

**Česká republika**  
**USNESENÍ**  
**Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti politické strany **České pirátské strany**, se sídlem Dalimilova 6, 130 00 Praha 3 – Žižkov, zastoupené Mgr. Filipem Hajným, advokátem, se sídlem Politických vězňů 1272/21, 110 00 Praha 1, směřující proti usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 25. a 26. října 2013, ze dne 27. listopadu 2013, č. j. Vol 142/2013-72, spojené s návrhem na zrušení § 49 odst. 2, § 26 věty druhé zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a přílohy č. 2 k uvedenému zákonu, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení, *takto*:

**Ústavní stížnost a s ní spojený návrh na zrušení § 49 odst. 2, § 26 věty druhé zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a přílohy č. 2 k uvedenému zákonu, se odmítají.**

**Odůvodnění:**

**I.**

1. Včas podanou ústavní stížností se stěžovatelka, Česká pirátská strana, domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým byl zamítnut její návrh na neplatnost volby všech kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách, které proběhly ve dnech 25. a 26. října 2013. Současně podala návrh na zrušení § 49 odst. 2, § 26 věty druhé zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), a přílohy č. 2 k volebnímu zákonu.

2. Stěžovatelka tvrdí, že zamítavým rozhodnutím Nejvyššího správního soudu byla porušena její ústavní práva zaručená v čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), vyjadřujícím princip rovnosti ve spojení s čl. 22 Listiny, a čl. 5 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), zakotvujícími volnou soutěž politických stran, v čl. 6 Ústavy zaručujícím ochranu menšin, v čl. 21 odst. 1 a odst. 3 Listiny garantujícím právo občana podílet se na správě veřejných věcí zejména výkonem všeobecného a rovného volebního práva za podmínek poměrného volebního systému (čl. 18 odst. 1 Ústavy), v čl. 20 Listiny zakotvujícím právo na svobodné sdružování a v čl. 36 Listiny zaručujícím právo na spravedlivý proces.

## II.

3. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí podrobně rozebírá stížnostní námitky stěžovatelky, které se v mnohém kryjí s argumentací obsaženou v navazující ústavní stížnosti. Ve svém rozhodnutí po důkladném historickém i komparativním rozboru těchto námitek a zejména s odkazem na judikaturu Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (N 37/7 SbNU 251, č. 88/1997 Sb.), náleze ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113, č. 64/2001 Sb.) nebo např. usnesení ze dne 23. září 2004, sp. zn. II. ÚS 59/03] konstatuje, že pětiprocentní uzavírací klauzule, tj. umělý práh pro získání mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny, je ústavně přípustná. Pokud tedy stěžovatelka brojila proti pětiprocentní uzavírací klauzuli, není její argumentace s ohledem na závěry Ústavního soudu ve výše zmiňovaných věcech důvodná.

4. Nejvyšší správní soud se rovněž vyjádřil k otázce struktury volebních krajů. I přes negativa související s rozdělením volebních krajů vyslovil Nejvyšší správní soud přesvědčení o ústavnosti současného nastavení volebního systému. Argumentaci tvrdící protiústavnost se ostatně již judikatura věnovala (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2006, č. j. Vol 50/2006-53, č. 945/2006 Sb., v němž se opět odkazuje na náleze sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Nejvyšší správní soud považuje za klíčové zejména svoje usnesení ze dne 29. června 2006, v němž byl vysloven závěr, že i v rámci systému poměrného zastoupení vedle sebe existují prvky integrační a dezintegrační povahy, přičemž *„proces diferenciace může plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic“*. Poukazuje přitom i na názory Evropského soudu pro lidská práva, který pestrost volebních modelů nepovažuje za nepřijatelnou. K tomu Nejvyšší správní soud dále dodal, že z citovaného usnesení č. j. Vol 50/2006-53 se podává, že v rámci systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů. Právě počet a velikost těchto krajů představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Úkolem soudu přitom není hodnotit vhodnost či účelnost tohoto rozdělení, nýbrž - s ohledem na podstatu vznesených námitek - jeho ústavní konformitu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že ačkoliv přetrvávají jeho pochyby o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva, přesvědčení stěžovatelky o protiústavnosti napadených ustanovení volebního zákona však nesdílí.

## III.

5. Ústavněprávní argumentace stěžovatelky obsahuje dva podrobně rozvedené okruhy námitek. První okruh se týká protiústavnosti stávajícího nastavení uzavírací klauzule ve výši 5% pro vstup do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. V druhém okruhu námitek se pak stěžovatelka vymezuje proti současnému uspořádání volebních krajů.

