

U S N E S E N Í

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., a JUDr. Miroslavy Honusové ve věci navrhovatelky **Jsme Ostrava – Koalice strany zelených a Pirátů**, v řízení zastoupené Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Kolínská 1983/20, Praha 3 – Vinohrady, za účasti **1) Úřadu městského obvodu Ostrava-Moravská Ostrava a Přívoz** se sídlem nám. Dr. E. Beneše 6, Ostrava, **2) České strany sociálně demokratické**, jednající volebním zmocněncem D. L., **3) Ostravaka**, jednajícího volební zmocněnkyni Mgr. M. Ž., **4) ANO 2011**, jednajícího volebním zmocněncem R. V., **5) Komunistické strany Čech a Moravy**, jednající volební zmocněnkyní Ing. I. M., a **6) Občanské demokratické strany**, jednající volební zmocněnkyní M. F., **7) V. V.**, **8) JUDr. L. S.**, **9) S. S.**, Ostrava, **10) J. S.**, a **11) Ing. V. V.**, o neplatnost hlasování a o neplatnost volby kandidátů do Zastupitelstva městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, konaných ve dnech 10. – 11.10.2014,

t a k t o :

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným v zákonné lhůtě navrhovatelka napadla volbu v záhlaví uvedených kandidátů do Zastupitelstva městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, kteří získali svůj mandát ve volbách, konaných ve dnech 10. - 11. 10. 2014, a dále též i platnost hlasování v uvedených volbách (a to tvrzením o korupci

provázející hlasování).

Návrh obsahuje dva nosné důvody. Předně je to právní názor navrhovatelky, že 5% uzavírací klauzule, obsažená v ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZO“), je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Navrhovatelka proto také žádala, aby soud řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení citovaného ustanovení zákona. Druhým důvodem jsou tvrzené nezákonné manipulace při zjišťování výsledků voleb.

K tvrzeným nezákonným manipulacím při zjišťování výsledků voleb navrhovatelka uvedla, že jestliže maximum udělených hlasů je 35, dá se očekávat, že v průměru bude platných hlasů připadajících na jednu obálku kolem 30, což se i ve většině okrsků stalo. V některých okrscích však došlo k výraznějším odchylkám, a to nejen ve srovnání s jinými okrsky, nýbrž i ve srovnání s výsledky v roce 2010. „Podezřelé“ okrsky vykazují anomálie i ve výsledcích voleb do zastupitelstva celého statutárního města Ostrava. Mohlo se stát, že v případě, kdy byla voličem označena celá strana, nebyly sčítatelem vyznačeny hlasy u všech kandidátů této strany. Dále navrhovatelka poukázala na nápadný nepoměr hlasů pro navrhovatelku ve volbách do zastupitelstva obvodu a zastupitelstva města a na mediální zprávu, že ve volebním obvodu docházelo ke kupčení s hlasy. Proto se navrhovatelka domáhala přepočtu hlasovacích lístků v jí označených obvodech.

Dále v rozsáhlém zdůvodnění svého právního názoru o neústavnosti uzavírací klauzule navrhovatelka předestřela nejprve základní teze zakládající jí tvrzenou protiústavnost uzavírací klauzule. Uvedla, že klauzule omezuje 1) svobodnou soutěž politických sil demokratické společnosti, 2) rovnost hlasovacího práva všech voličů, 3) právo na přístup občanů k voleným funkcím za rovných podmínek, 4) právo občanů na územní samosprávu, přičemž takovéto omezení politických práv by bylo ústavně přípustné pouze za předpokladu, že by sledovalo legitimní cíl a bylo způsobilé tohoto cíle dosáhnout, že by bylo potřebné a zároveň by zákonodárcem zvolené řešení omezovalo práva zaručená ústavním pořádkem pouze v míře nezbytné pro dosažení sledovaného cíle (navrhovatelka odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2014-69 ze dne 24. 6. 2014). Navrhovatelka dále uvedla, že z důvodové zprávy k zákonu o volbách a ani ze záznamu procesu jeho přijímání nevyplývá, že by zákonodárce sledoval při zavádění klauzule určitý legitimní cíl, tvrdila, že není seznatelné, zda je klauzule způsobilá určitého legitimního cíle dosáhnout, z důvodové zprávy k zákonu a ani ze záznamu o procesu jeho přijímání nevyplývá potřebnost zavedení klauzule, nebyla doložena potřebnost legitimního cíle klauzule, omezení práv nejsou minimálním opatřením nezbytným pro dosažení cíle spočívajícího v dosažení takové míry integrace politické reprezentace, která by umožňovala funkční formaci většin.

