

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy Josefa Baxy (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatele: **Mgr. J. P.**, za účasti: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Ing. Jan Zahradil**, **3) Ing. Evžen Tošenovský**, **4) Ing. Veronika Vrecionová**, **5) RNDr. Alexandr Vondra**, **6) Ing. Kateřina Konečná**, **7) JUDr. Jiří Pospíšil**, **8) JUDr. Stanislav Polčák**, **9) RNDr. Luděk Niedermayer**, **10) Bc. Marcel Kolaja**, **11) Bc. Markéta Gregorová**, **12) Mgr. Mikuláš Peksa**, **13) MUDr. Ivan David, CSc.**, **14) Ing. Hynek Blaško**, **15) Dita Charanzová**, **16) Martina Dlabajová**, **17) Ing. Martin Hlaváček**, **18) Ing. Radka Maxová**, **19) Ing. Ondřej Knotek**, **20) Ing. Ondřej Kovařík**, **21) Mgr. Tomáš Zdechovský**, a **22) Ing. Michaela Šojdrová**, v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů - účastníků 2) až 22) ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 24. a 25. května 2019,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Volební stížnost

[1] Dne 7. června 2019 Nejvyšší správní soud obdržel návrh (volební stížnost), prostřednictvím něhož se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 24. a 25. května 2019. Namítá porušení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“), a čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) způsobem, který „mohl ovlivnit výsledky těchto voleb“.

[2] Odkazovaná ustanovení Listiny stanoví princip rovnosti, podle něhož má každý volič jeden hlas a váha všech hlasů je stejná. Navrhovatel se domnívá, že vzhledem ke konstrukci § 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu není tento ústavní požadavek dodržen ve vztahu k českým státním občanům, kteří se nacházejí v období konání voleb mimo území České republiky. Navrhovatel odkazuje pro srovnání na skutečnost, že § 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu neodpovídá svou konstrukcí § 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), ani § 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky (dále jen „zákon o volbě prezidenta“), čímž neodůvodněně zabráňuje českým státním občanům pobývajícím dočasně nebo dlouhodobě v zahraničí ve výkonu jejich ústavně zaručeného práva volit.

[3] Navrhovatel se v době konání voleb z důvodu výkonu pracovní stáže u Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) nacházel v Bruselu, tj. v Belgii, což dokládá potvrzením Evropské komise o přijetí na tuto stáž. Velvyslanectví České republiky, které sídlí v Bruselu, tvoří zvláštní stálý volební okrsek jak ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, tak ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o volbě prezidenta. V případě voleb do Evropského parlamentu však bylo navrhovateli absurdně zabráněno ve výkonu jeho volebního práva, ačkoliv u ostatních typů voleb je zvláštní stálý volební okrsek v daném místě veden. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na čl. 1, 2 a 8 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976, ve znění rozhodnutí Rady (ES, Euratom) 2002/772 ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 (dále jen „Akt o volbě členů“), z nichž dovozuje, že vyloučením zvláštních stálých volebních okrsků z voleb do Evropského parlamentu došlo v rozporu s Aktem o volbě členů k zásahu do zásad poměrného zastoupení.

[4] Dále podotýká, že podle dat Českého statistického úřadu během posledních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 20. a 21. října 2017 bylo mimo území České republiky na zastupitelských úřadech odevzdáno 10 494 platných hlasů a u volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 ve 2. kole celkem 17 471 platných hlasů. Tento počet by u teoretického příkladu stejného počtu hlasů u voleb do Evropského parlamentu představoval více než 0,73 % platných hlasů, které by hned u několika stran a hnutí mohly rozhodnout o jiném počtu získaných mandátů nebo nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů. Uvedené srovnání tedy vypovídá o značném počtu českých občanů, kterým bylo stejně jako navrhovateli neopodstatněně zabráněno ve výkonu jejich ústavně zaručeného práva volit, což v konečném důsledku téměř jistě ovlivnilo výsledek proběhnuvších voleb do Evropského parlamentu.

