Z výsledků voleb do Evropského parlamentu (www.volby.cz) totiž plyne, že v roce 2004 se umělá uzavírací klauzule neuplatnila vůbec a zcela postačoval tzv. přirozený práh, jelikož poslední 24. mandát získala Občanská demokratická strana s podílem hlasů na něj připadajícím 77.882,45 hlasů a Strana zelených, která se nejvíce přiblížila uzavírací klauzuli (3,16%), dosáhla počtu 73.932 hlasů, což by však nepostačovalo ani na získání tohoto posledního mandátu. V roce 2009 by bez uzavírací klauzule došlo k přesunutí jediného mandátu, kdy namísto České strany sociálně demokratické, které na poslední 22. mandát stačil podíl 75.447,43 hlasů, by jej získala Suverenita se získáním 100.514 hlasů. Jinak řečeno, v celkem trojích volbách do Evropského parlamentu by se neexistence umělé uzavírací klauzule projevila pouze v jiném přidělení pouhých tří mandátů. Argumentace většiny pléna, založená na neoslabování „*integračních stimulů*“ (bod 72), je tedy neudržitelná i s ohledem na empiricky prokazatelný projev této klauzule.

16. Činíme tak závěr, že většinový názor pléna považujeme za chybný a nepřesvědčivý, neboť na straně jedné připouští porušení rovnosti volebního práva a deformaci volebních výsledků v důsledku působení uzavírací klauzule, a současně neuvádí žádný silný důvod, který by tuto protiústavnost dokázal vyvážit tak, jak v minulosti Ústavní soud dovodil např. u uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny. Tímto důvodem určitě není *ratio decidendi* nálezu, podle něhož zkušenost z posledních voleb potvrdila význam stabilních hlasovacích poměrů a posílení politické polarizace na půdě Evropského parlamentu (bod 72). Skutečně totiž nevidíme důvod, pro který by při neexistenci uzavírací klauzule a jiného přidělení dvou (!) mandátů mohlo dojít k sebemenšímu ohrožení stabilních hlasovacích poměrů či politické polarizace. Jsme naopak přesvědčeni, že zásah do rovnosti hlasů voličů ve volbách do Evropského parlamentu napadenou umělou uzavírací klauzulí by vyžadoval silný a legitimní důvod, který však nepředložil ani zákonodárce, ani většina Ústavního soudu v tomto nálezu.