Navrhovatelka dále v pasáži nazvané „Zrození uzavírací klauzule“ zmínila, že při přijímání zákona poslanec Tomáš Kvapil v parlamentní debatě upozornil na možný rozpor klauzule s ústavním pořádkem, přičemž s jeho výtkami se nikdo nevypořádal; parlamentní většina zavedení uzavírací klauzule ústavněprávně neodůvodnila. Žádné relevantní důvody se neobjevily ani v písemné důvodové zprávě k ZVZO. Navrhovatelka připomenula, že před přijetím ZVZO uzavírací klauzule v obecních volbách uplatňována nebyla, a proto by její zavedení bylo možno

považovat za ústavně konformní jen tehdy, pokud by předchozí úprava značně ztěžovala formaci většin; navrhovatelka je přesvědčena, že se nic takového před zavedením klauzule nedělo. Mimo to navrhovatelka upozornila, že i v případě znemožnění schopnosti určitého zastupitelstva přijímat rozhodnutí má stát k dispozici dostatek právních prostředků k tomu, aby určitá obec nepřestala být spravována. Nemůže proto platit teze, že plošné zavedení uzavírací klauzule pro všechny obce v České republice je minimálním opatřením nezbytným k tomu, aby vůbec mohla být přijímána rozhodnutí pro správu těchto obcí.

V následné pasáži svého návrhu navrhovatelka rozsáhle cituje z judikatury soudů ve věcech volebních. Ve vztahu k usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 360/98 ze dne 8. 12. 1998 a nálezu Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011 uvedla, že stejně jako byla v tomto usnesení zkoumána z hlediska ústavnosti odchylka v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva ve vztahu k počtu obyvatel volebních obvodů, měla by být zkoumána i ve vztahu k uzavírací klauzuli; uzavírací klauzule a poměr velikosti volebních obvodů jsou rovnocennými aspekty ovlivňujícími volební systém a mělo by se jim dostat ze strany ústavního soudnictví téže pozornosti. Navrhovatelka dále uvedla, že si je vědoma toho, že Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03 ze dne 25. 8. 2004 vyslovil soulad uzavírací klauzule v komunálních volbách s ústavním pořádkem, nicméně i tam zdůraznil potřebu poměřování, zda omezení rovnosti volebního práva uzavírací klauzulí je přiměřené sledovanému cíli funkční integrace politické reprezentace. Podstatné pasáže navrhovatelka dále cituje i z usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2014-69 ze dne 24. 6. 2014, jímž byl Ústavnímu soudu předložen návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. V něm Nejvyšší správní soud připomenul zásady týkající se uplatňování uzavírací klauzule a dospěl k závěru, že ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu postrádá tato klauzule objektivní a rozumné důvody; i kdyby mohla přispět k dosažení legitimního cíle (integrace politické reprezentace), není řešením v demokratické společnosti nezbytným, neboť její roli na úrovni České republiky dostatečně sehrává tzv. přirozený práh. K aplikaci pětiprocentní uzavírací klauzule na komunální volby se negativně vyjádřili ve svém nesouhlasném stanovisku k citovanému nálezu Pl. ÚS 52/10 Eliška Wagnerová a František Duchoň, kteří uvedli mj., že *„pro závěr, že omezovací pětiprocentní klauzule není v daném případě bezpodmínečně nutná, svědčí specifická povaha obecních voleb, v níž se neprojevuje bezpodmínečná nutnost uplatňovat princip integrace, který ospravedlňuje normování uzavírací klauzule, resp. nikoliv bez dalšího. [...] Nutnost zavedení pětiprocentní klauzule podložená zjištěnými fakty a jejich právním hodnocením je v první řadě věcí Parlamentu, který musí pečlivě vážit reálné možnosti roztříštění volebních sil vedoucí až k reálně předpověditelné neakceschopnosti zastupitelstev. Znovu je ovšem třeba zdůraznit, že nesmí jít jen o teoretizující úvahy, nýbrž o reálné opřené závěry. Právě ve volebním zákonodárství totiž existuje opravdové riziko, že ani ta která parlamentní většina nemusí být vedena úvahami vztaženými k veřejnému zájmu, nýbrž bude motivována udržením vlastní moci.“*