6. Ve vztahu k prvnímu okruhu námitek stěžovatelka vychází z toho, že pětiprocentní hranice zisku volebních hlasů nutných pro vstup do Poslanecké sněmovny kromě rovnosti volebního práva odporuje i svobodné soutěži politických stran a zásadám poměrného zastoupení. V úvodu rozebírá psychologické účinky uzavírací klauzule spočívající zejména v neochotě voliče riskovat propadnutí hlasu pro malé strany, které pak následně demonstruje na příkladech. Podle stěžovatelky volební zákon neobsahuje žádné kompenzační mechanismy, které by zmírňovaly, popř. odstraňovaly, tento psychologický efekt. Výsledkem

je zásah do práva každého občana podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců (v tom spatřuje porušení čl. 21 odst. 1 Listiny), jakož i porušení rovnosti kandidujících politických stran, neboť volební úspěch není ovlivněn pouze mírou podpory voličů, nýbrž i strachem z možného vyřazení politické strany. Podle názoru stěžovatelky odporuje uzavírací klauzule i zásadám poměrného zastoupení, které je zakotveno v čl. 18 odst. 1 Ústavy, neboť tento poměr nereflektuje hlasy všech voličů a navíc je dále modifikován přepočtem podle volebních krajů. V této souvislosti podává historický výklad vzniku systému poměrného zastoupení v České republice vycházející již z tradic první Československé republiky. Dle názoru stěžovatelky bylo účelem poměrného zastoupení a mělo by být i nadále dosažení pokud možno maximální spravedlnosti i ve vztahu k menšinám.

7. Za vybočující z mezí čl. 20 odst. 3 Listiny považuje stěžovatelka i tzv. aditivní uzavírací klauzuli podle § 49 odst. 1 volebního zákona spočívající v tom, že pro koalice volebních stran je stanovena zvýšená uzavírací klauzule (10%, 15%, 20% v závislosti na počtu stran v koalici). Tuto aditivní klauzuli považuje stěžovatelka za protiústavní omezení sdružovacího práva, které zahrnuje i sdružování do politických stran (čl. 20 odst. 2 Listiny).

8. Stěžovatelka posléze podává statistický rozbor hlasů, které v důsledku uzavírací klauzule propadly, přičemž při volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 se jednalo o 12,58% hlasů. Z uvedeného dovozuje, že pro přijetí rozhodnutí z vůle většiny by bylo zapotřebí více než 57,2% hlasů poslanců. Podle názoru stěžovatelky je třeba zvažovat, zda tzv. integrační funkce uzavírací klauzule je nezbytná a zda zamýšleného účelu skutečně dosahuje. Vyslovuje přesvědčení, že v současnosti svoji funkci fakticky neplní a jejím jediným skutečným efektem je vyřazení menšin ze zastoupení v Poslanecké sněmovně.

9. Stěžovatelka dále rozebírá volební systémy v různých zemích (příkladmo uvádí Finsko, Nizozemí, Dánsko, Německo) a dospívá k závěru, že absence uzavírací klauzule popř. stanovení její hranice na nižší úrovni (např. 2%) není ve vyspělých zemích neobvyklé a ani nutně nevede k nestabilitě vlád.

10. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatelka dále vytýká, že na danou věc nepřiléhavě aplikoval závěry vycházející ze stanovisek Ústavního soudu vyjádřených v předchozích rozhodnutích, v nichž Ústavní soud akcentoval skutečnost, že s ohledem na počet voličů a počet volených zástupců nemůže být nikdy proporcionalita zcela přesná. Nesouhlasí rovněž s názorem Nejvyššího správního soudu, že uzavírací klauzule slouží k ochraně před „přemnožením“ politických stran. Podle stěžovatelky není počet politických stran v Poslanecké sněmovně legitimním kritériem pro jejich omezení uzavírací klauzulí. Nesdílí ani historické odkazy na Výmarskou republiku nebo čtvrtou francouzskou republiku, jimiž Nejvyšší správní soud hájil potřebu uzavírací klauzule.

11. V rámci prvního okruhu námitek stěžovatelka uzavírá, že Nejvyšší správní soud nezhodnotil všechny namítané výhrady v jejich souhrnu a společném účinku. Aditivní uzavírací klauzule pro koalice bez úlev pro zastoupení menšin nebo volení některých přímých zástupců je raritou mezi demokratickými zeměmi, které mají zakotveno poměrné zastoupení. Současný volební přepočtení není způsobilý přispět ke stabilitě vlády a naproti tomu významně zasahuje do ústavou předvídaného poměrného zastoupení a rozhodování většiny, aniž by dbal ochrany menšin.