[5] Navrhovatel považuje způsob provedení napadených voleb za rozporný s čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, které zaručují ústavní princip rovnosti volebního práva, přičemž v případě voleb do Evropského parlamentu bylo právo podílet se na správě veřejných věcí volbou svých zástupců navrhovateli a stejně tak dalším několika tisícům českých občanů v zahraničí znemožněno. V tomto smyslu se tedy jednalo i o porušení § 2 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu. S ohledem na význam voleb v demokratické společnosti je navrhovatel přesvědčen, že se jedná o závažné porušení, které mělo vliv na omezení rovnosti volebního práva a na konečný výsledek voleb, a odůvodněně proto

vyvolává pochybnost o tom, zda volby a jejich výsledky byly projevem skutečné vůle všech voličů. Navrhovatel současně žádá o předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Vzhledem k přesahu do unijního práva navrhovatel rovněž žádá o předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

II. Vyjádření Státní volební komise

[6] Nejvyšší správní soud postoupil návrh k vyjádření Státní volební komisi. Ta poukázala na právní úpravu voleb do Evropského parlamentu. Akt o volbě členů v platném znění neupravuje hlasování občanů EU v zahraničí, zákon o volbách do Evropského parlamentu je tak plně v souladu s unijní úpravou.

[7] K námitce rozporu právní úpravy se zásadou poměrného zastoupení Státní volební komise uvedla, že účelem této zásady je, aby byl členskými státy zvolen poměrný volební systém (v souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii), tj. systém, kde se ve volebním obvodu, který musí být vícemandátový, dělí mandáty (přibližně) v poměru odpovídajícím poměru hlasů odevzdaných jednotlivým kandidátním listinám. Tento požadavek zákon o volbách do Evropského parlamentu reflektuje v § 47 a 48. Zakotvení způsobu provedení aktivního volebního práva nemá podle názoru Státní volební komise na tuto zásadu vliv.

[8] Českou ústavní rovinu představuje čl. 21 Listiny, který mj. uvádí, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. V tomto případě zákon o volbách do Evropského parlamentu, u kterého se zákonodárce rozhodl nezakotvovat hlasování na zastupitelských úřadech. Komparace s úpravou voleb do Poslanecké sněmovny a volby prezidenta není podle Státní volební komise na místě, neboť volby do Evropského parlamentu jsou specifické v tom, že je volen zákonodárný orgán Evropské unie a hlasování probíhá ve všech členských státech. Volič může tudíž hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu z jakéhokoli členského státu (za splnění určitých zákonných podmínek nastavených v jednotlivých členských zemích).

[9] Zvolenou úpravou přitom není dotčeno ani volební právo voličů, kteří jsou v zahraničí zapsáni u zastupitelského úřadu. Volič může požádat zastupitelský úřad o voličský průkaz, na základě kterého může hlasovat v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky. Neobstojí ani navrhovatelova námitka komparace s jinými druhy voleb. Ve volbách do Senátu je zvolena totožná úprava jako ve volbách do Evropského parlamentu. Rovněž ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí není hlasování v zahraničí umožněno a právní úprava neumožňuje voličům zapsaným ve zvláštních seznamech na zastupitelských úřadech ani hlasovat na území České republiky na základě voličského průkazu. Státní volební komise závěrem poukazuje rovněž na skutečnost, že hlasování v zahraničí na svých zastupitelských úřadech neumožňují ve volbách do Evropského parlamentu i další státy (Slovenská republika, Irsko, Malta).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Podle § 57 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního

předpisu, kterým je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), *každý volič zapsaný do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu nebo do výpisu z něj a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina byla pro volby do Evropského parlamentu na území České republiky zaregistrována, (dále jen "navrhovatel"). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.* Podle § 57 odst. 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, *má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby tohoto kandidáta.*

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrh je podán osobou oprávněnou a obsahuje všechny zákonné náležitosti, návrh je tedy přípustný a projednatelný.

[12] Soud dále posuzoval důvodnost návrhu a zkoumal otázku, zda v projednávané věci byla porušena ustanovení zákona o volbách do Evropského parlamentu nebo jiných předpisů, které se vážou k volebnímu procesu, způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby v záhlaví uvedených kandidátů.