Závěrem navrhovatelka poukázala na disproporci v napadené volbě, kde KSČM postačilo na jeden mandát 4 828 hlasů, kdežto navrhovatelka s 11 920 hlasy nezískala mandát ani jediný. Uvedla též, že z nedávného průzkumu veřejného mínění vyplývá, že ze všech voleb přikládají čeští voliči největší důležitost právě volbám komunálním. Jsou to právě volby do zastupitelstev obcí, kde se často formují

lokální sdružení, autenticky reprezentující aktivní občanskou společnost dané obce. Různé obce mají rozdílné demografické složení a jiné názorové spektrum, k jejichž spravedlivému průmětu do zastupitelského orgánu obce slouží nejlépe systém poměrného zastoupení s tzv. přirozeným prahem. Jednotná umělá uzavírací klauzule nerespektuje specifické zvláštnosti jednotlivých obcí. Není možno nahlížet na zastupitelstva obcí stejně jako na Poslaneckou sněmovnu, která rozhoduje o záležitostech celostátních (někdy i mezinárodních) a kde se strany drží podstatně pevněji svých ideologických základů. Nakonec namátkovým výběrem obcí navrhovatelka poukazuje na to, že i navzdory uzavírací klauzuli zasedlo po volbách v roce 2010 v různých obcích i 8 uskupení v zastupitelstvu a 6 v radě, aniž to mělo vliv na akceschopnost daných obcí.

Se zřetelem ke shora uvedené argumentaci navrhovatelka navrhl, aby byla věc předložena Ústavnímu soudu a po zrušení uzavírací klauzule Ústavním soudem byla prohlášena za neplatnou volba těch kandidátů, kteří byli zvoleni právě díky aplikaci této klauzule a naopak za zvolené byli vyhlášeni ti kandidáti, kteří by mandát získali přepočtem odevzdaných hlasů bez uplatnění uzavírací klauzule.

Ostatní účastníci se k návrhu nevyjádřili.

Podle § 60 odst. 2 ZVZO může návrh na neplatnost hlasování podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování.

Podle § 60 odst. 4 ZVZO může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.

Ze stránek Českého statistického úřadu www.volby.cz soud zjistil, že v Moravské Ostravě a Přívoze bylo ve volbách do zastupitelstva, konaných ve dnech 10. - 11. 10. 2014, voleno 35 zastupitelů. Navrhovatelka získala 11 920 hlasů, což představuje 4,99 % všech odevzdaných platných hlasů.

Pokud se týče navrhovatelkou vyjádřené domněnky o nezákonné manipulaci při zjišťování výsledků voleb na základě statistických zjištění, pak má soud za potřebné uvést nejprve obecné zásady vztahující se k volebnímu přezkumu, jež formuloval Ústavní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 uvedl, že platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů; předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Volební soud může rozhodnutí voličů jako suveréna změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát.

Z hlediska těchto principů přezkumu voleb soudní mocí návrh neobstojí. Samotné statistické údaje a poukazy na rozdíly mezi jednotlivými volebními okrsky není možno považovat za relevantní tvrzení pro zpochybnění výsledků voleb. Pouhé tvrzení o statistických rozdílech v hlasování bez dalších významných indicií pro nutnost přepočtu hlasů soudem nepostačuje (srov. obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 82/2006-51 ze dne 28. 11. 2006). Ani relativně těsný rozdíl hlasů mezi volebními stranami nemůže zpochybnit výsledky voleb, neboť jde

o obecné tvrzení vycházející ze statistických údajů (srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 144/2014 ze dne 11. 11. 2014). Podle § 17 odst. 2 věty první ZVZO každá volební strana jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva obce, může delegovat nejpozději do 30 dnů přede dnem voleb jednoho člena a jednoho náhradníka do okrskové volební komise v každém volebním okrsku, ve kterém se do příslušného zastupitelstva volí. Podle § 40 odst. 6 ZVZO každý člen okrskové volební komise může nahlížet do hlasovacích lístků. Předseda okrskové volební komise kontroluje správnost sčítání hlasů. Bylo tedy na navrhovatelce, aby její členové volební komise dbali o správnost sčítacího procesu a případně zaznamenali konkrétní indicie, svědčící o nezákonnosti v rámci tohoto procesu, které by předložili soudu. Není úlohou soudu suplovat roli okrskových volebních komisí a přepočítávat hlasy bez relevantních návrhových tvrzení. Návrhová tvrzení pohybující se v rovině domněnek a spekulací soudu nedávají možnost posuzovat, zda k poškození navrhovatele došlo a zda mohlo mít vliv na volební výsledky. Totéž platí o kusém, zcela obecném a žádnými konkrétními tvrzeními nepodloženém tvrzení o kupčení s hlasy.