12. Co se týče námitek ohledně rozdělení volebních krajů, stěžovatelka zdůrazňuje, že rozdělení mandátů ve spojení s matematickým přepočtem volebních hlasů působí ve prospěch velkých stran. Z důvodu různé velikosti krajů se vytvářejí přirozené volební prahy, které mohou dosáhnout až hodnoty 15% (např. v Karlovarském kraji). Teritoriální hledisko by ale nemělo být primárním hlediskem, na němž je vybudován volební systém. Stěžovatelka se opětovně vrací k uzavírací klauzuli, která je na celostátní úrovni pětiprocentní, avšak

v několika volebních krajích přesahuje hranice pro získání mandátu výše 10%, z čehož vyplývá, že hlas voliče v jednom kraji má jinou váhu než hlas voliče v jiném kraji. Tento fakt naráží i na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl. ÚS 25/96), podle nichž zvyšování uzavírací klauzule nemůže být neomezené, takže například 10% klauzuli již lze považovat za takový zásah do poměrného systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Bez existence kompenzace tohoto nepoměru dochází k nedůvodnému porušování rovnosti volebního práva, které není vyváženo žádným legitimním cílem.

13. Stěžovatelka sice uznává určité výhody teritoriálního hlediska, avšak prvořadým kritériem pro rozdělování mandátů v unitárním státě musí být podle jejího názoru stranické hledisko. Zdůrazňuje, že způsobem přepočtu hlasů na mandáty je porušena zásada poměrného zastoupení, která vychází z čl. 18 odst. 1 Ústavy. V této souvislosti polemizuje s názory obsaženými v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterými odmítl závěry komparativní metody výkladu Ústavy předestřené stěžovatelkou. Stěžovatelka zpochybňuje argumentaci Nejvyššího správního soudu ústavními systémy v různých zemích (konkrétně uvádí Španělsko, Polsko a Německo). Stěžovatelka zdůrazňuje, že nenapadá rozdělení země na jednotlivé kraje, ale skutečnost, že toto členění bylo použito pro jiný účel (přepočet volebních hlasů na mandáty), k němuž je zcela nevhodné. V souvislosti s druhým okruhem námitek stěžovatelka uzavírá, že současné nastavení volebního systému je nejenže nevhodné, nýbrž vzhledem k podstatnému zvýšení volebního prahu v některých volebních krajích i protiústavní. Stanovisko Ústavního soudu k uzavírací klauzuli a k problematice volebních krajů nelze podle názoru stěžovatelky s ohledem na změněnou situaci v zemi považovat za neměnné a zaslouhuje si přehodnocení.

14. Spolu s ústavní stížností podává stěžovatelka návrh na zrušení § 49 odst. 2, § 26 věty druhé volebního zákona a přílohy č. 2 k uvedenému zákonu z důvodu jejich protiústavní aplikace.

#### IV.

15. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti akceptoval některé z výhrad stěžovatelky, avšak domnívá se, že není věcí moci soudní, aby tyto námítky, resp. argumenty, vyřešila. Podle názoru Nejvyššího správního soudu si lze jistě představit celou škálu modelů volebních systémů, ale je na zákonodárci, aby vybral ten nejvhodnější. Opakovaně přitom odkazuje na judikaturu Ústavního soudu zmiňovanou shora, která se dané problematice podrobně věnuje.

16. Stěžovatelka na vyjádření Nejvyššího správního soudu zaslaného jí k replice ve stanovené lhůtě nereagovala.

#### V.

17. Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky a poté dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

18. Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánů veřejné moci, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

19. Ačkoliv se projednávaná materie týká voleb a volebního soudnictví, uplatněný návrh stěžovatelky je - právě - takovou ústavní stížností, nikoliv opravným prostředkem určeným pro přezkum volebního výsledku podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy (viz § 85 a násl. zákona o Ústavním soudu), který je spjat s volbou poslance či senátora. Oba zmíněné typy řízení se od sebe odlišují jak podstatou otázky přezkoumávané Ústavním soudem, tak i procesními podmínkami, jakými jsou otázky aktivní legitimace navrhovatele, vymezení okruhu účastníků řízení apod. (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 768/06 a další). Účelem ústavní stížnosti je individuální ochrana před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických nebo právnických osob, a posláním Ústavního soudu při jejím posouzení tudíž - oproti tomu - není ochrana obecného podústavního volebního práva v objektivním smyslu. Návrh stěžovatelky na zrušení některých ustanovení volebního zákona je akcesorickým návrhem na konkrétní ústavní přezkum v něm označených norem a nedovoluje proto Ústavnímu soudu zabývat se těmi z uplatněných námitek, k nimž stěžovatelka v tomto typu řízení není aktivně legitimována, totiž těmi, které směřují proti ustanovením volebního zákona, jež neměla žádný vliv na volební výsledek stěžovatelky [*a contrario* § 74 zákona o Ústavním soudu „(...) jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti“], jako např. námitkou brojící proti tzv. aditivní klauzuli.