[13] Návrh není důvodný.

a) Unijní právní úprava

[14] Podle čl. 39 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) má každý občan Unie *právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.* Podle čl. 39 odst. 2 Listiny EU jsou členové Evropského parlamentu *voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním.*

[15] Podle čl. 10 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (SEU) je fungování Unie *založeno na zastupitelské demokracii.* Podle čl. 10 odst. 2 SEU jsou občané na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Podle čl. 10 odst. 3 SEU má každý občan *právo podílet se na demokratickém životě Unie.*

[16] Podle čl. 14 odst. 2 SEU se Evropský parlament skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. *Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.* Podle čl. 14 odst. 3 SEU jsou členové Evropského parlamentu *voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním.*

[17] Podle čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) mají občané Unie *právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.* Aniž je dotčen čl. 223 odst. 1 SFEU (který stanoví postup pro přijetí ustanovení nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům) a pravidla přijatá k jeho provedení, má podle čl. 22 odst. 2 SFEU *každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním*

příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

[18] Základní ustanovení pro provedení voleb do Evropského parlamentu obsahuje Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 (Úř. věst. L 278, 8. 10. 1976, s. 5) a dále novelizován rozhodnutím Rady (ES, Euratom) 2002/772 ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 (Úř. věst. L 283, 21. 10. 2002, Zvl. vyd. 1/4, s. 137).

[19] Podle čl. 1 odst. 1 Aktu o volbě členů jsou v každém členském státě členové Evropského parlamentu *voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů*. Podle odst. 2 tohoto ustanovení mohou členské státy umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy postupem, který stanoví. Podle odst. 3 tohoto ustanovení volby probíhají *všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné*.

[20] Podle čl. 2 Aktu o volbě členů mohou členské státy podle své konkrétní vnitrostátní situace *zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, aniž tím je celkově dotčen poměrný charakter volebního systému*. Článek 8 Aktu o volbě členů pak upravuje vztah k vnitrostátnímu právu 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*.

[21] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že rozhodnutím Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 (Úř. věst. L 178, 16. 7. 2018, s. 1), byla některá ustanovení Aktu o volbě členů změněna. Rozhodnutí však dosud nevstoupilo v platnost v souladu s čl. 2 tohoto rozhodnutí. Ve shora citovaných ustanoveních Aktu o volbě členů se tímto rozhodnutím nic zásadního nemění. Je ovšem vhodné poukázat na nově vložený čl. 4a Aktu o volbě členů, podle něhož *[č]lenské státy mohou ve volbách do Evropského parlamentu poskytnout možnost hlasování s předstihem, korespondenčního hlasování a elektronického a internetového hlasování. Pokud tak učiní, přijmou opatření, která jsou dostatečná zejména k zajištění spolehlivosti výsledku, tajnosti hlasování a ochrany osobních údajů v souladu s použitelným právem Unie*. Do Aktu o volbě členů je shora uvedeným rozhodnutím rovněž nově vložen čl. 9a, podle něhož *[č]lenské státy mohou v souladu se svými vnitrostátními volebními postupy přijmout nezbytná opatření, která těm jejich občanům, již pobývají ve třetích zemích, umožní hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu*.

[22] Konečně směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů

Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. L 329, 30. 12. 1993, Zvl. vyd. 20/1, s. 7), ve svém čl. 1 odst. 1 *stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou ve volbách do Evropského parlamentu vykonávat právo volit a být volen*. Podle čl. 1 odst. 2 se tato směrnice *nedotýká předpisů jednotlivých členských států upravujících právo volit a být volen jeho státních příslušníků, kteří mají bydliště mimo jeho volební obvod*.

b) Česká právní úprava

[23] Podle čl. 21 odst. 1 Listiny *[o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*. Podle čl. 21 odst. 3 Listiny *[v]olební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon*.

[24] Podle § 2 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby *konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení*. Podle odst. 3 tohoto ustanovení *[p]ro volby do Evropského parlamentu tvoří území České republiky jeden volební obvod*. Podle odst. 4 tohoto ustanovení *[h]lasování do Evropského parlamentu probíhá na území České republiky ve stálých volebních okrscích vytvořených podle zvláštního právního předpisu*.

[25] Podle § 3 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby konají v posledním roce funkčního období Evropského parlamentu. Podle odst. 2 téhož ustanovení *[v]olby do Evropského parlamentu konané na území České republiky vyhláší prezident republiky, a to na základě rozhodnutí Rady Evropské unie nejpozději 90 dnů před jejich konáním*. Podle § 3 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby *na území České republiky konají ve 2 dnech, jimiž jsou pátek a sobota. V první den voleb začíná hlasování ve 14.00 hodin a končí ve 22.00 hodin. Ve druhý den voleb začíná hlasování v 8.00 hodin a končí ve 14.00 hodin. Dnem voleb se podle tohoto zákona rozumí první den voleb, nestanoví-li tento zákon jinak*.

[26] Podle § 30 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu zastupitelský úřad vydává *voliči, který je státním občanem České republiky, má bydliště v jeho územním obvodu a je zapsán ve zvláštním seznamu voličů vedeném tímto zastupitelským úřadem, voličský průkaz*. Podle § 30 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu *voličský průkaz opravňuje voliče ve dnech voleb do Evropského parlamentu k hlasování v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky*.

c) K žádosti o podání předběžné otázky

[27] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda je předmětem řízení otázka výkladu unijního práva ve smyslu čl. 267 SFEU, která by zakládala povinnost soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se o takovou otázku v projednávané věci nejedná.

[28] Ze shora citované unijní právní úpravy vyplývá, že právo Evropské unie nestanoví právo volit ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelském úřadě členského státu v zahraničí. Unijní právo především garantuje právo občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, volit a být voleni v tomto členském státě. To však není případ navrhovatele, který má podle všeho bydliště na území České republiky a pouze v době voleb do Evropského parlamentu dočasně pobýval v Bruselu.

[29] Z čl. 8 Aktu o volbě členů, který upravuje vztah k vnitrostátnímu právu, pak jednoznačně vyplývá, že s výhradou ustanovení tohoto Aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy, které případně mohou, pokud je to vhodné, zohledňovat zvláštnosti v členských státech. Všechny členské státy podle čl. 8 Aktu o volbě členů musí uplatňovat systém založený na poměrném zastoupení a vnitrostátními předpisy celkově nesmí být tento poměrný charakter volebního systému dotčen. Plně v souladu s Aktem o volbě členů však členské státy mohou upravit některé aspekty způsobu provedení voleb, jakož i aktivního a pasivního volebního práva, zcela odlišně. A volby do Evropského parlamentu skutečně jsou v tomto ohledu značně mnohotvárné (viz body [30] až [37] níže; v podrobnostech srov. rovněž analýzu Bux, Udo: *Evropský parlament: volební postupy*, z října 2018, dostupnou na webových stránkách Evropského parlamentu http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.4.pdf, ze které Nejvyšší správní soud při srovnání jednotlivých vnitrostátních úprav vycházel).

[30] Určité odlišnosti lze nalézt již v termínech konání voleb. Ačkoliv se volby do Evropského parlamentu obecně konají ve stejném období, které začíná ve čtvrtek ráno a končí nejbližší nedělí, v rámci tohoto období si přesný den a dobu trvání voleb stanoví každý členský stát sám. V České republice jsou tak volby dvoudenní (§ 3 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu), v jiných členských státech však mohou trvat například jen jeden den.

[31] Členské státy odlišně upravují hranici pro přidělení mandátů. Některé členské státy žádnou uzavírací klauzuli nemají, ostatní se pak liší v nastavení prahové hodnoty. Uzavírací klauzuli v současné době uplatňují tyto členské státy: Francie (v závislosti na volebním obvodu), Litva, Polsko, Slovensko, Česká republika, Rumunsko, Chorvatsko, Lotyšsko a Maďarsko (5 %); Rakousko, Itálie a Švédsko (4 %); Řecko (3 %) a Kypr (1,8 %).

[32] Rozdíly lze nalézt rovněž v počtech volebních obvodů. Při volbách do Evropského parlamentu představuje většina členských států (stejně jako Česká republika) jeden volební obvod. V pěti členských státech (Belgie, Francie, Irsko, Itálie a Spojené království) však bylo státní území dále rozděleno na několik regionálních volebních obvodů.

[33] Ve většině členských států mohou voliči změnit pořadí jmen na kandidátních listinách pomocí preferenčních hlasů. Nicméně v devíti členských státech (Německo, Španělsko, Francie, Řecko, Portugalsko, Spojené království, Estonsko, Maďarsko a Rumunsko) jsou kandidátní listiny zcela vázány (bez preferenčních hlasů). V Lucembursku mohou voliči dokonce volit kandidáty z různých kandidátních listin a ve Švédsku mohou přidávat jména na kandidátní listinu nebo je z ní vyškrtávat. Na Maltě, v Irsku a Severním Irsku voliči seřadí kandidáty podle preferencí (jednotlivé převoditelné hlasy).