Návrh byl proto v části, v níž se navrhovatelka domáhala vyslovení neplatnosti hlasování, shledán nedůvodným.

Podle § 45 odst. 1 ZVZO Český statistický úřad ze zápisů o průběhu a výsledku hlasování předaných podle § 43 okrskovými volebními komisemi zjistí, kolik hlasů bylo odevzdáno pro každého kandidáta na kandidátní listině a kolik pro každou kandidátní listinu. Dále zjistí celkový počet platných hlasů pro všechny kandidátní listiny a která z kandidátních listin získala méně než 5 % z celkového počtu platných hlasů poděleného voleným počtem členů zastupitelstva a vynásobeného počtem jejích kandidátů, nejvýše však voleným počtem členů zastupitelstva; k takovýmto kandidátním listinám a hlasům pro ně odevzdaným se při dalším zjišťování výsledků voleb a přidělování mandátů již nepřihlíží. Zjistí-li Český statistický úřad, že do dalšího zjišťování výsledků voleb nepostupují alespoň 2 kandidátní listiny, snižuje se hranice 5 % postupně vždy o 1 % až do splnění uvedené podmínky. Dále zjistí, zda bude takto obsazena alespoň nadpoloviční většina mandátů, popřípadě celkový počet přidělených mandátů bude v rámci celé obce větší než 5. Nebude-li uvedená podmínka splněna, snižuje dále procentní hranici postupně vždy o další procento až do splnění i této druhé podmínky. Byla-li pro volby do příslušného zastupitelstva podána 1 kandidátní listina, k hranici 5 % se nepřihlíží. Poté dělí celkový počet platných hlasů, který obdržela postupující kandidátní listina, postupně čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o jedno vyšším tak, aby počet dělicích operací odpovídal počtu kandidátů, kteří jsou na kandidátní listině.

Uvedené ustanovení zabudovává do procesu přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty členů zastupitelstva omezující klauzuli, jejíž základní (a zároveň maximální) výše činí 5 %.

K problematice omezujících klauzulí se Ústavní soud vyjádřil (v kontextu parlamentních voleb) v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 z 2. dubna 1997, kde uvedl, že „cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetá s principem diferenciací princip integrace...“ Z hlediska principu reprezentativní demokracie pak

je dle Ústavního soudu „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 roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému »přemnožení« politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb. Vždy je také třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve Sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli.“ Na uvedených závěrech Ústavní soud setrvává až do současnosti (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/14 ze dne 19. srpna 2014).

Je zjevné, že volby parlamentní a volby komunální mají nejen své styčné charakteristiky, ale též i odlišnosti. Nicméně principy přípustnosti pětiprocentní uzavírací klauzule, platné pro volby parlamentní, byly Ústavním soudem *mutatis mutandis* akceptovány i pro oblast voleb komunálních.

V usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03 ze dne 25. srpna 2004 Ústavní soud uvedl: „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 diferenciace při rozdělování mandátů nevyhnutelné a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciace 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. Rozhodující pro ústavněprávní akceptaci dané metody v mantinelech přípustné omezovací klauzule je dle přesvědčení Ústavního soudu v tomto směru to, že k přidělování hlasů ve volbách do zastupitelstev obcí dochází na základě dopředu stanovené a transparentní techniky volební reprezentace. Je nutné konstatovat, že pravidla volební aritmetiky jsou pro všechny subjekty, soutěže se účastníci, stejná a rovná. Záleží pak pouze na těchto subjektech, jakou zvolí volební taktiku, protože volební pravidla dopředu znají (nebo mají rovnocennou možnost je poznat).“ Uvedené závěry pak zopakoval následně v usnesení sp. zn. II. ÚS 59/03 ze dne 23. září 2004. Pochybnosti o ústavnosti aplikace 5% uzavírací klauzule na komunální volby nevzešly ani krajským soudům rozhodujícím ve věcech návrhů na neplatnost voleb či hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta v komunálních volbách (srov. např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – po- bočky v Pardubicích č. j. 52 A 95/2014-23 ze dne 11. 11. 2014).