20. Jak vyplývá z postavení Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti, Ústavní soud není primárně povolán k přezkumu správnosti aplikace a interpretace podústavního práva a do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout jen tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci současně porušena stěžovatelova základní práva či svobody. Ústavní soud dále podotýká, že nemůže hodnotit výsledek voleb optikou toho, že proběhly podle pravidel, která se mu nutně nemusí jevit jako nejlepší. Zajímá ho, zda byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů.

21. K ústavním principům, kterými je třeba poměřovat práva politických subjektů účastnících se volební soutěže (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), se Ústavní soud ve své dosavadní rozhodovací praxi opakovaně vyjádřil, přičemž zdůraznil [vyslovně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98, (N 137/16 SbNU 27, č. 243/1999 Sb.)], že jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti stran ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci opatření, jež diferencovaně postihují nebo zvýhodňují určité strany, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži.

22. Z výše uvedených hledisek přezkoumával Ústavní soud i stávající ústavní stížnost a neshledal porušení ústavně zaručených práv či principů. Obsahově představuje ústavní stížnost z velké části pouze opakování argumentace uplatněné již v řízení před Nejvyšším správním soudem a v zásadě jde o polemiku se závěry vyslovenými v dřívějších výše citovaných rozhodnutích, ať již Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu.

23. První okruh námitek stěžovatelky se týká ústavněprávní konformity uzavírací klauzule pro získání volebních mandátů. K nastolené otázce se Ústavní soud vyslovil ve svých jak Nejvyšším správním soudem, tak i stěžovatelkou výše citovaných nálezech a usneseních (zejména sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Od závěrů v nich obsažených se Ústavní soud nemíní odchylovat ani ve stávající věci, a proto na ně ve stručnosti odkazuje, přičemž zdůrazňuje z těchto rozhodnutí pouze některé z nosných myšlenek: - je připuštěno jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů; - cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů, nýbrž volby a volební systém musí mít na zřeteli i schopnost přijímat taková rozhodnutí na základě vůle parlamentní většiny; - z hlediska principu

reprezentativní demokracie je přípustné zabudovat do volebního mechanismu určité integrační stimuly; -zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb.

24. Ústavní soud si je vědom významu komparativní jurisprudence a v této souvislosti by sice mohl zmínit judikaturu Spolkového ústavního soudu (viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 29. září 1990, BVerfGE 82/322), který uzavírací klauzuli ve výši 5% při volbách do Spolkového sněmu považuje v zásadě za ústavně konformní, přestože tato klauzule představuje zásah do rovnosti volebního práva, neboť uměle upírá zastoupení určité části voličů. To však samo o sobě ještě neznamená, jak tento soud dovodil, že by nemohla obstát v přezkumu ústavnosti – musí být ale ospravedlněna tím, že sleduje legitimní cíl a je schopná jej dosáhnout. Takovým legitimním cílem je v případě voleb do vnitrostátního parlamentu snaha omezit jeho fragmentaci, čímž se usnadňuje vytvoření parlamentní většiny, o kterou se může opřít stabilní vláda. Ústavní soud si je nicméně vědom, že nemůže mechanicky kopírovat argumentaci soudů jiných států bez přihlédnutí k příslušnému společenskému (v tomto případě stranicko-politickému) kontextu, a pokud dospěje k obdobným či shodným závěrům, pak vždy na základě vlastního hodnocení konkrétních okolností případu. Bere při tom v úvahu některé rozdíly ve stavu politické kultury v dané zemi oproti tuzemsku, což ale nevylučuje relevanci dílčích tam uplatněných nosných důvodů ústavního přezkumu i v domácích podmínkách. Navíc, 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. Prospektivní úloha ústavního soudnictví v posouzení ústavnosti volebního zákonodárství, využívající možnosti přeshraničního sdílení zkušeností přezkumu („cross-fertilization“), je nezastupitelná.

25. Stěžovatelka sice poukazuje na to, že se oproti době, v níž byly závěry týkající se otázky ústavnosti uzavírací klauzule (viz zejména nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/96) vysloveny, situace změnila, když se ukázalo, že požadavek na vytvoření a zachování stabilní a akceschopné vládní většiny, kterým byla tato uzavírací klauzule odůvodněna, je s ohledem na stávající politický vývoj značně iluzorní. Ústavní soud však tento názor vyslovený opakovaně stěžovatelkou nesdílí. Zachování integračního prvku, který v sobě nese uzavírací klauzule, je aktuální a žádoucí i v současné době. Skutečnost, že se z různých důvodů, které však neměly svůj původ ve volebním výsledku, nýbrž daleko více vyplývaly z celkového stavu politické kultury, nedařilo v nedávné minulosti vytvářet stabilní a funkční vlády, je z pohledu opodstatněnosti uzavírací klauzule irelevantní. Ostatně i z komparativního srovnání různých volebních systémů vyplývá, že existují různé přístupy, přičemž volební systém v České republice žádným způsobem nevybočuje z modelu aprobevaného v různých demokratických zemích. Stěžovatelce sice nelze v jistém směru upřít logičnost jejích argumentů, avšak skutečně není ambicí Ústavního soudu, aby měnil stávající volební systém. Naopak při respektování principu dělby moci ve státě je především věcí moci zákonodárné, aby našla nejvhodnější ústavně konformní model volebního systému.

26. Stěžovatelka dále namítá porušení zásady rovnosti volebních hlasů. K tomu lze podotknout, že Ústavní soud v žádném ze svých rozhodnutí nevyslovil, že rovnost musí být absolutní. V usnesení ze dne 16. srpna 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07, Ústavní soud naopak konstatoval, 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) – nutně i zcela stejnou váhu. Princip rovnosti volebního práva nemá tedy absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti

volebního práva (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/96). 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. Jde tedy v podstatě o nalezení ústavní hranice přijatelnosti či přibližné rovnosti v počtu aktivně legitimovaných voličů ve vztahu k počtu mandátů. Ve volební aritmetice přitom platí pravidlo, že se snižující se velikostí volebního obvodu, tedy snižujícím se počtem přidělovaných mandátů, se ztěžuje přístup k nim pro strany s nižší voličskou podporou. To je přímý důsledek zvyšujícího se přirozeného volebního prahu. Nicméně tento obecný závěr sám o sobě nestačí k možnosti konstatovat, že práva politických menšin nebyla řádně chráněna. Totiž pouze relevantní menšina se bude podílet na činnosti toho kterého zastupitelského orgánu. Jejich ochranu tedy nelze zaměňovat s nárokem na mandát. Velikost takové relevantní menšiny je proměnlivá a záleží na politické přízni voličů, kdo jí právě je. Samotná existence volebních krajů ještě nedokládá, že je namířena proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje, neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý.

27. Stěžovatelce lze dát zapravdu v tom, že díky rozdělení České republiky do různých velkých volebních krajů dochází k tomu, že hlasy mají různou váhu v přepočtu na získané mandáty, což může vyvolávat zdání porušení rovnosti hlasů a zásahu do poměrného systému. Je třeba si však uvědomit, že přestože v jednotlivých krajích může docházet a nutně dochází ke zvýšení i přirozeného prahu pro získání mandátu, volby do Poslanecké sněmovny jsou celostátní a z tohoto pohledu je třeba uzavírací klauzuli v kombinaci s volebními kraji včetně zvýšených přirozených prahů v některých krajích posuzovat. Prakticky si totiž lze jen stěží představit situaci, kdy by politická strana při volbách do Poslanecké sněmovny získala na celostátní úrovni více než 5% hlasů, ale díky existenci vyšších přirozených prahů v menších volebních krajích by nedosáhla na žádný mandát.

28. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že ústavní stížností napadené rozhodnutí v testu ústavnosti bezezbytku obstálo, přičemž v podrobnostech na ně lze odkázat a navíc je třeba dodat, že v něm vyložené právní úvahy jsou propracovány velmi podrobně a argumentačně vyčerpávajícím způsobem, a to nejen v rovině podústavního práva. Podstata argumentace stěžovatelky přitom brojí výhradně proti aplikaci napadených zákonných ustanovení na její situaci, kdy ani netvrdí, že by Nejvyšší správní soud tato ustanovení aplikoval nedůvodně, chybně, či jakkoliv jinak excesivně. Přitom však, jak plyne ze shora uvedeného, ústavností těchto norem se Ústavní soud v minulosti již zabýval a jejich protiústavnost neshledal. Od tohoto závěru se Ústavní soud, respektuje zájem na stabilitě a předvídatelnosti vlastní judikatury, nehodlá v nyní projednávané věci jakkoliv argumentačně odchytil.

29. Podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu. Z citovaného ustanovení vyplývá, že návrh na zrušení zákona i jiného právního předpisu má akcesorickou povahu, protože jej lze podat pouze spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, vydanému na základě aplikace napadeného právního předpisu či jeho části. Z toho důvodu je-li ústavní stížnost sama zjevně neopodstatněná, je zjevně neopodstatněný i zmíněný akcesorický návrh. Nelze totiž požadovat zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení jen proto, že jeho aplikace byla v neprospěch stěžovatele, aniž by zasáhla do jeho základních práv a svobod.

30. Na tomto základě a shrnutím řečeného je namístě úsudek, že námitky stěžovatelky efektivně ústavněprávní roviny nedosahují a není důvod k zásahu Ústavního soudu. Ústavní soud proto posoudil ústavní stížnost jako návrh zjevně neopodstatněný, který podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu plénum usnesením odmítlo. O návrhu na zrušení

v záhlaví uvedených ustanovení volebního zákona včetně jeho přílohy rozhodl Ústavní podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

***Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.***

V Brně dne 19. srpna 2014

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/14 ze dne 19. 8. 2014**

K odmítavému usnesení pléna Ústavního soudu zaujímám odlišné stanovisko, neboť jsem přesvědčena, že právní úprava voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR napadená posuzovaným návrhem je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a proto návrhu mělo být vyhověno.

Většinové rozhodnutí jednotlivé námitky stěžovatelky řeší tím, že je posuzuje odděleně a ani u jedné z těchto námitek neshledává její neústavnost. Tato metodologie je však pro účely komplexního posouzení konformity právní úpravy voleb s ústavními zásadami – svobodnou soutěží politických sil, ochranou politických menšin, rovností hodnoty volebních hlasů a poměrností volebního systému – nedostatečná, neboť všechny zásahy narušující tyto ústavní zásady musí být posuzovány ve svém úhrnu či součtu (tak, jak to učinil Ústavní soud ve „velkém volebním“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000).

Neústavnost stěžovatelkou napadených ustanovení volebního zákona vyplývá z kumulace níže uvedených deficitů napadené právní úpravy:

- 1) Omezení svobodné soutěže politických sil a stran (zaručené článkem 5 Ústavy a článkem 22 Listiny) a poměrnosti voleb do Poslanecké sněmovny (zaručené článkem 18 odst. 1 Ústavy) celostátní pětiprocentní uzavírací klauzulí.
- 2) Omezení svobodné soutěže politických sil a stran, rovnosti hlasů (zaručené článkem 18 odst. 1 Ústavy a článkem 21 odst. 3 Listiny) a poměrnosti voleb do Poslanecké sněmovny přirozeným prahem, který ve dvou malých volebních obvodech (Karlovarském a Libereckém kraji) pravidelně přesahuje 10 % – takto vysoký přirozený práh v malých volebních obvodech kombinovaný s klasickým výpočtem D'Hontovým dělitelem (aniž by bylo zabráněno propadnutí hlasů odevzdaných v těchto krajích, například pomocí druhého skrutinia na celorepublikové úrovni) je zásahem do poměrnosti voleb i rovnosti váhy voličských hlasů.



- 3) Organizace voleb na krajském základě (respektováním teritoriálního principu reprezentace podle krajského zřízení) s přítomností dvou malých obvodů, při současném bezdůvodném ponechání umělé pětiprocentní uzavírací klauzule na celostátní úrovni.
- 4) Psychologický a mediální rozměr součtu působení umělé celostátní pětiprocentní uzavírací klauzule a současně více než desetiprocentního přirozeného prahu pro získání mandátu v malých krajích a odraz této reality na svobodnou soutěž politických stran a sil, ochranu politické menšiny (zaručenou článkem 6 Ústavy) a rovnost hodnoty hlasů voličů malých i velkých stran.
- 5) Aditivní uzavírací klauzule bránící efektivnímu uzavírání předvolebních koalic – opět jako zásah do svobodné soutěže politických stran a sil, ochrany politické menšiny a rovnosti hodnoty hlasů voličů velkých a malých stran.

## Ad 1)

Nález českého Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 aprobující ústavnost pětiprocentní uzavírací klauzule jako legitimního omezení poměrnosti volebního systému z důvodů integrační funkce voleb je přesvědčivý. Tento nález však byl přijímán v jiné době a ve vztahu k úplně jiné férově nastavené právní úpravě voleb – 8 přibližně stejných obvodů s nižším přirozeným prahem, Hagenbach-Bischoffova kvóta nechávající mandáty do druhého skrutinia (šance menších stran dosáhnout na dodatečné mandáty za zbytkové hlasy), aditivní uzavírací klauzule pro koalice (7 %, 9 %, 11 %) nižší než dnešní (10 %, 15 %, 20 %). V tehdejší realitě se ještě naplno neprojevil stále trvající deficit právní úpravy voleb, který by nastolil spravedlivější a poctivější podmínky volební kampaně (finanční limity, správní trestání volebních deliktů, respektování principu odstupňované rovnosti šancí v médiích).

Obávám se, že primárně považujeme celostátní umělou pětiprocentní uzavírací klauzuli za legitimní omezení rovnosti hlasů a poměrnosti voleb prostě proto, že ji mají i v Německu; jiná relevantní argumentace právě pro toto číslo vlastně není a z komparativní analýzy plyne, že se řada proporčních evropských volebních systémů bez umělé celostátní uzavírací klauzule obejde či ji má nižší (vyšší než 5 % mají jen v Rusku a Turecku). Pokud pak tvrdíme, že umělá uzavírací klauzule chrání náš politický systém před nestabilitou, ani pozorování politické scény tomu nenapovídají. Předchozí vlády padly vždy z důvodů rozporů ve velkých stranách, které „drží pohromadě“ často i kvůli obavě z nedodržení uzavírací klauzule. Topolánkova vláda vládla díky přeběhlíkům a padla díky poslancům z premiérové strany, Nečasova vláda v důsledku padla (respektive neudržela se pod jiným předsedou) zejména kvůli rozpadu Věcí veřejných. Strany, jimž v České republice primárně příliš vysoký práh brání ve vstupu do parlamentu (a např. 2 % hlasů by si vždy našly), jsou zelení, piráti, lidovci, případně ultraliberálové, tedy víceméně čitelné, kompaktní a v evropském prostoru standardní strany.

## Ad 2) a 3)

Různě velké volební obvody organizované podle krajského uspořádání jsou zásahem do rovnosti hlasů (máme vlastně tři typy volebních krajů, které generují různé výsledky – 4 kraje, v nichž se obsazuje 22 až 25 mandátů, 8 krajů po 10 až 14 mandátech a 2 kraje, kde se obsazuje 5 či 8 mandátů). Podle dosavadní judikatury (zejména usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, které odmítlo senátorský návrh argumentující obdobně jako nyní posuzovaný návrh spojený s ústavní stížností) Ústavní soud odůvodňuje tento zásah do rovnosti hlasů legitimním zájmem na teritoriálním principu reprezentace (podle krajského zřízení stanoveného ústavním zákonem). Jak již bylo výše uvedeno, malé volební obvody (Liberecký kraj s obvyklými osmi přidělovanými mandáty a Karlovarský kraj s pěti mandáty), odůvodněné krajským zřízením,

vytvářejí výrazně vyšší přirozený práh (10–15 %) pro získání mandátu. Zákodárce se jistě může rozhodnout, zda stanoví bariéry pro vstup do Poslanecké sněmovny na krajské, nebo naopak na celostátní úrovni. Pokud se ovšem rozhodl, že ve volebním systému bude vycházet ze samosprávného krajského uspořádání České republiky, a to i v otázce stanovení bariér pro postup do skrutinia, pak je už nesystémové, aby přidával další, celostátní bariéry, konkrétně v podobě celostátní uzavírací klauzule. Lze akceptovat, pokud zákonodárce znemožňuje vstup stranám, které jsou celorepublikově zcela malé, nebo lze akceptovat, pokud volební obvody odpovídají územím samosprávných krajů. Není ovšem podle mne akceptovatelné, aby politická strana musela získat určitý zisk celostátně, jiný zisk ve velkých krajích a ještě jiný v malých krajích. Zejména v malých volebních obvodech při takto nastavené volební formulaci podporující větší strany, údajně v zájmu vytvoření stabilních vlád, dochází k úvaze voličů (ta úvaha voličů jako by deformovala volební chování ještě před hlasováním), a ti pro malé strany nehlasují, protože v jejich volebním obvodu ještě nezvratněji než v obvodech velkých nemají šanci, a tím malé strany přicházejí o hlasy, které potřebují pro oněch celorepublikových 5 %, které ve velkých obvodech dosahují. Zdaleka nejhůř na tom tedy je politická strana, která se celostátně pohybuje těsně kolem pětiprocentní uzavírací klauzule a zároveň má největší podporu v malých volebních krajích. Ospravedlnění omezení zamířeno na politickou stranu právě pro tyto charakteristiky hledám opravdu marně. Efekt malých obvodů se samozřejmě ještě zhoršuje absencí nástroje, který by tyto nerovnosti mezi jednotlivými volebními obvody vykompenzoval na celostátní úrovni, například pomocí druhého skrutinia.

V součtu tedy tato situace (dva malé většintvorné obvody, v nichž je výrazně vyšší přirozený práh než umělá uzavírací klauzule, což u voličů v těchto obvodech podporuje obavu z propadnutí hlasů) vede k zásahu do svobodné soutěže, rovnosti hodnoty hlasů a voleb podle pravidel poměrného zastoupení. Svobodná soutěž politických stran a sil je totiž kombinací těchto faktorů deformována v neprospěch menších politických stran, zejména těch, které mají nadprůměrnou podporu v malých volebních obvodech, respektive v neprospěch jejich voličů v těchto malých krajích.

Ad 4)

Jak již bylo výše uvedeno, tak v malých volebních obvodech při většintvorném způsobu výpočtu začíná působit zmíněný psychologický efekt. K tomu malý přehled empirických dat v tabulkách:

*Tabulka č. 1: Podíl voličů, kteří hlasují pro strany s minimálně 10 % hlasů*

Rok	Typ kraje – počet mandátů		
	≥ 22	14–10	≤ 8
<b>2006</b>	81,4 %	83,3 %	81,5 %
<b>2010</b>	75,2 %	76,5 %	82,3 %
<b>2013</b>	65,0 %	67,2 %	68,8 %

*Tabulka č. 2: Podíl voličů, kteří hlasují pro strany s minimálně 5 % hlasů*

Rok	Typ kraje – počet mandátů		
	≥ 22	14–10	≤ 8
<b>2006</b>	94,0 %	94,1 %	93,5 %

<b>2010</b>	81,8 %	80,2 %	82,3 %
<b>2013</b>	86,6 %	88,3 %	87,0 %

Voliči v Karlovarském a Libereckém kraji (počet mandátů  $\leq 8$ ) mnohem častěji preferují strany s větší než desetiprocentní podporou než voliči v jiných krajích (viz tabulka č. 1). Přitom stejný pohled na strany s větší než pětiprocentní podporou už rozdíl podle velikosti krajů nedává (viz tabulka č. 2) – tam všichni voliči taktizují stejně bez ohledu na velikost kraje, protože klauzule funguje celostátně. Opět to potvrzuje výše uvedené tvrzení, že se dvě omezující opatření – umělá 5 % uzavírací klauzule a přirozený nad 10 % jdoucí práh ve dvou malých krajích – sčítají a tím zasahují do poměrnosti systému i rovnosti hlasů. K tomu ještě přistupuje již zmíněné nerespektování férového zastoupení menších stran ve veřejnoprávních médiích v době „horké kampaně“ a odlišné šance menších a chudších politických stran ufinancovat invazivní kampaň ve srovnání s podnikatelskými volebními uskupeními bez finančních limitů.

Shrnutí:

Stávající volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR obsahuje několik většintvorných prvků: celorepublikovou uzavírací klauzuli ve výši 5 %, nejpřísnější aditivní uzavírací klauzuli pro koalice, vysoký přirozený práh v malých volebních krajích, absenci limitů pro financování volební kampaně a nejasná pravidla pro vstup politických stran do mediálního prostoru. Jakkoli jednotlivě by každý z těchto nástrojů či deficitů patrně obstál jako souladný s ústavním pořádkem, společně představují porušení rovnosti a poměrnosti voleb a svobody politické soutěže. Je neospravedlnitelné a rozporné s rovností aktivního volebního práva, pokud je na tom volič malé strany v malém kraji hůře než volič téže strany ve velkém kraji; stejně tak je porušením rovnosti pasivního volebního práva, pokud je na tom hůře malá strana s těžištěm podpory v malých krajích než malá strana s těžištěm podpory ve velkých krajích. Díky absenci mechanismu, který by tyto nerovnosti vyrovnával (typicky druhé celorepublikové skrutinium), je pak deformován odraz společnosti v Poslanecké sněmovně, což je v rozporu s principem poměrnosti voleb do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna přestává být zrcadlem společnosti, neboť menší strany v malých krajích jsou pro toto zrcadlo „neviditelné“ a strana sama je pak na celorepublikové úrovni neodůvodněně „opticky menší“. Z věrného zrcadla společnosti se stává zrcadlo vypouklé a zkreslující. V kombinaci s nastavením financování politických stran a volební kampaně a přístupem do médií je pak znemožněna efektivní účast malých či nových stran ve volebním klání, leda by dokázaly svůj deficit „přeplatit“ enormními prostředky na vedení volební kampaně. Takový výsledek pokládám za rozporný se svobodou soutěže politických stran a sil a odporující samému smyslu voleb, které nemají být otevřeny pouze pro strany velké či bohaté, nýbrž i pro strany menší a chudší. A stejně tak možnost se efektivně účastnit férových voleb si zaslouží každý občan, i když zrovna nemá většinové volební preference a žije třeba v Liberci...

V Brně dne 19. srpna 2014

Kateřina Šimáčková

*Za správnost vyhotovení: H. Kyprová*