[34] Odlišně jsou v členských státech upraveny podmínky pro realizaci aktivního a pasivního volebního práva. Pokud jde o právo být volen (pasivní volební právo), společný je všem členským státům požadavek, aby měl kandidát občanství některého členského státu, a dále požadavek, podle něhož nikdo nesmí být volen v týchž volbách ve více než jednom členském státě. Další podmínky se však v jednotlivých zemích opět značně liší. Ve většině členských států je minimální věk pro právo být volen stanoven na 18 let, což neplatí pro Belgie, Bulharsko, Českou republiku, Estonsko, Irsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Polsko a Slovensko (21 let), Rumunsko (23 let), Itálii a Řecko (25 let). V některých členských státech (Česká republika, Dánsko, Německo, Nizozemsko, Řecko a Švédsko) mohou kandidatury předkládat pouze politické strany a politické organizace. Ve všech ostatních členských státech může být kandidatura předložena tehdy, je-li podpořena požadovaným počtem podpisů nebo voličů, a v některých případech je požadována i kauce.

[35] Pokud jde o právo volit (aktivní volební právo), věková hranice pro účast ve volbách je ve všech členských státech stanovena na 18 let s výjimkou Rakouska, kde je tato hranice 16 let, a Řecka, kde je věková hranice 17 let. Účast ve volbách je povinná ve čtyřech členských státech (Belgie, Lucembursko, Kypr a Řecko). Povinnost volit se vztahuje na státní příslušníky daného státu a také na registrované občany EU, kteří jsou příslušníky jiného členského státu.

[36] Jak bylo již uvedeno, občané Unie, kteří bydlí v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (čl. 39 Listiny EU a čl. 22 odst. 2 SFEU). Chápání pojmu „bydliště“ se však opět v jednotlivých členských státech liší. Některé země vyžadují, aby voliči měli na volebním území trvalé bydliště či místo obvyklého pobytu (Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Polsko, Rumunsko a Slovinsko), aby tam obvykle pobývali (Dánsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Řecko, Slovensko, Spojené království a Švédsko) nebo byli zapsáni v evidenci obyvatel (Belgie, Česká republika). Aby byli způsobilí hlasovat v Lucembursku, na Kypru a v České republice, musí občané EU splnit i podmínku minimální doby pobytu.

[37] Jak poukázala ve svém vyjádření Státní volební komise, hlasování v zahraničí na svých zastupitelských úřadech neumožňují ve volbách do Evropského parlamentu kromě České republiky i další státy (Slovensko, Irsko, Malta). Je pravda, že s výjimkou těchto čtyř států téměř všechny členské státy umožňují volit v evropských volbách ze zahraničí. Avšak i tady lze nalézt určité rozdíly. V Belgii, Bulharsku a Řecku mohou volit pouze ti státní příslušníci nepobývající ve své zemi původu, kteří žijí v jiném členském státě, zatímco Dánsko a Itálie přiznávají u svých státních příslušníků žijících v zahraničí právo volit jen v případě určité skupiny občanů (diplomaté a vojenský personál). Německo přiznává právo volit ve volbách do Evropského parlamentu občanům, kteří žili v jiném členském státě EU nejméně tři měsíce, za předpokladu, že jsou zapsáni v německém seznamu voličů. Na Maltě, v Irsku a na Slovensku je – jak již bylo shora předesláno – právo volit omezeno na občany EU s bydlištěm na území těchto států.

[38] Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že ve způsobu provedení voleb a podmínek pro realizaci aktivního a pasivního volebního práva jsou mezi členskými státy značné odlišnosti. Sám Akt o volbě členů je přitom výslovně připouští (čl. 8 Aktu o volbě členů). Z jeho obsahu ani z dalších společných unijních pravidel pro volby do Evropského parlamentu, přitom nelze dovodit povinnost členských států umožnit svým státním příslušníkům (případně i jiným státním příslušníkům, kteří jsou občany EU a kteří mají v tomto jiném členském státě bydliště) volit ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelském úřadě tohoto členského státu v zahraničí.

[39] Lze jistě poukázat na nové články 4a a 9a Aktu o volbě členů, které sice dosud nenabývaly platnosti, nicméně nepochybně jsou odrazem určité preference a důrazu na možnost poskytnout v budoucnu občanům EU též hlasování s předstihem, korespondenční hlasování nebo elektronické a internetové hlasování (čl. 4a Aktu o volbě členů); jakož i na možnost zajistit hlasování ve volbách do Evropského parlamentu též občanům, kteří pobývají ve třetích zemích - tedy nikoliv v jiných členských státech EU (čl. 9a Aktu o volbě členů). I tato v budoucnu platná ustanovení však stanoví pouze možnost členských států postupovat shora popsáním způsobem. Konkrétní způsob provedení voleb jim není stanoven jako povinnost.

[40] Pokud jde o námitku týkající se porušení principu poměrného (proporčního) volebního systému, které pro volby do Evropského parlamentu stanoví primární právo EU, Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem Státní volební komise. Poměrný charakter volebního systému spočívá v tom, že se mandáty na úrovni volebního obvodu rozdělují poměrně, tj. strany získávají počet poslaneckých mandátů v poměru, který se blíží poměru počtů hlasů získaných od voličů. Navrhovatelem namítaná právní úprava se však týká způsobu účasti ve volbách, tj. podmínek pro výkon aktivního volebního práva. V samotné nemožnosti hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí nelze spatřovat porušení principu poměrného volebního systému.

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal důvod položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, neboť v projednávané věci nevyvstala otázka výkladu Smluv či platnosti a výkladu aktů přijatých Uníí, která by zakládala ve smyslu čl. 267 SFEU povinnost soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci *CILFIT* (rozsudek ze dne 6. října 1982, 283/81, EU:C:1982:335) tato povinnost soudu poslední instance nevzniká, shledá-li, že unijní právo „je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost“ (tzv. doktrína *acte clair*). Právě o takový případ zcela jasné unijní právní úpravy se v projednávané věci jedná, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodech [28], [29] a [38] výše.

d) *K žádosti o předložení věci Ústavnímu soudu*

[42] Soud se dále zabýval otázkou namítaného rozporu s čl. 21 Listiny, podle jehož odst. 1 občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Podle čl. 21 odst. 3 Listiny je volební právo všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Toto ustanovení však současně stanoví, že podmínky výkonu

volebního práva stanoví zákon, který tak činí mj. v ustanoveních citovaných v bodech [24] až [26] výše.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť dospěl k závěru, že namítaná právní úprava v zákoně o volbách do Evropského parlamentu není v rozporu s ústavním pořádkem.

[44] Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že ve volbách do Evropského parlamentu, na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny nebo volby prezidenta, nelze volit v tzv. zvláštních stálých volebních okrscích na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí. Tato právní úprava však není výjimkou ani v rámci vnitrostátních voleb. Ve volbách do Senátu je zvolena totožná úprava jako ve volbách do Evropského parlamentu, tj. volí se ve volebních obvodech *na území České republiky* (§ 58 zákona o volbách do Parlamentu) s tím, že voličům zapsaným ve zvláštním seznamu vydá k jejich žádosti zastupitelský úřad voličský průkaz, na základě něhož mohou ve dnech voleb do Senátu volit v jakémkoli volebním okrsku spadajícím do volebního obvodu, kde jsou vyhlášeny volby, jde-li o voliče, který nebydlí na území České republiky (§ 6a zákona o volbách do Parlamentu). Rovněž ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí není hlasování v zahraničí umožněno a právní úprava neumožňuje voličům zapsaným ve zvláštních seznamech na zastupitelských úřadech ani hlasovat na území České republiky na základě voličského průkazu (§ 3 odst. 2 a § 28 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a § 3 odst. 3, § 26 a § 26a zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů).

[45] Právo volit je nepochybně jedním z nejdůležitějších politických práv. Hlasování v zahraničí na zastupitelských úřadech, které je možné v parlamentních volbách a při volbě prezidenta, je poměrně nové beneficium, na něž však občanům neplyne nárok z ústavního pořádku, a stejně tak ani z mezinárodního či unijního práva.

e) Úmluva a judikatura Evropského soudu pro lidská práva

[46] V této souvislosti lze rovněž poukázat na evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).

[47] Čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě zní následovně: *Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmíněk, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.*

[48] Evropský soud pro lidská práva v souvislosti s evropskými volbami a aplikací čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě na jedné straně opakovaně konstatoval, že z principu všeobecného volebního práva vyplývá, že státy nesmí vytvářet skupiny voličů, kteří jsou zcela zbaveni volebního práva. Na druhé straně však ESLP takové situace odlišil od případů, v nichž se jedná o určité omezující podmínky volebního práva, které nezasahují do samotné podstaty práva volit.

[49] Například ve věci *Matthews proti Spojenému království* velký senát Evropského soudu pro lidská práva konstatoval, že odepření volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu rezidentům Gibraltarů vytvořilo právě takovou skupinu osob, a dodal, že toto odepření volebního práva bylo neospravedlnitelné a porušilo čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. února 1999, stížnost č. 24833/94, odst. 63-65). K podobnému závěru dospěl Evropský soud pro lidská práva i ve věci *Aziz proti Kypru*, kde posuzoval odepření volebního práva tureckým Kypranům, kteří zůstali na jižní (neokupované) části ostrova. Podle ESLP totiž státy nesmí „vyloučit některé osoby či skupiny osob z účasti na politickém životě země“ (rozsudek ESLP ze dne 22. června 2004, stížnost č. 69949/01, odst. 28-30).

[50] Ve věci *Sitaropoulos a další proti Řecku* nejprve „malý“ senát ESLP považoval za takovou skupinu i voliče, kteří jsou zbaveni práva volit pouze *de facto* – v daném případě šlo o řecké občany pobývající v zahraničí, kteří vzhledem k finančním nákladům a jiným okolnostem nemohli volit na území Řecka, jak stanovily řecké zákony. Dotčení stěžovatelé totiž pracovali pro Radu Evropy, žili tudíž ve Štrasburku. V řeckých parlamentních volbách v roce 2007 chtěli hlasovat ve Francii, avšak řecká právní úprava to neumožňovala. „Malý“ senát Evropského soudu pro lidská práva v této situaci shledal porušení čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Za rozhodující přitom považoval, že řecká ústava počítala s hlasováním ze zahraničí, nicméně 35 let po jejím přijetí zákonodárce nepřijal potřebné prováděcí zákony, a že většina států Rady Evropy hlasování v zahraničí umožňuje (*Sitaropoulos a další proti Řecku*, rozsudek ESLP ze dne 8. července 2010, stížnost č. 42202/07, odst. 43-47).

[51] Velký senát ESLP, kterému byla shora uvedená věc následně postoupena, však situaci stěžovatelů viděl odlišně a dospěl k závěru, že k porušení čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě nedošlo, neboť toto ustanovení státům neukládá povinnost zavést volební systém umožňující občanům žijícím v zahraničí výkon volebního práva z místa jejich bydliště. Žádný takový závazek podle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá ani z jiných relevantních mezinárodních smluv. Parlamentní shromáždění a Benátská komise sice státům doporučily přijmout taková opatření, která občanům žijícím v zahraničí umožní výkon volebního práva (například korespondenční hlasování), ani jedno z těchto těles však nedovodilo, že by k tomu státy byly povinny. Hlasování v zahraničí neumožňují všechny státy Rady Evropy a i mezi těmi, které je umožňují, převládá řada odlišností ve způsobu zajištění výkonu volebního práva ze zahraničí. Ostatně ani řecká ústava zákonodárci neukládala přijmout právní úpravu hlasování ze zahraničí, pouze mu to umožňovala. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že není jeho úkolem národnímu zákonodárci stanovovat, kdy a jak má tuto možnost využít. Dospěl k závěru, že v případě stěžovatelů se sice neuplatní předpoklad, že občané žijící v zahraničí ztrácejí vazby ke státu původu a zájem o dění v něm, jímž se v obdobných případech argumentuje, to však podle názoru velkého senátu ESLP nemůže zpochybnit aktuální řeckou právní úpravu, která nemůže brát v úvahu každou konkrétní situaci, nýbrž musí stanovit obecné pravidlo. Náklady a odloučení od rodiny, jež by stěžovatele postihly v případě cesty do Řecka za účelem hlasování, podle Evropského soudu pro lidská práva tak nezasahují samotnou podstatu jejich volebního práva (*Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. března 2012, stížnost č. 42202/07, odst. 70-80).

f) *Shrnutí*

[52] Lze jistě přisvědčit navrhovateli, že v případě české právní úpravy voleb do Evropského parlamentu lze pro hlasování ze zahraničí o kandidátech uvedených na českých kandidátních listinách nepochybně najít řadu pádných důvodů.

[53] Soud přitakává i argumentu navrhovatele, že při obecně nižší volební účasti ve volbách do Evropského parlamentu oproti vnitrostátním volbám se v případě voličů zapsaných ve zvláštních seznamech nejedná o zcela zanedbatelnou skupinu voličů. Rovněž lze do jisté míry odůvodněně stavět na předpokladu, že právě občané, kteří aktivně využívají svobod vnitřního trhu (obzvláště volného pohybu osob) a za tímto účelem pobývají v jiném členském státě, budou mít o účast ve volbách do Evropského parlamentu a možnost hlasovat pro české kandidáty zájem. Nezbytnost návratu na území České republiky za účelem hlasování pro kandidáty na českých kandidátních listinách se přitom nepochybně pojí s vyššími náklady a dalšími obtížemi (souvisejícími s péčí o rodinu, pracovními povinnostmi v jiném členském státě apod.), což těmto voličům výkon jejich práva volit může objektivně znesnadňovat, a ve výsledku je tak od účasti ve volbách do Evropského parlamentu i odradit. V neposlední řadě oproti jiným volbám (do Senátu, zastupitelstev obcí a krajů) v případě voleb do Evropského parlamentu odpadá překážka spočívající v roztržitém volebním obvodu. Na rozdíl od senátních, krajských či obecních voleb totiž v případě voleb do Evropského parlamentu tvoří Česká republika jeden volební obvod.

[54] Všechny shora popsané skutečnosti však představují okolnosti, které musí vzít v úvahu vnitrostátní zákonodárce při přijímání či následné novelizaci právní úpravy voleb do Evropského parlamentu a poměřit je s faktory, které stojí na pomyslné „opačné misce vah“ (např. náklady na konání voleb na zastupitelských úřadech v zahraničí). Za situace, kdy z ústavního pořádku, mezinárodního ani unijního práva nelze dovodit povinnost státu zajistit možnost hlasování ve volbách do Evropského parlamentu ze zahraničí (tj. stávající právní úprava obsažená v § 2, 3 a 30 zákona o volbách v Evropském parlamentu není v rozporu s ústavním pořádkem ani s žádnými mezinárodními závazky České republiky), však nepřislouží soudu, aby tuto úvahu a jednoznačně projevenou vůli zákonodárce ohledně způsobu výkonu aktivního volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu svoji vlastní úvahou o protiústavnosti judikturně nahrazoval či měnil. Navrhovateli i dalším občanům ČR, kteří se nacházejí ve stejné situaci jako on, je umožněno ve volbách do Evropského parlamentu hlasovat na území České republiky. Jakkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že se jedná o určité omezení způsobu výkonu aktivního volebního práva, jehož odstranění by bylo po vzoru úprav v jiných členských státech Unie vhodné, nejde o zásah do samotné podstaty volebního práva v intenzitě protiústavnosti. V obecnosti jeho významu ve vztahu k tělesu, o jehož kreaci volbou se jedná, tedy Evropský parlament, je aktivní volební právo každému, tedy i občanu České republiky, zajištěno. V kterémkoliv členském státu Unie, na jehož území se v den voleb nachází, může volit poslance z kandidátů tohoto státu. Samozřejmě za předpokladu, že se podle předpisů daného státu řádně a včas zaregistruje do seznamu voličů, případně splní další podmínky stanovené vnitrostátní úpravou tohoto členského státu.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že navrhovatelem prezentované skutečnosti nejsou ani porušením zákona o volbách do Evropského parlamentu, ani jiných předpisů, které se vážou k volebnímu procesu, není důvod pro to, aby byl aktivován Soudní dvůr Evropské unie či Ústavní soud. Proto návrh zamítl.

[56] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého nemá v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidátů žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. června 2019

Josef Baxa
předseda senátu