Soud nepřehlédl skutečnost, že navrhovatelka je s judikaturou aprobující uzavírací klauzuli seznámena, a přesto je přesvědčena o jejím rozporu s ústavním

pořádkem. Navrhovatelce je třeba přisvědčit v tom, že problematika uzavíracích klauzulí patří v oblasti ústavní ochrany volebního práva k vysoce kontroverzním tématům, a to nejen na národní úrovni, nýbrž i na úrovni mezinárodní. Rovněž judikatura v této oblasti nepostrádá dynamiku. Na národní úrovni představuje určitý průlom do dosavadní akceptace uzavírací volební klauzule na všech úrovních usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2014-69 ze dne 24. 6. 2014, jímž byl Ústavnímu soudu předložen návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu; Nejvyšší správní soud v něm argumentuje i judikaturou Spolkového ústavního soudu, jenž pro volby do Evropského parlamentu zrušil jak pětiprocentní uzavírací klauzuli (*Sperrklausel*), tak i následně uzákoněnou klauzuli tříprocentní. Soudy v těchto případech pečlivě váží podobnosti i rozdílnosti mezi volbami do národního zákonodárného sboru a volbami do Evropského parlamentu. Uzákonění uzavíracích klauzulí historicky sledovalo primárně integrační funkci ve vztahu k národním zákonodárným sborům, kdy reagovalo na politickou realitu meziválečného období. Tehdy roztržičnost politické reprezentace vedla buď k naprosté paralýze zákonodárného sboru (jako tomu bylo v případě Výmarské republiky) či k nezanedbatelnému ztížení jeho fungování (jako tomu bylo v případě Republiky československé). Charakteristiky a úkoly národního zákonodárného sboru nelze však mechanicky přenášet na jiné zastupitelské orgány, ale vždy je nutno vážit principy diferenciací a principy integrace ve vztahu k povaze a úkolům toho kterého zastupitelského sboru.

Se zřetelem k této skutečnosti přistoupil krajský soud i k argumentaci navrhovatelky, která se snaží dovodit, že rozdílné postavení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a zastupitelstev obcí činí závěry ústavního soudu o přijatelnosti uzavírací klauzule pro komunální volby nepoužitelné.

Dříve však, než soud zhodnotí jednotlivé argumenty navrhovatelky, má za potřebné uvést zcela zásadní rozdílnost mezi volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a volbami do zastupitelstev obcí, kterou navrhovatelka opomenula. Jmenovitě jde o to, že Ústava ČR v čl. 18 zakotvuje výslovně, že volby do Sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení. Ve vztahu k zastupitelstvům obcí však na ústavní úrovni poměrnost volebního systému jako jeden z parametrů voleb stanovena není. Tato skutečnost posouvá ústavněprávní rozměr celé otázky přípustnosti (a případné výše) uzavírací klauzule do zcela jiné roviny, než je tomu případě Sněmovny. Jak uvedl Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07 ze dne 16. 8. 2007, „*ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy stanoví pouze, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Volební formule ústavně předepsána není, a tak nelze než vyvodit, že bylo ponecháno na vůli obyčejného zákonodárce, zda při volbách do obecních zastupitelstev dá přednost většinovému volebnímu systému nebo systému zastoupení poměrného (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94, ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno)*. Již z této skutečnosti je zcela zřejmé, že zásadu rovného volebního práva 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. Nutno dodat, že posledně uvedená zásada se do určité míry projevuje v systému poměrného zastoupení, ovšem i zde jen do jisté míry, neboť vždy dochází k propadnutí určitého počtu hlasů (tedy k situaci, kdy hlas nemá žádnou váhu), je-li

pak stanovena 5% uzavírací klauzule, jako je tomu v zákoně č. 491/2001 Sb., je počet propadených hlasů poměrně vysoký. [...] Možno podotknout, že pokud by zákonodárce zakotvil do zákona volební systém většinový, jak mu to Ústava umožňuje, mělo by to dopad na reprezentaci politických subjektů v zastupitelstvu daleko zásadnější (teoreticky si pak lze představit situaci, že by strana, která by z celkového hlediska obdržela téměř 50 % hlasů, ne získala jediný mandát).“

Na všechny námitky neústavnosti uzavírací klauzule je třeba nahlížet právě optikou toho, že poměrnost volebního systému pro komunální volby není na ústavní úrovni zakotvena. To samozřejmě neznamená, že zákonodárci přísluší naprostá libovůle při normování volební formule pro komunální volby, ale znamená to, že pokud na pomyslné misce vah odlišnost obecního zastupitelstva co do jeho funkcí a pravomocí oproti funkcím a pravomocem Sněmovny vychyluje váhy na stranu protiústavnosti, tak na druhé straně absence volební formule pro komunální volby v ústavním pořádku ČR vychyluje tyto váhy zpět na stranu ústavní konformity.

Pokud se týče argumentace okolnostmi přijetí ZVZO, kde absentovalo v důvodové zprávě či v parlamentní rozpravě zhodnocení souladnosti navržené úpravy či analýza reálných dopadů předchozí absence uzavírací klauzule na politický systém, pak soud zdůrazňuje, že zákonodárce vyjadřuje svou vůli závazně toliko slovy zákona. Okolnosti provázející přijetí určitého zákona (*occasio legis*) zajisté mohou být podpůrným výkladovým vodítkem, ale právě jen vodítkem podpůrným. Lze-li dovodit smysl dané úpravy z jejího zákonného textu, nezpůsobuje absence jejího vyjádření v legislativních materiálech protiústavnost. Bylo by jisté pro účastníky i soud lépe, kdyby existovala politologická studie srovnávající komunální volby před zavedením uzavírací klauzule a po jejím zavedení. Protože žádná taková studie soudu předložena nebyla, ani mu není známa, nemůže činit závěry na základě buďto jen domněnky o tom, že předchozí úprava práci zastupitelstev značně neztěžovala, či na základě náhodně vybraných obcí, kde i po zavedení uzavírací klauzule nalezl reprezentaci v zastupitelstvu vysoký počet politických subjektů.

Pokud navrhovatelka dovozovala z judikatury týkající se volebních obvodů, že by obdobným způsobem měla být podrobena testu ústavnosti i uzavírací klauzule, pak k tomu soud poznamenává, že citovaných případech Ústavní soud zkoumal, zda určitý způsob stanovení volebních obvodů nezvýší práh pro vstup do zastupitelstva nepřiměřeným způsobem nad hranici stanovenou uzavírací klauzulí; samu klauzuli měl za danou a od ní odvíjel své úvahy o volebních obvodech. Navíc volební obvody mohou založit nerovnost hlasů již při samotné volbě, kdežto uzavírací klauzule až při přepočtu hlasů na mandáty.

Dovolávala-li se navrhovatelka judikatury týkající se voleb do Evropského parlamentu, pak je třeba říci, že v rámci institucí EU Parlament toliko spolupůsobí jak při legislativní činnosti, tak při kreaci exekutivních orgánů, naproti tomu na úrovni obce je výlučně zastupitelstvo nadáno jak pravomocí normotvornou, tak i pravomocí ustavit exekutivní orgány obce (radu či starostu).

Uvádí-li navrhovatelka značnou variabilitu mezi demografickým složením a názorovým spektrem v různých obcích, pak k tomu soud podotýká, že silnější význam občanské společnosti a nižší význam politických stran či jiných subjektů definovaných ideologicky je typicky spíše pro menší obce. Jsou to ale právě ty obce,

kde se uzavírací klauzule vůbec neuplatní! Jak vyplývá z ustanovení § 68 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, ve znění pozdějších předpisů, počet zastupitelů vyšší než 20 mohou mít jen obce s počtem obyvatel vyšším než 3 000. Znamená to, že v drtivé většině obcí v ČR se uzavírací klauzule vůbec neuplatní, neboť tzv. přirozený práh, daný počtem zastupitelů, je vyšší než 5 %. A jsou to právě obce s počtem obyvatel v řádu tisíců a vyšším, kde sociální realita nabývá podob obdobných realitě voleb do větších územních celků či do voleb celostátních.

Jestliže navrhovatelka argumentovala, že i v případě znemožnění schopnosti určitého zastupitelstva přijímat rozhodnutí má stát k dispozici dostatek právních prostředků k tomu, aby určitá obec nepřestala být spravována, pak k tomu soud uvádí, že sice navrhovatelka nespecifikovala, jaké prostředky má na mysli, nicméně vezmeme-li v úvahu nástroje zakotvené v obecním zřízení, pak všechny vykazují daleko vyšší demokratický deficit, než je volba zastupitelského orgánu modifikovaná uplatněním uzavírací klauzule.

Protože soud nedošel k závěru, že by ustanovení § 45 odst. ZVZO bylo v rozporu s ústavním pořádkem, neměl důvod věc předložit Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Z téhož důvodu byl návrh v souladu s ustanovením § 90 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnut.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Toto usnesení nabývá právní moci vyvěšením na úřední desku soudu.

V Ostravě dne 13. listopadu 2014

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu