názory & vzdělávání

Uzavírací klauzule jako problém ústavního práva

Kateřina Ochodková

Topaz | Opletalova 1603/57, 110 00 Praha 1
Tel. +420 255 790 915
info@top-az.eu

Uzavírací klauzule jako problém ústavního práva

Kateřina Ochodková

Vydal: ©TOPAZ
©2022

Opletalova 1603/57
11000 Praha 1
Česko

Více informací na: http://www.top-az.eu/home/

ISBN: 978-80-88350-32-3

Práce byla oceněna ve 3. ročníku studentské soutěže Cena Karla Schwarzenberga. Jedná se o upravenou verzi diplomové práce, kterou autorka obhájila dne 19. května 2022 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

TOPAZ na sebe nebere žádnou odpovědnost za fakta či názory vyjádřené v této publikaci ani za jakékoliv další využití informací v ní obsažených. Plná odpovědnost leží na autorce publikace.

Anotace

Tato práce je zasvěcena uzavíracím klauzulím, bariérám zabraňujícím vstupu malých stran do volených sborů. V práci je vymezena jak funkce uzavírací klauzule jako proměnné volebního systému, tak vysvětlena způsobilost uzavírací klauzule omezit principy volebního práva. Jádrem práce je komplexní ústavněprávní rozbor uzavíracích klauzulí ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice. V rámci rozboru je sledováno zakotvení uzavíracích klauzulí do volebních zákonů a snahy o jejich změnu či zrušení jak na legislativním poli, tak skrze přezkum jejich ústavnosti.

Abstract

This thesis is dedicated to electoral thresholds, barriers which bar small parties from entry to elected bodies. The thesis defines both the function of electoral threshold as a variable of electoral system and explains its ability to limit principles of electoral law. The core of the thesis is a comprehensive constitutional analysis of the electoral thresholds in PR systems in the Czech Republic. The analysis focuses on the anchoring of electoral thresholds into electoral laws and efforts to change or repeal them both in the legislative field and through a review of their constitutionality.

Obsah

Úvod **6**

Vstup do problematiky 6

Cíle, struktura, metody, zdroje a limity práce, technické poznámky 8

1 Uzavírací klauzule jako základní proměnná volebního systému poměrného zastoupení **11**

1.1 Vymezení pojmu volební systém 11

1.2 Klasifikace volebních systémů 13

1.3 Základní proměnné listinných systémů poměrného zastoupení 14

1.1 Související aspekty: přirozený práh a proporcionalita volebního systému 23

1.2 Dílčí shrnutí 25

2 Uzavírací klauzule jako prvek omezující principy volebního práva **26**

2.1 Principy volebního práva a právo na svobodné volby v právních dokumentech, soulad uzavíracích klauzulí s právem na svobodné volby 27

2.2 Principy volebního práva v České republice 50

2.3 Zásady poměrného zastoupení: zvláštní ústavní pravidlo pro volby do Poslanecké sněmovny 62

2.4 Dílčí shrnutí 100

3 Uzavírací klauzule ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice **102**

3.1 Uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny 102

3.2 Uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí 102

3.3 Uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů 157

3.4 Uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu 167

3.5 Dílčí shrnutí 184

Závěr **186**

Použité zdroje **189**

Judikatura 209

Právní předpisy 211

Seznam zkratek

Benátská komise	-	Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva
EKLP	-	Evropská komise pro lidská práva
ESLP	-	Evropský soud pro lidská práva
Parlament	-	Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna	-	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát	-	Senát Parlamentu České republiky
Ústavní soud	-	Ústavní soud České republiky
VÚSC	-	vyšší územní samosprávní celek

Úvod

Vstup do problematiky

Princip většiny je jedním ze základních stavebních kamenů parlamentarismu. Pouze vláda vzešlá z většiny parlamentu zvoleného ve svobodných volbách je schopna efektivního vládnutí. Pouze parlament neroztříštěný v nejnepatrnějších skupinách je schopen takovou většinu vytvořit. K tomu, aby zabránil přílišnému rozdrobení v parlamentu zastoupených politických sil v podmínkách poměrného zastoupení, je volební zákonodárce při konstruování techniky volební reprezentace oprávněn využít určitých většinotvorných prvků. *Uzavírací klauzule*, jíž se věnuji v předložené diplomové práci, je jedním z nich.

Samotná podstata uzavírací klauzule je přitom zcela prostá. Ve volbách kandidující subjekt není poté, co jsou uzavřeny volební místnosti a sečteny hlasy voličů, připuštěn do fáze přidělování mandátů, tzv. skrutinia, nedosáhne-li alespoň takového procenta platných hlasů voličů, jaká je výše této klauzule. Z určitého úhlu pohledu je tak možno uzavírací klauzuli označit za poněkud primitivní institut,[2] jeden jediný hlas může totiž rozhodnout o tom, zda kandidující subjekt do skrutinia postoupí, nebo ne.[3] Nepochybně tak uzavírací klauzule zasahuje do principu rovného volebního práva, pročež je její existence napadána u spíše neočekávaných aktérů svátku demokracie, soudů.

Soudem – průkopníkem v ústavním přezkumu uzavírací klauzule je bezpochyby německý Spolkový ústavní soud, její ústavnost ale zkoumaly i další ústavní soudy včetně českého.[4] Na mezinárodní úrovni se uzavírací klauzulí několikrát zabýval i Evropský soud pro lidská práva,[5] avšak jeho rozhodnutí ve věci *Yumak a Sadak proti Turecku* dodnes zůstává výjimečným „*judikatorním květem*“ práva na svobodné volby.[6]

V České republice jsou uzavírací klauzule nedílnou součástí volebního života, neboť se dlouhodobě uplatňují ve všech volbách konaných podle systému poměrného zastoupení. Ústavní soud navíc již v minulosti potvrdil ústavnost 5% uzavíracích klauzulí ve volbách do

2 Ostatně adjektivum primitivní používá ve vztahu k uzavírací klauzuli i nestor české politologie Miroslav Novák. Novák, M. Typy vlád a jejich utváření: Česká republika v komparativní perspektivě. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 323.

3 Pro takový příklad přitom není nutné chodit daleko. V posledních volbách do Zastupitelstva Kraje Vysočina získala kandidující koalice Pro TOP Vysočinu 7 972, tedy 4,99978049 % hlasů voličů. Získala-li by o jeden jediný hlas více, 5% uzavírací klauzuli by překonala, postoupila by do skrutinia a obdržela by dva mandáty. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2020, č. j. 63 A 5/2020-81, bod 3.

4 Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“).

5 Dále též „ESLP“.

6 Molek, P. Věc Yumak a Sadak proti Turecku – Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. Praha: ASPI, 2007, č. 3, s. 164.

Poslanecké sněmovny,[7] Evropského parlamentu i zastupitelstev obcí, v některých případech i opakovaně. Nelze než souhlasit s poznámkou Vojtěcha Šimíčka v úvodu konferenčního příspěvku *Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně*? že „*uzavírací klauzule začala být vnímána jako něco zcela normálního, obvyklého a zřejmě i správného*“.[8] Název příspěvku pak lze využít jako pomyslný oslí můstek, který posune vstupní výklad o uzavíracích klauzulích od dávné minulosti k událostem poměrně nedávným. Ačkoli je s ohledem na výše řečené možné určitou bilanci ve vztahu k uzavíracím klauzulím provést, neznamená to, že by toto téma nebylo na scéně.

Na ústavněprávní scénu vrátily uzavírací klauzule události loňského roku. Počátkem února 2021, jeden den před světovým dnem voleb,[9] vyhlásil Ústavní soud nález,[10] jemuž se vzápětí minimálně ve studentských kruzích dostalo přezdívky „*ještě větší volební nález*“. Svým významem totiž nepochybně navázal na své předchůdce, „*malý volební nález*“[11] z roku 1997 a „*velký volební nález*“[12] z roku 2001, dva klíčové judikáty k českým volbám. Ostatně sám předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský jej označil za „*dokonalé dílo*“.[13] Stejně jako jeho předchůdci, se i nález Pl. ÚS 44/17 týká volebního systému do Poslanecké sněmovny. Byly jím zrušeny některé komponenty volebního systému používaného téměř po dvě dekády. Právě aditivní uzavírací klauzule pro koalice byly jedny z prvků volebního systému, kterých se zásah Ústavního soudu dotknul.

S ohledem na mimořádně krátký čas, v němž bylo nutné přijmout novou právní úpravu volebního systému, šlo doslova o „*téma tak žhavé, až téměř pálilo*“, jak poznamenal Jan Kysela úvodem odborného semináře věnovanému předmětnému nálezu.[14] V rámci této „*hvězdné hodiny zákonodárce*“, jak obecně přezdívá přijímání volebních zákonů Jan Filip,[15,16] došlo i ke znovuzakotvení uzavíracích klauzulí pro koalice. Ačkoli na její hluboký rozbor bohužel není v této práci prostor, jako drobné akademické *obiter dictum* si na tomto

7 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“).

8 Šimíček, V. Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně? In: Orsosz, L., Majerčák, T. (eds.). *Aktuálné problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 209.

9 Global Elections Day [online]. *Association of European Election Officials (ACEEEO)*. [cit. 16. 2. 2021]. https://aceeeo.org/en/projects/global-elections-day

10 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (dále jen „nález Pl. ÚS 44/17“).

11 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (dále „nález Pl. ÚS 25/96“).

12 Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (dále „nález Pl. ÚS 42/2000“).

13 Osobní vyjádření Pavla Rychetského. Studio ČT24 [online]. *Česká televize*. 3. 2. 2021. [cit. 17. 2. 2021]. https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/221411058060203

14 Osobní vyjádření Jana Kysely. Odborný seminář „Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR“ [online]. *Senát Parlamentu České republiky*. 16. 2. 2021. [cit. 16. 2. 2021]. https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791

15 Filip, J. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990-1992. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 202.

16 Osobní vyjádření Jana Filipa. Studio ČT24 [online]. *Česká televize*. 3. 2. 2021. [cit. 17. 2. 2021]. https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/221411058060203

místě dovolím uvést, že tuto konkrétní hvězdnou hodinu zákonodárce za hvězdnou nepovažuji.

Tento vstupní výklad měl alespoň z části vysvětlit, proč stojí o těchto „*multidimenzionálních fenoménech*“[17] volebního inženýrství psát a napsané číst. Zároveň měl částečně předznamenat i obsah práce. I přes jejich relativní známost se navíc uzavíracím klauzulím doposud v českém právním prostředí nedostalo důstojného komplexního akademického zpracování[18] a bohužel, částečně možná i kvůli tomu, jak pohříchu málo prostoru je na právnických fakultách věnováno volebním otázkám, nebyl potenciál zkoumání uzavíracích klauzulí dodnes zdaleka naplněn ani ze strany studenstva.[19] Tuto ambici si nyní kladu já.

Cíle, struktura, metody, zdroje a limity práce, technické poznámky

Hlavní cíl práce spočívá v komplexním ústavněprávním rozboru institutu uzavírací klauzule ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice (kapitola 4). Abych však mohla tento rozbor provést, je potřebné, abych se nejprve věnovala i nezbytné „*pojmologii*“[20] a otázkám obecnějšího charakteru. Z toho důvodu v práci nejprve vymezím uzavírací klauzuli jako jednu z tzv. základních proměnných listinných systémů poměrného zastoupení (kapitola 2) a jako prvek volebního systému způsobilý omezit některé ústavní principy volebního práva, případně i samotné právo na svobodné volby (kapitola 3). Blíže dílčí cíle a obsah jednotlivých kapitol rozvádím v jejich úvodních částech, nicméně na tomto místě považuji za více než vhodné uvést, co myslím „komplexním ústavněprávním rozborem“ uzavíracích klauzulí.

Obsahem kapitoly 4 jsou čtyři podkapitoly, se značnou metodologickou nadsázkou si je dovolím označit za případové studie, věnující se uzavíracím klauzulím ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice. V jednotlivých podkapitolách se zvlášť věnuji uzavíracím klauzulím ve volebních systémech do Poslanecké sněmovny, obecních a krajských zastupitelstev a Evropského parlamentu. Sleduji v nich, jakým způsobem došlo k zakotvení uzavíracích klauzulí do příslušných volebních zákonů. Sleduji v nich dále, zda

17 Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 19.

18 Mimo již zmíněný příspěvek Vojtěcha Šimíčka se některým uzavíracím klauzulím a přístupu Ústavního soudu k nim věnují například Hubert Smekal a Ladislav Vyhnánek v článku *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, Lukáš Lev Červinka v článku *The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Constitutional Deadlock* a Marek Antoš a Filip Horák v článku *Proportionality Means Proportionality*.

19 Podařilo-li se mi dohledat všechny, pak dosud byly uzavírací klauzule hlavním tématem pouze dvou prací. Jde o diplomovou práci Vlastimila Burďáka s názvem *Uzavírací volební klauzule*, obhájenou v roce 2002 na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity a diplomovou práci Davida Ryšánka s názvem *Uzavírací klauzule jako problém volebního zákonodárství a politiky*, obhájenou v roce 2021 tamtéž.

20 Tento příhodný výraz si vypůjčuji ze stejnojmenné kapitoly odborné monografie o českém legislativního procesu. Kokeš, M. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů*. Praha: Leges, 2020, s. 27.

došlo k jejich změně nebo zrušení, nebo alespoň k pokusu o jejich změnu či zrušení, ať již na legislativním poli nebo prostřednictvím přezkumu ústavnosti. Ačkoli jsem výše použila sousloví případová studie, mám za to, že práce je víceméně založena na tradičním doktrinálním (teoretickém) přístupu. Zkoumání volebních záležitostí a volebních systémů především si nicméně do značné míry žádá vyjít i z přístupu politologie, byť v práci tento přístup vztahuji především k „*poznání skutečnosti, nikoliv k ‚čistotě' metod*“,[21] jak ostatně naznačuji v popisu zamýšleného rozboru.[22]

V práci vycházím ze široké základny zdrojů, přičemž povaha těchto zdrojů odpovídá cílům práce a jejich využití v rámci práce odpovídá její struktuře. Konkrétně v kapitole 2 vycházím z odborné politologické literatury, ať už jde o odborné monografie či odborné články. V kapitole 3 využívám především odbornou právní i politologickou odbornou literaturu a tuzemskou a zahraniční judikaturu. Co se odborné literatury z obou oborů týče, stejně jako v kapitole 2 se jedná především o odborné monografie či odborné články. Odborná právní literatura je navíc doplněna o komentářovou literaturu jako její specifickou kategorii. V kapitole 4 pracuji s nejširším spektrem zdrojů, což odpovídá mému záměru provést komplexní ústavněprávní rozbor uzavíracích klauzulí. V této kapitole vycházím jak z poměrně tradičních zdrojů, především z příslušné právní úpravy a judikatury obecných soudů i Ústavního soudu, tak ze zdrojů o něco méně tradičních, kterými jsou dokumenty související s legislativním procesem, např. sněmovní tisky a senátní tisky nebo vyjádření politiků zachycené ve stenoprotokolech a stenozáznamech z jednání. Doplňkový charakter mají internetové zdroje, které využívám napříč prací.

Stejně jako jakákoli jiná práce, ani tato bohužel není bez limitů. Předně práce vykazuje vyšší míru deskriptivnosti, než by mi samotné bylo milé. To se týká především „obecných“ kapitol 2 a 3. V těchto kapitolách navíc za účelem „předpřipravení půdy“ pro komplexní ústavněprávní rozbor uzavíracích klauzulí v kapitole 4 opakuji již mnohokrát řečené obecně známé poznatky o volebních systémech či principech volebního práva.

Co se formálních náležitostí týče, v práci se řídím požadavky stanovenými směrnicí děkana č. 7/2012, o studiu v bakalářských a magisterských programech (dále jen „směrnice 7/2012 O studiu“) a směrnicí Právnické fakulty Masarykovy univerzity č. 3/2020, o citacích dokumentů užívaných v pracích odevzdávaných na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, ve znění účinném od 1. 4. 2021 (dále jen „citační směrnice“). Jelikož jsou však některá

21 Kysela, J. Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 115.

22 Jakkoli nechci zlehčovat důležitost volby adekvátní metody práce, můj přístup k metodologii je primárně odrazem studia na brněnské právnické fakultě. Asi nepřesněji tento přístup vystihl Jan Kysela (v jeho případě šlo však o pražskou právnickou fakultu): „*Rozhodně jsme se nezabývali metodologií právnického poznávání či výzkumu. Vedeni jsme byli k tomu, abychom četli texty (v optimální kombinaci právních předpisů, judikátů, knih, článků), přemýšleli o nich a přečtené a promyšlené sázeli na papír v rámci psaní diplomové práce (jinou větší práci nebylo třeba psát).*“ Kysela, J. Metodologie v právnickém psaní: dobrý sluha, špatný pán. *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 19.

ustanovení obou směrnic ve vzájemném rozporu, konkrétně čl. 17 odst. 3 směrnice 7/2012 O studiu je v rozporu s čl. 10 odst. 4 a čl. 12 odst. 3 citační směrnice, vycházím v dané záležitosti pouze z jedné ze směrnic, a to ze směrnice 7/2012 O studiu. V soupisu použitých pramenů tak uvádím jak soudní rozhodnutí, tak právní předpisy. Pokud by tomu tak nebylo, čestné prohlášení by pozbylo svého smyslu.

V práci je zachycen právní stav a společensko-politická realita k 24. 3. 2022.

1 Uzavírací klauzule jako základní proměnná volebního systému poměrného zastoupení

Ačkoli se volbám, volebnímu právu a volebním systémům kromě politologie věnuje i právní věda a právní přístup je pak některými autory, nepřekvapivě především právníky, vyzdvihován oproti politologickému přístupu,[23] jejich zkoumání je doménou politologie. Význam, který politologie přiznává volebním systémům, ač tomu tak v minulosti nebylo vždy, je značný. Např. nizozemský politolog Arendt Lijphart považoval volební systém za „*nejzákladnější prvek zastupitelské demokracie*“,[24] italský politolog Giovanni Sartori pak za „*nejvšestrannější politický nástroj, jímž lze mimo jiné utvářet i stranický systém a ovlivňovat spektrum reprezentace*“.[25] Výstižnou metaforu při zdůraznění významu volebních systémů používá irský politolog David Farrell. Podle něj „*volební systémy představují zuby ozubeného kola, které napomáhá udržet správný chod kol demokracie*“.[26] Právě optikou politologie budu na volební systémy nahlížet v následující kapitole.

Stran uzavíracích klauzulí není cílem následující kapitoly nic jiného než vymezení jejich role v rámci volebního systému, jak jej chápe politologie. V jednotlivých podkapitolách nejprve vymezuji různé přístupy k definování pojmu volební systém. Jelikož jsou uzavírací klauzule neodmyslitelně spjaty s listinnými systémy poměrného zastoupení, věnuji se následně, pro pochopení místa této kategorie volebních systémů mezi ostatními, stručné klasifikaci volebních systémů. Poté již popisuji jednotlivé proměnné listinných systémů poměrného zastoupení, mezi které uzavírací klauzule patří, a další související aspekty. V závěrečné části kapitoly provádím dílčí shrnutí.

1.1 Vymezení pojmu volební systém

Ačkoli se může vymezení pojmu volební systém jevit jako pouhé naplnění v úvodu práce předznamenané obligátní „*pojmologie*“,[27] není tomu tak. Otázka volebního systému značně

23 Právní přístup oproti politologickému přístupu vyzdvihuje např. Jan Filip, podle kterého „*má politologické práce smysl číst snad od počátku 70. let (Rae, Loosemore, Hanby), právní zpracování problematiky voleb neztrácí hodnotu ani po sto letech*“. Filip, J. Základní otázky volebního práva. In: Šimíček, V. (ed.). *Volby v demokracii*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 1995, s. 15-16.

24 Vlastní překlad. Lijphart. A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994, s. 1.

25 Sartori, G. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon, 2011, s. 9.

26 Vlastní překlad. Farrell, D. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 2.

27 Kokeš. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů*, 2020, s. 27.

souvisí s obecnou otázkou voleb.[28] Nejen v kontextu práce, ale vůbec v kontextu voleb v České republice, je pak pochopení pojmu volební systém naprosto klíčové. Jak budu rozebírat v podkapitole práce s názvem *Spor o zásady poměrného zastoupení, aneb proč si Ústavní soud a někteří politologové nerozumí*, ne zcela vždy totiž dochází mezi jednotlivými aktéry volebního procesu či odbornou veřejností ke shodě na obsahu tohoto pojmu. Na tomto místě stačí prozatím uvést, že existuje více pojetí volebního systému. Rozdíly mezi různými definicemi pak v zásadě spočívají v šíři těchto definic, tedy liší se v zahrnutí různých vztahů a elementů pod rozsah pojmu.

Za nejširší pojetí volebního systému lze označit sociologické a normativní pojetí volebního systému. Sociologické pojetí chápe volební systém jako soubor všech institucí a jednotlivců účastnících se voleb, jakož i veškerých vzájemných interakcí mezi těmito institucemi a jednotlivci.[29,30] Normativní pojetí představuje redukci sociologického pojetí.[31] Volební systém chápe jako soubor všech norem regulujících volební vztahy. Jde o normy právní, politické, organizační, morální, náboženské a estetické.[32]

Poněkud užší pojetí představuje pojetí volebního systému jako „*jádra normativního pojetí*“.[33] Volební systém chápe jako soubor norem vyplývající z principu, podle kterého se uskutečňují volby,[34] neboli „*konkrétní způsob organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků*“.[35] Takto lze volební systém charakterizovat prostřednictvím různých determinant. Jan Filip demonstrativně uvádí následujících devět základních determinant: volební formule, počet poslanců volených v jednom obvodu, celkový počet volených poslanců a jeho vztah k počtu voličů, možnosti voliče vybrat si mezi kandidáty, rozsah všeobecnosti voleb, existenci umělé klauzule, počet skrutinií a pravidla pro postup do dalších skrutinií, charakter stranicko-politického systému, financování účasti na volbách a pravidla volební kampaně.[36]

Nejužší pojetí volebního systému pak chápe volební systém jako mechanismus – prostřední článek mezi hlasy jednotlivých voličů a konkrétním obsazením voleného orgánu, tedy jako „*pravidla a mechanismy, pomocí nichž se ve volbách na základě počtu hlasů*

28 Volby samotné představují jednu z tzv. ustavovacích technik, tedy způsobů, prostřednictvím nichž jsou ustavování (nejen) zástupci různých komunit. Lze je definovat jako „*časově a místně sladěný, v základních otázkách právně upravený proces ustavování reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů*“. Filip J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 277.

29 Filip, J. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1992, s. 45-46.

30 Krejčí, O. *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006, s. 49.

31 Tamtéž, s. 49.

32 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR,* 1992, s. 46-47.

33 Krejčí. *Nová kniha o volbách*, 2006, s. 49.

34 Tamtéž, s. 49-50.

35 Jan Filip toto pojetí označuje za „*úzké pojetí*“. Jak ale uvádím níže, existuje pojetí ještě užší. Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR,* 1992, s. 47.

36 Tamtéž, s. 48-49.

rozdělují mandáty mezi politické strany či jednotlivé kandidáty".[37] S obdobnými vymezeními volebního systému operuje většina odborné tuzemské politologické literatury,[38,39] ale i zahraniční prameny.[40,41] Jako *techniku volební reprezentace* označoval toto pojetí volebního systému Vladimír Klokočka.[42] Právě toto nejužší pojetí volebního systému je politologickým pojetím volebního systému.

1.2 Klasifikace volebních systémů

Stejně jako existuje více definic volebního systému, existuje i více jejich klasifikací. Odborná politologická literatura pracuje s členěním volebních systémů na dvě základní kategorie (poměrné a většinové volební systémy), tři základní kategorie (poměrné, většinové a smíšené volební systémy), nebo čtyři základní kategorie (poměrné, semiproporční, většinové a smíšené volební systémy). Ohledně počtu kategorií volebních systémů a zařazení jednotlivých typů volebních systémů do těchto kategorií neexistuje odborná shoda. Slovy Giovanni Sartoriho, klasifikace volebních systémů je „*spletitou otázkou*".[43]

Nejjednodušší členění volebních systémů je členění volebních systémů na poměrné volební systémy a většinové volební systémy. Kritériem dělení na tyto dvě základní kategorie je mechanismus rozdělení hlasů na mandáty.[44] Podle Giovanni Sartoriho dochází v rámci poměrných volebních systémů k přepočtu hlasů na mandáty v „*určitém poměru"*, v rámci většinových volebních systémů nikoliv, v nich „*vítěz bere vše*".[45] Mechanismy přerozdělování hlasů na mandáty některých volebních systémů však nelze pod žádný z těchto dvou typů podřadit, jde buď o semiproporční volební systémy, nebo smíšené volební systémy. Pro ilustraci lze uvést jednu z klasifikací operující s těmito čtyřmi základními kategoriemi

37 Lebeda, T. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, s. 20.

38 „*Souhrn volebních pravidel…pro převod různorodých politických sil v relativně jednotný kolektivní sbor – parlament*." Klíma. M. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: 1998, s. 195.

39 „*Konkrétní způsob, kterým je vůle vyjádřená voliči transformována do konečné podoby voleného sboru*." Chytilek, R., Šedo. J., Lebeda, T., Čaloud, D. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, s. 13.

40 „*At the most basic level, electoral systems translate the votes cast in a general election into seats won by parties and candidates*."
Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A. a kolektiv. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook [online]. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008*. [cit. 19. 12. 2021]. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdfb

41 „*Method and rules of counting votes to determine the outcome of elections.*"
Electoral system [online]. *Encyclopedia Britanicca*. [cit. 9. 12. 2021]. https://www.britannica.com/topic/electoral-system

42 Klokočka, V. *Volby v pluralitních demokraciích*. Praha: Svoboda, 1968, s. 29-30.

43 Sartori. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2011, s. 15.

44 Lebeda. T. Stručný přehled volebních systémů. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 21.

45 Sartori. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2011, s. 15.

volebních systémů, včetně výčtu jejich podkategorií. Jedná se o klasifikaci českých politologů Romana Chytilka, Jakuba Šedo, Tomáše Lebedy a Dalibora Čalouda. Jako klasifikační kritérium volí způsob přidělování mandátů v rámci volebního obvodu.[46]

Většinové volební systémy. V rámci většinových volebních systémů jsou všechny mandáty v rámci volebního obvodu bez ohledu na jeho velikost přiděleny jedinému kandidátovi, resp. jediné kandidátní listině. Zařazují se zde systém prvního v cíli, dvoukolové (resp. vícekolové) hlasování, doplňkové hlasování, alternativní hlasování a blokové hlasování.[47]

Semiproporční volební systémy. V rámci semiproporčních volebních systémů dochází k využití většinové volební techniky na úrovni volebního obvodu. To znamená, že mandát je přidělen kandidátům s nejvyšším počtem hlasů. Nicméně nemusí dojít k situaci, že všechny přidělované mandáty získá jediná kandidátní listina. Zařazují se zde schvalující hlasování, Bordovo hlasování, neomezené hlasování, limitované hlasování, kumulované hlasování a systém jednoho nepřenosného hlasu.[48]

Poměrné volební systémy. V rámci poměrných volebních systémů se všechny mandáty pro kandidátní listiny rozdělují přibližně v poměru k obdrženým hlasům. Zařazují se zde systém jednoho přenosného hlasu, listinné poměrné volební systémy a personalizované poměrné volební systémy.[49]

Smíšené volební systémy. V rámci smíšených volebních systémů se část mandátů pro kandidátní listiny přiděluje podle poměrné techniky a část mandátů podle většinové techniky, přičemž obě techniky musí být dostatečně významné ve smyslu způsobilosti ovlivnit výslednou podobu voleného orgánu. Zařazují se zde supersmíšený systém, tzv. systémy nezávislé kombinace (navrstvující systém, koexistence, fúzní systém) a tzv. závislé kombinacemi (korekční systém a podmíněný systém).[50]

1.3 Základní proměnné listinných systémů poměrného zastoupení

Nejznámějším a nejrozšířenějším typem volebních systémů poměrného zastoupení jsou listinné systémy. Listinné systémy poměrného zastoupení dokonce představují nejrozšířenější typ volebního systému vůbec.[51] S ohledem na značné množství podob tohoto typu volebního systému není účelné a možné jej dále kategorizovat.[52] K jejich charakteristice se tak využívá jejich základních proměnných. Mezi ně patří *velikost volebního obvodu, volební*

46 Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud. *Volební systémy*, 2009, s. 47.
47 Tamtéž, s. 47-48.
48 Tamtéž, s. 47-48.
49 Tamtéž, s. 47-48.
50 Tamtéž, s. 47-48.
51 Kubát, M. Volby a volební systémy. In: Cabada, L., Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň, 2007, s. 263.
52 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 151.

formule, uzavírací klauzule a počet skrutinií a jejich charakter.[53] Vzájemné působení proměnných pak určuje vlastnosti daného volebního systému. Takovými faktory, které souvisí s proměnnými, ačkoliv samy jimi nejsou, neboť představují důsledky vzájemného působení jednotlivých proměnných, jsou *přirozený práh* a *proporcionalita* volebního systému. Každá z proměnných ovlivňuje tyto faktory v odlišné míře, avšak i účinek silněji působící proměnné může být zcela zvrácen působením vhodné kombinace ostatních proměnných. Při hodnocení účinků konkrétního volebního systému je sice možné zaměřit se na jednotlivé proměnné zvlášť, ale podstatnější je zohlednit právě jejich vzájemné ovlivňování se.

1.3.1 Velikost volebního obvodu

Volební obvod představuje pro účely voleb ohraničené území, v jehož rámci dochází k rozdělení mandátů. Velikostí volebního obvodu, v odborné literatuře označované písmenem *M* (*magnitude*), se rozumí počet v něm skutečně přidělených mandátů.[54] Někteří politologové rozdělují podle jejich velikosti volební obvody na malé, středně velké a velké.[55] Rozdělovat volební obvody dle jejich velikosti má smysl proto, že velikost volebního obvodu představuje proměnnou volebního systému poměrného zastoupení, která nejvíce ze všech ovlivňuje jeho celkovou proporcionalitu.[56]

V malých volebních obvodech je míra disproporcionality nejvyšší, naopak ve velkých volebních obvodech je proporcionalita relativně vysoká.[57] Velmi zjednodušeně lze říct, že čím je volební obvod větší, tedy čím více mandátů je ve volebním obvodě přidělováno, tím je vyšší proporcionalita výsledků, tedy tím více odpovídá počet mandátů přidělených kandidátní listině počtu hlasů, které jí byly odevzdány. Naopak, čím je volební obvod menší, tím méně odpovídá počet mandátů přidělených kandidátní listině počtu hlasů, které obdržela. Tento vztah ale není lineární, nýbrž připomíná křivku.[58] Velikost volebního obvodu, při níž je míra zkreslení (disproporcionality) nejvyšší, se většinou pohybuje kolem M = 4 až 6, nicméně záleží též na dalším faktoru, jímž je počet kandidujících stan.[59] V malých volebních

53 Za proměnné lze považovat pouze při konstrukci volebního systému přímo volebním zákonodárcem nastavené primární mechanismy. Tomáš Lebeda tak vylučuje z proměnných přirozený práh, ten naopak za klíčovou dimenzi považoval např. Arendt Lijphart.
Lebeda, T. Hlavní proměnné proporčních volebních systému. *Sociologický časopis*. 2001, č. 4, s. 426-428.

54 Tamtéž, s. 428.

55 Hraničními hodnotami, na jejichž zařazení nepanuje shoda jsou volební obvody s M = 5 a M = 10. Například Dieter Nohlen dělí volební obvody na malé (M = 2 až 5), střední (M = 6 až 10) a velké (M = 10 a více). Rein Taagepera a Matthew Shugart pak dělí volební obvody na malé (M = 2 až 4), střední (M = 5 až 9) a velké (M = 10 a více).
Tamtéž, s. 428.

56 Taagepera, R., Shugart, M. S. *Seats and Votes: The Effects Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press, 1989, s. 112.

57 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 64.

58 Tamtéž, s. 63-64.

59 Tamtéž, s. 66.

obvodech se taktéž více nežli ve velkých volebních obvodech projevují účinky konkrétních volebních formulí.[60]

1.3.2 Volební formule

Volební formulí se víceméně rozumí matematický vzorec, na jehož základě dochází k převodu hlasů na mandáty.[61] Podle různého pojetí proporcionality, na němž jsou založeny, lze odlišit dvě kategorie volebních formulí, volební kvóty a volební dělitele.[62] Volební kvóty vycházejí z „*konceptu proporcionality založeného na minimalizaci absolutních rozdílů mezi procenty hlasů a procenty mandátů*“.[63] Volební dělitelé vycházejí z konceptu proporcionality založeného na co největší eliminaci „*nadreprezentace nejvíce nadreprezentovaných stran*“, protože „*není spravedlivé, aby jakákoliv strana obdržela mandát dříve, dokud má nižší průměrný počet hlasů na jeden mandát než kterákoliv jiná strana*“.[64]

Volební kvóty. Prostřednictvím volebních kvót (*Q = quota*) dochází na základě celkového počtu odevzdaných hlasů (*V = votes*) a celkového počtu rozdělovaných mandátů (*S = seats*) k přidělení mandátů jednotlivým kandidátním listinám. Každou z těchto kvót lze vyjádřit matematickým vzorcem. Např. v případě základní Hareovy kvóty *(Q = V / S)* je dělencem počet všech platných hlasů, dělitelem pak počet všech mandátů. Výsledný podíl je kvótou. Výše kvóty určuje, kolik hlasů odpovídá jednomu mandátu. V případě, že se podle této kvóty přidělují mandáty pro jednotlivé kandidátní listiny, získá kandidátní listina takový počet mandátů, kolikrát je celá hodnota kvóty obsažena v celkovém počtu hlasů, které daná kandidátní listina získala.[65] Od Hareovy kvóty jsou odvozeny další volební kvóty, Hagenbach-Bischoffova kvóta (*Q = V / (S+1)*), Droopova kvóta (*Q = (V / (S+1)) + 1*), kvóta Imperiali (*Q = V / (S+2)*) a posílená kvóta Imperiali (*Q = V / (S+3)*).[66] Volební kvótu připomíná i Hare-Niemeyerova formule (*s = v (S/V)*), která Hareovu kvótu modifikuje. Produkuje přímo počet mandátů pro konkrétní kandidující subjekt (*s*) získat, a to na základě vynásobení získaných hlasů daného subjektu (*v*) s podílem celkového počtu mandátů (*S*) a

60 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 76.
61 Tamtéž, s. 75.
62 Lebeda, T. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*. 2006, č. 5, s. 890.
63 Tamtéž, s. 88.
64 Gallagher, M. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*. 1991, č. 1, s. 34. Citováno podle Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 88.
65 Lebeda. *Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů*, 2006, s. 891.
66 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 76-8.

celkového počtu odevzdaných hlasů (*V*). Podobně lze modifikovat i další volební kvóty.[67] Lze se setkat i se zařazením tzv. automatického volebního čísla do této skupiny.[68]

Volební kvóty zpravidla nerozdělí všechny mandáty. K rozdělení zbývajících mandátů lze využít tří způsobů, a to dalšího skrutinia, metody největších zbytků, nebo metody nejvyššího průměru.[69] K rozdělení zbylých mandátů prostřednictvím metody největších zbytků, nebo metody největšího průměru dochází na úrovni totožného volebního obvodu, v jehož rámci se rozdělují mandáty prostřednictvím volební kvóty. Rozdělení zbylých mandátů prostřednictvím dalšího skrutinia naopak ze své podstaty vyžaduje existenci další, vyšší úrovně volebních obvodů.[70]

Další skrutinium. Další skrutiniem se rozumí rozdělení zbylých mandátů, tedy těch, které nebylo možno rozdělit v rámci prvního skrutinia, v obvodu na další, vyšší úrovni. V prvním skrutiniu se nerozdělené mandáty přenesou do dalšího skrutinia, které může být např. regionální, nebo celostátní, K přidělení zbylých mandátů v rámci dalšího skrutinia lze opět využít volebních kvót. V takovém případě opět hrozí nerozdělení všech mandátů a bylo by tedy nutné opět využít dalšího skrutinia, případně metody největšího zbytku nebo metody největšího průměru.[71]

Metoda největších zbytků. Metoda největších zbytků je metodou, v jejímž rámci se přidělují zbylé mandáty kandidujícím subjektům s největším počtem zbytkových (nevyužitých) hlasů. Na základě této metody však nelze kandidujícímu subjektu přidělit více než jeden další mandát.[72] Metoda největšího zbytku je výhodnější pro menší kandidující subjekty, zvýhodňuje je oproti větším kandidujícím subjektům, zvláště v menších volebních obvodech.[73]

Metoda největšího průměru. Na rozdíl od metody největšího zbytku lze s využitím metody největšího průměru přidělit kandidujícímu subjektu více než jeden další mandát. Přidělování mandátů probíhá postupně, obdrží jej kandidující subjekt, který má aktuální nejvyšší průměr počtu hlasů na daný mandát.[74] Takto se přidělování mandátů opakuje až do rozdělení všech zbylých mandátů. Metoda největšího průměru je výhodnější pro větší kandidující subjekty.[75]

67 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 85.
68 Na rozdíl od volebních kvót, které se vypočítávají až po volbách, je automatické volební číslo stanoveno předem. Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 53-54.
69 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 86.
70 Lebeda. *Hlavní proměnné proporčních volebních systému*, 2001, s. 434.
71 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 87.
72 Tamtéž, s. 86.
73 Lebeda. *Stručný přehled volebních systémů*, 2004, s. 31.
74 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 86.
75 Lebeda. *Stručný přehled volebních systémů*, 2004, s. 31.

Volební dělitelé. Prostřednictvím volebních dělitelů, což jsou v podstatě číselné řady, dochází k rozdělení všech mandátů v rámci jediného skrutinia.[76] Např. v případě využití základního D'Hondtova volebního dělitele probíhá přidělení mandátu tím způsobem, že se počet platných hlasů každého kandidujícího subjektu postupně dělí řadou dělitelů *1;, 2;, 3;, 4,…*Mandát získá ten kandidující subjekt, který má v dané chvíli nejvyšší průměrný počet hlasů.[77] Od D'Hondtova volební dělitele jsou odvozeny další volební dělitelé, dělitel Sainte-Laguë (*1; 3; 5;…*), modifikovaný dělitel Sainte-Laguë (*1,42; 3; 5; 7;…*), modifikovaný Huntingtonův dělitel (*0,66; 1,41; 2,45; 3,46;…*), dělitel Imperiali (*2; 3; 4; 5;…*), český modifikovaný D'Hondtův volební dělitel (*1,42, 2; 3; 4;…*), estonský modifikovaný D'Hondtův volební dělitel (*1; 1,87; 2,69; 3,48…*) a Dánský dělitel (*1; 4; 7; 10;…*).[78]

Působení volebních formulí je provázáno s velikostí volebního obvodu, účinky jednotlivých volebních formulí se výrazněji projeví v menších volebních obvodech.[79] Jednotlivé volební formule mohou být vůči kandidujícím subjektům neutrální, a tudíž být proporcionální, nebo mohou jednotlivé kandidující subjekty s ohledem na jejich velikost zvýhodňovat, či znevýhodňovat, a tudíž být disproporcionální. Určitou volební formulí může přitom být zvýhodněna, či znevýhodněna jak velká, tak malá strana, volební formule tedy může být disproporcionální oběma směry.[80] Proporcionalitu, resp. míru disproporcionality, jednotlivých formulí, ale i celkovou proporcionalitu volebního systému, je možné měřit tzv. indexy proporcionality, kterých je značné množství. Nicméně s ohledem na rozdílnou logiku fungování jednotlivých indexů a dvě odlišné koncepce proporcionality neexistuje jediná všeobecně přijímaná škála proporcionality volebních formulí.[81]

1.3.3 Uzavírací klauzule

Uzavírací klauzulí rozumíme umělou překážku – minimální procento platných hlasů, které musí kandidující subjekt získat, aby postoupil do skrutinia a účastnil se procesu přikazování mandátů. Jedná se o institut, který je neodmyslitelně spjat s listinnými systémy poměrného zastoupení.[82,83,84] Z povahy věci ji lze též uplatnit v poměrné složce smíšeného volebního

76 Lebeda. *Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů*, 2006, s. 896.
77 Tamtéž, 897.
78 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 87-105.
79 Tamtéž, s. 76.
80 Tamtéž, s. 106.
81 Tamtéž, s. 116.
82 Lebeda. *Hlavní proměnné proporčních volebních systému*, 2001, s. 427.
83 Vlastimil Burďák uvádí, že uzavírací klauzuli lze teoreticky využít i ve většinovém volebním systému. Burďák, V. *Uzavírací volební klauzule*. 2002, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Šimíček, Vojtěch], s. 9.
84 Štěpán Mairovský uvádí, že uzavírací klauzuli lze teoreticky využít i ve volebním systému jednoho přenosného hlasu. Mairovský, Š. *Systém jednoho přenosného hlasu, jeho možné modifikace a využití v České republice*. 2010, bakalářská práce, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, [vedoucí práce Šedo, Jakub], s. 28-31.

systému. Uzavírací klauzule není nezbytnou součástí volebního systému, přesto ji většina států s listinnými systémy poměrného zastoupení využívá. Důvody pro její uplatnění jsou v podstatě dva. První důvod spočívá ve snaze zabránit malým stranám v přístupu do parlamentu s cílem vyhnout se jejich přemnožení, které by mohlo případně vést až k jeho neakceschopnosti. Druhý důvod spočívá ve snaze oslabit separatistické tendence v existujících politických stranách, které jsou v parlamentu zastoupeny.[85]

Kromě uzavírací klauzule existují, byť jsou dnes záležitostí spíše teorie, podobné instituty plnící totožné funkce. Jsou jimi volební kvórum a kvóta. Volební kvórum je na rozdíl od uzavírací klauzule vyjádřeno v absolutních číslech. Jde o předem stanovený minimální počet hlasů, který musí kandidující subjekt obdržet, aby se účastnil přikazování mandátů. To ho ale činí závislým na volební účasti, na rozdíl od uzavírací klauzule, která na volební účasti závislá není. Pro kandidující subjekt tak může být v případě malé volební účasti obtížnější hranici volebního kvóra překonat.[86] Pro stejný účel lze využít kvótu, což byl v minulosti případ Islandu (tzv. „islandská uzavírací klauzule"),[87] pokud kandidující subjekt nedosáhl počtu hlasů rovnajícímu se dvěma třetinám jednoduché Hareovy kvóty, byl z přiřazování vyřazen. V současnosti se na Islandu uplatňuje „klasická" uzavírací klauzule.[88] Jako kvóta se vypočítává taktéž „uzavírací klauzule" v Nizozemsku, která s hodnotou 0,67 % (jde o 1/150 z celkového počtu platných hlasů) bývá označována za vůbec nejnižší uzavírací klauzuli na světě. Jelikož však nejde o uzavírací klauzuli v pravém slova smyslu, je jí toto prvenství přisuzováno neprávem.

Existuje více způsobů, jakými může být uzavírací klauzule aplikována.

Aplikace na celostátní úrovni. Při aplikaci uzavírací klauzule na celostátní úrovni musí k účasti ve skrutiniu kandidující subjekt získat stanovené procento hlasů v rámci celého území, pak se účastní přidělování mandátů ve všech volebních obvodech.[89]

Aplikace na úrovni volebního obvodu. Při aplikaci uzavírací klauzule na úrovni volebního obvodu postačuje zisk stanoveného procenta hlasů na úrovni volebního obvodu. Přidělování mandátů se kandidující subjekt účastní ve volebních obvodech, ve kterých uzavírací klauzuli překročil.[90]

Alternativní aplikace. Při alternativní aplikaci jsou stanoveny dvě různé uzavírací klauzule, vyšší uzavírací klauzule na úrovni volebního obvodu a nižší uzavírací klauzule na

85 Lebeda. *Stručný přehled volebních systémů*, 2004, s. 35.
86 Tamtéž, s. 35.
87 Lebeda. *Hlavní proměnné proporčních volebních systému*, 2001, s. 422.
88 Renwick, A. Electoral System Change in Europe since 1945: Iceland [online]. *ESCE Electoral System Change in Europe since 1945*. [cit. 1. 1. 2021]. http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_215/FILE/Iceland_summary.pdf s. 8.
89 Lebeda. *Stručný přehled volebních systémů*, 2004, s. 35.
90 Tamtéž, s. 35.

celostátní úrovni. Případně místo překonání celostátní klauzule postačuje zisk stanoveného počtu mandátů.[91]

Aplikace vylučující určité subjekty. Při tomto způsobu aplikace se uzavírací klauzule na některé kandidující subjekty, především strany národnostních menšin, nevztahuje.[92]

Uzavírací klauzule pro volební koalice. Specifický způsob aplikace uzavírací klauzule představuje uzavírající klauzule pro volební koalice, tedy kandidující subjekt složený z více politických stran nebo politických hnutí.[93]

Různé způsoby aplikace uzavírací klauzule je nutno brát v potaz při hodnocení jejího působení. Uzavírací klauzule totiž může mít pro kandidující subjekty odlišné důsledky v závislosti na tom, jakým způsobem se uplatní. Zatímco překročení i průměrně vysoké celostátní uzavírací klauzule může představovat problém pro subjekty s výrazně silnou regionální podporou, které však v celostátním měřítku již tak úspěšné nejsou, překonání uzavírací klauzule aplikované na úrovni volebního obvodu či alternativně aplikované uzavírací klauzule pro takové subjekty nemusí být problematické vůbec. V některých volebních systémech tak mohou být upřednostňovány subjekty se silnou regionální podporou nad subjekty s rovnoměrně rozloženou celostátní podporou, ačkoli v celostátním měřítku mají oba tyto subjekty stejně vysokou míru podpory.[94] Různé účinky mohou mít uzavírací klauzule i na celkovou proporcionalitu volebního systému. Míra proporcionality volebního systému je ovlivněna v závislosti na výši uzavírací klauzule, ale taktéž v závislosti na přítomnosti či nepřítomnosti vysokého počtu malých subjektů ve volební soutěži. I relativně vysoká uzavírací klauzule nemusí způsobovat přílišnou disproporcionalitu volebního systému, pokud se volební soutěže účastní především větší subjekty, které uzavírací klauzuli překročí. Naopak účastní-li se volební soutěže mnoho menších subjektů, disproporcionalitu volebního systému může způsobovat i nejen vysoká, ale i poměrně nízká uzavírací klauzule, pakliže ji tyto subjekty nepřekročí.[95]

V souvislosti s uzavírací klauzulí se často zmiňuje její mechanický a psychologický účinek. Ačkoli autor konceptu mechanického a psychologického účinku francouzský politolog Maurice Duverger tyto účinky nepřipisoval uzavírací klauzuli, nýbrž celkovému působení volebního systému prvního v cíli,[96] lze je vztáhnout i na tuto proměnnou. Mechanickým účinkem volebního systému se rozumí „*přímý účinek volebního systému na přepočet hlasů na mandáty*“,[97] psychologickým účinkem volebního systému se rozumí „*reakce voličů na*

91 Lebeda. *Stručný přehled volebních systémů*, 2004, s. 35.
92 Tamtéž, s. 35.
93 Tamtéž, s. 35.
94 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 117-119.
95 Tamtéž, s. 117.
96 Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud. *Volební systémy*, 2009, s. 51-52.
97 Tamtéž, s. 51-52.

mechanické účinky volebního systému“.[98] Mechanický účinek uzavírací klauzule tak představuje její působení jako překážky, jejíž zdolání je nutnou podmínkou pro účast kandidujícího subjektu ve skrutiniu. Psychologický účinek uzavírací klauzule pak neznamená nic jiného, než že voliči přizpůsobují své volební chování jejímu působení.[99] Důležitá je síla a okamžik působení těchto účinků. Zatímco mechanický účinek uzavírací klauzule působí okamžitě, psychologický účinek uzavírací klauzule nastává postupně. Po zavedení nového volebního systému s uzavírací klauzulí, případně po zavedení uzavírací klauzule do již stávajícího volebního systému, působí silněji, resp. se více projeví, její mechanický účinek. Voliči si mechanický účinek uzavírací klauzule nejprve příliš neuvědomují, a tak mu nepřizpůsobují svou taktiku při hlasování. Hlasují i pro subjekty s velmi malou šancí uzavírací klauzuli překročit, v důsledku čehož dochází k propadnutí vyššího množství hlasů. Postupem času si však na působení uzavírací klauzule navyknou a přizpůsobí tomu svou taktiku při hlasování. V obavě, aby jejich hlas nepropadl, přechází jejich podpora ve volbách od menších subjektů k větším subjektům, psychologický účinek uzavírací klauzule nabývá na síle.[100] V důsledku toho, že voliči spíše hlasují pro subjekty s větší šancí na zisk zastoupení ve voleném orgánu, dochází většinou k propadnutí méně hlasů než ve volbách konaných po zavedení uzavírací klauzule. Zvyšuje se tak i proporcionalita volebního systému, vztáhneme-li ji k zastoupení subjektů ve voleném orgánu, procento mandátů určitého subjektu více odpovídá procentu hlasů, které získal ve volbách.[101]

V souvislosti s postupně sílícím psychologickým účinkem uzavírací klauzule se nabízí otázka, zda postupem času tento prvek volebního systému nepřestává plnit jeden z cílů, pro které byl zaveden, tedy zabránit přemnožení subjektů v parlamentu potenciálně vedoucímu až k jeho paralýze. Fakt, že uzavírací klauzule po čase přestává působit většinotvorně, hodnotí Miroslav Novák následovně: „*Pětiprocentní klauzule nejdříve zabraňuje přílišnému roztříštění stranického systému (což je pozitivní), ale po ustálení politické scény už vytvářet vládní většiny bohužel příliš nepomáhá.*“[102] Právě pro tuto určitou nesofistikovanost označuje uzavírací klauzuli za „*primitivní prostředek*“.[103] Neplní-li po čase uzavírací klauzule svoje funkce, je vlastně vůbec k něčemu potřeba?

98 Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud. *Volební systémy*, 2009, s. 52.
99 Novák. *Typy vlád a jejich utváření: Česká republika v komparativní perspektivě*, 2004, s. 323.
100 Tamtéž, s. 322-323.
101 Tamtéž, s. 322.
102 Novák. *Typy vlád a jejich utváření: Česká republika v komparativní perspektivě*, 2004, s. 323.
103 Tamtéž, s. 323.

1.3.4 Počet úrovní volebních obvodů, počet a charakter skrutinií

Skrutiniem se rozumí úroveň, v níž dochází ke sčítání hlasů a přidělování mandátů. K přidělování mandátů nemusí totiž docházet jen na úrovni základního volebního obvodu, ale i na vyšších úrovních, nejčastěji regionálních či celostátních. V rámci této proměnné je důležitý jednak počet úrovní, především ale způsob, jakým se v jejich rámci přerozdělují mandáty, tedy jaká volební formule je zvolena pro první skrutinium a jaká pro vyšší skrutinium, resp. skrutinia.[104] Existence vyššího skrutinia napomáhá dosažení větší proporcionality volebního systému, přičemž výsledná proporcionalita je ovlivněna též počtem mandátů rozdělovaných ve vyšším skrutiniu. Vyšší počet mandátů přikazovaných ve vyšším skrutiniu napomáhá vyšší proporcionalitě volebního systému.[105] Existence vhodného vyššího skrutinia může vyrovnat proporcionalitu i jinak značně neproporcionální kombinace volebního obvodu a volební formule. Ve vyšším skrutiniu se rozdělují buď kompenzační mandáty, nebo zbytkové mandáty, přičemž kritériem odlišení těchto dvou typů mandátů je způsob určení jejich počtu a na základě jakých hlasů jsou přiděleny.[106]

Kompenzační mandáty. V případě kompenzačních mandátů je jejich počet předem pevně stanoven ve volebním zákoně. V průběhu rozdělování mandátů jednotlivé kandidující subjekty obdrží, většinou prostřednictvím volebního dělitele, nejprve mandáty na úrovni základního volebního obvodu. Ve druhé fázi se pak ve vyšším skrutiniu rozdělí kompenzační mandáty, počet mandátů přidělených na této úrovni pro konkrétní stranu je určen jako rozdíl mezi ideálním počtem mandátů pro stranu (vypočítaným ze všech hlasů odevzdaných pro všechny strany a všech rozdělovaných mandátů) a počtem mandátů, které strana získala v rámci prvního skrutinia.[107]

Zbytkové mandáty. V případě zbytkových mandátů jejich počet pro vyšší skrutinium pevně stanoven není. Je odvislý od toho, kolik mandátů se povede přidělit v prvním skrutiniu prostřednictvím volební kvóty, kterou volební systémy se zbytkovými mandáty většinou využívají. Nepřidělené mandáty jsou převedeny na vyšší úroveň, kde jsou mezi kandidující subjekty prostřednictvím jakékoli volební formule rozděleny na základě zbytkových hlasů. Tedy hlasů, které rovněž nebyly v prvním skrutiniu využity.[108]

104 Lebeda. *Hlavní proměnné proporčních volebních systému*, 2001, s. 427.
105 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 121.
106 Lebeda. *Hlavní proměnné proporčních volebních systému*, 2001, s. 443.
107 Tamtéž, s. 444.
108 Tamtéž, s. 443.

1.1 Související aspekty: přirozený práh a proporcionalita volebního systému

Vzájemné působení některých či všech proměnných ovlivňuje hodnotu tzv. přirozeného prahu a míru a orientaci proporcionality volebního systému. Přirozeným prahem se rozumí „*nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodě musí získat, aby obdržela alespoň jeden mandát*“.[109,110] Jde o zásadní ukazatel účinků volebního systému, neboť souvisí s hodnocením celkové proporcionality volebního systému i reprezentací malých subjektů.[111] V odborné literatuře panuje shoda na tom, že faktory nejvíce ovlivňující hodnotu přirozeného prahu jsou velikost volebního obvodu a volební formule, resp. jejich vzájemná kombinace.[112] Do určité míry hodnotu přirozeného prahu ovlivňuje též počet kandidujících subjektů a vzájemný poměr jejich velikosti. Velikost volebního obvodu ovlivňuje hodnotu přirozeného prahu tak, že čím je volební obvod větší, je hodnota přirozeného prahu menší a naopak.[113] Zásadního významu nabývá přirozený práh právě v souvislosti s uzavírací klauzulí.

Uzavírací klauzule a přirozený práh jsou do určité míry podobnými instituty. V obou případech jde o procentní hranici hlasů, které musí kandidující subjekt získat, aby dosáhl na mandát (v případě přirozeného prahu), nebo alespoň postoupil k jejich přidělování (v případě uzavírací klauzule). Vzájemně tak mohou být „*v přímém ‚konkurenčním‘ vztahu*“,[114] překonání uzavírací klauzule nemusí kandidujícímu subjektu stačit k zisku mandátu, pakliže je hodnota přirozeného prahu vyšší nežli hodnota uzavírací klauzule. K takové situaci dochází především v případě malých volebních obvodů. Jsou-li volební obvody dostatečně veliké, je hodnota přirozeného prahu nižší než hodnota uzavírací klauzule a je velmi pravděpodobné, že kandidující subjekt mandát získá.[115] V případě, kdy je území státu rozděleno do více volebních obvodů, pak celostátně aplikovaná uzavírací klauzule i přirozený práh působí vůči subjektům paralelně. Překonání celostátní uzavírací klauzule ještě samo o sobě nemusí stačit k zisku mandátu v určitém volebním kraji, pokud v něm daný subjekt nepřekoná i přirozený práh.

Co se proporcionality v kontextu volebních systémů týče, je třeba zopakovat, že existují minimálně dvě odlišné koncepce proporcionality. Podle první koncepce, z jejíž logiky

109 Lebeda, T. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*. 2001, č. 2, s. 134.
110 Lze se též setkat s označením faktická klauzule.
111 Lebeda. *Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita*, 2001, s. 134.
112 Lijphart. A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994, s. 10.
113 Lebeda. *Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita*, 2001, s. 134.
114 Tamtéž, s. 135.
115 Tamtéž, s. 135.

vycházejí volební kvóty, se proporcionalitou volebního systému rozumí co nejbližší „*poměr mezi procentem odevzdaných hlasů a procentem obdržených mandátů*“.[116] Disproporcionalitou volebního systému se podle této koncepce rozumí „*jev, při němž procenta mandátů jednotlivých stran neodpovídají procentům jejich hlasů*“.[117] Podle druhé koncepce, z jejíž logiky vychází volební dělitelé, je proporcionalita volebního systému stav, kdy existují co nejmenší rozdíly v průměrném počtu hlasů na jeden mandát pro jednotlivé strany. Bez ohledu na upřednostnění první či druhé koncepce, je proporcionalita volebního systému „*hlavním a nejdůležitějším kvantifikovatelným jevem, který vypovídá o politických konsekvencích volebního systému*“.[118] Otázka proporcionality je ve svém důsledku i otázkou charakteru reprezentace, protože vypovídá o nadreprezentaci a podreprezentaci politických stran.[119] Vycházíme-li z první koncepce, pak obdržel-li subjekt více procent mandátů než procent hlasů, je nadreprezentován, obdržel-li méně procent mandátů než procent hlasů, je podreprezentována.[120]

Z povahy jednotlivých volebních systémů, kdy ve většinovém systému „vítěz bere vše“ a v systémech poměrného zastoupení se mandáty přikazují „v určitém poměru“,[121] plyne, že většinové systémy mají převážně disproporcionální účinky. Při jejich využití totiž velké strany získávají mandáty na úkor malých stran. Systémy poměrného zastoupení mohou kvůli své značné variabilitě produkovat jak velmi proporcionální účinky, tak i velmi disproporcionální účinky, které mohou být srovnatelné s účinky většinového systému. Za určitých okolností může dokonce většinový volební systém mít poměrnější účinky než volební systém poměrného zastoupení. V dokonale proporcionálním systému poměrného zastoupení složení voleného orgánu přesně odpovídá rozložení politických sil ve státě, představuje tak „*zmenšený obraz společnosti*“.[122] Dokonale proporcionální systém poměrného zastoupení je však pouhým ideálem. Protože „*ideálu exaktní proporcionality nelze vyhovět s ohledem na nedělitelnou povahu mandátu*“,[123] pro charakteristiku určitého volebního systému jako systému poměrného zastoupení víceméně postačí přidělení mandátu, slovy Giovanni Sartoriho, „v nějakém poměru“. I značně disproporcionální systém poměrného zastoupení tak nepřestává být systémem poměrného zastoupení, uvažujeme-li o něm v jeho

116 Kubát. *Volby a volební systémy*, 2007, s. 275.
117 Lebeda. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, 2008, s. 106.
118 Lebeda. *Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů*, 2006, s. 897.
119 Charvát, J. Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. *Slovenská politologická revue*. 2010, č. 1, s.3.
120 Kubát. *Volby a volební systémy*, 2007, s. 275.
121 Sartori. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2011, s. 15.
122 Charvát. *Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy*, 2010, s. 2.
123 Van Puyenbroeck, T. Proportional Representation, Gini Coefficients, and the Principle of Transfers. *Journal of Theoretical Politics* 2008, č. 4, s. 498.
Citováno podle Charvát. *Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy*, 2010, s. 2.

politologickém pojetí, tedy jako o určitém mechanismu. Právě rozpor mezi politologickým pojetím volebního systému a idealistickým pojetím volebního systému absolutizujícím poměrnost představoval jádro akademického sporu mezi některými politology a některými právníky, resp. Ústavním soudem, po vyhlášení nálezu Pl. ÚS 42/2000. Každá z těchto skupin vztahovala ústavní pojem *zásad poměrného zastoupení* k odlišnému pojetí volebního systému.

1.2 Dílčí shrnutí

Uzavírací klauzule představuje předem stanovené minimální procento hlasů, které musí kandidující subjekt ve volbách získat, aby postoupil do fáze volebního procesu, v němž probíhá přidělování mandátů. Jedná se o jednu ze čtyř základních proměnných listinných systémů poměrného zastoupení, která ovlivňuje jeho celkovou proporcionalitu. Ačkoli nejde o nezbytnou součást volebního systému, většina států, které listinné systémy poměrného zastoupení využívají, uzavírací klauzule uplatňuje. Uzavírací klauzule totiž zabraňuje přílišnému roztříštění voleného tělesa do malých skupin potenciálně vedoucímu až k jeho neakceschopnosti. K tomuto účelu může být uzavírací klauzule aplikována v různých formách a různými způsoby. Lze ji aplikovat na celostátní úrovni, na úrovni volebního obvodu, na obou těchto úrovních zároveň, nebo alternativně. Lze stanovit uzavírací klauzuli v jednotné výši pro všechny kandidující subjekty, nebo lze mezi kandidujícími subjekty rozlišovat, např. za účelem podpory subjektů hájících zájmy národnostních menšin lze pro tyto subjekty stanovit výjimku z její aplikace, nebo alespoň její výši snížit. Specifickou formu uzavírací klauzule představují uzavírací klauzule pro koalice.

Rozmanitost forem uzavíracích klauzulí je nutno brát v potaz při hodnocení jejich účinků. Stejně tak je důležité při hodnocení účinků uzavírací klauzule brát v potaz, že představuje pouze jednu ze čtyř základních proměnných listinných systémů poměrného zastoupení, a tak sice může, ale taktéž nemusí mít značný vliv na proporcionalitu volebního systému jako celku či poměrnost zastoupení ve voleném tělese. Důležité je její srovnání s přirozeným prahem, který má podobné účinky jako uzavírací klauzule. Uzavírací klauzule a přirozený práh si tak mohou navzájem konkurovat, případně působit paralelně. Konečně, uzavírací klauzule kvůli své jednoduchosti představuje pravděpodobně nejznámější prvek volebního systému, jehož mechanický účinek si uvědomují jak voliči, což ovlivňuje jejich volební chování, tak kandidující subjekty, což ovlivňuje jejich taktiku ve volební soutěži.

2 Uzavírací klauzule jako prvek omezující principy volebního práva

Zakotvení uzavírací klauzule do volebního systému je primárně záležitostí organizačního ústavního práva. Tato část ústavního práva nahlíží na volby především jako na mechanismus pro ustavení orgánů veřejné moci.[124] Naopak lidskoprávní část ústavního práva nahlíží na volby pohledem jednotlivců a jejich uskupení, např. voličů, kandidátů, nebo kandidujících subjektů, politických stran, politických hnutí a jejich koalic.[125] Tato část ústavního práva pak klade důraz na vnímání volebního práva jako subjektivního veřejného práva,[126,127] tedy práva volit a být volen.[128] Volební právo v tomto pojetí nachází svůj odraz v principech volebního práva. Ty představují[129] *medzinárodným spoločenstvom uznané a demokratickými štátmi rešpektované procesné postupy realizácie zastupiteľskej demokracie*"[130] a působí jako „*nosné regulatívne idey, ktoré svojim obsahom koncentrované vyjadrujú ľudskoprávnu podstatu volebného práva a tvoria konštrukčný základ pozitívno-právnej úpravy volebného práva moderných demokratických a právnych štátoch"*.[131] Za základní principy volebního práva jsou obecně uznávány principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajného hlasování a svobodných voleb. Právě lidskoprávní optikou a skrze tyto principy budu v následující kapitole nahlížet na volební systémy.

Stran uzavírací klauzule je cílem následující kapitoly vymezit ji jako součást volebního systému způsobilou omezit některé z vyjmenovaných principů, případně i samotné právo na svobodné volby. V první podkapitole se proto nejprve věnuji jejich formálnímu zakotvení do právních dokumentů. Taktéž v ní rozebírám, zda orgány představující mechanismy kontroly dodržování těchto dokumentů již posuzovaly soulad uzavíracích klauzulí s nimi.

124 Šimíček, V. Volební právo v České republice. In: Orosz, L., Molek, P., Svák, J., Šimíček, V. *Volebné právo a súdný prieskum voleb*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 202.

125 Molek, P. Šimíček, V. Volební právo jako základní právo. In: Orosz, L., Molek, P., Svák, J., Šimíček, V. *Volebné právo a súdný prieskum voleb*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 37.

126 Subjektivní právo představuje „*možnost chování zaručenou právním subjektům objektivním právem*". Objektivní právo je „*souhrnem právních norem jako obecně závazných pravidle chování stanovených či uznaných státem (resp. mezinárodním společenstvím států)*".
Gerloch. *Teorie práva*, 2009, s. 19-20.

127 Ke vztahu subjektivního a objektivního volebního práva se vyjádřil Ústavní soud následovně: „*Vzhledem k charakteru tohoto práva proto ovšem nelze zcela instituce a institucionalizovaný rámec tohoto práva (objektivní volební právo) oddělovat od samotné materiální podstaty tohoto práva (subjektivní volební právo). Toto právo a jeho institucionalizace jdou souběžně ruku v ruce (neexistovala-li by garance subjektivního volebního práva jednotlivce, stěží by se dalo hovořit o konstituování legitimní veřejné moci, na druhou stranu existence takové moci je předpokladem garance a realizace tohoto práva).*"
Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02.

128 Neboli aktivní a pasivní volební právo.

129 Česká odborná literatura definici principů volebního práva neposkytuje. Uvádím alespoň jejich vymezení ze slovenské odborné literatury.

130 Domin, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 171.

131 Orosz, L. Volebné právo ako ludské právo. In: Orosz, L. a kol. *Volebné právo*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 43.

Ve druhé podkapitole se věnuji podstatě jednotlivých principů a tomu, jak na ně nahlíží české vnitrostátní právo a soudy. Ve třetí podkapitole se zabývám jednak zásadami poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, a dále reflexí odborné akademické debaty vedené v souvislosti s tzv. opozičně-smluvní volební reformou a nálezem Pl. ÚS 42/2000, na níž lze demonstrovat těžkosti s porozuměním povaze a obsahu tohoto zvláštního ústavního pravidla. V závěrečné části kapitoly opět provádím stručné dílčí shrnutí.

Co se týče uzavíracích klauzulí ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice, následující kapitola, resp. její druhé a třetí podkapitoly, slouží pouze k obecnému vymezení toho, které z principů volebního práva uzavírací klauzule porušit může a které naopak omezit nemůže, a vymezení, zda uzavírací klauzule může omezit zásady poměrného zastoupení. Komplexní ústavněprávní rozbor uzavíracích klauzulí, tedy i rozřešení jednotlivých případů Ústavním soudem ve vztahu k uzavíracím klauzulím, je obsahem až čtvrté kapitoly práce.

2.1 Principy volebního práva a právo na svobodné volby v právních dokumentech, soulad uzavíracích klauzulí s právem na svobodné volby

Principy volebního práva i samotné právo na svobodné volby jsou právně upraveny na různých úrovních. Jako mezinárodní standardy volebního práva zcela logicky nachází své zakotvení v dokumentech mezinárodního práva. Na univerzální úrovni jde o Všeobecnou deklaraci lidských práv a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“).[132] Na regionální úrovni jde o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), přesněji o její Dodatkový protokol č. 1, Kodex správné praxe ve volebních záležitostech (dále též „Kodex“), případně i Evropskou chartu místní samosprávy (dále též „Charta“). Specifickou úroveň právní úpravy představuje unijní právo. V souvislosti s volbami však zásadní úroveň právní úpravy stále představuje vnitrostátní právo. Zde principy volebního práva nachází své zakotvení především na ústavní úrovni, v ústavách či vnitrostátních lidskoprávních katalozích, ale taktéž na zákonné úrovni.

Univerzální úroveň. O prvních dvou dokumentech se lze zmínit jen stručně, neboť v souvislosti s tématem práce nenabývají většího významu. Jakkoli je totiž Všeobecná deklarace lidských práv dokumentem nepochybně významným, ostatně právě na 10. prosinec, tedy na den, kdy byla schválena Valným shromážděním Organizace spojených národů,

132 Existují i další univerzální mezinárodní smlouvy dotýkající se volebního práva, avšak pro téma práce nejsou podstatné. Jde např. o Úmluvu o politických právech žen, Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen nebo Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace. Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 428.

připadá Den lidských práv,[133] její význam je s ohledem na spornost její právní závaznosti spíše symbolický. Podle většinově přijímaného názoru představuje právně nezávazný dokument politické povahy, neboť dle Charty Organizace spojených národů mají rezoluce povahu toliko doporučující. Zastánci její právní závaznosti pak odkazují na to, že se postupem času stala součástí mezinárodního obyčejového práva.[134] Určitý význam však nepochybně má. Jako první dokument totiž zakotvuje určitá lidská práva na univerzální úrovni, což se týká i práva na svobodné volby.[135] Čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv zaručuje právo každého účastnit se vlády své země přímo nebo skrze svobodné zvolené zástupce, jakož i právo za rovných podmínek vstoupit do veřejných služeb své země. Vůle lidu, která představuje základ vládní moci, musí být vyjádřena správně prováděnými a pravidelně konanými volbami, a to na základě všeobecného a rovného volebního práva, tajným hlasováním či obdobně tak, aby byla dodržena svoboda hlasování.

Obdobně, avšak více „*jazykem jednotlivce*“,[136] zní i čl. 25 Paktu. Pakt je mezinárodní smlouvou vzniklou v rámci Organizace spojených národů v roce 1966, platnosti nabyl v roce v roce 1976.[137] Podle tohoto článku má každý občan právo a možnost bez rozdílů a neodůvodněných omezení se podílet na vedení veřejných záležitostí přímo nebo skrze svobodně zvolené zástupce. Každý občan má právo volit i být volen v pravidelně konaných volbách, uskutečňujících se na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním, zachovávajícím svobodu tohoto hlasování. Každý občan má též právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Pakt představuje klasickou, právně závaznou mezinárodní smlouvu o lidských právech a svobodách, která zakotvuje volební právo jako subjektivní právo jednotlivce (právo volit a být volen).[138] Oba dokumenty, Všeobecná deklarace lidských práv i Pakt, požadují pravidelné konání „skutečných“ voleb, avšak nepředepisují, podle jakého volebního systému se takové volby mají konat. Pavel Molek v této souvislosti cituje právního akademika Henryho J. Steinera, podle kterého „*lidská práva neposkytují žádná vodítka pro výběr volebního systému pro daný politický a socioekonomický kontext ani žádnou teorii široké či spravedlivé účasti na volbách či přístupu k ní, jež by mohla ovlivnit to, kterou z mnoha možností si stát v daném kontextu vybere. Tím, jaké termíny používá, a to i při zohlednění debat při jejím přijímání, zůstává ‚volební klauzule' v otázce výběru mezi těmito možnostmi zcela neutrální.*“[139] To, že čl. 25 Paktu neukládá

133 Human Rights Day [online]. *OHCHR*. [cit. 20. 9. 2021]. https://www.ohchr.org/en/about_us/human_rights_day
134 Antoš, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 14.
135 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 423.
136 Tamtéž, s. 424.
137 International Covenant on Civil and Political Rights [online]. *OHCHR*. [cit. 25. 10. 2021]. https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx
138 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 424.
139 Steiner, H. J. Political Participation as a Human Right. *Harvard Human Rights Yearbook*, 1988, č. 1, s. 78. Citováno podle Molek. *Politická práva*, 2014, s. 426.

smluvnímu státu přijmout konkrétní volební systém, potvrzuje i obecný komentář, který k němu v roce 1996 vydal Výbor pro lidská práva.[140] Jakýkoli volební systém však musí být v souladu s právy, které tento článek chrání, především musí umožňovat svobodné vyjádření vůle voličů. Dále musí zajistit uplatňování rovného volebního práva ve smyslu rovnosti počtu hlasů i toho, že hlas voliče by měl být roven hlasu jakéhokoli jiného voliče.[141] V sebehodnotících zprávách předkládaných Výboru pro lidská práva by smluvní státy měly volební systém popsat a vysvětlit, jak naplňuje požadavek konání skutečných, svobodných a pravidelných voleb.[142] Obecný komentář k čl. 25 Paktu představuje právně nezávazný dokument, stejně jako jsou právně nezávazné obecné komentáře či nóty dalších kontrolních mechanismů jiných mezinárodních smluv v rámci Organizace spojených národů.[143] Výbor pro lidská práva jako kontrolní orgán Paktu pak sice může přijímat individuální oznámení jednotlivců ohledně možného porušení práv zaručených Paktem smluvním státem, ale pouze v případě, kdy smluvní stát s touto možností výslovně souhlasil.[144] V kontextu výše uvedeného není nikterak překvapující, že dosud nebyla k Výboru pro lidská práva podána jakákoliv stížnost ohledně toho, že by uzavírací klauzule ve volebním systému některého ze smluvních států Paktu porušovala práva zakotvená v jeho čl. 25.

Regionální úroveň. Dokumenty přijaté v rámci lidskoprávního režimu Rady Evropy jsou pro téma práce již významnější a nepochybně i zajímavější. Prvním z nich je Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě. Úmluva, která byla podepsána v roce 1950 a platnosti nabyla v roce 1953,[145] představuje klasickou mezinárodní smlouvu. Především kvůli kontrolnímu orgánu Úmluvy, Evropskému soudu pro lidská práva, bývá režim Rady Evropy označován za nejvyspělejší a nejefektivnější mezinárodní lidskoprávní režim na světě.[146] Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě, který byl sjednán v roce 1952 a platnosti nabyl v roce 1954,[147] zakotvuje právo na svobodné volby ve svém čl. 3. Podle něj mají státy závazek konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za takových podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru. Znění čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě je nejen odlišné od čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv a čl. 25

140 UN Human Rights Committee (HRC). CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affair snad the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996, CCPR/c/21/Rev.1/Add.7 [online]. *Refworld*. [cit. 20. 9. 2021]. https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html

141 Tamtéž, bod 21.

142 Tamtéž, bod 22.

143 Preclík, P. Globální systém ochrany lidských práv: OSN. In: Dufek, P., Smekal, H. *Lidská práva v mezinárodní politice. Praha*: Wolters Kluwer, 2014, s. 174.

144 Tamtéž, s. 173-174.

145 Kmec, J. Historie Úmluvy. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 8.

146 Majerčík, L. Evropský systém ochrany lidských práv. In: Dufek, P., Smekal, H. a kol. *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, 2014 s. 192.

147 Kmec. *Historie Úmluvy*, 2012, s. 9.

Paktu, ale liší se i od ostatních článků samotné Úmluvy a jejích protokolů, a to svou strohostí, způsobem formulace a absencí limitační klauzule.[148] Tento minimalismus má přitom, jak naznačují přípravné zprávy k Úmluvě, svůj původ v obavě zástupců Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, že zakotvení formulace „*the will of the people*" do textu Úmluvy povede ke zpochybnění volebního systému do Dolní sněmovny (systém prvního v cíli) i způsobu, jakým jsou jmenováni členové Sněmovny lordů.[149] Neshoda států ohledně zakotvení demokratických principů do textu Úmluvy vedla k odložení zakotvení práva na svobodné volby na dobu přijímání Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, nicméně totožné problémy vyvstaly i při jeho tvorbě.[150] Jeho výsledné znění představuje politický kompromis, i toto znění však dlouhou dobu způsobovalo interpretační problémy.[151]

Strohost, tedy vyjádření práva na svobodné volby v jediné větě a absence definování jednotlivých aspektů tohoto práva, stejně jako způsob formulace tohoto práva jako pouhého obecného závazku smluvního státu konat svobodné volby, vedly k dlouhodobému vnímání práva na svobodné volby jako pouhého „institucionálního" práva.[152] Evropská komise pro lidská práva (dále též „EKLP") dlouhou dobu odmítala stížnosti jednotlivců na porušení čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.[153] Teprve později změnila svůj názor na vnímání práva na svobodné volby z „institucionálního" práva na univerzální „všeobecné volební právo", následně i na právo volit a být volen a podílet se tak na správě věcí veřejných.[154] První rozsudek Evropského soudu pro lidská práva týkající se čl. 3 Dodatkového protokolu č.↓1 k Úmluvě, vynesený v roce 1987 ve věci *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, pak potvrdil, že tento článek skutečně zakládá individuální právo jednotlivce volit a být volen.[155] Specifické znění čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě mělo dle ESLP být jen výrazem toho, že smluvní státy chtěly závazku přiznat větší vážnost a vyjádřit, že povaha práva na svobodné volby nepředpokládá jen nezasahování do tohoto práva, jako tomu je u ostatních občanských a politických práv, ale taktéž předpokládá přijetí aktivních opatření ze strany smluvního státu k jeho zajištění.[156] Od vynesení rozsudku ve věci *Mathieu-Mohin a Clerfayt*

148 Kosař, D. Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu č. 1). In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1318.

149 Lécuyer, Y. *The Right To Free Elections*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014, s. 13-14. Citováno podle Bodnár, E. The level of protection the right to free elections in the practice of the European Court of Human Rights. In: Hardman, H., Dickson, B. (eds.). *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*. New York: Routledge, 2017, s. 50.

150 Bodnár. *The level of protection the right to free elections in the practice of the European Court of Human Rights*, 2017, s. 50.

151 Tamtéž, s. 50.

152 Kosař. *Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu č. 1)*, 2012, s. 1318.

153 Tamtéž, s. 1318-1319.

154 Kosař, D. Institucionální otázky volebního práva: Nové teritorium pro ESLP. *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, č. 7, s. 1.

155 *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, rozhodnutí ESLP, 2. 3. 1987 č. stížnosti 9267/81, bod 51.

156 *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, rozhodnutí ESLP č. stížnosti 9267/81, bod 50.

proti Belgii ESLP následně nikdy povahu práva na svobodné volby nezpochybnil,[157] naopak měl možnost svou judikaturu k právu na svobodné volby rozvíjet, ačkoli je třeba říct, že z kvantitativního hlediska stále nejde o příliš významnou oblast jeho rozhodování.[158] Dosavadní judikaturu ESLP ve věcech práva na svobodné volby je pak možné rozdělit do tří oblastí, přičemž každé z nich ESLP poskytuje jinou úroveň ochrany.[159] První oblast představují otázky podmínek výkonu aktivního a pasivního volebního práva, druhou oblast představují otázky volebních systémů a třetí oblast představují otázky správy voleb a volebního procesu.[160]

Co se otázek spojených s volebními systémy týče, s ohledem na výše popsané okolnosti přijímání čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě není překvapující, že tento článek výslovně neukládá povinnost smluvnímu státu zavést konkrétní volební systém. První stížnost v této souvislosti řešila Evropská komise pro lidská práva již v roce 1976 v případu *X proti Spojenému království*. Jako nepřijatelnou shledala stížnost člena britské Liberální strany, brojícího proti volební systém prvního v cíli uplatňovaném ve volbách do dolní komory britského parlamentu.[161] EKLP uvedla, že *„článek P1-3 nelze vykládat tak, že by ukládal zavedení určitého typu volebního systému, jenž by zaručoval, že složení zákonodárného shromáždění musí vždy nutně odpovídat počtu hlasů, které kandidát či skupina kandidátů získali. (…) V době přijímání Úmluvy některé smluvní strany měly, a stále mají, volební systém relativní většiny, zatímco jiné používají systém poměrného zastoupení. Obě tyto formy voleb mohou být považovány za součást společného dědictví politických tradic, na něž Úmluva odkazuje ve své preambuli.“*[162] EKLP v tomto případě došla k obecnému závěru, že většinový volební systém i volební systém poměrného zastoupení představují zcela legitimní, s právem na svobodné volby souladné typy volebního systému. Stran většinového volebního systému tento názor EKLP potvrdila v případu *Liberální strana, R. a P. proti Spojenému* království. Jeho centrem byl opět volební systém prvního v cíli ve volbách do dolní komory britského parlamentu.[163] Stran volebního systému poměrného zastoupení jej potvrdila v případu *Lindsay a ostatní proti Spojenému království*. Jeho centrem byl volební systém jednoho přenosného hlasu používaný v Severním Irsku při volbách do Evropského parlamentu.[164]

157 Bodnár. *The level of protection the right to free elections in the practice of the European Court of Human Rights*, 2017, s. 51.
158 Tamtéž, s. 52.
159 Tamtéž, s. 57
160 Tamtéž, s. 52.
161 *X proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 6. 10. 1976 č. stížnosti 7140/75.
162 Citován překlad Marka Antoše.
Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 121.
163 *Liberální strana, R. and P. proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 18. 12. 1980 č. stížnosti 8765/79.
164 *Lindsay a ostatní proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 8. 3. 1979 č. stížnosti 8364/78.

V již zmíněném pilotním rozhodnutí *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii* vymezil Evropský soud pro lidská práva obecná východiska práva na svobodné volby i stran volebních systémů. Především smluvním státům přiznal široký prostor pro uvážení při jeho volbě (doktrína *margin of appreciation*).[165] Podle ESLP se „*volební systémy snaží dosáhnout cílů, které jsou stěží slučitelné; na jedné straně co nejvěrněji odrážet názory lidu, a na straně druhé integrovat myšlenkové proudy a napomáhat tím k vytvoření dostatečně jasné a ucelené politické vůle. Za těchto okolností z formulace ‚za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárného sboru' v podstatě vyplývá – odhlédnuv od svobody projevu, která je již chráněna článkem 10 Úmluvy – zásada rovného zacházení se všemi občany při výkonu jejich práva volit a práva ucházet se o zvolení. To ale neznamená, že váha všech hlasů při určování výsledku voleb nutně musí být stejná nebo, že všichni kandidáti musí mít rovné šance na zvolení. Žádný volební systém nemůže vyloučit ‚ztracené hlasy'. Pro účely článku P1- 3 je třeba každý volební systém posuzovat ve světle politického vývoje v zemi, o kterou jde; vlastnosti, které by v kontextu jednoho systému byly nepřijatelné, mohou být proto v jiném systému ospravedlnitelné, přinejmenším dokud zvolený systém zajišťuje podmínky ke ‚svobodnému vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.*"[166]

Předmětem přezkumu souladnosti s právem na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě nebyly jen volební systémy jako celky, ale i jejich jednotlivé prvky. Např. s ohledem na doktrínu prostoru pro uvážení ESLP neshledal v případu *Saccomanno a ostatní proti Itálii* porušením tohoto práva použití uzavřených (přísně vázaných) kandidátních listin v systému poměrného zastoupení.[167] V případu *Bombard proti Francii* ESLP odmítl jako nepřijatelnou stížnost směřující proti neprovedení revize hranic volebních obvodů.[168] Naopak porušení práva na svobodné volby čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 shledal v případu *Grosaru proti Rumunsku*, jehož centrem byl způsob přikazování mandátů pro zástupce národnostních menšin.[169] Dalším prvkem volebního systému, který ESLP v minulosti přezkoumával, jsou právě uzavírací klauzule. Již zmíněný případ *Yumak a Sadak proti Turecku* je bezpochyby nejznámějším a nejvýznamnějším, ale též nejkontroverznějším případem přezkumu uzavírací klauzule ze strany ESLP, není však případem jediným.

První případy uzavíracích klauzulí řešila ještě Evropská komise pro lidská práva. V roce 1987 v rozhodnutí *Tete proti Francii* odmítla jako nepřijatelnou stížnost francouzského občana a kandidáta politické strany Zelených, brojícímu mimo jiné proti celostátní 5% uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu s argumentem, že uzavírací klauzule

165 *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, rozhodnutí ESLP č. stížnosti 9267/81, bod 54.
166 Citován překlad Marka Antoše. Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 122.
167 Green, H. Article 3, First Protocol: The Right to Free Elections. In: Harris, D. J., O´Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 936.
168 Tamtéž, s. 936.
169 Tamtéž, s. 936-937.

brání zastoupení názorové menšiny občanů, jíž byl reprezentantem.[170] Stejně tak o rok později v rozhodnutí *Fournier proti Francii* odmítla jako nepřijatelnou stížnost jiného francouzského občana, brojícímu mimo jiné proti téže uzavírací klauzuli s argumenty, že uzavírací klauzule nepatřičně rozlišuje mezi velkými a malými politickými stranami a porušuje tak princip rovnosti a právo na svobodu projevu voličů.[171] V obou případech EKLP vyšla především z obecných východisek vymezených v rozhodnutí *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii,* odkázala na široký prostor pro uvážení, který státy požívají při volbě volebního systému. Ačkoli neprováděla jakoukoliv komparaci, v obou případech uvedla, že uzavírací klauzule představují běžný prvek volebních systémů napříč evropskými státy.[172,173] V roce 1996 pak EKLP v případu *Magnago a Südtiroler Volkspartei proti Itálii* shledala v souladu s právem na svobodné volby celostátní 4% uzavírací klauzuli v poměrné složce smíšeného volebního systému do dolní komory italského parlamentu.[174]

Následující případy řešil již Evropský soud pro lidská práva. Stejně jako EKLP dříve, v žádném z nich neshledal porušení práva na svobodné volby, stejně jako EKLP byl též poměrně skromný při odůvodňování svých závěrů. V roce 2001 v případu *Federación nacionalista Canaria proti Španělsku* shledal s právem na svobodné volby souladný i systém alternativně se aplikujících uzavíracích klauzulí ve volebním systému do parlamentu španělského autonomního společenství Kanárských ostrovů, jejichž výše byla stanovena na 30 % v rámci volebního obvodu a 6 % v rámci celého území společenství.[175] V roce 2007 v případu *Partija "Jaunie Demokrāti" a Partija "Mūsu Zeme" proti Lotyšsku* shledal s právem na svobodné volby souladnou celostátní 5% uzavírací klauzuli ve volbách do lotyšského parlamentu.[176] V téže roce ESLP řešil případ *Yumak a Sadak proti Turecku*. Tento případ lze označit za světlou výjimku z již naznačeného minimalistického přístupu ESLP. Případ totiž řešil nejprve „malý senát“ ESLP (senát druhé sekce), poté i Velký senát ESLP, obě rozhodnutí ESLP jsou argumentačně bohatější než předchozí rozhodnutí EKLP a ESLP o uzavíracích klauzulích, navíc ani jedno rozhodnutí nebylo přijato jednomyslně. Ačkoli je případ známý a v české odborné literatuře již byl alespoň částečně zpracován minimálně Markem

170 *Tete proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 9. 12. 1987 č. stížnosti 11123/84.
171 *Fournier proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 10. 3. 1988 č. stížnosti 11406/85.
172 *Tete proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti č. stížnosti 11123/84.
173 *Fournier proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti č. stížnosti 11406/85.
174 *Magnago a Südtiroler Volkspartei proti Itálii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 15. 4. 1996 č. stížnosti 25035/94.
175 *Federación nacionalista Canaria proti Španelsku*, rozhodnutí senátu (čtvrtá sekce) ESLP o nepřijatelnosti, 7. 6. 2001 č. stížnosti 56618/00.
176 *Partija "Jaunie Demokrāti" a Partija "Mūsu Zeme" proti Lotyšsku*, rozhodnutí senátu (třetí sekce) ESLP o nepřijatelnosti, 29. 11. 2007 č. stížností 10547/07 a 34049/07.

Antošem,[177] Davidem Kosařem[178,179] a Pavlem Molkem,[180] lze jej v následujících odstavcích ve stručnosti shrnout.

V centru případu stála celostátní 10% uzavírací klauzule uplatňovaná ve volbách do tureckého parlamentu. Tu ve volbách konaných v roce 2002 dokázaly překročit pouze dva z 18 kandidujících subjektů,[181] v důsledku čehož jednak propadl extrémně vysoký počet hlasů, pro neúspěšných 16 kandidujících subjektů hlasovalo přibližně 45 % voličů,[182] jednak došlo ke značné nadreprezentaci dvou úspěšných stran. Strana spravedlnosti a rozvoje obdržela 66 % mandátů, ačkoli pro ni hlasovalo jen 34,26 % voličů. Republikánská lidová strana obdržela 33 % mandátů, ačkoli pro ni hlasovalo jen 19,4 % voličů. Zbylých 9 mandátů získali nezávislí kandidáti.[183] Problematičnost takto vysoké uzavírací klauzule se projevila nejen, ale především ve východoturecké provincii (a volebním obvodu zároveň) Şirnak. Demokratická lidová strana zde se ziskem 45,95 % hlasů voličů zvítězila, v rámci celého Turecka však získala jen 6,22 % hlasů voličů a jako strana, která nepřekročila klauzuli, nezískala žádný mandát. Dva mandáty v provincii Şirnak byly přikázány Straně spravedlnosti a rozvoje, která zde obdržela pouhých 14,05 % hlasů voličů, třetí mandát byl přikázán nezávislému kandidátovi, který zde obdržel 9,69 % hlasů voličů.[184]

Stížnost proti 10% uzavírací klauzuli k ESLP podali dva neúspěšní kandidáti Demokratické lidové strany Mehmet Yumak a Resul Sadak. Tvrdili, že takto vysoká uzavírací klauzule nepředstavuje legitimní prostředek k dosažení jednobarevné vlády. Během 60. a 70. let 20. století se uzavírací klauzule neuplatňovala vůbec, přesto v několika případech došlo k vytvoření vlády tvořené jen jednou politickou stranou. Naopak v období posledních dvou dekád 20. století a první poloviny první dekády 21. století, kdy se 10% uzavírací klauzule uplatňovala, vznikly jen tři jednobarevné vlády, 10% uzavírací klauzule podle nich nepředstavovala záruku stabilního vládnutí, jako spíše nástroj vedoucí ke krizi zastoupení. Takto nepřiměřeně vysoká uzavírací klauzule totiž tradičně zbavovala velkou část občanů reprezentace v parlamentu, což platilo především pro občany jihovýchodní části Turecka patřící ke kurdské národnostní menšině a volící Demokratickou lidovou stranu. Výsledky voleb v roce 2002, po kterých téměř polovina voličů nezískala v tureckém parlamentu své zastoupení, pak jen potvrdily krizi legitimity tureckého parlamentu. Ostatně sama 10% uzavírací

177 Antoš. *Principy voleb v České republice*. 2008, s. 123-125.
178 Kosař. *Institucionální otázky volebního práva: Nové teritorium pro ESLP*, 2012, s. 2.
179 Kosař. *Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu č. 1*), 2012, s. 1351-1353.
180 Molek. *Věc Yumak a Sadak proti Turecku – Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby*, 2007, s. 163-171.
181 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek senátu (druhá sekce) ESLP, 30. 1. 2007 č. stížnosti 10226/03, bod 12.
182 Tamtéž, bod 13.
183 Tamtéž, bod 3.
184 Tamtéž, bod 11.

klauzule byla v roce 1980 zavedena za značně specifických politických okolností. Cílem vojenského režimu, který ji zavedl, bylo odpolitizovat společnost.[185]

Jako tradičně ESLP nejprve odkázal na obecná východiska čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, která vymezil ve své předchozí judikatuře. Tedy, že i přes jeho specifické znění článek skutečně zakládá individuální právo volit a být volen. Ačkoli práva zaručená tímto článkem jsou zásadní pro položení a udržení základů demokracie, nejsou absolutní. Článek zakládá prostor pro implicitní omezení, smluvním státům tak musí být poskytnut široký prostor pro uvážení. Při posuzování volebních systémů smluvních států či jejich jednotlivých prvků je pak nezbytné je posuzovat ve světle politického vývoje dané země. Navíc je třeba vzít v potaz, že se volební systémy snaží splnit často navzájem protichůdné cíle. Na jedné straně mají zajistit dostatečnou míru reprezentace ve voleném tělese, na druhé mají napomoci vzniku stabilních vlád. EKLP i ESLP již v minulosti přiznala smluvním státům široký prostor uvážení i v případech týkajících se uzavíracích klauzulí, přesto je i v tomto případě zcela na posouzení ESLP, zda předmětná uzavírací klauzule nezasahuje do samotné podstaty práva na svobodné volby natolik, že zabraňují svobodnému projevu lidu při volbě zákonodárného sboru.[186]

Poněkud paradoxně však ESLP po aplikaci těchto obecných východisek na daný případ porušení práva na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě neshledal. Paradoxně proto, že jeho argumentace by do určité míry nasvědčovala opačnému závěru (viz kritika Pavla Molka níže), a pokud ne přímo k opačnému závěru, lze argumenty ESLP hodnotit alespoň jako navzájem si odporující. Předně ESLP začal svou argumentaci ne zcela pochopitelnou výtkou stěžovatelům, že s ohledem na dlouhodobou zakotvenost uzavírací klauzule v tureckém volebním systému měli očekávat, že v případě volebního neúspěchu nezískají v tureckém parlamentu zastoupení.[187] Jelikož navíc dotčený článek nevyjmenovává cíle, kterým musí opatření omezující právo na svobodné volby sloužit, v tomto případě tedy 10 % uzavírací klauzule, lze ji s ohledem na období politické nestability v 70. letech 20. století, po kterém byla přijata, hodnotit jako legitimní opatření napomáhající snahám o zabránění roztříštěnosti parlamentu.[188] Právě jen ve světle politického vývoje Turecka může ESLP hodnotit proporcionalitu tohoto opatření.[189] Následně se ESLP začal kriticky vyjadřovat k některým prvkům tehdejšího tureckého volebního systému, např. polemizoval s argumenty turecké vlády o významnosti kandidatury nezávislých kandidátů. Nezávislé kandidatury byly sice tureckým právem připuštěny a ESLP toto vzal na vědomí, avšak podle něj jsou to politické strany, kterým v reprezentativních demokraciích náleží

185 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek senátu (druhá sekce) ESLP, body 41-46.
186 Tamtéž, body 57-65.
187 Tamtéž, bod 67.
188 Tamtéž, bod 68.
189 Tamtéž, bod 69.

výsadní postavení, neboť reprezentují názorové proudy přítomné ve společnosti.[190] Slabé místo tureckého volebního systému představoval dle ESLP zákonný zákaz vytváření otevřených koalic, slabé proto, že se tento zákaz v turecké volební praxi často dařilo obcházet.[191] Na konec části argumentace, která nasvědčovala tomu, že by přece jen mohl stížnosti vyhovět, ESLP zdůraznil zásadní postavení parlamentu jako hlavního orgánu politické kontroly a politické odpovědnosti vlády. S ohledem na tuto jeho klíčovou roli ESLP uvedl, že parlament „*musí co nejvěrněji odrážet touhu po ‚skutečně demokratickém politickém režimu'*".[192] Po předmětných volbách v roce 2002 však 45,3 % voličů zastoupení v parlamentu nenašlo.[193] V následujících bodech své argumentace však ESLP dal nakonec zapravdu turecké vládě. Ztotožnil se s jejím argumentem, že jedním z cílů uzavírací klauzule je dát šanci malým politickým subjektům „*etablovat se na národní úrovni a tvořit tak součást národního politického projektu*".[194] Podle ESLP by sice pro zvýšení reprezentativnosti tureckého parlamentu bylo vhodné uzavírací klauzule snížit nebo alespoň do volebního systému zakomponovat určité prvky korektivní povahy, avšak on sám nebyl tím vhodným orgánem, který by měl učinit konkrétní návrh. To měly činit samy smluvní státy a jejich vnitrostátní aktéři, ostatně právě v Turecku v době projednávání případu probíhala veřejná debata o nevhodnosti stávajícího systému a byly vznášeny návrhy na jeho modifikaci. Jeden z vnitrostátních aktérů, turecký ústavní soud, navíc již v roce 1995 ústavnost 10% uzavírací klauzule potvrdil.[195] ESLP tak s ohledem na zmíněné dílčí argumenty uzavřel, že se nedomnívá, že by Turecko v daném případě překročilo prostor pro uvážení, který je čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 smluvním státům zaručen, a tím pádem tento článek neporušilo, a to i přes značnou výši posuzované uzavírací klauzule.[196]

S většinovým stanoviskem se neztotožnili soudkyně Mularoni a soudce Cabral Barreto. Podle nich k porušení práva na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě došlo, neboť byl překročen onen široký prostor pro uvážení, který je při volbě volebního systému smluvním státům Úmluvy přiznán. Ve společném odlišném stanovisku uvedli, že je sice pravdou, že uzavírací klauzule jsou ve volebních systémech evropských států poměrně běžné, avšak mají značně nižší výši, nejčastěji 5 %. Naopak přílišná výše turecké uzavírací klauzule již byla předmětem kritiky ze strany Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Problematickým shledali i absenci nástrojů, které by v tureckém volebním systému zmírnili nebo alespoň vyvážily dopad takto vysoké uzavírací klauzule. Jako celek

190 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek senátu (druhá sekce) ESLP, bod 71.
191 Tamtéž, bod 7.
192 Vlastní překlad.
Tamtéž, bod 73.
193 Tamtéž, bod 73.
194 Vlastní překlad.
Tamtéž, bod 74.
195 Tamtéž, body 75-77.
196 Tamtéž, body 78-79.

pak volební systém nejen, že odrazoval voliče od volby menších stran, ale především bránil zastoupení regionálně silných stran, přičemž takový účinek často nemají ani většinové volební systémy.[197]

Zajímavé poznámky k rozhodnutí malého senátu ESLP v případu *Yumak a Sadak proti Turecku* vznesl Pavel Molek. Obecně jsou podle něj případy, v jejichž centru stojí otázky volebních systémů, pro ESLP určitým „*oříškem*".[198] ESLP v nich vždy jednal značně rezervovaně, jako by „*pocitově narážel na pomyslné hranice svého mandátu a nevysloveně vyjadřoval svou zdrženlivostí v těchto případech pocit, že i přes svou významnost není zároveň součástí systému brzd a vyvažování politických systémů všech členských států Rady Evropy, že není jakýmsi ústavním soudem Evropy*".[199] V tomto případu však podle Pavla Molka byla zdrženlivost ESLP účelová a představovala zaleknutí se toho, že by snad pro jednou měl do politických záležitostí smluvního státu opravdu zasáhnout, rozhodl totiž „*takřka v protikladu s předběžnými závěry, které si učinil o jednotlivých argumentech stěžovatelů a vlády*".[200] Jako „*pozoruhodný*" pak Pavel Molek kriticky hodnotil argument ESLP, že stěžovatelé měli předvídat možný volební neúspěch politické strany, za níž kandidovali. K tomu uvádí, že „*Soud tak sice lpí na reálnosti zásahu do práv, takže si lze těžko představit, že by u něj stěžovatelé mohli účinně napadnout volební zákony své země ještě před volbami samotnými; na straně druhé poté, co k jimi tvrzenému zásahu do práv došlo, je už podle Soudu fakticky pozdě, neboť daný výsledek mohli předvídat*".[201]

Velký senát ESLP vynesl rozsudek v případu *Yumak a Sadak proti Turecku* v červenci 2008, tedy zhruba rok a půl po rozhodnutí „malého senátu" ESLP. V mezidobí se v Turecku uskutečnily předčasné parlamentní volby. Velký senát ESLP se rozhodl případ posoudit primárně ve světle parlamentních voleb z roku 2002, rozhodl se však do určité míry zohlednit i kontext parlamentních voleb z roku 2007, neboť i tyto volby částečně ovlivnily hodnocení účinků předmětné uzavírací klauzule.[202] Politickými stranami v nich totiž byly využívány dvě strategie, jejichž prostřednictvím se některým z nich podařilo uzavírací klauzuli obejít, a to kandidování skrze formálně nezávislé kandidáty a kandidování na kandidátní listině jiné politické strany.[203] Zastoupení v parlamentu obhájili jak dosud vládní Strana spravedlnosti a rozvoje, která získala 46,58 % hlasů voličů a 62 % mandátů, tak Republikánská lidová strana, která získala 20,88 % hlasů voličů a 20,36 % mandátů,[204] tedy dvě politické

197 Odlišné stanovisko Ireneu Cabral Baretta a Antonelly Mularoni k rozsudku senátu (druhá sekce) ESLP ve věci *Yumak a Sadak proti Turecku.*
198 Molek. *Věc Yumak a Sadak proti Turecku – Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby*, 2007, s. 171.
199 Tamtéž, s. 171.
200 Tamtéž, s. 170.
201 Tamtéž, s. 171.
202 *Yumak a Sadak proti Turecku, rozsudek velkého senátu ESLP*, 8. 7. 2008 č. stížnosti 10226/03, bod 73.
203 Tamtéž, bod 23.
204 Tamtéž, bod 24.

strany, které jako jediné překonaly uzavírací klauzuli i v předcházejících volbách. Třetí politickou stranou, která v tureckém parlamentu získala zastoupení, se stala Nacionálně činná strana. Obdržela 14,27 % hlasů voličů a 12,9 % mandátů.[205] Následně však 13 z poslanců zvolených za Republikánskou lidovou stranu z této strany vystoupilo a vstoupilo do své původní politické strany, Strany demokratické levice.[206] Takto na základě druhé zmíněné volební strategie získala v parlamentu zastoupení i politická strana, která technicky vzato oficiálně nekandidovala, otevřené předvolební koalice byly totiž tureckým právem zakázány.[207] První zmíněnou volební strategii pak využila Strana demokratické společnosti, pokračovatelka Demokratické lidové strany,[208] politické strany neúspěšné v roce 2002, jejímiž kandidáty byli i stěžovatelé. Ve volbách kandidovala skrze své formálně nezávislé kandidáty, dvě desítky z nich ve volbách skutečně uspěli a daná politická strana pak byla dokonce oprávněna vytvořit parlamentní skupinu.[209] Celkově bylo úspěšných 27 nezávislých kandidátů.[210] Možnost vyhnout se prostřednictvím těchto volebních strategií 10% uzavírací klauzuli pak představovala důležitý aspekt při jejím zhodnocení většinou Velkého senátu ESLP i disentujícími soudkyněmi a soudcem.

Velký senát ESLP taktéž vyšel při posouzení 10% uzavírací klauzule z obecných východisek práva na svobodné volby (viz výše). Hodnotil tedy, zda slouží legitimnímu cíli, zda je opatřením proporcionálním k dosažení tohoto cíle a zda nezasahuje do samotné podstaty práva na svobodné volby.[211] Stejně jako „malý senát" ESLP došel k závěru, že 10% uzavírací klauzule slouží legitimnímu cíli, který spočívá ve snaze zabránit nadměrné fragmentaci parlamentu a podpořit vytvoření stabilní vlády.[212] Uzavírací klauzule jako takové opravdu zabraňují části společnosti získat zastoupení ve voleném tělese, avšak působit jako určitý korektiv volebních systémů poměrného zastoupení je jejich vlastním účelem.[213] 10% uzavírací klauzule v tureckém volebním systému skutečně již mnohokrát v historii zabránila malým politickým stranám proniknout do parlamentu, i přesto se jim však v některých volbách podařilo uspět, např. právě v roce 2007, když umístily své kandidáty na kandidátní listiny politické strany, která 10% uzavírací klauzuli překonala.[214] Navíc bylo třeba vzít v potaz, že Turecko je unitárním státem a poslanec tureckého parlamentu reprezentuje celou zemi,

205 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek senátu (druhá sekce) ESLP, bod 24.
206 Tamtéž, bod 25.
207 Tamtéž, bod 32.
208 Pešková, A. Turecké parlamentní volby 2007 – kontinuita či diskontinuita? *Středoevropské politické studie*. 2008, č. 2-3, s. 219.
209 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ESLP, body 23 a 25.
210 Tamtéž, bod 25.
211 Tamtéž, bod 118.
212 Tamtéž, bod 125.
213 Tamtéž, bod 122.
214 Tamtéž, bod 123.

nikoli konkrétní region, v němž byl zvolen. Úmluva nevyžadovala, aby volební systémy jednotlivých smluvních států obsahovaly opatření podporující regionální zastoupení.[215]

Proporcionalitu předmětné uzavírací klauzule Velký senát ESLP posoudil ve světle dvou faktorů, nejprve se zabýval komparací, poté existencí již zmíněných korekčních prvků v tureckém volebním systému. V Evropě se uzavírací klauzule využívají běžně, liší se však co do výše, tak co do způsobu aplikace. Přirozeně tak různé uzavírací klauzule mohou mít různé účinky. Jakoukoli uzavírací klauzuli tedy bylo třeba posuzovat individuálně a v kontextu politického vývoje země, v níž se aplikovala.[216] V tureckém kontextu měl ESLP za důležité posoudit, zda bylo možné dvě zmíněné volební strategie, tedy kandidování skrze nezávislé kandidáty a kandidování skrze jinou politickou stranu, považovat za jakési korekční mechanismy zmírňující dopad 10% uzavírací klauzule. Jedním z hlavních argumentů turecké vlády totiž bylo, že pokud by stěžovatelé, neúspěšní kandidáti ve volbách v roce 2002, některou strategii využili, mohli by uspět.[217] S tímto argumentem se ESLP sice neztotožnil, stejně jako „malý senát" ESLP zdůraznil zásadní význam politických stran ve veřejném prostoru a poukázal na množství překážek, se kterými se turečtí nezávislí kandidáti museli v průběhu volební soutěže potýkat.[218] Podle něj však tyto volební strategie nešlo apriori zavrhnout jako neúčinné. Poukázal na výsledky voleb z roku 2007, ve kterých uspěl značný počet nezávislých kandidátů, byť šlo nezávislé kandidáty jen formálně. Stejně tak bylo úspěšné využití skrytých volebních koalic, jejichž otevřeně přiznanou variantu turecká volební legislativa zakazovala.[219] Politické strany tak dokázaly vyvinout účinné strategie, jak 10% uzavírací klauzuli obejít.[220] Navíc byla tato uzavírací klauzule shledána tureckým ústavním soudem jako ústavní[221] a značně vysoký propad hlasů voličů ve volbách v roce 2002 byl především důsledkem výjimečné politické, společenské a ekonomické krize té doby, naopak v ostatních volbách pravidelně propadalo méně jak 20 % hlasů voličů.[222]

ESLP své hodnocení uzavřel tím, že se domnívá, že turecká 10% uzavírací klauzule je opravdu příliš vysoká. V praxi je navíc ne příliš transparentně obcházena. Podle něj by měla být snížena, což ostatně doporučovaly i jiné orgány Rady Evropy. Jelikož však v tureckém volebním systému existovaly korekční mechanismy, jejichž prostřednictvím bylo možno její účinky zmírnit, a navíc se předmětné volby v roce 2002 uskutečnily za specifických

215 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ESLP, bod 124.
216 Tamtéž, body 128-132.
217 Tamtéž, bod 135.
218 Tamtéž, bod 136.
219 Tamtéž, body 137-139.
220 Tamtéž, bod 143.
221 Tamtéž, body 144-145.
222 Tamtéž, body 140-142.

okolností,[223] nedošlo podle něj k zásahu do práva na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.[224]

S většinovým stanoviskem se neztotožnili soudkyně Tulkens, Vajić a Jaeger a soudce Šikuta. Přitom, jak poznamenávají v úvodu společného odlišného stanoviska, při svých úvahách vycházeli z naprosto stejných východisek jako většina Velkého senátu ESLP, došli však k opačným závěrům.[225] Souhlasili s většinou, že v obecné rovině představují uzavírací klauzule nástroj korigující volební systémy poměrného zastoupení, avšak podle jejich názoru byla předmětná uzavírací klauzule spíše již nástrojem omezujícím politickou pluralitu, když dlouhodobě systematicky zabraňovala menším a regionálním stranám získat zastoupení v parlamentu.[226] Většina nikterak neprověřovala tvrzení turecké vlády o kladném efektu uzavírací klauzule na vládní stabilitu, naopak při ohlédnutí se do turecké politické historie bylo možno nalézt příklady stabilních vlád i při absenci uzavírací klauzule. Pravděpodobně jejím jediným efektem tak byla polarizace společnosti.[227] Aby získaly zastoupení, naučily se politické strany postupem času 10% uzavírací klauzuli obcházet. Tyto volební strategie většina považovala za korekční mechanismy, avšak přitom zároveň uznala jejich netransparentnost i škodlivost v tom, že působily proti účelu uzavírací klauzule – zabránit fragmentaci parlamentu. Negativní vliv měly i na volební soutěž. Místo toho, aby byla politickým stranám dána možnost ve volební soutěži prezentovat své ideje, musely uzavírat politické dohody s jinými a činit vzájemné ústupky.[228] Stejně jako disentující soudkyně a soudce z „malého senátu" ESLP tak došli i tyto soudkyně a soudce k závěru, že k porušení práva na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě došlo, neboť byl překročen onen široký prostor pro uvážení, který je při volbě volebního systému smluvním státům Úmluvy přiznán.[229]

Po vynesení rozsudků ve věci *Yumak a Sadak proti Turecku* v roce 2007 a 2008 neřešil ESLP žádné další případy uzavíracích klauzulí téměř deset let. Dva dosud nejaktuálnější případy týkající se uzavíracích klauzulí pochází až z roku 2016. V případu *Partei Die Friesen proti Německu* ESLP posuzoval celozemskou 5% uzavírací klauzuli uplatňující se ve volbách do parlamentu německé spolkové země Dolní Sasko.[230] Případ *Strack a Richter proti Německu* se celostátní 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu

223 *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ESLP, bod 147.
224 Tamtéž, bod 148.
225 Odlišné stanovisko Renate Jaeger, Jána Šikuty, Françoise Tulkens a Niny Vajić k rozsudku Velkého senátu ESLP ve věci *Yumak a Sadak proti Turecku.*
226 Tamtéž, bod 1.
227 Tamtéž, bod 2.
228 Tamtéž, bod 4.
229 Tamtéž, body 5-6.
230 *Partei Die Friesen proti Německu*, rozhodnutí senátu (pátá sekce) ESLP, 28. 1. 2016, č. stížnosti 65480/10, bod 3.

v Německu týkal nepřímo. Centrem případu byl spíše související postup německého Spolkového ústavního soudu při rozhodnutí ji jako protiústavní zrušit.[231]

Případ *Partei Die Friesen proti Německu* ESLP posuzoval primárně prizmatem zákazu diskriminace, když se zabýval rozsahem povinností smluvních států při zajištění volebních práv menšin. Stěžovatelka, politická strana tvrdící, že v Německu hájí zájmy fríské národnostní menšiny,[232] se již před volbami neúspěšně domáhala výjimky z aplikace předmětné 5% uzavírací klauzule právě s ohledem na to, že reprezentuje národnostní menšinu.[233] Později neúspěšně zpochybnila i platnost samotných voleb, ve kterých obdržela 0,3 % hlasů.[234] Za pravdu jí nedal ani dolnosaský ústavní soud. Poukázal sice na to, že v jiných spolkových zemích se při volbách do tamních parlamentů výjimky z aplikace uzavíracích klauzulí pro politické strany národnostních menšin uplatňují, a že obdobnou výjimku zakotvuje i federální volební zákon upravující volby do Spolkového sněmu, dolnosaská ústava však obdobnou výjimku nezakládala a neexistovala tedy povinnost takové výjimky přiznávat.[235] Stěžovatelka u ESLP namítala porušení čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, tedy že bylo porušeno její právo účastnit se voleb bez toho, aniž by byla diskriminována.[236]

ESLP předně poukázal na to, že se stěžovatelkou nebylo zacházeno odlišně oproti jiným kandidujícím malým polickým stranám.[237] Stejně jako např. politické strany hájící zájmy určité náboženské, věkové nebo profesní skupiny, se dobrovolně rozhodla hájit zájmy národnostní menšiny jako málo početného segmentu společnosti.[238] Úkolem ESLP tak bylo zjistit, zda má podle Úmluvy být s politickými stranami hájící zájmy národnostních menšin zacházeno odlišně než s politickými stranami hájícími jiné skupiny.[239] EKLP obdobnou situaci řešila již v roce 1996 v případu *Magnago a Südtiroler Volkspartei proti Itálii*, v němž šlo o volební práva německy hovořící jazykové menšiny v severní Itálii a celostátní 4% uzavírací klauzuli v rámci poměrné složky smíšeného volebního systému. EKLP tehdy došla k závěru, že Úmluva nezakládá smluvním státům povinnost zajistit pozitivní diskriminaci menšin.[240] Nicméně již o dva roky později vstoupila v rámci Rady Evropy v platnost Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (dále jen „Rámcová úmluva“), která na jejich

231 *Strack a Richter proti Německu*, rozhodnutí senátu (pátá sekce) ELSP o nepřijatelnosti, č. stížností 28811/12 a 50303/12.
232 *Partei Die Friesen proti Německu*, bod 5.
233 Tamtéž, bod 5.
234 Tamtéž, body 8-12.
235 Tamtéž, body 13-14.
236 Tamtéž, bod 24.
237 Tamtéž, bod 38.
238 Tamtéž, bod 40.
239 Tamtéž, bod 41.
240 Tamtéž, bod 42.

účast na správě věcí veřejných klade důraz. Podle jejího čl. 15[241] mají její smluvní strany vytvořit podmínky nezbytné pro účast příslušníků národnostních menšin (nejen) ve veřejných záležitostech. ESLP se proto rozhodl při výkladu Úmluvy zohlednit i Rámcovou Úmluvu. Podle názoru Poradního výboru pro Rámcovou úmluvu sice měly být možné negativní dopady uzavíracích klauzulí na národnostní menšiny vždy brány v potaz při jejich zavádění a výjimky z jejich aplikace představovaly vhodný nástroj podpory účasti národnostních menšin na veřejných záležitostech, nepředstavovaly však jediný nástroj této podpory, ani nástroj povinný. Jelikož z Rámcové úmluvy explicitně neplynula povinnost smluvních stran takové výjimky zavést, dospěl ESLP k závěru, že i z Úmluvy, byť vyložené ve světle Rámcové úmluvy, stále neplyne smluvním státům povinnost zvýhodňovat ve volební soutěži jakékoli menšinové politické strany.[242] V daném případě tak ESLP došel k závěru, že posuzovaná uzavírací klauzule neporušila práva stěžovatelky vyplývající z čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.[243]

Případ *Strack a Richter proti Německu* ESLP se vůbec poprvé v souvislosti s uzavírací klauzulí týkal možného zásahu do aktivní stránky práva na svobodné volby, resp. aktivního volebního práva. Ve všech předchozích případech se na ESLP obraceli kandidáti, nebo politické strany, ESLP v nich tedy posuzoval možný zásah do pasivního volebního práva. V případu *Strack a Richter proti Německu* však stížnosti k ESLP podali dva voliči, namítající zásah do práva na svobodné volby tím, že německý Spolkový ústavní soud nezrušil výsledek voleb do Evropského parlamentu v Německu v roce 2009, nebo alespoň nenařídil uskutečnit přepočet mandátů.[244] Ten totiž v roce 2011 shledal celostátní 5% uzavírací klauzuli uplatňující se v Německu ve volbách do Evropského parlamentu za protiústavní. V zájmu zachování parlamentní stability se však rozhodl ponechat v platnosti výsledky voleb a nenařídil ani provedení přepočtu mandátů, jak požadovali stěžovatelé.[245] Otázkou v řízení před ESLP tedy bylo, zda tato rozhodnutí Spolkového ústavního soudu nezasáhla do aktivního volebního práva stěžovatelů, především s ohledem na propadnutí jejich hlasů. Kdyby totiž pře počet mandátů nařídil, podle výsledků voleb bez uzavírací klauzule by mandát získalo osm jiných kandidátů.[246]

ESLP předně upozornil na obecnou slučitelnost uzavíracích klauzulí s právem na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.[247] V případě voleb do

241 „*The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.*“ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report [online]. *Council of Europe* [cit. 6. 2. 2022]. https://rm.coe.int/16800c10cf

242 *Partei Die Friesen proti Německu*, bod 43.

243 Tamtéž, bod 44.

244 *Strack a Richter proti Německu*, bod 16.

245 Tamtéž, body 5-8.

246 Tamtéž, bod 26.

247 Tamtéž, bod 35.

Evropského parlamentu navíc oprávnění zavést až 5% uzavírací klauzuli plynulo členským státům Evropské unie přímo z unijního práva, v praxi skutečně značná část členských států uzavírací klauzuli v nějaké výši uplatňovala.[248] Jelikož tedy uzavírací klauzule, ze své podstaty způsobující propad určitého množství hlasů, byly obecně akceptovatelným opatřením, v daném případě bylo možno jako legitimní a proporcionální akceptovat i rozhodnutí Spolkového ústavního soudu nezrušit volby a nenařizovat přepočet mandátů.[249] Spolkový ústavní soud totiž dostatečně vysvětlil, proč k takovým krokům nepřistoupil, výměna poslanců by totiž mohla mít negativní vliv na práci Evropského parlamentu, především co do práce ve výborech či politických frakcích.[250] V předmětných volbách navíc propadlo jen 10 % hlasů. V porovnání s množstvím hlasů, které propadnou v případě většinových volebních systémů nebo které propadly v roce 2002 v Turecku, stále šlo spíše o menší množství propadlých hlasů.[251] V daném případě podle ESLP taktéž nedošlo k překročení prostoru pro uvážení ani k zásahu do práva na svobodné volby.[252] ESLP tak doposud stále neshledal žádnou uzavírací klauzuli v rozporu s právem na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.

Druhým dokumentem Rady Evropy je Kodex správné praxe ve volebních záležitostech z roku 2003. Ten byl vytvořen Benátskou komisí[253] a Radou pro demokratické volby[254] s cílem identifikovat a kodifikovat principy v oblasti voleb společné ústavním tradicím evropských států či zakotvené v mezinárodních smlouvách.[255] Za tímto účelem Kodex zavádí koncept „evropského volebního dědictví“, které tvoří tradiční pětice principů volebního práva, tedy principy všeobecného, rovného, svobodného, tajného a přímého volebního práva, doplněná o požadavek konání voleb v rozumných intervalech. Kodex ve dvou následujících oddílech jednak tyto principy dále rozvádí, jednak stanovuje podmínky pro implementaci a

248 *Strack a Richter proti Německu*, bod 36.
249 Tamtéž, bod 37.
250 Tamtéž, bod 32.
251 Tamtéž, bod 35.
252 Tamtéž, bod 38.
253 Komise Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práva (dále jen „Benátská komise“) je poradní orgán Rady Evropy pro ústavní otázky. V současnosti je jejími členskými státy všech 47 členských států Rady Evropy a 15 dalších států. Svou činnost, spočívající především v poskytování právního poradenství smluvním státům a šíření a upevňování „společného ústavního dědictví“, vyvíjí ve třech oblastech, kterými jsou 1. demokratické instituce a základní práva, 2. ústavní a obecné soudnictví a 3. volby, referenda a politické strany.
The Venice Commission of the Council of Europe [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. [cit. 26. 10. 2021]. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN
254 Rada pro demokratické volby je tripartitní orgán složený ze zástupců tří orgánů Rady Evropy: Benátské komise, Parlamentního shromáždění Rady Evropy a Kongresu místních a regionálních samospráv.
Úbeda de Torres, A. Between soft and hard law standard: the contribution of the Venice Commission in the electoral field. In: Hardman, H., Dickson, B. (eds.). *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*. New York: Routledge, 2017, s. 33.
255 Fasone, Ch., Piccirilli, G. Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in „Harmonizing“ Electoral Rights. *Election Law Journal*. 2017, č. 2, s. 248-249.

provádění těchto principů a dalších volebních opatření.[256] Narozdíl od Paktu či Úmluvy není Kodex klasickou právně závaznou mezinárodní smlouvou, ale představuje právně nezávazné mezinárodní soft-law.[257] Jako dokument zaměřený výhradně na otázku voleb však na rozdíl od zmíněných mezinárodních smluv principy volebního práva i podmínky pro jejich provádění rozvádí do detailu. Stran volebních systémů Kodex zcela pochopitelně taktéž neukládá členským státům přijetí konkrétního volebního systému, avšak požaduje, aby volební systém respektoval základní principy volebního práva.[258]

I přes to, anebo možná právě proto, že je Kodex právně nezávazný, může představovat poměrně sofistikovaný nástroj, jakým lze ze strany mezinárodního společenství ovlivnit tak výsostně vnitrostátní záležitost jako je nastavení voleb. Do určité míry to lze ilustrovat na přístupu, jakým je Kodex využíván ze strany Evropského soudu pro lidská práva,[259] avšak klíčovou roli ve vztahu ke Kodexu má již zmíněná Benátská komise, neboť ta nejen, ale především z něj vychází při své činnosti. Jelikož je Benátská komise orgánem poradním, ostatně její původní rolí v 90. letech 20. století bylo poskytovat odbornou asistenci v oblasti ústavního inženýrství státům střední a východní Evropy, které v té době procházely procesem tranzice,[260] nepředstavuje pro její členské státy hrozbu. Hlavní činnost Benátské komise ve vztahu k volbám spočívá především v poskytování stanovisek k návrhům volební legislativy jednotlivých států, vypracovávání obecných studií či pořádání odborných seminářů.[261] Stanoviska ke konkrétním návrhům legislativy však není oprávněna vydávat na základě vlastní iniciativy, ale musí být o něj požádána jiným subjektem, nejčastěji příslušným členským státem.[262] Doporučení v nich obsažená pak státy implementují před finálním přijetím legislativy, ať už tak činí s upřímným cílem zlepšit kvalitu své volební legislativy, či se

256 Kodex správné praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. 25. 10. 2018. [cit. 30. 12. 2021]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e

257 Fasone, Piccirilli. *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in „Harmonizing" Electoral Rights*, 2017, s. 247-248.

258 Kodex správné praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. 25. 10. 2018. [cit. 30. 12. 2021]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e

259 Vztah Benátské komise a ESLP je možno označit za komplementární. Při tvorbě Kodexu byla reflektována dosavadní judikatura ESLP, od roku 2007 pak ESLP Kodex používá jako standard pro přezkum, byť v porovnání se článkem 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě toliko spíše na podporu argumentace a nepoužívá jej zcela systematicky. I přesto však jeho využívání ze strany ESLP jeho význam zvyšuje, než kdyby měl být využíván jen Benátskou komisí. Fasone, Piccirilli. *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in „Harmonizing" Electoral Rights*, 2017, s. 250-253.

260 Úbeda de Torres. *Between soft and hard law standards: the contribution of the Venice Commission in the electoral field*, 2017, s. 30.

261 Elections and referendums, political parties [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. [cit. 16. 1. 2021]. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums

262 Úbeda de Torres. *Between soft and hard law standards: the contribution of the Venice Commission in the electoral field*, 2017, s. 31-32.

jen chtějí vyhnout případné následné kritice.[263] Následovat je však nemusí, stanoviska ani další dokumenty Benátské komise nejsou závazná a nelze je vynutit. Dialog mezi Benátskou komisí a členským státem, jehož budoucí legislativa je posuzována, je tak postaven především na vzájemné kooperaci a má spíše neformální charakter.[264] Hrozbou tak Benátská komise pro členské státy není proto, že vůči nim nejedná z pozice vrchnostenské moci, ale je jim spíše partnerem. Pro prosazení změn v oblasti voleb, které jsou i dnes doménou národních států, může být partnerský přístup efektivnější.

Benátská komise poměrně pravidelně zveřejňuje určité kompilace svých stanovisek a zpráv, a to za účelem poskytnutí přehledu své doktríny v určité otázce. Existuje tak jak kompilace stanovisek a zpráv týkajících se volebních systémů obecně,[265] tak i kompilace stanovisek a zpráv týkajících se přímo uzavíracích klauzulí.[266] Ačkoli Benátská komise zdůrazňuje, že je důležité vždy zohlednit kontext konkrétního případu, pro získání přehledu o jejím přístupu k určitým otázkám jsou tyto kompilace vhodné.[267] Stran volebních systémů obecně uznává, že volba konkrétního volebního systému je především záležitostí konkrétního suverénního státu. Podle ní nemá smysl usilovat o nalezení volebního systému, který by byl vhodný pro všechny státy. Volební systém v konkrétní zemi musí totiž být zvolen s ohledem na její dosavadní historický vývoj a musí zohledňovat její stranický systém. Proto může být problém vyvážení požadavků reprezentativnosti a efektivního vládnutí řešen prostřednictvím většinových volebních systémů, volebních systémů poměrného zastoupení i smíšených volebních systémů. Benátská komise apeluje na to, aby případné změny volebního systému, byť jen dílčí, byly vždy důsledně konzultovány se všemi relevantními aktéry, např. i s politickými oponenty.[268] Stran uzavíracích klauzulí uznává Benátská komise, že je většina států využívá s cílem zamezit nadměrné fragmentaci parlamentu. Opatrně kritická je však k jejich přílišné výši. Uznává, že v případě nových demokracií, v nichž je potřeba podpořit utvoření stabilního stranického systému, může mít uzavírací klauzule vyšší hodnotu, neměla by však být nikdy vyšší než 10 %. V etablovaných demokraciích pak v principu shledává přípustnou uzavírací klauzuli ve výši 3 % až 5 %.[269] Dosud se vyjadřovala

263 Volpe, V. Guaranteeing Electoral Standards: The Venice Commission and „The Code of Good Practice in Electoral Matters". In: Cassese, S., Carotti, B., Casini, L., Cavalieri, E., Mac Donald, E. (eds.). *Global Administrative Law: The Casebook*. New York: IRPA-IILJ, 2012, s. 58.

264 Úbeda de Torres. *Between soft and hard law standards: the contribution of the Venice Commission in the electoral field*, 2017, s. 33-34.

265 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Electoral Systems. [online]. Council of Europe – Venice Comission. 18. 3. 2019. [cit. 12. 3. 2022]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)001-e

266 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds which bar parties from access to parliament. [online]. Council of Europe – Venice Comission. 8. 6. 2018. [cit. 12. 3. 2022]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)004-e

267 Tamtéž, s. 3.

268 Tamtéž, s. 4-5.

269 Tamtéž, s. 8.

k uzavíracím klauzulím ve volebních systémech Arménie, Ázerbájdžánu, Bulharska, Černé Hory, Gruzie, Chorvatska, Kyrgyzstánu, Maďarska, Moldávie a Srbska, většinou doporučovala snížení jejich výše, avšak vždy ji hodnotila v kontextu dalších prvků posuzovaného volebního systému.[270]

Třetím dokumentem Rady Evropy zakotvujícím principy volebního práva je Evropská charta místní samosprávy. Účelem této mezinárodní smlouvy, přijaté v roce 1984 a v platnost vstoupivší v roce 1988,[271] je „*definovat a chránit principy místní autonomie, jednoho z pilířů, jehož ochrana a rozvoj je jedním z úkolů Rady Evropy*“.[272] Podle čl. 3 odst. 1 Charty označuje pojem místní správy právo a schopnost místních společenství v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat část věcí veřejných, a to v mezích zákona. Podle čl. 3 odst. 2 Charty pak výkon tohoto práva náleží radám či shromážděním, svobodně zvolených na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva, tyto subjekty pak mohou mít jim odpovědné výkonné orgány. Charta se tak vztahuje na volby do orgánů samospráv, v případě České republiky na volby do zastupitelstev krajů a na volby do zastupitelstev obcí. Nepřekvapí, že Charta pro volby nepředepisuje konkrétní volební systém. Nicméně absence požadavku na konkrétní volební systém nezabránila Kongresu místních a regionálních samospráv[273] v minulosti kritizovat některé státy pro nevhodné nastavení volebního systému, jako příklad lze uvést doporučení tohoto orgánu z roku 2010 reformovat volební systém starostů a rad v Černé Hoře. Bylo doporučeno nahradit listinný systém poměrného zastoupení s přísně vázanými kandidátními listinami systémem jednoho přenosného hlasu, či alespoň zavedení otevřených kandidátních listin.[274]

Unijní úroveň. Právo Evropské unie vymezuje volební právo a principy volebního práva ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu a ve vztahu k volbám do obecních zastupitelstev členských států Evropské unie. Na úrovni primárního práva lze jejich úpravu nalézt ve dvou základních smlouvách, Smlouvě o Evropské unii (dále jen „SEU“)[275] a Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)[276] a taktéž v Listině základních práv Evropské

270 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds which bar parties from access to parliament. [online].

271 *European Charter of Local Self-Government and explanatory report*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. 2010, s. 9.

272 Vlastní překlad.
Tamtéž, s. 31.

273 Kongres místních a regionálních samospráv představuje mimo jiné orgán Rady Evropy provádějící monitoring provádění Charty v jednotlivých smluvních státech.
Monitoring of the European Charter of Local Self Government [online]. *Council of Europe – Congress of Local and Regional Authorities*. [cit. 17. 1. 2022]. https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government#{%2238981159%22:[0,1]}

274 Himsworth. C. M. G. *The European Charter of Local Self-Government*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd. 2015, s. 39.

275 Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

276 Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI

unie (dále jen „LZPEU“).[277] Na základě čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 SFEU a čl. 39 odst. 1 a čl. 40 LZPEU má každý občan Evropské unie právo volit a být volen v těchto volbách v členském státu, v němž má bydliště, za stejných podmínek, jako mají právo volit a být voleni občané tohoto členského státu. Toto právo dále rozvádějí předpisy sekundárního práva, ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu jde o Směrnici Rady 93/109/ES[278] a ve vtahu k volbám do obecních zastupitelstev jde o Směrnici Rady 94/80/ES.[279]

Co se týče voleb do obecních zastupitelstev, primární ani sekundární unijní právo neklade na členské státy jakékoliv požadavky na podobu volebního systému v užším slova smyslu. Jak uvádí druhá zmíněná směrnice, stanovující především požadavky na harmonizaci výkonu aktivního a pasivního volebního práva, „*pojetí obecních voleb není ve všech členských státech stejné*“ a „*místní samospráva členských států odráží různé politické a právní tradice a je charakterizována rozmanitostí struktur*“.[280] Pro uzavírací klauzule tak není unijní úprava voleb do obecních zastupitelstev nikterak podstatná a není nutné věnovat jí větší pozornost. Totéž ale nelze říct o volbách do Evropského parlamentu. Ten „*představuje v oblasti volebního práva naprosto nový fenomén, neboť se jedná o jediný skutečný nadnárodní parlament, jediný parlament ustavovaný přímými volbami probíhajícími v několika státech zároveň*“.[281]

Původní Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství obsahovala ustanovení[282] o vypracování návrhu na konání přímých a všeobecných voleb do tehdejšího Parlamentního shromáždění podle jednotné procedury. Debaty o jejich podobě se vedly již od počátku 60. let 20. století, avšak první přímé volby se uskutečnily až v červnu 1979.[283] Zpoždění bylo zapříčiněno primárně „*neschopností vypracovat jednotný volební mechanismus*“.[284] Problém byl vyřešen oddělením požadavků na přímost voleb a jednotný volební mechanismus (tzv. Patijnova zpráva).[285] Požadavek přímosti byl naplněn v roce 1976 přijetím Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (dále

277 Listina základních práv Evropské unie [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS

278 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, ve znění Směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012 [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:01993L0109-20130127&from=EN

279 Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, ve znění Směrnice Rady 2013/19/EU ze dne 13. května 2013 [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994L0080-20130701&qid=1642866504492&from=CS

280 Tamtéž.

281 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 437.

282 Čl. 138 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství [online]. *EUR-lex*. [cit. 4. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT s. 69.

283 Fiala, P., Krutílek, O., Pitrová, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2018, s. 383.

284 Tamtéž, s. 371.

285 Tamtéž, s. 371, 384.

jen „Akt o volbě členů Evropského parlamentu“).[286] Jednotná volební procedura naopak nebyla i přes četné pokusy[287] přijata dodnes. Amsterodamská smlouva z roku 1997 navíc pozměnila ustanovení Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství o vypracování návrhu na konání přímých a všeobecných voleb do Evropského parlamentu tak, že nově mělo jít o návrh na konání voleb „*podle jednotné procedury*“, nebo „*v souladu se zásadami společným všem členským státům*“. [288] Nebylo tak třeba vypracovávat jednotný volební systém, ale volby se mohly konat na základě určitých společných zásad. Těmi se, se změnou Aktu o volbě členů Evropského parlamentu z roku 2002,[289] staly zásady poměrného zastoupení. Členské státy od té doby musí volby do evropského parlamentu konat na základě listinných systémů nebo systému jednoho přenosného hlas. Dále mají možnost členit své území do volebních obvodů, pokud tím nebude dotčen poměrný charakter volebního systému, stanovit uzavírací klauzuli až do výše 5 % a v případě listinných systémů mohou zavést přednostní přikazování mandátů,[290] jde však o možnosti, nikoli povinnosti, a tak „*jediným jasným společným prvkem je princip poměrného zastoupení*“.[291] Jiným důležitým principem ovládajícím volby do Evropského parlamentu je princip degresivní proporcionality zakotvený v čl. 14 odst. 2 SEU,[292] jehož podstatou je, že členské státy s vyšším počtem obyvatel jsou zastoupeny méně poslanci, než na kolik by měly mít s ohledem na jejich populaci nárok, čímž dochází k určitému zvýhodnění členských států s malým počtem obyvatel.

V červenci 2018 přijala Rada Evropské unie další změnu Aktu o volbě členů Evropského parlamentu,[293] členské státy stále mohou ve volbách do Evropského parlamentu uplatnit uzavírací klauzuli až do výši 5 %, s výjimkou těch členských států, v jejichž volebních obvodech se rozděluje více než 35 mandátů. V takovém případě by měly členské státy pro tyto volební obvody povinnosti zavést uzavírací klauzuli ve výši 2 až 5 %.[294] Toto rozhodnutí

286 Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41976X1008%2801%29&qid=1647183002559

287 Viz Fiala, Krutílek, Pitrová. Evropská unie, 2018, s. 383-388.

288 The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=CS s. 43.

289 Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=CS

290 Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom, ve znění Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923&from=EN

291 Fiala, Krutílek, Pitrová. *Evropská unie*, 2018, s. 389.

292 Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) [online]. s. 10-11.

293 Rozhodnutí 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 [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&qid=1647192030920&from=CS

294 Tamtéž, s. 2.

není dosud platné, neboť musí být ratifikováno všemi členskými státy. Více než 35 poslanců se v současnosti volí ve Francii, Itálii, Německu, Polsku a Španělsku, tato povinnost by se tak nově týkala jen Španělska a Německa, ostatní zmíněné členské státy totiž již uzavírací klauzule uplatňují nyní.[295] Ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu je pak pravděpodobně nejaktuálnější informací, že se na počátku března 2022 čtyři frakce v Evropském parlamentu, Evropská lidová strana, Pokrokové spojenectví socialistů a demokratů, obnova Evropy a Zelení / Evropská svobodná aliance, dohodly na kompromisním návrhu potenciální změny volebního systém do Evropského parlamentu, který by měl spočívat v zavedení transnacionálních kandidátních listin, z nichž by mělo následně mělo vzejít 28 poslanců. Nejzajímavější součástí tohoto kompromisu je však shoda na tom, že by účast na přikazování těchto 28 mandátů byla pro politickou stranu předkládající takovou listinu podmíněna překročením 3,5% uzavírací klauzule. Avšak tato uzavírací klauzule by se měla vztahovat výlučně na Německo.[296]

Vnitrostátní úroveň. V souvislosti s volbami představuje zásadní úroveň právní úpravy vnitrostátní právo, a to navzdory neustálému sbližování jednotlivých právních řádů a zapojení států do mezinárodních a nadnárodních struktur. Na vnitrostátní úrovni nachází principy volebního práva své zakotvení především na ústavní úrovni, v ústavách či lidskoprávních katalozích, ale taktéž na zákonné úrovni. Stejně je tomu i s právním zakotvením volebních systémů a jejich jednotlivých komponentů. Mohou být zakotveny přímo v ústavách, ale též „pouze" na zákonné úrovni. Úroveň, na které je upraven volební systém nebo jeho jednotlivé prvky, pak má význam např. pro přezkum jejich ústavnosti. V českých podmínkách to lze patrně nejlépe ilustrovat na příkladu volebního systému do Poslanecké sněmovny, jehož jednotlivé prvky jsou upraveny na zákonné úrovni, ale tyto prvky musí být v souladu s ústavní kautelou zásad poměrného zastoupení. Uzavírací klauzule, bariéry zabraňující malým subjektům získat zastoupení ve voleném orgánu jsou poměrně častým předmětem ústavního přezkumu, neboť ze své podstaty narušují princip rovného volebního práva. Prvním ústavním soudem, který určitou uzavírací klauzuli stran její ústavnosti přezkoumal, byl německý Spolkový ústavní soud v roce 1952.[297] Od té doby došlo k ústavnímu přezkumu uzavíracích klauzulí v různých typech voleb minimálně ve 12 státech a v několika desítkách případů.[298]

295 2019 European elections: national rules [online]. *European Parliament*. [cit. 13. 3. 2022]. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf s. 1.

296 Kurmayer, N. J. Biggest. EU parties strike compromise to create pan-European MPs, [online]. *EURACTIV*. 10. 3. 2022. [cit. 13. 3. 2022]. https://www.euractiv.com/section/elections/news/biggest-eu-parties-strike-compromise-to-cre- ate-pan-european-mps/

297 Williams, K. Judicial Review of Electoral Thresholds in Germany, Russia, and the Czech Republic. *Election Law Journal*. 2005, č. 3, s. 192.

298 Kieran Williams v článku z roku 2005 uvádí číslo 20 případů a 12 evropských států: Česka, Itálie, Lotyšska, Moldávie, Německa, Polska, Rumunska, Ruska, Slovenska, Slovisnka Španělska a Ukrajiny.
Tamtéž, s. 192.

2.2 Principy volebního práva v České republice

Právní úprava voleb v České republice je co do vnitrostátních pramenů obsažena v právních normách na ústavní, zákonné i podzákonné úrovni. Principy volebního práva přirozeně nachází své právní zakotvení především na ústavní úrovni, a to přímo ve dvou klíčových dokumentech českého ústavního pořádku, Ústavě České republiky[299] a Listině základních práv a svobod.[300,] Obsahují je ale též úvodní ustanovení jednotlivých volební zákonů.[301] Zatímco je Listina koncentruje do jediného článku, v Ústavě jsou zakotveny ve článcích vztahujícím se k volbám do jednotlivých orgánů.[302] Listina v čl. 21 odst. 1 zakotvuje princip svobodných voleb a v čl. 21 odst. 3 principy všeobecného a rovného volebního práva a princip tajného hlasování. Ústava zakotvuje principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva a tajného hlasování, a to v čl. 18 odst. 1 pro volby do Poslanecké sněmovny, v čl. 18 odst. 2 pro volby do Senátu,[303] v čl. 56 odst. 1 pro volbu prezidenta republiky a v čl. 102 odst. 1 pro volby do zastupitelstev obcí a krajů. Principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajného hlasování i svobodných voleb tak lze považovat za základní pětici principů volebního práva i v České republice.[304,305] Kromě těchto principů však s volbami souvisí a v rámci volební soutěže musí být zajištěny další obecná pravidla plynoucí z ústavního pořádku. Mezi ně patří především suverenita lidu, politická pluralita, respekt k privilegovanému postavení politických stran v rámci volební soutěže a princip většiny za současné ochrany menšiny.[306]

2.2.1 Princip všeobecného volebního práva

Všeobecným volebním právem se rozumí, že volební právo náleží co nejširšímu okruhu občanů, a to bez ohledu na jejich příslušnost k určité skupině či jejich individuální charakteristiky a postoje.[307] Obsahem principu všeobecného volebního práva je požadavek „*zákazu bezdůvodného vyloučení jednotlivých občanů nebo jejich skupin z účasti na svobodné volbě*

299 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).
300 Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).
301 S výjimkou zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVPrez“) Srov. § 1 odst. 2 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 „ZVP“), § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVO“), § 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVK“), § 2 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVEP“).
302 S výjimkou voleb do Evropského parlamentu, které ústavně zakotveny nejsou.
303 Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“).
304 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 101.
305 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 39.
306 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 416-417.
307 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 49.

jejich zástupců“.[308] Tato účast na svobodné volbě zástupců se týká jak aktivního volebního práva, tak pasivního volebního práva. Všeobecným aktivním volebním právem se rozumí, že každá osoba splňující určité podmínky, má právo vykonat volební právo v roli voliče. Všeobecným pasivním volebním právem se rozumí, „*že každá osoba splňující zákonné podmínky, má právo být registrována jako kandidát, vystupovat jako kandidát, zůstat zvoleným kandidátem a jako zvolený kandidát také mandát vykonávat*“.[309] Uzavírací klauzule tak z povahy věci nemůže porušit ani aktivní ani pasivní aspekt principu všeobecného volebního práva. Podle krajního vnímání tohoto principu nelze výkon volebního práva omezit jen na občany, ale požadavek jeho všeobecnosti je naplněn až tehdy, náleží-li volební právo opravdu každému.[310] Jiným způsobem lze všeobecné volební právo charakterizovat jako „*absenci kvalifikačních předpokladů výkonu volebního práva*“.[311] Těmito kvalifikačními předpoklady jsou tzv. cenzy.[312] Ladislav Orosz uvádí následující výčet cenzů: cenzus rodu, majetkový cenzus, rasový cenzus, cenzus původu, cenzus gramotnosti, cenzus pohlaví, náboženský cenzus, cenzus trvalého pobytu, cenzus státního občanství a cenzus věku.[313] Princip všeobecného volebního práva má úzkou souvislost nejen s principem rovného volebního práva, ale i s obecným principem rovnosti.[314] V minulosti, kdy se uplatňovala většina těchto cenzů, byli za plnohodnotné občany považováni jen ti s volebním právem.[315] S postupným vývojem společnosti a proměnou vnímání obecné rovnoprávnosti se většina cenzů stala nepřijatelnými.[316] Nicméně i podle Ústavního soudu je *„principu všeobecného volebního práva ve smyslu ‚každý má právo volit‘,…chápán jako ideál, k němuž se volební systémy více či méně přibližují, avšak absolutně uplatňován nebývá*“.[317] Jako legitimní cenzy se dodnes uplatňují cenzus státního občanství, cenzus věku a cenzus pobytu.[318]

S principem všeobecného volebního práva souvisí tzv. překážky výkonu volebního práva. Na rozdíl od cenzů nejde o podmínky nabytí volebního práva, ale o omezení jeho výkonu. Volič je nadále nositelem volebního práva, z určitých důvodů je však omezen na jeho výkonu. Pro všechny volby v České republice jsou překážkami výkonu volebního práva

308 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 50.
309 Tamtéž, s. 56.
310 Klíma. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, 1998, s. 186.
311 Domin. *Volební právo a volebné systémy*, 2017, s. 172.
312 Přesněji řečeno představují cenzy kvalifikační podmínky nabytí volebního práva, nikoli pouze jeho výkonu.
313 Orosz. *Volebné právo ako ludské právo*, 2015, s. 45.
314 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 51.
315 S humorem, avšak zcela výstižně na toto pojetí „všeobecnosti“ volebního práva narážel Terry Pratchett v knize Malí Bohové: „*Efebci zastávali názor, že volební právo by měl mít každý. Pokud pochopitelně nebyl chudý. Nebo cizinec. Nebo mu v tom nebránila jiná nepřekonatelná překážka, třeba to, že byl blázen, lehkomyslník, nebo žena.*“ Pratchett, T. *Malí Bohové*. Praha: TALPRESS, 2007, s. 171.
316 Domin. *Volebné právo a volebné systémy*, 2017, s. 174.
317 Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08, bod 22.
318 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 22.

zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu[319] a omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.[320] Pro volby do zastupitelstev obcí a volby do zastupitelstev krajů jsou překážkami výkonu volebního práva též i zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody[321] a výkon služby vojáka z povolání v zahraničí nebo výkon služby vojáka v záloze v zahraničí.[322]

2.2.2 Princip rovného volebního práva

Souvisí-li všeobecné volební právo s vymezením okruhu osob, kterým náleží aktivní nebo pasivní volební právo, s ním úzce související princip rovného volebního práva určuje míru a význam účasti těchto osob ve volbách.[323] Jedná se o vnitřně strukturovaný princip vztahující se jak k aktivnímu, tak k pasivnímu volebnímu právu. Lze jej chápat jako rovnost počtu hlasů (*equal voting rights*), rovnost váhy hlasu (*equal voting power*) a rovnost příležitostí (*equality of opportunity*).[324]

S aktivním volebním právem souvisí první dvě pojetí rovnosti volebního práva. Lze je vyjádřit zásadou, která je obecně známá především ve svém anglickém znění „*one man – one vote, one vote – one value"*.[325] Někteří autoři mylně uvádí, že první aspekt této zásady („*one man – one vote*") znamená, že každý volič má jeden hlas.[326,327,328] Ve skutečnosti může volič mít hlasů více, připouští-li to daný volební systém.[329] Obsahem principu rovného volebního práva ve vztahu k rovnosti počtu hlasů je požadavek, aby každý volič měl stejný počet hlasů, jako kterýkoliv jiný volič.[330] Druhý aspekt zásady („*one vote - one value*"), svým způsobem související i s pasivním volebním právem, vyjadřuje obsah principu rovného

319 Srov. § 2 písm. a) ZVP, § 4 odst. 2 písm. c) ZVO, § 4 odst. 2 písm. c) ZVK, § 5 odst. písm. a) ZVEP, § 4 odst. 2 písm. a) ZVPrez.
320 Srov. § 2 odst. 2 ZVP, § 4 odst. 2 písm. b) ZVO, § 4 odst. 2 písm. b) ZVK, § 5 odst. písm. b) ZVEP, § 4 odst. 2) písm. b) ZVPrez.
321 Srov. § 4 odst. 2 písm. a) ZVO, § 4 odst. 2 písm. a) ZVK.
322 Srov. § 4 odst. 2 písm. d) ZVO, § 4 odst. 2 písm. d) ZVK.
323 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 129.
324 Kodex správné praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online].
325 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 62.
326 Molek. *Politická práva*, 2014 s. 473.
327 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 62.
328 Bartoň, M. Čl. 21 [právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod – Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 685.
329 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 35.
330 Šimíček, V. Čl. 21 [volební právo, přístup k veřejným funkcím], In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 504.

volebního práva ve vztahu k váze hlasů.[331] Druhé pojetí rovnosti volebního práva, rovnost váhy hlasů, však může být posuzována ze dvou hledisek.[332]

Ústavní soud se k těmto dvěma hlediskům rovnosti váhy hlasů poprvé vyjádřil v Pl. ÚS 25/95. Podle Ústavního soudu *„první hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní ‚identifikaci' podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám.“*[333] Pro požadavek rovnosti početní váhy hlasu „*platí zcela jednoznačně, že rovnost hlasů při jejich sčítání a zjišťování početního výsledku voleb musí být naprosto konsekventní a že jakákoli diferenciace v početním posuzování odevzdaných hlasů je nepřípustná a protiústavní*“.[334] Druhé hledisko říká, že na „*každý mandát získaný ve volbách připadá přibližně stejný počet hlasů*“.[335] Souvisí s okamžikem, kdy se hlasy voličů vyhodnocují. Podle Ústavního soudu „*zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu, tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch a tím nároku na proporcionální, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů.“*[336] Požadavek, aby na každý mandát připadal stejný počet hlasů však nelze zcela naplnit. Ústavní soud k tomuto limitu uvedl, že „*pokud však 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. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporci adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje 'adekvátní' štěpení mandátů*.“[337] Tato dvě hlediska se odlišným způsobem uplatní v závislosti na typu volebního systému. Ve většinovém volebním systému, kdy „vítěz bere vše“, hlasy voličů hlasujících pro neúspěšného kandidáta propadají, naopak ve volebním systému poměrného zastoupení, kdy se hlasy dělí v určitém poměru, hlasy neúspěšných voličů propadají

331 Doktrínu *one man – one vote, one vote – one value* lze taktéž vztáhnout k požadavku, aby každý volený zástupce zastupoval přibližně stejné množství občanů. V podmínkách většinového volebního systému tento požadavek dovodil např. Nejvyšší soud Spojených států amerických v případu *Wesberry v. Sanders* a posléze ji potvrdil v případu *Reynolds v. Sims*. Zapletal, F. *Rovnost volebního práva ve srovnávací perspektivě.* 2017, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Vyhnánek, Ladislav], s. 56-57.

332 Šimíček. *Čl. 21 [volební právo, přístup k veřejným funkcím]*, 2012, s. 504.

333 Nález Pl. ÚS 25/96.

334 Tamtéž.

335 Kašpar, O., Stehlík, O. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2013, č. 7, s. 696.

336 Nález Pl. ÚS 25/96.

337 Tamtéž.

v mnohem menší míře.[338] Požadavek rovnosti početní váhy hlasu se tak uplatní bez výjimky pro každý volební systém, na požadavku rovné šance každého hlasu na úspěch je však možno trvat jen v rámci volebního systému poměrného zastoupení.[339] I v něm je však hledisko rovné šance každého hlasu na úspěch limitováno s ohledem na nedělitelnost mandátu.

Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 25/96, hledisko rovné šance každého hlasu na úspěch může však být ve volebním systému poměrného zastoupení limitováno i z jiných důvodů. Jednou z funkcí voleb je sice vyjádření politické vůle voličů a jejich názorová diferenciace, další funkcí voleb je ale dát vzniknout takovému volenému tělesu, které bude schopno přijímat rozhodnutí na základě vůle většiny tohoto tělesa. K tomu slouží právě uzavírací klauzule, která skutečně „*odporuje exaktní rovnosti volebního práva*". Kdyby však uzavírací klauzule neexistovala, „*mohla by vzniknout politická reprezentace, rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo*". Uzavírací klauzule tak představuje určitý integrační stimul, který v rámci volebního systému poměrného zastoupení zamezuje „*roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému ‚přemnožení' politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému*". Uzavírací klauzule tak nepředstavuje *„‚a limine' protiústavní omezení rovného volebního práva*", zároveň však „*zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené*".[340]

Při posuzování ústavnosti uzavírací klauzule je „*třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády, opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně. Z tohoto hlediska nemůže mít hranice omezovací klauzule absolutní hodnotu, ale je relativní a závisí vždy od konkrétního poměru sil v zemi a od struktury jejich diferenciace*."[341] V nálezu Pl. ÚS 25/96 se Ústavní soud k těmto dvěma pojetím rovnosti volebního práva vyjádřil poprvé, nikoli však naposled. V roce 2007 ve vztahu k volbám do zastupitelstev obcí uvedl, že je „*zásadu rovného volebního práva nutné chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů, jako jakýkoliv jiný, nikoli však, že každý odevzdaný hlas má – ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) – stejnou váhu*".[342] Významný je v této souvislosti i nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, v němž Ústavní

338 Filip. *Základy volebního práva*, 1992, s. 137.
339 Tamtéž, s. 135-137.
340 Nález Pl. ÚS 25/96.
341 Tamtéž.
342 Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07#1.

soud potvrdil, že rovnost volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí nelze vnímat absolutisticky a mechanicky, protože „*lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti*“.[343] S tímto závěrem však nesouhlasili František Duchoň a Eliška Wagnerová, kteří se v odlišném stanovisku přiklonili k onomu absolutistickému vnímání principu rovného volebního práva, tedy, že se v těchto volbách má uplatnit jak kvantitativní rovnost volebního práva, tak rovnost váhy hlasu.[344]

S pasivním volebním právem souvisí třetí pojetí rovnosti volebního práva, rovnost příležitostí (*equality of opportunity*). Vyjadřuje požadavek rovnosti subjektů v rámci volební soutěže. Veřejná moc nesmí zvýhodňovat, nebo znevýhodňovat jakýkoli kandidující subjekt. Toto pojetí rovnosti volebního práva se tak podle Vojtěcha Šimíčka týká především otázek rovného přístupu k médiím, veřejného financování politických stran a voleních kampaní.[345] Stejně jako dvě předchozí pojetí rovnosti volebního práva není rovnost šancí rovností absolutní.

2.2.3 Princip přímého volebního práva

Přímým volebním právem se rozumí hlasování ve volbách, při němž volič bez dalšího prostředníka rozhoduje o zvolení konkrétního kandidáta.[346] V důsledku takového hlasování má „*vôle prejavená voličom priamy účinok na výsledok volieb*“.[347] Obsahem principu přímého volebního práva je požadavek „*nepřetržení legitimačního řetězce od voličů ke zvoleným*“.[348] Takto nahlíží na princip přímého volebního práva i Ústavní soud, který se k němu poprvé a dosud naposled vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 25/96. Podle něj „*princip přímé volby zabezpečuje, aby okruh zvolených byl přímo a nezprostředkovaně určen těmi hlasy, které voliči ve volbách pro ně odevzdali. Proto musí být volební proces uzpůsoben tak, aby každý odevzdaný hlas mohl být přičten určitým osobám.*“[349] Uzpůsobit volební proces tak, aby každý odevzdaný hlas

343 Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 60.

344 „*...**jakkoliv měl zákonodárce prima facie volnou úvahu ve výběru volebního systému pro obecní volby, neboť ústavní pořádek konkrétní formu volebního systému nepředepisuje, přesto nelze tvrdit, že jeho úvaha smí být bezbřehá a ničím nelimitovaná. Rozhodl-li se totiž pro určitý volební systém, pak je povinen dodržet kritéria, která jsou vybranému volebnímu systému imanentní, a to právě v zájmu zachování volební rovnosti. Obsahově znamená princip rovnosti v poměrném volebním systému to, že každému volebnímu subjektu jsou ve volebním procesu dány stejné šance, a to zásadně včetně toho, že při sčítání hlasů budou mít všechny hlasy stejnou počtení váhu (kvantitativní rovnost, která hraje roli mj. při posuzování ústavní konformity velikosti volebních obvodů - tj. otázky volební geometrie) a druhým aspektem rovnosti je šance dosáhnout takový volební úspěch, který odpovídá početním hodnotám sečtených hlasů (rovnost v hodnotě úspěchu - tj. volební aritmetika). Druhý aspekt rovnosti porušuje právě zavedení pětiprocentní klauzule**.“

Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové, ke kterému se připojil též František Duchoň, k nálezu Pl. ÚS 52/10, část V.

345 Šimíček. *Čl. 21 [volební právo, přístup k veřejným funkcím]*, 2012, s. 506.

346 Bartoň. *Čl. 21 [právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]*, 2021, s. 689.

347 Domin. *Volebné právo a volebné systémy*, 2014, s. 187.

348 Schreiber, W. *Hanbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag – Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Carl Heymanns Verlag, 2002, s. 91.

Citováno podle Molek, P., Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 102.

349 Nález Pl. ÚS 25/96.

mohl přičten určitým osobám, je odlišně složité v závislosti na využitém volebním systému.[350] Zatímco v rámci většinového volebního systému je z povahy věci jednodušší naplnit požadavek bezprostřednosti vztahu mezi voličem a voleným, v rámci listinného systému poměrného zastoupení je tato bezprostřednost narušena působením kandidujících subjektů, většinou politických stran.[351] V rámci listinného systému poměrného zastoupení totiž volič primárně neprovádí volbu konkrétního kandidáta, ale volbu konkrétní kandidátní listiny, jejíž sestavení náleží právě kandidujícímu subjektu. Možnost voliče ovlivnit zvolení konkrétního kandidáta je pak odvislá od charakteru kandidátní listiny, ale i dalších faktorů. Např. podle Lenky Bahýľové tak při využití systému vázaných kandidátních listin dochází k rezignaci na ideál přímé volby.[352] Nicméně, jak podotýká Jan Filip, tento ideál byl realitou v 19. století, působení politických stran je v současnosti typické nejen pro volební systémy poměrného zastoupení, ale i pro většinové volební systémy, volební systém poměrného zastoupení z tohoto úhlu pohledu pouze narušuje princip přímé volby více z toho důvodu, že působení politických stran je mu vlastní a toto působení přímo předpokládá.[353]

Ke vztahu principu přímého volebního práva a volby na základě kandidátních listin se Ústavní soud vyjádřil následovně: „*Princip přímé volby nebrání však, aby volba jednoho kandidáta byla odvislá od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází a lze je chápat jako – sui generis – nabídku voličům*.“[354] Pro naplnění principu přímého volebního práva v rámci listinného systému poměrného zastoupení jsou tedy určující dva aspekty. Zaprvé, jsou-li jednotliví kandidáti na kandidátních listinách uvedeni jmenným způsobem a tím pádem „*jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly*“.[355] Zadruhé, „*jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo*“.[356]

V souvislosti s uzavíracími klauzulemi stojí za zmínku, že stěžovatelka z případu Pl. ÚS 25/96 spatřovala porušení principu přímého volebního práva mimo jiné i v působení 5% uzavírací klauzule.[357] Podle ní „*přímá volba byla vlastně nahrazena administrativním jmenováním Ústřední volební komisí, která nepřihlížela k výsledkům voleb, ale pouze potvrdila vůli*

350 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 145.
351 Tamtéž, s. 145.
352 Bahýľová, L. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In: Šimíček, V., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 315.
353 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 104.
354 Nález Pl. ÚS 25/96.
355 Tamtéž.
356 Tamtéž.
357 Tamtéž.

předsedů několika politických stran“.[358] Ústavní soud jí za pravdu nedal, podle něj „*tato podmínka*[359] *je splněna, i když na základě pětiprocentní klauzule určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuelně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily. Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené klauzule a u vědomí předvídatelných následků volebního systému zákonem stanoveného.*“[360] Uzavírací klauzule tedy z povahy věci princip přímého volebního práva porušit nemůže.

Na závěr lze o principu přímého volebního práva dodat, že nesouvisí pouze s okamžikem, kdy se prostřednictvím voleb určitý orgán ustavuje, ale musí být respektován i následně v případě nastupování náhradníků. Má-li uvolněný mandát poslance či zastupitele připadnout náhradníkovi, připadne osobě určené na základě pořadí stanovené výsledkem hlasování voličů, nikoliv na základě uvážení politické strany. To se týká listinného systému poměrného zastoupení, v případě voleb podle většinového systému se konají nové volby.[361]

2.2.4 Princip tajného hlasování

Tajným hlasováním se rozumí hlasování, při němž nelze jakkoliv zjišťovat, jak konkrétní volič hlasuje, zároveň není možné obsah jeho rozhodnutí ani dodatečně zjistit.[362] Obsahem principu tajného hlasování je požadavek výkonu aktivního volebního práva konkrétního voliče za takových podmínek, které znemožní zjišťování a zjištění obsahu jeho rozhodnutí.[363] Princip tajného hlasování je vztažen toliko k výkonu aktivního volebního práva voliče, pasivní volební právo z povahy věci s principem tajného hlasování nesouvisí.[364] Stejně tak z povahy věci nemůže být princip tajného hlasování porušen uzavírací klauzulí. Význam tajného hlasování je zásadní, neboť „*je nevyhnutnou zárukou pocitu istoty voliča, že bude môcť byť slobodným pri voľbách aj po voľbách*“.[365] Ústavní soud se k podstatě principu tajného hlasování dosud nevyjádřil. Podle volební senátu Nejvyššího správního soudu je

358 Tamtéž.
359 Podmínka, že pro naplnění principu přímé volby musí být možno připsat odevzdaný hlas určitým a jednoznačně zjistitelným osobám.
360 Nález Pl. ÚS 25/96.
361 Bartoň. *Čl. 21 [právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]*, 2021, s. 690-691.
362 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 146.
363 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 73.
364 Orosz. *Volebné právo ako ludské právo*, 2015, s. 62.
365 Usnesení Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 16. 3. 2011, sp. zn. PL. ÚS 22/2011. Citováno podle Domin. *Volebné právo a volebné systémy*, 2017, s. 190.

„*tajnost hlasování požadavkem, který není samoúčelný, ale který velmi úzce souvisí s principem svobodných voleb. Umožňuje každému voliči, aby mohl toliko v souladu se svým přesvědčením dát hlas tomu kandidátovi, kterého skutečně volit chce, a aby se z této volby nemusel nikomu – krom sebe samého – zpovídat.*“[366] To přitom platí jak ve vztahu k veřejné moci, tak ve vztahu k soukromým osobám. Princip tajného hlasování působí jak vertikálně, tak horizontálně.[367]

Aby byl svobodný výkon volebního práva voliče zaručen, je tajné hlasování koncipováno jako jeho právo, ale i jako jeho povinnost.[368] Pokud by se jednalo pouze o právo, tedy pokud by spočívalo na uvážení voliče, zda bude hlasovat veřejně, nebo tajně, nebylo by možné zjistit, zda se k případnému veřejnému hlasování skutečně rozhodl zcela sám, nebo k němu byl donucen.[369] Navíc v situaci, kdy by možnost tajného hlasování využil pouze jeden volič, zatímco ostatní voliči hlasovali veřejně, by nebylo možné zajistit, aby obsah jeho rozhodnutí nebyl posléze zjištěn.[370] Z obdobného důvodu, na základě odvození z výsledků voleb, může být princip tajného hlasování podstatně narušen paradoxně i v případě, kdy všichni voliči skutečně dodrží povinnost hlasovat tajně. Stačí k tomu kombinace velmi nízké volební účasti ve velmi malém volebním okrsku.[371] I tak platí, že hlasovat tajně musí skutečně všichni voliči, v českých podmínkách však není porušením principu tajného hlasování, zveřejní-li volič jakýmkoli způsobem, pro koho zamýšlí hlasovat či pro koho hlasoval. Pro dodržení tajného hlasování by v takovém případě byla určující neexistence způsobu, kterým by volič následně pravdivě prokázal obsah svého rozhodnutí.[372]

K naplnění principu tajného hlasování slouží v českém právním řádu více nástrojů, primárním z nich je povinnost voliče odebrat se k úpravě hlasovacích lístků do prostoru určeného k úpravě hlasovacích lístků, tzv. „za plentu“, v něm upravit hlasovací lístek a vložit jej do úřední obálky a po jeho opuštění vhodit úřední obálku s hlasovacím lístkem do volební schránky. Neodebere-li se volič do prostoru určeného k úpravě hlasovacích lístků, není mu hlasování ze strany okrskové volební komise umožněno.[373] Volič je povinen být za plentou zcela sám a vykonat všechny volební úkony osobně s výjimkou případů, kdy je kvůli svému zdravotnímu postižení či negramotnosti není schopen sám vykonat. V těchto případech je přípustné, aby mu asistoval jiný volič.[374] Princip tajného hlasování je v tomto případě

366 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. Vol 13/2004-91.
367 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 193.
368 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 500.
369 Domin. *Volebné právo a volebné systémy*, 2017, s. 191-192.
370 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 192.
371 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 78-79.
372 Tamtéž, s. 73.
373 Srov. § 19a odst. 1, 2, 3 ZVP, § 34 odst. 1, 5, 6 ZVO, § 32 odst. 1, 2, 3 ZVK, § 37 odst. 1, 2, 3 ZVEP, § 41 odst. 7 a § 42 odst. 2, 3 ZVPrez.
374 Srov. § 19 odst. 6 a § 19a odst. 2, věta druhá ZVP, § 33 odst. 6 ZVO, § 31 odst. 7 a § 32 odst. 2, věta druhá ZVK, § 36 odst. 7 a § 37 odst. 2, věta druhá ZVEP, § 41 odst. 7, a § 42 odst. 2 věta druhá ZVPrez.

v kolizi s principem všeobecného volebního práva, přičemž je přednost dána druhému z nich.[375] Je sice povinností voliče hlasovat tajně, princip tajného hlasování však působí především vůči státu.[376] Stát je prostřednictvím svých orgánů povinen zajistit podmínky pro tajné hlasování voliče.[377] Ve volebních místnostech tak musí být vytvořen prostor pro úpravu hlasovacích lístků,[378] kterých být ve volební místnosti dostatek, aby volič mohl případně obdržet jejich novou sadu.[379] Toto opatření má za cíl zabránit tomu, aby volič musel hlasoval s předvyplněným hlasovacím lístkem, ať už byl předvyplněn z důvodu nátlaku, kupčení s hlasy nebo jakéhokoliv jiného důvodu.[380] Aby nebylo možno rozlišit hlasovací lístky jednotlivých voličů, musejí být do volební schránky vhozeny v úřední obálkách stejného tvaru, barvy, jakosti, atd.[381]

V určitých závažných případech, zejména zdravotních, může volič využít možnost hlasovat mimo volební místnost skrze přenosnou volební schránku.[382] Členové okrskové volební komise, kteří jsou s přenosnou volební schránkou za voliči vysláni, jsou povinni dbát na to, aby i v takových případech byla zachována tajnost hlasování. To platí jak pro situace, kdy členové okrskové volební komise navštíví voliče přímo v jeho domácnosti, tak pro situace, kdy míří do různých zařízení jako jsou nemocnice, domovy pro seniory, zařízení sociální péče,[383] ale např. i věznice. Známý je případ hlasování v jednom z domovů pro seniory v Ústí nad Labem. V něm, jak posléze konstatoval volební senát Nejvyššího správního soudu, porušila okrsková volební komise tajnost hlasování tím, že nevyžadovala, aby si voliči vzali oba hlasovací lístky (šlo o druhé kolo senátních voleb), naopak nechala voliče vkládat hlasovací lístky do úředních obálek před zraky svých členů místo toho, aby instruovala voliče, že tento úkon mají vykonat u „volebního stolu" v opačné straně místnosti.[384] K porušení tajného hlasování naopak nedošlo v případě hlasování ve Vazební věznici Praha-Pankrác, neboť v ní místo pro úpravu hlasovacích lístků stranou volební komise, k němuž každý volič následně přistupoval sám, vytvořeno bylo.[385]

Princip tajného hlasování je nutné dodržet i v případech tzv. alternativních forem hlasování, mezi které patří např. elektronické hlasování, korespondenční hlasování či hlasování skrze zmocněnce.[386] V českém právním řádu ani jedna ze jmenovaných forem alternativního hlasování zatím zakotvena není. V případě, že by se volební zákonodárce rozhodl

375 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 147.
376 Tamtéž, s. 148.
377 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 73.
378 Srov. § 17 odst. 2 ZVP, § 31 odst. 3 ZVO, § 29 odst. 4 ZVK, § 33 odst. 3 ZVPrez, § 39 odst. 2 ZVPrez.
379 Srov. § 19 odst. 3 ZVP, § 33 odst. 3 ZVO, § 31 odst. 3 ZVK, § 36 odst. 3 ZVEP, § 41 odst. 3 ZVPrez.
380 Bartoň. *Čl. 21 [právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]*, 2021, s. 691.
381 Srov. § 17 odst. 5 ZVP, § 31 odst. 2 ZVO, § 29 odst. 2 ZVK, § 33 odst. 5 ZVEP, § 39 odst. 6 ZVPrez.
382 Srov. § 19 odst. 7 ZVP, § 33 odst. 7 ZVO, § 31 odst. 8 ZVK, § 36 odst. 8 ZVEP, § 41 odst. 8 ZVPrez.
383 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 76.
384 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. Vol 13/2004-91.
385 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, č. j. Vol 7/2010-17, body 23-25.
386 Orosz. *Volebné právo ako ludské právo*, 2015, s. 62.

některou z alternativních forem hlasování zavést, měl by při tvorbě předmětné právní úpravy pamatovat i na požadavek tajnosti hlasování.

2.2.5 Princip svobodných voleb

Svobodnými volbami se podle Ústavního soudu rozumí takové volby, v nichž „*existuje svoboda vstupovat se svou politickou alternativou do volebního procesu (tedy existuje svoboda zakládání politických stran a svoboda navrhování kandidátů…), dále svoboda ucházet se o podporu voličů a komunikovat s veřejností, jakož i svoboda voliče vybírat z více politických alternativ, reprezentovaných více politickými stranami a více kandidáty*“.[387,388] Obsahem principu svobodných voleb je požadavek „*absence limitů soutěže*“ (s přípustnými výjimkami) a současně požadavek „*absence ovlivňování rozhodování voličů či kandidátů v této soutěži*“.[389] Jako jim nadřazený princip zastřešuje princip svobodných voleb čtyři výše vymezené principy volebního práva.[390] Jak ale naznačuje jeho vymezení, zahrnuje navíc i značnou šíři důležitých otázek demokracie jako otázky „*pluralitního systému politických stran, svobody projevu, nezávislosti veřejnoprávních médií, ideologické neutrality státu, vyloučení jakékoliv formy nátlaku na kandidáty a voliče, zabránění manipulacím ve volebním procesu, záruky rovnosti šancí volebních stran a kandidátů*“.[391] Pro naplnění principu svobodných voleb nepostačuje zajistit jen samotné volební právo, ale musí být právně garantována a v praxi realizována další politická práva a svobody, jako např. svoboda projevu, právo na informace, sdružovací nebo shromažďovací právo.[392] Význam principu je neoddiskutovatelný, podle Ústavního soudu jsou „*svobodné volby podmínkou sine qua non demokratického státu*“.[393]

Princip svobodných voleb se dotýká jak aktivního volebního práva, tak pasivního volebního práva.[394] Pavel Molek s Vojtěchem Šimíčkem při charakteristice svobodnosti volebního práva jako veřejného subjektivního práva používají metaforu vlaku. Podle nich lze „*výkon volebního práva vnímat jako vlak, do kterého lze v zákonem stanovených lhůtách svobodně nastoupit, ale také z něj v jakékoliv fázi vystoupit*“.[395] Svobodnost aktivního volebního

387 Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96.
388 Obdobně definují svobodné volby Pavel Molek a Vojtěch Šimíček. Podle nich jsou svobodné volby takové volby v nichž „*je právně garantován a prakticky realizován princip politické plurality, pokud na občany není vytvářen žádný vrchnostenský nátlak nutící je k hlasování pro některý subjekt či odrazující je od hlasování pro subjekty ostatní, pokud občané mají možnost přístupu k relevantním informacím, a jsou tak dány základní předpoklady pro jejich kvalifikované rozhodování*“.
Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 44.
389 Tamtéž, s. 43.
390 Filip. *Základy volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 103.
391 Šimíček. *Čl. 21 [volební právo, přístup k veřejným funkcím]*, 2012, s. 504.
392 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 103.
393 Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
394 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 45.
395 Tamtéž, s. 45.

práva spočívá v autonomii voliče při volbě, zda se hlasování zúčastnit, či nikoli, výběru, pro který kandidující subjekt či kandidáta hlasovat, jaká další politická práva v souvislosti s volbami využít, či nikoli atd.[396] Svobodnost pasivního volebního práva spočívá ve svobodě kandidovat, s touto kandidaturou souhlasit, ale i svobodě kandidatury se vzdát či ve volbě nesložit slib po zvolení, jakož i v právu dobrovolně se vzdát mandátu.[397] Je třeba mít na paměti, že pojetí svobody voleb jako svobodného výkonu volebního práva je pojetí užším, širší pojetí svobody voleb zahrnuje mnohem více aspektů, např. některé výše zmíněné.[398]

Princip svobodných voleb působí vertikálně i horizontálně. Jeho vertikální působení vyjadřuje požadavek nezasahování do svobody voleb ze strany státu, resp. veřejné moci jako takové. Požadavek neutrality veřejné moci znamená zákaz bezdůvodného zvýhodnění, či naopak znevýhodnění politických aktérů, kandidujících subjektů či jednotlivých kandidátů. Jako příklady takového zvýhodnění a znevýhodnění uvádějí Pavel Molek a Vojtěch Šimíček mimo jiné finanční zvýhodnění, nebo znevýhodnění některého kandidujícího subjektu, bezdůvodné poskytnutí většího prostoru ve veřejnoprávních médiích některým kandidujícím subjektům, zákaz shromažďování opozičních politických stran, zneužívání obecních zpravodajů k pozitivní či negativní kampani atd.[399] Horizontální působení principu svobodných voleb vyjadřuje požadavek nezasahování do svobody voleb ze strany soukromých subjektů, např. protikandidátů, jiných voličů atd. Zde lze zařadit například vedení volební kampaně „obchodně-tržním způsobem", nedodržení podmínky čestnosti a poctivosti při vedení volební kampaně,[400] dalších prohřešků ve volební kampani atd.

Jako určité formy záruk svobodnosti voleb obsahuje český právní řád dva mechanismy. První mechanismus má sankční charakter a spočívá ve skutkové podstatě trestného činu maření přípravy průběhu a referenda v ustanovení § 351 trestního zákoníku.[401] Toto ustanovení zakazuje pod trestem odnětí svobody na šest měsíců až tři léta[402] mařit přípravu a průběh voleb a referenda násilím nebo pohrůžkou násilí,[403] „volební korupcí",[404] paděláním údajů,[405] vědomě nesprávným sečtením hlasů či porušením tajnosti hlasování,[406] nebo „jinak hrubým způsobem".[407] V praxi toto ustanovení aplikováno příliš není. Jak ukazují data dostupná v aplikaci Jaktrestame.cz, v posledních pěti letech nebyla za tento trestný čin

396 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 45.
397 Tamtéž, s. 45.
398 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 105-106.
399 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 46-47.
400 Srov. § 16 odst. 5 ZVP, § 56a odst. 4 ZVK, § 59 odst. 5 ZVEP, § 35 odst. 4 ZVPrez.
401 § 351 zákona č. 40/2009 sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník").
402 § 351 alinea 6 trestního zákoníku.
403 § 351 alinea 1 trestního zákoníku.
404 § 351 alinea 2 trestního zákoníku.
405 § 351 alinea 3 trestního zákoníku.
406 § 351 alinea 4 trestního zákoníku.
407 § 351 alinea 5 trestního zákoníku.

odsouzena žádná osoba.[408] Druhý mechanismus představuje volební soudnictví, jehož výkon v České republice náleží soudům ve správním soudnictví. Ty ve vztahu k volbám poskytují ochranu ve věcech seznamu voličů,[409] ve věcech registrace,[410] ve věcech zániku mandátu[411] nebo rozhodují o návrzích na neplatnost voleb, hlasování nebo volby kandidáta.[412] Právě zneplatnění voleb či hlasování ve volbách představuje natolik závažný zásah do procesu voleb, že se jej Pavel Molek a Vojtěch Šimíček nezdráhají přirovnat ke zbrani hromadného ničení.[413] Nezbytným důsledkem zneplatnění voleb či hlasování ve volbách je totiž nutnost jejich opakování. Tato „zbraň hromadného ničení" však na rozdíl od trestněprávní ochrany voleb nemá sankční charakter. Jak uvedl Ústavní soud, *„zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimity zvoleného orgánu*".[414] S ohledem na politicky citlivou povahu věci by však soudy měly věnovat posuzování volebních stížností náležitou pozornost s cílem vyvarovat se excesů. Jako příklady zjevně protiústavních justičních excesů lze uvést případ soudního přezkumu voleb do Zastupitelstva obce Rašín,[415] kdy Krajský soud v Hradci Králové ignoroval ustanovení volebního zákona a záměrně přidělil mandát kandidátovi, který na něj neměl nárok[416] nebo případy soudního přezkumu voleb do Zastupitelstva obce Bořetín[417] a voleb do Zastupitelstva města Strakonice.[418] V obou případech Krajský soud v Českých Budějovicích nezaregistroval změnu provedenou zákonem č. 322/2016 Sb.,[419] spočívající v opuštění principu potenciální kauzality, a zneplatnil volby, resp. hlasování ve volbách, na základě již neúčinné právní úpravy. Nevyvarují-li se soudy při posuzování volebních stížností podobných excesů, budou přispívat k tomu, že volby nebudou svátkem demokracie, ale svátkem pletich.

2.3 Zásady poměrného zastoupení: zvláštní ústavní pravidlo pro volby do Poslanecké sněmovny

„Předseda ČNR Milan Uhde: ‚Vážení členové vlády, vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci, vážení hosté. Oznamuji vám, že ze 198 přítomných poslankyň a poslanců, kteří se účastnili hlasování, 16 hlasovalo proti, 10 poslankyň a poslanců se zdrželo hlasování a 172

408 Aplikace jaktrestame.cz [online]. *jaktrestame.cz*. [cit. 28. 10. 2021]. https://jaktrestame.cz/aplikace/#appka_here
409 § 88 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS").
410 § 89 SŘS.
411 § 91 SŘS.
412 § 90 SŘS.
413 Molek, Šimíček. *Soudní přezkum voleb*, 2006, s. 17.
414 Nález Ústavního soud ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.
415 Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19.
416 Pokorný, M., Truchlá H. Soud v rozporu se zákonem změnil výsledky voleb. Je to tak spravedlivější, řekl [online]. *Aktuálně.cz*. 2. 11. 2018. [cit. 29. 10. 2021].https://zpravy.aktualne.cz/domaci/v-rasine-soud-proti-zakonu-zmenil-vysledky-voleb-je-to-tak-s/r~825f213ede0f11e8b1a40cc47ab5f122/
417 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 11. 2018, č. j. 52 A 7/2018–87, body 21, 22 a 49.
418 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195, body 87, 94 a 133.
419 Zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony.

kladnými hlasy byla Ústava České republiky přijata. (Shromáždění povstává. Spontánní dlouhotrvající potlesk. Česká hymna.) "[420]

Stenoprotokol z 10. schůze České národní rady, 16. prosinec 1992

Přijímání Ústavy. Jak plyne z citovaného stenoprotokolu, v polovině letošního prosince tomu bude přesně 30 let od chvíle, kdy Česká národní rada přijala Ústavu.[421] Bude tomu taktéž na den přesně 30 let od chvíle, kdy byl do jejího návrhu zaveden a později téhož dne jako součást Ústavy přijat onen požadavek konat voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení.[422] Původní vládní návrh Ústavy (tisk č. 152)[423] zaváděl pro volby do obou komor Parlamentu toliko čtveřici principů volebního práva.[424] Později byl modifikován společnou zprávou výborů České národní rady (tisk č. 154),[425] kdy přibyl požadavek konat volby do obou komor Parlamentu podle „*odlišných zásad volebních systémů*".[426] V tomto znění začal být vládní návrh Ústavy 16. prosince 1992 Českou národní radou projednáván.

Již úvodem schůze, hned po úvodních vystoupení společných zpravodajů společné zprávy výborů poslankyně Hany Marvanové (ODS) a poslance Miloslava Výborného (KDU – ČSL), vystoupil poslanec Pavel Hirš (LSU) a navrhl upřesnit způsoby, podle kterých měly být voleny komory parlamentu. Pro volby do Poslanecké sněmovny navrhl zavést „*zásadu poměrného zastoupení*", volby do Senátu se měly konat „*většinovým systémem*".[427] Většinový volební systém byl pro volby do Senátu vhodný, protože senátoři měli s ohledem na funkci Senátu jako kontrolora legislativy reprezentovat menší počet občanů, než tomu bylo u

420 Stenoprotokol, 10. schůze, část 11, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010011.htm#r2

421 Stenoprotokol, 10. schůze, část 11, 16. 12. 1992 [online].

422 Stenoprotokol, 10. schůze, část 8, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010008.htm

423 Tisk České národní rady č. 152, 7. volební období, 1992-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm

424 Čl. 18 odst. 1 vládního návrhu Ústavy České republiky: „*Volby do obou komor se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním*."
Tamtéž.

425 Tisk České národní rady č. 154, 7. volební období, 1992-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154_01.htm

426 Čl. 18 odst. 1 vládního návrhu Ústavy ve znění společné zprávy výborů České národní tady: „*Volby do obou komor se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva při použití odlišných zásad volebních systémů.*"
Tisk České národní rady č. 154, 7. volební období, 1992-1992 [online].

427 „*...navrhuji následující znění čl. 18 první odstavec: "Volby do poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení." Dále navrhuji zařazení dalšího odst. 2 v následujícím znění: "Volby do senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva většinovým systémem." Stávající odst. 2 se pak přečísluje na odst. 3*."
Stenoprotokol, 10. schůze, část 1, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm#r2

Poslanecké sněmovny.[428] Naopak pro volby do Poslanecké sněmovny, která měla být tvořena reprezentanty politických stran, byl nejlepší volbou „*tradiční poměrný volební systém*“.[429] Později návrh způsobu voleb do Senátu upřesnil, mělo jít o „*zásadu většinového systému*“.[430]

V rozpravě 16. prosince 1992 vznesli ke způsobu voleb do obou komor Parlamentu poznámky i další poslanci. Již v minulosti jejich vystoupení shrnul Jan Filip. „*Poslanec Ortman (Levý blok) požadoval, aby Ústava jako rigidní právní norma ‚jasně pojmenovala princip volebního systému do parlamentu‘. Co tím Levý blok myslel blíže, upřesnil jeho kolega Řezáč, který navrhl, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly podle zásady poměrného zastoupení. Volby do Senátu se mohly konat ‚i s použitím jiné zásady‘. Uvedl, že by to nemusel být jen většinový systém, nýbrž např. kombinace systému poměrného zastoupení a většinového systému. Konečně poslanec Novák (SPR-RSČ) podpořil volby podle ‚poměrného volebního systému.*“[431] Dovolím si Jana Filipa doplnit, požadavek zavést „*zásadu poměrného zastoupení*“ pro volby do Poslanecké sněmovny požadoval též poslanec Jozef Wagner (ČSSD), nemělo však jít o doplnění čl. 18 návrhu Ústavy, ale jeho čl. 16 odst. 1.[432] K tématu se navíc po ukončení rozpravy vyjádřil zástupce vlády a její místopředseda Jan Kalvoda (ODA), který měl potřebu poskytnout určité vysvětlení, proč vládní návrh Ústavy neobsahoval bližší určení podob volebních systémů do obou Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“). „*Pokud jde o návrh pana poslance Wagnera, který směřuje rovněž k článku 16, pak vládní návrh vyšel z principu, že volební systémy nemusí být kodifikovány v ústavě. Proto se vláda volebními systémy obou komor nezabývala, proto vládní stanovisko nemohu citovat. Nicméně myslím, že mohu říci, že vláda nikdy nejednala v jiných intencích, že by poslanecká sněmovna měla být volena na základě jiného než právě poměrného systému. Říkám, že nemohu vládní stanovisko vyjádřit, vláda se neusnesla k tomuto problému, nicméně nemluvil bych zde o věcném rozporu,*

428 „*…senát plní v legislativním procesu funkci kontrolního a pojistného mechanismu a má odlišný charakter než poslanecká sněmovna. Aby svoji funkci mohl plnit, musí být zvolen v jiném časovém období a jiným způsobem. Dále aby senát plnil svoji funkci, měli by být senátoři zástupci užšího okruhu voličů než poslanci poslanecké sněmovny. Proto je nejvýhodnější, aby členové senátu byli voleni v menších jednomandátových obvodech, nejlépe většinovým volebním způsobem*.“ Tamtéž.

429 „*…poslanecká sněmovna jako základní prvek legislativního procesu je složena z členů zastupujících větší volební obvody, kdy se na volebním procesu podílejí především politické strany, které, jak se praví v čl. 5 navrhované ústavy, jsou základem politického systému státu. Zde je pak nejvýhodnější nám již tradiční poměrný volební systém*.“ Stenoprotokol, 10. schůze, část 1, 16. 12. 1992 [online].

430 „*Jen bych upřesnil znění odstavce 2, protože tam chybí – a to jsem zapomněl říci – ‚přímého volebního práva podle zásad většinového systému‘*.“ Stenoprotokol, 10. schůze, část 6, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010006.htm#r15

431 Filip, J. Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 1994, č. 2, s. 105-106.

432 „*Doporučuji do čl. 16, odst. 1 toto znění: ‘Poslanecká sněmovna má dvě stě poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let podle zásady poměrného zastoupení‘*.“ Stenoprotokol, 10. schůze, část 5, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010005.htm

v žádném případě. To se týká i návrhu pana poslance Hirše“, uvedl.[433] Ačkoli své poznámky k podobě voleb do obou komor Parlamentu vznášeli i jiní poslanci, je to právě Pavel Hirš, s jehož jménem je současné znění čl. 18 Ústavy spjato. Právě jeho pozměňovací návrh k návrhu Ústavy na zavedení „*zásady poměrného zastoupení*“ pro volby do Poslanecké sněmovny a „*zásady většinového systému*“ pro volby do Senátu byl přijat.[434] Respektive Pavlu Hiršovi vděčíme za přijetí „*zásady poměrného zastoupení*“ do textu Ústavy přijaté 16. prosince 1992, avšak Ústava v čl. 18 odst. 1 obsahuje formulaci „*podle zásad poměrného zastoupení*“. Jak upozorňuje Jan Filip v nálezu Pl. ÚS 44/17, „*množné číslo – ‘zásad‘ se objevuje až v textu Ústavy vyhlášeném ve Sbírce zákonů*“.[435] Proč však došlo ke změně zásady (singulár) na zásady (plurál), dodnes není jasné.

Účel podkapitoly. Je navíc otázkou, zda je dnes jasné, co zásady poměrného zastoupení jsou. Toto tvrzení je možná provokativní, neboť o Ústavě toho již bylo napsáno mnoho a k Ústavě se vyjadřovali mnozí. Především se přímo k zásadám poměrného zastoupení několikrát vyjadřoval Ústavní soud, a to především ve třech klíčových nálezech k volebnímu systému do Poslanecké sněmovny, nálezu Pl. ÚS 25/96, nálezu Pl. ÚS 42/2000 a nálezu Pl. ÚS 44/17. V následující podkapitole se budu na půdorysu vývoje volebního systému do Poslanecké sněmovny zabývat proměnami chápání tohoto zvláštního ústavního pravidla Ústavním soudem. Toto zabývání se zásadami poměrného zastoupení není samoúčelné. Nálezy Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000 na jedné straně a nález Pl. ÚS 44/17 na druhé straně přiznávají zásadám poměrného zastoupení naprosto odlišnou kvalitu. V kontextu práce je pak důležité zjistit, zda uzavírací klauzule může toto zvláštní ústavní pravidlo porušit. Nejprve je však vhodné vysvětlit, proč o nich píšu jako o zvláštním ústavním pravidlu.

Důvod je prostý, pět základních principů volebního práva je obecně charakterizováno jako ústavní principy.[436,437,438] U zásad poměrného zastoupení a zásady většinového systému tomu tak není. Jak upozorňuje Marek Antoš, většina autorů vztahuje principy volebního práva k subjektivnímu volebnímu právu a odvozuje z nich individuální práva.[439] Např. podle Pavla Molka zásady poměrného zastoupení a většinového systému nejsou „*subjektivní práva uplatnitelná ve všech typech voleb, ale pouze charakteristiky, jež odlišují volby do Poslanecké sněmovny, EP a místních a krajských zastupitelstev na straně jedné od voleb senátních a prezidentských na straně druhé*“.[440] Naopak Marek Antoš zásady poměrného zastoupení a většinového systému pro volby do obou komor Parlamentu mezi ústavní

433 Stenoprotokol, 10. schůze, část 6, 16. 12. 1992 [online].
434 Stenoprotokol, 10. schůze, část 8, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010008.htm
435 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 93.
436 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 101.
437 Molek, Šimíček. *Volební právo jako základní právo*, 2016, s. 39.
438 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 446.
439 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 20.
440 Molek. *Politická práva*, 2014, s. 446-447.

principy voleb zařazuje,[441] a to především s ohledem na jejich ústavní zakotvení, souvislost s ostatními principy volebního práva a nakládání s nimi jako s ústavním principem Ústavním soudem. Podle něj není podstatné rozlišovat mezi principy voleb jako celku a principy volebního práva jako subjektivního práva, neboť jedno od druhého nelze oddělit.[442] Byť ve vztahu k historickým právním úpravám, píše obdobně o zásadě poměrného zastoupení i Jan Filip, podle kterého nejde o princip volebního práva, ale princip volební soustavy, jehož ústavní zakotvení má však svůj význam.[443]S ohledem na tuto akademickou neshodu budu o zásadách poměrného zastoupení psát jako o zvláštním ústavním pravidlu nebo jen jako o zásadách poměrného zastoupení.

První volební systém. Od doby, kdy se v části hlavního sálu Thunovského paláce na Malé Straně ozval potlesk po přijetí pozměňovacího návrhu Pavla Hirše,[444] a zásadám poměrného zastoupení se tak dostalo ústavního zakotvení, uplynul relativně dlouhý čas, než byl přijat příslušný volební zákon pro volby do Poslanecké sněmovny. První volby do Poslanecké sněmovny se formálně vzato konaly až na přelomu května a června 1996. Poslanecká sněmovna jako taková vznikla k 1. lednu 1993 transformací z České národní rady,[445] zákonodárného sboru České socialistické republiky, později České republiky. Složení první Poslanecké sněmovny tak vzešlo z posledních voleb do České národní rady, konaných v červnu 1992 podle zákona č. 54/1990 Sb.[446] K přijetí ZVP, podle kterého se konaly právě ony formálně první volby na jaře 1996, došlo až v roce 1995. ZVP je účinný i dnes, byl však mnohokrát novelizován a novelizace se týkaly i jednotlivých prvků volebního systému. Poslanecká sněmovna transformovaná z České národní rady byla zvolena volebním systémem poměrného zastoupení, v němž se mandáty kandidujícím subjektům přikazovaly ve dvou skrutiniích na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty. V prvním skrutiniu se mandáty přikazovaly v osmi volebních obvodech kopírujících tehdejší kraje. Ve druhém skrutiniu se mandáty přikazovaly na celostátní úrovni podle kandidátní listiny sestavené politickou stranou. Tuto podobu volebního systému převzal v roce 1995 i ZVP. Jedinou změnou oproti zákonu č. 54/1990 Sb. bylo snížení procentní hranice zisku hlasů nutných k přednostnímu přidělení mandátu z 15 na 10 %.[447] Podle tohoto volebního systému se kromě voleb v roce 1996 konaly volby v roce 1998.

441 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 18.
442 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 20-21.
443 Filip. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, 1992, s. 100.
444 „*Místopředseda České národní rady Jiří Vlach: 'Kdo je pro přijetí tohoto návrhu, ať zvedne ruku. 151. (Potlesk v části sálu.) Kdo je proti? Nikdo. Děkuji. Konstatuji, že tento pozměňovací návrh byl přijat. Prosím další návrh.'*" Stenoprotokol, 10. schůze, část 8, 16. 12. 1992 [online].
445 Čl. 106 odst. 1 Ústavy.
446 Zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 54/1990 Sb.").
447 Metody pro přepočet hlasů na mandáty [online]. *Český statistický úřad*. [16. 3. 2022]. https://www.czso.cz/csu/czso/metody_pro_prepocet_hlasu_na_mandaty

Nález Pl. ÚS 25/96. Již po formálně prvních volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 měl Ústavní soud možnost vyjádřit se k zásadám poměrného zastoupení. Podle stěžovatelky měla zásady poměrného zastoupení porušit právě 5% uzavírací klauzule. Podle ní totiž neměla oporu v Ústavě, protože Ústava „*zakotvila systém poměrného zastoupení bez jakéhokoli omezení*“.[448] V důsledku působení uzavírací klauzule, kterou nepřekročila, stěžovatelce nebyly přikázány žádné mandáty, *„i když získala 169 796 hlasů a podle principu poměrného zastoupení měla být reprezentována 5 poslanci, protože na jeden obsazený mandát připadlo v průměru 30 296 odevzdaných platných hlasů“.*[449] Pro stěžovatelku tak byl jediným akceptovatelným volebním systémem poměrného zastoupení volební systém přikazující mandáty politickým stranám přesně v poměru k obdrženým hlasům. Upozornila, že takový volební systém se uplatňoval za první Československé republiky, avšak uzavírací klauzule nebyla jeho součástí. Jelikož prvorepubliková Ústava obsahovala totožnou formulaci zásad poměrného zastoupení jako Ústava, existenci 5% uzavírací klauzule stěžovatelka vnímala jako ústavně neospravedlnitelnou.[450]

Ústavní soud měl posoudit, zda absence ústavního omezení ústavního „*principu poměrného zastoupení*“ znamená, že volební zákon nesmí obsahovat prvek narušující „*poměrné zastoupení*“. K zodpovězení otázky Ústavní soud nejprve nastínil vývoj volebních systémů poměrného zastoupení a upozornil na proměnu vnímání „*principu poměrného zastoupení“*. Volební systémy poměrného zastoupení byly hojně zaváděny po první světové válce. Nejinak tomu bylo i v první Československé republice. „*Volební soustava pro Poslaneckou sněmovnu první republiky vycházela z čistého proporcionálního systému a skutečně neobsahovala žádné významnější omezení s výjimkou nepatrné deformace tohoto principu v důsledku nezbytnosti druhého skrutinia*“, uvedl Ústavní soud, nicméně též podotkl, že v té době uzavírací klauzule nebyly „*ani teoreticky koncipovány ani prakticky prováděny*“, proto byla Ústava první Československé republiky stran jejich ústavní akceptace neutrální. Parlamenty meziválečných demokracií jako Výmarské republiky nebo právě i první Československé republiky a po druhé světové válce i parlament Čtvrté Francouzské republiky, pro jejichž volby byly „neomezené“ volební systémy poměrného zastoupení uplatňovány, se potýkaly s „*roztříštěností*“, a tak se „*neomezené poměrné zastoupení mohlo stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu*“.[451] Východiskem z krize přílišné reprezentativnosti parlamentů se staly uzavírací klauzule jako bariéry zabraňující vstupu malých stran do nich. Jednotlivé evropské státy je postupně zaváděly do svých volebních systémů poměrného zastoupení, nejčastěji ve výši 5 %, případně zaváděly jiné integrační prvky. Tím došlo postupně taktéž k „*teoretickému přehodnocení principu poměrného zastoupení*“.

448 Nález Pl. ÚS 25/96.
449 Tamtéž.
450 Tamtéž.
451 Tamtéž.

Volební systémy omezené uzavírací klauzulí začaly být státy akceptovány, „*aniž by tím považovaly princip poměrného zastoupení za znehodnocený*“. Taktéž začalo být akceptováno „*právo zákonodárce upravit diferenciaci nároku hlasů na úspěšné zastoupení při poměrné volbě*“. Na tomto modernějším pojetí volebního systému poměrného zastoupení byla podle Ústavního soudu založena i současná Ústava. To však neznamenalo, že by přijatelná byla nutně každá uzavírací klauzule, protože „*existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci*.“[452]

Interpretace. Ústavní soud, spíše však soudce zpravodaj Vladimír Klokočka, v nálezu Pl. ÚS 25/96 označil zásady poměrného zastoupení za ústavní princip. Nicméně nevyložil jejich obsah a nenaznačil, jak má volební systém do Poslanecké sněmovny vypadat, aby neporušil toto zvláštní ústavní pravidlo. Explicitně ani neuvedl, jestli uzavírací klauzule zásady poměrného zastoupení vůbec porušuje. Na základě jeho výkladu o historickém vývoji volebních systémů poměrného zastoupení se může zdát, že zásady poměrného zastoupení vyjadřují právě onen historický ideál „neomezeného“ poměrného zastoupení. Takové zásady poměrného zastoupení by ze své podstaty porušila jakákoli uzavírací klauzule. Na základě zmínky o „*teoretickém přehodnocení principu poměrného zastoupení*“ je ale možné toto zvláštní ústavní pravidlo vnímat tak, že není vztaženo k onomu k historickému pojetí poměrného zastoupení, nýbrž k jeho modernímu pojetí. Ústava by pak implicitně předpokládala, že „neomezené“ poměrné zastoupení bude narušeno. To by znamenalo, že uzavírací klauzule by nemohla zásady poměrného zastoupení narušit. To je z mé strany možná radikální tvrzení, zvláště když Ústavní soud výslovně uvedl, že 10% uzavírací klauzule by představovala zásah do „*proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci“*. Nicméně „*proporcionálním systémem*“ se podle mého míněné nemyslí zásady poměrného zastoupení jako zvláštní ústavní pravidlo, ale „jen“ volební systém poměrného zastoupení. Pro něj pak Vladimír Klokočka v nálezu používá i jiná označení jako „*volební soustava*“ případně jen „*poměrné zastoupení*“. Příliš vysoká uzavírací klauzule samozřejmě může nějaký princip volebního práva porušit, v pasáži nálezu o excesivnosti 10% uzavírací klauzule nicméně Ústavní soud hovoří jen o „*omezení rovnosti volebního práva*“, nikoli o omezení zásad poměrného zastoupení. To má souvislost s tím, že nevyložil jejich obsah, za

452 Nález Pl. ÚS 25/96.

což byl později ostatně kritizován,[453] ačkoli za totéž byl mnohem více kritizován v souvislosti s nálezem Pl. ÚS 42/2000. Osobně mi z nálezu Pl. ÚS 25/96 vyplývá, že uzavírací klauzule zásady poměrného zastoupení porušit nemůže, neboť zásady poměrného zastoupení odrážejí moderní pojetí poměrného zastoupení. Jde však jen o mou interpretaci tohoto nálezu, Ústavní soud na tuto otázku odpověď neposkytl.

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 25/96 posuzoval ústavnost jediného prvku volebního systému do Poslanecké sněmovny, 5% uzavírací klauzule. Svůj výklad o zásadách poměrného zastoupení, resp. přesněji svůj výklad o ústavním principu poměrného zastoupení a volebních systémech poměrného zastoupení, vztahoval především k tomu, jaký vztah má k nim a k principu rovného volebního práva právě tento prvek. Význam nálezu Pl. ÚS 25/96 v souvislosti se zásadami poměrného zastoupení tak spočívá především v jeho prvenství. Větší význam je v souvislosti se zásadami poměrného zastoupení připisován nálezu Pl. ÚS 42/2000. V něm Ústavní soud posuzoval více komponentů volebního systému do Poslanecké sněmovny. Stran posouzení jejich souladnosti s tímto zvláštním ústavním pravidlem a principy volebního práva tak na něj byly kladeny vyšší nároky.

Druhý volební systém. Před tím, než se budu věnovat zásadám poměrného zastoupení podle nálezu Pl. ÚS 42/2000, připomenu, kde se nový volební systém vzal, byť příběh tzv. opozičně-smluvní volební reformy mám za ústavněprávní notorietu. Již před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 1996 prorocky upozornil Miroslav Novák na možnou nezpůsobilost tehdejšího volebního systému naplnit jeden z hlavních cílů voleb, vytvoření stabilní vlády.[454] Skutečně, období od voleb 1996, během kterého se vystřídaly dvě menšinové vlády (druhá vláda Václava Klause a úřednická vláda Josefa Tošovského) a které bylo ukončeno jednorázovým ústavním zákonem[455] o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny a konáním předčasných voleb v červnu 1998, bylo možno charakterizovat jako „*období nestabilní exekutivy*".[456] V České republice byla již po volbách v roce 1996 započata odborná politologická debata o možné volební reformě. Po volbách v roce 1998 se proměnila i v debatu politickou.[457] Po nich taktéž vznikla menšinová vláda (vláda Miloše Zemana, 1998-2002). Ačkoli nebylo zcela korektní přičítat vinu za vznik menšinových vlád výhradně volebnímu systému, jak uvádí politolog Michal Klíma, po volbách v roce 1998 bylo možné sestavit

453 Např. Jakub Charvát: „*Ústavní soud ČR tak dostal přinejmenším dvě výrazné příležitosti (1997 a posléze v roce 2001) vyjádřit se k základní otázce, co je obsahem Ústavou ČR požadované zásady poměrného zastoupení a jak je možné tuto zásadu definovat, ani v jednom ze svých judikátů nejenže problematiku obsahu pojmu zásad poměrného zastoupení nevyjasnil, ale výklad pojmu vůbec neprovedl a odpovědi na tuto otázku se naopak vyhnul*."
Charvát, J. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013, s. 58.

454 Lebeda, T. Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení. Modelování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 1996. *Politologický časopis*, 1998, č. 2, s. 116.

455 Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

456 Lebeda, T. Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení II. Modelování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 1998. *Politologický časopis*, 1999, č. 2, s. 146.

457 Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 93-95.

vládu ČSSD, KDU-ČSL a US opírající se o většinu 113 hlasů, nebo vládu ODS, KDU-ČSL a US opírající se o většinu 102 hlasů, nakonec k tomu nedošlo čistě z politických důvodů,[458] za hlavního viníka problémů se stabilitou vládnutí byl nakonec označen právě tehdejší volební systém.[459]

Součástí tzv. opoziční smlouvy z července 1998 mezi vládní ČSSD a formálně opoziční ODS bylo ujednání o závazku „*předložit do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran*“.[460] Podle Michala Klímy pasáž dohody o záměru
„*posílit význam výsledků soutěže politických stran*“ v sobě „*skrývala ujednání o změně volebních pravidel ve směru posílení zisku největších, nebo spíše vítězných stran*“. Cílem tzv. opoziční smlouvy bylo „*omezit konkurenci na politickém trhu. Především šlo o to vymanévrovat menší, a dokonce i středně velké strany z politického neboli parlamentního prostoru prostřednictvím účelové změny volebních pravidel*.“[461] ČSSD a ODS nakonec skutečně i přes řadu komplikací a tři měsíce trvající vládní krizi[462] přijetí takového volebního systému, který by menší, a i dokonce středně velké strany „*vymanevrovával*“ z parlamentního prostoru, prosadily. Základ volebního systému vyplýval z tzv. Dohody č. 2 o základních parametrech změny volebního systému,[463] která byla součástí tzv. toleranční smlouvy ledna 2000. Podle ní mělo dojít ke zvýšení počtu volebních krajů na 35 a zavedení tzv. vyrovnávací D´Hondtovy metody. Tím mělo dojít k „*posílení většinových prvků*“, a to s cílem „*významně usnadnit vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů*“ za současného „*zachování poměrného systému voleb*“.[464] V této podobě, navíc ještě s aditivními uzavíracími klauzulemi, o kterých budu psát v následující kapitole, byl nový volební systém zákonem č.

458 Klíma, M. Volební reforma v České republice v letech 1998–2000. *Politologický časopis*, 2000, č. 3, s. 224-225.
459 Lebeda. *Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení. Modelování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 1996*, 1998, s. 116.
460 Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou demokratickou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [online]. *Vláda České republiky*. [cit. 12. 2. 2022]. https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-ze- man/Opozicni-smlouva.pdf
461 Klíma. *Volební reforma v České republice v letech 1998–2000*, 2000, s. 226.
462 K tomu viz Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 101-119.
463 Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [online]. *Vláda Č e s k é republiky*. [cit. 12. 2. 2022]. https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-ze- man/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf
464 Tamtéž.

204/2000 Sb.[465] přijat, a to i přes, slovy Jana Filipa, „*nutné zahřívací kolo před nástupem Ústavního soudu*“ v podobě veta prezidenta Václava Havla.[466]

Nález Pl. ÚS 42/2000. Ústavní soud mohl nastoupit v důsledku podaných návrhů na zrušení všech základních komponentů přijatého volebního systému s výjimkou 5% uzavírací klauzule prezidentem Václavem Havlem, a dále i skupinou senátorů, která navíc napadla i tzv. volební kauce ve výši 40 tisíc Kč, které musely kandidující subjekty složit ve všech volebních krajích, ve kterých podávaly kandidátní listinu, a příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 30 Kč za každý odevzdaný hlas přiznaný tomu kandidujícímu subjektu, který ve volbách získal alespoň 2 % hlasů.[467]

Prezident v návrhu označil za rozporné se zásadami poměrného zastoupení zavedení 35 volebních obvodů a rozdělování mandátů v jediném skrutiniu skrze tzv. vyrovnávací D´Hondtovu metodu. Argumentoval, že zvýšení počtu volebních obvodů z osmi na 35 nový volební systém „*vychyluje opačným směrem k většinovému systému*“. Zároveň by v nich došlo ke zvýšení přirozeného prahu až do výše 10 %. Takové „*zkreslení proporcionality“* podle něj však nebylo „*přiměřené a odůvodněné ve vztahu ke stanovenému cíli, tj. vytvoření stabilní vlády*“. Neodůvodněné zavedení D´Hondtovy metody s prvním dělitelem v hodnotě 1,42 pak prohlubovalo „*deformaci systému*“. Zároveň „*zpochybňovalo přiměřenost zásahu do proporcionality volebního systému*“. Ve vzájemné kombinaci tyto prvky volebního systému „*ve své komplexnosti překračují únosné meze, v nichž se lze ještě odchýlit od zásad systému poměrného zastoupení, aniž by ztratil svůj ústavní charakter*“. K závěru *o „deformaci proporcionality volebního systému“* vedla prezidenta též přílišná nerovnováha mezi principem přirozené diferenciace a principem účelné integrace v přijatém volebním systému, byla vychýlena až příliš ve prospěch druhého z nich.[468]

Skupina senátorů v návrhu nenamítala porušení zásad poměrného zastoupení přímo, de facto však ano. Argumentovala, že přijatý volební systém nenaplňuje princip poměrného zastoupení, protože „*pojem poměrného zastoupení je obecně chápán tak, že volby poměrně přesně přenesou do Parlamentu takové politické rozdělení, jaké odpovídá tomu, jak voliči volili, přičemž výsledkem takovýchto voleb je obvykle parlament s několika politickými stranami a koaliční vláda*“. Účinky přijatého volebního systému by však byly srovnatelné s jednokolovým většinovým volebním systémem. Podle ní tak šlo o „*nepřímou změnu Ústavy postupem neodpovídajícím stanovenému režimu změny Ústavy, jakož i narušením principu*

465 Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/163 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 204/2000 Sb.“).

466 Filip, J. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č, 64/2001 Sb. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 387.

467 Nález Pl. ÚS 42/2000.

468 Tamtéž.

dvoukomorovosti Parlamentu, neboť pro Poslaneckou sněmovnu je stanovena volba podle zásad poměrného zastoupení a pro Senát podle zásad většinového systému“.[469]

Poslanecká sněmovna naopak ve svém vyjádření uvedla, že jí přijatý volební systém zásadám poměrného zastoupení odpovídá. Argumentovala, že „*Ústava ponechává zákonodárci poměrně široké zmocnění k tomu, aby ve volebním zákoně určil jak počet a velikost volebních obvodů, tak i volební techniku, pomocí níž se odevzdané hlasy převáději do mandátů“*. Dosavadní volební systém nevedl ke stabilním a většinovým vládám, proto se zákonodárce rozhodl posílit v něm integrační prvky. Zvýšení počtu volebních krajů „*nepřekročilo hranici mezi poměrným a většinovým systémem*“. Stále „*odpovídalo zásadě poměrného zastoupení, neboť mandáty se i podle nové úpravy rozdělují na základě kandidátních listin politických stran, politických hnutí nebo jejich koalic podle počtu získaných hlasů*“. Využití prvního dělitele s hodnotou 1,42 v rámci tzv. D´Hondtovy vyrovnávací metody pak podle ní nijak neurčovalo „*proporcionalitu volebního systému*“.[470]

Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření uvedlo, že „*d Hondtova metoda je bez jakýchkoliv pochyb tradičně řazena mezi metody systému poměrného zastoupení, a její uplatnění v zákoně tedy nemůže být v rozporu s Ústavou stanovící pro volby do Poslanecké sněmovny zásadu poměrného zastoupení. Proto nemůže být v rozporu s Ústavou ani nová úprava počtu volebních krajů, protože rozdělování mandátů bude probíhat podle principu poměrného zastoupení, ani zavedení počátečního dělitele 1,42, protože se jedná pouze o modifikaci d Hondtovy metody, plně však v rámci systému poměrného zastoupení.*“[471]

Tato vyjádření zde uvádím proto, že na nich lze demonstrovat existenci dvou základních argumentačních linií ve vztahu k souladu či nesouladu přijatého volebního systému se zásadami poměrného zastoupení. První argumentační linii zastávali obhájci tzv. opozičně-smluvní volební reformy, z výše uvedených šlo o Poslaneckou sněmovnu a Ministerstvo vnitra. Poukazovali na to, že ačkoli přijatý volební systém obsahuje více integračních prvků než předchozí volební systém, stále se jedná o volební systém poměrného zastoupení, neboť je vystavěn na komponentech tradičních pro tento typ volebních systémů, vícemandátových volebních obvodech, volebních formulích či uzavíracích klauzulích. Tento volební systém pak logicky nemohl být v rozporu se zásadami poměrného zastoupení, protože ty nepředstavovaly nic jiného než ústavní požadavek konat volby do Poslanecké sněmovny pouze volebním systémem poměrného zastoupení a nikoli např. většinovým volebním systémem. Jelikož Ústava požadavek více nespecifikovala, bylo pak plně na uvážení zákonodárce, jakou konkrétní podobu budou mít jednotlivé proměnné tohoto volebního systému. Druhou argumentační linii zastávali odpůrci tzv. opozičně-smluvní volební reformy, z výše uvedených

469 Tamtéž.
470 Nález Pl. ÚS 42/2000.
471 Tamtéž.

šlo o prezidenta a skupinu senátorů. Podle nich zásady poměrného zastoupení nejen, že představují ústavní požadavek konat volby do Poslanecké sněmovny pouze volebním systémem poměrného zastoupení a nikoli např. většinovým volebním systémem, ale zároveň představují ústavní požadavek, aby se tento volební systém vyznačoval určitou kvalitou. Touto kvalitou byly myšleny poměrné účinky volebního systému, tedy aby složení Poslanecké sněmovny odpovídalo relativně přesně vůli voličů projevené ve volbách. Rétorikou Vladimíra Klokočky v nálezu Pl. ÚS 25/96, aby byl tento volební systém skutečně ovládán principem přirozené diferenciace, nikoli principem účelné integrace. Přijatý volební systém však podle nich takové účinky neměl, neboť se spíše přibližoval účinkům většinového volebního systému.

Úkol Ústavního soudu spočíval v posouzení, zda napadené prvky přijatého volebního systému splňují požadavky plynoucí ze zásad poměrného zastoupení. V tomto ohledu se však nemohl spolehnout na závěry nálezu Pl. ÚS 25/96 a obsah zásad poměrného zastoupení musel nejprve vyložit on sám. Součástí příběhu tzv. opozičně-smluvní volební reformy jako ústavněprávní notoriety je i obecná známost toho, že Ústavní soud nakonec navrhovatelům částečně vyhověl a přikazování mandátů prostřednictvím vyrovnávací D´Hondtovy metody ve 35 volebních obvodech pro rozpor se zásadami poměrného zastoupení zrušil. Respektive tyto prvky pro rozpor se zásadami poměrného zastoupení zrušil spíše formálně. Primárně je zrušil s argumentem, že jejich kombinace vytvářela „*jakýsi hybrid, se kterým však Ústava nepočítá*“.[472]

Zpočátku se zdálo, že se Ústavní soud přiklonil k argumentační linii, kterou zastávali navrhovatelé. Tedy že posuzovaný volební systém byl volebním systémem poměrného zastoupení jen formálně, neboť jeho účinky byly bližší účinkům většinového volebního systému, čímž se z něho de facto stával většinový volební systém. Ústavní soud nejprve uvedl, že „*Ústava rozlišuje mezi ‚poměrným zastoupením' a ‚většinovým systémem'*“. Obecnost těchto pojmů však nezakládala neomezený prostor zákonodárce upravit jednotlivé prvky volebních systémů do obou komor Parlamentu zcela libovolně. Naopak s ohledem na jejich ústavní zakotvení musely jednotlivé prvky volebního systému těmto pojmům odpovídat, přičemž „*poměrný a většinový princip*“ byly dvěma základními „*principy*“ politické reprezetace. Tyto principy byly navzájem protikladné, když každý z nich byl spjat s jinými principy demokratického vládnutí a každý z nich usiloval „*nalézt řešení odvěkého problému demokratických systémů plynoucího z napětí mezi pretendovanou vládou všeho lidu a potřebou zabezpečit optimální funkcionování tohoto* systému“. Poměrné zastoupení bylo spjato s principem diferenciace, když umožňovalo „*maximální reprezentaci všech názorů a zájmů v parlamentu, zabraňuje nadměrným politickým většinám*“ a podporovalo „*tvorbu většiny na základě jednání a kompromisu*“. Většinové zastoupení bylo spjato s principem integrace, když

472 Nález Pl. ÚS 42/2000.

zabraňovalo „*fragmentaci stran a naopak podporuje jejich koncentraci, vytvoření stabilní vlády, umožňuje voličům přímo rozhodnout, která politická strana by měla tvořit vládu místo toho, aby nechal toto rozhodnutí na koaličních jednáních po volbách*“.[473]

Ačkoli Ústavní soud následně uvedl, že „*ani pojem ‚poměrné zastoupení‘ nelze spojovat s takovými atributy, jako absolutní určitost, jediná definovatelnost*“, z jeho argumentace vyplývá, že stejně jako v nálezu Pl. ÚS 25/96 vnímal zásady poměrného zastoupení jako ústavní princip, zároveň je však směšoval s ústavním požadavkem konat volby do Poslanecké sněmovny volebním systémem poměrného zastoupení. Neurčitost pojmu podle něj znamenala, že bylo „*nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici*“. „*Poměrné zastoupení*“ se mohlo jen snažit se o přiblížení se „*polaritní pozici*“ či „*ideálně typickému modelu poměrného zastoupení*“. To v podstatě neznamená nic jiného (zde Ústavní soud citoval část nálezu Pl. ÚS 25/96 o přípustnosti uzavírací klauzule jako integračního prvku ve volebním systému poměrného zastoupení), že narušení
„neomezeného“ volebního systému poměrného zastoupení bylo podle něj obecně přípustné, neboť „neomezené“ poměrné zastoupení představuje ideál, který naplnit ani nejde a pojem „*poměrného zastoupení*“ by se měl vykládat s ohledem na „*nevyhnutelnost procesu stálých změn*“, tedy s ohledem na určitý společensko-politický vývoj.

Stejně jako měl svůj ideální typ volební systém poměrného zastoupení (absolutní proporcionalitu), měl svůj ideální typ i většinový volební systém. Ústavní soud v této části nálezu, která je však napsána možná až příliš složitým jazykem, ostatně jde o čistý odraz filozofie jeho soudce zpravodaje Vladimíra Čermáka,[474] přišel s konceptem kontinua, na jehož koncích se nacházely oba ideální typy. V ideálním případě by se jakýkoli volební systém neměl svými účinky příliš blížit ani jednomu ideálnímu typu. Dominance dostředivých prvků
„*by svým tlakem projevovaným ve směru integrace a kooperace finálně zrušily všechny sociální struktury, a přivedly by tak lidskou společnost ke tvaru nepohyblivého monolitu*“. Dominance odstředivých prvků „*by lidské dění přeměnila v rej jakoukoli komunikaci vylučujících projevů, nezpůsobilých ani k náznaku strukturální skladby*“. Ideálního typu navíc nebylo možno ani dosáhnout, protože „*v samotném základu strukturálního principu je tedy obsažen polaritně a korelativně fundovaný substrát, zabraňující na jedné straně neúměrné difúzi struktur, na druhé straně však i dosažení již neúměrného stupně integrace*“.[475] To znamenalo,

473 Tamtéž.

474 Na toto ve své diplomové práci o filozofii Vladimíra Čermáka upozornil Jiří Baroš. Tato pasáž nálezu je zcela převzata z třetího dílu monumentálního Čermákova díla *Otázka demokracie.*
Baroš, Jiří. *Vladimír Čermák jako filozof a soudce*. 2008, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Šimíček, Vojtěch], s. 79.

475 Nález Pl. ÚS 42/2000.

že mezi principy integrace a diferenciace mohl „*existovat jen vztah vzájemné podmíněnosti a vzájemného napětí*“ a „*že extrémní pozice prostě nejsou možné*“.[476]

Koncept kontinua je užitečný v tom smyslu, že na něj lze umístit konkrétní volební systémy podle toho, jaké má účinky. Toho si byl Ústavní soud vědom, když uvedl, že konkrétní volební systém poměrného zastoupení sice „*musí činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává ‚přivrácen‘, jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat*“.[477] V ideálním případě měl na tomto místě nálezu Ústavní soud vyložit obsah zásad poměrného zastoupení a říct, co z něho plyne ve vztahu ke kontinuu, tedy kde přesně se v jeho rámci musí volební systém do Poslanecké sněmovny pohybovat, aby naplnil zásady poměného zastoupení. To však neudělal. Uvedl pouze, že „*čl. 18 Ústavy ČR má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku*“, avšak jako celek se posuzovaný volební systém již nenacházel na té části kontinua, která by se ještě „*přivracela*“ k ideálnímu typu volebního systému poměrného zastoupení. Podle něj „*zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátu pomocí upravené d Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň ‚přivrácení‘ k modelu poměrného zastoupení*“. Tyto prvky zrušil mimo jiné pro rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy, avšak nikoli se závěrem o porušení zásad poměrného zastoupení, ale s argumentem, že tyto prvky „*uvádí, pokud jde o poměrné zastoupení, do volebního procesu týkajícího se voleb do Poslanecké sněmovny spíše než prvky poměrného zastoupení prvky, představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid, s takovým hybridem však Ústava ČR nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém*“.[478]

Konkurující stanovisko založené na originální argumentační linii uplatnil k této části argumentace většiny Ústavního soudu Jiří Malenovský. Ztotožnil se s jejími závěry o tom, že volební systém obsahoval takové množství integračních prvků, které vedlo k porušení čl. 18 odst. 1 Ústavy, avšak odmítl se ztotožnit s tvrzením, že šlo o „hybrid“. Místo toho měla většina využít své úvahy o kontinuu ohraničeném ideálně typickými modely volebních systémů a z účinků, které by posuzovaný systém ve svém celku produkoval, tedy účinků většinových volebních systémů. Měl dojít „*k závěru, že novelizovaný volební zákon již opustil prostor delegovaný zákonodárci článkem 18 odst. 1 Ústavy ne proto, že by vtiskl život systému ‚hybridnímu‘, ale proto, že se již ‚přivrátil‘ k modelu většinovému. Ne tedy pouhé zmnožování*

476 Baroš. *Vladimír Čermák jako filozof a soudce*, 2008, s. 80.
477 Nález Pl. ÚS 42/2000.
478 Nález Pl. ÚS 42/2000.

a prohlubování integrujících prvků, jež rozmělňují Ústavou uložený systém poměrného zastoupení, je důvodem k vyslovení rozporu novely volebního zákona s čl. 18 odst. 1 Ústavy, nýbrž až přivrácení zákonem upraveného způsobu voleb do Poslanecké sněmovny k modelu většinovému." Podle Jiřího Malenovského měl zákonodárce relativně široký prostor při určení podoby volebního systému do Poslanecké sněmovny, neboť při výkladu čl. 18 odst. 1 Ústavy bylo nutné zohlednit i čl. 68 odst. 1 Ústavy zakládající odpovědnost vlády výlučně Poslanecké sněmovně. Při přijímání Ústavy došlo nejprve k zakotvení odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně, teprve poté k rozhodnutí o provedení voleb do obou komor Parlamentu na základě odlišných volebních systémů a až úplně nakonec k rozhodnutí o tom, že Poslanecká sněmovna bude ustavena na základě volebního systému poměrného zastoupení. Proto nebylo možné „*systém poměrného zastoupení považovat za absolutum, kterému byly následně ústavodárcem přiřazeny se zřejmým úmyslem určité kompetence Poslanecké sněmovny*". Naopak „*by poměrný systém voleb do Poslanecké sněmovny, přiřazený (zřejmě pod vlivem československých ústavních tradic) k jejímu oprávnění vyslovovat důvěru vládě, měl reálně umožnit sestavení funkční a stabilní vlády*". Jelikož podle Ústavy byly Poslanecká sněmovna a Senát voleny dvěma různými způsoby, systémem poměrného zastoupení a většinovým systémem, „*myšlenka vzájemně se doplňujících, na sobě však nezávislých zdrojích legitimity obou komor Parlamentu, vylučuje ústavní relevanci jakýchkoli ‚třetích cest' nebo ‚třetích volebních systémů*'. Použití označení „*hybrid*" tak postrádalo jakoukoli „*ústavně právní relevanci*".[479]

Právě za označení volebního systému přijatého v rámci tzv. opozičně smluvní reformy za „hybrid" byl Ústavní soud značně kritizován. Jak podotknul Marek Antoš, především politology, neboť z jejich hlediska byl posuzovaný volební systém klasickým volebním systémem poměrného zastoupení, nikoli hybridem, který politologie nezná. Podle něj zásadním problémem bylo, že „*se soud v nálezu vyhnul odpovědi na základní otázku, kterou měl řešit, a sice co je obsahem zásad poměrného systému, o kterých Ústava hovoří*". Neodlišením volebního systému poměrného zastoupení od principu poměrného zastoupení však Ústavní soud výklad čl. 18 Ústavy „*zatemnil*".[480]

Třetí volební systém. Po zrušení některých částí tzv. opozičně-smluvního volebního systému nálezem Pl. ÚS 42/2000 měl zákonodárce přibližně rok na přijetí novely ZVP, kterou by zaplnil zrušená ustanovení. Další volby do Poslanecké sněmovny se měly konat již v polovině roku 2002. Jelikož se však po volbách do Senátu na podzim roku 2000 proměnilo rozložení politických sil, když ČSSD a ODS v Senátu ztratily dosavadní nadpoloviční většinu, s ohledem na nutnost přijetí volebního zákona v obou komorách Parlamentu muselo ke shodě na jeho znění dojít napříč politickým spektrem. Po společných jednáních členů obou

479 Odlišné stanovisko Jiřího Malenovského k nálezu Pl. ÚS 42/2000.
480 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 84-85.

komor se tak i stalo.[481] Jako politický kompromis byl zákonem č. 37/2002 Sb.[482] přijat volební systém, v němž se prostřednictvím D´Hondtova volebního dělitele přikazovaly mandáty v jediném skrutiniu ve 14 volebních obvodech, které kopírovaly hranice tehdy nově ustavených vyšších územních samosprávných celků (dále jen „VÚSC"). Další prvek zavedený v rámci tzv. opozičně smluvní volební reformy, aditivní uzavírací klauzule, zůstal zachován. Podle tohoto volebního systému se uskutečnily volby v roce 2002, 2006, 2010, 2013 a 2017. V tomto období ve vztahu k zásadám poměrného zastoupení zasluhují pozornost především volby konané v letech 2006 a 2017 a pokus o provedení další volební reformy.

2002. 2006. Zatímco po volbách 2002 zastoupení v Poslanecké sněmovně získaly dvě velké a dvě středně velké politické strany[483] a deficity nového volebního systému se v nich příliš neprojevily, po volbách konaných v červnu 2006 získaly zastoupení v Poslanecké sněmovně kromě dvou velkých a jedné středně velké i dvě malé strany.[484] Volební systém poškodil především Stranu zelených (SZ). Ta obdržela šest mandátů, přitom podle neomezeně poměrného volebního systému by měla nárok na 13 mandátů. 13 mandátů přitom získala jen nepatrně úspěšnější KDU-ČSL. Ačkoli Strana zelených získala jen o 50 219 hlasů méně, k získání jednoho mandátu potřebovala téměř dvakrát více hlasů než KDU-ČSL. Oproti nejúspěšnější ODS pak Strana zelených potřebovala přibližně dvaapůlkrát více hlasů na mandát. Příčina rozdílu mezi SZ a KDU-ČSL spočívala v kombinaci různě velkých volebních obvodů a geografického rozložení podpory těchto politických stran. Strana zelených získala své mandáty v pěti největších volebních obvodech, ačkoli v některých z nich nebyla zdaleka úspěšná, jako např. v Libereckém kraji. V něm jí však v důsledku působení přirozeného prahu mandát nebyl přikázán. Naopak KDU-ČSL získala mandáty v 10 volebních obvodech a ve dvou volebních obvodech, Jihomoravském kraji a Zlínském kraji, kde se tradičně těšila přízni voličů, byla systémem i zvýhodněna.[485] Tyto výsledky vedly k tomu, že k Ústavnímu soudu bylo vzneseno hned několik podání stran volebního systému do Poslanecké sněmovny, čtyři ústavní stížnosti a jeden návrh na zrušení zákona či jeho části pro rozpor

481 Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 123-124.

482 Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

483 ČSSD získala 30,20 % hlasů, ODS získala 24,47 % hlasů, KSČM získala 18,51 % hlasů, Koalice získala 14,21 % hlasů. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve 14. – 15. 6. 2002 [online]. *Volby.cz*. [cit. 14. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=CZ

484 ODS získala 35,38 % hlasů, ČSSD získala 32,32 % hlasů, KSČM získala 12,81 % hlasů, KDU-ČSL získala 7,22 % hlasů a SZ získala 6,29 % hlasů.
Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02.06.2006 – 03.06.2006 [online]. *Volby.cz*. [cit. 14. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ

485 Antoš, M. Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 2007, č. 4, s. 321-323.

s ústavním pořádkem, v nichž byl namítán rozpor některých ustanovení ZVP týkajících se volebního systému do Poslanecké sněmovny se zásadami poměrného zastoupení.[486]

Usnesení Pl. ÚS 76/06, I. ÚS 537/06, III. ÚS 663/06, II. ÚS 582/06. Všechny ústavní stížnosti Ústavní soud odmítl z procesních důvodů. První z nich podala spolu s návrhem na zrušení některých ustanovení ZVP[487] Strana zdravého rozumu. Podle ní „*přepočet mandátů pro jednotlivé volební subjekty diskriminoval malé volební strany ve prospěch velkých stran a preferoval teritoriální hledisko před hlediskem stranickou politickým*". Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro její podání osobou zjevně neoprávněnou.[488] Druhou z nich spolu s návrhem na zrušení některých ustanovení ZVP[489] podala Strana zelených společně s Petrem Pávkem, jejím kandidátem v Libereckém kraji, a to proti postupu Státní volební komise při přikazování mandátů, neboť přikazování mandátů „*v souhrnu nerespektovalo nosné základy poměrného volebního systému*". Napadený volební systém podle nich neodpovídal závěrům vyřčeným Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 42/2000. Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro nevyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práv stěžovatelů.[490] Třetí z nich podal volič proti usnesení Nejvyššího správního soudu[491] zamítajícímu návrh na neplatnost volby kandidátů v daných volbách. Brojil proti tomu, že Nejvyšší správní soud porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že věc nepředložil Ústavnímu soudu k posouzení. Volební systém pak dle něj byl „*způsobilý vést k výraznému nepoměru mezi počtem voličských hlasů potřebných k zisku jednoho mandátu a jež v důsledku toho nelze za systém poměrného zastoupené považovat*". Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost. S odkazem na východiska vymezená nálezem Pl. ÚS 42/2000 k namítané protiústavnosti volebního systému uvedl, že „*integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu*".[492] Čtvrtou z nich podal již zmíněný Petr Pávek proti usnesení Nejvyššího správního soudu[493] částečně zamítajícímu a částečně odmítajícímu jeho návrh na neplatnost volby kandidátů v daných volbách. Namítal, „*že při volbách nebyla dodržena zásada poměrného zastoupení. Postup přidělování mandátů jednotlivým kandidátům byl proveden na základě deformovaných principů s důsledkem extrémní nerovnosti voličských hlasů. Do procedury sčítání hlasů vnesl zákon o volbách v rozporu s ústavou prvky většinového*

486 Antoš, M. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*. 2009, č. 6, s. 26.
487 §§ 48, 50 a 51 ZVP.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 76/06.
Ačkoli usnesení nese plenární spisovou značku, jedná se o senátní usnesení.
488 Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 76/06.
489 §§ 26 věty druhé, 48 odst. 4, 50 odst. 1 až 3, 51 ZVP a přílohy č, 2 k ZVP.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 537/06.
490 Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 537/06.
491 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 51/2006-40.
492 Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 663/06.
493 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 50/2006-53.

zastoupení.“ Ústavní soud ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost a k namítané protiústavnosti volebního systému dodal totéž, co v předchozím případě. Tedy, že dle nálezu Pl. ÚS 42/2000 porušuje čl. 18 odst. 1 Ústavy „*taková koncentrace integračních prvků ve volebním předpise, jež by ve svém souhrnu produkovala účinky systému většinového*“. Podle Ústavního soudu však mezi „*právní úpravou zrušenou uvedeným nálezem a stávající napadenou podobou zákona o volbách*“ existoval rozdíl, neboť „*integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, ne znamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu*“.[494]

Jak si všímá Marek Antoš, v posledních dvou případech dochází k určité proměně náhledu Ústavního soudu, jak interpretovat nesoulad volebního systému s čl. 18 odst. 1 Ústavy. V těchto případech Ústavnímu soudu stačilo, že se volební systém do Poslanecké sněmovny nepřikláněl k většinovému systému.[495] Osobně, za pozoru hodnou navíc vnímám interpretaci nálezu Pl. ÚS 42/2000. Dvě předmětná usnesení (třetí a čtvrté) shodně uvádí, že v nálezu Pl. ÚS 42/2000 „*Ústavní soud označil za rozpornou s článkem 18 odst. 1 Ústavy takovou koncentraci integračních prvků ve volebním předpise, jež by ve svém souhrnu produkovala účinky systému většinového. Tak tomu bylo v případě nálezem Ústavního soudu zrušených ustanovení volebního zákona ve znění jeho novely z roku 2000.*“[496,497] Toto tvrzení nemám za přesné. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000 sice uvedl, že některé prvky tzv. opozičně-smluvního volebního systému způsobují „*opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň ‚přivrácení‘ k modelu poměrného zastoupení*. Jejich rozpor s čl. 18 odst. 1 však nedovodil pro jeho účinky odpovídající účinkům většinového volebního systému, což by samozřejmě bylo logické, neboť argumentace Ústavního soudu nejprve k takovému závěru směřovala, ostatně na totéž upozorňoval Jiří Malenovský ve svém konkurujícím stanovisku, avšak kvůli tomu, že vytvářely onen kritizovaný „hybrid“.

Usnesení Pl. ÚS 57/06. Ústavní soud jako zjevně neopodstatněný odmítl i návrh skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení ZVP, upravujících rozdělování mandátů do jednotlivých volebních krajů a jejich následné přikazování politickým stranám podle metody D´Hondtova volebního dělitele.[498] Ačkoli jde o odmítavé usnesení, do nálezu Pl. ÚS 44/17 bylo asi nejvýznamnějším rozhodnutím Ústavního soudu ve věci volebního systému do Poslanecké sněmovny od vyhlášení nálezu Pl. ÚS 42/2000. Ústavní soud se v něm sice taktéž nevyjádřil k obsahu zásad poměrného zastoupení, podrobně se však vyjádřil k tehdejšímu způsobu rozdělování mandátů. Ústavní soud podání navrhovatelky odmítl s tím, že v petitu

494 Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06.
495 Antoš. *Jak poměrný musí volební systém do Poslanecké sněmovny být, aby obstál u Ústavního soudu?* 2009., s. 27.
496 Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 663/06.
497 Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06.
498 §§ 48, 50, 51 ZVP.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06, body 1 a 25.
Ačkoli usnesení nese plenární spisovou značku, jedná se o senátní usnesení.

nenapadla ustanovení, proti kterým směřovalo jádro její argumentace, tedy rozdělení České republiky do 14 nestejně velkých volebních obvodech, nýbrž napadla jen způsob přikazování mandátů prostřednictvím volebního dělitele D'Hondt. Ten byl však podle Ústavního soudu sám o sobě neutrální a jeho účinky se projevily právě až v nestejně velkých volebních obvodech.[499] Jelikož podle Ústavního soudu z ústavního pořádku neplynul „*požadavek propojených volebních jednotek*"[500] a ze ZVP navíc vyplývala preference teritoriálního hlediska nad stranicko-politickým hlediskem při rozdělování mandátů, bylo rozdělení České republiky do volebních obvodů kopírujících hranice VÚSC „*zakořeněnou součástí konstrukce základních prvků volebního systému v České republice*".[501] Závěry a argumentaci Ústavního soudu podrobil odborné kritice Marek Antoš. Vadilo mu především popření dosavadní judikatury, z níž plynulo, že čl. 18 odst. 1 Ústavy vyžaduje „globální efekt" volebního systému poměrného zastoupení ve vztahu k Poslanecké sněmovně jako celku, a spokojení se s rozdělováním mandátů poměrným způsobem pouze v rámci volebních obvodů.[502] To totiž vedlo k popření zásad poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, ze kterých dle Marka Antoše plynul „*požadavek na celkové zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně, a to podle podílů hlasů, které ve volbách získají*".[503]

Druhá volební reforma. Kromě několika podání k Ústavnímu soudu bylo důsledkem výsledku voleb v roce 2006 – volebního patu sto na sto – započetí debaty o další možné volební reformě. Tehdejší vláda (druhá vláda Miroslava Topolánka, 2007-2009) usilovala o zavedení takového volebního systému, který by byl poměrnější, vítězovi voleb by však zajišťoval určitou prémii.[504] Zamýšlené varianty byly původně tři, později expertní skupina utvořená tehdejším ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem (ODS) vytvořila šest variant, italskou, nizozemskou, polskou, řeckou a skotskou a variantu s pevným bonusem. Vláda nakonec zvolila a do návrhu zákona zpracovala jednu z modifikací řecké varianty. Spočívala v systému dvou skrutinií, v rámci prvního z nich se měly prostřednictvím Hagenbach-Bischoffovy kvóty mandáty přikazovat v osmi regionech NUTS 2. Ona prémie pro vítěze spočívala v tom, že všechny zbylé mandáty měly být ve druhém skrutiniu přikázány vítězné straně.[505] Podle tohoto volebního systému se však nakonec žádné volby nekonaly, protože k dokončení druhé volební reformy nedošlo. Stran zásad poměrného zastoupení je však vhodné poukázat na problematický aspekt zamýšlené varianty, resp. celé reformy, otázku ústavnosti prémie pro vítěze. Kritizována byla jednak proměnlivost této prémie, podle

499 Antoš. *Jak poměrný musí volební systém do Poslanecké sněmovny být, aby obstál u Ústavního soudu?* 2009, s. 28.
500 Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06, bod 20.
501 Tamtéž, bod 19.
502 Antoš. *Jak poměrný musí volební systém do Poslanecké sněmovny být, aby obstál u Ústavního soudu?* 2009, s. 31-32.
503 Tamtéž, s. 29.
504 Vikarská, Z. Diskuse o změně volebního systém v ČR. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.). *Volby, demokracie, politické svobody*.
Praha: Leges, 2014, s. 27.
505 Tamtéž, s. 28,31-32.

Marka Antoše mohlo prémii pro vítěze představovat nula až 20 mandátů, což „*zjevně vybočuje ze zásad poměrného zastoupení a nelze ji považovat za ústavně konformní*“,[506] ale též samotná existence prémie, podle Tomáše Lebedy byl navržený volební systém již smíšeným volebním systémem.[507]

2010. 2013. Usnesení Pl. ÚS 2/14. Volby do Poslanecké sněmovny v květnu 2010 a v říjnu 2013 nejsou pro otázku zásad poměrného zastoupení volbami příliš podstatnými. Po7volbách v roce 2010 neobdržel Ústavní soud jediné podání vztahující se k čl. 18 odst. 1 Ústavy. Po volbách v roce 2013 obdržel podání jediné. Ústavní stížnost České pirátské strany proti usnesení Nejvyššího správního soudu[508] zamítajícímu návrh na vyslovení neplatnosti všech kandidátů v daných volbách, spojenou s návrhem na zrušení některých ustanovení ZVP,[509] odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.[510] Stěžovatelka brojila jednak proti 5% uzavírací klauzuli, jednak proti uspořádání volebních obvodů. O tomto usnesení ve vztahu k 5% uzavírací klauzuli budu psát více v následující kapitole, nicméně je zde důležité napsat, že stěžovatelka namítala, že 5% uzavírací klauzule odporuje „*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*“. Poměrné zastoupení přitom vnímala jako „*dosažení, pokud možno maximální spravedlnosti i ve vztahu k menšinám*“.[511] Dále uvedla, „*že způsobem přepočtu hlasů na mandáty je porušena zásada poměrného zastoupení, která vychází z čl. 18 odst. 1 Ústavy*“. Volební systém totiž preferoval teritoriální hledisko před hlediskem stranickým a jeho *„nastavení je nejenže nevhodné, nýbrž vzhledem k podstatnému zvýšení volebního prahu v některých volebních krajích i protiústavní*“.[512]

Podle Ústavního soudu však argumentace stěžovatelky nedosahovala ústavněprávní roviny, a proto nebylo třeba, aby zakročil. Uvedl, že jí „*lze dát zapravdu v tom, že díky rozdělení České republiky do různě 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 zisk 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*

506 Antoš, M. Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy*. 2009, č. 9, s. II. Citováno podle Vikarská. *Diskuse o změně volebního systém v ČR*, 2014, s. 32.
507 Lebeda, T. Volební reforma 2009 – poměrný, nebo smíšený systém? In: Mlejnek, J. (ed.). S*míšené volební systémya většinotvorné modifikace systémů poměrných.* Praha: Karolinum, 2010, s. 172-173.
508 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. Vol 142/2013-72.
509 §§ 49 odst. 2, 26 věty druhé ZVP a přílohy č. 2 k ZVP. Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2, body 1 a 14.
510 Tamtéž, bod 30.
511 Tamtéž, bod 6.
512 Tamtéž, body 12 a 13.

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."[513]

K tomuto usnesení uplatnila odlišné stanovisko Kateřina Šimáčková. Kritizovala většinu za to, že námitky stěžovatelky nehodnotila komplexně, a naopak k závěru o protiústavnosti volebního systému do Poslanecké sněmovny došla (nejen, ale především pro jeho zásah do principu rovného volebního práva). Stran zásad poměrného zastoupení je pak pozoru hodné její pojetí tohoto zvláštního ústavního pravidla. Podle ní čl. 18 odst. 1 Ústavy zaručuje „*poměrnost voleb do Poslanecké sněmovny*", resp. „*poměrnosti volebního systému do Poslanecké sněmovny*". Daným volebním systémem, resp. absencí mechanismu, který by korigoval nerovnosti, které způsobuje, „*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 neodůvodněn 'opticky menší'*."[514]

2017. Deficity volebního systému do Poslanecké sněmovny se podruhé výrazně projevily ve výsledcích voleb konaných v říjnu 2017. V nich získalo zastoupení v Poslanecké sněmovně rekordních devět politických stran, jedna velká, tři středně velké a pět malých. [515] Stejně jako v roce 2006, hlavní deficit volebního systému se projevil především ve značných rozdílech v počtu hlasů nutných k zisku mandátu mezi velkými a malými politickými stranami. Nejúspěšnější hnutí ANO potřebovalo k zisku mandátu přibližně jedenapůlkrát méně hlasů než KDU-ČSL, dvakrát méně než TOP 09 a 2,3krát méně než nejméně úspěšné hnutí STAN. Pokud by počet hlasů nutných k zisku mandátu byl u všech stran s parlamentním zastoupením vyrovnaný, pak by hnutí ANO získalo o 15 mandátů méně, druhá nejúspěšnější strana, ODS, pak o jeden mandát méně. Ostatní strany by naopak získaly mandátů více, Piráti, SPD a ČSSD o jeden, KSČM a KDU-ČSL o dva, TOP 09 o čtyři a STAN dokonce o pět.[516] Tyto výsledky voleb vedly k tomu, že Ústavní soud po nich obdržel dvě podání vztahující se k volebnímu systému do Poslanecké sněmovny a čl. 18 odst. 1 Ústavy, ústavní stížnost a s ní spojený návrh na zrušení některých ustanovení ZVP a návrh skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení ZVP.

513 Tamtéž, body 27 a 30.

514 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2.

515 ANO získalo 29,64 % hlasů, ODS získala 11,32 % hlasů, Piráti získali 10,79 % hlasů, SPD získalo 10,64 % hlasů, KSČM 7,76 % hlasů, ČSSD získalo 7,27 % hlasů, KDU-ČSL získala 5,80 % hlasů, TOP 09 získala 5,31 % hlasů a STAN získalo 5,18 % hlasů.
Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20. 10. – 21. 10. 2017 (promítnuto usnesení NSS) [online]. *Volby.cz*. [cit. 16. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ

516 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. *Starostové a nezávislí* [cit. 18. 2. 2022]. https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/Navhrnaprezkum.pdf s. 7-9.

Usnesení Pl. ÚS 42/17#2.V prvním případě brojil stěžovatel – volič – proti usnesení Nejvyššího správního soudu[517] částečně odmítajícímu a částečně zamítajícímu návrh na vyslovení neplatnosti volby 17 kandidátů z různých volebních obvodů a proti sdělení Státní volební komise o vyhlášení a uveřejnění výsledků voleb. Zároveň se domáhal zrušení ustanovení ZVP[518] upravujících způsob přepočtu hlasů na mandáty. Podle stěžovatele byl tento přepočet sice proveden v souladu se ZVP, neodpovídal však zásadám poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy a ani závěrům nálezu Pl. ÚS 42/2000, z něhož vyplýval požadavek na aplikaci systému poměrného zastoupení republikově. Nevhodná kombinace přidělování mandátů do nestejně velkých volebních krajů a přikazování mandátů D´Hondtovou metodou pak byla způsobilá produkovat nepředvídatelné a nahodilé výsledky tohoto přepočtu.[519] Ústavní soud podání odmítl zčásti pro nepřípustnost a zčásti pro neopodstatněnost. Stran námitek stěžovatele o protiústavnosti volebního systému uvedl totéž, co ve svých usneseních po volbách v roce 2006. Tedy, že z nálezu Pl. ÚS 42/2000 vyplývá, že v rozporu se zásadami poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy je teprve takový volební systém s takovou „*koncentrací integračních prvků ve volebním předpise, jež by ve svém souhrnu produkovala účinky systému většinového*“. Právní úprava, kterou stěžovatel napadal, však takovou koncentraci integračních prvků neobsahovala.[520] K tomuto usnesení uplatnila odlišné stanovisko Kateřina Šimáčková. Obdobně jako v předchozím usnesení[521] uvedla, že dle jejího názoru byla právní úprava volebního systému do Poslanecké sněmovny v rozporu s ústavním pořádkem, a namítla, že většina jen nesprávně potvrzovala judikaturu Ústavního soudu k ústavnosti volebního systému do Poslanecké sněmovny, tato judikatura však byla nesprávná. V důsledku tohoto především nerovného a nepoměrného volebního systému byl „*deformován odraz společnosti v Poslanecké sněmovně*“. Stejně jako ve svém předchozím odlišném stanovisku charakterizovala zásady poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 jako požadavek „*poměrnosti voleb do Poslanecké sněmovny*“.[522]

Nález Pl. ÚS 44/17. Právě druhé podání, které Ústavní soud obdržel po volbách 2017, a následný nález Pl. ÚS 44/17 „zpečetily“ osud volebního systému používaného téměř po dvě dekády. V nálezu Pl. ÚS 44/17 Ústavní soud konečně vyložil obsah zásad poměrného zastoupení a vymezil tak prostor, v němž se má volební systém do Poslanecké sněmovny nacházet, aby neporušil toto zvláštní ústavní pravidlo. Skupina senátorů se dva měsíce po volbách obrátila na Ústavní soud s návrhem na zrušení ustanovení ZVP upravujících volební

517 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, č. j. Vol 47/2017-86.
518 §§ 26, 48, 50 odst. 1 až 3 a 87.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2.
519 Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2, I.
520 Tamtéž, V.
521 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2.
522 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2.

systém do Poslanecké sněmovny.[523] Její námitky směřovaly především proti kombinaci rozdělení České republiky do 14 volebních obvodů a přikazování mandátů kandidujícím subjektům v nich prostřednictvím D´Hondtovy metody (což nazvala jako „volební systém pro volby do PSP“) a proti aditivním uzavíracím klauzulím pro koalice. Ačkoli navrhla též zrušení 5% uzavírací klauzule, dále v návrhu uvedla, že ji „*samu o sobě…z pohledu souladu s ústavním pořádkem nenapadá, ba dokonce uznává její integrační funkcionalitu v politickém systému*“.[524]

Navrhovatelka v kumulaci jednotlivých prvků „volebního systému pro volby do PSP“ spatřovala porušení práva občanů na podíl na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny, porušení principu rovnosti váhy hlasu voličů zaručené čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny, práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek podle čl. 21 odst. 4 Listiny a „*principu poměrného volebního systému*“. Podle ní též k narušení základních principů politického systému, principu volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, principu svobodné soutěže polických sil podle čl. 22 Listiny, ochrany menšin podle čl. 6 Ústavy, zákazu nepřímé diskriminace podle čl. 3 Listiny a čl. 9 odst. 1 Ústavy požadující provedení změny Ústavy jen ústavním zákonem. Podle ní kombinace klíčových parametrů volebního systému vedla především k porušené rovnosti volebního práva v důsledku nerovnoměrného a disproporčního přidělování mandátů, které znevýhodňovalo menší parlamentní subjekty a jejich voliče. Ve své značně rozsáhlé argumentaci vyšla především ze závěrů nálezu Pl. ÚS 25/96 a zde vyjádřených aspektů rovnosti volebního práva, požadavku kvantitativní rovnosti i rovnosti váhy hlasu, dále poukazu na výsledky voleb z let 2006 a 2017 a matematického modelu ilustrujícího nepředvídatelnost volebního systému, za určité konstelace vedoucího k absurdním výsledků.[525]

Namítala též, byť v části návrhu nazvaném „Porušení ústavního principu rovného volebního práva“ rozpor volebního systému se zásadami poměrného zastoupení. O těch v návrhu hovořila jako o „*zásadě poměrného zastoupení*“, „*principu poměrného volebního systému*“, „*zásadách poměrného volebního systému*“, „*ústavní kautele poměrného systému,*“ „*požadavku poměrného způsobu přepočtu získaných hlasů na mandáty*“, „*výslovném ústavnímu požadavku o poměrnosti volebního systému voleb do PSP jako celku*“ či o „*poměrném systému zastoupení*“.[526] Podle ní „*klasickým poměrným systémem rozumíme systém, kdy se volby 'poměrně přesně' přetaví v zisk mandátů ve srovnání se zisky hlasů ostatních stran. Jinými slovy stav, kdy na každý mandát získaný ve volbách připadá přibližně stejný počet hlasů.*“[527] Na této

523 §§ 26 věta druhá, 48 až 51 s výjimkou části 2, 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) ZVP a přílohy č. 2 k ZVP. Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online].
524 Tamtéž, s. 5.
525 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 5-13.
526 Tamtéž, s. 5-13.
527 Tamtéž, s. 5.

argumentaci je pozoru hodné vnímání principu rovnosti volebního práva a zásad poměrného zastoupení ze strany navrhovatelky jako vzájemně provázaných principů. Pokud by jí totiž opravdu šlo tak moc o dodržení rovnosti váhy hlasu voličů, jak tvrdila, jako volební systém opravdu respektující tento princip volebního práva by musela akceptovat jedině „neomezený" volební systém poměrného zastoupení, tedy volební systém prostý jakýchkoli integračních prvků včetně uzavírací klauzule. Jelikož však sama 5% uzavírací klauzuli *„samu o sobě…z pohledu souladu s ústavním pořádkem nenapadala*", naopak ji uznala jako legitimní prvek volebního systému,[528] bylo z její strany nekorektní tvrdit následující: „*Pokud by měl volební systém odrážet počet hlasů do počtu získaných mandátů, tj. proporcionální (k získání jednoho mandátu by stranám stačil přibližně stejný počet hlasů), ANO by mělo oproti skutečnosti o 15 mandátů méně a ODS o jeden mandát méně. Piráti by naopak získali o 8*[529] *mandátů více, STAN o 5 mandátů více, TOP 09 o 4 mandáty více, KSČM a KDU-ČSL o 2 mandáty více a SPD a ČSSD o 1 mandát více. Tedy 16 mandátů by se rozdělilo na počet odevzdaných hlasů odlišně (ve vazbě na počet získaných hlasů), konkrétně pak z celku 8% mandátů by se rozdělilo jinak*," což doložila na grafu se zavádějícím názvem „*Srovnání mandátů dle výsledku voleb 2017 a proporčního systému při respektu k rovnosti hlasu voličů*".[530] Zavádějícím proto, že tento modelový výpočet byl proveden se zohledněním 5% uzavírací klauzule.

Pokud by navrhovatelka chtěla provést modelový výpočet opravdu respektující princip rovného volebního práva, musela by jej provést bez 5% uzavírací klauzule. Mandáty by nebyly rozděleny tak, jak tvrdila, ale následovně. ANO by získalo oproti skutečnosti o 17 mandátů méně a ODS o dva mandáty méně. Piráti, SPD, ČSSD a KSČM by oproti skutečnosti nezískali ani neztratili ani jeden mandát, KDU-ČSL by získala o dva mandáty více a TOP 09 a STAN by získaly o čtyři mandáty více. Zastoupení v Poslanecké sněmovně by však získaly i čtyři další politické strany. Strana zelených a Strana svobodných občanů by získaly každá po třech mandátech. REALISTÉ a ROZUMNÍ – stop migraci a diktátu EU by získaly každá po jednom mandát.[531] Avšak toto rozdělení by platilo jen při uplatnění koncepce proporcionality ztělesněného D´Hondtovým volebním dělitelem. Při uplatnění koncepce proporcionality ztělesněného volební kvótou Hare by rozdělení mandátů vypadalo následovně. ANO by získalo oproti skutečnosti o 19 mandátů méně a ODS o dva mandáty méně. Piráti a ČSSD by oproti skutečnosti nezískali ani neztratili ani jeden mandát. SPD by oproti skutečnosti získala o mandát méně, KSČM o mandát více. KDU-ČSL by získala o dva mandáty více a TOP 09

528 Tamtéž, s. 5

529 Zde jde patrně o překlep, podle modelového výpočtu navrhovatelky by Piráti získali pouze o jeden mandát více, nikoli o osm mandátů více.
Tamtéž, s. 8-9.

530 Tamtéž, s. 9.

531 Vlastní výpočet.

a STAN by získaly o čtyři mandáty více. Zastoupení v Poslanecké sněmovně by však nezískaly další čtyři, ale dokonce pět politických stran. Strana zelených a Strana svobodných občanů by získaly každá po třech mandátech. REALISTÉ a ROZUMNÍ – stop migraci a diktátu EU by získaly každá po dvou mandátech a Strana práv občanů by získala jeden mandát.[532] Navrhovatelka zkrátka neměla tvrdit, že provádí modelový výpočet „*proporčního systému při respektu k rovnosti hlasu voličů*“,[533] protože rovnost hlasů voličů sama zcela nerespektovala. Porušení principu rovného volebního práva je totiž samotnou kvintesencí uzavírací klauzule. O co jí ve skutečnosti šlo, byla rovnost hlasů těch voličů, kteří by hlasovali pro politické strany, politická hnutí nebo koalice zastoupené v Poslanecké sněmovně. Nešlo jí tak o „neomezený“ volebního systém poměrného zastoupení, neboť ten jediný opravdu respektuje rovnost váhy hlasů voličů, ale o poměrnost zastoupení v Poslanecké sněmovně.

Před samotným meritorním vypořádáním se s jednotlivými námitkami navrhovatelky[534] Ústavní soud věnoval značný prostor nálezu pěti „obecným východiskům“. Zaprvé, „*východiskům konkretizace ústavních pravidel, zásad a principů voleb a volebního práva a prostor pro uvážení volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny*“.[535] Zadruhé, „*přezkumu ústavnosti volebního zákonodárství jako rozhodování zákonodárce 've vlastní věci' a význam jeho relativní stability v čase (čl. 5 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a čl. 22 Listiny)*“.[536] Zatřetí, „*argumentaci výsledky voleb a jejich náhodnosti při přezkumu ústavnosti*“.[537] Začtvrté, „*ústavnímu požadavku provedení voleb do Poslanecké sněmovny 'podle zásad poměrného zastoupení' a respektování čl. 5 Ústavy*“.[538] Zapáté, „*systémovému charakteru jednotlivých prvků volebního systému a jeho významu pro přezkum ústavnosti napadených ustanovení*".[539] Z hlediska této podkapitoly je podstatné především čtvrté východisko, neboť v něm Ústavní soud podává výklad zásad poměrného zastoupení jako zvláštního ústavního pravidla voleb do Poslanecké sněmovny. Pro zásady poměrného zastoupení významné poznámky však vznáší též v ostatních odlišných východiscích a dále na samotném konci nálezu v části nazvané „*závěrečné úvahy*“.[540] Poznámky k tomuto výkladu zásad poměrného zastoupení pak v části odlišného stanoviska vznáší též čtveřice disentujících ústavních soudců.[541]

Prvním důležitým upozorněním, které Ústavní soud vznáší, je nutnost ústavně konformního výkladu zásad poměrného zastoupení jako referenčního hlediska pro přezkum

532 Vlastní výpočet.
533 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 9.
534 Nález Pl. ÚS 44/17, body 119-196.
535 Tamtéž, body 50-53.
536 Tamtéž, body 54-63.
537 Tamtéž, body 64-72.
538 Tamtéž, body 73-109.
539 Tamtéž, body 110-118.
540 Tamtéž, body 197-217.
541 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu Pl. ÚS 44/17, část III.

volebního zákonodárství. Koncepty většinového systému a poměrného zastoupení totiž vznikaly na konci 18. a v průběhu 19. století a postupem doby byly „*překryty množstvím institucionálních řešení*“.[542] Většinový systém je historicky starší koncept. Podle něj byl zvolený poslanec reprezentantem všech voličů, tedy i těch, kteří pro něj nehlasovali. Od poloviny 19. století se však společnost začínala proměňovat. Stávala se složitější a diverzifikovanější, v důsledku čehož vznikaly politické strany jako subjekty hájící zájmy jednotlivých skupin.[543] Francouzský utopický socialista Victor Considérant pak v roce 1846 přinesl na svět myšlenku, „*že principem rozhodování je většina, avšak principem zastoupení je proporcionalita*“.[544] Na ni navázal švýcarský teolog Ernest Naville, podle nějž „*v demokratickém státě má právo rozhodovat většina, ale právo na zastoupení musí patřit všem*“.[545,546] Příznivci této myšlenky následně začali hledat způsob, jak ji uvést do praxe. [547] Tak byly postupně vynalézány různé formy volebních systémů poměrného zastoupení jako systém jednoho přenosného hlasu či rozmanité varianty listinných systémů.[548] Na tomto místě nálezu Ústavní soud uvádí, že „*rozhodující pro posouzení je, jak odpovídají napadená ustanovení ZVP podstatě poměrného zastoupení. Tou je myšlenka, že právo na zastoupení v parlamentu jako celostátním reprezentativním orgánu má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů*.“[549] Ústavní soud zmiňuje dva aspekty, kterým se budu nyní v souvislosti se zásadami poměrného zastoupení věnovat. Prvním aspektem je právo na zastoupení v parlamentu, v tomto případě v Poslanecké sněmovně. Druhým aspektem je poměrnost tohoto zastoupení.

Stran prvního aspektu zásad poměrného zastoupení, práva na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně, je v případě nálezu Pl. ÚS 44/17 klíčové, komu skutečně toto právo náleží. Z podstaty poměrného zastoupení sice vyplývá, že právo na poměrné zastoupení má sice každá skupina voličů, ale s ohledem na čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny,[550] se tak děje skrze politické strany, politická hnutí a jejich koalice, neboť „*právě sdružování se v poltických stranách a politických hnutích slouží občanům k účasti na politickém životě společnosti a zejména*

542 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 53.
543 Tamtéž, bod 77.
544 Tamtéž, 78.
545 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 78.
546 Pro úplnost zde Ústavní soud doplním, myšlenky na poměrné zastoupení byly vznášeny již o mnoho dříve, minimálně již v dobách Velké francouzské revoluce. Prvenství je v tomto ohledu připisováno Jeanu-Charlesi de Bordovi, který měl již v roce 1770 navrhnout zavedení poměrného systému pro volby do Francouzské akademie. Poměrně známým je i požadavek hraběte de Mirabeua, údajně vyjádřený v roce 1789, že zastupitelský sbor by měl vždy představovat zmenšený obraz společnosti, že by měl odrážet její názory a přání. V roce 1793 pak Nicolas de Condorcet zavedl poměrné zastoupení do svého návrhu republikánské ústavy. Tato myšlenka se s ohledem na historické okolnosti nakonec neprosadila, avšak později ji oživil právě Victor Considérant.
Ziegler, D. J. *PRELUDE TO DEMOCRACY: A Study of Proportional Representation and the Heritage of Weimar Germany, 1871-1920*. Lincoln: University of Nebraska Studies: New Series no. 20, 1958, s. 4, 105.
547 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 78.
548 Nález Pl. ÚS 44/17, body 78-79, 82.
549 Tamtéž, bod 88.
550 Tamtéž, bod 100.

na vytváření zákonodárných sborů“.[551] Nositeli práva na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně tak jsou politické strany, politická hnutí a koalice.[552] Ústavní soud zde přichází s myšlenkou „*subjektivizace zásady volebního práva*“.[553] Ve vztahu k zásadám poměrného zastoupení to neznamená nic jiného, že jejich obsahem jako zvláštního ústavního pravidla je veřejné subjektivní právo politických stran, politických hnutí a koalic na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně. Tento originální krok Ústavního soudu lze v závislosti na tom, na jaké straně barikády stojíme, hodnotit buď jako geniální ústavně konformní výklad Ústavy, nebo jako protiústavní politický aktivismus Ústavního soudu spočívající ve vytvoření nového ústavního práva. Jak upozorňují Marek Antoš a Filip Horák, kteří v tomto ohledu Ústavní soud kritizovali, neboť dle nich Ústavní soud tento krok nevysvětlil, z tohoto závěru Ústavního soudu vyplývá důležitá věc pro volební praxi. Kandidující subjekty se nyní budou moci domáhat ochrany tohoto práva skrze podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu.[554]

V této souvislosti je důležité zmínit, že kromě vyložení zásad poměrného zastoupení v kontextu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, zohledňující výsadní postavení politických stran v politickém systému i ve volební soutěži, Ústavní soud vyložil zásady poměrného zastoupení v kontextu dalších ústavních pravidel, především principu rovného volebního práva, resp. spíše vyložil princip rovného volebního práva v kontextu zásad poměrného zastoupení. Zkrátka přiznal principu rovného volebního práva odlišnou kvalitu v podmínkách systému poměrného zastoupení než v podmínkách většinového systému.[555] Marek Antoš a Filip Horák se na toto „*směšování dvou nezávislých principů*“ opět dívají kriticky.[556] Podle nich Ústavní soud nespecifikoval, jak by měla být rovnost volebního práva v podmínkách volebního systému poměrného zastoupení interpretována a lze jen předpokládat, že Ústavní soud, inspirován německým Spolkovým Ústavním soudem, položil důraz na princip rovnosti váhy hlasu a tedy, „*že rovnost ve volebním systému poměrného zastoupení vyžaduje poměrnost*“.[557] Domnívám se, že Marek Antoš a Filip Horák mají částečně pravdu a částečně se mýlí. Pravdu mají v tom, že „*že rovnost ve volebním systému poměrného zastoupení vyžaduje poměrnost*“.[558] Mýlí se v tom, že tvrdí, že podobu rovnosti volebního práva v podmínkách volebního systému poměrného zastoupení nespecifikoval. Ústavní soud o tom výslovně hovoří, byť ne v části nálezu, ve které by asi měl, tedy ve třetí části obecných východisek, kde podává výklad zásad poměrného zastoupení. „*Co se týče základních aspektů rovnosti volebního práva, tedy váhy hlasů voliči v systému poměrného zastoupení, které spočívá nejen ve*

551 Tamtéž, bod 60.
552 Tamtéž, body 60, 100.
553 Tamtéž, bod 60.
554 Antoš, Horák. *Proportionality Means Proportionality*, 2021, s. 542.
555 Nález Pl. ÚS 44/17, body 60, 73, 93, 96, 115, 200-202.
556 Antoš, Horák. *Proportionality Means Proportionality*, 2021, s. 545.
557 Tamtéž, s. 543-544.
558 Tamtéž, s. 544.

stejném počtu hlasů (one person, one vote), nýbrž i v jejich stejné váze (one person, one value) a současně rovnosti šancí kandidujících politických stran“, uvádí toto Ústavní soud v části nazvané „*závěrečné úvahy*“.[559] Zároveň mám za to, že požadavek rovnosti váhy hlasů lze odvodit i z jiných pasáží nálezu. Tak v bodě 60 nálezu, tedy již v jeho „obecné“ části, Ústavní soud uvádí, že „*princip rovnosti volebního práva musí být vztažen nejen na výkon volebního práva občanů, nýbrž na účast politických stran ve volební soutěži v širším smyslu, tedy i v pravidlech pro účast v ní a pro zjištění volebního výsledku*“.[560] Požadavkem na rovnost při zjišťování výsledků se podle mě myslí právě rovnost váhy hlasů. Ústavní soud totiž uvádí, opět možná poněkud nešťastně v části „*závěrečné úvahy*“, že „*z hlediska rovnosti volebního práva a rovnosti šancí kandidujících volebních stran v podmínkách poměrného zastoupení je třeba, aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů a současně aby tento volební zisk (podpora určité názorové skupiny voličů vyjádřená podílem na mandátech) byl promítnut do přidělování mandátů v rámci jednotlivých krajských kandidátek takové volební strany*“.[561] Jak moc přesně má zisk mandátů volební strany odpovídat jejímu podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů, aby nebyly porušeny zásady poměrného zastoupení, je otázkou, která byla v souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny tři dekády nezodpovězena a která je neodmyslitelně spjata s uzavírací klauzulí.

Druhým aspektem stran zásad poměrného zastoupení je tak ona otázka poměrnosti zastoupení v Poslanecké sněmovně. Pokud je totiž podstatou poměrného zastoupení myšlenka, že každá skupina voličů má být v parlamentu zastoupena skutečně poměrně,[562] pak by uzavírací klauzule jako integrační nástroj ze své podstaty narušující „neomezený“ volební systém poměrného zastoupení měla být předem odmítnuta. Avšak Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/17 připustil (a zopakoval tak závěry nálezu Pl. ÚS 25/96), že s ohledem na funkce Poslanecké sněmovny[563] matematická „*přesnost ‚zrcadlového odrazu‘ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenciační, nýbrž i integrační nástroje, není ani realizovatelná*“.[564] Ústavní soud uznal, že „*důraz na integrační funkci voleb…je nutný, a proto ústavně akceptovatelný z hlediska jednoho z legitimních cílů voleb*“[565] a naznačil, že uzavírací klauzule je pro tyto důvody akceptovatelným omezením „neomezeného“

559 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 200.
560 Tamtéž, bod 60.
561 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 202.
562 Tamtéž, bod 88.
563 „*Volby nejsou a oficiálním průzkumem politické stratifikace společnosti (politického lidu) nebo pouze takovým průzkumem, který by měl s matematickou přesností takovou stratifikaci vyjádřit. Nelze se tak ani tvářit. Účelem voleb je přece rovněž ustavení Poslanecké sněmovny, který bude moci realizovat své kompetence podle ústavního pořádku a zákonů, a to včetně ustavení stabilní vlády, výkonu zákonodárné a dalších funkcí, které jí podle Ústavy přísluší*.“ Tamtéž, bod 115.
564 Tamtéž, bod 115.
565 Tamtéž, bod 115.

poměrného zastoupení,[566] nicméně měl za to, že „*to však na podstatě poměrného zastoupení nemění*“. Zde se rozcházím s Janem Filipem v názoru na to, jaký má uzavírací klauzule vztah k podstatě poměrného zastoupení. Ústavní soud totiž při objasnění zásad poměrného zastoupení vyšel z historizujících úvah a historických právních úprav evropských států s „neomezeným“ poměrným zastoupením.[567] Pro ospravedlnění existence uzavírací klauzule by však bylo možná vhodnější vyjít z moderního pojetí poměrného zastoupení, které implicitně určité omezení rovnosti volebního práva předpokládá. Osobně mám za to, že zásady poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy odráží právě toto moderní pojetí poměrného zastoupení, tudíž podstata poměrného zastoupení je jiná, než tvrdí Jan Filip. Ústavní soud navíc již v nálezu Pl. ÚS 25/96 odmítl srovnávat Ústavu s prvorepublikovou ústavou a dalšími historickými právními úpravami,[568] na což ostatně upozornili i disentující ústavní soudci.[569] Podle mého názoru uzavírací klauzule nemůže zásady poměrného zastoupení porušit, porušit může toliko rovnost volebního práva, proto se z malé části přikláním k tvrzení Marka Antoše a Filipa Horáka, že Ústavní soud „*směšuje dva nezávislé principy*“,[570] ačkoli toto směšování na rozdíl od nich nevnímám až tak kriticky.

Paradoxně totiž fakt, že „*že rovnost ve volebním systému poměrného zastoupení vyžaduje poměrnost*“,[571] představuje určité gró nálezu Pl. ÚS 44/17 a především slouží jako určitý návod pro volebního zákonodárce, jak má být volební systém do Poslanecké sněmovně nastaven, aby odpovídal zásadám poměrného zastoupení, ačkoli sám Ústavní soud tvrdí, že žádné „*podrobné pokyny zákonodárci, jak má nějakou věc, a tím spíše tak složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace a poměrného zastoupení, vyřešit*“.[572] Ústavní soud opravdu neinstruoval volebního zákonodárce, jakou má přijmout konkrétní kombinaci proměnných poměrného systému, avšak z nálezu Pl. ÚS 44/17[573] lze dovodit, že má jít o takovou kombinaci, jejíž důsledkem je rovnost v reprezentaci, hranici reprezentativnosti však stanovuje volební zákonodárce.[574] Rovnost v reprezentaci znamená, že politické strany, politická hnutí či koalice, které získají zastoupení v Poslanecké sněmovně, nemají

566 „*Klíčovým požadavkem, který často uniká pozornosti kritiků uzavírací klauzule, je to, že nezakotvuje poměrné zastoupení obecně samo o sobě a pro sebe, nýbrž pro 'volby do Poslanecké sněmovny'. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách a jejich spočítání 'na setinu přesně', to by pak volby byly jen věcí matematiků*.“
Tamtéž, bod 104.
567 Tamtéž, body 83-90, 198.
568 Nález Pl. ÚS 25/96.
569 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu Pl. ÚS 44/17, část VI.
570 Antoš, Horák. *Proportionality Means Proportionality*, 2021, s. 545.
571 Tamtéž, s. 544.
572 Tamtéž, bod 203.
573 Tamtéž, body 57, 80-81, 94-96.
574 Tamtéž, bod 106.

být nadreprezentovány, ani podreprezentovány.[575] To by korespondovalo s interpretací zásad poměrného zastoupení tak, jak jej před několika lety provedl Marek Antoš, tedy že jde o „*požadavek na celkové zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně, a to podle podílů hlasů, které ve volbách získají*“.[576] Nález Pl. ÚS 44/17 však oním „smísením dvou nezávislých principů“ tento požadavek překračuje, když navíc požaduje, aby byl „*princip rovnosti volebního práva…vztažen nejen na výkon volebního práva občanů, nýbrž na účast politických stran ve volební soutěži v širším smyslu, tedy i v pravidlech pro účast v ní a pro zjištění volebního výsledku*“.[577] Nejde tedy jen o to, aby volební formule působila poměrně vůči menším i větším politickým stranám v Poslanecké sněmovně, ale jde též o požadavek na „*poměrnost pravidel organizace voleb*“.[578]

Ústavní soud zrušil některé prvky volebního systému,[579] v souhrnu jednotlivých prvků volební systém jako celek totiž porušoval ústavní kautely zakotvené v čl. 5, čl. 6 a čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 21 odst. 1, 4 a 5 a čl. 22 Listiny.[580] Nezrušil všechny napadené prvky volebního systému, především nezrušil napadená ustanovení určující, že nestejně velké VÚSC budou pro účely voleb do Poslanecké sněmovny sloužit jako volební obvody, a to především s ohledem na „*potřebu konkrétního uplatnění konstrukce zásad poměrného zastoupení v podmínkách místa a času, tedy v již vyhlášených volbách v České republice*“[581] a na nutnost co nejmírnějšího zásahu Ústavního soudu.[582] VÚSC jako volební obvody tak měly představovat určitý „*pevný bod*“,[583] jehož doplněním o vhodnou kombinaci dalších prvků volebního systému mohly být protiústavnosti volebního systému napraveny.[584]

Odlišné stanovisko k nálezu Pl. ÚS 44/17 uplatnili Ludvík David, Jaroslav Fenyk, Josef Fiala a Radovan Suchánek.[585] Ačkoli nevyloučili, že by zásadám poměrného zastoupení možná odpovídal lépe jiný volební systém, jehož volba by nicméně měla náležet volebnímu zákonodárci, nikoli Ústavnímu soudu, došli k závěru, že posuzovaný a zrušený volební

575 „*Z hlediska rovnosti volebního práva a rovnosti volebních šancí kandidujících volebních stran v podmínkách poměrného zastoupení je třeba, aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů.*“
Tamtéž, bod 202.

576 Antoš. *Jak poměrný musí volební systém do Poslanecké sněmovny být, aby obstál u Ústavního soudu?* 2009, s. 29.

577 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 60.

578 Tamtéž, bod 96.

579 Výpočet republikového mandátového čísla, způsob určení poslanců volených ve volebních krajích, použití metody tzv. největšího zbylých mandátů a metody losování v případě, že se mandáty mezi volební kraje nepodaří rozdělit v případě nadbytku, tzv. aditivní uzavírací klauzule, stanovení možnosti snížení výše uzavíracích klauzulí pro koalice, rozdělování mandátů v rámci volebních krajů a použití volebního dělitele D'Hondt pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany.
Tamtéž, body 139, 143, 146, 163, 180, 184, 186, 192.

580 Tamtéž, bod 197.

581 Tamtéž, body 116.

582 Tamtéž, bod 118.

583 Tamtéž, bod 117.

584 Tamtéž, bod 118.

585 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu Pl. ÚS 44/17.

systém zásady poměrného zastoupení neporušoval (neposkytli však svou interpretaci zásad poměrného zastoupení, pozn. aut.).[586] K takovému závěru došli na základě příklonu k závěrům nálezu Pl. ÚS 42/2000, podle kterého byl ústavně konformní takový volební systém do Poslanecké sněmovny, „*který již představuje na onom kontinuu kýžené přivrácení (tendenci) v základních aspektech k proporcionálnímu systému, a to z hlediska globálního efektu volby do Poslanecké sněmovny jako celku*“ nebo „*nevykazuje příklon k většinovému systému, popř. k ‚hybridu‘, s nímž Ústava nepočítá*“. Připomněli též existenci „*bohaté, přesvědčivé a setrvalé judikatury Ústavního soudu*“.[587]

Čtvrtý volební systém. V návaznosti na nález Pl. ÚS 44/17 byl zákonem č. 189/2021 Sb.,[588] přijat dosud poslední volební systém. Zůstalo zachováno dosavadních 14 volebních obvodů kopírujících VÚSC, avšak došlo k návratu k systému dvou skrutinií a ke změně volební formule. V prvním skrutiniu jsou mandáty kandidujícím subjektům přikazovány v těchto 14 volebních obvodech, a to prostřednictvím kvóty Imperiali.[589] Ve druhém skrutiniu jsou zbylé mandáty kandidujícím subjektům přikazovány v celostátním volebním obvodu prostřednictvím Hagenbach-Bischoffovy kvóty.[590] Pro postup do skrutinia se uplatní 5% uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt. Opět se zavedly uzavírací klauzule pro koalice, a to ve výši 8 % pro dvoučlenné koalice a 11 % pro tříčlenné a vícečlenné koalice.[591] Přednostně je mandát přidělen kandidátovi, který obdržel alespoň 5 % přednostních hlasů z počtu všech platných hlasů, které získal daný subjekt.[592]

Podle nového volebního systému se v říjnu 2021 konaly dosud poslední volby do Poslanecké sněmovny. Přinesly nejen zajímavý volební paradox spočívající v tom, že vítěz voleb neobdržel nejvíce mandátů, ale taktéž několik volebních milníků. Ve volební historii České republiky propadlo dosud nejvíce hlasů voličů, pětina voličů není v Poslanecké sněmovně reprezentována. Ve volební historii České republiky získal poslanecký mandát dosud nejvyšší počet žen. Rekordní množství podání řešil v souvislosti s volbami Nejvyšší správní soud.[593] Nejdůležitější z nich představoval návrh koalice Pirátů a STAN na neplatnost volby některých kandidátů. Podán byl kvůli údajně nesprávnému výkladu a aplikaci nově přijatých volebních pravidel o způsobu přikazování mandátů Českým statistickým úřadem a Státní volební komisí. Tento výklad měl popírat závěry nálezu Pl. ÚS 44/17, když byl podle něj ve druhém skrutiniu přikázán jediný mandát, zatímco podle ústavně

586 Tamtéž, část VII.
587 Tamtéž, část III.
588 Zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 189/2021 Sb.“).
589 §§ 26, 50 odst. 1 a 2 ZVP.
590 § 51 odst. 2 ZVP.
591 § 49 odst. 1 ZVP.
592 § 50 odst. 6 ZVP.
593 Ochodková, K. Volby 2021: první test nového modelu. *Bulletin lidských práv*. Brno: Centrum pro lidská práva, 2022, s. 35.

konformnějšího výkladu by ve druhém skrutiniu mělo být přikázáno sedm mandátů.[594] Nejvyšší správní soud návrh zamítl, neboť přepočet, kterým byly přiděleny mandáty, byl proveden správně, naopak výklad navrhovatelky „*neodpovídal systematice volebního zákona ani samotnému účelu napadených ustanovení. Tento výklad by totiž vedl k nutnosti se z třetího kroku přepočtu vrátit do prvního kroku a k tomu, že v některých volebních krajích by bylo obtížnější získat mandát v prvním skrutiniu než v jiných*."[595] Následné podání proti tomuto usnesení Nejvyššího správního soudu, označené jako ústavní stížnost, Ústavní soud z procesních důvodů odmítl, neboť šlo o jiný opravný prostředek, který měl být podán ve lhůtě, kterou však podatelka zmeškala.[596]

Nejen spor o to, kolik mandátů mělo být přikazováno ve druhém skrutiniu, poukázal na problematičnost nového volebního systému. Již brzy po volbách Marek Antoš[597] a Tomáš Lebeda[598] upozornili na to, že nový volební systém je méně poměrný než ten, který byl nálezem Pl. ÚS 44/17 prohlášen za protiústavní. Podle druhého jmenovaného by výsledky voleb, pokud by se konaly podle starého volebního systému, byly o třetinu poměrnější. Problematickou se stala kvóta Imperiali, prostřednictvím které se podařilo v prvním skrutinium přikázat 199 mandátů z celkových 200. Druhé celostátní skrutinium již nedokázalo korigovat nerovnosti způsobené nestejně velkými volebními obvody.[599] Aktuální ústavně právní otázkou tak je, zda nový volební systém odpovídá závěrům nálezu Pl. ÚS 44/17. Měl- li totiž nový volební systém více respektovat princip rovného volebního práva v podmínkách ústavní kautely zásad poměrného zastoupení, pak k tomu dle mého názoru nedošlo – během přijímání nového volebního systému bylo navrhováno hned několik modelů, které by požadavkům nálezu Pl. ÚS 44/17 vyhovovalo lépe.[600]

2.3.1 Spor o zásady poměrného zastoupení aneb proč si Ústavní soud a někteří politologové nerozumí

„*Od práva nemůžeme chtít více, než nám může svými prostředky poskytnout. Stejně tak ale nemůžeme chtít více např. od politologie. Je jistě vzrušující číst různé politologické úvahy o volební problematice. Avšak v okamžiku, kdy je třeba řešit určitou situaci, je to pouze volební právo, kde můžeme hledat odpověď*."[601]

594 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. Vol 202/2021-94, body 1-6.
595 Ochodková. *Volby 2021: první test nového modelu*, 2022, s. 35.
596 Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 41/21, body 38, 41.
597 Antoš, M. [online]. *Facebook*. 10. 10. 2021. [cit. 18. 3. 2022]. https://www.facebook.com/photo/?fbid=10159776880036944&set=a.10151509658206944
598 Guryčová, K. „Vyšší spravedlnosti" se podle Lebedy ve volbách nedosáhlo. „Jedna zkušenost," říká Rychetský [online]. *iROZHLAS*. 15. 10. 2021. [cit. 18. 3. 2022]. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-prepocet-hlasu-na-man- daty-hnuti-ano-spolu-lebeda-rychetsky-novy-system_2110150500_kno
599 Tamtéž.
600 Ochodková. *Volby 2021: první test nového modelu*, 2022, s. 35-36,
601 Filip, J. Základní otázky volebního práva, 1995, s. 15.

Jan Filip, 1995

„*V diskusi o volebních systémech mě zaujala míra, jakou se kritikové navrhovaného volebního zákona zaštiťují Ústavním soudem. Nemohu si odpustit poznámku, že otázka volebních systémů a jejich politických konsekvencí je záležitostí čistě politologickou, kterou právo není schopno do detailů uchopit a zpracovat. Při vší úctě, judikatura Ústavního soudu jistě zaslouží co největší pozornosti, ale při diskusi o volebních systémech zdaleka nestačí…Bylo by nesporně vhodné vrátit tento problém tam, kam patří – do politické vědy*.“[602]

Michal Kubát, 2000

„*Ještě méně produktivní a zhola účelová jsou tvrzení, ze kterých vyplývá, že si politologie vystačí sama o sobě a nepotřebuje poznatky právní vědy. Odmítání interdisciplinárního přístupu představuje tu nejméně vhodnou službu, které se může politologii v České republice dostat. Odtud již není tak daleko ke stavu, kdy by se politologie mohla stát pouhou službou politických zájmů*.“[603]

Michal Klíma, 2000

Na uvedených citacích konstitucionalisty a dvou politologů lze demonstrovat existenci tří přístupů ke zkoumání volebních záležitostí: umírněně legalistického, radikálně politologického a interdisciplinárního. Přístupů ke zkoumání volebních záležitostí samozřejmě existuje mnohem více, např. radikálně legalistický, umírněně politologický či sociologický. První tři přístupy však v debatě vedené v druhé polovině 90. let 20. století a na počátku nového tisíciletí v souvislosti s tzv. opozičně-smluvní volební reformou a nálezem Pl. ÚS 42/2000 převažovaly. Šlo doslova o „*jednu z nejvášnivějších debat jak na politické scéně, tak v rámci politologické obce v České republice*“,[604] proto jí věnuji následující opravdu velmi stručnou stať, přičemž si nečiním nárok na vyčerpávající shrnutí této debaty. Do určité míry se této akademické debatě věnovali již druzí, např. Marek Antoš[605] nebo Jakub Charvát,[606] v některých částech proto vycházím i z jejich shrnutí této „hvězdné hodiny“ volebních studií.

Před nálezem Pl. ÚS 42/2000. Ačkoli to byl nestor české politologie Miroslav Novák, který jako první v roce 1996 v *Parlamentním zpravodaji* upozornil na možnou nezpůsobilost tehdejšího volebního systému do Poslanecké sněmovny napomáhat vzniku stabilních většinových vlád, a to kvůli své způsobilosti fragmentovat stranický systém, zásluha za

602 Kubát, M. K diskuzi o změně volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, č. 3, s. 284.
603 Klíma, M. Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR. *Politologický časopis*. 2000, č. 4, s. 360.
604 Šedo, J. Reforma volebního systému v ČR – 20 let diskusí. *Evropská volební studia*. 2009, č. 2, s. 147. Citováno podle Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 100.
605 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 84-85.
606 Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 93-101.

započetí odborné diskuse na téma vhodnější podoby volebního systému náleží paradoxně politikovi – tehdejšímu předsedovi vlády Václavu Klausovi (ODS). Ten v březnu 1996 v Lidových novinách v komentáři s názvem *Malé historické srovnání s Baťovými časy* vychválil stabilitu své vlády (první vláda Václava Klause, 1992-1996), na tento komentář pak reagoval právě Miroslav Novák.[607] V několika odborných článcích navrhl, aby byly ve volebním systému posíleny většinotvorné prvky, konkrétně navrhoval značně navýšit počet voleních obvodů – snížit jejich velikost. Změna volebních pravidel dle něj byla nutná, neboť České republice „*hrozilo, že ‚nebezpečně zabředne do ‚bažiny centrismu' (Duverger) a bezmoci*'".[608]

Obdobný návrh na výrazné zmenšení volebních obvodů doporučil na základě provedených modelových výpočtů podle výsledků voleb z roku 1996 a 1998 i Tomáš Lebeda, navíc navrhl jejich doplnění volební kvótou Imperiali, která by většinotvorný účinek volebního systému ještě posílila. Takové prvky by pak byly způsobilé odstranit hlavní neduhy tehdejšího volebního systému, podpořily by sestavení většinových vlád, které by mohly být složené jen ze dvou politických stran, eliminovaly by též extrémní strany s nulovým koaličním potenciálem.[609] K obdobným závěrům jako Miroslav Novák a Tomáš Lebeda došel později i Michal Kubát.[610]

Naopak Karel Vodička a Michal Klíma ve svých odborných článcích a na konferenčních vystoupeních na nutnost změny volebního systému prezentovali umírněnější postoj. Karel Vodička se přikláněl k tomu, že by „*měla případná volební reforma vycházet z věcné a odborné analýzy, současně by základem případné změny volebních pravidel měl být široký konsenzus dosažený relevantními politickými aktéry a v neposlední řadě by měla případná volební reforma respektovat politickou kulturu a tradice dané země*".[611] Michal Klíma pak vystupoval proti nutnosti volební reformy, protože stranicko-politický systém České republiky se tehdy teprve utvářel, volební systémy jako takové pak podle něj „*nemohou za všechny nedostatky společenskopolitické situace a nedisponují omnipotentní funkcí, tedy schopností, být jediným všenápravným lékem*".[612] Jakub Charvát argumenty v této odborné debatě ohledně možné volební reformy, do níž se později zapojili i ústavní právníci Jan Filip, Václav Pavlíček, Vojtěch Šimíček a Jan Wintr či sociolog Tomáš Kostelecký, shrnul následovně: „*Zatímco stoupenci volali po snížení míry fragmentace v PS, vytvoření podmínek pro vznik silnějších vlád a oslabení menších ‚vyděračských' stran, kritici varovali před zvůlí a svévolí velkých*

607 Tamtéž. s. 94.
608 Novák, M. Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v České republice. *Sociologický časopis*. 1996, č. 4, s. 420.
Citováno podle Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 96.
609 Citováno podle Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*, 2013, s. 96-97.
610 Tamtéž, s. 97.
611 Tamtéž, s. 98.
612 Tamtéž, s. 98-99.

stran, jejichž cílem bylo nahradit konsenzus ‚majoritním libidem' a převálcováním ostatních politických konkurentů."[613]

Druhá fáze odborné akademické debaty se vedla již o konkrétním návrhu volebního systému. V něm se odrazil názor, že ve volebním systému do Poslanecké sněmovny mají být radikálně posíleny většinotvorné prvky. Debata nejen o zvýšení počtu volebních obvodů z osmi na 35 a zavedení tzv. vyrovnávacího dělitele D´Hondt, ale i o širších okolnostech tzv. opozičně-smluvní volební reformy, probíhala nejen, ale především na stránkách dvou odborných časopisů, *Politologického časopisu* a *Časopisu pro právní vědu a praxi*. Zapojili se do ní jak politologové (např. Michal Klíma,[614,615] Michal Kubát,[616] Tomáš Lebeda,[617] Rein Taagepera[618] a Karel Vodička[619]) a sociologové (Tomáš Kostelecký[620]), kteří volební systém hodnotili stran jeho možných účinků, především prostřednictvím modelových výpočtů a další volební matematiky, ale též právníci (např. Jan Filip,[621] Zdeněk Koudelka[622,623] a Radek Policar[624]), kteří volební systém hodnotili především stran jeho ústavnosti.

Svým způsobem fascinující částí této fáze akademické debaty je výměna názorů mezi českým konstitucionalistou Janem Filipem a moravským konstitucionalistou Zdeňkem Koudelkou, oba totiž spojili svou akademickou činnost s Katedrou ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kde v té době působili a kde působí dodnes. Zdeněk Koudelka, který byl v té době poslancem za ČSSD, členem mezistranické komise ČSSD a ODS zabývající se otázkou podoby volebního systému a především tvůrcem „vyrovnávacího" volebního dělitele D´Hondt (resp. volebního dělitele Koudelka – pojmenoval jej sám po sobě), obhajoval souladnost volebního systému s ústavní kautelou zásad poměrného zastoupení.[625] Podle něj nebylo poměrné zastoupení zaručeno v případě dvoumandátových volebních obvodů, ale až v případě čtyřmandátových volebních obvodů, což bylo v daném případě splněno.[626] Později však názor poněkud změnil: v jednomandátovém volebním obvodu poměrné zastoupení nebylo možné zajistit, ve dvoumandátovém volebním obvodu bylo zaručeno „*možná*", ale při třímandátovém volebním obvodu již zaručeno bylo určitě,

613 Tamtéž, s. 100.
614 Klíma. *Poměrný „nepoměrný" volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*. 2000, s. 334–361.
615 Klíma. *Volební reforma v České republice v letech 1998–2000*, 2000, s. 223–241.
616 Kubát. *K diskuzi o změně volebního systému*, 2000, s. 282-284.
617 Lebeda, T. Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, s. 3, s. 242–258.
618 Taagepera, R. Smysl "principu proporcionality". *Politologický časopis*. 2000, č. 3, s. 282-284.
619 Vodička, K. K ústavnosti zákona o volbách: politologické poznámky. *Politologický časopis*. 2000, č. 4 s. 362–372. Ačkoli je Karel Vodička vzděláním právník, sám sebe označuje za politologa, pozn. aut.
620 Kostelecký, T. Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatků „opoziční smlouvy". Sociologický časopis. 2000, č. 3, s. 299-305.
621 Filip, J. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 2000, č. 2, s. 245-249.
622 Koudelka, Z. Změna volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, č. 1, s. 90–95.
623 Koudelka, Z. K diskuzi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*, 2000, č. 2, s. 241-245.
624 Policar, R. Jsou navrhované změny v souladu s ústavou? *Politologický časopis*. 2000, č. 2, s. 178-182.
625 Koudelka. *Změna volebního systému*, 2000, s. 90-92.
626 Tamtéž, s. 92.

protože „stará římská zásada tvrdila, že tři jsou kolektiv“.[627] Jan Filip spatřoval v zaváděných prvcích „*závažnou koncentraci integračních opatření*“[628] a kritizoval označení „Koudelkova“ dělitele D´Hondt za „vyrovnávacího“,[629] neboť nic nevyrovnával, podle svých pravých účinků měl být nazýván spíše „*zkracovací*“ či „*deformující*“.[630] Především však kritizoval strůjce nového volebního systému za účelovost navrhovaných změn a Zdeňka Koudelku za obhajobu absence zdůvodnění těchto změn v důvodové zprávě, ta totiž obsahovala pouze odkaz na politické dohody a nikoli již zhodnocení souladu navrhovaného volebního systému s ústavním pořádkem.[631] Zdeněk Koudelka pak výtky Jana Filipa odmítal. Souhlasil sice, že absence zdůvodnění souladu navrhovaných zákonných norem s ústavním pořádkem byla nešvarem české legislativy, odkaz na politické dohody však obhajoval s tím, že „*realizace ústavně právních norem je politikou v praxi a výsledkem politické praxe je často změna ústavně právních norem, včetně volebních předpisů*“.[632] Odmítl, že by vytýkaná účelovost byla nutně špatnou.[633]

To, zda navrhovaná kombinace volebních obvodů a volební formule ještě odpovídala zásadám poměrného zastoupení, řešili i další účastníci této fáze odborné debaty, jejím gró tak byla otázka „poměrnosti“ a „nepoměrnosti“ volebního systému. Radek Policar nesouhlasil s tvrzením Zdeňka Koudelky, že se navrhovaný volební systém ještě pohyboval v rámci zásad poměrného zastoupení. Podle něj byl sice navrhovaný systém poměrný z politologického hlediska, avšak z ústavněprávního nikoli, neboť v souhrnu všech integračních prvků měl mít značně disproporční účinky, k čemuž došel na základě modelových výpočtů a hodnocení indexu deformace. Navrhovaný volební systém měl mít dokonce více disproporční účinky, než produkoval systém prvního v cíli ve Velké Británii.[634] Na značnou míru disproporcionality navrhovaného volebního systému poukazoval i Michal Klíma, který jej označil za „*unikátní českou verzi formálně proporčního systému*“.[635] Podle něj nešlo z politologického hlediska s konečnou platností určit, zda šlo o poměrný volební systém, neboť „*politologie nedává odpověď na otázku, jaká míra disproporcionality činí systém ještě poměrný a jaká již poměrnost neguje. Žádná obecně přijímaná hranice není v politologii dána*“,[636] z hlediska souladu s ústavními zásadami poměrného zastoupení zhodnotil daný volební systém tak, že „*forma zůstává, obsah je vyprázdněn*“.[637] Odborná debata o české volební reformě se

627 Koudelka, Z. Poměrnost voleb a velikost volebních obvodů. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 2001, č. 2, s. 167.
628 Filip. *O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů*, 2000, s. 149.
629 „*V. d´Hondt se se svými představami musel obracet v hrobě.*“
Filip. *Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č, 64/2001 Sb.*, 2004, s. 394.
630 Filip. *O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů*, 2000, s. 248.
631 Filip. *O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů*, 2000, s. 245-246.
632 Koudelka. *K diskuzi o změně volebního systému*, 2000, s. 241-242.
633 Tamtéž, s. 242.
634 Policar. *Jsou navrhované změny v souladu s ústavou?* 2000, s. 178-182.
635 Klíma. *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*, 2000, s. 334
636 Tamtéž, s. 335.
637 Tamtéž, s. 359.

stala světovou, když se do ní zapojil i estonský politolog a zakladatel volební fyziky Rein Taagepera. Ve stati o „smyslu principu proporcionality“ uvedl, že v souladu s ústavním požadavkem zásad poměrného zastoupení je takový volební systém, který by v případě využití volebního dělitele D´Hondt měl dvoumandátové volební obvody, v případě volebního dělitele Imperiali by měl třímandátové volební obvody. Volební systémy šlo též umístit podle svých účinků na určitou škálu, pro zachování zásad poměrného zastoupení měl být „*přijatelný jakýkoli volební systém, který se na této škále přiklání spíše k poměrnému než k většinovému systému*“.[638] Tato škála svým způsobem byla podobná onomu kontinuu, se kterým následně operoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000, ačkoli nakonec zrušil některé prvky tzv. opozičně-smluvního volebního systému s odkazem na to, že jde o „*jakýsi hybrid, se kterým však Ústava ČR nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém*“.[639]

Reakce na nález Pl. ÚS 42/2000. Třetí fázi odborné debaty představují reakce na nález Pl. ÚS 42/2000. Jak již upozorňoval Marek Antoš, tato kritika směřovala vůči Ústavnímu soudu především „*z řad politologické obce*“,[640] a to kvůli označení tzv. opozičně-smluvního volebního systému za „hybrid“. Nicméně označení volebního systému za hybrid měl za „*nešťastné*“ i Jan Filip, „*neboť spojit většinový systém a poměrné zastoupení přesně totéž, co v geometrii úloha zvaná kvadratura kruhu*“.[641] Politologům vadilo toto označení především z toho důvodu, že politologie žádnou kategorii volebních systémů – „hybridů“ – neznala. Z politologického hlediska šlo o standardní poměrný volební systém definovaný svými proměnnými – vícemandátovými volebními obvody, volební formulí, skrutiniem a uzavíracími klauzulemi.[642] Problémem bylo, že Ústavní soud nerozlišoval mezi volebním systémem stran jeho „technologie“ a volebním systémem stran jeho účinků. Jak totiž uvedl již citovaný Michal Klíma: „*Politologie nedává odpověď na otázku, jaká míra disproporcionality činí systém ještě poměrný a jaká již poměrnost neguje. Žádná obecně přijímaná hranice není v politologii dána.*“[643] Argumentaci Ústavního soudu měl za nekvalitní především Michal Kubát, podle kterého šlo o rozhodnutí „*politicky kontroverzní, ale co je hlavní, odborně značně problematické*“.[644] Vedla ho k pocitu, „*že ÚS dal přednost emotivní politice před chladnou odborností*“.[645] Uvedl: „*Vzhledem k tomu, že není možné vymezit přesnou hranici poměrnosti a nepoměrnosti volebního systému, nelze ani přesně určit, jestli byla navrhovaná novela volebního*

638 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 84.
639 Nález Pl. ÚS 42/2000.
640 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 84.
641 Filip. *Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.*, 2004, s. 95-396.
642 Antoš. *Principy voleb v České republice*, 2008, s. 85.
643 Klíma. *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*, 2000, s. 334.
644 Kubát, M. Poslanecká sněmovna versus Ústavní soud. Několik poznámek na okraj nálezu Ústavního soudu ve věci volební reformy [online]. *Centrum pro studium demokracie a kultury*. [cit. 21. 3. 2022]. https://www.cdk.cz/posla-necka-snemovna-versus-ustavni-soud
645 Tamtéž.

zákona v souladu s ústavou či nikoli.“[646] Politologové a Jan Filip měli skutečně pravdu v tom, že označení tzv. opozičně-smluvního volebního systému Ústavním soudem za „hybrid“ bylo nesprávné, avšak již nelze souhlasit s tvrzením Michala Kubáta o tom, že nebylo možné určit, zda byla navrhovaná novela volebního zákona v souladu s Ústavou, či nikoli. „*Měřítka, kterými se měl* (Ústavní soud, pozn. aut.) *důsledně řídit, jsou dána přímo v ústavních předpisech, a nebylo je třeba pracně hledat. Jedná se o základní volební principy, kterými jsou obecnost, rovnost, přímost volebního práva, tajnost hlasování a svoboda voleb*“.[647] A samozřejmě zásady poměrného zastoupení.

Budou si někdy Ústavní soud a někteří politologové rozumět? Politologickou i právní debatu ohledně volebního systému do Poslanecké sněmovny do určité míry oživil nález Pl. ÚS 44/17. Kromě četných online debat[648] určených pro laickou veřejnost, kterých se účastnili jak politologové, tak právníci, ale taktéž různí političtí komentátoři, se (již jen) politologové k otázce volební reformy a nového volebního systému částečně vrátili na XVIII. Brněnském politologickém sympoziu konaném 24. 3. 2022.[649] Dále lze upozornit též na speciální číslo politologického odborného časopisu *Acta Politologica* s názvem *CESTA VPŘED, NEBO ZPĚT? Změna systému voleb do poslanecké sněmovny v roce 2021*, které by mělo vyjít v dubnu 2022.[650] Z právního hlediska se na nález Pl. ÚS 44/17 zatím odborněji podívali jen Marek Antoš s Filipem Horákem[651] a Lukáš Lev Červinka.[652] Nemůžu se ubránit dojmu, že si právní a politologická obec ani po 20 letech příliš nerozumí. Místo toho, aby se obě obce potkaly u jednoho stolu, nejlépe kulatého, sedí každá u toho svého a diváci jen sledují dvě zcela mimoběžné debaty o tomtéž problému. Na jednu stranu je určitá oborová zahleděnost sama do sebe přirozenou, neboť každý dělá to, čemu rozumí, v případě volebních záležitostí to však vždy stačit nemusí. Tuto stať je tak možná nejvhodnější ukončit následující

646 Tamtéž.
647 Filip. *Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.*, 2004, 392.
648 Např. na sociální síti Facebook se konaly tyto události (v závorce uvádím datum konání):
1. eKPOL: Převrat ve volebních pravidlech a jejich důsledky (10. 2. 2021),
2. Diskuse: jak budeme volit – co přinesou závěry ÚS k volebnímu systému v praxi? (11. 2. 2021),
3. Volby v ohrožení? Debata o budoucnosti volebního systému (19. 2. 2021),
4. Budoucnost volebního zákona – jak budeme na podzim volit? (23. 2. 2021),
5. Volební matematika: od hlasů k poslancům (23. 2. 2021),
6. Změna volebního zákona a dopad na politické strany (2. 3. 2021),
7. Kolik nás tu vlastně je aneb jak letos zjistíme počty poslanců (8. 3. 2021),
8. Rozhodnutí Ústavního soudu a kritika ze strany politiků (9. 3. 2021),
9. eKPOL: Vítězové a poražení debaty o volebním zákoně (29. 4. 2021),
10. Nový volební zákon: A jak dál? (5. 5. 2021).

649 Program na web.pdf [online]. *Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity*. [cit. 21. 3. 2022]. https://www.iips.cz/userfiles/file/Dokumenty%20k%20akc%C3%ADm/Program%20na%20web.pdf
650 Sequensová, L. Přispějte do speciálního čásla časopisu Acta Politologica [online]. *Fakulta sociálních věd Univerzita Karlova*. 19. 5. 2021. [cit. 21. 3. 2022]. https://fsv.cuni.cz/aktuality/prispejte-do-specialniho-cisla-casopisu-acta-politologica
651 Antoš, Horák. *Proportionality Means Proportionality*, 2021, s. 538-552.
652 Červinka, L. L. The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Consitutional Deadlock. *DPCE online*. 2021, č. 2, s. 2733-2750.

poznámkou Jana Filipa: *„Politologie a ústavní právo jsou jen starší a mladší obor z hlediska zkoumání voleb, volebního práva a volebních systémů. V této oblasti sdílejí společný předmět výzkumu, nicméně východiska a přístupy se často liší. Někdy se proto střetnou nad řešením stejného problému a s překvapením zjišťují, že týž problém může být viděn z jiného úhlu výrazně jinak.*“[653]

2.4 Dílčí shrnutí

Principy volebního práva a právo na svobodné volby jsou zakotveny v právních dokumentech na mezinárodní, regionální, unijní a vnitrostátní úrovni. Pro uzavírací klauzule mají svůj význam regionální a unijní úroveň, zásadní význam má stále vnitrostátní úroveň. Pro regionální úroveň je bezpochyby nejdůležitějším dokumentem Úmluva. Evropská komise pro lidská práva i Evropský soud pro lidská práva řešily hned několik případů týkajících se uzavíracích klauzulí. Ani v jednom z nich však, především s ohledem na doktrínu prostoru pro uvážení, neshledaly jejich rozpor s právem na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Benátská komise, poradní orgán Rady Evropy, která při své činnosti často vychází z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech, ve svých stanoviscích k navrhované legislativě tento prostor pro uvážení respektuje, tenduje však k doporučování snížení výše uzavíracích klauzulí. Unijní právo pak členským státům Evropské unie přiznává možnost zavést až 5% uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu.

Nejdůležitější úroveň právní úpravy stále představuje vnitrostátní právo, kde principy volebního práva nachází své zakotvení především na ústavní úrovni, v ústavách či vnitrostátních lidskoprávních katalozích. Nejinak je tomu v případě České republiky. Základní pětici principů volebního práva tvoří principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajného hlasování a svobodných voleb. Uzavírací klauzule ze své podstaty, jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 25/96, „*odporuje exaktní rovnosti volebního práva*“.[654] Jako určitý integrační stimul je však přípustné ji do volebního systému poměrného zastoupení zabudovat, a to s cílem zabránit přemnožení malých stran ve voleném sboru, potenciálně vedoucímu až k neschopnosti tohoto sboru přijímat rozhodnutí na základě své většiny. Uzavírací klauzuli tak není možno *a limine* odmítnout jako protiústavní institut. Avšak i pro uzavírací klauzuli platí zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Omezení principu rovného volebního práva uzavírací klauzulí musí být proporcionální, uzavírací klauzule tak musí být *„minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry*

653 Filip. *Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.*, 2004, s. 386.
654 Nález Pl. ÚS 25/96.

integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin“.[655]

Zvláštní vztah má uzavírací klauzule k zásadám poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, představující zvláštní ústavní pravidlo uplatňující se pouze ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jsou-li zásady poměrného zastoupení vnímány jako ústavní princip odrážející historický ideál neomezeného poměrného zastoupení, představuje uzavírací klauzule institut zasahující do těchto zásad. Jsou-li zásady poměrného zastoupení vnímány v jejich moderním pojetí, implicitně předpokládajícím omezení poměrného zastoupení, uzavírací klauzule do nich zasáhnout nemůže.

655 Nález Pl. ÚS 25/96.

3 Uzavírací klauzule ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice

V úvodu práce jsem uvedla, že uzavírací klauzule jsou nedílnou součástí volebního života v České republice. Uplatňují se ve všech volbách konaných podle volebního systému poměrného zastoupení. Pokud již byly meritorně přezkoumávány Ústavním soudem, s jedinou výjimkou v testu ústavnosti obstály. Na tomto místě práce nyní provedu onen „komplexní ústavněprávní rozbor" uzavíracích klauzulí. Jednotlivé podkapitoly obsahují rozbor uzavírací klauzule či uzavíracích klauzulí v konkrétním volebním systému poměrného zastoupení v České republice. Každá z nich má obdobnou strukturu. Nejprve ve stručnosti shrnu vývoj příslušné právní úpravy a volebního systému do daného tělesa jako celku. Poté se již budu věnovat výhradně uzavíracím klauzulím. Připomenu, že zamýšlím sledovat proces jejich zakotvení do příslušných volebních zákonů a snahy o změnu jejich výše, nebo zrušení na legislativním poli a skrze přezkum jejich ústavnosti.

3.1 Uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny

Poslanecká sněmovna vznikla transformací z České národní rady.[656] Složení první Poslanecké sněmovny vzešlo z posledních voleb do České národní rady, konaných podle zákona č. 54/1990 Sb. Pro formálně první volby do Poslanecké sněmovny byl v roce 1995 přijat ZVP, který je dodnes účinný, avšak byl několikrát novelizován, přičemž se změny týkaly i jednotlivých prvků volebního systému.

Volební systém. Poslanecká sněmovna transformována z České národní rady byla zvolena na základě volebního systému poměrného zastoupení, v němž se mandáty kandidujícím subjektům přikazovaly ve dvou skrutiniích na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty.[657] Pro postup do skrutinia se pro samostatně kandidující subjekt uplatnila 5% uzavírací klauzule, pro dvoučlenné koalice 7% uzavírací klauzule, pro tříčlenné koalice 9% uzavírací klauzule a pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice 11% uzavírací klauzule.[658] V prvním skrutiniu se mandáty přikazovaly v osmi volebních obvodech kopírujících tehdejší kraje, ve druhém skrutiniu se mandáty přikazovaly na celostátní úrovni podle kandidátní listiny sestavené

656 Čl. 106 odst. 1 Ústavy.
657 §§ 43 odst. 1, 44 odst. 3 zákona č. 54/1990 Sb., ve znění zákona č. 94/1992 Sb.
658 § 42 odst. 2 zákona č. 54/1990 Sb., ve znění zákona č. 94/1992 Sb.

kandidujícím subjektem.[659] K přednostnímu přikázání mandátu bylo třeba obdržet nejméně 15 % preferenčních hlasů udělených v rámci daného subjektu.[660]

Tuto podobu volebního systému převzal i ZVP, došlo však snížení procentní hranice zisku hlasů nutných k přednostnímu přidělení mandátu z 15 % na 10 %. Podle něj se konaly volby v letech 1996 a 1998. V roce 2000 přijal zákonodárce zákon č. 204/2000 Sb., novelu ZVP měnící téměř všechny komponenty volebního systému. Dosavadních osm volebních obvodů bylo nahrazeno 35 menšími volebními obvody. Systém dvou skrutinií byl nahrazen jediným skrutiniem. V něm měly být mandáty kandidujícím subjektům přikazovány na základě D´Hondtova volebního dělitele s modifikovaným prvním dělitelem v řadě (1,42). Uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt zůstala ve stejné výši. Zvýšila se však výše uzavíracích klauzulí pro koalice. Pro dvoučlenné koalice se uplatnila 10% uzavírací klauzule, pro tříčlenné koalice 15% uzavírací klauzule a pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice 20% uzavírací klauzule. Tyto prvky však byly s výjimkou aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice zrušeny nálezem Pl. ÚS 42/2000, podle tohoto volebního systému se tak žádné volby nikdy neuskutečnily.

V návaznosti na nález Pl. ÚS 42/2000 byl přijat ZVP novelizující zákon č. 37/2002 Sb. Ten zavedl volební systém poměrného zastoupení s jediným skrutiniem. Mandáty byly přikazovány ve 14 volebních obvodech kopírujících VÚSC prostřednictvím D´Hondtova volebního dělitele. Pro postup do skrutinia se pro samostatně kandidující subjekt uplatnila 5% uzavírací klauzule, pro dvoučlenné koalice 10% uzavírací klauzule, pro tříčlenné koalice 15% uzavírací klauzule a pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice 20% uzavírací klauzule. S dílčími změnami v počtu přednostních hlasů voliče a ve výši procentní hranice hlasů nutných k přednostnímu přidělení mandátu se podle tohoto systému konaly volby v letech 2002, 2004, 2010, 2013 a 2017. Ústavní soud zrušil nálezem Pl. ÚS 44/17 všechny prvky tohoto volebního systému s výjimkou 5% uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt a rozdělení území republiky do volebních krajů.

V návaznosti na tento nález byl novelou ZVP, zákonem č. 189/2021 Sb., přijat současný volební systém. Podle něj se v říjnu 2021 konaly dosud poslední volby. K rozdělení mandátů dochází ve dvou skrutiniích. Pro postup do skrutinia se uplatní 5% uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt, 8% uzavírací klauzule pro dvoučlenné koalice a 11% uzavírací klauzule pro tříčlenné a vícečlenné koalice.[661] V prvním skrutiniu jsou mandáty kandidujícím subjektům přikazovány ve 14 volebních obvodech kopírujících VÚSC, a to prostřednictvím kvóty Imperiali.[662] Ve druhém skrutiniu jsou zbylé mandáty kandidujícím

659 §§ 5, 44 odst. 2 zákona č. 54/1990 Sb., ve znění zákona č. 94/1992 Sb.
660 § 43 odst. 4 zákona č. 54/1990 Sb., ve znění zákona č. 94/1992 Sb.
661 § 49 odst. 1 ZVP.
662 §§ 26, 50 odst. 1 a 2 ZVP.

subjektům přikazovány v celostátním volebním obvodu prostřednictvím Hagenbach-Bischoffovy kvóty.[663] Přednostně je mandát přidělen kandidátovi, který obdržel alespoň 5 % přednostních hlasů z počtu všech platných hlasů, které získal daný subjekt.[664]

5% uzavírací klauzule a uzavírací klauzule pro koalice. Jak 5% uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt, tak uzavírací klauzule pro koalice (v různých podobách) se ve volbách do Poslanecké sněmovny uplatňují po celou dobu její existence. Historickou zajímavostí je, že zatímco 5% uzavírací klauzule se uplatnila již při prvních volbách do České národní rady v červnu 1990, uzavírací klauzule pro koalice se při nich neuplatnily, protože byly zavedeny až novelou zákona č. 54/1990 Sb., zákonem č. 94/1992 Sb.,[665] poprvé se tak ve volbách do České národní rady uplatnily až v červnu 1992.

Návrh zákona o volbách do České národní rady. Prvním dokumentem, ve kterém se 5% uzavírací klauzule objevuje, je návrh poslanců České národní rady (tisk č. 171)[666,667,668] na vydání zákona o volbách do České národní rady z února 1990. Podle zvláštní části důvodové zprávy se zaváděla s cílem „*zabránit přílišnému tříštění hlasů a zajistit určitou relativní stálost stranickopolitických poměrů*“.[669] Otázka 5% uzavírací klauzule byla následně, jak uvedl na začátku projednávání návrhu na plénu Poslanecké sněmovny zástupce navrhovatelů a předseda ústavněprávního výboru České národní rady Pavel Peška (bezp.), debatována i ve výborech.[670] V nich se diskutovalo i o případné výjimce z její aplikace pro subjekty zastupující národnostní menšiny.[671] V rozpravě na plénu České národní rady k této otázce vystoupil poslanec z Ostravska Tadeusz Wantula (bezp.). Jménem polské národnostní menšiny vyjádřil nesouhlas s navrhovaným volebním systémem, neboť měl být diskriminující právě pro

663 § 51 odst. 2 ZVP.

664 § 50 odst. 6 ZVP.

665 Zákon České národní rady č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb.

666 Tisk České národní rady č. 171, část 1, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0171_01.htm

667 Tisk České národní rady č. 171, část 2, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0171_02.htm

668 Tisk České národní rady č. 171, část 3, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0171_03.htm

669 Tamtéž.

670 „***Za druhé bylo uvažováno o pětiprocentní klauzuli. Myslím, že byla dostatečně zdůvodněna ve zprávě, že směřuje proti roztříštěnosti parlamentu, posiluje dělnost parlamentu, že podtrhuje možnost pevné vlády i relativně zřetelné opozice***.“ Stenoprotokol, 23. schůze, část 18, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023018.htm

671 „***Také byla postavena otázka zastoupení národností – že by tam případně neplatila 5% klauzule, ale já myslím, že musíme umožnit i našim národnostním menšinám, aby se politicky diferencovaly. Neměli bychom vyhrocovat nacionální charakter zastoupení jednotlivých národností, konkrétně polské, německé, rómské. Myslím si, že bychom měli být pro řešení politické. Jestliže budou chtít politické strany prosadit své kandidáty, budou se muset snažit o získání hlasů národností, a to na místech předních***.“ Tamtéž.

strany národnostních menšin.[672] Pavel Peška jeho vystoupení označil za „*závažné*“, avšak řešení problému nenalezl.[673] Do debaty o zastoupení národnostních menšin se již žádný další poslanec nezapojil. K 5% uzavírací klauzuli obecně pak vystoupil již jen poslanec Josef Sedláček (ČSS). Jménem poslaneckého klubu Československé strany socialistické vyjádřil obavy o budoucnost menších subjektů, zároveň však uznal, že 5% uzavírací klauzule měla kromě nevýhod i určité výhody.[674] Zákon o volbách do České národní rady (zákon č. 54/1990 Sb.) byl nakonec přijat s 5% uzavírací klauzulí.[675]

Návrh novely zákona o volbách do České národní rady. Prvním dokumentem, ve kterém se objevují uzavírací klauzule pro koalice, je návrh poslanců České národní rady (tisk č. 572),[676] na vydání novely zákona o volbách do České národní rady.[677] Návrh zaváděl 7% uzavírací klauzuli pro dvoučlenné a tříčlenné koalice a 10% uzavírací klauzuli pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice. Důvodová zpráva k návrhu toliko konstatuje jejich zavedení, neuvádí však, proč k němu mělo dojít.[678] Stejně tak žádné odůvodnění neposkytl v únoru 1992 v úvodu projednávání návrhu na plénu České národní rady zástupce navrhovatelů a místopředseda České národní rady Zdeněk Malík (HSD-SMS). Pouze konstatoval, že

672 „***Byl jsem svými spoluobčany polské národností požádán předložením nesouhlasu České národní radě s dnešní podobou volebního zákona. Považujeme jej za diskriminující pro národnostní menšiny. Možnost obsazení poslaneckého křesla prostřednictvím některé ze stran nebo hnutí, je iluzorní a i kdyby se takto podařilo síti volebního řádu protlačit kteréhokoliv člena národností, nebude bohužel, reprezentantem zájmů národnosti, leč strany nebo hnutí, které jej na volební listinu designovalo. Je zřejmé, že ta která národnostní skupina by měla sama rozhodnout, kdo ji bude reprezentovat. Znakem humanitní kultury je chránění ohrožených a slabších. Měli bychom pamatovat, že Evropa, k níž chceme rovnoprávně patřit, přihlíží nejen k politickým, ekonomickým ale i společenským proměnám u nás. Máme historickou šancí, abychom byli vzorem nekonfliktního soužití a společného budování státu občanů mnoha národností. Maďaři, kteří mají stát podstatně menší se nebojí pojmenovat a volebním zákonem ochraňovat práva národnostních menšin. Myslím, že i my, když budeme přijímat zákon o volbách, měli bychom se nad tím zamyslet a když to neuděláme dnes, tak bychom to měli připravit pro další volby***.“
Stenoprotokol, 23. schůze, část 18, 6. 3. 1990 [online].

673 „***Já jsem se tím zabýval a naskýtají se dvě možnosti. Jedna možnost byla, že ve volebním skrutiniu druhém – tam by se zúčastnily ty kandidátky národnostních menšin. Ovšem to by bylo porušení rovnosti volebního práva. Ještě bych se tedy zmínil o jednom návrhu, a to, že by byli přivoleni zástupci národnostních menšin s poradním hlasem. Ale představte si tu jejich situaci. Mohli by do všeho mluvit, ale ne hlasovat. Byli by poloprávnými poslanci. Jsou další návrhy, ale žádné jiné řešení nevidím než to řešení politické. Myslím si. že v Severomoravském kraji hlavní politické síly budou mít zájem, aby je, řekněme těch 40 000 voličů polské národnosti volilo, a že dokonce se tam na přední místa může dostat více kandidátů, než bychom čekali***.“
Tamtéž.

674 Stenoprotokol, 23. schůze, část 19, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023019.htm

675 Stenoprotokol, 23. schůze, část 20, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023020.htm

676 Tisk České národní rady č. 572, 6. volební období, 1990-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/index06.htm

677 Zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb.

678 „***Pokud jde o nejnižší počet hlasů, který politická strana musí získat (volební klausule), návrh řeší tuto otázku rozdílně pro politické strany nebo politická hnutí a rozdílně pro koalice těchto stran nebo hnutí. Přitom diferencuje podle počtu členů koalice***.“
Tisk České národní rady č. 572, 6. volební období, 1990-1992 [online].

„*největší pozornost politický stran a hnutí se pochopitelně zaměřuje k navržené minimální procentní hranici, klausuli, jejíž dosažení je podmínkou postupu politické strany, hnutí či koalice do prvního skrutinia*“.[679] O konkrétních procentních hranicích se diskutovalo ve výborech. Společný zpravodaj výborů poslanec Michal Sedláček (ODS) uvedl, že většina z nich souhlasila s navrhovanými hranicemi, čtyři výbory však chtěly přijmout uzavírací klauzule pro koalice v jiné podobě.[680]

V následné rozpravě pak bylo k uzavíracím klauzulím vzneseno mnoho pozměňovacích návrhů. Poslanec Antonín Hrazdíra (KSČM) navrhl jménem svého poslaneckého klubu snížit výši 5% uzavírací klauzule na 3 % (alternativně na 4 %) i výši uzavíracích klauzulí pro koalice, pro dvoučlenné a tříčlenné koalice na 5 % (alternativně na 6 %) a čtyřčlenné a vícečlenné koalice na 7 % (alternativně na 8 %).[681] Poslanec Vladimír Fröhlich (OF) předložil obdobný pozměňovací návrh. Chtěl snížit výši 5% uzavírací klauzule na 3 % i výši uzavíracích klauzulí pro koalice, pro dvoučlenné a tříčlenné koalice na 5 % a čtyřčlenné a vícečlenné koalice na 7 %. Zároveň vyvracel obavy z „*tzv. polského komplexu*“. [682] Této podobě uzavíracích klauzulí vyjádřil podporu jménem svého poslaneckého klubu i poslanec Pavel Balcárek (HSD-SMS).[683] Snížení výše 5% uzavírací klauzule na 4 % a připočtení 1 % v případě kolice s každým dalším subjektem navrhl jménem poslaneckého klubu ODA poslanec Ivo Palkoska (ODA).[684] Modifikovat návrh podoby uzavíracích klauzulí pro koalice zamýšlel též poslanec Jan Kasal (KDU).[685]

679 Stenoprotokol, 31. schůze, část 4, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031004.htm

680 „***Chtěl bych informovat Sněmovnu o tom, jak proběhlo hlasování nebo usnesení výborů ohledně klausulí pro vstup do parlamentu a ohledně návrhu procent, která jsou nutná k postupu při preferování. Většina výborů, konkrétně výbor ústavně-právní, výbor pro územní správu a národnosti, výbor rozpočtový a kontrolní, církevní a humanitární výbor, výbor pro životní prostředí a výbor pro vědu, kulturu a vzdělávání, těchto 6 výborů navrhuje neměnit klausuli proti návrhu, který nám byl předložen skupinou navrhovatelů. Čtyři výbory navrhují změnu – výbor zdravotní navrhuje naopak zvýšení klausulí, tzn. pro jednu stranu pro vstup do parlamentu navrhuje 5%, pro dvě strany v koalici 7% a u další strany to vždy o 2% zvýšit. Výbor pro obchod a cestovní ruch, výbor národohospodářský a výbor petiční, pro právní ochranu a bezpečnost naopak navrhují snížení klausule, a to v poměru 3-5-7 atd. Zpravodajové proto rozhodli, že vzhledem k tomu, že většina výborů navrhuje zachovat původní návrh, že tato záležitost nebude zahrnuta do společné zprávy***.“

Tamtéž.

681 Tamtéž.

682 Stenoprotokol, 31. schůze, část 6, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031006.htm

683 ***„…by bylo daleko demokratičtější, aby tam byly – to jsou ta procenta 3, 5 a 7, pro to bych chtěl zahorovat, že by to neznesnadňovalo přístup některých menších politických stran do parlamentu, že by v podstatě celý ten volební proces byl demokratičtější, že by se do parlamentu dostaly i menší strany, což zaboduje jistě, jak všichni uznáte, proti možnému budování nové totality***.“

Tamtéž.

684 Stenoprotokol, 31. schůze, část 7, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031007.htm

685 Poslanec Jan Kasal (KDU): „***Takže navrhujeme, a budou to dva návrhy, aby sněmovna hlasováním rozhodla o tom: 1. zdali každá další strana účastnící se voleb na kandidátce s jinou politickou stranou by vážila stejně, aby***

Žádný z těchto pozměňovacích návrhů další den při hlasování přijat nebyl.[686,687] Přijat byl sice pozměňovací návrh Jana Kasala, avšak v pozměněné podobě, který Jan Kasal předložil až v den hlasování. Pro samostatně kandidující subjekt se měla uplatnit 5% uzavírací klauzule, pro dvoučlenné koalice 6% uzavírací klauzule, pro tříčlenné koalice 7% uzavírací klauzule a pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice 8% uzavírací klauzule.[688] To vyvolalo neshody ohledně možnosti hlasovat o pozměňovacím návrhu Iva Palkosky. Problém spočíval v tom, že jeho pozměňovací návrh byl podán den před přijatým pozměňovacím návrhem Jana Kasala. Zatímco Ivo Palkoska namítal, že nejdříve se mělo hlasovat o jeho návrhu,[689] poslanec Michal Sedláček argumentoval, že přijatý návrh Jana Kasala byl jen změnou formulace již dříve podaných pozměňovacích návrhů.[690] Tento spor nakonec poslanci vyřešili opětovným otevřením rozpravy a revokací přijatého pozměňovacího návrhu Jana Kasala.[691] Znovu se hlasovalo o pozměňovacích návrzích Iva Palkosky, ty však nebyly přijaty. Pozměňovací návrh týkající se uzavíracích klauzulí, který byl nakonec přijat, byl podán až v nově otevřené rozpravě v den hlasování poslancem Miloslavem Výborným (KDU). Zachovával 5% uzavírací klauzuli pro samostatně kandidující subjekt. Pro dvoučlenné koalice zaváděl 7% uzavírací klauzuli, pro tříčlenné koalice 9% uzavírací klauzuli a pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice zaváděl 11% uzavírací klauzuli.[692] S těmito uzavíracími klauzulemi byla následně novela zákona o volbách do České národní rady přijata (poměrem 96 poslanců pro, 11 poslanců proti).[693]

Kdo je koalicí? Již první volby konané po přijetí uzavíracích klauzulí pro koalice v červnu 1992 poukázaly na nedokonalost zdánlivě jednoduché logiky, podle které by se

prostě nárůst. procent byl rovnoměrný. Pokud sněmovna rozhodne, že by to bylo spravedlivé, tak navrhujeme, aby bylo hlasováno prvně o tom, aby ten nárůst činil za každou politickou stranu 2 %. V případě, že tento návrh neprojde, tak za každou politickou stranu jedno procento."
Stenoprotokol, 31. schůze, část 5, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031005.htm

686 Stenoprotokol, 31. schůze, část 16, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031016.htm

687 Stenoprotokol, 31. schůze, část 17, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031017.htm

688 Tamtéž.

689 „*Já se domnívám, že došlo k chybě ve hlasování, protože původní návrh pana poslance Kasala, jak je v pracovní pomůcce, neprošel. Ten další návrh, o kterém se hlasovalo, byl přednesen až dneska. To znamená, že já mám pořadí před ním a mělo by se napřed hlasovat o tom mém. (Potlesk v části sálu.)*"
Tamtéž.

690 „*Chtěl bych říci panu poslanci Palkoskovi, že pan místopředseda Kasal přednesl oba návrhy včera, pouze dnes provedl jejich právní formulaci. (Potlesk v části sálu.) Dohodli jsme se, že budeme hlasovat o návrhu pana poslance Kasala ze včerejška ve znění dnešní právní formulace*."
Tamtéž.

691 Stenoprotokol, 31. schůze, část 18, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031018.htm

692 Stenoprotokol, 31. schůze, část 19, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031019.htm

693 Stenoprotokol, 31. schůze, část 19, 20. 2. 1992 [online].

pro koalice měly uplatnit vyšší uzavírací klauzule. Zastoupení v České národní radě získaly tři koalice, avšak pouze dvě z nich byly koalicemi i formálně, a to Koalice ODS a KDS, složená ze dvou subjektů a Koalice Levý blok, taktéž složená ze dvou subjektů. Obě tyto koalice neměly s překonáním 7% uzavírací klauzule problém, první z nich ve volbách se ziskem 29,73 % hlasů voličů zvítězila, druhá z nich se se ziskem 14,05 % hlasů voličů umístila na druhém místě. Třetí koalice, Liberálně sociální unie, byla složena ze tří subjektů. I přes to, že nepřekročila 9% uzavírací klauzuli, získala jen 6,52 % hlasů voličů, byly politickým stranám v ní zastoupeným (Zemědělské straně, Československé straně socialistické a Straně zelených) přikázány mandáty.[694] Vojtěch Šimíček poukazuje na to, že prostor pro „obcházení" uzavíracích klauzulí pro koalice poskytovala sama právní úprava. Tehdejší právní úprava týkající se politických stran totiž umožňovala, aby členem politické strany či politického hnutí byla i právnická osoba. Liberálně sociální unie právě této možnosti využila, když pro účely voleb „*byla oficiálně zaregistrována jako politické hnutí s kolektivním členstvím*".[695]

Před dalšími volbami se k otázce, kdo je vlastně koalicí, vyjádřil i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. I. ÚS 127/96[696] posuzoval ústavnost rozhodnutí Ústřední volební komise o tom, že stěžovatelka – politická strana – bude ve volbách v roce 1996 posuzována jako koalice. Ústavní soud uvedl, že pod pojmem koalice mohou být rozuměny „*různé stupně vztahů od pouhé spolupráce mezi libovolnými stranami, přes užší či volnější propojení až k stupni spolu práce, který předchází sloučení takových stran*".[697] V případě volebních koalic pak byla klíčová absence právní úpravy této otázky. ZVP ani žádný další zákon neposkytoval žádnou definici volební koalice. Z žádného zákona neplynula ani pravomoc určitého orgánu rozhodovat o tom, zda subjekt je, nebo není koalicí. Dal za pravdu stěžovatelce a uvedl proto, že „*vytvoření koalice je – za současné právní úpravy – volní akt, tj. projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů*".[698]

I v současnosti právní řád definici volební koalice neobsahuje. A ačkoli, jak dále upozorňuje Vojtěch Šimíček, byla možnost právnických osob být členy politických stran zrušena, k „obcházení" uzavíracích klauzulí pro koalice docházelo i poté a dochází k nim i v současnosti. Stačí, když určitý subjekt zařadí na svou kandidátní listinu i členy jiných politických stran či hnutí.[699]

694 Volby do České národní rady konané ve dnech 5. – 6. 6. 1992 [online]. *Volby.cz*. [cit. 5. 3. 2022]. https://volby.cz/pls/cnr1992/u4
695 Šimíček. *Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?* 2015, s. 210.
696 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96.
697 Tamtéž.
698 Tamtéž.
699 Šimíček. *Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?* 2015, s. 211.

Návrh ZVP. Návrh nového volebního zákona (sněmovní tisk 1048),[700,701,702] byl Poslanecké sněmovně předložen v červnu 1994 skupinou poslanců v čele s Pavlem Hiršem (LSU)[703] především proto, aby volby do Poslanecké sněmovny neprobíhaly podle „formulačně i věcně překonaného zákona o volbách do orgánu části státu, který již neexistuje", a aby byl dán právní základ pro budoucí volby do Senátu.[704] Navrhovatelé neusilovali o změnu podoby volebního systému, návrh přebíral dosavadní podobu volebního systému do České národní rady, všechny uzavírací klauzule tak ponechával ve stejné výši.[705]

To přirozeně nebránilo několika poslancům podat pozměňovací návrhy na jejich změnu. Poslanec Antonín Hrazdíra (KSČM/Levý blok) navrhl jménem poslaneckého klubu Levý blok snížení výše všech uzavíracích klauzulí o 1 %, návrh však neodůvodnil. Naopak poslanec Oldřich Vrcha (SPR-RSČ) navrhl zvýšení uzavíracích klauzulí pro koalice ze 7 % na 9 %, z 9 % na 12 % a z 11 % na 15 %, návrh taktéž neodůvodnil.[706] Úplné zrušení všech uzavíracích klauzulí navrhl poslanec Dalibor Matulka (KSČM/Levý blok). Dle něj měla být pro zisk mandátu určující vůle voličů, nikoli určité „*přepočítání*".[707] Návrh poslance Antonína Hrazdíry však nebyl přijat,[708] o ostatních již nebylo možno hlasovat.[709,710] ZVP byl nakonec přijat (poměrem 104 poslanců, 48 proti)[711] s uzavíracími klauzulemi převzatými z předchozího volebního zákona.

700 Sněmovní tisk 1048, část 1, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800a.htm

701 Sněmovní tisk 1048, část 2, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800b.htm

702 Sněmovní tisk 1048, část 3, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800c.htm

703 Sněmovní tisk 1048, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=1048&O=1

704 Stenoprotokol, 34. schůze, část 9, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034009.htm#r17

705 Sněmovní tisk 1048, část 2, 1. volební období, 1992-1996 [online].

706 Stenoprotokol, 34. schůze, část 10, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034010.htm

707 „***Domnívám se, že volič, dá-li hlas nějaké straně a je-li těch hlasů dostatek na to, aby to vydalo, byť třeba na jeden jediný poslanecký mandát, vůle voliče budiž vůlí nejbližší. Nechť se ve sněmovně nenalézají poslanci, kteří nebyli zvoleni, ale kteří byli přepočítáni jen proto, že v nějaké straně dosáhli nějakých procent, a tudíž se to přepočetlo ve prospěch někoho jiného. Nevím, jak vy, ale domnívám se, že mnozí z nás mohou cítit, že sem do této sněmovny díky volební klauzuli nebyli zvoleni, ale přepočítáni. Prostě se přepočetl počet hlasů voličů a jsme zde někteří, které si tu nikdo nepřál, ale byli jsme sem přepočteni***."
Tamtéž.

708 Stenoprotokol, 34. schůze, část 17, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034017.htm#r22

709 Stenoprotokol, 34. schůze, část 18, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034018.htm

710 Stenoprotokol, 34. schůze, část 19, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034019.htm

711 Tamtéž.

První přezkum ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVP. Již po formálně prvních volbách do Poslanecké sněmovny na přelomu května a června 1996 se Ústavní soud vyjádřil k otázce ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVP. Ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení některých ustanovení[712] ZVP včetně 5% uzavírací klauzule podala politická strana Demokratická unie. Ta v daných volbách obdržela 169 796 hlasů voličů, tedy 2,80 %,[713] nezískala tedy potřebných 5 % hlasů ke vstupu do skrutinia. Argumentovala, že 5% uzavírací klauzule zasáhla jak do aktivního volebního práva jejích voličů, tak do pasivního volebního práva jejích pěti kandidátů, kterým by byl přikázán mandát, pokud by se 5% uzavírací klauzule neuplatňovala. Byl jí porušen především princip rovného volebního práva, „*rovné podmínky přístupu k voleným funkcím*" a „*systém poměrného zastoupení*".[714] Jelikož se měl Ústavní soud vůbec poprvé vyjádřit nejen k ústavnosti konkrétní uzavírací klauzule, ale i k principu rovného volebního práva a zásadám poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, věnoval se nejdříve (více či méně úspěšně) obecnému vymezení těchto ústavních kautel (viz výše). Uzavírací klauzule nepředstavovala a priori neospravedlnitelné omezení principu rovného volebního práva, stejně tak bylo přípustné jí, jako určitým integračním stimulem, za určitých okolností narušit „neomezené" poměrné zastoupení. Ústavní soud přisvědčil stěžovatelce, že 5% uzavírací klauzule opravdu „*odporuje exaktní rovnosti volebního práva*" a vytváří „*skutečnou disproporci, která není sama o sobě spravedlivá*".[715] Avšak podle něj bylo možné existenci této konkrétní uzavírací klauzule ospravedlnit, neboť byla
„*minimálně nezbytným opatřením, které je nutné pro vytvoření Poslanecké sněmovny schopné jednat, přijímat svá rozhodnutí a plnit své zákonodárné funkce, jakož i založit většinu, o niž by se vláda mohla politicky opřít*".[716] Ústavní soud k tomuto závěru došel především na základě zhodnocení podoby tehdejšího stranického systému. Ten byl produktem relativně krátkého vývoje nové demokracie a nebyl zatím jasně strukturovaný ani dostatečně stabilní. V případě uplatnění „neomezeného" poměrného zastoupení by vládní koalici musel tvořit dvojnásobný počet subjektů, což vedlo Ústavní soud, s ohledem na historické zkušenosti v jiných zemích, k určitým „*obavám a skepsi*".[717] Jelikož navíc 5% uzavírací klauzule v ZVP „nezkreslovala proporcionalitu politické reprezentace natolik, aby se toto zkreslení stalo disproporcí", rozhodl se stěžovatelce nevyhovět a její podání zamítl.[718]

712 §§ 49 odst. 2, 3 a 4, 50 odst. 1 v části "které postoupily do prvního skrutinia" a 51 odst. 2, s výjimkou poslední věty, ZVP.
Nález Pl. ÚS 25/96.
713 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 31. 5. – 1. 6. 1996. Celkové výsledky hlasování [online]. *Volby.cz*. [cit. 6. 3. 2022]. https://volby.cz/pls/ps1996/u4
714 Nález Pl. ÚS 25/96.
715 Tamtéž.
716 Tamtéž.
717 Nález Pl. ÚS 25/96.
718 Tamtéž.

Uzavírací klauzule v tzv. opozičně-smluvní volební reformě. Aditivní uzavírací klauzule pro koalice byly velmi známým prvkem volebního systému přijatého v rámci tzv. opozičně-smluvní volební reformy, novely ZVP, jejíž návrh byl vládou Miloše Zemana (ČSSD, 1998-2002) Poslanecké sněmovně předložen v březnu 2000.[719] Zprvu se o nich příliš nedebatovalo, což je zapříčiněno způsobem, jakým byly do návrhu novely ZVP zavedeny. Zvýšení výše uzavíracích klauzulí pro koalice nevyplývalo jak z Dohody č. o základních parametrech změny volebního systému,[720] prvního dokumentu obsahujícím konkrétnější podobu navrhovaného volebního systému, tak ani ze samotného návrhu novely ZVP (sněmovní tisk 585/0).[721] Aditivní uzavírací klauzule pro koalice, tedy 10% uzavírací klauzule pro dvoučlenné koalice, 15% uzavírací klauzule pro tříčlenné koalice a 20% uzavírací klauzule pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice, byly do návrhu novely ZVP zavedeny přijetím pozměňovacího návrhu poslance Jana Vidíma (ODS),[722] podaného v podrobné rozpravě druhého čtení.[723]

Tzv. opozičně-smluvní volební reforma v Poslanecké sněmovně. Ačkoli zástupce navrhovatelky ministr vnitra Stanislav Gross (ČSSD) ve svém úvodním slově na počátku prvního čtení v dubnu 2000 představil návrh novely ZVP především ve světle navrhovaných změn organizačně-technického charakteru,[724] debata se velmi rychle přesunula k jeho „politické dimenzi" - rozpravám v prvním a druhém čtení zcela dominovala otázka navrhované změny volebního systému – zvýšení počtu volebních obvodů na 35 a zavedení „vyrovnávacího" volebního dělitele D´Hondt. Jednotlivé vystoupivší poslance bylo možno zařadit do dvou bloků podle zastávaného postoje k navrhovanému volebnímu systému. Jeho obhájci zdůrazňovali především nutnost prostřednictvím volebního systému napomoci vytváření většinových vlád, hájili jeho poměrný charakter a odmítali nařčení ze snahy vyloučit z politické soutěže malé subjekty. Jeho odpůrci zdůrazňovali opak, tedy že navrhovaný systém již nenaplňoval poměrné zastoupení a vylučoval z volební soutěže malé subjekty. Ačkoli v těchto debatách na uzavírací klauzule pro koalice přirozeně zatím nedošlo, obhájci navrhovaného volebního systému poukazovali na to, že za účelem vytváření stabilnějších vlád byla vlastně na

719 Sněmovní tisk 585, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=585

720 Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [online].

721 Sněmovní tisk 585/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=0

722 Stenoprotokol, 25. schůze, část 304, 26. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025304.htm

723 Stenoprotokol, 25. schůze, část 140, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025140.htm#r6

724 Stenoprotokol, 24. schůze, část 83, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/024schuz/s024083.htm#r1

počátku 90. let 20. století přijata i 5% uzavírací klauzule.[725,726] Sám předseda vlády Miloš Zeman (ČSSD), pro kterého návrh novely ZVP představoval „*výzvu k politickému sebevědomí*“[727] a „*překonání politické blbé nálady*“,[728] upozornil, že mnoho „*sympatických celků a uskupení*“,[729] jako např. Strana přátel piva nebo Nezávislá erotická iniciativa, nezískalo v Poslanecké sněmovně zastoupení právě kvůli 5% uzavírací klauzuli. Nedovedl si však již představit, „*proč by pivaři měli mít nutně svoji politickou reprezentaci*“.[730] I přes vážné námitky odpůrců navrhovaného volebního systému byl návrh novely ZVP i s aditivními klauzulemi pro koalice, proti kterým ve třetím čtení nevystoupil žádný poslanec, Poslaneckou sněmovnou v květnu 2000 schválen (poměrem 117 poslanců pro, 45 poslanců proti).[731]

Tzv. opozičně-smluvní volební reforma v Senátu. Stejně jako v Poslanecké sněmovně, byla i následná senátní debata v červnu 2000 ohledně tzv. opozičně-smluvního volebního systému značně polarizovaná. Všechny tři výbory, které návrh projednávaly, jej doporučily zamítnout (senátní tisky č. 268/1, 268/2, 268/3),[732,733,734] avšak, jak uvedl zpravodaj ústavně-právního výboru senátor Jiří Vyvadil (ČSSD), jednání v něm bylo velmi krátké, protože se senátoři rozhodli hloubkovou analýzu návrhu stran jeho potenciálních ústavních problémů ponechat na plenární schůzi. Stejně tak, jak uvedl zpravodaj výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost senátor Michael Žantovský (US-ODA), neprojednával tento

725 Zdeněk Jičínský: „***Když kritizujeme, přece jen bychom měli více vážit některé závěry, protože znalost systémů volebních a znalost systému poměrného zastoupení ukazuje, že tyto systémy v jejich konkrétním provedení se různě liší a že zejména po druhé světové válce, po zkušenostech s křehkostí parlamentní demokracie v meziválečném období, se i volební systémy upravovaly tak, aby více garantovaly politickou stabilitu, aby více umožňovaly vytváření stabilnějších vlád. Takže některé tyto poznatky nemůžeme ignorovat. Brali jsme je v úvahu už na jaře 1990, když se přijímal první volební zákon, který v podstatě zůstává v platnosti v základních rysech až do dneška. Proto jsme tehdy také zavedli 5% klauzuli, abychom omezili roztříštěnost parlamentní scény, která není prospěšná efektivnímu fungování parlamentní demokracie včetně možnosti vytvoření pevnější vlády***.“ Stenoprotokol, 25. schůze, část 135, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025135.htm

726 Předseda vlády Miloš Zeman (ČSSD): „***…již v dosavadním volebním systému zcela logicky existuje pětiprocentní uzavírací klauzule, která dává nulovou váhu představitelům těch stran, které ve volbách nezískají alespoň 5 % důvěry voličů***.“
Stenoprotokol, 25. schůze, část 136, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025136.htm

727 Stenoprotokol, 25. schůze, část 137, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025137.htm

728 Tamtéž.

729 Stenoprotokol, 25. schůze, část 136, 19. 5. 2000 [online].

730 Tamtéž.

731 406. hlasování, 25. schůze, 26. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=18836

732 Senátní tisk č. 268/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=9003

733 Senátní tisk č. 268/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=15640

734 Senátní tisk č. 268/3, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=15932

výbor vůbec ony „*nejkontroverznější politické aspekty*“[735] návrhu novely ZVP a jeho zamítnutí doporučil z jiných důvodů. Hlavní debata se tak opravdu vedla na plénu Senátu. Vystoupili v ní především senátoři odmítající návrh nového volebního systému. Své námitky směřovali především vůči „duchu zákona“. Když už se vyjadřovali ke konkrétním prvkům navrhovaného volebního systému, kritizovali především navrhovanou volební formuli a zvýšení počtu volebních obvodů. Poznámky k aditivním uzavíracím klauzulím pro koalice vzneslo jen několik senátorů.[736]

Jako první se k nim vyjádřil předseda senátorského klubu ODS senátor Mirek Topolánek (ODS), který se rozhodl vyvrátit „*mýtus*“, že tyto uzavírací klauzule vytváří odlišné prostředí pro různé subjekty. Naopak mělo jít o narovnání podmínek volební soutěže, nebylo totiž „*přece možné, aby se strany spojily k tomu, že, obrazně řečeno, podlezou laťku, kterou jiní musí přeskočit*“.[737] Pokud samostatně kandidující subjekt musel překročit 5% uzavírací klauzuli, bylo dle něj logické, aby pro čtyřčlennou koalici byla stanovena 20% uzavírací klauzule. Dále poukázal i na praxi obcházení uzavíracích klauzulí pro koalice.[738] S jeho argumentem o logice násobení výše uzavírací klauzule však nesouhlasil senátor František Kroupa (KDU-ČSL), neboť by případná 20členná koalice musela získat 100 % hlasů.[739] Podle senátora Jiřího Stodůlky (KDU-ČSL) byly aditivní uzavírací klauzule zavedeny „*po mečiarovsku*“.[740] Místopředseda vlády senátor Pavel Rychetský (ČSSD) pak sice označil uzavírací klauzule pro koalice za jeden ze tří důvodů vedoucích k „*emocionálním výkřikům*“ odpůrců navrhovaného volebního systému. Výhrady vůči nim však měl do určité míry za opodstatněné, především kvůli tomu, že je považoval za zbytečné, neboť „*D'Hondtův volební systém*“ určitou klauzuli produkoval sám o sobě.[741,742] Někteří senátoři vznesli poznámky

735 Stenozáznam, 20. schůze, 23. 6. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psse-nat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1945&T=268#st268

736 Tamtéž.

737 Tamtéž.

738 „***Koaliční praxe v České republice navíc prokázala, že takto vzniklá spojenectví měla obvykle pouze účelové a nikoli programové základy, viz např. Levý blok, Liberálně-sociální unie nebo nověji třeba Unie pro Prahu.***“ Tamtéž.

739 „***K jeho vystoupení si dovolím položit otázku. Opravdu rozhoduje počet hlasů, anebo počet hlasů upravovaný umným způsobem k počtu procent potřebných pro skrutinium pro koalice. Opravdu je to tak, že se násobí 5 % počtem stran v koalici? To musí potom dvacetičlenná koalice získat 100 % hlasů? Ptám se klubu ODS, jehož jménem ta slova byla řečena***.“
Tamtéž.

740 Tamtéž.

741 „***Abych to hned doplnil, proč si myslím, že tady lze předloženou osnovu kritizovat, tak proto, že je to zbytečné. 20% aditivní kvorum zde nemá žádnou zvláštní funkci, protože přecházíme na D'Hondtův volební systém, kterým se volí v celé Evropě, do Evropského parlamentu ve většině zemí, a ten si generuje sám klauzuli, ten nepotřebuje, aby mu zákon nějakou stanovil***.“
Tamtéž.

742 Pozn. aut.: Určitou klauzuli ve smyslu přirozeného prahu produkuje každý volební systém poměrného zastoupení, na jeho výši má však vliv především velikost volebního obvodu, volební formule již méně. V kontextu navrhovaného volebního systému by mělo na „přirozenou klauzuli“ nejvyšší vliv zvýšení počtu volebních obvodů na 35, méně již modifikovaný volební dělitel D'Hondt.

též ke „klasické“ 5% uzavírací klauzuli. Na její působení v kontextu zvýšení počtu volebních obvodů upozornil senátor Jiří Stodůlka (KDU-ČSL).[743] Senátor Daniel Kroupa (US-ODA) ve svých úvahách připomněl, že „*princip otevřenosti*“ volební soutěže byl porušen už počátkem 90. let 20. století jejím zavedením.[744] Místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí Jan Kavan (ČSSD) těmto úvahám oponoval, neboť bez uzavírací klauzule by vlády byly nestabilní.[745]

Obecnější poznámky směřované k onomu „duchu zákona“ vznášeli jak zastánci, tak odpůrci navrhovaného volebního systému. Z prvních to byl především Mirek Topolánek, který rozsáhle obhajoval model konkurenční demokracie a stejně tak relativní většinový volební systém, navrhovaný volební systém se dle něj tímto směrem vydával. Pavel Rychetský nabádal k tomu, aby úvahy některých senátorů o ústavnosti návrhu byly přenechány Ústavnímu soudu. Naopak mnoho vystoupivších senátorů návrh silnými slovy zcela zavrhlo. František Kroupa jej označil za „*nejvíce neseriózní návrh zákona*“, který „*vyhovuje pouze těm, kteří povýšili zisk maximální moci nad zájmy všech a pokoušejí se touto cestou přeměnit volební systém v hříčku mocenských smluv a voliče v nesvéprávné individuum, jehož hlasování je třeba korigovat mocichtivým matematickým přepočtem*“. Senátor Vladimír Zeman (ODS) jej označil za „*legislativní počin postrádající jakoukoliv smysluplnost*“ a „*dílko vhodné pro studenty politologie*“. Senátoři Michael Žantovský a Jitka Seitlová (US-ODA) a hovořili o „*podvodu na voličích*“ a „*podfuku*“, senátoři Václav Fischer (nez.) a Zuzana Roithová (KDU-ČSL) zase o „*aroganci moci*“. Senátor Jan Ruml (US-ODA) navrhl „*hodit ten zákon do koše*“,[746]

743 „***Nestačí tedy, aby noví kvalitní kandidáti podle argumentace premiéra Zemana obstáli v klání ve volebním kraji. Nutné je, aby současně jejich politická strana získala celostátně nejméně oněch 5 %.***“ Stenozáznam, 20. schůze, 23. 6. 2000 [online].

744 „***Předložený volební zákon se snaží zabránit přepočítáváním hlasů přístupu do Parlamentu, do parlamentního dialogu menšinovým názorům. A to je prostě holý fakt. Musím připustit, že k porušení onoho principu otevřenosti došlo již dříve. Již na počátku roku 1990, kdy se připravoval volební zákon a kdy padlo rozhodnutí v tehdejším Občanském fóru, že má jít o zákon poměrný, již tehdy se vynořil požadavek pětiprocentní klausule. A musíme popravdě přiznat, že tento požadavek jde proti duchu otevřenosti a volné soutěže politických stran. Argument, proč byl tehdy přijat, vycházel ze dvou zkušeností. Ta první byla zkušenost Výmarské republiky, kdy ona volná soutěž politických stran přerostla v chaos a vytvořila podmínky pro nástup nacionálně socialistické strany a nástup totality nacistické. Německo, které se poučilo z této zkušenosti, aplikovalo pětiprocentní klausuli, a ta spolu s kancléřským principem v Ústavě, tedy s principem, který umožňuje odvolat kancléře pouze volbou nového, vedl ke stabilizaci německé politické scény a v zemi, která byla považována, či v národě, který byl považován za národ se sklonem k nedemokratickým totalitním politickým proudům, se podařilo po 50 let a více udržet demokracii a svobodnou společnost. Druhým důvodem byla situace České republiky v roce 1990, kdy se vyrojilo několik desítek politických stran, které hledaly uplatnění na politické scéně. A kdy se hledal způsob, jakým zabránit chaosu v Parlamentu. Zda je pětiprocentní klausule, uzavírajícím demokratickým či nedemokratickým principem, ponechám úsudku každého z vás.***“
Tamtéž.

745 „***Jeden z mých předřečníků před několika hodinami zde hovořil o pětiprocentní klauzuli. Pokud jsem mu dobře rozuměl, považoval tuto klauzuli za něco nedemokratického. Absence pětiprocentní klauzule či podobné klauzule v historii zcela jistě v mnoha zemích (těch precedentů je mnoho) by vedla k zcela nestabilním vládám, které nebyly schopny plnit svou roli***.“
Tamtéž.

746 Tamtéž.

avšak k tomu nakonec nedošlo, neboť senátoři novelu ZVP schválili (poměrem senátorů 40 pro, 38 senátorů proti).[747]

Veto prezidenta republiky. Již zmíněné „*zahřívací kolo před nástupem Ústavního soudu*“[748] představovalo veto prezidenta Václava Havla (sněmovní tisk 585/5).[749] Zavedení „*sčítacího modelu*“ uzavíracích klauzulí pro koalice vnímal jako zcela účelový krok oslabující princip politické plurality. Tento krok navíc vůbec nemusel napomoci integraci jednotlivých politických stran, jako tomu bylo v případě nižších uzavíracích klauzulí pro koalice před přijetím ZVP. Naopak obava z neúspěchu mohla jednotlivé politické strany od vzájemné spolupráce odrazovat.[750] Veto prezidenta však poslanci přehlasovali a novelu ZVP na své schůzi v červenci 2000 schválili (poměrem 124 poslanců pro, 4 poslanci proti).[751]

První přezkum ústavnosti uzavíracích klauzulí pro koalice: nález Pl. ÚS 42/2000. Václav Havel se ve svém návrhu stran uzavíracích klauzulí pro koalice nejprve vyjádřil k samotnému účelu vytváření koalic. Podle něj volná soutěž politických stran, na které byla založena moderní demokracie, odrážela její pluralistickou povahu. Aby i menší politické subjekty, které dosud zastoupení v Poslanecké sněmovně nezískaly, jej získat mohly, umožňoval právní řád vytvářet volební koalice. Tím, že se menšímu subjektu povedlo v důsledku spojení ve volební koalici získat parlamentní zastoupení, byly do práce parlamentu zapojeny i menšinové názorové směry. Utvoření koalice vysílalo voličům signál, že subjekty, které jí utvořily, jsou schopny dohody a spolupráce. Stát však musel být ve volební soutěži neutrální – musel respektovat rovnost šancí všech subjektů účastnících se této soutěže. Aditivní model uzavíracích klauzulí však nemohl hlavní účel koalic naplnit, neboť byl způsobilý větší subjekty od spolupráce s menšími spíše odradit. Stejně tak byl způsobilý vyvolat obavy z neúspěchu koalice ve voličích a od její volby je odradit. Z těchto důvodů představovala tato podoba uzavíracích klauzulí pro koalice protiústavní omezení volné soutěže politických stran a svobodné soutěže politických sil.[752]

Skupina senátorů ve svém návrhu vyšla z jiných argumentů než Václav Havel. Předně aditivní uzavírací klauzule napomáhaly společně s ostatními přijatými prvky volebního systému zvýhodnit silnější politické subjekty na úkor těch slabších. Z nálezu Pl. ÚS 25/96 pak

747 35. hlasování, 20. schůze, 23. 6. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psse-nat/hlasy?G=1052&O=2

748 Filip. *Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.*, 2004, s. 387.

749 Sněmovní tisk 585/5, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=113683

750 Tamtéž, s. 3.

751 294. hlasování, 26. schůze, 10. 7. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=19303

752 Špaček, L. Prezidentův návrh na zrušení části volebního zákona [online]. *iDNES*. 17. 7. 2000. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/prezidentuv-navrh-na-zruseni-casti-volebniho-zakona.A000717114155do- maci_

plynulo, že existence každé uzavírací klauzule musela být podmíněna závažnými důvody a být oním minimálním opatřením nutným k dosažení dostatečné míry integrace, která zaručuje akceschopnost a stabilitu voleného tělesa. Přijatý model klauzulí těmto závěrům odporoval, ostatně na příkladu Čtyřkoalice bylo možné demonstrovat, že na politické scéně již existoval subjekt schopný integrace. Podle ní měly být pro každou kandidátní listinu bez ohledu na to, kolik politických stran ji tvoří, uplatněny stejné podmínky. Z těchto důvodů představovala tato podoba uzavíracích klauzulí pro koalice protiústavní omezení volné soutěže politických stran a svobodné soutěže politických sil, principu rovného volebního práva, principu ochrany menšin a sdružovacího práva.[753]

Naopak Poslanecká sněmovna ústavnost aditivních uzavíracích klauzulí obhajovala. Pro dodržení ústavních požadavků volné soutěže polických stran a svobodné soutěže politických sil bylo určující, že právní řád umožňoval politickým stranám svobodně vznikat, účastnit se volební soutěže a případně se i integrovat v koalicích. Neexistoval však důvod, proč koalice zvýhodňovat. Pro dodržení rovných podmínek volební soutěže bylo naopak nutné, aby se její podmínky uplatnily pro všechny politické subjekty stejně a tyto podmínky byly předem známy. Aditivní model uzavíracích klauzulí byl přijat s cílem napomoci stabilizovat politický systém. Odmítla též argument Václava Havla o tom, že vytvoření koalice vysílalo voličům signál, že subjekty jí tvořící jsou schopny spolupráce. Takovým signálem mohlo totiž být nejen vytvoření koalice, ale např. i dohoda jednotlivých subjektů o povolební spolupráci. Aditivní model uzavíracích klauzulí požadavky plynoucí z ústavního pořádku neporušil.[754]

Je ústavněprávní notorietou, že Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 42/2000 aditivní model uzavíracích klauzulí pro koalice nezrušil, a to nejen proto, že se ve volbách do Poslanecké sněmovny uplatňoval po další dvě dekády až do jeho zrušení nálezem Pl. ÚS 44/17, ale též proto, že tato konkrétní část daného nálezu byla jednak podrobena odborné kritice a dále k ní čtyř ústavní soudci uplatnili odlišná stanoviska. Mimo jiné o tato odlišná stanoviska se opírala argumentace navrhovatelky v návrhu vedoucímu k nálezu Pl. ÚS 44/17.[755]

V nálezu Pl. ÚS 42/2000 se Ústavní soud nejdříve vypořádal s ustanoveními ZVP, které se dotýkaly nové volební formule a nových volebních obvodů, tato ustanovení jako protiústavní zrušil. Následně se vyjádřil k aditivnímu modelu uzavíracích klauzulí pro koalice. Konstatoval, že Ústava o vytváření volebních koalic žádné ustanovení neobsahuje a jejich úprava je tak přenechána ZVP. Přijatý aditivní model uzavíracích klauzulí se kvůli tomu, že nijak nezmírňoval podmínky pro koalice, jevil jako postrádající funkci. S ohledem na to, že

753 Nález Pl. ÚS 44/17.
754 Tamtéž.
755 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. *Starostové a nezávislí.* [cit. 7. 3. 2022]. https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/Navhrnaprezkum.pdf s. 2, 4, 14.

navyšování výše uzavírací klauzule končilo u čtyřčlenných koalic, se navíc jevil i jako účelový. Avšak podle Ústavního soudu účelovost automaticky nezakládala protiústavnost. V různých evropských státech se navíc právní úprava koalic značně lišila. V Německu a v Estonsku bylo jejich vytváření výslovně zakázáno. Právní řády Maďarska a Nizozemí právní úpravu koalic neobsahovaly. V Polsku a na Slovensku bylo vytváření koalic povoleno a uplatnily se pro ně speciální uzavírací klauzule. Na základě této stručné argumentace, komparace a „*vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami*" Ústavní soud neshledal aditivní model uzavíracích klauzulí protiústavním a návrh Václava Havla v této části zamítl.[756]

Všem čtyřem odlišným stanoviskům k této části nálezu bylo společné odmítnutí závěru Ústavního soudu ohledně účelovosti. Ústavní soudci Ivana Janů a Pavel Varvařovský upozornili na to, že přičítání procent končí 20% uzavírací klauzulí pro čtyřčlennou koalici a dál již nepokračuje. Pavel Varvařovský podotkl, že kdyby na politické scéně existovala sedmikoalice, zřejmě by byla stanovena i 35% uzavírací klauzule. Ústavní soudce Antonín Procházka uvedl explicitně, že se jedná o zjevně účelové opatření namířené proti Čtyřkoalici. Tato účelovost byla podle něj natolik zjevná, že nebyla slučitelná s modelem materiálního právního státu. O ústavně nepřípustné účelové libovůli zákonodárce hovořil i ústavní soudce Vlastimil Ševčík. Ivana Janů navíc zkritizovala většinu Ústavního soudu v tom, že uzavírací klauzule pro koalice neposuzovala v kontextu ostatních napadených prvků volebního systému, ale odděleně. K samotným uzavíracím klauzulím pro koalice všichni čtyři disentující ústavní soudci poukázali na nezpůsobilost tohoto modelu uzavíracích klauzulí pro koalice naplnit jeden z účelů volebních koalic, kterým bylo napomoci politické integraci. Umožnění kandidatury koalic, či naopak její zákaz náležel do pravomoci zákonodárci. V případě, kdy jejich kandidaturu připustil, měl však zajistit, aby utvoření koalice mělo vůbec smysl. Ivana Janů a Vlastimil Ševčík poukázali na to, že umožnění vytváření koalic je určitým výrazem solidarity a ohledu k menším politickým subjektům, které by samostatně velmi pravděpodobně nedokázali uzavírací klauzuli překonat. Antonín Procházka se ztotožnil s jedním z argumentů Václava Havla, že daný model uzavíracích klauzulí pro koalice může být spíše kontraproduktivní v tom smyslu, že bude od vytváření koalic odrazovat, upozornil též na to, že pravděpodobně budou jednotlivé politické strany tyto uzavírací klauzule obcházet vytvářením skrytých koalic. Dle něj a dle Ivany Janů tento model uzavíracích klauzulí pro koalice vlastně „*negoval*" možnost je vůbec vytvářet. Ivana Janů navíc kritizovala, že jejich zavedení bylo v rozporu se závěry nálezu Pl. ÚS 25/96, podle kterého měly být

756 Nález Pl. ÚS 42/2000.

minimálním zásahem do rovnosti volebního práva. Podle těchto čtyř ústavních soudců tak měly být aditivní uzavírací klauzule pro koalice taktéž prohlášeny za protiústavní.[757]

Uzavírací klauzule pro koalice po nálezu Pl. ÚS 42/2000. Po zásahu Ústavního soudu měli volební zákonodárci přibližně rok (další řádné volby se měly konat nejpozději v polovině června 2002) na přijetí novely ZVP, která by doplnila nálezem Pl. ÚS 42/2000 zrušená ustanovení ZVP. V červnu 2001[758] předložila vláda Miloše Zemana v Poslanecké sněmovně návrh novely ZVP (sněmovní tisk 969/0),[759] který, jak jej představil v úvodu prvního čtení Stanislav Gross, „*vzešel z poznatků z předběžných politických jednání politických stran zastoupených v Parlamentu ČR*".[760] Dle něj však nemělo jít o návrh konečný, předpokládal další politická jednání i podávání pozměňovacích návrhů.[761] Poslanec Karel Kühnl (US) však uvedl, že „*vláda navrhla právě to, co chce navrhnout vláda*".[762] Výsledkem politických jednání dle něj „*bylo, že se buď budou otvírat věci, které nebyly zasaženy rozhodnutím Ústavního soudu, nebo nebudou*."[763] Zatímco návrh novely ZVP zcela logicky řešil otázku volební formule a volebních obvodů, neboť těchto prvků se zásah Ústavního soudu dotknul, uzavírací klauzule pro koalice návrh ponechal v jejich aditivní podobě. V obecné části důvodové zprávy se pouze uvádí, že pokud by politická jednání vedla k přesvědčení o nutnosti změnit i podobu uzavíracích klauzulí pro koalice, bylo by možné navrhnout změnu jejich výše na 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % pro tříčlenné koalice a 11 % pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice.[764] Právě otázku případné změny uzavíracích klauzulí tedy vláda nakonec neotevřela, rozhodli se jí proto otevřít někteří opoziční poslanci.

Projednávání návrhu novely ZVP v Poslanecké sněmovně. Zatímco se na plénu Poslanecké sněmovny téměř vůbec nedebatovalo o volební formuli či volebních obvodech, debata – lépe však výměna názorů ohledně uzavíracích klauzulí pro koalice – byla bohatější. Projednávání návrhu novely ZVP v Poslanecké sněmovně probíhalo víceméně bez

757 Odlišná stanoviska Antonína Procházky, Ivany Janů, Pavla Varvařovského a Vlastimila Ševčíka k nálezu Pl. ÚS 42/2000.

758 Sněmovní tisk 969, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=969

759 Sněmovní tisk 969/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=969&ct1=0

760 Stenoprotokol, 37. schůze, část 72, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037072.htm#r1

761 Tamtéž.

762 Tamtéž.

763 Tamtéž.

764 „***Druhý okruh otázek vyplynul z diskuse politických stran zastoupených v Parlamentu České republiky, vedených na základě zkušeností s průběhem posledních voleb konaných podle volebního zákona. Tato diskuse se týká především koncepce volebního dne a tzv. uzavírací klauzule pro koalice, přesto, že nutnost dosažení určitého procenta ze všech odevzdaných platných hlasů tak, jak ji volební zákon řeší, Ústavní soud neshledal ústavně nekonformní. Pokud by projednávání tohoto problému vyústilo v názor, že je třeba v tomto směru změnu provést, bylo by to do návrhu zákona nutné promítnout***."
Sněmovní tisk 969/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. s. 9.

problémů a bez debat až do „druhého“ druhého čtení[765] v listopadu 2001. Především zde otevřeli opoziční poslanci otázku uzavíracích klauzulí pro koalice.[766] V obecné rozpravě druhého čtení vystoupil jako třetí v pořadí poslanec Ivan Pilip (US) a důrazně požadoval, aby předkladatelka „*skutečně logicky a zásadně vysvětlila, proč hranice násobení požadovaných procent pro koalice končí právě u čtyř*“.[767] Podle něj existovaly dvě možná vysvětlení. Podle prvního byl jako výše uzavírací klauzule stanoven pětinásobek počtu subjektů v koalici. To by však vedlo k nesplnitelným požadavkům pro velmi početné koalice.[768] Podle druhého, aby se vláda vyhnula problémům, stanovila určitý strop. „*Shodou okolností, kterou nikdy nevysvětlila, si jako strop vybrala právě číslo 4, nikoliv tedy 2, 3, 5 nebo 7*,“ uvedl Ivan Pilip.[769] Tázal se, zda po blížícím se slučovacím sjezdu Demokratické unie nebude náhodou tento strop opět pozměněn.[770]

Na Ivana Pilipa vzápětí reagoval zpravodaj tisku poslanec Zdeněk Koudelka (ČSSD). Podezíral jej z toho, že návrh novely nečetl, neboť v něm o uzavírací klauzuli nebylo ani slovo (bylo, pozn. aut.). Navíc vláda jako předkladatelka nemohla zdůvodnit, proč byl u uzavíracích klauzulí pro koalice stanoven strop u počtu čtyř stran, protože toto opatření

765 Poslanci ve třetím čtení v říjnu 2001 vyhověli procedurálnímu návrhu poslance Miroslava Beneše na vrácení návrhu novely do druhého čtení, protože ve druhém čtení „*kvůli určitému zmatku nemohl zaznít jeden návrh*.“
Stenoprotokol, 39. schůze, část 251, 25. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039251.htm#r2
241. hlasování, 39. schůze, 25. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26625

766 Ještě dříve otevřeli opoziční poslanci otázku uzavíracích klauzulí pro koalice při projednávání návrhu novely ústavně právním výborem v říjnu 2001. Z usnesení výboru (sněmovní tisk 969/1), avšak vyplývá to ze slov Stanislava Grosse: „***Při projednávání návrhu zákona v prvním čtení ve výboru ústavně právním a legislativním odboru byly vzneseny pozměňovací návrhy, které se týkají zejména úpravy volebního dne a výše uzavírací klauzule***.“
Sněmovní tisk 969/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=969&ct1=1
Stenoprotokol, 39. schůze, část 38, 17. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039038.htm#r1

767 Stenoprotokol, 43. schůze, část 39, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043039.htm

768 „***Jedno je to, že by nikde nekončila. To by znamenalo, že koalice více stran by musela mít vždy pětinásobek, resp. požadované procento pro vstup do Parlamentu by byl počet stran krát pět. Bylo by to jistě zajímavé řešení, protože v evropském kontextu by to znamenalo například to, že Volební akce Solidarita, která vládla v Polsku v minulém volebním období, by musela mít asi 115 % hlasů, aby se vůbec dostala do Parlamentu***.“
Tamtéž.

769 Tamtéž.

770 „***Já bych proto opakovaně prostřednictvím pana předsedajícího požádal pana předkladatele, aby vysvětlil, proč strop pro koalice končí právě u čtyř. Jestli je to nějaký matematický důvod, případně jestli vzhledem k tomu, že tento víkend se koná sjezd Demokratické unie, který má být slučovací, máme očekávat ve druhém kole pozměňovací návrh, který např. dá práh pro vstup do sněmovny na 7 %, ale zato počet, u kterých končí násobení u koalic, stanoví na 3. Myslím, že to bylo také možné řešení a z hlediska obou stran smluvně opoziční smlouvy by byl koneckonců efekt velmi podobný, protože kvorum pro vstup do Parlamentu pro strany čtyřkoalice by bylo pak 21. Navrhuji tedy váženým kolegům, aby zvážili i takovou možnost řešení. Možná je škoda, že toto projednávání probíhá dnes. Je možné, kdyby probíhalo po této neděli, že bychom se nějakého takovéhoto pozměňovacího návrhu mohli dočkat***.“
Tamtéž.

nepocházelo z vlády, ale jako pozměňovací návrh jej vznesl poslanec (Jan Vidím). O věci již navíc rozhodl Ústavní soud, který tento model uzavíracích klauzulí pro koalice shledal ústavně konformním. Na závěr svého vystoupení „*zdůraznil to, že tento návrh zákona se o uzavírací klauzuli vůbec nezmiňuje*“ (zmiňoval, pozn. aut.).[771] Na vystoupení Ivana Pilipa z obecné rozpravy navázal v podrobné rozpravě místopředseda Poslanecké sněmovny Ivan Langer (ODS), který objasnil logiku uzavíracích klauzulí pro koalice následovně: „*Učili nás každého od první třídy základní školy, že 1 x 5 je 5, 2 x 5 je 10, 3 x 5 je 15, 4 x 5 je 20*.“[772]

S prvním pozměňovacím návrhem týkajícím se uzavíracích klauzulí vystoupil poslanec Jan Kasal (KDU-ČSL), který odkázal na „*velice pozoruhodná a možná inspirující*“[773] odlišná stanoviska čtyř ústavních soudců a podal pozměňovací návrhy, první na zrušení uzavíracích klauzulí pro koalice, druhý alternativní na snížení jejich výše buď na 7 % pro dvoučlennou koalici, 9 % pro tříčlennou koalici, 11 % pro čtyřčlennou koalici, 13 % pro pětičlennou koalici atd., anebo na 9 % pro dvoučlennou koalici, 12 % pro tříčlennou koalici, 14 % pro čtyřčlennou koalici, 15 % pro pětičlennou koalici a dále měla být výše uzavírací klauzule zvyšována o 1 % s každým dalším subjektem v koalici.[774] Další pozměňovací návrh podal poslanec Václav Exner, který navrhl „*radikální řešení*“[775] – zrušení naprosto všech uzavíracích klauzulí, alternativně navrhl i méně radikální řešení.[776] Alternativní pozměňovací návrh k jednomu z pozměňovacích návrhů Jana Kasala podal poslanec Miroslav Beneš (ODS).[777] Ani jeden těchto pozměňovacích návrhů však nebyl přijat,[778] návrh novely ZVP

771 Stenoprotokol, 43. schůze, část 39, 28. 11. 2001 [online].

772 Tamtéž.

773 Stenoprotokol, 43. schůze, část 40, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043040.htm

774 Tamtéž.

775 Stenoprotokol, 43. schůze, část 43, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043043.htm

776 „***Kdyby k tomu nebyla vůle, potom bych rád navrhl ještě dvě varianty snížení potřebných hranic pro vstup do Poslanecké sněmovny, a to takto: Ve variantě A v § 49 odst. 1 písm. a) 5 % nahradit 3 %; písm. b) 10 % nahradit 5 %; písm. c) 15 % nahradit 7 %; písm. d) 20 % nahradit 9 %. Ve variantě B ve stejném paragrafu a stejném odstavci v písm. a) 5 % nahradit 3 %; v písm. b) 10 % nahradit 6 %; v písm. c) 15 % nahradit 9 %; v písm. d) 20 % nahradit 12 %***.
Tamtéž.

777 „***Protože jsem vnímal návrh pana poslance Kasala jako návrh, který označil za kompromisní, dovolím si ještě jednou předložit protinávrh do těch jednání, která nyní budou následovat. Protinávrh je takový, že v § 49, kde se hovoří o oněch násobcích při n-koalicích, si místo číslovek, které má pan poslanec Kasal 5, 9, 12, 14 a plus 1 za další koalice, dovoluji navrhnout čísla 5, 9, 13, 17 a plus 2. Jenom vysvětlení. Znamená to, že čtyřkoalice by potřebovala nikoli 20 %, tak jako kdyby kandidovaly čtyři strany, ale 17 %. Kdyby kandidovala tříkoalice, nepotřebovala by 3 x 5 procent, ale 13 %. Kdyby náhodou došlo k nějaké změně, že by třeba kandidovala pětikoalice, neboť by se ukázalo, že je možné více, než máme zatím historickou zkušenost v naší demokratické zemi, že je tedy možné více než čtyřkoalice, tak v případě této změny by za každou další stranu přibývala další 2 %***.“ Tamtéž

778 Stenoprotokol, 43. schůze, část 397, 13. 12. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043397.htm

tak byl v Poslanecké sněmovně schválen bez změny uzavíracích klauzulí (poměrem 151 poslanců pro, 9 poslanců proti).[779]

Projednávání návrhu novely ZVP v Senátu. Poslanecká sněmovna postoupila Senátu návrh novely ZVP v prosinci 2001. Na rozdíl od návrhu tzv. opozičně-smluvního volebního systému byl tento návrh všemi výbory, které jej projednávaly, doporučen ke schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (senátní tisky č. 167/1, 167/2, 167/3).[780,781,782] Též jednotlivá vystoupení senátorů na plénu Senátu v lednu 2002 byla oproti projednávání návrhu tzv. opozičně-smluvního volebního systému klidnější. Někteří senátoři s navrženým volebním systémem, nejen však s ním, stále nebyli spokojeni. Na plénu své lehce kritické poznámky k nevyřešenému problému v podobě aditivního modelu uzavíracích klauzulí pro koalice vznesli senátoři Jiří Stodůlka,[783] František Kroupa[784] a senátor Edvard Outrata (Čtyřkoalice/ÚS).[785] Jak ale uvedl Stanislav Gross,[786] podle Ústavního

779 352. hlasování, 43. schůze, 13. 12. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=27486

780 Senátní tisk č. 167/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=16665

781 Senátní tisk č. 167/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17489

782 Senátní tisk č. 167/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17762

783 „***Je velmi problematická ta hranice 5 % a následujících 5 % pro každou další stranu tvořící volební koalici. Toto téma by bylo velmi vděčné na rozvíjení zde v Senátu a vím, že z této strany, vlastně z obou stran toho politického rozvrstvení v Senátu, bych slyšel hlasy, že každá strana má mít 5 %, jinak nemá co pohledávat na politické mapě a ti, kdo chtějí nést politické trpaslíky na svých bedrech, nechť to odnášejí. Na druhou stranu se to příčí i tomu, že žádný zákon u nás nezakazuje volební koalice, kromě zákona volebního. Takto to lze totiž také vykládat***.“ Stenozáznam, 13. schůze, 17. 1. 2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=136&T=167#st167

784 „***Mám konkrétně na mysli vstupní klauzule pro koalice, což je problém také silově prosazený, problém, který ale budiž spravedlivě řečeno, nenašel v Ústavním soudu tolik odpůrců, aby byl ze zákona vyškrtnut. Přesto se obávám, že prosazovaná hranice 5, 10, 15, 20 % u dvou, tří, čtyřčlenných a vícečlenných koalic, je nad úroveň toho, aby politické strany se zeptaly voličů, jaký je jejich názor a je zcela jednoznačně pod úroveň toho, v jaké rovině by měla být ochota politických stran vůli voličů respektovat***.“
Tamtéž.

785 „***To sčítání procent u koalic vytváří situaci, ve které je zcela možné, aby pětina hlasů byla zahozena. To není legrace, to není nějaké hraní si s procenty atd. My přece musíme mít zákon, ve kterém více méně to, jak voliči volí, bude reprezentováno v zákonodárných sborech***.“
Tamtéž.

786 „***K další diskusi, a to koalicím pět, deset, patnáct, dvacet procent, jak to tady zaznívalo. Nebudu komentovat jednotlivá vystoupení, ale je to opravdu věc politická, protože v návrhu pro Ústavní soud prezident republiky tuto věc zpochybnil, nálezem Ústavního soudu nebylo prezidentu republiky vyhověno v napadení této věci, to znamená, že v rozporu s Ústavou tato věc není. Jinou věcí je, jak to posoudíme politicky, jestli to je, nebo není vhodné. To je záležitost, která může být diskutována někdy příště, ale jenom bych se zastavil u argumentu, který tady uvedl pan senátor Outrata, že není normální, aby mohlo propadnout 20 % hlasů. Jaký je rozdíl mezi propadnutými 20 % hlasů a propadnutými 13, 15 % hlasů, což jsou normální hlasy, které propadají v kterýchkoliv jiných volbách. Vzpomeňte si na volby v r. 1990, kdy propadlo obrovské množství hlasů a nikomu to nevadilo. V každých jiných volbách propadá více než 10 % hlasů a také to nikomu nevadí. Jenom bych chtěl, abychom měřili stejným metrem, byť samozřejmě 15 je méně než 20. Tuto logiku přijímám***.“
Tamtéž.

soudu „*v rozporu s Ústavou tato věc není*“, a proto „*je to opravdu věc politická*“.[787] Po schválení návrhu novely ZVP (poměrem 52 senátorů pro, 8 senátorů proti),[788] byl zákon doručen prezidentu republiky Václavu Havlovi k podepsání. Na konci ledna 2002 byl jako zákon č. 37/2002 Sb. vyhlášen ve Sbírce zákonů.[789] Tímto zákonem tedy byly vyplněny mezery v právní úpravě voleb do Poslanecké sněmovny vzniklé v důsledku nálezu Pl. ÚS 42/2000.

Uzavírací klauzule pro koalice v senátním návrhu novely ZVP. Vládní návrh novely ZVP nebyl jediným, který poslanci a senátoři po nálezu Pl. ÚS 42/2000 projednávali. Zatímco vládní návrh novely ZVP byl Poslanecké sněmovně předložen v červnu 2001,[790] ve stejnou dobu předložila Senátu skupina senátorů návrh senátního návrhu novely ZVP (senátní tisk č. 77/0),[791] který zcela rušil uzavírací klauzule pro koalice, pro všechny kandidující subjekty ponechával 5% uzavírací klauzuli. Podle zvláštní části důvodové zprávy bylo účelem navrhované změny zavést nový přístup ke koalicím tím, že budou mít možnost získat zastoupení v Poslanecké sněmovně za stejných podmínek jako ostatní strany, čímž měl být zároveň posílen výkon aktivního i pasivního volebního práva občanů. Návrh novely ZVP měl být „v *ostrém protikladu k tomu, co bylo obsahem účelového a protiústavního zákona č. 340/2000 Sb*“.[792]

Při projednávání návrhu na plénu Senátu v srpnu 2001 odmítla tvrzení ohledně posílení výkonu volebního práva senátorka Dagmar Lastovecká (ODS), v duchu této argumentace by navrhovatelé totiž museli navrhnout i zrušení 5% uzavírací klauzule.[793] Model aditivních uzavíracích klauzulí naopak hájila, protože pokud už volební zákon vytváření koalic umožnoval, neměly být diskriminovány, ale ani zvýhodňovány.[794] Kritiku k návrhu zrušit uzavírací klauzule pro koalice vyslovil senátor Richard Falbr (ČSSD), který „*označil návrh*

787 Stenozáznam, 13. schůze, 17. 1. 2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022].

788 32. hlasování, 13. schůze, 17. 1. 2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=2237&O=3

789 Sněmovní tisk 969, 3. volební období, 1998-2002 [online].

790 Tamtéž.

791 Senátní tisk č. 77/0, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=1281

792 Tamtéž.

793 „*Neobstojí podle mého názoru ani argumentace v důvodové zprávě o plné realizaci volebního práva všech občanů. Tomu totiž brání sama uzavírací klauzule a ve smyslu této argumentace by potom mělo být navrženo její úplné zrušení. Důsledek by ovšem byl stejný, podle mne nepřijatelný, a to alespoň z hlediska minimální politické stability*.“
Stenozáznam, 9. schůze, 8. 8. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=144&T=77#st77

794 „***Co se týče § 49, odst. 1, tedy stanovení pětiprocentní hranice pro strany a koalice. Ústava ani Listina práv a svobod neznají pojem koalice politických stran nebo hnutí a prostor pro úpravu je tedy vlastně pro zákonodárce neomezený, a to až po možnost zákazu sdružování do volebních koalic. Pokud je ovšem zákonem možnost připouštěna, nesmí být jistě koalice diskriminovány. Není na druhé straně ani důvod pro to, aby byly zvýhodňovány. Vytváření širokých koalic z mnoha malých politických subjektů bude mít totiž opět nežádoucí účinky, o nichž se zmiňuje i nález Ústavního soudu, tj. roztříštěnost politického spektra v PS***.“
Tamtéž.

zákona za zbytečný a v některých navrhovaných ustanoveních za provokační“.[795] Zástupce navrhovatelů senátor Milan Šimonovský (KDU-ČSL) měl otázku koalic jako takových za otevřenou,[796] stejně tak byl otevřený diskuzím o podobě uzavíracích klauzulí pro koalice.[797] Návrh na jejich úplné zrušení však hájil kvůli přesvědčení, že volební soutěž by měla být omezena jen minimálně a takovým minimálním opatřením již byla 5% uzavírací klauzule.[798] K návrhu zrušit uzavírací klauzule pro koalice přistoupily odlišně i jednotlivé výbory projednávající návrh novely ZVP. Zatímco členové ústavně-právního výboru se i po dvou zasedáních na stanovisku k návrhu novely ZVP neshodli (senátní tisk č. 77/1),[799] stejně tak se na něm neshodli ani členové výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (senátní tisk č. 77/2),[800] výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice jej doporučil schválit (senátní tisk č. 77/3).[801] Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost pak navrhl (senátní tisk č. 77/4)[802] schválit návrh novely ZVP s uzavíracími klauzulemi pro koalice ve výši 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % pro tříčlenné koalice a 11 % pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice.[803] Senátoři nakonec přijali návrh zákona[804] ve znění tohoto pozměňovacího návrhu.[805] Obdobnými argumenty jako na plénu Senátu hájil návrh novely ZVP Milan Šimonovský i v Poslanecké sněmovně.[806] Avšak pro projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně byl

795 Stenozáznam 9. schůze, 8. 8. 2001 [online].

796 „*Princip, zda koalice zakázat nebo je povolit, je kolbiště otevřené pro pozměňovací návrhy. Tam není právě prostor pro to se o tuto věc neutkat. Očekával bych spíše návrh v tomto směru, pokud někdo tento názor sdílí, a měly by být takto názory jednotlivých zákonodárců prosazovány, nečekat na povely a iniciativy ze Sněmovny*.“
Tamtéž.

797 Tamtéž.

798 „***Vycházíme ve svém návrhu ze zkušeností evropských států, které buď nepřipouští, aby se volební soutěže koalice zúčastnily, nebo pokud jejich účast není zakázána, nestanovují pro ně omezující podmínky, které by se prakticky tomuto zákazu rovnaly. Jsme přesvědčeni, že svobodná soutěž politických stran má být omezena jen v míře nezbytné pro zajištění funkčnosti voleného orgánu, a tento náš názor reprezentuje právě návrh pětiprocentní omezovací vstupní klauzule, která se již jako omezení přílišné diferenciace PS osvědčila při několika předcházejících volbách v ČR, ale je široce užívána také v evropských zemích***.“
Tamtéž.

799 Senátní tisk č. 77/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=16615

800 Senátní tisk č. 77/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17427

801 Senátní tisk č. 77/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17732

802 Senátní tisk č. 77/4, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17952

803 Tamtéž.

804 76. hlasování, 9. schůze, 9. 8. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=1909&O=3

805 Stenozáznam, 9. schůze, 9. 8. 2001 [online].

806 Stenoprotokol, 39. schůze, část 429, 1. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039429.htm#r7

„vzat za základ“ [807] komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru (sněmovní tisk č. 1022/2),[808] který již zrušení či alespoň změnu výše uzavíracích klauzulí pro koalice neobsahoval a v dalším průběhu legislativního procesu tato otázka znovu nastolena nebyla. Jak později uvedl na půdě Senátu Jiří Stodůlka: „*Dráždivý název ‘senátní návrh zákona o volbách do Parlamentu České republiky‘ vyvolával v poslancích, kteří nebyli vždy zahleděni do toho tisku, velmi negativní konotace a mám takový pocit, že to také se i odrazilo v tom, kdy se tento zákon k nám konečně dostává zpátky v podobě zcela nepodobné tomu, co jsme vypouštěli před mnoha měsíci odsud*.“[809] Senátní pokus o „vypořádání se“ s aditivními uzavíracími klauzulemi pro koalice tedy nebyl úspěšný.

Přezkum ústavnosti uzavíracích klauzulí v ZVP: neúspěšné pokusy. První volby podle volebního systému přijatého zákonem č. 37/2002 Sb. se konaly již v červnu 2002. Další volby se podle něj konaly v červnu 2006, květnu 2010, říjnu 2013 a poslední v říjnu 2017. Od doby přijetí zákona č. 37/2002 Sb. do zásahu Ústavního soudu v únoru 2021 byl ZVP sice 18krát novelizován,[810] avšak ani jedna novelizace se netýkala 5% uzavírací klauzule ani uzavíracích klauzulí pro koalice. Až do listopadu 2019,[811] kdy skupina poslanců předložila Poslanecké sněmovně návrh novely ZVP (sněmovní tisk 649/0),[812] navíc nedošlo na „legislativním poli“ k žádnému pokusu o zrušení či změnu výše jedné či druhé formy uzavíracích klauzulí. Takový návrh nepředložila žádná vláda a nebyl vznesen ani ze strany poslanců či senátorů. Několikrát však byla ustanovení ZVP související s uzavíracími klauzulemi napadnuta u Ústavního soudu.

Poprvé od nálezů Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000 se tomu stalo po volbách v roce 2010, kdy Ústavní soud řešil ústavní stížnost proti zápisu Státní volební komise o výsledcích voleb spojenou s návrhem na zrušení 5% uzavírací klauzule i uzavíracích klauzulí pro koalice.[813] Ústavní soud ústavní stížnost (a tedy i návrh na zrušení napadených ustanovení) odmítl z procesních důvodů, neboť shledal, že není příslušný danou věc posoudit. Zápis Státní volební komise byl pouhým deklaratorním aktem nezpůsobilým zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele.[814] Druhé podání, ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta

807 Stenoprotokol, 46. schůze, část 99, 1. 1. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/046schuz/s046099.htm#r4

808 Sněmovní tisk 1022/2, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1022&ct1=2

809 Stenozáznam, 17. schůze, 10. 5. 2002. [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=85&T=286#st286

810 Předpis 247/1995 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=247&r=1995

811 Sněmovní tisk 649, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=649

812 Sněmovní tisk 649/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=649&ct1=0

813 Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1633/10#1

814 Tamtéž, část II.

republiky o vyhlášení voleb spojenu s návrhem na zrušení § 49 odst. 2 ZVP Ústavní soud taktéž odmítl z procesních důvodů, neboť stěžovatel v určené lhůtě neodstranil formální vady svého podání a nezajistil si zastoupení advokátem.[815]

Třetí podání, ústavní stížnost České pirátské strany proti usnesení Nejvyššího správního soudu,[816] kterým byl zamítnut návrh na neplatnost všech kandidátů zvolených ve volbách v roce 2013, spojenou s návrhem na zrušení mimo jiné § 49 odst. 2 ZVP,[817] Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Stěžovatelka ve svém podání sice vnesla námitky jak proti 5% uzavírací klauzuli,[818] tak proti aditivním uzavíracím klauzulím pro koalice,[819] nicméně již nenavrhla zrušení příslušných ustanovení ZVP. Ústavní soud předně odkázal na svou dosavadní judikaturu, především na nálezy Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000, z nichž plynulo, že zakotvit uzavírací klauzuli do volebního systému jako určitý integrační mechanismus je s ohledem na nutnost ustavení parlamentu schopného přijímat rozhodnutí na základě své většiny legitimní. Nicméně i zvyšování výše uzavírací klauzule mělo svou hranici, neměla jí být ohrožena „*demokratická substance voleb*“.[820] Ústavní soud se též neztotožnil s argumenty stěžovatelky o tom, že by se politická situace v České republice změnila natolik, že uzavírací klauzule již nebyly potřeba. Dle něj bylo „*zachování integračního prvku, který v sobě nese uzavírací klauzule*“, potřebné i nyní.[821] S ohledem na princip dělby moci navíc hledání nejlepšího modelu volebního systému nenáleželo jemu, ale volebnímu zákonodárci.[822] Na základě těchto a dalších (stěžovatelka brojila též proti rozdělení území České republiky na nestejně velké volební obvody) argumentů došel Ústavní soud k závěru, že námitky jí vznesené nedosahují ústavněprávní roviny.[823]

Odlišné stanovisko k tomuto usnesení uplatnila Kateřina Šimáčková, která stran uzavíracích klauzulí, především té 5%, upozornila, že nález Pl. ÚS 25/96 stanovující obecná východiska jejich přezkumu, byl vydán ve zcela jiné době, ve které se navíc uplatňoval „*férový*“ volební systém. Vyjádřila své obavy, že „*primárně posuzujeme celostátní umělou pěti-procentní uzavírací klauzuli za legitimní omezení rovnosti hlasů a poměrnosti voleb prostě proto, že ji mají i v Německu*“.[824] Ve většině států se bez uzavírací klauzule zcela obešli, nebo alespoň měla nižší výši. Neztotožnila se též s často předkládanými argumenty o

815 Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 49/13#1, body 1-5.
816 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. Vol 142/2013-72.
817 Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2, bod 1.
818 Tamtéž, body 6, 8-10.
819 Tamtéž, bod 7 a 11.
820 Tamtéž, bod 23.
821 Tamtéž, bod 25.
822 Tamtéž, bod 25.
823 Tamtéž, body 28-30.
824 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2, část „Ad 1)“.

způsobilosti uzavírací klauzule napomoci stabilitě politického systému, v minulosti docházelo k pádům vlád ze zcela „politických" důvodů a uzavírací klauzule jim nezabránila.[825] 5% uzavírací klauzule i aditivní uzavírací klauzule byly navíc součástí volebního systému, který byl dle ní protiústavní jako celek, klíčová byla kumulace deficitů jednotlivých proměnných. Deficitem 5% uzavírací klauzule byl její „*psychologický a mediální rozměr*", deficitem aditivních uzavíracích klauzulí byla jejich nezpůsobilost vést k „*efektivnímu uzavírání předvolebních koalic*".[826] Na tytéž problémy uzavíracích klauzulí upozornila Kateřina Šimáčková i ve svém odlišném stanovisku[827] k dalšímu usnesení Ústavního soudu týkajícího se volebního systému do Poslanecké sněmovny, avšak v daném řízení stěžovatelka nenapadala žádné ustanovení s nimi související.[828]

Nález Pl. ÚS 44/17. Krátce po volbách v říjnu 2017 obdržel Ústavní soud návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení ZVP upravujících volební systém do Poslanecké sněmovny.[829] Její námitky směřovaly především proti „*volebnímu systému pro volby do PSP*" (k tomu viz výše) a právě proti aditivním uzavíracím klauzulím pro koalice. Ačkoli nebrojila proti 5% uzavírací klauzuli, navrhla i její zrušení.[830] K tomu však pouze uvedla, že ji „*samu o sobě…z pohledu souladu s ústavním pořádkem nenapadá, ba dokonce uznává její integrační funkcionalitu v politickém systému*".[831] Bylo by možné domnívat se, že tak učinila, jak vyplývá ze závěrů nálezu Pl. ÚS 42/2000, kvůli nutnosti posuzovat volební systém komplexně – jako souhrn provázaných a navzájem se ovlivňujících prvků. Avšak sama v návrhu hovořila o „*kumulačních faktorech volebního systému*" pouze ve vztahu ke kombinaci přikazování mandátů v nestejně velkých volebních krajích prostřednictvím volebního dělitele D´Hondt.[832,833] Proč navrhla zrušit 5% uzavírací klauzuli, z jejího návrhu zcela jasně neplyne.

825 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2, část „Ad 1)".

826 Tamtéž.

827 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2.

828 Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2.

829 §§ 26 věta druhá, 48 až 51 s výjimkou části 2, 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) ZVP a přílohy č. 2 k ZVP Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 2.

830 Tamtéž, s. 2.

831 Tamtéž, s. 5.

832 „***Přestože tedy menší parlamentní strany prošly úspěšně testem integrační klauzule 5 %, přetavení hlasů do mandátů naráží na kumulační faktory volebního systému, které v souhrnu svých prvků a efektů dosahuje protiústavního charakteru***."
Tamtéž, s 6.

833 „*V kumulaci faktorů, tvořících podstatné parametry volebního systému, tj. rozdělení do výrazně disparitních volebních krajů, použití d´Hondtovy metody volebního dělitele, se tak rozdělování mandátů nezrcadlí v přidělování mandátů k relaci na celkové výsledky voleb a proviňují se proti zásadě poměrného zastoupení (diferenciaci politické vůle voličů), které jsou ve svých souhrnech a důsledcích diskriminační především pro menší politické subjekty*."
Tamtéž, s. 11.

Nález Pl. ÚS 44/17: přípustnost meritorního přezkumu ústavnosti uzavíracích klauzulí. S ohledem na to, že jak 5% uzavírací klauzule, tak aditivní uzavírací klauzule pro koalice již byly Ústavním soudem přezkoumávány meritorně (nálezy Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000), bylo prvním úkolem navrhovatelky, poté i Ústavního soudu, vypořádat se s otázkou překážky věci rozhodnuté (*res iudicata*).[834] Navrhovatelka si tohoto problému byla vědoma, měla však za to, že je možné aditivní uzavírací klauzule meritorně přezkoumat znovu, a to z následujících důvodů. Zaprvé, její návrh obsahoval oproti návrhu Václava Havla z roku 2000 novou argumentační linii. V nálezu Pl. ÚS 42/2000 šlo ze strany Ústavního soudu o abstraktní posouzení ústavnosti aditivních uzavíracích klauzulí. Ústavní soud tehdy nehodnotil, ani hodnotit nemohl, jak tento model uzavíracích klauzulí pro koalice působí v politické praxi. Zadruhé, bylo dle ní možné věc k meritornímu projednání připustit a nález Pl. ÚS 42/2000 překonat s ohledem na podmínky kladené Ústavním soudem na opakovaný meritorní přezkum. Bylo možné připustit přezkum ústavnosti volebního systému po určité době jeho působení, během níž se projevily jeho ústavní nedostatky. Zatřetí, v případě nálezu Pl. ÚS 42/2000 nebyl závěr Ústavního soudu ohledně ústavnosti aditivního modelu uzavíracích klauzulí jednomyslný, nýbrž k němu byla uplatněna čtyři odlišná stanoviska.[835] Ústavní soud překážku věci rozhodné shledal v případě 5% volební klauzule pro samostatně kandidující subjekt, nikoli však již v případě aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice a dalších napadených ustanovení ZVP.[836] V případě 5% uzavírací klauzule se však i přesto rozhodl posoudit její ústavnost meritorně znovu. To měl za důležité především kvůli „*systémovému charakteru prvků volebního systému*“.[837] Ten vyžadoval, „*aby bylo i původní řešení, dostaloli se do nově uspořádaného volebního systému, znovu posouzeno z pohledu nových vazeb a funkcí nejen volebního systému, nýbrž i potřeb fungování mechanismu státní moci, ve kterém má Poslanecká sněmovna nezastupitelné místo*“.[838] Co se týče aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice, Ústavní soud nezdůvodnil zcela zřetelně, proč v jejich případě překážku věci rozhodnuté neshledal. Konstatoval její absenci a odkázal na argumentaci vznesenou navrhovatelkou, kterou „*v tomto směru vzal plně v úvahu*“[839] a jejíž závěry odpovídaly „*jeho judikatuře, podle které překážka věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dána vždy, kdy bylo nálezem věcně rozhodnuto o souladu právního předpisu nebo jeho ustanovení s ústavním pořádkem, avšak pouze ve vztahu k těm hlediskům*

834 Podstata překážky věci rozhodnuté spočívá v nepřípustnosti návrhu na zahájení řízení ve věci, o které již Ústavní soud v minulosti rozhodl formou nálezu.
Viz § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
835 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 3-4.
836 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 40.
837 Tamtéž, bod 155.
838 Tamtéž, bod 155.
839 Tamtéž, bod 40.

ústavněprávního přezkumu, jimiž se Ústavní soud zabýval v odůvodnění tohoto nálezu (viz usnesení ze dne 28. 7. 2020 sp zn. I. ÚS 375/20)".[840] Zmínil též, že jednotlivé prvky volebního systému je nutno posuzovat ve svém úhrnu (tzv. komplexní argument), avšak výslovně neuvedl, že právě tato nutnost je oním důvodem, proč překážka věci rozhodnuté není dána.[841] S těmito závěry Ústavního soudu značně nesouhlasila čtveřice disentujících soudců. Měla za to, že v případě 5% uzavírací klauzule, kdy byla i většinou Ústavního soudu překážka věci rozhodnuté shledána, měla být daná část návrhu odmítnuta pro nepřípustnost. Problematickým shledala, víceméně ve vztahu k obou formám uzavíracích klauzulí, rozhodnutí Ústavního soudu je meritorně přezkoumat s ohledem na působení času, systémový charakter prvků volebního systému a nepřiléhavost, resp. nepoužitelnost dosavadní judikatury Ústavního soudu. Podstatu problému vyjádřila následující otázkou: „*Znamená to pro futuro, že budou-li postupně napadena a posuzována jednotlivá zákonná ustanovení samostatně a poté znovu všechna najednou, o překážku věci rozhodnuté nepůjde?*"[842]

Sice šlo ze strany disentujících ústavních soudců velmi pravděpodobně pouze o řečnickou otázku, na níž se neodpovídá a na níž není odpověď vyžadována, přesto si na ní dovolím odpovědět. Ano, budou-li postupně napadena a posuzována jednotlivá zákonná ustanovení samostatně a poté znovu všechna najednou, o překážku věci rozhodnuté nepůjde. To je totiž podstatou onoho požadavku nevnímat volební systém jako pouhý součet jeho jednotlivých prvků, ale naopak jej vnímat jako souhrn prvků, které se navzájem značně ovlivňují, který vyplývá již z nálezu Pl. ÚS 42/2000. Ostatně na tuto otázku trochu odpovídá Ústavní soud již v obecné části nálezu Pl. ÚS 44/17: „*…i samostatně vzaté napadené ustanovení může v přezkumu jeho ústavnosti obstát, přesto však bude z hlediska jeho působení v celém volebním systému nutno přistoupit k jeho zrušení z důvodu, že – stejně jako bylo judikováno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/200 – neobstojí v přezkumu ústavnosti jako součást celkově neústavní konstrukce odporující ústavním požadavkům na naplnění zásad poměrného zastoupení. Přezkum ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení ZVP 'v jejich úhrnu' je proto východiskem pro uplatnění tzv. komplexního argumentu…*"[843]

Považuji za nutné poukázat i na další problém tohoto odlišného stanoviska v části o překážce věci rozhodnuté, byť jde spíše o politologickou vsuvku. Disentující soudci měli odmítnutí relevance dosavadní nálezové judikatury Ústavního soudu za „*nepřiléhavé přinejmenším již v tom že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000 v roce 2001 posuzoval v zásadě již stávající volební systém, tj. již s formulí dle D'Hondta (byť počínající dělitelem 1,42) a jedním*

840 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 40.
841 Tamtéž, bod 40.
842 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17, část II.
843 Nález Pl. ÚS 44/17, body 111-112.

skrutiniem“.[844] Tvrzení, že šlo „*v zásadě*“ o stejný volební systém, jako byl ten posuzovaný nálezem Pl. ÚS 44/17, mám za nepřesné a zavádějící. Jednalo se o zcela odlišný volební systém, přičemž ona odlišnost byla způsobena odlišnou podobou dvou ze čtyř základních proměnných (35 volebních obvodů a „upravený“ volební dělitel D’Hondt na straně jedné a 14 volebních obvodů a „klasický“ volební dělitel D’Hondt na straně druhé). Vzájemná kombinace těchto proměnných je přitom klíčová pro hodnocení volebního systému stran jeho proporcionality a má vliv na další jeho vlastnosti jako např. přirozený práh (z toho důvodu je jejich argumentace nepřesná). Disentující soudci přitom rozdílnou podobu volebních obvodů v této souvislosti vůbec nezmínili (z toho důvodu je jejich argumentace zavádějící).

Nález Pl. ÚS 44/17: 5% uzavírací klauzule. Ve „zvláštní“ části nálezu Pl. ÚS 44/17 se Ústavní soud věnoval 5% uzavírací klauzuli (body 147-155 nálezu Pl. ÚS 44/17) jako jednomu z 10 napadených prvků volebního systému. Pro posouzení její ústavní konformity vyšel Ústavní soud především ze dvou významných východisek. První východisko představovaly obecné závěry plynoucí z nálezu Pl. ÚS 25/96 ohledně přípustnosti uzavírací klauzule jako onoho integračního stimulu.[845] Druhé východisko, svým způsobem související s prvním východiskem, představovaly závěry z „obecné“ části nálezu Pl. ÚS 44/17 ohledně pojmů reprezentace a reprezentativnosti.[846] Vznesl však též několik méně důležitých, ale rozhodně ne méně zajímavých postřehů (odlišnost reprezentativnosti od klíče Národní fronty, historické úvahy nad ústavním zakotvením oprávnění stanovit uzavírací klauzuli, slavný výrok hraběte de Mirabeua či odkaz na ústavy Portugalska a Albánie),[847] které otázku 5% uzavírací klauzule nepochybně dokreslovaly.

Stran prvního východiska zdůraznil přípustnost využití uzavírací klauzule jako prostředku omezujícího „*možnost provést myšlenku poměrného zastoupení do všech důsledků*“.[848] Poměrné zastoupení však bylo ústavně zakotveno v přímé souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny, z čehož plynulo, „*že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách,..*“ ale též ustanovit „*…komoru Parlamentu, která bude způsobilá plnit všechny funkce zákonodárného sboru v podmínkách parlamentní demokracie, tedy nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i funkci orgánu, před kterým nese vláda odpovědnost za fungování výkonné moci*“.[849] K tomuto východisku plynoucího z nálezu Pl. ÚS 25/96 uvedl Ústavní soud, že „*na tomto právním názoru…setrvává i přes námitky*

844 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17, část II.
845 Nález Pl. ÚS 44/17, body 147, 151-153.
846 Tamtéž, body 147-149.
847 Tamtéž, body 148, 150-153.
848 Tamtéž, bod 147.
849 Tamtéž, bod 151.

navrhovatelky“.[850] Dovolím si však poznamenat, že navrhovatelka žádné námitky vůči těmto závěrům ve svém podání nevznesla, naopak uvedla, že 5% uzavírací klauzuli „*samu o sobě…z pohledu souladu s ústavním pořádkem nenapadá, ba dokonce uznává její integrační funkcionalitu v politickém systému*“.[851]

Stran druhého východiska Ústavní soud považoval, resp. považuje uzavírací klauzuli za určitou hranici reprezentativnosti.[852] Tyto argumenty vedly Ústavní soud k závěru o ústavnosti 5% uzavírací klauzule.[853] Zajímavé, leč nepochybně kritizovatelné (viz disent níže) je, že Ústavní soud k závěru o ústavnosti 5% uzavírací klauzule došel spíše na základě argumentů obecnější povahy a již neprováděl detailnější přezkum toho, zda je 5% uzavírací klauzule oním minimální opatřením nutným k zajištění nezbytné míry integrace voleného sboru, jak požadoval nález Pl. ÚS 25/96. Konstatoval sice, že neshledal, „*že by se s ohledem na možnou změnu společenských poměrů mohla úprava samotné existence uzavírací klauzule… ‘zneústavnit‘*“,[854] ale tato pasáž se vztahuje k ústavnosti existenci uzavírací klauzule jako takové, nikoli k ústavnosti konkrétní uzavírací v určité výši, v tomto případě ve výši 5%.

Čtveřice disentujících soudců k argumentaci Ústavního soudu k 5% uzavírací klauzuli kromě výše uvedených nesouhlasných poznámek ve vztahu k otázce překážky věci rozhodnuté uvedla dále jen, že nález Pl. ÚS 44/17 nepřináší „*pro nové věcné posouzení těchto napadených ustanovení nic zásadně nového*“.[855] Neshledala tak „*žádný závažný důvod k překonání právních názorů, k nimž dospěl Ústavní soud ve své předchozí nálezové judikatuře*“.[856]

Nález Pl. ÚS 44/17: aditivní uzavírací klauzule pro koalice. Ve svém návrhu označila navrhovatelka aditivní uzavírací klauzule za „*poslední zásadní pozůstatek ve volebním zákoně z dob tzv. opoziční smlouvy*“,[857] omezující volnou soutěž politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a rozporný též s čl. 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny.[858] Upozornila především na nepřiléhavost závěrů nálezu Pl. ÚS 42/2000. Existence aditivního modelu uzavíracích klauzulí pro koalice napomohla k rozpadu dvou koalic. V případě Čtyřkoalice v roce 2002 byl „*tento násobný limit zmiňován jako jeden z důvodů rozpadu vícečlenné koalice*“,[859] v případě Koalice Lidovců a Starostů v roce 2017 byl její rozpad „*dán výslovně v důsledku tlaku*

850 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 151.
851 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 5.
852 Nález Pl. ÚS 44/17, body 147 a 149.
853 Tamtéž, body 155, 203.
854 Tamtéž, bod 153.
855 Tamtéž.
856 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17, část II.
857 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 14.
858 Tamtéž, s. 15.
859 Tamtéž, s. 15.

na zisk aspoň 10% hlasů v rámci dvoukoalice."[860] Dle navrhovatelky se tak naplnil předpoklad jednoho z disentujících ústavních soudců, že tento model uzavíracích klauzulí pro koalice bude mít spíše odrazující účinek.[861] Nenaplnil se však předpoklad Ústavního soudu o integrační funkci uzavíracích klauzulí pro koalice. V obavě z nepřekročení takto vysokých uzavíracích klauzulí politické strany raději neutvářejí koalice, nýbrž kandidují samostatně. V posledních dvou volbách navíc zastoupení v Poslanecké sněmovně získalo sedm (2013) a devět (2017) subjektů kandidujících samostatně, což poukazovalo na nezpůsobilost aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice napomáhat předvolební spolupráci. Zkritizovala též jejich účelovost a jejich přijetí „*značně nestandardní cestou*" a upozornila, že v určité aditivní podobě se uzavírací klauzule uplatňují jen ve dvou jiných evropských státech, v Maďarsku a Rumunsku, za což jsou tyto státy kritizovány Benátskou komisí.[862] V později předložené replice navrhovatelka poukázala ještě na „*absurditu dané úpravy*",[863] spočívající ve „*srovnání dvou kandidátních listin, z nichž jedna (koaliční při zisku 19 % hlasů nezíská žádný mandát, avšak druhá (stranická) získá při totožném zisku hlasů 47 mandátů*".[864]

Z dalších účastníků řízení, Poslanecké sněmovny a Senátu, se k aditivním uzavíracím klauzulím vyjádřil jen Senát. Avšak pouze konstatoval, že aditivní uzavírací klauzule pro koalice byly přijaty v rámci" tzv. *velké volební novely*", debata v Senátu „*byla neutrální a nebyly v ní prezentovány ústavněprávní argumenty*" a že se k nim negativně vyjádřili jen dva senátoři.[865] Za souladný s ústavním pořádkem měla aditivní model uzavíracích klauzulí pro koalice tehdejší vláda (první vláda Andreje Babiše, 2017-2018). Ve svém vyjádření jako vedlejší účastnice řízení odmítla některé argumenty navrhovatelky. Předně měla za to, že z pouhého neutváření volebních koalic lze dovodit protiústavnost uzavíracích klauzulí pro koalice. Rozpad koalice KDU-ČSL a hnutí STAN nebyl zapříčiněný jen „*strachem z nepřekročení hranice 10* %", ale též jinými faktory. Původní Čtyřkoalice se sice rozpadla, avšak následně byla utvořena dvoučlenná koalice, která ve volbách v roce 2002 uspěla. Zvyšující se počet subjektů zastoupených v Poslanecké sněmovně byl „*předvídaný projev postupného vývoje volebního systému*", navíc šlo o potvrzení toho, že volná volební soutěž narušena nebyla.[866] Navrhovatelka se ve své replice snažila některé argumenty vlády vyvrátit. Měla za to, že vláda dezinterpretovala výsledky voleb z roku 2002, odmítla též její „*výtky k absenci legislativní alternativy*".[867]

860 Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. s. 15.
861 Tamtéž. s. 15.
862 Tamtéž, s. 15.
863 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 32.
864 Tamtéž, bod 32.
865 Tamtéž, bod 27.
866 Tamtéž, bod 28.
867 Nález Pl. ÚS 44/17, body 32-33.

Ústavní soud v rámci první třetiny části nálezu Pl. ÚS 44/17 věnované meritornímu přezkumu aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice (body 156-164 nálezu Pl. ÚS 44/17) poskytl obsáhlé shrnutí vývoje právní úpravy uzavíracích klauzulí pro koalice, posouzení jejich aditivního modelu nálezem Pl. ÚS 42/2000 a argumentů navrhovatelky.[868] K argumentu navrhovatelky ohledně účelovosti aditivního modelu uvedl, že účelovost jeho přijetí nemůže sama o sobě založit jeho protiústavnost a že není způsobilý hodnotit ústavnost politických dohod. Stejně tak odmítl argument navrhovatelky výsledky voleb. Ty mohly být pouze symptomem protiústavnosti, stejně jako politické dohody však nebyly způsobilé založit protiústavnost aditivního modelu uzavíracích klauzulí pro koalice.[869] Ústavní soud se rozhodl při přezkumu aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice jednak navázat na argumentaci z nálezu Pl. ÚS 42/2000, dále vyjít z jeho výkladu ohledně zásad poměrného zastoupení a principů voleb a volebního práva.[870]

Dospěl k závěru, že aditivní model uzavíracích klauzulí porušuje princip „*rovnosti šancí politických stran a legitimity volebního výsledku*“,[871] protože neobstojí v testu proporcionality zásahu do tohoto principu.[872] Podstatou voleb podle zásad poměrného zastoupení dle něj byla možnost voličů identifikovat se s volebními programy politických stran jakožto nositelkami práva na poměrné zastoupení.[873] V případě volebních koalic bylo přitom otázkou, „*zda se existence koalic vůbec slučuje s těmito kautelami jako je zejména požadavek zachování volné či svobodné soutěže politických sil*“.[874] Když už volební zákonodárce uzavírací klauzule pro koalice připustil, měla být jejich právní úprava přiměřená a důsledná. V posuzovaném případě však přiměřenou a důslednou právní úprava nebyla.[875] Nedůslednost právní úpravy demonstroval na dlouhém výčtu (bod 174 nálezu Pl. ÚS 44/17) práv a povinností koalic ve volební soutěži, které byly totožné s právy a povinnostmi samostatně kandidujících stran, koalice mohly např. „*na volební kolbiště postavit tým o stejném počtu hráčů jako ostatní*“.[876] K tomu uvedl, že „*i kdyby na lavičce sedělo dalších dvacet dalších skvělých hráčů, nastoupit jich může jen stejný počet jako v týmu, který dá sestavu s námahou vůbec dohromady, přičemž i férový stav utkání na začátku je nula k nule“*.[877] Nepřiměřenost právní úpravy demonstroval na jiných existujících způsobech společného postupu politických subjektů ve volební soutěži, jako tzv. apparentment (spojování kandidátních listin do volebního

868 Nález Pl. ÚS 44/17, body 156-165.
869 Tamtéž, bod 164-165.
870 Tamtéž, s. 166.
871 Tamtéž, bod 171.
872 Tamtéž. bod 171.
873 Tamtéž, bod 167.
874 Tamtéž, bod 168.
875 Tamtéž, bod 180.
876 Tamtéž, bod 174.
877 Tamtéž, bod 174.

bloku), jehož podstata spočívá v tom, že „*zisk celého bloku je pak určující pro výpočet získaných mandátů, který se rozděluje podle dalších pravidel mezi spojené politické strany, avšak jen ty, které splnily podmínku uzavírací klauzule*“.[878] V případě takové podoby volební spolupráce by pak byla vyřešena i jedna z námitek proti zvýhodňování menších subjektů („podlézání laťky“), neboť by se subjekt z volebního bloku, který by nepřekročil uzavírací klauzuli, neúčastnil procesu přikazování mandátů, avšak subjekt, který by ji překročil, by zastupoval program neúspěšného subjektu.[879] Ústavní soud tedy na základě uvedené argumentace přistoupil k zrušení aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice. Stejně tak z logiky věci zrušil i ustanovení ZVP o snižování výše uzavíracích klauzulí pro koalice pro případ, že by se měla procesu přikazování mandátů účastnit jediná kandidátní listina.[880]

Čtveřice disentujících soudců uvedla k aditivním uzavíracím klauzulím pro koalice kromě výše uvedených nesouhlasných poznámek ve vztahu k otázce překážky věci rozhodnuté jen to, že neshledává „*žádný závažný důvod k překonání právních názorů, k nimž dospěl Ústavní soud ve své předchozí nálezové judikatuře*“.[881] Argumentaci Ústavního soudu k nim se blíže nevěnovala.

Znovuzakotvení uzavíracích klauzulí pro koalice. Po zrušení aditivních uzavíracích klauzulí pro koalice v únoru 2021 stáli volební zákonodárci před rozhodnutím, zda opět zavést uzavírací klauzule pro koalice, jen v jiné podobě, či nikoli. V tu dobu již sice byl Poslanecké sněmovně předložen již zmíněný návrh novely ZVP (sněmovní tisk č. 649/0),[882] stanovující jednotnou 5% uzavírací klauzuli pro všechny kandidující subjekty, nedošlo však ještě ani k jeho prvnímu čtení.[883] Cílem tohoto návrhu bylo stanovit volební pravidla, která by vůči velkým i malým subjektům působila neutrálně.[884]

Velmi rychle však mezi politiky vznikla shoda na tom, že by bylo vhodné přece jen uzavírací klauzule pro koalice opět zavést. Již den po vyhlášení nálezu Pl. ÚS 44/17 se konala schůze (poslanecké) stálé komise pro Ústavu České republiky. Poslanci zde přítomní se víceméně shodli na tom, že by bylo nejvhodnější opět zavést takový model uzavíracích klauzulí pro koalice, který se uplatňoval před aditivním modelem, tedy 7% uzavírací klauzuli pro dvoučlennou koalici, 9% uzavírací klauzulí pro tříčlennou koalici a 11% uzavírací klauzuli pro čtyřčlennou a vícečlennou koalici. Tento model podpořili poslanci Marek Výborný

878 Nález Pl. ÚS 44/17, bod 178.
879 Tamtéž, bod 179.
880 Tamtéž, body 181-184.
881 Odlišné stanovisko Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17, část II.
882 Sněmovní tisk 649/0, 8. volební období, 2017-2021 [online].
883 Sněmovní tisk 649, 8. volební období, 2017-2021 [online].
884 Tamtéž, s. 7.

(KDU-ČSL), Helena Válková (ANO), Tomáš Doležal (SPD) a Marek Benda (ODS).[885] Místopředseda Poslanecké sněmovny Vojtěch Pikal (Piráti) se vyjádřil tak, že „*zvýšené uzavírací klauzule pro koalice nepodporuje, ale nebude proti nim zásadně bojovat*“.[886] Poslanec Jakub Michálek (Piráti) dle svých slov s uzavíracími klauzulemi pro koalice neměl problém, „*ale nejvyšší z nich by neměla být vyšší než 10 %“*.[887] Měl za to, že „*subjekt, který celostátně získá 10 %, má být zastoupen v Poslanecké sněmovně“*.[888]

I na schůzi Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, konané týden po vyhlášení nálezu Pl. ÚS 44/17, se otázka uzavíracích klauzulí pro koalice otevřela.[889] Předseda Senátu Miloš Vystrčil (ODS) zde uvedl, že i na „*vnitrosenátním jednání…převažovaly, ač ne bezvýjimečně, hlasy ve prospěch nějaké načítací klauzule pro koalice. Současně však zaznělo varování před možným zásahem do legitimního očekávání koalic, které by nyní vznikly se zřetelem ke klauzuli 5 %, jež by se nicméně ještě před volbami zvýšila*“.[890] Před možnými problémy varoval i senátor Michael Canov (STAN), podle něhož bylo „*zvýšení 5% hranice pro koalice je t. č. pochybné*“.[891] Měl za to, že *„pro letošní volby by mělo být ponecháno 5%*“.[892] Tajemník komise Jan Kysela uvedl, že „*klauzule pro koalice je určitě hodná zamyšlení, nejspíše však s odloženou účinností až po volbách, abychom se vyhnuli rizikům zmíněným senátorem Canovem*“.[893] Otázka uzavíracích klauzulí pro koalice byla následně debatována i na odborném semináři k nálezu Pl. ÚS 44/17, konaném na půdě Senátu v polovině února 2021.[894]

Na začátku března 2021 začal být v Poslanecké sněmovně v prvním čtení projednáván zmíněný poslanecký návrh novely ZVP. Zástupce navrhovatelů Marek Výborný chtěl, aby se tento návrh stal „*legislativním nosičem*“[895] pro zavedení potřebných změn. Zmínil, že absence uzavíracích klauzulí pro koalice v danou chvíli problém nebyl,[896] navíc návrh novely

885 Stálá komise pro Ústavu České republiky, zápis ze schůze č. 24, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=184131 s. 3-4.
886 Tamtéž, s. 4.
887 Tamtéž, s. 4.
888 Tamtéž, s. 4.
889 Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, zápis ze schůze č. 2, 13. funkční období [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/99113/83184
890 Tamtéž, s. 1.
891 Tamtéž, s. 2.
892 Tamtéž, s. 3.
893 Tamtéž, s. 2.
894 Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu, 16. 2. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/dokumenty/pdf.php?id=5bd0be-ede8aa44ca431bacd817a621dc s. 5-10.
895 Stenoprotokol, 89. schůze, část 2, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089002.htm
896 „***Ústavní soud zrušil ono načítací kvorum pro koalice, čili fakticky v tuto chvíli není problémem, protože v tuto chvíli platí ona minimální klauzule 5 % bez ohledu na to, jestli se jedná o politickou stranu, hnutí nebo koalici***.“ Stenoprotokol, 89. schůze, část 2, 4. 3. 2021 [online].

ZVP žádné uzavírací klauzule pro koalice ostatně ani neobsahoval.[897] Vystoupení poslanců v obecné rozpravě však potvrdila záměr politických stran určité uzavírací klauzule pro koalice opět zavést. Jako první k nim vystoupil poslanec Radim Fiala (SPD), který požadoval, aby měly odlišnou podobu, než jak bylo navrženo v projednávaném návrhu (návrh však žádné zvláštní uzavírací klauzule pro koalice nezaváděl, pozn. aut.).[898] Vojtěch Pikal nevnímal opětovné zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice jako nezbytnou věc, nicméně je měl za určité dostředivé opatření. Aby však plnily svůj účel a opravdu napomáhaly předvolební spolupráci politických stran, neměly být příliš vysoké.[899] S uzavíracími klauzulemi pro koalice obecně souhlasili i poslanci Stanislav Grospič (KSČM)[900] či Jan Jakob (TOP 09).[901] Kromě Kateřiny Valachové (ČSSD), která seznámila ostatní poslance se závěry stálé komise pro ústavu,[902] vystoupil k uzavíracím klauzulím pro koalice již jen poslanec Patrik Nacher

897 Zpravodaj tisku pro první čtení, poslanec Jiří Strýček (ANO): „***Smyslem celého návrhu zákona je odstranění hranice dosaženého procentuálního počtu hlasů potřebných pro koalice pro postup do skrutinia. Proto tedy na koalici bude pohlíženo stejně jako na politickou stranu či politická hnutí.***“
Stenoprotokol, 89. schůze, část 3, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089003.htm

898 „***Dále je tu druhá věc a to je kvorum, které se týká koalic. V Senátu jsme se dohodli, že bude to kvorum pro dvojkoalice a trojkoalice, s tím jsme souhlasili a souhlasíme. Nicméně v předloženém návrhu je to pro dvojkoalici 7 % a pro trojkoalici 9 % a hnutí SPD bude navrhovat pro dvojkoalici 9 % a pro trojkoalici 13 %. Prosím, berte to jako nějaký základní model k tomu, abychom se dál mohli domlouvat, abychom dál dospěli k nějakému kompromisu. Ale obávám se, že pokud by to zůstalo například jenom na 5 % nebo na nízké hranici, došlo by k další fragmentaci politické scény. Do Poslanecké sněmovny by se dostávaly tři čtyři strany po jednom procentu, které by se po volbách rozpadaly a docházelo by k politické korupci s tím, že by prodávaly svoje hlasy dalším větším stranám***.“
Stenoprotokol, 89. schůze, část 4, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089004.htm

899 „***Ostatně oprava toho kvora je něco nepovinného, bez čeho bychom přežili volební zákon – kdybychom nenasadili nějaké kvorum pro koalice, tak by byl vcelku funkční - ale já to kvorum pro koalice chápu jako jistý dostředivý prvek, který prostě má motivovat strany k nějaké spolupráci, pokud jsou si ideologicky blízké a pokud prostě pro ně dává smysl, že když budou spolupracovat, tak mohou vstoupit do Sněmovny společně, a takto bych se k tomu kvoru rád stavěl. To kvorum, které jsme měli předtím, naopak demotivovalo od spolupráce, jak jsme si mnohokrát zažili, působilo vlastně rozklad koalic ze strachu o nepřekonání kvora anebo k nějakému účelovému obcházení, kdy se zase zakládaly jednorázové volební subjekty, které se tvářily jako jedna strana, i když to de facto bylo spojení několika stran v nějakém bloku. Takže pokud kvorum pro ty koalice má fungovat, pokud má fungovat jako dostředivý projekt vytvářející podmínky pro spolupráci, tak podle mě nemůže být příliš vysoké, protože pak bychom byli tam, kde jsme byli ted***‘.“
Stenoprotokol, 89. schůze, část 7, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089007.htm

900 „***Je vcelku, vnímám, shoda na tom, že by ty hranice měly být dvě, ať už 7 nebo 9 %, nebo 8 % nebo 10 %. Pro nás je schůdná i varianta, která bude pracovat s horní hranicí, která bude na 11 %, ale myslím si, že to by měl být půdorys, na kterém se shodneme***.“
Stenoprotokol, 89. schůze, část 13, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089013.htm

901 ***„My jako TOP 09 si myslíme, že má být nějaké navyšování kvora pro koalice, nicméně v nějaké rozumné míře. Domníváme se, že tak jak to bylo nastaveno před rokem 2000, je adekvátní, tedy 5, 7, 8, 11. Ale jsme samozřejmě otevřeni diskuzi***.“
Tamtéž.

902 „***Poslední záležitost, kterou jsme diskutovali, byla otázka uzavírací klauzule pro koalice. Tam většina politických stran doporučovala se vrátit zhruba k poměrům, které existovaly před úpravou nyní zrušenou Ústavním***

(ANO), který zkritizoval Ústavní soud, neboť ten rozhodl o uzavíracích klauzulí již podruhé.[903] Tento návrh novely ZVP se však oním „legislativním nosičem" pro přijetí potřebných změn nestal, neboť jeho projednávání bylo vzápětí přerušeno ústavně právním výborem (sněmovní tisk č. 649/2).[904] Jako „legislativní nosič" byl totiž nakonec zvolen vládní návrh novely ZVP (sněmovní tisk 1170/0),[905] který vláda (druhá vláda Andreje Babiše, 2018-2021) předložila Poslanecké sněmovně na konci února 2021.[906]

Vládní návrh novely ZVP obsahoval dvě možné varianty nového volebního systému, přičemž obě z nich zaváděly uzavírací klauzule pro koalice ve výši 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % tříčlenné koalice a 11 % pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice.[907] Zvláštní část důvodové zprávy k oběma variantám uvádí, že „*smyslem navrhované konstrukce je korigovat situace, kdy více partnerům postačí pro zastoupení v Poslanecké sněmovně méně hlasů, než kolik by jim stačilo v případě, kdy by kandidovali samostatně, avšak v podobě, která je ústavně konformní. Současně je sledován legitimní cíl zabránění přílišné fragmentaci Poslanecké sněmovny, která by mohla vést k její omezené funkčnosti.*"[908]

V prvním čtení tohoto návrhu novely ZVP byly uzavírací klauzule pro koalice zmíněny víceméně jen informativním způsobem zástupcem navrhovatelky ministrem vnitra Janem Hamáčkem (ČSSD)[909] a zpravodajem tisku pro první čtení Markem Bendou.[910] Návrh následně projednal ústavně-právní výbor, který doporučil (sněmovní tisk 1170/1)[911]

soudem, a to jsou tedy klauzule 7, 9, 11. Dá se říct, že měl podporu také odborný názor, abychom hranici těchto klauzulí uzavřeli na 10 %. Tolik stručně z jednání Stálé komise pro Ústavu."
Stenoprotokol, 89. schůze, část 12, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089012.htm

903 „***Ta historická odbočka je důležitá, protože volební zákon tady vznikl v roce 2000. Jeho určité části byly namířeny proti určitým subjektům, tehdy čtyřkoalice, jejichž členem byla mimochodem i KDU-ČSL, což je patrné z propočtu pro ty koalice, když se podíváte, pro ten vstup. Ten končí přesně čtyřnásobkem, 5, 10, 15, 20. Pětikoalice, šestikoalice už tehdy nikoho nezajímaly. I přesto, a byla podaná ústavní stížnost – já jsem tady tehdy byl v pozici tiskového mluvčího, nikoliv v pozici politika, ale řekněme úředníka, když to takhle řeknu, ale byl jsem tady u toho, tak mám tu historickou paměť – a tehdy Ústavní soud řekl, že to sice působí účelově, ale že to není protiústavní. Tohle tam ponechal. Já jako člověk, který ctí – nemusí souhlasit, ale ctí – rozhodnutí soudu, to vnímám tak, že to už je navždycky. Přece není možné rozhodnout o stejné věci podruhé…***"
Stenoprotokol, 89. schůze, část 9, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089009.htm

904 Sněmovní tisk 649/2, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=649&ct1=2

905 Sněmovní tisk 1170/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=0

906 Sněmovní tisk 1170, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1170

907 Tamtéž, s. 1-2, 8-9.

908 Tamtéž, s. 18, 28.

909 Stenoprotokol, 90. schůze, část 1, 9. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/090schuz/s090001.htm#r2

910 Stenoprotokol, 90. schůze, část 2, 9. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/090schuz/s090002.htm

911 Sněmovní tisk 1170/1, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1170&ct1=1

přijmout návrh novely ZVP ve znění jeho komplexního pozměňovacího návrhu. Byla navržena odlišná podoba uzavíracích klauzulí pro koalice. Pro dvoučlenné koalice se navrhovala uplatnit 8% uzavírací klauzule a pro tříčlenné a vícečlenné koalice 11% uzavírací klauzule.[912] Ve druhém čtení na konci března 2021 taktéž nebyly uzavírací klauzule pro koalice tématem. Marek Benda jako zpravodaj ústavně právního výboru o této změně toliko informoval.[913] Marek Výborný poté jménem poslanců KDU-ČSL vyjádřil s touto podobou souhlas.[914] S tímto návrhem vyjádřili skrze Vojtěcha Pikala nesouhlas pouze Piráti.[915] Ve třetím čtení v dubnu 2021 byl komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru přijat[916] a posléze i schválen návrh novely ZVP (poměrem 96 poslanců pro, 1 poslanec proti).[917]

Senátu byl vládní návrh novely ZVP postoupen na počátku dubna 2021.[918] Projednávaly jej jak ústavně-právní výbor tak Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury. Zatímco ve výboru otázka uzavíracích klauzulí pro koalice debatována nebyla[919] a výbor k návrhu nepřijal žádné usnesení (senátní tisk č. 82/1),[920] na schůzi stálé komise byla otázce uzavíracích klauzulí pozornost věnována.[921] Ve svém usnesení (senátní tisk č. 82/2)[922] stálá komise sice konstatovala, že „*posuzovaný návrh je možným řešením problému vzniklého zrušením části volebního zákona nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 44/17*“,[923] avšak upozornila na, byť nepravděpodobnou, možnost zpochybnění

912 Tamtéž, s. 2.

913 Stenoprotokol, 87. schůze, část 346, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/087schuz/s087346.htm#r1

914 Stenoprotokol, 87. schůze, část 354, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/087schuz/s087354.htm

915 „***Další ústupek pak nastal při projednávání toho, jaké budou ty klauzule pro koalice, protože za nás by samozřejmě ideální systém byl jako pro všechny stejný metr, ale chápeme, že to není v souladu s politickou realitou. Proto jsme byli připraveni podpořit a navrhovali jsme, aby byly aditivní klauzule 7 % a 9 % pro troja vícekoalice, nicméně je tady tedy nějaká dohoda, která říká, že pro dvoukoalice to bude 8 % a pro koalice tří a více stran nebo hnutí to bude 11 %. Těch 11 % se nám zdá opravdu excesivní, protože to zasahuje vlastně nad nějaký dvojnásobek toho, co je běžná klauzule. Chápu, že je to většinověvtorný prvek, na druhou stranu ty klauzule by měly také vytvářet nějakou motivaci pro strany se spojovat a spolupracovat a já se obávám, že těch 11 % už je vysoko a povede to potom k nějakému obcházení, vytváření speciálních volebních subjektů a dalšímu znepřehledňování politické scény. Ale i tak, když tam bude těch 11 %, budeme ochotni to zřejmě podpořit***.“
Stenoprotokol, 87. schůze, část 347, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/087schuz/s087347.htm

916 Stenoprotokol, 97. schůze, část 20, 7. 4. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/s097020.htm

917 18. hlasování, 97. schůze, 7. 4. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=75858

918 Sněmovní tisk 1170, 8. volební období, 2017-2021 [online].

919 Ústavně-právní výbor Senátu, zápis ze schůze č. 13, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=99255

920 Senátní tisk č. 82/1, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=99208

921 Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, zápis ze schůze č. 3, 13. funkční období [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/99232/83279

922 Senátní tisk č. 82/2, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=99086

923 Tamtéž.

navrhovaných uzavíracích klauzulí pro koalice.[924] Jejich podoba se navíc příliš nezamlouvala ani některým účastníkům schůze. Hranice 8 % přišla „*sporná*“ Michaelu Canovovi.[925] Politolog Tomáš Lebeda uvedl, že sice „*zájem o koaliční volební klauzule chápe*“, ale jejich zvýšení na 8 % se mu zdálo už přílišné. Upozornil též na stále trvající problém limitů na výdaje ve volební kampani, limit byl totožný pro samostatně kandidující subjekty i pro koalice.[926] Podle ústavní právničky Jindřišky Syllové byli volební zákonodárci stran uzavíracích klauzulí pro koalice „*v zajetí určité koncepce, kterou se pokoušíme modifikovat*“.[927] Při projednávání návrhu na plénu Senátu na konci dubna 2021 nevznesl námitky proti uzavíracím klauzulím žádný senátor,[928] návrh novely ZVP byl posléze schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (poměrem 54 senátorů pro, žádný senátor proti).[929]

Volby 2021. Na počátku května 2021 podepsal zákon prezident Miloš Zeman a ten byl posléze vyhlášen ve Sbírce zákonů. [930] Účinnosti nabyl k 1. červenci 2021 a již na počátku října 2021 se podle něj konaly dosud poslední volby. Zastoupení v Poslanecké sněmovně se podařilo získat i dvěma koalicím, tříčlenné koalici SPOLU a dvoučlenné koalici PIRÁTI a STAROSTOVÉ.[931] Od roku 2002, kdy zastoupení ve Poslanecké sněmovně získala dvoučlenná Koalice KDU-ČSL, US-DEU,[932] šlo o první volby, ve kterých koalice kandidovaly a uspěly v nich. Po těchto volbách Ústavní soud neobdržel v souvislosti s uzavíracími klauzulemi žádné podání a v současnosti není v Poslanecké sněmovně ani v Senátu projednáván žádný návrh na zrušení či změnu výše ani 5% uzavírací klauzule, ani uzavíracích klauzulí pro koalice.

924 „***Sporným může být opětovné zavedené zvýšených volebních klauzulí pro koalice politických stran a hnutí, a to především vůči subjektům, které by se registrovaly v době, kdy zvýšené klauzule neplatily (cca od března do června), a v říjnových volbách by dosáhly více než 5 % hlasů, což je zřejmě současný právní stav, avšak méně než 8, resp. 11 %, což je právní stav navrhovaný, neboť v takovém případě by mohly argumentovat ochranou svého legitimního očekávání aplikace právní úpravy účinné v okamžiku oficiálního se přihlášení k volební soutěži – k tomu je však třeba uvést, že jde o situaci v praxi relativně nepravděpodobnou, od počátku debat provázejících reakce na výše citovaný nález Ústavního soudu byla patrná veřejně prezentovaná vůle politické reprezentace zvýšené volební klauzule opět zavést, takže nejde o účelový a nepředvídaný úskok vůči konkrétnímu subjektu (odpovídá ostatně velmi široké shodě poslaneckých klubů vládních i opozičních), argumentace Ústavního soudu není v této části nálezu úplně návodná a v neposlední řadě jsou k disposici prostředky soudního přezkumu voleb, umožňující konkrétní případy individuálně posoudit***.“
Senátní tisk č. 82/2, 13. funkční období, 2020-2022 [online].

925 Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, zápis ze schůze č. 3, 13. funkční období [online]. s. 2.

926 Tamtéž, s. 2.

927 Tamtéž, s. 2.

928 Stenozáznam, 10. schůze, 29. 4. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6707&D=29.04.2021#b22007

929 47. hlasování, 10. schůze, 29. 4. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=20083&O=13

930 Sněmovní tisk 1170, 8. volební období, 2017-2021 [online].

931 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8. 10. – 9. 10. 2021. Celkové výsledky hlasování [online]. *Volby.cz*. [cit. 10. 3. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ

932 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve 14. – 15. 6. 2002 [online].

3.2 Uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí

V souladu s heslem „*základ svobodného státu je svobodná obec*“,[933] byla místní samospráva obnovena záhy po pádu nedemokratického režimu v roce 1989. Na základě novely Ústavy 1960[934] z roku 1990 a zákona č. 367/1990 Sb.[935] došlo s uskutečněním prvních voleb do zastupitelstev obcí v listopadu 1990 ke zrušení místních a městských národních výborů. Tyto volby se konaly na základě zákona č. 368/1990 Sb.[936] Následně byl nahrazen zákonem č. 298/1992 Sb.[937] Podle něj se uskutečnily toliko několikeré nové volby.[938] Pro první volby do zastupitelstev obcí konané po vzniku samostatné České republiky v listopadu 1994 byl přijat zákon č. 152/1994 Sb.[939] Podle něj se konaly i volby v listopadu 1998. Na konci první fáze reformy veřejné správy byl kromě nového zákona o obcích[940] přijat i další volební zákon, dodnes účinný zákon ZVO.

Volební systém. Na základě prvních dvou volebních zákonů se ve volbách v závislosti na počtu obyvatel obce volilo sedm až 70 zastupitelů, v případě voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy pak 70 až 80 zastupitelů.[941] Mandáty se jednotlivým kandidujícím subjektům přikazovaly v jediném skrutiniu prostřednictvím volebního dělitele Sainte-Laguë (řady celých lichých čísel 1, 3, 5, 7...).[942] Neexistoval systém přednostního přikázání mandátu, mandáty se kandidátům na konkrétní kandidátní listině přidělovaly podle počtu získaných hlasů.[943] Obdobně se volilo i na základě třetího volebního zákona. Mandáty se stále přikazovaly v jediném skrutiniu prostřednictvím volebního dělitele Sainte-Laguë.[944] Došlo ke změně počtu volených zastupitelů, v závislosti na počtu obyvatel obce se volilo pět až 55 zastupitelům,[945] pro Zastupitelstvo hlavního města Prahy specifický počet zastupitelů stanoven nebyl. Významnou změnu představovalo zavedení institutu přednostního přikazování mandátů. Přednostně byl mandát kandidátovi přikázán v případě, že získal nejméně

933 Bod I. císařského patentu č. 170/1849, ř. z., prozatímní zákon obecní.
934 Čl. I. a III. ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.
935 § 72 zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
936 Zákon České národní rady č. 368/1990 Sb., o volbách v obcích, ve znění pozdějších předpisů.
937 Zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstvech v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.
938 Řádné – všeobecné – volby do zastupitelstev v obcí [online]. *Český statistický úřad*. [cit. 25. 2. 2022]. https://www.czso.cz/csu/czso/13-8118-02-v_letech_1990__2000-4_1_terminy_voleb_a_jejich_legislativni_ramec
939 Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
940 Zákon č. 128/2008 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).
941 § 5 zákona č. 368/1990 Sb., § 46 zákona č. 298/1992 Sb.
942 § 41 odst. 1 zákona č. 368/1990 Sb., § 58 odst. 1 zákona č. 298/1992 Sb.
943 § 41 odst. 4 zákona č. 368/1990 Sb., § 58 odst. 3 zákona č. 298/1992 Sb.
944 § 45 odst. 1 zákona č. 152/1994 Sb.
945 § 28 odst. 1 č. 367/1990 Sb., ve znění zákona č. 152/1994 Sb.

o 10 % hlasů více, než byl průměr hlasů na jednoho kandidáta této strany.[946] Žádný z těchto zákonů nestanovoval jako podmínku pro postup do skrutinia překonání uzavírací klauzule. S přijetím ZVO došlo k zásadní změně volebního systému. De facto byl zaveden zcela nový volební systém. Tento volební systém se používá dosud a má následující podobu. V závislosti na počtu obyvatel obce se volí pět až 55 zastupitelů,[947] v případě Zastupitelstva hlavního města Prahy pak 55 až 70 zastupitelů.[948] Území obce tvoří jeden volební obvod. ZVO však umožňuje zastupitelstvu obce rozhodnout o jeho rozčlenění do více volebních obvodů.[949] Mandáty se jednotlivým kandidujícím subjektům přikazují v jediném skrutiniu prostřednictvím D'Hondtova volebního dělitele (řady celých čísel 1, 2, 3, 4,…).[950] Pro postup do skrutinia se uplatňuje 5 % uzavírací klauzule, a to jak pro samostatně kandidují subjekt, tak pro koalice.[951] Připouští se kandidatura nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení.[952] Specifikum volebního systému do zastupitelstev obcí představují volné kandidátní listiny a možnost tzv. panašování, tedy volby napříč jednotlivými kandidátními listinami.[953] Mandáty jsou jednotlivým kandidátům přikazovány podle pořadí na kandidátní listině, přednostně je mandát přikázán kandidátovi, který obdržel alespoň 10 % přednostních hlasů z počtu všech platných hlasů, které získala daný kandidující subjekt.[954]

Uzavírací klauzule. Do nabytí účinnosti ZVO na konci roku 2001 se tedy ve volbách do zastupitelstev obcí uzavírací klauzule neuplatňovala. ZVO pak zavedl 5% uzavírací klauzuli, přičemž v této výši se uzavírací klauzule uplatňuje po celou dobu jeho účinnosti. Prvním dokumentem, v němž se 5% uzavírací klauzule pro volby do zastupitelstev obcí objevuje, však není vládní návrh ZVO (sněmovní tisk 968/0).[955] Je jím komplexní pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí (sněmovní tisk 584/3)[956] k vládnímu návrhu novely tehdy užívaného volebního zákona[957] (sněmovní tisk 584/0).[958]

946 § 45 odst. 4 zákona č. 152/1994 Sb.
947 § 68 zákona o obcích.
948 § 48 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
949 § 27 odst. 1 ZVO.
950 § 45 odst. 1 ZVO.
951 § 45 odst. 1 ZVO.
952 § 20 odst. 1 ZVO.
953 § 34 odst. 4 ZVO.
954 § 45 odst. 4 ZVO.
955 Sněmovní tisk 968/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=0
956 V databázi vedené Poslaneckou sněmovnou není tento sněmovní tisk dohledatelný. To, že součástí komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí je i návrh na zavedení 5% uzavírací klauzule, vyplývá z následné rozpravy vedené v Poslanecké sněmovně.
957 Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 247/1995 Sb.
958 Sněmovní tisk 584/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=584&ct1=0

Pokus o novelu volebního zákona. Vládní návrh novely volebního zákona předložila vláda Miloše Zemana (ČSSD, 1998-2002) Poslanecké sněmovně v březnu 2000.[959] Podle obecné části důvodové zprávy k tomuto návrhu bylo novelu právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí nutné přijmout, protože ta dosavadní byla nedostatečná a v mnoha částech již překonaná. Novela volebního zákona měla být „*posledním krokem k úplnému sjednocení obecných ustanovení volebních zákonů před přijetím tzv. 'volebního kodexu'*".[960] Změny se měly do značné míry týkat organizačně-technických aspektů voleb, avšak některé změny se měly týkat i volebního systému. Šlo především o stanovení povinnosti vytvořit volební obvody v případě volby více než 15členného zastupitelstva (do té doby šlo pouze o možnost) a nahrazení volebního dělitele Sainte-Laguë „upraveným" volebním dělitelem D'Hondt (s prvním dělitelem v řadě v hodnotě 1,42). Obecná ani zvláštní části důvodové zprávy však neposkytují jakékoli odůvodnění k těmto změnám. Ty se v nich jen konstatují, pakliže nemá být jako odůvodnění pro zavedení „upraveného" volebního dělitele D'Hondt vnímáno konstatování, že „*je zejména při menších volebních obvodech podstatně výhodnější pro volební strany s nejvyšším počtem získaných hlasů*".[961]

Projednávání návrhu novely volebního zákona v Poslanecké sněmovně. Při projednávání daného návrhu v prvním čtení v dubnu 2000 se s ohledem na to, že návrh na její zavedení byl výsledkem až následného projednávání návrhu ve výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, nestala uzavírací klauzule tématem. V prvním čtení nebyla vůbec zmíněna. Větší prostor byl logicky věnován návrhu na zavedení povinnosti vytvořit volební obvody a návrhu na změnu volebního dělitele. Podle zpravodaje tisku poslance Miroslava Beneše (ODS) měla změna volebního dělitele narovnat postavení malých a větších subjektů.[962] Tomuto tvrzení oponoval s odkazem na znění důvodové zprávy poslanec Tomáš Kvapil (KDU-ČSL)[963] a varoval, že takový volební systém by mohl rozladit veřejnost.[964]

959 Sněmovní tisk 584, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=584

960 Sněmovní tisk 584/0, 3. volební období, 1998-2002 [online], s. 31.

961 Sněmovní tisk 584/0, 3. volební období, 1998-2002 [online], s. 4, 22, 32, 35, 49.

962 „*Jenom upozorňuji, že často se používá argumentace, že změna ze Saint Lague na d´Hondta nebo na upraveného d´Hondta znamená zvýhodnění silných oproti slabým. Ti, kteří se někdy touto matematikou zabývali, ti, kteří si někdy výpočty dělali a sledovali, jak se přidělují mandáty, mi dají za pravdu, že je to postavení silných a slabých na stejnou roveň, to znamená na získání jednoho mandátu je zapotřebí zhruba stejného počtu hlasů*."
Stenoprotokol, 24. schůze, část 80, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/024schuz/s024080.htm

963 Tamtéž.
Stenoprotokol, 24. schůze, část 81, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/024schuz/s024081.htm

964 „*Mám pochybnosti, zda zpravodaj skutečně si ty přepočty dělal. Mám také pochybnosti v tom případě, zda vláda ví, co navrhuje, protože takovýto systém bezesporu povede k ještě většímu rozladění veřejnosti a k menšímu zájmu občanů o správu veřejných věcí. Domnívám se, že to jsou důvody závažné. Čas nás rozhodně nehoní, aby tento zákon byl přijat,*

Zástupce vlády ministr vnitra Stanislav Gross (ČSSD) to však označil za politický problém.[965] Stran návrhu na zavedení povinnosti vytvářet volební obvody pak někteří poslanci poukazovali na nutnost jej v rámci projednávání návrhu ve výborech více promyslet.[966]

Výsledky jednání ve výborech byly pozměňovací návrh výboru pro evropskou integraci (sněmovní tisk 584/1),[967] ponechávající vytváření volebních obvodů pouhou možností, a již zmíněný komplexní pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí (sněmovní tisk 584/3). Ten taktéž rušil povinnost vytvářet volební obvody, navíc zaváděl 5% uzavírací klauzuli.[968]

V obecné rozpravě druhého čtení v říjnu 2000 poslanec Radko Martínek (ČSSD) uvedl, že otázka 5% uzavírací klauzule i otázka „upraveného" volebního dělitele D'Hondt byla ve výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí podrobně diskutována. Podle něj šlo o krok správným směrem.[969] V podrobné rozpravě mu oponoval Tomáš Kvapil. S „*plamennými*" projevy svých předřečníků se neztotožnil, označil myšlenku uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí za „*přímý nesmysl*"[970] a podal pozměňovací návrh na její zrušení a též na nahrazení „upraveného" volebního dělitele D'Hondt „klasickým" volebním dělitelem D'Hondt.[971] Zrušení 5% uzavírací klauzule a zavedení „objektivnějšího" volebního dělitele navrhovala též poslankyně Zuzka Rujbrová (KSČM).[972]

protože další volby do obecních zastupitelstev budou v roce 2002. Proto navrhuji, aby tento zákon byl vrácen předkladateli k přepracování." Tamtéž.

965 Stenoprotokol, 24. schůze, část 82, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/024schuz/s024082.htm

966 Stenoprotokol, 24. schůze, část 81, 5. 4. 2000 [online].

967 Sněmovní tisk 584/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=584&ct1=1

968 Zpravodaj výboru poslanec Miroslav Beneš (ODS): „*Jestli si vzpomínáte na obecnou rozpravu v prvém čtení, tak bylo velmi diskutovaným problémem zavedení povinných volebních obvodů v obcích, ve kterých má zastupitelstvo více než 15 členů, resp. 16 a víc.* ***Tento návrh byl vyňat z vládní materie a nyní upozorňuji, že tuším v § 44 je návrh na zavedení pětiprocentní uzavírací klauzule, klauzule známé z voleb do Parlamentu, ještě do tohoto shromáždění***." Stenoprotokol, 28. schůze, část 180, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/028schuz/s028180.htm

969 Stenoprotokol, 28. schůze, část 181, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/028schuz/s028181.htm

970 „***Vážený pane předsedo, vážené kolegyně, vážení kolegové, moji dva předřečníci zde poměrně plamenně hovořili o tom, jak dobrá myšlenka uzavírací klauzule ve volbách do obecních zastupitelstev je. Chtěl bych říci, že tato klauzule je diskutabilní jak u voleb do Poslanecké sněmovny, tak u voleb do krajských zastupitelstev, ale považuji ji za přímý nesmysl při volbách do zastupitelstev obcí, protože tyto volby jsou zcela odlišného charakteru. Zde se nevolí celé kandidátky, ale umožňuje se volba napříč kandidátkami. Navíc také kandidatura nezávislých kandidátů. Bude-li tato uzavírací klauzule přijata, bude to fakticky znamenat, že nezávislí kandidáti budou vyloučeni z toho, aby se do zastupitelstva obcí vůbec mohli dostat, aby mohli získat mandáty. V tomto smyslu podávám pozměňovací návrhy***." Tamtéž.

971 Tamtéž.

972 Stenoprotokol, 28. schůze, část 182, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/028schuz/s028182.htm

V rámci třetího čtení v říjnu 2000 tyto poslanecké pozměňovací návrhy přijaty nebyly. Komplexní pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí naopak přijat byl.[973] V podobě s 5% uzavírací klauzulí a „upraveným" volebním dělitelem D'Hondt byl následně návrh novely přijat (poměrem 118 poslanců pro, 53 poslanců proti)[974] a postoupen Senátu. Zatímco v Poslanecké sněmovně se o 5% uzavírací klauzuli debatovalo především v příslušném výboru a na jejím plénu k ní byly vznášeny spíše individuální výtky, v Senátu byla debata o 5% uzavírací klauzuli bohatější. Debatovalo se o ní jak na výborech, tak na plénu.

Projednávání návrhu novely volebního zákona v Senátu. Návrh novely ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou byl Senátu postoupen na začátku listopadu 2000,[975] tedy na samém konci jeho druhého funkčního období. Rozhodnutí jej projednat a hlasovat o něm v tomto období[976] se ukázalo jako nepříliš šťastný krok, neboť nejen s ohledem na řadu podaných pozměňovacích návrhů, ale především částečnou změnu složení Senátu, nakonec mezi senátory převládl názor, že bude vhodnější jej vrátit k opětovnému projednání výborům. Návrh novely se tak ve výborech i na plénu Senátu debatoval dvakrát.

Zcela očekávaně největší neshoda mezi jednotlivými politickými stranami v Senátu panovala, jak uvedl úvodem prvního projednávání návrhu novely v listopadu 2002 senátor Pavel Eybrt (ODS), ohledně volebního dělitele a 5% uzavírací klauzule.[977] Jako zpravodaj garančního výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí uvedl, že tento výbor doporučil přijmout návrh novely ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou

973 Stenoprotokol, 28. schůze, část 301, 27. 10. 20001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/028schuz/s028301.htm#r4

974 447. hlasování, 28. schůze, 27. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=20528

975 Zde si dovolím upozornit na nesprávnost údajů uváděných Poslaneckou sněmovnou. V přehledu projednávání sněmovního tisku 584 uvádí, že byl návrh novely Senátu postoupen 15. 10. 2002 a že dne 15. 10. 2002 senátní organizační výbor stanovil garanční výbor a přikázal návrh k projednání dalším výborům. To je chybný údaj. Správné datum postoupení návrhu, 2. 11. 2000, uvádí přehled projednávání senátního tisku 361.
Sněmovní tisk 584. 3. volební období, 1998-2002 [online].
Senátní tisk č. 361, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022].
https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s386

976 Návrh novely byl v jednotlivých senátních výborech projednán 8. a 15. listopadu 2000. 12. a 19. listopadu 2000 se však uskutečnilo první a druhé kolo voleb do Senátu. 22. listopadu pak projednalo návrh novely plénum Senátu.
Tamtéž.

977 „***Pětiprocentní uzavírací klauzule je v tomto zákoně zcela nadbytečná. Nejde ani tolik o to, že zastupitelstev s vyšším počtem mandátů nad 21, což je v podstatě 5% uzavírací klauzule, je minimum. Např. v celých jižních Čechách z více jak 700 zastupitelstev, je takových zastupitelstev pouze 5 a stávající zákon jim umožňuje zřídit obvody. Pak se volí na kandidátkách, na kterých je 7, 8, 10 nebo kolik zastupitelů. Snadno dopočtete, že se vlastně jedná o uzavírací klauzuli, která je výrazně nad 5 %, někdy i nad 10. Takže 5% bariéra v zákoně o volbách do zastupitelstev je úplně něco jiného než pro volby do Poslanecké sněmovny. Nebude-li v zákoně, nic se nezmění, lze s jejím vypuštěním souhlasit, aniž by prakticky došlo k jakékoliv změně v podstatě zákona***."
Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1948&T=361#st361

(senátní tisk č. 361/1).[978] K 5% uzavírací klauzuli uvedl, že je nadbytečná, neboť výše přirozeného prahu byla v mnoha případech ještě vyšší. Nestalo by se vůbec nic, kdyby se 5% uzavírací klauzule nakonec nepřijala.[979] Naopak trval na důležitosti „upraveného" D'Hondtova volebního dělitele. Ten by o trochu posílil větší a středně velké subjekty, čímž by zvýšil odpovědnost vládnoucích stran. Dosavadní dělitel Sainte-Laguë nebyl vhodný, neboť preferoval *„významně malé volební subjekty*".[980]

Na rozdíl od výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, nedoporučil ústavně-právní výbor návrh novely ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou přijmout, nýbrž zamítnout (senátní tisk č. 361/2).[981] Podle zpravodajky výboru senátorky Dagmar Lastovecké (ODS) se v něm diskuze vedla především o „*filozofii a dopadech části novely, týkající se způsobu hlasování a zjišťování výsledků*", tedy určité „*politické dimenzi*" návrhu novely. Ačkoli ona sama doporučovala výboru návrh přijmout, neboť dle ní se určité technické nedostatky novely v praxi neměly projevit, výbor došel k opačnému závěru.[982]

Poslední z výborů, který návrh novely projednával, výbor pro evropskou integraci, nepřijal žádné usnesení (senátní tisk č. 361/3).[983] „*Jablkem sváru*" se totiž, jak uvedl zpravodaj výboru senátor Vlastimil Šubrt (ODS), stala právě 5% uzavírací klauzule. Uvedl, že podle odpůrců klauzule šlo o diskriminující institut, který „*ochuzuje prý politickou a názorovou různorodost toho či onoho zvoleného zastupitelstva*". On osobně s odpůrci klauzule nesouhlasil, neboť se považoval „*za zapřisáhlého stoupence jakýchkoliv většinových prvků v kterýchkoliv volbách a v různobarevnosti a pestrosti např. obohacené o extremistické a nacionalistické názory*", neviděl „*přednost, ale balast a zátěž*".[984] Výhrady členů výboru vůči „upravenému" volebnímu děliteli D'Hondt však nechtěl komentovat, neboť této problematice neporozuměl.[985]

V obecné rozpravě, konané tři dny po druhém kole voleb do Senátu, se k „*lítému politickému souboji o další volební zákon*" jako první vyjádřil senátor Jiří Skalický (US-ODA). Souhlasil s Pavlem Eybrtem v tom, že 5% uzavírací klauzule by ve volebním systému s

978 Senátní tisk č. 361/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=9721

979 Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online].

980 Tamtéž.

981 Senátní tisk č. 361/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=9047

982 Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online].

983 „*Zazněly ještě další výhrady proti novele tohoto zákona, konkrétně proti navrhovanému přepočtovému D'Hondtovu koeficientu 1,42, 2, 3, 4 před dosud platným postupným koeficientem přirozených lichých čísel 1, 3, 5, 7, jakož i další, kterým jsem, byť praktik, který odpovídal za průběh a regulérnost dvou komunálních voleb ve svém okrese, dnes svém volebním obvodu, neporozuměl. Neporozuměl do té míry, abych je zde mohl kvalifikovaně a objektivně reprodukovat, což je ovšem můj osobní problém*."
Tamtéž.

984 Tamtéž.

985 Tamtéž.

„upraveným“ volebním dělitelem D’Hondt neměla žádný význam, což si ověřil na mnoha modelových výpočtech.[986] Ani vliv „upraveného“ volebního dělitele D’Hondt by nebyl tak významný, jak mnozí očekávali.[987] Zásadní problém návrhu novely spatřoval v nepřiměřené pravomoci zastupitelstva obce zasahovat do vytváření volebních obvodů.[988] Tento problém měl dle něj dvě dimenze, jednak bylo otázkou, zda by takový volební systém byl stále poměrným volebním systémem, dále šlo o potenciální podjatost zastupitelstva.[989] Již před volbami přitom upozorňoval, že Senát by si měl na projednání návrhu novely vyhradit více času, protože nebylo kam spěchat.[990]

S názorem Jiřího Skalického souhlasili i další senátoři vystoupivší v obecné rozpravě. Podobně jako on si modelové výpočty prováděl i senátor František Kroupa (KDU-ČSL),[991] který se domníval, „*že ta klauzule o 5 % je nadbytečná, zavádějící a vede k ne zrovna kladnému chápání toho zákona, a přitom neplní žádnou roli. Tu roli, kterou má plnit, už plnil dělitel 1,42*“.[992] S tvrzením o zbytečnosti 5% uzavírací klauzule se ztotožnil i senátor Jiří Liška (ODS).[993]

---

986 „***Je zároveň pravda, že v případě, že se změní systém volebních dělitelů, 5% klauzule se stává zbytečnou. Přes zevrubné pokusy jsem nenalezl model poměru volebních výsledků takový, aby obdržel mandát volební subjekt, který má méně než 6,5 % hlasů***.“
Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online].

987 „***Nicméně přitakávám názoru, který se pokusím dokumentovat čísly, že 5% klauzule je marginální, resp. zcela zbytečný problém. Musím přitakat i názoru, že změna, která spočívá ve změně řady volebních dělitelů, přináší sice některé důsledky, zhoršuje přiléhavost volebního výsledku, co se týče poměru mezi obdrženými hlasy a obdrženými mandáty, ale nečiní to tak dramatickým způsobem, abychom mohli hovořit o nějakém zásadním zkreslování výsledků voleb, o zásadním zkreslování principu poměrného volebního systému do obcí***.“
Tamtéž.

988 „*Podle jeho modelů by se se zvýšením volebních obvodů zvyšovaly i odchylky mezi odevzdanými hlasy voličů a přikázanými mandáty, v některých případech téměř o 90 %*.“
Tamtéž.

989 „*V tom já vidím závažný problém. A teď nikoliv jenom v té poloze, do jaké míry by takto modifikovaný systém zůstával ještě systémem poměrným, do jaké míry přiměřeně zbavuje obecní zastupitelstva pouze marginálních politických proudů v dané obci, ale vidím v tom i politický problém, do jaké míry může být zákonodárcem dán mandát konkrétnímu obecnímu zastupitelstvu, aby jako podjatá instituce takto samo rozhodovalo o dramatických proměnách charakteru toho volebního systému ve své obci*.“
Tamtéž.

990 Tamtéž.

991 „*V § 44 odst. 1 plně souhlasím s tím, je řeč o pětiprocentní klauzuli, co zde bylo řečeno. Rozdíl je pouze mezi zatímním zákonem, kde jsou dělitelé 1, 3, 5 atd., a tím, kdy 1,42, když jsem si dělal výpočet u konkrétní obce a konkrétních odevzdaných hlasů v roce 1998, samozřejmě s přizpůsobením pro tuto kontrolu, tak je pravdou, že při stávajícím výpočtu, kdy dělitelem byla celá lichá čísla, získal mandát při 26, 100 platných odevzdaných hlasů ze sedmnáctičlenného zastupitelstva ten jeden poslední i tehdy, když měl 3 % hlasů. Při těch nových navrhovaných dělitelích 1,42 a dále celá čísla nezíská ani při 5 %.*“
Tamtéž.

992 Tamtéž.

993 „***Já se s ním ztotožňuji a souhlasím s ním, a nakonec i se zpravodajem kolegou Eybertem, že 5% klauzule je zbytečná, že v podstatě nic neřeší a nemá vlastně praktický význam. Myslím, že nový způsob návrhu způsobu dělení celkového počtu platných hlasů je správný, je více spravedlivý a více odráží realitu. Je to myslím to, po čem vlastně všichni, kdo se angažují v komunální politice delší dobu, volají, protože výsledky voleb nikdy neodpovídaly skutečnosti. Výsledky voleb, tím mám na mysli rozdělení mandátů, neodpovídaly počtu odevzdaných hlasů***.“ Tamtéž.

Závěrem obecné Stanislav Gross apeloval na to, aby přece jen a mnoha výtkám navzdory byla návrhu novely vyslovena podpora, a to především kvůli nutnosti konat některé nové volby. Nebylo mu však vyhověno, návrh na přijetí návrhu novely nebyl přijat. Stejně tak nebyl přijat návrh na jeho zamítnutí. V následné podrobné rozpravě bylo podáno velké množství pozměňovacích návrhů. Jedním z nich byl i pozměňovací návrh senátora Františka Kroupy na vypuštění 5% uzavírací klauzule z návrhu novely. Následně se ústavněprávní výbor usnesl, že by měl návrh novely a podané pozměňovací návrhy projednat i v novém složení. Jeho projednávání tak bylo prozatím přerušeno.[994]

Ani jeden z výborů, které návrh novely a pozměňovací návrhy znovu projednávaly, se nakonec neztotožnil s návrhem na vypuštění 5% uzavírací klauzule. Garanční výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí návrh novely znovu projednal v únoru 2001 (senátní tisk č. 361/5)[995] a doporučil přijetí několika změn technického charakteru. Ústavněprávní výbor projednal návrh novely v lednu 2001 (senátní tisk č. 361/4)[996] a navrhl pouze vypustit ustanovení o neslučitelnosti člena zastupitelstva a statutárního zástupce společností zřízených obcí.

Při druhém projednávání návrhu novely na plénu Senátu na počátku března 2001 byla většina z podaných pozměňovacích návrhů vzata zpět. To se týkalo i pozměňovacího návrhu Františka Kroupy na vypuštění 5% uzavírací klauzule.[997] Ta již více v rozpravě debatována nebyla. Toliko Jiří Skalický formuloval nový pozměňovací návrh řešící možný „*synergický efekt*“ volebního systému, který s 5% uzavírací klauzulí počítal. Sliboval si od ní, že zabrání roztříštěnosti zastupitelstev ve větších městech, volby do nich se totiž přece jen více podobaly volbám do Poslanecké sněmovny.[998] Dále navrhl změnu volebního dělitele, avšak jen na „klasického“ volebního dělitele D'Hondt, a zpřísnění podmínek pro vytváření volebních obvodů.[999] Tento pozměňovací návrh Senát přijal a v jeho znění vrátil návrh novely Poslanecké sněmovně.[1000]

994 Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online].

995 Stenozáznam, 5. schůze, 1. 3. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17299

996 Senátní tisk č. 361/4, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=16532

997 Stenozáznam, 5. schůze, 1. 3. 2001 [online].

998 „***Dále pak ve větších městech, kde se charakter voleb trochu blíží volbám do Poslanecké sněmovny, přispět k přiměřené obraně proti často přílišné roztříštěnosti obecních zastupitelstev marginálními subjekty. To by samozřejmě zařídilo právě ono pětiprocentní kvorum***.“ Tamtéž.

999 „*Nikterak netvrdím, že tento kompromis, který vám chci navrhnout, je nějaké ideální nebo jediné správné řešení. Zdá se mi, že však docela dobře vyhovuje požadavkům, které aspoň podle mého soudu v té diskuzi o správné podobě volebního zákona do obecních zastupitelstev převažují, tj. zachovat v zásadě povahu volebního systému, který dnes platí. Za druhé, pokud, tak jen velmi přiměřeně, a tudíž ještě spravedlivě posílit volební subjekty s významnějším volebním výsledkem*.“ Tamtéž.

1000 Tamtéž.

Hlasování o návrhu novely volebního zákona v Poslanecké sněmovně. Vůle přijmout návrh novely ve znění schváleném Senátem, tedy s 5% uzavírací klauzulí, avšak již pouze s „tradičním" volebním dělitelem D'Hondt však v Poslanecké sněmovně nebyla dostatečná. To, jak uvedl na začátku debaty před hlasováním o návrhu Stanislav Gross, jen prohlubovalo již existující problém s nemožností konat volby. Avizoval proto, že vláda co nejrychleji připraví zcela nový volební zákon, který bude odrážet jak názory poslanců, tak senátorů.[1001] Postup Senátu byl značně kritizován Radko Martínkem, který jej označil za „*politickou demonstraci síly Senátu vůči Poslanecké sněmovně*".[1002] Byl „*šokován*" názorem senátora Jiřího Skalického, který v možnosti slučovat volební obvody spatřoval hrozbu účelového vytváření dalších volebních systémů.[1003] Kritizoval též odstranění „upraveného" volebního dělitele D'Hondt a poukázal, že obdobnou funkci plnila 5% uzavírací klauzule, kterou však senátoři nezrušili.[1004] Naopak Tomáš Kvapil upozornil, že jde o „*nejspravedlivější řešení*".[1005] Jelikož v Poslanecké sněmovně neexistovala dostatečná vůle návrh novely ve znění schváleném Senátem přijmout, Poslanecká sněmovna v hlasování „demonstrovala svou politickou sílu" a nepřijala jej (poměrem 30 poslanců pro, 132 poslanců proti).[1006] Vláda následně začala připravovat návrh zcela nového volebního zákona, ZVO.

Uzavírací klauzule podle návrhu ZVO. Vládní návrh zcela nového volebního zákona, ZVO, Poslanecké sněmovně předložila vláda Miloše Zemana (ČSSD, 1998-2002) v červnu 2001.[1007] Zcela nová však nebyla důvodová zpráva návrhu ZVO, neboť byla víceméně převzata z neúspěšného návrhu novely volebního zákona. Tedy, podle obecné části důvodové zprávy k návrhu ZVO bylo novou právní úpravu voleb do zastupitelstev obcí nutné přijmout, protože ta dosavadní byla nedostatečná a v mnoha částech již překonaná. ZVO měl

1001 Stenoprotokol, 35. schůze, část 8, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/035schuz/s035008.htm#r3

1002 Tamtéž.

1003 Stenoprotokol, 35. schůze, část 8, 3. 4. 2001 [online].

1004 *„Chtěl bych se na závěr zaměřit ještě na jednu věc, kterou osobně nepovažuji za důležitou, nicméně je zde a byla vypuštěna. Je to tzv. upravený d'Hondt. Zcela určitě se všichni setkáváte po komunálních volbách se svými spoluobčany, kteří naprosto nechápavě stojí před výsledkovými listinami těchto voleb a nechápou, jak to, že do zastupitelstva se mohli dostat lidé, kteří mají výrazně, a to zásadně výrazně méně hlasů než někteří jiní, kteří se do zastupitelstva nedostanou. Upravený d'Hondt neřeší tuto otázku komplexně, pouze ji posunuje do více snesitelné záležitosti.* ***Nicméně chci upozornit na to, že senátoři nechali v tomto zákoně tzv. pětiprocentní uzavírací klauzuli, která ve své podstatě řeší tuto situaci absolutně stejným způsobem.***"

Tamtéž.

1005 „*Chtěl bych se vyjádřit k d'Hondtově metodě. Je třeba vidět, že Senát navrhl klasickou d'Hondtovu metodu. To je metoda, která umožňuje, aby v zastupitelstvu byly zastoupeny volební strany bez toho, zda mají velký, nebo menší výsledek. V tomto směru je to nejspravedlivější rozdělení získaných hlasů*."

Stenoprotokol, 35. schůze, část 10, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/035schuz/s035010.htm

1006 33. hlasování, 35. schůze, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=24869

1007 Sněmovní tisk 968, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=968

být „*posledním krokem k úplnému sjednocení obecných ustanovení volebních zákonů před přijetím tzv. 'volebního kodexu* "[1008] Obecná část důvodové zprávy však nevysvětlovala, proč mělo dojít i ke změně volebního systému. Toliko se v ní konstatuje, že se navrhuje využití „upraveného" volebního dělitele D'Hondt.[1009] Navrhovaný přechod z dosud užívaného volebního dělitele Sainte-Laguë na „upraveného" volebního dělitele D'Hondt (s prvním dělitelem v řadě v hodnotě 1,42) není objasněn ani ve zvláštní části důvodové zprávy. Totéž platí pro odůvodnění záměru zavést 5% uzavírací klauzuli, která byla do návrhu ZVO zakotvena nově. K ní je konstatováno jen a pouze, že se „*pro účast volebních stran, které kandidovaly do zastupitelstva příslušné obce, na rozdělování mandátů stanovuje kvorum ve výši zisku 5% z celkového počtu platných hlasů*".[1010] Na základě důvodové zprávy k ustanovení zakotvujícímu zásadu poměrného zastoupení (a samozřejmě na základě diskuze vedené v souvislosti s neúspěšnou novelou volebního zákona) lze dovozovat, že právě 5% uzavírací klauzule měla být jedním z prvků „*v rámci tohoto systému, který v praxi zabrání určité roztříštěnosti zastupitelstva, což by v praxi mělo přispět ke zjednodušení rozhodování zastupitelstva obce*".[1011]

Projednávání návrhu ZVO v Poslanecké sněmovně. Úvodem prvního čtení v červnu 2001 apeloval při představení návrhu ZVO Stanislav Gross snad ještě více než minule na jeho urychlené projednání, protože voleb, které se již měly uskutečnit, bylo taktéž více. Uvedl, že základem návrhu ZVO byla novela volebního zákona ve znění komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, ale do návrhu ZVO byly zakomponovány i některé prvky, které požadoval Senát.[1012,1013] Navzdory nesouhlasu většiny Senátu se zavedením „upraveného" volebního dělitele D'Hondt jej vláda navrhla znova, což odůvodnil tak, „*že volby do obecních a městských zastupitelstev jsou si hodně blízké nebo jsou hodně příbuzné volbám do krajských zastupitelstev, kde tento dělitel je použit taktéž.*"[1014] K 5% uzavírací klauzuli žádnou poznámku nevznesl. Nevznesl ji ani zpravodaj tisku Miroslav Beneš.[1015] V následné obecné rozpravě však ze strany několika poslanců několik poznámek k 5% uzavírací klauzuli vzneseno bylo.

1008 Sněmovní tisk 968/0, 3. volební období, 1998-2002 [online].
1009 Tamtéž, s. 42.
1010 Sněmovní tisk 968/0, 3. volební období, 1998-2002 [online], s. 59-60.
1011 Tamtéž, s. 44.
1012 Stenoprotokol, 37. schůze, část 28, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037028.htm,
1013 Stenoprotokol, 37. schůze, část 29, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037029.htm
1014 Tamtéž.
1015 Tamtéž.

První vystoupivší Zuzka Rujbrová byla „*rozčarována*“ ze způsobu, jakým byl návrh ZVO předložen. Nejen, že znovu zaváděl „upraveného“ volebního dělitele D'Hondt,[1016] ale otevíral i další témata, u kterých opět nebylo jasné, zda se na nich zákonodárci shodnou, např. téma 5% uzavírací klauzule a případných uzavíracích klauzulí pro koalice.[1017] Oponoval jí Radko Martínek, podle kterého byl „*systém pětiprocentního volebního censu anebo systém volebního výpočtu podle upraveného D'Hondta bezesporu správný*“.[1018] Legitimní však podle něj bylo zvažovat, zda mají být uplatněny oba současně, nebo jen jeden z nich.[1019] Na kritiku vznesenou poslankyní Rujbrovou navázal její stranický kolega poslanec Václav Exner (KSČM). „Upravený“ volební dělitel D'Hondt podle něj diskriminoval malé strany,[1020] stejně tak malé strany i nezávislé kandidáty diskriminovala 5% uzavírací klauzule.[1021] S matematickým modelem obsahující 5% uzavírací klauzulí, na kterém „*chtěl demonstrovat, že tento zákon rozhodně nectí ústavně dané právo rovné volby, tzn. stejnou hodnotu každého hlasu*“, pak vystoupil Tomáš Kvapil.[1022,1023]

1016 „*Je to téma nejenom upravené d´Hondtovy metody, tedy přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty, kde pravděpodobně vláda sociální demokracie chce nezištně pomoci svým politickým konkurentům, aby ve volbách do zastupitelstev obcí dosáhli přibližně stejného výsledku jako ve volbách krajských, ale v tomto směru je to samozřejmě věc jejího rozhodnutí*.“ Stenoprotokol, 37. schůze, část 29, 27. 6. 2001 [online].

1017 ***„...k diskusi jsou i témata pětiprocentního kvora, stanovení hranice pro koalice, kde konsensus v této chvíli nemůžeme předpokládat, otázka diskriminace nezávislých kandidátů***.“ Tamtéž.

1018 Stenoprotokol, 37. schůze, část 30, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037030.htm

1019 Tamtéž.

1020 „*Nevidíme samozřejmě žádný důvod k tomu, aby byla používána upravená d´Hondtova metoda, která představuje diskriminaci volebních stran s menším počtem voličů. Proč je třeba, abychom takové strany diskriminovali? Já k tomu nevidím žádný důvod, a jestliže tady byla naprosto správná řeč o tom, že je žádoucí, aby všichni členové zastupitelstva byli zvoleni přibližně stejným počtem hlasů, pak samozřejmě upravená d´Hondtova metoda zajišťuje, že někteří budou mít dosažitelný mandát člena zastupitelstva jen za větší počet hlasů než ostatní*.“ Stenoprotokol, 37. schůze, část 33, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037033.htm

1021 „***Podobně máme námitky proti pětiprocentní klauzuli pro vstup do skrutinia, která představuje další omezení a ve velkých městech naprosto jednoznačně diskriminuje nezávislé kandidáty. Jestliže například počet členů zastupitelstva je 40 a vyšší, potom 2,5 % hlasů musí bohatě stačit k tomu, aby kandidát byl zvolen. Proč v takovém případě i jednotlivý nezávislý kandidát má dosahovat 5 % všech hlasů a jinak být vyloučen? On může dokonce v takovém případě dosáhnout sám jako nezávislý kandidát takřka 5 %, třeba 4,9 %, což může být i skoro dvojnásobek toho, co dosáhne příslušný kandidát v politické straně, a přesto nebude do zastupitelstva zvolen. Takovou diskriminaci bychom v žádném případě neměli připustit. Je samozřejmě také otázka, jestli pětiprocentní nebo jiná klauzule má platit zvláště pro každý volební obvod, nebo jestli má platit pro volební obvod, ale také zároveň obec jako celek. Vždyť jestliže v jedné části obce určitá volební strana získá např. 30 % hlasů, tak se nepřihlédne k jejím hlasům vůbec v jiné části obce, když získala v tomto obvodě jen 4,9 % hlasů. Nevidíme k takovému zavádění kvóty pro vstup do zastupitelstva žádný důvod. Ve většině případů se tato kvóta ani nemůže uplatnit, protože počet členů zastupitelstva je takový, že méně než 5 % hlasů vůbec nestačí na to, aby kandidát byl zvolen***.“ Tamtéž.

1022 Tamtéž.

1023 Stenoprotokol, 37. schůze, část 34, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037034.htm

Ve svém závěrečném slovu na konci prvního čtení Stanislav Gross vyjádřil ochotu se dále některými otázkami, např. otázkou uzavíracích klauzulí, dále zabývat s cílem nalézt kompromisní podobu volebního systému, se kterou by souhlasila jak Poslanecká sněmovna, tak i Senát.[1024] Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, který měl návrh ZVO projednat, se na své schůzi v červenci 2001 otázkou uzavíracích klauzulí skutečně zabýval.

Ačkoli v úvodu druhého čtení v září 2001 Stanislav Gross uvedl, že žádný z pozměňovacích návrhů (sněmovní tisk 968/1)[1025] tohoto výboru nebyl zásadní,[1026] ve vztahu k uzavíracím klauzulím byl zásadní jeho pozměňovací návrh na zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice v aditivní podobě. V obecné rozpravě druhého čtení vystoupili jen dva poslanci. Poslanec Karel Kühnl (US) avizoval, že v podrobné budou podány pozměňovací návrhy o způsobu přepočtu mandátů i uzavírací klauzuli, dále vznesl myšlenku na zavedení přímé volby starosty. Radko Martínek pak apeloval na nutnost najít kompromisní znění návrhu ZVO, aby se posléze Poslanecká sněmovna nemusela "*handrkovat*" se Senátem.[1027] Pozměňovací návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule podal spolu s mnoha dalšími pozměňovacími návrhy Václav Exner.[1028,1029,1030] Nechtěl jej, stejně jako návrh na zavedení „klasického" volebního dělitele D'Hondt, již více komentovat.[1031] Obdobný pozměňovací návrh podal Tomáš Kvapil, podle kterého byla 5% uzavírací klauzule „*aritmetickým a logickým nesmyslem*". Stejně jako Radko Martínek se domníval, že je třeba přijmout takový návrh, který by schválil i Senát. Avšak tento návrh neměl zvýhodňovat velké strany.[1032] Pozměňovací návrh v souvislosti s uzavírací klauzulí podal i poslanec Jan Vidím (ODS), který však nenavrhoval zrušit ji, ale možnost kandidatury nezávislých kandidátů. Chtěl se tím vyhnout „*případné ústavní*

1024 Stenoprotokol, 37. schůze, část 35, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037035.htm

1025 Sněmovní tisk 968/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=1

1026 Stenoprotokol, 38. schůze, část 11, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038011.htm

1027 Stenoprotokol, 38. schůze, část 12, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038012.htm

1028 Stenoprotokol, 38. schůze, část 13, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038013.htm

1029 Stenoprotokol, 38. schůze, část 14, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038014.htm

1030 Stenoprotokol, 38. schůze, část 15, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038015.htm

1031 Tamtéž.

1032 „***Konečně také navrhuji, aby pětiprocentní klauzule ke vstupu do skrutinia byla v návrhu zákona zrušena. Tato klauzule podle mého názoru je aritmetickým a logickým nesmyslem, protože – uvedu-li příklad – bude-li se v okresním městě volit 25 zastupitelů a oprávněných voličů bude 20 tis., to znamená, že je celkem odevzdaných 500 tis. hlasů, z toho 5 % je 25 tis., které pak nezávislý kandidát nikdy nemůže získat, protože těch voličů je pouze 20 tis***." Stenoprotokol, 38. schůze, část 16, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038016.htm

stížnosti, která by mohla směřovat proti ustanovení o pětiprocentní uzavírací klauzuli pro vstup do zastupitelstva obce“.[1033]

Třetí čtení se sice uskutečnilo v září 2001, o návrhu ZVO se v něm však nehlasovalo. Vzhledem k možnosti, že by návrh ZVO opět nemusel být akceptován Senátem,[1034,1035] se jej poslanci rozhodli vrátit k projednání výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí.[1036] Ministr vnitra Stanislav Gross, stejně jako zpravodaj tisku Miroslav Beneš úvodem „druhého“ druhého čtení v říjnu 2001 vyjádřili naději a optimismus, že návrh ZVO bude brzy konečně přijat, neboť se „*drtivá většina problémů se podařila dohodnout*“.[1037] Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí vyřešil problém (sněmovní tisk 968/3)[1038] uzavíracích klauzulí tak, že navrhl přijmout návrh ZVO s uzavírací klauzuli v jednotné výši 5 % pro všechny kandidující subjekty, tedy i koalice. Dále byl vyřešen jeden z nejpalčivějších problémů návrhu ZVO, „upravený“ volební dělitel D’Hondt, a to tak, že výbor navrhl přijetí návrhu ZVO s „klasickým“ volebním dělitelem D’Hondt. Opodstatněnost optimismů ministra vnitra Grosse a poslanec Beneše potvrdilo, že v obecné rozpravě nevystoupil se svým příspěvkem již žádný poslanec.[1039] Vzápětí však byla poněkud nabourána mnoha pozměňovacími návrhy podanými poslanci v podrobné rozpravě, např. pozměňovacím návrhem Zuzky Rujbrové na zrušení 5% uzavírací klauzule.[1040]

Třetí čtení se neslo ve znamení drobné zmatečnosti při hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Poslanci se dohadovali, zda má být o některých pozměňovacích návrzích hlasováno zvlášť, nebo dohromady nebo zda se o některém pozměňovacím návrhu již hlasovalo. Patrně nejvíce byl rozladěn Václav Exner, který vypadal, slovy předsedy Poslanecké sněmovny Václava Klause (ODS), jako „*bůh pomsty*“.[1041] Stran 5% uzavírací klauzule přijala Poslanecká sněmovna do návrhu ZVO pozměňovací Tomáše Kvapila, který byl obsahově totožný s návrhem výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní

1033 Stenoprotokol, 38. schůze, část 16, 18. 9. 2001 [online].
1034 Stenoprotokol, 38. schůze, část 71, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038071.htm
1035 Stenoprotokol, 38. schůze, část 72, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038072.htm
1036 52. hlasování, 38. schůze, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022] https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26177
1037 Stenoprotokol, 39. schůze, část 160, 23. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022] https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm#r6
1038 Sněmovní tisk 968/3. 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 6. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=3
1039 Stenoprotokol, 39. schůze, část 160, 23. 10. 2001 [online].
1040 Stenoprotokol, 39. schůze, část 161, 23. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039161.htm
1041 „*Vypadáte jako bůh pomsty, že jste na nás rozzloben, že bohužel nehlasujeme pro vaše návrhy. Je to smůla*.“ Stenoprotokol, 39. schůze, část 322, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039322.htm

prostředí (zaváděl tedy 5% uzavírací klauzuli pro všechny kandidující subjekty a „klasického" volebního dělitele D'Hondt, jen z „technické" stránky vylepšoval jeho znění).[1042] Této podobě volebního systému pak byla vyslovena podpora i při závěrečném hlasování o návrhu ZVO.[1043]

Projednávání návrhu ZVO v Senátu. Návrh ZVO ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou byl Senátu postoupen v listopadu 2001.[1044] Zatímco nakonec neúspěšnému návrhu novely volebního zákona se ze strany senátorů dostalo značné kritiky a vrátili jej Poslanecké sněmovně v pozměněné verzi, v případě návrhu ZVO měla v tomto ohledu, jak uvedl Stanislav Gross před zahájením jeho projednávání na plénu Senátu, pozitivní dopad „*jednání, kterých se zúčastnili zástupci všech poslaneckých klubů i všech senátorských klubů*".[1045] Všechny tři výbory, které návrh ZVO projednávaly (senátní tisky č. 147/1, 147/2, 147/3),[1046,1047,1048] doporučily Senátu jeho přijetí ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Stejně tak měla zmíněná jednání dopad na délku debaty na plénu. K návrhu ZVO totiž vystoupili jen dva senátoři – zpravodajové senátních výborů, kteří víceméně shrnuli navrhované změny. Senátoři ZVO přijali poměrem 55 pro senátorů poslanců pro, žádný senátor proti.[1049]

Od volebního zákonodárce přes pokus o změnu k soudům. Po přijetí Senátem v prosinci 2001 byl ZVO postoupen prezidentu republiky Václavu Havlovi k podepsání. Na samém konci roku 2001 byl ZVO vyhlášen ve Sbírce zákonů a téhož dne nabyl účinnosti.[1050] Již v dubnu 2002 se podle nového volebního systému uskutečnily nové volby v 49 obcích.[1051] Řádné volby do zastupitelstev obcí se podle něj konaly poprvé v listopadu 2002, poté v říjnu

1042 Stenoprotokol, 39. schůze, část 320, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039320.htm

1043 447. hlasování, 39. schůze, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26831

1044 Zde si dovolím upozornit na nesprávnost údajů uváděných Poslaneckou sněmovnou, ale i Senátem. V přehledu projednávání sněmovního tisku 968 se uvádí, že byl návrh novely Senátu postoupen 9. 10. 2002 a že téhož dne senátní organizační výbor stanovil garanční výbor a přikázal návrh k projednání dalším výborům. V přehledu senátního tisku č. 147 se zase jako datum postoupení návrhu novely Senátu 12. 11. 2002. Na základě ostatních dat lze dovodit, že byl návrh novely velmi pravděpodobně postoupen Senátu 12. 11. 2001.
Sněmovní tisk 968. 3. volební období, 1998-2002 [online].
Senátní tisk č. 147, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s233

1045 Stenozáznam, 11. schůze, 6. 12. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=140&T=147#st147

1046 Senátní tisk č. 147/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=13537

1047 Senátní tisk č. 147/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=13216

1048 Senátní tisk č. 147/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17404

1049 123. hlasování, 11. schůze, 6. 12. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=2182&O=3

1050 Sněmovní tisk 968. 3. volební období, 1998-2002 [online].

1051 Volby do zastupitelstev obcí [online]. *Volby.cz*. [cit. 26. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/kv1998/kvs?xjazyk=CZ

2006, v říjnu 2010, poslední se konaly v říjnu 2018. Přirozeně se podle něj konalo též mnoho tzv. mimořádných voleb do zastupitelstev obcí. Od doby, kdy ZVO nabyl účinnosti, byl 12krát novelizován.[1052] Žádná z novelizací se však netýkala jakékoli základní proměnné volebního systému, tedy ani 5% uzavírací klauzule. Zrušení 5% uzavírací klauzule ani změnu její výše dosud nenavrhla žádná vláda. K obdobnému pokusu dosud nedošlo ani na půdě Poslanecké sněmovny. Na půdě Senátu však jednou ano.

V roce 2014 předložila skupina senátorů v čele s Eliškou Wagnerovou (nez.) návrh senátního návrhu zákona na novelizaci mimo jiné ZVO (senátní tisk č. 294),[1053] spočívající ve zrušení 5% uzavírací klauzule. Dále navrhovala zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu a snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů z 5 % na 3 %. Hlavním argumentem navrhovatelky pro zrušení 5% uzavírací klauzule bylo, že nepřiměřeně omezuje ústavní princip rovného volebního práva. Komunální politika totiž vycházela z konceptu konsenzuální demokracie, kladoucího důraz na zajištění reprezentace co nejširšího penza názorů, nikoli z konceptu majoritní demokracie, kladoucího důraz na rozlišení mezi vládou a opozicí. V případě voleb do zastupitelstev obcí tak neexistoval důvod pro existenci uzavírací klauzule jako integračního stimulu, na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny. Poukázala též na existující judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, podle které bylo zavedení a udržení uzavírací klauzule ve volbách podmíněno existencí rizika rozmělnění politických sil potenciálně vedoucího až k neakceschopnosti voleného tělesa. V případě voleb do zastupitelstev obcí však neexistoval empirický důkaz prokazující existenci takového rizika.[1054]

V rámci projednávání návrhu na schůzi Senátu jej Eliška Wagnerová hájila s obdobnými argumenty a žádala o jeho „*propuštění*“ do druhého, výborového čtení. Podle ní 5% uzavírací klauzule nesledovala žádný legitimní účel, neboť komunální politika nebyla „*vysokou*“ politikou, ale řešením místních problémů.[1055] V komunální politice při rozhodování

1052 Předpis 491/2001 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=3&T=968

1053 Senátní tisk č. 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online]. *Senát PČR*. [cit. 24. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/72471/60906

1054 Tamtéž, s. 8-9.

1055 „***Dobře, střih, přejdu přece jenom k obecním volbám, bude to jednodušší. Zde navrhuji také úplné zrušení pětiprocentní klauzule, protože někteří politologové píší, že pro obec Němci mají výraz Gemeinschaft, jako společenství, zatímco vlastně celostátní politika, na celostátní úrovni už jde o politicky strukturované společenství, a tam jde o Gesellschaft. A u společenství, tedy Gemeinschaft se vztahy i rozhodování o místních problémech přece jenom řídí trochu jinými ohledy, než jsou jenom politické afilace. Když se konec konců podíváte na koalice vznikající na obecní úrovni, tak jsou to prostě koalice, které jsou nepředstavitelné na úrovni celostátní, a je to jistě dané tím, že tam jsou jakési afilace řekla bych osobní atd., protože v obcích se lidé znají, zvláště ti, kteří se pohybují přece jenom ve veřejném životě, to je omezený okruh lidí, takže se znají a navazují řekla bych lidský kontakt, který není 'kontaminován' politickými rozdíly. Pokud jde o obce, tak tam opravdu pětiprocentní klauzule nesleduje podle mého soudu žádný vysloveně legitimní účel, protože, jak jsem řekla, nejde tam vysloveně o vysokou***

nehrály roli ani tak politické afiliace, jako spíše osobní afiliace – vztahy mezi jednotlivými občany obce. Ačkoli bylo možné zvažovat, zda by v případě velkých měst nebyla určitá uzavírací klauzule vhodná, tázala se, zda by přece jen i v těchto případech neměly zastoupení nalézt opravdu všechny názory.[1056]

Na její námitky reagoval senátor Miroslav Škaloud (ODS). Na rozdíl od Elišky Wagnerové vnímal uzavírací klauzuli v obecních volbách jako logický nástroj snižující počet politických stran nutných k vytvoření vládnoucí koalice. I v případě komunální politiky totiž existoval legitimní zájem na fungování radnice.[1057] Senátor Radko Martínek (ČSSD) si pak záměrně nechal od Českého statistického úřadu zpracovat modelové výpočty pro obce různých velikostí. Tyto výpočty prokazovaly, že by zrušení uzavírací klauzule nic nevyřešilo, změna by se projevila jen u největších měst.[1058] Kriticky se k návrhu stavěl i senátor Miloš Malý (ČSSD). Z jeho vyjádření, jak je zachyceno ve stenozáznamu, však není jasné, vůči návrhu na změnu uzavírací klauzule ve kterém volebním systému jeho kritika směřovala, nebo zda obecně směřovala vůči všem návrhům. Podle něj volební systém neměl žádné problémy a uzavírací klauzule měla *„v našem politickém systému dlouholetou tradici*“. Proto se tázal: „*Proč bourat funkční věci?*“[1059]

politiku, nejde tam o konkurenci politických ideí a názorů. Jde o řešení místních adekvátních problémů. A tam je bezpochyby namístě, aby se jaksi názorově zúčastnilo takové debaty a diskuse co nejvíce občanů, kteří v obci bydlí.“
Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online]. *Senát PČR*. [cit. 24. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psse-nat/hlasovani?action=steno&O=9&IS=5322&D=24.07.2014#b15169

1056 „***Je mi jasné, že to může být problém u velikých měst, kde je zastupitelstvo třeba 55 osob, jako je tomu v Brně. To je mi samozřejmě jasné, protože tam potom vychází přirozený práh necelé 1,6, což je tedy poměrně dosti nízko. Ale z druhé strany se ptám: Je to opravdu tak nízko na obecní volby? To je otázka, zda všecky názory, které jsou v obci zastoupeny, a přece jenom zase z druhé strany 1,6 není nula, nula, nic, jestli by i tento názor na řešení místních problémů neměl být zastoupen***.“
Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online]. *Senát PČR*. [cit. 24. 2. 2022].

1057 „***Na druhé straně pětiprocentní nebo procentuální strop pro vstup do zastupitelských sborů má svoji logiku, a to z důvodu, aby bylo možné dojednávat nějaké koalice, a to i na nižších úrovních, i na úrovni obcí, zejména městských částí nebo měst, aby bylo vůbec možné nějaké koalice dojednat, protože v poměrném systému se v podstatě jinak než koaličně jednat nedá. A jestliže máte dvě, tři, koaliční strany, tak to lze, ale máte-li jich tam sedm, to už asi se vládnout nedá a bude to předmětem půtek, rozpadu a nefunkčnosti. Čili i to je legitimní účel, aby radnice byla funkční***.“
Tamtéž.

1058 „***Pokud se týká obecních voleb, tam si dovoluji připomenout, že už to neřeší vůbec nic, a to přesto, že tam je omezení z 5 procent na nulu. A v zásadě se změny zase projevují jenom v největších městech. Myslím si, že to je v pořádku, ale můžeme říci bohužel. Ale je třeba si uvědomit, že volební zákon pro obce platí jak pro Prahu, tak pro tu nejmenší obec v republice, takže nemůžeme nějakým způsobem to rozklíčova***t.“
Taktéž.

1059 „...***řešíme funkční systém. V současné době nám zákon o volbách funguje bez jakýchkoli problémů. Uzavírací klauzule má v našem politickém systému dlouholetou tradici. Vždycky fungoval. Můžeme chtít systém v uvozovkách 'italský', kdy nám tím, že přejdou tři čtyři zastupitelé někam jinam, nebudou rozhazovat podstatně systém. Nevím, proč to chceme? Já osobně navrhuji se tím vůbec nezabývat, zamítnout, protože proč bourat funkční věci? Máme spoustu věci, které nefungují, a těm bychom se měli věnovat***.“
Tamtéž.

Cesta k bourání možná funkční a možná nefunkční 5% uzavírací klauzule v ZVO však nebyla předmětným návrhem započata, neboť bylo vyhověno návrhu na jeho zamítnutí (27 senátorů pro, 7 senátorů proti)[1060] a nedošlo tak k jeho přikázání do druhého, výborového čtení. Tento návrh dodnes zůstává jediným pokusem na legislativním poli usilující o zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí. K dalším pokusům došlo na soudním poli.

Přezkum ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVO. Ústavnost 5% uzavírací klauzule v ZVO byla ze všech uzavíracích klauzulí využívaných ve volebních systémech poměrného zastoupení České republice u Ústavního soudu napadnuta nejvíckrát, celkem 11krát. Ani v jednom případě však nedošlo k meritornímu přezkumu. Již po prvních řádných volbách do zastupitelstev obcí, ve kterých se 5% uzavírací klauzule uplatnila, tedy po volbách konaných v listopadu 2002, bylo k Ústavnímu soud vzneseno pět podání – ústavních stížností spojených s návrhy na zrušení 5% uzavírací klauzule. První dvě ústavní stížnosti byly odmítnuty z procesních důvodů, neboť byly podány osobami zjevně neoprávněnými, odmítnuty byly tedy i akcesorické návrhy na zrušení 5% uzavírací klauzule.[1061,1062] Třetí, čtvrtá a pátá ústavní stížnost byly odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost, odmítnuty byly tedy i akcesorické návrhy na zrušení 5% uzavírací klauzule.[10631064,1065] Pro přezkum ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVO je pak klíčové chronologicky třetí usnesení Ústavního soudu. V něm obsaženou argumentaci totiž následně Ústavní soud přejímal do svých dalších rozhodnutích.

Usnesení IV. ÚS 54/03. Ústavní stížnost a k ní připojený návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule v ZVO k Ústavnímu soudu podalo politické hnutí Sdružení nezávislých, které ve volbách do Zastupitelstva města Kladno získalo 4,73 % hlasů. V důsledku nepřekročení 5% uzavírací klauzule se neúčastnilo skrutinia a nezískalo žádný mandát. 5% uzavírací klauzule, hlavně však modifikace její výše podle počtu kandidátů pro jednotlivé kandidátní listiny, dle něj porušovala především princip rovného volebního práva a jeho „*základní postulát, aby ke zvolení jednoho poslance či zastupitele byl potřebný či postačoval stejný počet hlasů*“. Namítalo též, že 5% uzavírací klauzule nebyla oním integračním stimulem, neboť „*na úrovni obcí nejde o stabilizaci vztahu zákonodárné a výkonné moci, protože rady měst a obcí nejsou v pravém slova smyslu orgány výkonné moci a zastupitelstva měst a obcí jim nevyslovují důvěru či nedůvěru, nýbrž volí je, na rozdíl od vlády, jen ze svých členů. Rady měst a*

1060 45. hlasování, 23. schůze, 9. funkční období, 24. 07. 2014 [online]. *Senát PČR.* [cit. 24. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=14640&O=9

1061 Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 58/03. 1062 Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 8/03. 1063 Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 54/03. 1064 Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 59/03. 1065 Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. IV. ÚS 60/03.

obcí vykonávají státní správu jen v minimálním rozsahu, a to vydáváním nařízení obce v tzv. přenesené působnosti a zastupitelstva měst pouze schvalováním územních plánů." Podle něj bylo poté *„otázkou, zda existuje dostatečně silný společenský zájem na tom, aby byly z účasti v zastupitelstvech (velkých) měst a městských částí jako základních článků samosprávy vylučováni zástupci těch volebních stran, které sice nezískaly 5 % hlasů, ale mají nezanedbatelnou voličskou podporu a jejichž účast v zastupitelstvech by mohla hrát hlavně roli kontrolní a umožňovat prezentaci menšinových názorů*".[1066]

Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil a seznal, že 5% uzavírací klauzule ani její modifikace neporušuje jakákoli ústavně zaručená práva stěžovatelky ani další ústavní kautely. Uznal sice, že existuje rozdíl mezi zastupitelstvem obce a zákonodárným sborem, avšak odmítl, že by v takovém případě nebylo možné využít závěry nálezu Pl. ÚS 25/96, ačkoli Ústava nepředepisovala pro volby do zastupitelstev obcí poměrný volební systém, jako tomu bylo v případě voleb do Poslanecká sněmovny. Naopak, i v případě voleb do zastupitelstev obcí se jeho závěry uplatní. I v případě těchto voleb může totiž být legitimní omezit diferenciaci voličského sboru, neboť by příliš roztříštěná politická reprezentace v zastupitelstvu mohla ohrozit tvorbu většiny v něm. Zároveň jakýkoli institut omezující princip rovného volebního práva musí být i v případě voleb do zastupitelstev obcí oním „*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*". Konkrétně v případě platného volebního systému do zastupitelstev obcí pak 5% uzavírací klauzule takovým minimálním opatřením byla. K námitce stěžovatelky o protiústavnosti způsobu modifikace výše uzavírací klauzule způsobující určité anomálie dodal, že pokud algoritmus volební techniky nevybočí z mantinelů stanovených ústavním pořádkem, jde o politickou otázku. Pokud „*k přidělování hlasů ve volbách do zastupitelstev obcí dochází na základě dopředu stanovené a transparentní techniky volební reprezentace*", je tato technika ústavně akceptovatelná.[1067]

Další usnesení Ústavního soudu. Jak již bylo uvedeno, z této argumentace vycházel Ústavní soud i v případech dalších usneseních o 5% uzavírací klauzuli ve volbách do zastupitelstev obcí. Po volbách v říjnu 2016 odmítl tři podání,[1068,1069,1070] po volbách v říjnu 2010 odmítl jedno podání a po volbách v říjnu 2014 odmítl dvě podání.[1071,1072] Odmítnul je buď pro neoprávněnost navrhovatele, nebo pro zjevnou neopodstatněnost. Po posledních

1066 Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 54/03. 1067 Tamtéž.
1068 Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.9.2006, sp. zn. II.ÚS 577/06. 1069 Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 207/07. 1070 Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 833/06.
1071 Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 167/15. 1072 Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 115/15.

řádných volbách do zastupitelstev obcí v říjnu 2018 Ústavní soud neobdržel žádné podání vztahující se k 5% uzavírací klauzuli v ZVO.

3.3 Uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů

O vytvoření regionální příp. zemské úrovně vládnutí se začalo uvažovat již se zrušením krajských výborů koncem roku 1990,[1073] avšak první volby na této úrovni se konaly až v listopadu 2000, tedy téměř osm let po obnově samostatné České republiky. K vytvoření kompromisních 14 VÚSC,[1074] kterými se stalo 13 krajů a hlavní město Praha, došlo k 1. lednu 2000 na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb.[1075] V souvislosti se vznikem VÚSC byly přijímány další právní předpisy, především zákon č. 129/2000 Sb.,[1076] upravující postavení a pravomoci zastupitelstva kraje jako jednoho z jeho orgánů, a příslušný volební zákon, dodnes účinný ZVK.[1077],[1078]

Volební systém. Právě v ZVK je koncentrována většina právní úpravy voleb do zastupitelstev krajů včetně detailních parametrů volebního systému. Ten má následující podobu. K rozdělení mandátů na základě hlasů voličů dochází v jednotlivých volebních obvodech o velikosti 45, 55 nebo 65 mandátů, přičemž volebním obvodem je vždy celé území kraje a počet rozdělovaných mandátů je odvislý od počtu obyvatel kraje.[1079] Mandáty jsou kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím přikazovány v rámci jediného

1073 Šaradín, P. Krajské volby v ČR – vstupní analýza. In: Šaradín, P. (ed.). *Krajské volby v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, s. 7.

1074 Současná podoba VÚSC je kompromisní variantou a výsledkem politických debat 90. let, které byly vedeny primárně ohledně počtu VÚSC, přičemž v rámci těchto debat zaznívaly návrhy na vznik tří až cca osmdesáti krajů. Balík, S. Institucionální stránka krajské politiky. In: Balík, S., Kyloušek, J. (eds.). *Krajské volby v České republice 2004*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 13.

1075 Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

1076 Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích").

1077 Právě až se začátkem přijímání ZVK začala podle Milana Podhrázkého „*skutečná diskuse o konkrétních součástech volebního systému pro volby do zastupitelstev krajů*."
Podhrázký, M. *Přímá a zastupitelská demokracie na úrovni krajů*. 2007, dizertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta [školitel Kroupa, Jiří], s. 57.

1078 Jako určitou výjimku však Milan Podhrázký uvádí drobnou úvahu zapsanou tehdejším prezidentem Václava Havlem v roce 1994: „*Druhé téma, které jsem nakousl a kterému bych se nějakou formou … také rád věnoval, je volební systém do vyšších samosprávných celků … krajská zastupitelstva by měla mít mezi patnácti a třiceti členy (podle počtu obyvatel daného kraje). Rád bych věděl, zda jde zastupitelstva zvolit podle kombinovaného systému navrženého dr. K. kdysi pro volby parlamentní. Mělo by to jít, každý kraj by se jen musel rozdělit do příslušného počtu jednomandátových obvodů, které by byly – počítám-li dobře – asi třikrát menší než volební obvody do Senátu. To by znamenalo skutečně dobrou možnost osobní vazby mezi voliči a zastupiteli*."
Havel, V. *Prosím stručně. Rozhovor s Karlem Hvížďalou, poznámky, dokumenty*. Praha: Gallery, 2006, s. 17.
Citováno podle Podhrázký. *Přímá a zastupitelská demokracie na úrovni krajů*, 2007, s. 57.

1079 § 31 odst. 1 zákona o krajích.

skrutinia prostřednictvím D'Hondtova volebního dělitele s modifikovaným prvním dělitelem v řadě (*1,42*).[1080] Pro postup do skrutinia se uplatňuje 5% uzavírací klauzule, a to jak pro samostatně kandidující politické strany nebo politická hnutí, tak pro koalice.[1081] Kandidaturu nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení ZVK nepřipouští. Kandidátní listiny jsou vázané, volič má možnost udělit nejvýše čtyři preferenční hlasy.[1082] Mandáty jsou jednotlivým kandidátům přikazovány podle pořadí na kandidátní listině, přednostně je mandát přidělen kandidátovi, který obdržel alespoň 5 % přednostních hlasů z počtu všech platných hlasů, které získala daná politická strana, politické hnutí, nebo koalice.[1083]

Uzavírací klauzule. Výše uzavírací klauzule je po celou dobu účinnosti ZVK, tedy ve všech dosud šesti konaných volbách do zastupitelstev krajů, stanovena na 5 %. Při přípravě ZVK však bylo původně zamýšleno zavést uzavírací klauzuli ve výši 3 %. Prvním dokumentem, v němž se 3% uzavírací klauzule pro volby do zastupitelstev krajů objevuje, je návrh Koncepce reformy veřejné správy (sněmovní tisk 196/0),[1084] který vypracovala vláda Miloše Zemana (ČSSD, 1998–2002) pro účely reformy veřejné správy. Podle Koncepce se měly první volby do zastupitelstev krajů konat podle volebního systému poměrného zastoupení, neboť s ohledem na podobu stranického systému v České republice a komparativní srovnání s evropskými státy se volební systém poměrného zastoupení jevil jako vhodnější než většinový volební systém.[1085] Koncepce však nestanovovala s výjimkou právě 3% uzavírací klauzule konkrétní podobu volebního systému.[1086] Přímo k uzavírací klauzuli pak Koncepce uvádí jen a pouze, že „*pro omezení politické roztříštěnosti krajského zastupitelstva se doporučuje stanovení volební klauzule poněkud nižší než ve volbách do Poslanecké sněmovny. Doporučuje se 3 %*".[1087] Z doporučení obsažených v Koncepci a dále též z právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí a voleb do Poslanecké sněmovny následně vycházel vládní návrh ZVK

1080 § 43 odst. 3 ZVK.
1081 § 43 odst. 1 ZVK.
1082 § 32 odst. 1 ZVK.
1083 § 43 odst. 7 ZVK.
1084 Sněmovní tisk 196/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=196&ct1=0 (dále jen „Koncepce")
1085 K tomu Koncepce uvádí: „*Koncepce reformy veřejné správy předpokládá uskutečnění voleb do krajských zastupitelstev na základě volebního systému poměrného zastoupení. Tento systém se pokládá za výhodnější vzhledem k neexistenci klasického systému dvou stran v ČR, kde by většinový systém mohl vést k výraznému zkreslení rozložení politických sil. Kromě toho na regionální úrovni odpovídá uplatnění systému poměrného zastoupení i současným evropským trendům*." Sněmovní tisk 196/0, 3. volební období, 1998-2002 [online].
1086 Tamtéž.
1087 Tamtéž.

(sněmovní tisk 344/0),[1088] předložený Poslanecké sněmovně v září 1999,[1089] který návrh ohledně výše uzavírací klauzule vzal za své a stanovil její výši právě na 3 %.[1090] Podle návrhu ZVK by se následně subjekty, které by uzavírací klauzuli překročily, účastnily procesu přikazování mandátů v rámci jediného skrutinia prostřednictvím volebního dělitele Sainte-Laguë,[1091] stejným způsobem jako ve volbách do zastupitelstev obcí. Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení zakotvujícímu 3% uzavírací klauzuli již na rozdíl od Koncepce neuvádí důvody pro její zavedení.[1092] Podle důvodové zprávy k ustanovení zakotvujícímu zásadu poměrného zastoupení lze však dovodit, že podle navrhovatelky měla 3% uzavírací klauzule v souladu s Koncepcí představovat určité „*dílčí omezení v rámci tohoto systému, která zabrání určité roztříštěnosti zastupitelstva kraje komplikující jeho rozhodování (§ 42)"*.[1093] Jak ukazuje následující průběh legislativního procesu, volebnímu zákonodárci takové omezení přišlo nedostatečné.

Projednávání návrhu ZVK v Poslanecké sněmovně. Při projednávání návrhu ZVK v prvním čtení v listopadu 1999 nebyla ze strany poslanců otázce volebního systému věnována větší pozornost, neboť tu si vyžádaly spíše otázky nového organizačně-technického a institucionálního zabezpečení voleb. Záměr zavést uzavírací klauzuli ve výši 3 % byl na úvod prvního čtení zmíněn informativním způsobem ministrem vnitra Václavem Grulichem (ČSSD) jako zástupcem vlády[1094] a taktéž zpravodajem tisku poslancem Miroslav Benešem (ODS).[1095] V rámci prvního čtení se k uzavírací klauzuli dále vyjádřil již jen poslance

1088 Sněmovní tisk 344/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=344&ct1=0

1089 Sněmovní tisk 344, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=344

1090 § 43 odst. 1, věta druhá návrhu ZVK: „***Do skrutinia postupují pouze politické strany, politická hnutí a koalice, které v rámci kraje získaly alespoň 3% z celkového počtu platných hlasů v kraji***."
Sněmovní tisk 344/0, 3. volební období, 1998-2002 [online].

1091 § 43 odst. 3 návrhu ZVK Tamtéž.

1092 Toliko jen opisuje znění navrhovaného ustanovení, když uvádí, že ***„Pro účast politických stran, politických hnutí a koalic, které v kraji kandidovaly, na rozdělování mandátů v tomto skrutiniu však stanovuje kvorum ve výši zisku alespoň 3% platných hlasů v rámci kraje. Toto kvorum se navrhuje jednotně i pro koalice politických stran a hnutí, a to bez ohledu na počet subjektů v této koalici."***
Sněmovní tisk 344/0, 3. volební období, 1998-2002 [online].

1093 Tamtéž.

1094 „***Navrhovaný systém poměrného zastoupení pro volby do zastupitelstva kraje vychází z koncepce reformy veřejné správy, která obsahuje i doporučení pro stanovení tříprocentní klauzule jako podmiňující pro přidělování mandátů***."
Stenoprotokol, 17. schůze, část 389, 2. 11. 1999 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017389.htm#r1

1095 „***Volební mechanismus navrhovaný v zákoně vychází ze zákona o komunálních volbách, který poněkud modifikuje, a to následovně. Nepřipouští kandidátku nezávislých, nepřipouští panašování, tedy sestavování***

Stanislav Fischer (KSČM), který jednak jako nedemokratické kritizoval opatření znemožňující kandidaturu nezávislým kandidátům a jejich uskupením a jako nedemokratické opatření vnímal též právě 3% uzavírací klauzuli.[1096] Větší pozornost otázce volebního systému poslanci věnovali až při projednávání návrhu ZVK v garančním výboru, tedy ve výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, v listopadu 1999. Usnesení tohoto výboru (sněmovní tisk 344/1)[1097] doporučovalo Poslanecké sněmovně přijmout návrh ZVK s pozměňovacími návrhy, a to nejen „formulační", ale i dotýkajícími se přímo volebního systému. Doporučovalo nahrazení volebního dělitele Sainte-Laguë volebním dělitelem D'Hondt, zvýšení výše uzavírací klauzule ze 3 % na 5 % a zavedení uzavírací klauzule pro dvoučlenné koalice ve výši 8 % a uzavírací klauzule pro vícečlenné koalice výši 10 %.[1098]

Za těmito návrhy stál, jak později v úvodu druhého čtení vysvětlil zpravodaj výboru Miroslav Beneš, příklon jeho členů k názoru, že krajské volby sdílí více charakteristik s volbami do Poslanecké sněmovny než s volbami do zastupitelstev obcí. Z toho důvodu by měl volební systém do zastupitelstev krajů kopírovat volební systém do Poslanecké sněmovny.[1099,1100] V obecné ani podrobné rozpravě se diskuze ohledně tohoto návrhu výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí nevedla. O něco větší pozornost si vyžádalo neumožnění kandidatury sdružením nezávislých kandidátů. To kritizoval poslanec Cyril Svoboda (KDU-ČSL), který měl za to, že možnost sestavení kandidátních listin nezávislých kandidátů by byla projevem subsidiarity. Navíc by pomohla zabránit účelovému

kandidátky napříč politickými stranami, každému voliči přiděluje jakési preferenční hlasy a zavádí tříprocentní uzavírací kvorum."
Tamtéž.

1096 *„Pro politické strany a hnutí je jistě výhodné, že podle § 20 návrhu mohou podávat kandidátní listiny pouze ony nebo jejich koalice, ale je vyloučena možnost registrace nezávislých kandidátů nebo jejich seskupení, kteří měli největší úspěšnost v komunálních volbách. Jiná je otázka, nakolik je taková praxe demokratická.* ***Nižší volební klauzule, a to 3 %, ve srovnání s parlamentními volbami umožňuje přístup do zastupitelstev i slabším stranám a hnutím, avšak je stejná i pro koalice. Demokratické by myslím bylo úplné zrušení této klauzule.****"*
Stenoprotokol, 17. schůze, část 390, 2. 11. 1999 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017390.htm#r2

1097 Sněmovní tisk 344/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=344&ct1=1

1098 Sněmovní tisk 344/1, 3. volební období, 1998-2002 [online].

1099 *„Z hlediska pozměňovacích návrhů, které náš výbor přijal, si myslím, že je také důležitý pozměňovací návrh v § 43, odst. 3, kde slovo 'lichými' se nahrazuje slovem 'celými', což ve výkladu expertů volebních systémů znamená, že Saint Legii se přechází na systém D´Handt*."
Stenoprotokol, 22. schůze, část 212, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022212.htm

1100 ***„V našem výboru nakonec zvítězil názor, že se jedná o volby více podobné volbám parlamentním než volbám komunálním, a proto v našem výboru získal širokou podporu návrh na stanovení uzavírací klauzule identické s volbami do Poslanecké sněmovny, tedy 5 % a stanovení osmi – a desetiprocentní uzavírací klauzule pro dvou – a vícečlenné kandidátky."***
Tamtéž.

zakládání politických stran. Mimo jiné upozorňoval na to, že určité opatření zabraňující stavět účelová uskupení již v návrhu ZVK existuje, právě 3%, nebo i 5% uzavírací klauzule.[1101] Uvedl, že jelikož možnost hlasovat pro sdružení nezávislých kandidátů existovala v případě voleb do zastupitelstev obcí, měla by tato možnost existovat i v případě voleb do zastupitelstev krajů.[1102] Naopak poslanec Zdeněk Koudelka (ČSSD) podporoval, aby volební systém do zastupitelstev krajů více připomínal ten do Poslanecké sněmovny. Z toho důvodu podal pozměňovací návrh na zavedení volební dělitele D'Hondt s počátečním dělitelem v hodnotě 1,42.[1103] Pravděpodobně obdobný postoj zastával poslanec Jan Vidím (ODS), který podal pozměňovací návrh k návrhu výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí na zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice. Navrhl, aby jejich výše byla zvýšena na 10 % pro dvoučlenné koalice a 15 % pro vícečlenné koalice. Návrh však neodůvodnil.[1104]

Ve třetím čtení v březnu 2000 doporučil poslanec Radko Martínek (ČSSD) rozdělit pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí na zvýšení uzavíracích klauzulí tak, aby se samostatně hlasovalo o zvýšení uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt a samostatně o zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice.[1105] Tak se také stalo. Zatímco pozměňovací návrh na zvýšení uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekt ze 3 % na 5 % byl přijat 115 hlasy (proti přijetí hlasovalo 47 poslanců), pozměňovací návrh na zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice nakonec

1101 *„Vážený pane předsedající, vážená vládo, kolegyně a kolegové, tento vládní návrh zákona, který projednáváme, je založen na principu, že ve volbách do zastupitelstev krajů mohou kandidovat toliko politické strany. Myslím si, že toto řešení není dobré. Není dobré z několika důvodů…*
…Druhý důvod je skutečnost, že tento zákon má již nějakou uzavírací klauzuli – tříprocentní nebo, jak bylo navrženo, pětiprocentní – a znamená to, že není možné účelově stavět kandidátky nezávislých kandidátů, kteří by účelově mohli kandidovat, protože musí oslovit minimálně stejně dobře jako politické strany.“
Stenoprotokol, 22. schůze, část 215, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022215.htm#r2

1102 Stenoprotokol, 22. schůze, část 216, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022216.htm

1103 „*Vážený pane předsedající, vážená sněmovno, vzhledem k tomu, že se domnívám, že v krajských volbách by měla být zvolena zastupitelstva, která umožní pokud možno vytvořit akceschopnou radu a vedení kraje…Tedy, protože se domnívám, že volební systém do krajů by měl být takový, aby zastupitelstva byla schopna vytvořit akceschopné rady a své vlastní vedení, a protože se domnívám, že volební systém do krajů by měl být stejný jako připravovaný systém do Poslanecké sněmovny, navrhuji tuto změnu první věty § 43 odst. 3: V § 43 odst. 3 první věta zní: Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které splnily podmínku podle odst. 1, se postupně dělí číslem 1,42 a dále celými čísly počínaje číslem 2*.“
Stenoprotokol, 22. schůze, část 214, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022214.htm

1104 „***…navrhuji pozměňovací návrh k bodu 14 tisku 344/1, tedy usnesení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, a to tak, že číslovka 8 se nahrazuje číslovkou 10 a číslovka 10 se nahrazuje číslovkou 15.***“
Stenoprotokol, 22. schůze, část 217, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022217.htm#r2

1105 Stenoprotokol, 22. schůze, část 421, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022421.htm#r1

přijat nebyl, a to jak ve verzi navrhované příslušným výborem, tedy zavedení 8% uzavírací klauzule pro dvoučlenné koalice a 10% uzavírací klauzule pro vícečlenné koalice (poměrem 64 poslanců pro, 94 poslanců proti), tak ve verzi navrhované Janem Vidímem, tedy zavedení 10% uzavírací klauzule pro dvoučlenné koalice a 15% uzavírací klauzule pro vícečlenné koalice (poměrem 60 poslanců pro, 98 poslanců proti). Dále též bylo přijato nahrazení původně navrhovaného volebního Sainte-Laguë volebním dělitelem D'Hondt, a to v podobě navrhované Zdeňkem Koudelkou, tedy s prvním dělitelem v hodnotě 1,42.[1106] S těmito prvky volebního systému do zastupitelstev obcí byl následně ZVK v Poslanecké sněmovně přijat[1107] a následně postoupen Senátu.[1108]

Projednávání návrhu ZVK v Senátu. Projednávání návrhu ZVK v Senátu v dubnu 2000 bylo věcné. Ačkoli v centru debat stálo především již v Poslanecké sněmovně kritizované nepřipuštění kandidatur sdružení nezávislých kandidátů, debatovalo se i o podobě volebního systému a výtky byly vznášeny i proti návrhu na zavedení 5% uzavírací klauzule. Jak podotkl při představování zprávy garančního ústavně-právního výboru její zpravodaj senátor Vladimír Zeman (US-ODA), postoj senátorů k návrhu ZVK závisel na tom, „*jakým pohledem je posuzováno umístění krajského zastupitelstva v hierarchii územních samosprávných orgánů, zda jej řadíme blíže k obecním zastupitelstvům či blíže k Poslanecké sněmovně*".[1109] Zatímco „*vládní předloha oproti poslaneckému znění byla více neutrální a více stavěla umístění zastupitelstva kraje do polohy mezi obec a Poslaneckou sněmovnu*",[1110] návrh ZVK v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou naopak přibližoval způsob ustavování zastupitelstev krajů způsobu ustavování Poslanecké sněmovny. O tom se na daném výboru diskutovalo,[1111] nakonec se jeho členové přece jen více ztotožnili se sněmovní variantou návrhu

1106 Stenoprotokol, 22. schůze, část 426, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022426.htm

1107 805. hlasování, 22. schůze, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=17668&o=3

1108 Zde si dovolím upozornit na nesprávnost údajů uváděných Poslaneckou sněmovnou. V přehledu projednávání sněmovního tisku 344 se uvádí, že byl návrh ZVK Senátu postoupen 24. 10. 2002 a že dne 20. 11. 2002 ustanovil senátní organizační výbor garanční výbor a přikázal návrh ZVK k projednání dalším výborům. To je chybný údaj. Správné datum postoupení návrhu, 16. 3. 2000, uvádí přehled senátního tisku č. 211.
Sněmovní tisk 344, 3. volební období, 1998-2002 [online].
Senátní tisk č. 211, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR.* [cit. 22. 2. 2022]. https://www.se-nat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.va- lue=s626

1109 Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.se-nat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1943&T=211#st211

1110 Tamtéž.

1111 Vladimír Zeman (US-ODA): „*Pro pohled bližší obcím mluví skutečnost, že obě struktury, tzn. obecní i krajská, jsou územními samosprávnými celky, a volební zákon by tak měl co nejvíce kopírovat volební zákon do obecních zastupitelstev. To samozřejmě implikuje možnost kandidatury nezávislých kandidátů nebo sdružení nezávislých kandidátů, menší kvorum, resp. vstupní klausuli do skrutinia. Totéž platí pro výpočet přidělení mandátu jednotlivým volebním subjektům D'Hondtovou metodou s tzv. santlagilním dělitelem, což je číselná řada lichých čísel 1, 3, 5, 7 atd. Pro pohled bližší konstrukci*

ZVK a doporučili Senátu její přijetí.[1112] Druhý z výborů, v němž se návrh ZVK projednával, výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, doporučil snížení počtu volených zastupitelů,[1113] a to s cílem zvýšit odpovědnost členů zastupitelstev, snížit úlohu stranických sekretariátů a snížit finanční náklady.[1114]

V obecné rozpravě bylo senátory Františkem Kroupou (KDU-ČSL), Václavem Fischerem (nez.) a senátorkou Jitkou Seitlovou (US-ODA) kritizováno nejen, ale především již zmíněné neumožnění kandidatury sdružení nezávislých kandidátů.[1115] Podle poslední zmíněné, tlumočící stanovisko senátního klubu US-ODA, omezovalo toto opatření otevřenost volební soutěže,[1116] navíc se krajská zastupitelstva svou rolí více blížila těm obecním, nikoli Poslanecké sněmovně, proto by bylo logické kandidaturu sdružení nezávislých kandidátů umožnit.[1117] Právě Jitka Seitlová vznesla i námitku proti 5% uzavírací klauzuli. Nepřiměřená výše uzavírací klauzule dle ní bezdůvodně zvýhodňovala co do zisku mandátů větší stany, zároveň zde existovalo riziko propadu hlasů.[1118] Navíc navrhovaný „*D'Hondtův volební systém*" již větší politické strany zvýhodňoval sám o sobě.[1119] Avizovala proto možný

Poslanecké sněmovny Parlamentu hovoří vyšší vstupní klausule pro vstup do skrutinia, možnost kandidatury pouze politickým stranám nebo politickým hnutím a způsob výpočtu, zohledňující větší volební subjekty. Zde se tedy setkáváme poprvé od roku 1990, že dělitelé pro výpočet mandátu nejsou již ta řada lichých čísel, ale posloupná řada začínající číslem 1,42, potom 2, 3, 4 atd. Nelze upřít tomuto druhému přístupu snahu o snazší utváření potřebných koalic, resp. rychlejšímu dosažení přijetí usnesení krajského zastupitelstva."
Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1112 Senátní tisk č. 211/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=9735

1113 Senátní tisk č. 211/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=9735

1114 Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1115 Tamtéž.

1116 „*Nezávislý kandidát má možnost kandidovat pouze spojením své osoby s některou z politických stran. Omezení samostatného vstupu nezávislých kandidátů do krajských voleb popírá, podle našeho názoru, zásadu otevřených podmínek soutěže, která je hybnou silou a zárukou prosazení těch nejkvalitnějších osobností do vedení kraje. Podmínka členství či jiné účasti v politické straně jako předpoklad pro kandidaturu je určitým, byť nepřímým omezením rovných podmínek pasivního volebního práva občanů, daných Ústavou. Vyloučení možnosti kandidovat samostatně nezávislým budí dojem obavy současných politických mocenských struktur z této konkurence. Neschopnost soutěžit lepší kvalitou má být chráněna a zakonzervována legislativním omezením, které zabrání novým lidem ke vstupu do řízení věcí veřejných*." Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1117 „V *případě krajů neexistuje přímá analogie s PS. Jde spíše o systém analogie voleb do obcí. V krajích se bude jednat především o věcech regionálních s potřebou znalostí místní problematiky. Lze se, podle mého názoru, obejít bez centrálních stranických direktiv. Možnost kandidovat pro nezávislé je otevřením prostoru pro účast občanů v regionální politice, a především v regionální politice, jde o to zainteresovat občany. Je to také předpokladem úspěchu regionální samosprávy*." Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1118 „***Považujeme volební kvorum pětiprocentní kandidátky pro možnou účast ve volbách krajů za příliš vysoké, neboť jeho zavedení zejména nepřiměřeně zvyšuje nezasloužený zisk větších volebních stran ve volbách. Díky předpokládané účasti širšího počtu stran v krajských volbách než činí počet stran kandidujících do PS, by se tímto kvorem nepřiměřeně zvyšoval počet tzv. propadlých hlasů ve volbách, což by mohlo oslabit legitimitu celého volebního procesu***." Tamtéž.

1119 „***Velkým politickým stranám nahrává již sám o sobě D'Hondtův volební systém. K jejich dalšímu bezdůvodnému zvýhodnění proti regionálním koalicím a sdružením lze připočítat např. i volební čísla určená, podle mého***

záměr podat pozměňovací návrh na snížení výše uzavírací klauzule zpět na 3 %.[1120] Na tyto výtky vznesené vůči 5% uzavírací klauzuli reagoval senátor Oldřich Dočekal (KDU-ČSL). V případě „*poměrného zastoupení*" by politická strana s 5 % hlasů získala při 60 rozdělovaných mandátech toliko tři mandáty. S ohledem na navrhovaný způsob výpočtu a působení přirozeného prahu by v praxi mandáty získaly jen ty politické strany, které by získaly 10 % hlasů a více. Ustanovení o uzavírací klauzuli tak v ZVK vůbec být nemuselo. Šlo o větu, která tam byla „*k ničemu*".[1121] Po 10minutové přestávce iniciované senátorským klubem US-DEU se k průběhu obecné rozpravy se na její závěr vyjádřil i zástupce vlády ministr vnitra Stanislav Gross (ČSSD). Otázky neumožnění kandidatury sdružení nezávislých kandidátů,[1122] volby počtu členů zastupitelů a zvoleného výpočtu mandátů[1123] označil za „*otázky politického rozhodnutí*", u kterých nebylo „*vhodné, aby vymýšlel nějaké věcné argumenty*".[1124]

Otázka 5% uzavírací klauzule v ZVK se nakonec větším problémem nestala. Pozměňovací návrh na snížení její výše na 3 % nakonec podán nebyl.[1125] Senátoři posléze přijali návrh ZVK ve znění, které jim bylo postoupeno Poslaneckou sněmovnou (poměrem 49 senátorů pro, 13 senátorů proti). Pro jeho přijetí hlasovali i poslanci US-DEU původně brojící proti „příliš vysoké" 5% uzavírací klauzuli.[1126]

---

názoru, zcela nelogicky jednotně pro celé území ČR, přesto, že se jedná o volby do krajů. Kraje by měly podle své konstrukce umožnit zastoupení širokého spektra voličů. Nejen politicky, ale i územně. Použití 5% klausule není v souladu s touto zásadou."
Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1120 Tamtéž.

1121 „***Pane předsedající, pane ministře, paní senátorky, páni senátoři, rád bych upozornil na § 43, kde se praví, že do skrutinia postupují pouze politické strany, politická hnutí a koalice, které v rámci kraje získaly alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů v kraji. Paní senátorka Seitlová zde upozorňuje, že je to omezující klausule a chce těchto 5 % snížit na 3 %. Pouze bych upozornil na to, že v odst. 3, 4 a 5 je určitý způsob výpočtu mandátu. Jestliže při poměrném zastoupení strana, která by dostala 5 % a zastupitelstvo by mělo asi 60 lidí, pak by na těchto 5 % připadli tři poslanci. Upozorňuji, že tato věta je tam úplně zbytečná a pokud by návrh měl postoupit do podrobné rozpravy, mohl by padnout návrh tuto větu vypustit, protože podle propočtu bude mít poslance ta strana, která bude mít určitě víc než 10 %. Proto je třeba si toto uvědomit. Tato věta tam víceméně být nemusí. Tak, jak říká pan senátor Stodůlka, je to nic proti ničemu, protože tato věta je tam bezvýznamná. Návrh, aby tato věta byla vypuštěna, v podrobné rozpravě předkládat nebudu, ale rád bych upozornil na to, že je to věta, která tam je k ničemu***."
Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1122 „*Co se týče diskuse na téma nezávislých kandidátů, myslím, že je zcela zřejmé, že toto je otázka určitého politického rozhodnutí. Předkladatelé tohoto návrhu při posuzování toho, zda tento návrh nebo zda krajská zastupitelstva svým charakterem budou blíže zastupitelstvům měst a obcí, nebo budou blíže centrálnímu Parlamentu, dospěli k závěru, že v tomto jednom parametru by měla být krajská zastupitelstva blíže parametrům, které jsou v centrálním Parlamentu...*"
Tamtéž.

1123 „*Další námitka se týká počtu členů zastupitelstva. I to je politická záležitost, nemyslím si, že by tady bylo vhodné, abych vymýšlel nějaké věcné argumenty, protože každý ví, že to je politická záležitost, upozornil bych na to, že vládní návrh předpokládá poněkud jinou úpravu než tu, která byla většinově schválená v Poslanecké sněmovně…*"
Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online].

1124 Tamtéž.

1125 Tamtéž.

1126 73. hlasování, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=928&O=2

Od volebního zákonodárce k pokusu o změnu. Po přijetí ZVK Senátem v dubnu 2000 byl postoupen prezidentu republiky Václavu Havlovi k podepsání. V polovině května 2000 ZVK byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a 1. června 2000 nabyl účinnosti.[1127] Již v listopadu 2000 se uskutečnily první volby do zastupitelstev krajů. Další se konaly v listopadu 2004, říjnu 2008, říjnu 2012, říjnu 2016, poslední se konaly v říjnu 2020. Od doby, kdy ZVK nabyl účinnosti, byl 11krát novelizován.[1128] Žádná z novelizací se však netýkala jakékoli základní proměnné volebního systému, tedy ani 5% uzavírací klauzule. Změnou nejvíce související s volebním systémem bylo snížení hranice nutné pro přednostní přidělení mandátu z 10 % na 5 % zákonem č. 222/2012 Sb.[1129] Zrušení 5% uzavírací klauzule ani změna její výše dosud nebyla navržena žádnou vládou. K obdobnému pokusu dosud nedošlo ani na půdě Poslanecké sněmovny. Na půdě Senátu však jednou ano.

V roce 2014 předložila skupina senátorů v čele s Eliškou Wagnerovou (nez.) návrh senátního návrhu zákona na novelizaci mimo jiné ZVK (senátní tisk č. 294),[1130] spočívající ve snížení výše uzavírací klauzule z 5 % na 3 %. Dále navrhovala zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu a zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí. Hlavním argumentem navrhovatelů pro snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů bylo, že neodůvodněně omezuje ústavní princip rovného volebního práva. Jelikož se podle nich zastupitelstva krajů více podobala zastupitelstvům obcí než Poslanecké sněmovně, resp. parlamentu jako takovému, existence 5% uzavírací klauzule jako integračního stimulu nebyla nezbytná. Snížení její výše a nikoli její úplné zrušení pak navrhovali s ohledem na „*minimalizaci parlamentního zásahu do krajské samosprávy*“.[1131]

Obdobnými argumenty návrh Eliška Wagnerová obhajovala v rámci jeho projednávání na schůzi v Senátu a žádala o jeho „*propuštění*“ do druhého, výborového čtení. Kladla důraz na to, že omezení základních práv musí vždy být proporcionální ve vztahu k zamýšlenému cíli.[1132] Logika krajské politiky se pak nacházela mezi celostátní politikou a obecní

1127 Sněmovní tisk 344, 3. volební období, 1998-2002 [online].
1128 Předpis 130/2000 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna.* [cit. 24. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=3&T=344
1129 Zákon č. 222/2012 Sb., kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
1130 Senátní tisk 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online].
1131 Senátní tisk 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online].
1132 „*Víme také, že z hlediska ústavního základní práva lze omezovat toliko proporcionálně, což znamená, že pokud působí nějaký protizájem, potom je potřeba to vyrovnávat, ale když chceme omezovat, tak smíme omezovat jen tolik, abychom uspokojili cíl, který chceme dosáhnout, ale zároveň co nejméně omezili právo, které omezujeme*.“ Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

politikou.[1133] Argumentovala též modelovými výpočty podle výsledků posledních voleb, tedy voleb konaných v říjnu 2012. Podle nich by snížení 5% uzavírací klauzule na 3 % mělo vliv na odlišné rozdělení mandátů jen v některých krajích. Většinou by zastoupení v zastupitelstvu získaly dva další subjekty,[1134] přičemž šlo o „*strany, které jsou vysloveně etablované na politickém hřišti, jenom ve volbách neuspěly tak masivně, jak si představovaly*“.[1135]

S těmito závěry nesouhlasil senátor Radko Martínek (ČSSD) navrhující zamítnutí návrhu. Stran volebního systému do zastupitelstev krajů namítal, „*že změna čísla u uzavírací klauzule fakticky nic neřeší*“. Podle výpočtů by většinou došlo jen ke změně v počtu mandátů u těch politických stran, které již zastoupení získaly i ve volebním systému s 5% uzavírací klauzulí.[1136] Kriticky se k návrhu stavěl i senátor Miloš Malý (ČSSD). Z jeho vyjádření, jak je zachyceno ve stenozáznamu, však není jasné, vůči návrhu na změnu či zrušení které přesně uzavírací klauzule jeho kritika směřovala, nebo zda obecně směřovala vůči všem návrhům. Podle něj volební systém neměl žádné problémy a uzavírací klauzule měla *„v našem politickém systému dlouholetou tradici*“. Proto se tázal: „*Proč bourat funkční věci?*“[1137] Avšak cesta k bourání možná funkční a možná nefunkční 5% uzavírací klauzule v ZVK nebyla předmětným návrhem započata, neboť bylo vyhověno návrhu na jeho zamítnutí (27 senátorů pro, 7 senátorů proti)[1138] a nedošlo tak k jeho přikázání do druhého, výborového čtení.

Tento návrh Elišky Wagnerové a dalších senátorů tak dodnes zůstává jediným pokusem na legislativním poli usilujícím, když ne o úplně zrušení, tak alespoň o snížení výše

1133 „***Krajské volby. Když si vezmeme racionalitu krajských voleb nebo o co v nich jde, tak je to něco mezi volbami do obcí a už přece jenom celostátní politikou. Není to tedy úplně celostátní politika, ale také to není úplná obecní politika, která je úplně specifická…Jak už jsem řekla, kraje jsou prostě něco mezi velkou politikou a mezi politikou, veřejnou agendou obecní***.“
Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

1134 „***Pravda je, že ve dvou krajích, a sice v Jihočeském a ve Zlínském, by se do zastupitelstva nedostal nikdo další, a zastupitelstva by byla ve stejném složení, tak jak to je dnes. Nejpočetnější by to bylo ve Středočeském kraji, tam jsou tři nové subjekty, ve zbytku krajů jsou to většinou dva nové subjekty, které by vlastně přistoupily do zastupitelstva, ovšem nikoliv nějak masivně, opravdu v řádu jednotek***.“
Tamtéž.

1135 „***Ale je zajímavé, co jsou to za strany, v jejich prospěch by se to tam lámalo. Dosti často je to strana SPOZ, která by získala v několika krajích mandáty do krajských zastupitelstev, někde je to Pirátská strana, někde je to KDU – ČSL, také TOP 09, Starostové jsou tam také několikrát***.“
Tamtéž.

1136 „***Jak to vypadá u krajských voleb, už tady řekla kolegyně Wagnerová. Já k tomu mám jenom trošku jiný závěr. Tento závěr je, že změna čísla u uzavírací klauzule fakticky nic neřeší. Když se na to podíváte, tak kromě jednoho skutečně největšího kraje, kdy jsou tři, jsou to v zásadě jenom přesuny jednotlivců mezi jednotlivými stranami***.“ Tamtéž.

1137 „***...řešíme funkční systém. V současné době nám zákon o volbách funguje bez jakýchkoli problémů. Uzavírací klauzule má v našem politickém systému dlouholetou tradici. Vždycky fungoval. Můžeme chtít systém v uvozovkách 'italský', kdy nám tím, že přejdou tři čtyři zastupitelé někam jinam, nebudou rozhazovat podstatně systém. Nevím, proč to chceme? Já osobně navrhuji se tím vůbec nezabývat, zamítnout, protože proč bourat funkční věci? Máme spoustu věci, které nefungují, a těm bychom se měli věnovat***.“
Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

1138 45. hlasování, 23. schůze, 9. funkční období, 24. 07. 2014 [online].

uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů. K dalším pokusům došlo na soudním poli.

Přezkum ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVK. 5% uzavírací klauzule v ZVK je jedinou uzavírací klauzulí ze všech volebních systémů poměrného zastoupení v České republice, jejíž ústavnost nebyla u Ústavním soudu dosud napadena. Ústavním soudem dokonce dosud nebyla meritorně přezkoumávána ústavnost ZVK jako celku či jakékoliv jeho ustanovení. Jediné tři návrhy na přezkum ústavnosti ZVK byly odmítnuty z důvodu své akcesorické povahy k odmítnutým ústavním stížnostem.[1139,1140,1141]

V databázi soudních rozhodnutí ve správním soudnictví vedené Nejvyšším správním soudem lze dohledat pouze dvě rozhodnutí krajských soudů dotýkající se potenciální protiústavnosti uzavírací klauzule v ZVK. V prvním případě se navrhovatel v rámci řízení o návrhu na neplatnost voleb do Zastupitelstva Karlovarského kraje konaných v říjnu 2016 domáhal předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti 5% uzavírací klauzule v ZVK. Spatřoval v ní prvek diskriminující malé politické strany a porušující svobodnou soutěž politických sil a volnou soutěž politických stran.[1142] Ve druhém případě se navrhovatel v rámci řízení o návrhu na neplatnost voleb do Zastupitelstva Plzeňského kraje konaných v říjnu 2016 domáhal s totožnými argumenty téhož. Navíc argumentoval i vysokým počtem propadlých hlasů voličů těch stran, které nepřekročily uzavírací klauzuli. Podle něj uzavírací klauzule v ZVK porušovala kromě svobodné soutěž politických sil a volné soutěž politických stran i právo na rovný přístup občanů k politickým funkcím.[1143] V obou případech se Krajský soud v Plzni 5% uzavírací klauzulí nezabýval, neboť se „*nedotýkala otázky platnosti voleb*." Nicméně uvedl, že i kdyby měla 5% uzavírací klauzule souvislost s platností voleb, k předložení věci Ústavnímu soudu by nepřikročil. S ohledem na to, že z dosavadní judikatury Ústavního soudu k uzavíracím klauzulím v jiných typech voleb vyplývalo, že „*pětiprocentní omezovací klauzuli nelze 'a limine' odmítnout jako protiústavní omezení rovného volebního práva*," by totiž 5% uzavírací klauzuli v ZVK jako protiústavní neshledal.[1144,1145]

3.4 Uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu

Připojení se k Evropským společenstvím představovalo jednu z hlavních zahraničněpolitických priorit Československa po přechodu k demokratickému režimu, avšak součástí v té

1139 Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2012, sp. zn. II. ÚS 4038/12. 1140 Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 24/12.
1141 Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2020, sp. zn. III. ÚS 2419/20.
1142 Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 184/2016-87.
1143 Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 183/2016-36.
1144 Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 183/2016-36.
1145 Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 184/2016-87.

době již Evropské unie se tehdy již samostatná Česká republika stala až 1. května 2004. Na poli ústavního práva si přistoupení České republiky k Evropské unii vyžádalo mnoho změn.[1146] Aby bylo možno na území České republiky konat volby do Evropského parlamentu, první se přitom měly konat již měsíc po přistoupení České republiky k Evropské unii v červnu 2004, představovalo jednu z těchto změn i přijetí příslušného volebního zákona, kterým se stal dodnes účinný ZVEP.

Právě ve ZVEP je koncentrována většina právní úpravy voleb do Evropského parlamentu, včetně detailních parametrů volebního systému. Ten má následující podobu. K rozdělení mandátů na základě hlasů voličů dochází v jediném volebním obvodu tvořeném celým územím České republiky[1147] o velikosti 21 mandátů.[1148] Mandáty jsou kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím přikazovány v rámci jediného skrutinia prostřednictvím D'Hondtova volebního dělitele.[1149] Pro postup do skrutinia se uplatňuje 5% uzavírací klauzule, a to jak pro samostatně kandidující politické strany nebo politická hnutí, tak pro koalice.[1150] Kandidaturu nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení ZVEP nepřipouští. Kandidátní listiny jsou vázané, volič má možnost udělit nejvýše dva preferenční hlasy.[1151] Mandáty jsou jednotlivým kandidátům přikazovány podle pořadí na kandidátní listině, přednostně je mandát přidělen kandidátovi, který obdržel alespoň 5 % přednostních hlasů z počtu všech platných hlasů, které získala daná politická strana, politické hnutí, nebo koalice.[1152]

Uzavírací klauzule. Po celou dobu účinnosti ZVEP, tedy ve všech dosud čtyřech konaných volbách do Evropského parlamentu, je výše uzavírací klauzule stanovena na 5 %. Prvním dokumentem, v němž se 5% uzavírací klauzule objevuje, je samotný vládní návrh ZVEP (sněmovní tisk 51/0),[1153] který Poslanecké sněmovně předložila vláda Vladimíra Špidly (ČSSD, 2002-2004) v září 2002.[1154] Podle obecné části důvodové zprávy se při přípravě návrhu ZVEP vycházelo mimo jiné z právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny, která měla

1146 Např. tzv. euronovelu Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nebo uspořádání referenda o vstupu do Evropské unie na základě jednorázového ústavního zákona (ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů).

1147 § 2 odst. 3 ZVEP.

1148 Čl. 3 odst. 1 Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. 6. 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu [online]. *EUR-lex*. [cit. 1. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0937&qid=1635867766104&from=CS

1149 § 48 odst. 1 ZVEP.

1150 § 47 odst. 2 ZVEP.

1151 § 37 odst. 1 ZVEP.

1152 § 48 odst. 5 ZVEP.

1153 Sněmovní tisk 51/0, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=0

1154 Sněmovní tisk 51, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=51

sloužit jako jeho strukturální předloha,[1155] stran volebního systému sloužila však i jako jeho obsahová předloha. S výjimkou počtu volebních obvodů návrh ZVEP ve všech podstatných rysech přebíral podobu volebního systému do Poslanecké sněmovny, včetně návrhu na zavedení 5% uzavírací klauzule. K samotné 5% uzavírací klauzuli pak zvláštní část důvodové zprávy uvádí jen a pouze, že „*pro postup do skrutinia, v rámci kterého jsou kandidujícím subjektům přidělovány mandáty, se navrhuje pro volby v České republice obvyklá 5 % uzavírací klauzule pro všechny typy kandidujících subjektů. Integrační prvek v daném případě nezasahuje do poměrného systému takovou měrou, která by ho deformovala; v návrhu zákona žádné další integrační prvky nejsou navrhovány*".[1156] Navrhovatelka tedy přistoupila k převzetí 5% uzavírací klauzule do návrhu ZVEP na základě její obvyklosti. Svůj návrh však nedoprovodila jakoukoli úvahou o nezbytnosti uzavírací klauzuli vůbec zavést. Konstatovala taktéž, že uzavírací klauzule je nezpůsobilá deformovat poměrný systém, avšak toto své tvrzení ničím nepodložil.

Projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně. Při projednávání návrhu ZVEP v Poslanecké sněmovně nebyla záměru zavést 5% uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu věnována v podstatě žádná pozornost. V prvním čtení v říjnu 2002 zazněla zmínka o uzavírací klauzuli jednou. Jeho úvodem představil návrh ZVEP místopředseda vlády a ministr vnitra Stanislav Gross (ČSSD). Obsahem jeho projevu byl především apel na rychlé projednání návrhu v obou komorách Parlamentu a představení zamýšlených základních charakteristik voleb do Evropského parlamentu a prvků navrhovaného volebního systému včetně 5% uzavírací klauzule.[1157] Jako další řečníci v rámci prvního čtení vystoupili již jen poslanci Zdeněk Koudelka (ČSSD) a Jan Zahradil (ODS). Zpravodaj tisku pro první čtení Zdeněk Koudelka taktéž upozornil na nutnost projednat návrh v co nejkratším čase. Dle jeho výkladu čl. 40 Ústavy však nebylo nutné, aby se na totožném znění zákona shodly obě komory Parlamentu.[1158] K navrhovanému volebnímu systému do Evropského parlamentu uvedl, že je vybudován na obdobných principech jako volební systém do Poslanecké

1155 Sněmovní tisk 51/0, 4. volební období, 2002-2006 [online]. s. 37-38.

1156 Tamtéž, s. 56.

1157 „*Pokud jde o volební metodu, předpokládá se, že bude použita klasická d´Hondtova metoda.* ***Počítá se s tím, že do skrutinia pro možnost získání mandátu v těchto volbách bude zapotřebí dosáhnout alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných hlasů.*** *Předpokládá se také umožnění preferenčních hlasů s tím, že pro postup na kandidátní listině bude zapotřebí minimálně 7 % z celkového počtu odevzdaných hlasů pro příslušný kandidující subjekt. Každý volič bude moci preferovat maximálně dva kandidáty na příslušné kandidátní listině*."
Stenoprotokol, 6. schůze, část 18, 8. 10. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/s006018.htm#r3

1158 „*…Poslanecká sněmovna zatím žádným svým rozhodnutím neučinila to, že by se ztotožnila s takovým výkladem ústavy, že nutný souhlas obou komor Parlamentu vyžadují všechny volební zákony, ale zatím učinila jen ty kroky směřující k tomu, že nutný souhlas Parlamentu vyžaduje pouze volební zákon do Parlamentu, tedy nutný souhlas obou komor. Je tedy otázkou, nakolik zde Poslanecká sněmovna může či nemůže přehlasovat případný nesouhlas Senátu, případně přehlasovat své původní znění proti změněné variantě Senátu*."
Tamtéž.

sněmovny, jedinou výraznější změnou mělo být zavedení jediného celostátního volebního obvodu.[1159] Tuto odchylku jako pozitivní hodnotil Jan Zahradil. Dle něj by případné „*parcelování*“ České republiky s ohledem na předpokládaný počet rozdělovaných mandátů mohlo porušit princip poměrného zastoupení.[1160] Připomněl existenci debat o sjednocení volebních pravidel napříč členskými státy a vyjádřil určitou obavu, aby se v budoucnosti nestala česká právní úprava rozpornou s těmito pravidly.[1161] K navrhovanému volebnímu systému do Evropského parlamentu již více nezaznělo. Jedinou zmínkou o uzavírací klauzuli bylo tedy konstatování zástupce navrhovatelky, že „*se s ní počítá*“.[1162] Ačkoli debata v prvním čtení nebyla bohatá, oproti debatě v následujícím druhém čtení ji lze pozitivně hodnotit alespoň v tom, že se držela tématu – voleb do Evropského parlamentu.

Ve druhém čtení v listopadu 2002 se v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu v krátkosti řešila, prostřednictvím „*argumentačně nepříliš intenzivní výměny názorů*“,[1163] pouze jazyková otázka, tedy zda má být mezi pracovní jazyky pro účely volebního zákona zařazen i německý jazyk.[1164,1165,1166,1167] Dominujícím tématem rozprav ve druhém čtení se však stala s volbami do Evropského parlamentu zcela nesouvisející novela občanského soudního řádu. Ta byla jako přílepek připojena k návrhu ZVEP pozměňovacím návrhem Ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 51/2).[1168] Na souvislost přílepku, který označil za „*právní marasmus*“, s volbami do Evropského parlamentu se tázal poslanec Karel Vymětal (KSČM).[1169] Přílepek se sice pokusil obhájit místopředseda

1159 Stenoprotokol, 6. schůze, část 18, 8. 10. 2002 [online].

1160 „*Jinak mám dojem, že ten návrh zákona je vybudován velmi logicky, včetně toho, že území České republiky tvoří jeden volební okrsek, protože při počtu 20 nebo 22 poslanců asi nemá význam, abychom parcelovali Českou republiku na nějaké minivolební okrsky. Zřejmě by tím byl porušen princip poměrného zastoupení a poměrného volebního systému, takže bezesporu ten návrh zákona v sobě tuto logiku skrývá. A já myslím, že tady s ním mohu vyslovit pouze souhlasné stanovisko*.“
Stenoprotokol, 6. schůze, část 19, 8. 10. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/006schuz/s006019.htm

1161 Tamtéž.

1162 Stenoprotokol, 6. schůze, část 18, 8. 10. 2002 [online].

1163 Outlý, J. *Vybrané otázky volebního systému pro volby do Evropského parlamentu*. In: Šaradín, P. a kol. Volby do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: Periplum, 2003, s. 121.

1164 Stenoprotokol, 8. schůze, část 11, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008011.htm

1165 Stenoprotokol, 8. schůze, část 12, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008012.htm

1166 Stenoprotokol, 8. schůze, část 13, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008013.htm

1167 Stenoprotokol, 8. schůze, část 14, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/008schuz/s008014.htm

1168 Sněmovní tisk 51/2, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=2

1169 „*Já bych, dámy a pánové, chtěl upřít vaši pozornost na usnesení ústavně právního výboru. Rád bych se dověděl od pana zpravodaje, v čem vidí ústavně právní výbor souvislost mezi zákonem o volbách do Evropského parlamentu a občanským*

vlády a ministr spravedlnosti Pavel Rychetský (ČSSD), avšak souvislost s návrhem ZVEP nevysvětlil.[1170] Až Zdeněk Koudelka poskytnul určité vysvětlení, když uvedl, že „*přímá souvislost mezi občanským soudním řádem a volbami do Evropského parlamentu zde není. Ovšem pouze přímá souvislost. I volby do Evropského parlamentu počítají se soudním přezkumem.*“[1171] Místo názorů na navrhovanou právní úpravu voleb do Evropského parlamentu si tak poslanci vyměňovali názory o „*absolutizaci tzv. právního purismu*“[1172] a o zákonu o zoologických zahradách.[1173,1174] Zmínku o uzavírací klauzuli tak snad nebylo možné od poslanců vůbec očekávat. V rámci závěrečného třetího čtení v prosinci 2002 byl návrh ZVEP i s přílepkem přijat.[1175]

Projednávání návrhu ZVEP v Senátu. Projednávání návrhu ZVEP v Senátu bylo do značné míry ovlivněno oním nešťastným přílepkem,[1176] když zhruba polovina rozpravy na senátním plénu byla věnována snaze najít vhodné řešení tohoto problému. Druhá polovina rozpravy již byla věnována volbám do Evropského parlamentu. A co víc, jejím centrem se stala právě uzavírací klauzule. Již při projednávání návrhu ZVEP v senátních výborech totiž senátoři vznášeli úvahy nad její výší, na plenární schůzi se pak na tyto debaty z výborů navázalo. Zatímco členové ústavně-právního výboru došli k závěru, „*že klauzule ve výši 5 %*

soudním řádem, který se týká exekutorů. Já doufám, že ÚPV neočekává, že v rámci voleb do Evropského parlamentu budou prováděny nějaké exekuce. I když – je to možné. Samozřejmě.“
Stenoprotokol, 8. schůze část 12, 26. 11. 2002 [online].

1170 Tamtéž.

1171 Tamtéž.

1172 Zdeněk Koudelka: „*…ústavně právní výbor stál před otázkou, zda má absolutizovat tzv. právní purismus, právní čistotu a nevyužít této možnosti novelizovat OSŘ v příslušných ustanoveních, či zda má sice přistoupit na tuto praxi, která není ideální, ale nikoli neznámou v této sněmovně, v tomto Parlamentu. Ústavně právní výbor zvolil cestu účelovou, ale také účelnou a rozhodl se i za cenu toho, že bude kritizován, jak tu padla kritika od pana kolegy Vymětala, rozhodl se tedy jít cestou, která má umožnit zachovat fungování české justice, zachovat vynášení pravomocných rozsudků*.“ Stenoprotokol, 8. schůze část 12, 26. 11. 2002 [online].

1173 Karel Vymětal: „*...ptám se tedy, proč v tomto návrhu zákona o volbách do Evropského parlamentu není také začleněna novela zákona o zoologických zahradách*.“
Tamtéž.

1174 Zdeněk Koudelka: „*Co se týká zákona o zoologických zahradách, k tomu mohu dodat jen to, že v tomto zákoně je buď to, co navrhla vláda, anebo to, co prošlo hlasováním v ústavně právním výboru. Protože žádný člen ústavně právního výboru nenavrhl novelu zákona o zoologických zahradách, proto tam tento zákon uveden není. Pokud měl pan poslanec Vymětal zájem dát tam zákon o zoologických zahradách, mohl jako nečlen ústavně právního výboru do výboru přijít, protože poslanci mohou chodit i na výbory, jejichž nejsou členy, tento návrh mohl předložit, a možná i já bych ho býval podpořil, i když nevím, zda ano*.“
Stenoprotokol, 8. schůze, část 13, 26. 11. 2002 [online].

1175 133. hlasování, 8. schůze, 3. 12. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=30313

1176 Oba senátní výbory, které návrh ZVEP projednávaly (senátní tisky č. 2/1 a č. 2/3) doporučily tento přílepek vypustit.
Senátní tisk č. 2/1, 4. funkční období, 2002-2004 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=15050
Senátní tisk č. 2/3, 4. funkční období, 2002-2004 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=16122

nemá žádný vliv“,[1177] ve výboru pro evropskou integraci bylo zvažováno přijetí pozměňovacího návrhu na snížení její výše na 3 %. Tomuto návrhu nebyla ve výboru vyslovena dostatečná podpora.[1178] Zpravodajka výboru senátorka Helena Rögnerová (KDU-ČSL) však avizovala jeho opětovné předložení v podrobné rozpravě.[1179] Jako argument pro snížení výše uzavírací klauzule uvedla, že „*tříprocentní uzavírací klauzule je zcela formální, protože ten systém sám si vygeneruje nějakou klauzuli, která bude zřejmě někde mezi 4 a 5 %, ale nevidím žádný důvod, abychom omezili přístup takovéhoto mandátu – tomu, kdo bude vybaven takovouto silou mandátu – do Evropského parlamentu*“.[1180] Připomněla též, že uzavírací klauzuli v té době uplatňovalo pouze pět členských států Evropské unie, z toho jen dva ve výši 5 %.[1181] 3% uzavírací klauzule podle ní představovala „*nejspravedlivější řešení*“.[1182]

Ačkoli v plenární rozpravě k otázce uzavírací klauzule vystoupili i další senátoři, pouze výše uvedené argumenty senátorky Rögnerové mířily k meritu věci, smyslu uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Argumenty ostatních vystupujících senátorů byly spíše „*vnitropolitického*“ charakteru.[1183] První skupina argumentů proti návrhu senátorky Rögnerové mířila k „*matematické nevýznamnosti*“[1184] kroku snížení výše uzavírací klauzule. Již úvodem plenární rozpravy uvedl Pavel Rychetský, že v rámci zaváděného volebního systému bude uzavírací klauzule opatřením symbolickým.[1185] Podle senátora Edvarda Outraty (Čtyřkoalice/ÚS) pak bylo „*úplně jedno*“, zda bude výše uzavírací klauzule

1177 Předsedkyně ústavně-právního výboru Dagmar Lastovecká (ODS) popsala jednání na výboru následovně: „***Diskuze o pětiprocentní klauzuli byla spíše spojována s tím, jaká má být vlastně reprezentace ČR v Evropském parlamentu – zda má spíše odrážet parlamentní zastoupení v národním parlamentu anebo širší názorové spektrum. Bylo však konstatováno, že klauzule ve výši 5 % nemá žádný vliv, proto nebyl nakonec v tomto smyslu podán ani žádný pozměňovací návrh***.“
Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=4&IS=2414&T=2#st2

1178 Tamtéž.

1179 „***Zároveň, jak už zde bylo řečeno, se vedla debata o snížení uzavírací klauzule pro postup do druhého skrutinia, a protože tento pozměňovací návrh nezískal nadpoloviční většinu Výboru pro evropskou integraci, přesto ho řada kolegů podpořila, tak v podrobné rozpravě avizuji předložení tohoto svého návrhu***.“
Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online].

1180 Tamtéž.

1181 Tamtéž.

1182 Tamtéž.

1183 Outlý. *Vybrané otázky volebního systému pro volby do Evropského parlamentu*, 2003, s. 132. 1184 Jiří Stodůlka (KDU-ČSL): „***Matematicky je to skutečně záležitost nevýznamná, …***“
Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online].

1185 „***Tento pozměňovací návrh navrhuje, aby se v předložené osnově omezovací klauzule pro postup do skrutinia číslovka 5 % nahradila číslovkou 3 %. Já neumím v tuto chvíli říct s naprostou jistotou, zda tato změna by z hlediska nároků na státní rozpočet, nároků na zpracování statistickým úřadem, voleb, měla nějaký zvlášť markantní dopad. Domnívám se, byť jsem naprostý laik, že se zdědí jakýsi algoritmus ve výpočetních systémech a že jaksi budou ve stejném čase, ve stejné rychlosti a se stejnou validitou zjišťovány výsledky. Ale to, co umím posoudit, je, že u volebního systému, zejména když je velký počet voličů a malý počet mandátů, a to je tady markantní***
- 24 míst v Evropském parlamentu a jaksi celá ČR, tj. plus minus 6,5 - 7 mil. voličů, že za této situace ve skutečnosti jakákoliv omezovací klauzule v zákoně je spíše symbolická, protože tento volební systém si vygeneruje svou vlastní klauzuli, nechci předjímat, ale ta bude patrně jaksi úplně jiná.“
Tamtéž.

stanovena na 3 %, nebo na 5 %.[1186] Druhá skupina argumentů poukazovala na určitou tradici 5% uzavírací klauzule.[1187] Senátor Jiří Stodůlka (KDU-ČSL) spatřoval v návrhu snížit výši uzavírací klauzule potenciálně nebezpečný precedent. Uvedl: „*My tuto klauzuli máme uzákoněnu u řady voleb do orgánů lidosprávy v tomto státě. Prolomení této hranice je svádivé i pro ostatní orgány, kdy by se mohlo v těchto volbách začít s tímto pojmem operovat. Tam už nevidím onu nevinnost tohoto návrhu.*“[1188] Zbytek rozpravy senátoři věnovali jiné procentní hranici. Pozměňovací návrh na snížení procentní hranice preferenčních hlasů nutných k přednostnímu přikázání mandátů ze 7 % na 5 % podal senátor Jaroslav Kubera (ODS).[1189] Na rozdíl od debat o výši uzavírací klauzule přijali tento návrh vystoupivší senátoři pozitivně a při závěrečném hlasování mu vyslovili podporu.[1190] V případě návrhu na snížení výše uzavírací klauzule však při hlasování zastali konzervativnější postoj a nevyhověli mu.[1191] Do Poslanecké sněmovny tak Senát vrátil (sněmovní tisk 51/4)[1192] návrh ZVEP ve znění pozměňovacího návrhu snižujícím procentní hranici pro přednostní přikázání mandátu a, jelikož se senátorům povedlo vyřešit[1193] problém s přílepkem, bez tohoto přílepku. Výši uzavírací klauzule tak návrh ZVEP ve znění přijatém Senátem ponechal na 5 %.

Hlasování o návrhu ZVEP v Poslanecké sněmovně. Návrh ZVEP vrácený Senátem Poslanecká sněmovna akceptovala na svém jednání v únoru 2003 víceméně bez debat, s výjimkou stručně zopakovaného názoru Zdeňka Koudelky na výklad čl. 40 Ústavy.[1194] ZVEP byl tedy přijat (poměrem 170 poslanců pro, žádný poslanec proti).[1195]

1186 „***Myslím si, že zejména návrh na snížení prahu z 5 na 3 % ve věci klauzule je v podstatě málo významný. Tříprocentní klauzule vlastně už znamená zrušení onoho prahu vůbec, pětiprocentní za určitých okolností by mohla mít vliv, ale ve velké většině případů ho mít nebude. Myslím si proto, že neuděláme žádnou chybu ani jedním, ani druhým směrem, podle mého názoru je to úplně jedno.*“**
Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online].

1187 Pavel Rychetský (ČSSD): „…***myslím, že je věcí politické úvahy Senátu, zda chce tento krok učinit, či nikoliv. Pravda je, že zatím ve všech poměrných systémech máme 5 %.***“
Tamtéž.

1188 „***Proto ne příliš doporučuji tento způsob, protože jsme v precedentech schopni po čase říci, že to je přesně ona vůle, kterou Parlament tenkrát a tenkrát vyslovil, a to je právě jednou z věcí, kdy musíme být dosti opatrní i ve věcech ne příliš podstatných***.“
Tamtéž.

1189 Tamtéž.

1190 Tamtéž.

1191 Tamtéž.

1192 Sněmovní tisk 51/4, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=4

1193 Senátoři svůj problém s přílepkem vyřešili přílepkem. Návrh novely občanského soudního řádu se totiž rozhodli z návrhu ZVEP vyjmout a „přilepit“ jej k následně projednávanému návrhu novely zákona o myslivosti. Tento „*nemrav*“, jak označila původní přílepek senátorka Jaroslava Moserová (Čtyřkoalice), senátoři vyřešili dalším „*nemravem.*“
Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online].

1194 Stenoprotokol, 10. schůze, část 10, 18. 2. 2003 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 1. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/010schuz/s010010.htm#r1

1195 25. hlasování, 10. schůze, 18. 2. 2003 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 1. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=30695

Od volebního zákonodárce k pokusům o zrušení či změnu 5% uzavírací klauzule ve ZVEP. Po přijetí Poslaneckou sněmovnou v únoru 2003 nebyl ZVEP postoupen prezidentu republiky, neboť v té době nebyl úřad prezidenta obsazen. Na počátku března 2003 byl ZVEP vyhlášen ve Sbírce zákonů a téhož dne nabyl účinnosti.[1196] První volby do Evropského parlamentu se podle něj konaly v červnu 2004, další pak v červnu 2009 a květnu 2014, poslední v květnu 2019. Od doby, kdy nabyl účinnosti, byl sedmkrát novelizován.[1197] Žádná z novelizací se však netýkala jakékoli základní proměnné volebního systému, tedy ani 5% uzavírací klauzule. Došlo sice ke změně ve velikosti volebního obvodu (snížení počtu volených poslanců), ale tyto změny vyplývaly z unijního práva. Zrušení 5% uzavírací klauzule ani změnu její výše dosud nenavrhla žádná vláda. K takovému pokusu však jednou došlo jak na půdě Poslanecké sněmovny, tak na půdě Senátu.

Pokus o zrušení 5% uzavírací klauzule ve ZVEP. V roce 2014 předložila skupina senátorů v čele s Eliškou Wagnerovou (nez.) návrh senátního návrhu zákona na novelizaci mimo jiné ZVEP (senátní tisk č. 294),[1198] spočívající ve zrušení 5% uzavírací klauzule. Dále navrhovali zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí a snížení výše 5% uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů na 3 %. Hlavním argumentem navrhovatelů pro zrušení 5% uzavírací klauzule bylo, že neodůvodněně omezovala ústavní princip rovného volebního práva. V případě voleb do Evropského parlamentu nepředstavovala 5% uzavírací klauzule, ale případně ani uzavírací klauzule v nižší výši, odůvodnitelný integrační stimul, neboť tím byl již sám přirozený práh. V případě Evropského parlamentu ani nebylo nutné žádný integrační stimul zavádět, neboť způsob jeho fungování nevycházel z konceptu majoritní demokracie, pro který bylo charakteristické střídání vlády a opozice. Uzavírací klauzule v tom či onom členském státě Evropské unie, či její absence, nebyla způsobilá narušit efektivitu jeho práce.[1199]

Obdobnými argumenty pak Eliška Wagnerová obhajovala návrh v červenci 2014 na plénu Senátu. Kladla důraz na to, že jakékoli omezení ústavního základního práva musí být proporcionální.[1200] V případě voleb do Evropského parlamentu nebyl dán legitimní důvod pro omezení rovnosti váhy hlasu, protože z něj nevzcházela žádná vláda.[1201] Dále

1196 Sněmovní tisk 51, 4. volební období, 2002-2006 [online].
1197 Předpis 62/2003 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna.* [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=4&T=51
1198 Senátní tisk č. 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online].
11199 Senátní tisk č. 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online].
1200 „*Víme také, že z hlediska ústavního základní práva lze omezovat toliko proporcionálně, což znamená, že pokud působí nějaký protizájem, potom je potřeba to vyrovnávat, ale když chceme omezovat, tak smíme omezovat jen tolik, abychom uspokojili cíl, který chceme dosáhnout, ale zároveň co nejméně omezili právo, které omezujeme.*“ Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].
1201 „***U eurovoleb je pětiprocentní klauzule, která samozřejmě i z hlediska evropských předpisů je jaksi přípustná, ale je otázka, zda právě u nás a v našich poměrech je pětiprocentní klauzule namístě nebo není. Po mém soudu***

upozornila na „*evropský trend"*, tedy zrušení 5% i 3% uzavírací klauzule německým Spolkovým ústavním soudem,[1202] a na dopady případného zrušení uzavírací klauzule v českých volbách do Evropského parlamentu.[1203] V následné rozpravě akcentovali senátoři především fakt, že měsíc předtím Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení 5% uzavírací klauzule ve ZVEP.[1204] Podle senátora Miroslava Škalouda (ODS) se pak mělo počkat na rozhodnutí Ústavního soudu.[1205] Dle něj by i v případě Evropského parlamentu uzavírací klauzule mohla mít své racio, „*protože vytvářet praxe a prosazovat svoje stanovisko v rámci frakcí má také svoji logiku, svůj význam, protože pokud by tento parlament byl souborem jednotlivců nebo tendoval k souboru jednotlivců, také by se asi propadal do chaosu.*"[1206] Eliška Wagnerová naopak čekat na rozhodnutí Ústavního soudu nechtěla, neboť Ústavní soud v těchto věcech čekal na rozhodnutí politiků.[1207] Pro posledního senátora, který k návrhu zrušit 5% uzavírací klauzuli ve ZVEP vyjádřil svůj názor, senátora Radko

tedy není namístě, a to sice proto, že u eurovoleb nedohledáme prakticky žádný zájem, protizájem, který bychom museli brát na vědomí při korekci hlasů. Tam není žádná politicky utvářená vláda. To znamená, že většina v Evropském parlamentu prakticky nemá žádný vliv na utváření pomyslné evropské vlády, prakticky ho nemá." Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

1202 „***Řeknu popravdě, že jsem o tomto návrhu přemýšlela už dlouhou dobu, ale v zásadě mně bylo jasné, že jen tak s ním sem přijít by asi nebylo úplně dobré. Ale když jsem viděla, že německý Ústavní soud zrušil i tříprocentní klauzuli, říkala jsem si, no tak to tedy snad budou kolegové brát na vědomí, že evropský trend takovýto je, přičemž bych chtěla upozornit na to, že německý příklad vzhledem k velkému počtu mandátů pro Německo, ve srovnání s námi, vede k tomu, že přirozený práh je u nich mnohem nižší, než je u nás. To znamená, je to kolem jednoho procenta, ...***"
Tamtéž.

1203 „***...u nás by při zrušení pětiprocentní klauzule to znamenalo, že by se práh pohyboval kolem 3,4 procent, čtyř procent při 21 mandátech. Přirozené prahy se dají dobře spočítat. Je to poměrně přesný vzorec, říká se mu Taageperův kompromis. Je to číslo 75, které je lomeno počtem mandátů, o které je usilováno v tom kterém obvodu, zvýšené o 1. A takto si můžete vypočíst přirozené prahy pro jakékoliv volby a vychází to opravdu poměrně velmi přesně. U nás, jak říkám, je to vlastně 3,4, a když se podíváte na reálie, tak prakticky by to v těchto volbách, které proběhly, znamenalo vlastně přesun dvou mandátů ve prospěch dvou stran, o nichž po mém soudu nelze tvrdit, že by byly úplně marginální nebo dokonce extremistické, nebo co já vím, což je tvrzeno třeba o některých stranách v Německu, které se dostaly do europarlamentu zrušením tamní tříprocentní hranice. Ale jak říkám, nemůžeme srovnávat Německo s námi v tomto směru, protože Německo vlastně kleslo na přirozený práh, který je mnohem nižší, než ho máme my***."
Tamtéž.

1204 Senátor Miroslav Nenutil (ČSSD): „*Dál jenom snad informaci. Právě po volbách do Evropského parlamentu byla vznesena stížnost, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval. Ten se vyjádřil v tom směru, že podá podnět k Ústavnímu soudu a podle toho pak bude jednat.*"
Tamtéž.

1205 „*Tento návrh z jednoho úhlu pohledu vychází vstříc takovým rozpakům, které měl Nejvyšší správní soud, jenž navrhl Ústavnímu soudu zrušení pětiprocentní hranice pro vstup do europarlamentu, a ten ještě dosud nerozhodl, pokud se nemýlím. Pak buďto rozhodne ANO nebo NE a pak to můžeme klidně akceptovat a sněmovna nebo vláda předloží nový návrh. Nemusíme tedy předbíhat, i když samozřejmě můžeme.*"
Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

1206 Tamtéž.

1207 „*No, tak vyčkat na Ústavní soud, říká pan senátor Škaloud. Hmm, Ústavní soud má zase názor, že on sám většinou radši čeká na politiku, protože říká, je to věc především politiky. My jsme na řadě, až politika selhává. Čili tedy to racio je úplně opačné. Nebo tedy ten postup Ústavního soudu je opačný. Ale i tak je to míněno v ústavě, ten Ústavní soud skutečně nastupuje až jako poslední v řadě jako pojistka, když něco selže.*"
Tamtéž.

Martínka (ČSSD), bylo „*opravdu záhadou, jak v jedné zemi může být pětiprocentní klauzule, v jedné zemi její Ústavní soud rozhodne, že nemá být tato klauzule, v jiné je zase různá*“.[1208] Problém „*nehodlal v zásadě řešit*“, neboť šlo o problém Evropského parlamentu.[1209] Kriticky se k návrhu stavěl senátor Miloš Malý (ČSSD). Z jeho vyjádření, jak je zachyceno ve stenozáznamu, však není jasné, vůči návrhu na změnu či zrušení které přesně uzavírací klauzule jeho kritika směřovala, nebo zda obecně směřovala vůči všem návrhům. Podle něj volební systém neměl žádné problémy a uzavírací klauzule měla „*v našem politickém systému dlouholetou tradici*“. Proto se tázal: „*Proč bourat funkční věci?*“[1210] Avšak cesta k bourání možná funkční a možná nefunkční 5% uzavírací klauzule ve ZVEP nebyla předmětným návrhem senátního návrhu zákona započata, neboť bylo vyhověno návrhu na jeho zamítnutí (27 senátorů pro, 7 senátorů proti)[1211] a nedošlo tak ani k jeho přikázání do druhého, výborového čtení.

Tento návrh Elišky Wagnerové a dalších senátorů je prvním a dosud jediným pokusem na legislativním poli usilujícím o zrušení 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu.

Pokus o změnu výše uzavírací klauzule ve ZVEP. K pokusu o snížení výše uzavírací klauzule došlo v Poslanecké sněmovně v roce 2019. K projednávanému návrhu novely ZVEP (sněmovní tisk 336/0)[1212] podal mimo jiné pozměňovací návrh[1213] na snížení výše uzavírací klauzule ve ZVEP z 5 % na 3 % místopředseda Poslanecké sněmovny Vojtěch Pikal (Piráti), a to proto, že Piráti vždy „*bojovali proti povinné klauzuli, ať už do eurovoleb, nebo i jinde*“.[1214] Uzavírací klauzule ve výši 3 % by dle něj byla zcela dostatečná, protože by zhruba odpovídala hodnotě přirozeného prahu.[1215] Poslanci zvolení za Českou republiku se navíc

1208 Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online].

1209 Tamtéž.

1210 „*...řešíme funkční systém. V současné době nám zákon o volbách funguje bez jakýchkoli problémů. Uzavírací klauzule má v našem politickém systému dlouholetou tradici. Vždycky fungoval. Můžeme chtít systém v uvozovkách "italský", kdy nám tím, že přejdou tři čtyři zastupitelé někam jinam, nebudou rozhazovat podstatně systém. Nevím, proč to chceme? Já osobně navrhuji se tím vůbec nezabývat, zamítnout, protože proč bourat funkční věci? Máme spoustu věci, které nefungují, a těm bychom se měli věnovat.*“
Tamtéž.

1211 45. hlasování, 23. schůze, 9. funkční období, 24. 07. 2014 [online].

1212 Sněmovní tisk 336/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=336&ct1=0

1213 Pozměňovací návrh č. 3594. 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=163902&pdf=1

1214 Stenoprotokol, 30. schůze, část 317, 19. 6. 2009 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/030schuz/s030317.htm#r2

1215 „***Ta tříprocentní klauzule je blízká té přirozené klauzuli, která odpovídá tomu, že pokud získáte dostatečný počet hlasů k tomu, abyste měli 3 % hlasů, tak to stačí prostě, odpovídá to zhruba jednomu mandátu, takže je namístě dostat ten jeden mandát. Není přece žádný smysl v tom, abyste získávali více hlasů, když váš počet hlasů odpovídá jednomu mandátu***.“
Stenoprotokol, 39. schůze, část 18, 26. 11. 2019 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/039schuz/s039018.htm

stejně v Evropském parlamentu zařazovali do jednotlivých frakcí, nevytvářeli žádnou vlastní.[1216] Měl tak za to, „*že debata o nějakém narovnávání volebních systémů tak, aby byly skutečně poměrné, je opět na stole*“.[1217]

Debata o narovnání volebních systémů tak, aby byly skutečně poměrné, však na stole opět nebyla. Vojtěch Pikal byl jediným poslancem, který toto téma při projednávání předmětné novely ZVEP vznesl, na jeho poznámky již nenavázal žádný poslanec. Ústavněprávní výbor (sněmovní tisk 336/3)[1218] nedoporučil Poslanecké sněmovně tento pozměňovací návrh přijmout. Tomu se stalo, ve třetím čtení nebyl přijat.[1219] Vojtěch Pikal následně hledal podporu pro své pozměňovací návrhy i v Senátu, kde se zúčastnil jednání jeho ústavně-právního výboru, ale jeho členové se s jeho názory neztotožnili.[1220]

Pro doplnění lze uvést, že předmětný návrh novely ZVEP se netýkal přímo volebního systému do Evropského parlamentu v České republice a Vojtěch Pikal se velmi pravděpodobně jen pokusil využít nastalé příležitosti. Novelizovat ZVEP bylo nutné v důsledku Rozhodnutí Rady,[1221] podle kterého měly členské státy do svých právních řádů zavést sankce za dvojí hlasování ve volbách do Evropského parlamentu. Návrh novely ZVEP tedy řešil primárně tento problém. Avšak dvou členských států Evropské unie, Německa a Španělska, by se mělo týkat i povinné zavedení uzavírací klauzule ve výši 2 až 5 % ve volbách do Evropského parlamentu.[1222] S tím však Vojtěch Pikal potažmo Piráti nesouhlasili, protože, jak Vojtěch Pikal uvedl v prvním čtení, uzavírací klauzule „*nemá smysl, a obzvláště nemá smysl v evropských volbách, kde se ty koalice a ty frakce sestavují až na europarlamentní úrovni, takže není žádný důvod stavět povinné klauzule. Ostatně v některých státech mnohokrát zamítl ty*

1216 Stenoprotokol, 39. schůze, část 18, 26. 11. 2019 [online].

1217 Tamtéž.

1218 Sněmovní tisk 336/3, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=336&ct1=3

1219 Stenoprotokol, 39. schůze, část 37, 22. 1. 2020 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/s040037.htm

1220 Senátor Miroslav Antl (ČSSD): „***Pan ministr nám tady řekl obsah toho návrhu, takže já jej nebudu opakovat, protože nemám, co bych k tomu doplnil. Pouze zmíním průběh naší schůze, a to proto, že na naši schůzi kromě předkladatele se dostavil i pan místopředseda Dolní komory českého parlamentu poslanec Pikal, který nás seznámil se svými pozměňovací návrhy v Dolní komoře a poprosil o jejich podporu v naší komoře. Tam já jsem, mám tady i poznámky z jejich 3. čtení a jeho průběhu, ale v tuto chvíli nepokládám za nutné vám je tady složitě číst, či konstatovat. Pan náměstek ministra vnitra, pan Strouhal řekl, že pozměňovací návrh, které měl pan poslanec Pikal a chtěl, abychom my je přijímali, že vyřeší zvláštním zákonem o zprávě voleb***.“ Stenozáznam, 24. schůze, 10. 6. 2020 [online]. *Senát PČR*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=12&IS=6454&D=10.06.2020#b20857

1221 Rozhodnutí Rady (EU, Euroatom) 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, Euroatom ze dne 20. září 1976 [online].

1222 „***Členské státy, v nichž se používá systém kandidátních listin, stanoví minimální práh pro přidělení mandátů pro volební obvody, které zahrnují více než 35 mandátů. Tento práh nesmí být nižší než 2 % a nesmí přesáhnout 5 % hlasů platně odevzdaných v daném volebním obvodu, a to včetně členských států s jedním volebním obvodem***.“ Tamtéž, s. 2.

povinné klauzule ústavní soud. A tohle je způsob, jak se snaží Evropský parlament, resp. většina v Evropském parlamentu bývalá, dosáhnout toho, aby mohli překonat toto rozhodnutí ústavního soudu. Proto tedy my s tímto zákonem nebudeme souhlasit v té současné podobě, nebo budeme hledat nějaký způsob, jak vyjádřit nesouhlas s touhle částí."[1223] V obecné rozpravě druhého čtení své námitky zopakoval a rozvedl.[1224] Nesouhlas chtěl vyjádřit schválením doprovodného usnesení Poslanecké sněmovny,[1225] ale to poslanci rovněž nepřijali.[1226] Tento pozměňovací návrh Vojtěcha Pikala je tak prvním a dosud jediným pokusem na legislativním poli usilujícím o snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu. K dalším pokusům došlo na soudním poli.

Přezkum ústavnosti 5% uzavírací klauzule ve ZVEP. K Ústavnímu soudu byly za celou dobu jeho existence vzneseny dvě podání směřující proti 5% uzavírací klauzuli ve ZVEP, obě po volbách v roce 2014. První z nich, ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Evropského parlamentu spojenou s návrhem na zrušení 5% uzavírací klauzule odmítl Ústavní soud z procesních důvodů. Stěžovatel v určené lhůtě neodstranil její formální a obsahové nedostatky, jakož i nedostatek povinného zastoupení advokátem.[1227] Druhé z nich, návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení ZVEP vztahujících se k 5% uzavírací klauzuli, bylo nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015,

1223 Stenoprotokol, 30. schůze, část 317, 19. 6. 2009 [online].

1224 „***Jak již bylo řečeno, tento návrh zákona vyplývá z implementace jistého aktu, a ten akt nedělá pouze to, že zavádí ten nový přestupek. Ten akt dělá také jinou věc, kterou zavádí povinně, a to je povinná pětiprocentní klauzule v některých státech Unie, konkrétně v těch, kde se volí v systému aspoň 31 europoslanců v jednom obvodu. To se týká Německa a Španělska. Takže se zde zavádí nová povinnost v rámci nějaké dohody velkých stran Evropské unie, která cílí na to, aby se upevnila nějaká většina některých stran, která se jim ztrácí pod nohama. My s tímto principiálně nesouhlasíme. Skutečně si nemyslím, že je namístě zavádět pětiprocentní klauzuli povinně. Spousta států má daleko nižší klauzule. Pětiprocentní je spíše výjimečná v evropských volbách. Většina států nemá žádnou klauzuli, nebo největší skupina států nemá žádnou klauzuli. Spousta států má takovou tu přirozenou, jako Kypr, který má 1,8 %, nebo Itálie a Švédsko, které mají 4 %. Čili já nevidím důvod zavádění této povinné klauzule. Myslím si, že je to špatně. Ostatně my jako Piráti jsme dlouhodobě proti těmto nepřirozeným bariérám pro vstup politických stran do politického života. Myslím si, že v Evropském parlamentu k tomu skutečně není žádný důvod, protože ta klauzule na národní úrovni nezajistí to, že budou ty strany v Evropském parlamentu, ty frakce, které tam jsou a jsou poměrně velké, vznikat nebo zanikat, protože na národní úrovni nikdy neuděláte dost europoslanců na to, abyste vytvořili frakci. Takže ta klauzule je prostě nesmyslná***."
Stenoprotokol, 39. schůze, část 18, 26. 11. 2019 [online].

1225 „***Druhý návrh se potom týká samotného aktu, kdy předkládáme doprovodné usnesení, kde Poslanecká sněmovna vyjádří nesouhlas s rozhodnutím Rady 2018/994 ze dne 13. července 2018 jako celkem, přestože implementujeme některá ta usnesení, protože proti těm změnám, které implementujeme do naší národní legislativy, proti těm samozřejmě nic nemáme, to je smysluplné, to je namístě. Ale toto povinné nastavování vyšších klauzulí shora v některých státech považujeme skutečně za nevhodné. Nepřijde nám namístě, aby se do toho Evropa takhle míchala. Ostatně spousta států má většinové systémy. Spousta států má nějaké regionální způsoby volby, preferenční hlasování a podobně. A nepřipadá nám namístě, aby v několika vybraných případech, kde se volí v jednom obvodu více poslanců, bylo nutné mít pětiprocentní klauzuli. Čili to je druhý pozměňovací návrh***."
Tamtéž.

1226 Stenoprotokol, 39. schůze, část 37, 22. 1. 2020 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/s040037.htm

1227 Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 7/14, body 1-8.

sp. zn. Pl. ÚS 14/14 (dále jen „nález Pl. ÚS 14/14“) zamítnuto. Ústavní soud v něm potvrdil ústavnost 5% uzavírací klauzule ve ZVEP. Nešlo však o rozhodnutí jednomyslné, stejně jako nebylo jednomyslné usnesení Nejvyššího správního soudu,[1228] kterým byla věc předložena Ústavnímu soudu k posouzení.

Usnesení NSS Vol 16/2014-69. Po volbách v roce 2014 se na Nejvyšší správní soud s návrhem na neplatnost volby kandidátů obrátily volička České pirátské strany, volička Strany zelených a samotná Strany zelených.[1229] Domáhaly se vyslovení neplatnosti volby dvou zvolených kandidátů, neboť dle jejich přesvědčení měli být zvoleni dva jiní kandidáti, kandidát České pirátské strany a Strany zelených. Kandidáti, jejichž volbu napadly, byli dle jejich názoru zvoleni v důsledku aplikace protiústavní 5% uzavírací klauzule. Dožadovaly se proto, aby Nejvyšší správní soud řízení přerušil a předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu.[1230] Obdobný návrh podala k Nejvyššímu správnímu soudu taktéž samotná Česká pirátská strana a její kandidát, který měl být dle jejich názoru zvolen.[1231]

Nejvyšší správní soud obě řízení skutečně přerušil, neboť dospěl k závěru o protiústavnosti 5% uzavírací klauzule ve ZVEP a rozhodl se tak věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení.[1232,1233] Seznal, že 5% uzavírací klauzule ve ZVEP porušuje volnou soutěž politických stran, svobodnou soutěž politických sil, princip rovného volebního práva a právo na přístup občanů k voleným funkcím za rovných podmínek, neboť neexistoval jediný legitimní a rozumný důvod pro její existenci.[1234] Ačkoli v minulosti dospěl Ústavní soud k závěrům o ústavnosti uzavíracích klauzulí ve volbách do Poslanecké sněmovny a do zastupitelstev obcí, nebylo dle Nejvyššího správního soudu možné s těmito tělesy srovnávat právě Evropský parlament, neboť ve volbách do něj nebylo třeba, především s ohledem na jeho povahu a pravomoci, uplatnit žádný integrační stimul.[1235] I kdyby však nutnost určitý integrační stimul zavést vyvstala, 5% uzavírací ve ZVEP by tuto nutnost nebyla schopna naplnit, neboť politická integrace v Evropském parlamentu probíhala napříč jednotlivými členskými státy skrze tzv. frakce, dále z toho důvodu, že počet volených poslanců za Českou republiku byl příliš nízký a tudíž nezpůsobilý jakkoli ovlivnit integraci v mnohonásobně větším tělese.[1236] Avšak i kdyby bylo nutné určitý integrační stimul na národní úrovni přece

1228 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69. 1229 Celý návrh je dostupný zde: Volebni_stiznost_BOU_podepsano.pdf [online]. *Zelení*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.zeleni.cz/web/wp-content/uploads/2014/06/volebni_stiznost_BOU_podepsano.pdf

1230 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69, body 1-2. 1231 Celý návrh je dostupné zde:

Zaloba.pdf [online]. *Česká pirátská strana – Piráti.CZ*. [cit. 10. 3. 2022]. https://wiki.pirati.cz/_media/rp/zaloba.pdf

1232 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 15/2014-83.

1233 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69. 1234 Tamtéž, body 19-20.

1235 Tamtéž, body 21-24.

1236 Tamtéž, bod 25.

jen zavést, nepředstavovala by v takovém případě 5% uzavírací klauzule ve ZVEP ono minimální opatření k dosažení určitého stupně integrace, protože v podmínkách České republiky by takovým dostatečným opatřením byl již přirozený práh, jehož výše by se pohybovala přibližně okolo 3 %.[1237] Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že uzavírací klauzuli uplatňuje ve volbách do Evropského parlamentu jen přibližně polovina jeho členských států a odkázal též na tehdy recentní rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu.[1238]

S většinou volebního senátu Nejvyššího správního soudu se neztotožnili tři jeho soudci, a to kvůli pochybám o projednatelnosti návrhu a nesouhlasu s tvrzenou neústavností 5% uzavírací klauzule ve ZVEP.[1239] Podle nich většina rozhodla „*na základě nějaké své akademické libůstky opřené o představu vylepšení právního řádu*“[1240] a povýšila se „*na úroveň 'privilegovaných' navrhovatelů typu skupiny poslanců či senátorů nebo prezidenta republiky*“.[1241] V daném případě šlo totiž o „*typický návrh na abstraktní kontrolu zákonné normy*“,[1242] k jehož podání nebyl Nejvyšší správní soud oprávněn. Ačkoli v posuzovaném případě určitá „*reálná kauza*“[1243] existovala, šlo o zcela „*akademický návrh, bez jakéhokoli vlivu na věc*“,[1244] platnost volby obou napadených kandidátů by jakýkoli výsledek řízení před Ústavním soudem nemohl ovlivnit.[1245] Z věcného hlediska kritizovali disentující soudci většinu volebního senátu např. za to, že nekriticky přejímala judikaturu německého Spolkového ústavního soudu,[1246] která předně nebyla v České republice závazná, především ji ale bylo nutno vnímat jako součást „*širšího 'skeptického' příběhu, který Spolkový ústavní soud…ve vztahu k Evropské unii a legitimitě evropských institucí utváří*“.[1247] Taktéž zjednodušeně (absolutisticky) vnímala princip rovného volebního práva, což odporovalo dosavadní judikatuře Ústavního soudu.[1248] Zjednodušeně též nahlížela na roli Evropského parlamentu, unijní právo navíc možnost stanovit uzavírací klauzuli připouštělo.[1249] Navíc šlo spíše o politickou otázku než o otázku soudní.[1250]

Nález Pl. ÚS 14/14. Na nález Ústavního soudu ve věci 5% uzavírací klauzule ve ZVEP lze pohlížet ze dvou perspektiv. Z vnitrostátní perspektivy je nález důležitý proto, že se

1237 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69, bod 26.
1238 Tamtéž, body 27, 29.
1239 Odlišné stanovisko Zdeňka Kühna, Radana Malíka a Miloslava Výborného k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2014, č. j. Vol 16/2014-69, bod 1.
1240 Tamtéž, bod 2.
1241 Tamtéž, bod 4.
1242 Tamtéž, bod 5.
1243 Tamtéž, bod 4.
1244 Tamtéž, bod 4.
1245 Tamtéž, bod 3.
1246 Tamtéž, bod 9.
1247 Tamtéž, bod 10.
1248 Tamtéž, body 11-13.
1249 Tamtéž, body 16-17.
1250 Tamtéž, bod 22.

v něm Ústavní soud mohl vůbec poprvé vyjádřit k ústavnosti 5% uzavírací klauzule v dalším z volebních systémů poměrného zastoupení v České republice (první podání vznesené v této věci odmítl z procesních důvodů, viz výše). Ústavní soud navíc 5% uzavírací klauzulí ve ZVEP podrobil meritornímu přezkumu. Po volbách do Poslanecké sněmovny jde teprve o druhý typ voleb, kde se tomu tak stalo. Z perspektivy unijní je pak, jak upozorňují Hubert Smekal a Ladislav Vyhnánek, daný nález důležitý proto, že se jím Ústavní soud zapojil do debaty o ústavní povaze Evropské unie. Po německém Spolkovém ústavním soudu byl Ústavní soud teprve druhým členským státem Evropské unie, který uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu z hlediska ústavnosti přezkoumal.[1251] Na rozdíl od německého Spolkového ústavního soudu, který shledal protiústavní jak 5% uzavírací klauzuli, tak poté i 3% uzavírací klauzuli, Ústavní soud v případě 5% uzavírací klauzule ve ZVEP k takovému závěru nedošel. To představuje výjimku z pravidla, podle nějž se Ústavní soud u svého německého protějšku inspiruje poměrně běžně.[1252] Jak uvádějí zmínění autoři, Ústavní soud před samotným věcným posouzením případu musel vyřešit „*meta-otázku*" spočívající v rozhodnutí, zda posoudit 5% uzavírací klauzuli ve ZVEP optikou unijního práva nebo optikou českého ústavního práva, přičemž došel k závěru, že referenční rámec přezkumu tvoří český ústavní pořádek společně s Listinou základních práv Evropské unie. Předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie však nepoložil a věc posoudil sám.[1253]

Klíčovou, snad již tradiční otázkou ve vztahu k ústavnosti určité uzavírací klauzule bylo, zda představuje přípustné omezení ústavního principu rovného volebního práva. Ústavní soud proto nejprve připomněl svůj dosavadní náhled na tento princip. Tedy, že existují dva základní aspekty principu rovného volebního práva, přičemž bezvýhradně lze trvat pouze na jednom z nich, omezení druhého z nich je za určitých podmínek přípustné.[1254] Omezení druhého z nich, rovnosti váhy hlasů, 5% uzavírací klauzulí již v minulosti aproboval v případě voleb do Poslanecké sněmovny i v případě zastupitelstev obcí.[1255] V případě 5% uzavírací klauzule ve ZVEP došel ke stejnému závěru. V daném případě pro něj bylo důležité posoudit účinky volebního systému ve vztahu k Evropskému parlamentu jako „*celku, nikoliv z perspektivy jeho výsečí, volených v jednotlivých členských státech*".[1256]

1251 Jako třetí ústavní soud se do debaty zapojil ten italský. V roce 2018 shledal ústavně konformní 4% uzavírací klauzuli ve volbách do Evropského parlamentu.
Delledonne, G. „A Goal That Applies to the European Parliament No Differently From How It Applies to National Parliaments": The Italian Constitutional Court Vindicates 4% Threshold for European Elections. *European Constitutional Law Review*. 2019, č. 2, s. 378.

1252 Smekal, H., Vyhnánek, L. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections. *European Constitutional Law Review*. 2016, č. 1, s. 148-149.

1253 Tamtéž, s. 155-156.

1254 Nález Pl. ÚS 14/14, body 53-55, 59, 62, 65.

1255 Tamtéž, body 68-69.

1256 Tamtéž, bod 77.

Jednotlivé členské státy totiž měly vůči Evropskému parlamentu určitý „závazek loajality" spočívající v podílení se na jeho akceschopnosti. Proto kdyby členský stát určité integrační opatření zrušil „*s poukazem na zanedbatelný dopad tohoto kroku pro celek*",[1257] stal by se „*černým pasažérem*".[1258] Kdyby si však podobný přístup osvojily i další členské státy, už by to „*zanedbatelný negativní dopad nemělo*".[1259] Uzavírací klauzule zabraňuje získat zastoupení „*marginálním solitérům*".[1260] „*Hlasy jim ve volbách odevzdané by sice v poměrném volebním systému bez uzavírací klauzule v takové míře nepropadly, reprezentace vůle jejich voličů by však neodpovídala ústavnímu principu účinné zastupitelské demokracie.*"[1261] „*K integraci politických sil v Evropském parlamentu sice dochází napříč národními kontingenty, a i jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné frakce programově blízkých politických stran, zatímco naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí dosáhnout programové shody s žádnou z politických frakcí Evropského parlamentu, a bude tak představovat dezintegrační prvek*."[1262] Ústavní soud dále uznal, že určitou integrační funkci plní i přirozený práh, přičemž pokud by jeho hodnota odpovídala přibližně 4,76 %, tedy jedné jednadvacetině, uzavírací klauzule by skutečně byla zbytečným opatřením. V praxi však byla hodnota přirozeného prahu pohyblivá a nižší než 4 %, v daných volbách by v případě absence 5% uzavírací klauzule zastoupení v Evropském parlamentu získalo o třetinu více subjektů (dva), což by vedlo k „'*přemnožení' politických stran*"[1263] a „*k oslabení jejich pozice v politických frakcích Evropského parlamentu*".[1264] Omezení principu volebního práva a dalších ústavní kautel 5% uzavírací klauzulí tak bylo ústavně akceptovatelným omezením, které „*respektuje požadavek minimalizace zásahů do základních práv a dotčených ústavních principů*".[1265]

Tři disentující soudci označili argumentaci Ústavního soudu za nepřesvědčivou a chybnou. Většina sice uznala, že 5% uzavírací klauzule představuje omezení principu rovného volebního práva, ale již nepřednesla dostatečně silný důvod, který by toto omezení vyvážil.[1266] Představa většiny, že by národní 5% uzavírací klauzule mohla napomoci politické integraci v Evropském parlamentu, ke které docházelo napříč členskými státy, byla dle nich iluzorní, protože (zde disentující soudci obrátili argument většiny) i „*jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné koalice stejně politicky*

1257 Nález Pl. ÚS 14/14, bod 77.
1258 Tamtéž, bod 77.
1259 Tamtéž, bod 77.
1260 Tamtéž, bod 79.
1261 Tamtéž, bod 79.
1262 Tamtéž, bod 79.
1263 Tamtéž, bod 82,
1264 Tamtéž, bod 82.
1265 Tamtéž, bod 58.
1266 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové k nálezu Pl. ÚS 14/14, body 6 a 16.

zaměřených stran, a naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí nalézt společnou řeč s žádným ze stávajících politických bloků, a může tak představovat dezintegrační prvek.“.[1267] Měli též za to, že by funkci integračního stimulu, pokud by přece jen takový stimul byl na národní úrovni nezbytný, plnil dostatečně již přirozený práh. Na rozdíl od většiny považovali přirozený práh ve výši cca 3,5 % za překážku způsobilou eliminovat marginální subjekty.[1268] Případně by tuto funkci mohlo plnit rozdělení území České republiky do volebních obvodů. Šlo by o ústavně konformnější opatření, neboť by napomáhalo regionalizaci voleb.[1269] Kritiku vznesli též vůči většinou nevhodně provedené komparaci, uzavírací klauzule se sice, jak uvedla většina, uplatňovala v polovině členských států, avšak srovnávat český volební systém šlo s volebními systémy jen dalších dvou členských států.[1270] Většina též nekonzistentně tvrdila, že by zrušení 5% uzavírací klauzule zvýšilo riziko dezintegrace Evropského parlamentu, avšak současně připustila, že by zrušení 5% uzavírací klauzule nakonec nemělo tak veliký dopad.[1271]

Hubert Smekal a Ladislav Vyhnánek ve svém článku podrobili nález Pl. ÚS 14/14 kromě jeho analýzy též komparaci s příslušnými rozhodnutími německého Spolkového ústavního soudu. Podle nich „*ačkoli oba soudy přijaly pro ústavní analýzu stejný rámec a dokonce pracovaly se stejnými pojmy, tento rámec a pojmy naplnily odlišným významem a důrazem*“.[1272] Upozornili, že oba ústavní soudy sice při posuzování ústavnosti uzavíracích klauzulí posuzovaly, zda omezení principu rovného volebního práva způsobené uzavírací klauzulí splní požadavky testu proporcionality, avšak především kvůli odlišnému náhledu na princip rovného volebního práva a přípustnost jeho omezení došly k odlišným závěrům o ústavnosti uzavíracích klauzulí ve volbách do Evropského parlamentu.[1273] Zároveň však odlišně nahlížely i na povahu evropské demokracie. Zatímco německý Spolkový ústavní soud zaujal značně etatistický postoj přiznávající klíčovou roli v evropské integraci národnímu parlamentu, jeho český protějšek přiznal Evropskému parlamentu větší roli, když „*vnímal demokratické procesy na unijní i národní úrovni jako vzájemně se doplňující*“.[1274]

1267 Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové k nálezu Pl. ÚS 14/14, bod 6.
1268 Tamtéž, bod 10.
1269 Tamtéž, bod 5.
1270 Tamtéž, bod 4.
1271 Tamtéž, bod 9.
1272 Vlastní překlad. Smekal, Vyhnánek. *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*, 2016, s. 163.
1273 Tamtéž, s. 162.
1274 Vlastní překlad. Tamtéž, s. 159.

3.5 Dílčí shrnutí

Uzavírací klauzule jsou vnímány jako běžná součást voleb v České republice. Uplatňují se ve všech typech voleb, v nichž se využívá volební systém poměrného zastoupení: ve volbách do Poslanecké sněmovny, ve volbách do zastupitelstev obcí, ve volbách do zastupitelstev krajů i ve volbách do Evropského parlamentu. Uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekty byly s výjimkou voleb do zastupitelstev obcí součástí všech volebních systémů již od prvních voleb. K jejich zakotvení do volebních zákonů došlo víceméně na základě jejich obvyklosti; protože se uzavírací klauzule uplatňovaly ve volbách do Poslanecké sněmovny, byly v roce 2000 zavedeny i pro volby do zastupitelstev krajů, v roce 2001 pro volby do zastupitelstev obcí a v roce 2003 pro volby do Evropského parlamentu. A to vždy ve výši 5 %, ačkoli ne vždy byla tato výše navrhovatelkou – vládou, navrhována.

V průběhu legislativního procesu docházelo mnohokrát k podání pozměňovacích návrhů na snížení jejich výše, či jejich zrušení, případně i na zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice. V průběhu legislativního procesu se uzavírací klauzule relativně často staly centrem debat vedených jak ve výborech, tak na plénech obou komor Parlamentu. Poté, co byly příslušné volební zákony přijaty, již k pokusům o změnu jejich výše či jejich zrušení nedocházelo. Výjimkami potvrzující pravidlo jsou pokus Elišky Wagnerové a dalších senátorů na zrušení 5% uzavíracích klauzulí ve volbách do zastupitelstev obcí a Evropského parlamentu a snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů z roku 2014 a pokus Vojtěcha Pikala na snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu z roku 2019. Pokusy o jejich zrušení skrze přezkum jejich ústavnosti taktéž nebyly úspěšné. V případě voleb do Poslanecké sněmovny byla 5% uzavírací klauzule Ústavním soudem meritorně přezkoumávána dvakrát. V nálezech Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 44/17 Ústavní soud shledal 5% uzavírací klauzuli pro samostatně kandidující subjekt jako ústavně konformní. Meritorně byla přezkoumávána dále jen 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu, v roce 2014 se Ústavní soud jako druhý po německém Spolkovém ústavním soudu vyjádřil k její ústavnosti, na rozdíl od něj její ústavnost potvrdil. V případě voleb do zastupitelstev obcí byla sice ústavnost 5% uzavírací klauzule u Ústavního soudu napadnuta 11krát, Ústavní soud však všechna tato podání odmítl, nikdy nedošlo k jejímu meritornímu přezkumu. V případě voleb do zastupitelstev krajů pak nebyla ústavnost 5% uzavírací klauzule u Ústavního soudu napadena nikdy.

Specifická forma uzavírací klauzule – uzavírací klauzule pro koalice, se uplatňuje jen ve volbách do Poslanecké sněmovny. V 90. letech 20. století se uplatňovala ve výši 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % pro tříčlenné koalice a 11 % pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice. V rámci tzv. opozičně-smluvní volební reformy došlo k přijetí aditivního modelu

uzavíracích klauzulí pro koalice, a to na základě přijetí poslaneckého pozměňovacího návrhu. Tento model uzavíracích klauzulí pro koalice byl následně, stejně jako další prvky tzv. opozičně-smluvního volebního systému, podroben přezkumu ústavnosti. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 42/2000 však, navzdory čtyřem disentujícím soudcům, aditivní uzavírací klauzule pro koalice protiústavními neshledal. Ve volbách do Poslanecké sněmovny se tak uplatnily další dvě dekády. Ke změně právního názoru došel Ústavní soud v roce 2021. Nálezem Pl. ÚS 44/17 aditivní model uzavíracích klauzulí jako protiústavní zrušil. Následně byly volebním zákonodárcem uzavírací klauzule pro koalice opět přijaty, a to ve výši 8 % pro dvoučlenné koalice a 11 % pro tříčlenné a vícečlenné koalice.

Závěr

V práci jsem se věnovala uzavíracím klauzulím – bariérám, které zabraňují malým politickým stranám získat zastoupení ve volených tělesech. Nejprve jsem vymezila uzavírací klauzuli jako základní proměnnou listinného systému poměrného zastoupení a důsledky její interakce s ostatními proměnnými. Poté jsem vysvětlila, zda uzavírací klauzule omezuje některé principy volebního práva, případně zvláštní ústavní pravidlo zásad poměrného zastoupení. Jádrem práce byl komplexní ústavněprávní rozbor uzavíracích klauzulí ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice. Zaměřila jsem se především na způsob zakotvení uzavíracích klauzulí do příslušných volebních zákonů – legislativní proces v obou komorách Parlamentu. Sledovala jsem též, zda poté, co již byly uzavírací klauzule uplatňovány ve volební praxi, byly podávány návrhy na změnu jejich výše nebo přímo na jejich zrušení. Konečně jsem se věnovala též přezkumu jejich ústavnosti Ústavním soudem.

Stran uzavírací klauzule jako komponentu volebního systému lze práci uzavřít tak, že jde o předem stanovené minimální procento hlasů, kterého musí kandidující subjekt ve volbách dosáhnout, aby postoupil do skrutinia. Společně s dalšími základními proměnnými volebních systémů ovlivňuje klíčovou vlastnost volebního systému – jeho celkovou proporcionalitu. Uzavírací klauzule mohou být aplikovány na různých úrovních: na celostátní úrovni, na úrovni volebního obvodu, na obou těchto úrovních zároveň, nebo alternativně. Navíc mohou být aplikovány různým způsobem: v jednotné výši pro všechny kandidující subjekty, s výjimkou z její aplikace, nebo snížením její výše pro určité kandidující subjekty, v odlišné výši pro volební koalice. Rozmanitost forem a způsobů aplikace uzavíracích klauzulí je nutno mít na paměti při hodnocení jejich účinků. Důležité je srovnání uzavírací klauzule s přirozeným prahem, který působí podobně. Uzavírací klauzule a přirozený práh si mohou navzájem konkurovat, případně působit paralelně. Uzavírací klauzule kvůli své jednoduchosti představuje velmi známý prvek volebního systému. Její mechanický účinek si uvědomují jak voliči, proto mu přizpůsobují své volební chování, tak kandidující subjekty, proto mu přizpůsobují svou taktiku ve volební soutěži. Ačkoli nejde o povinný prvek volebního systému, většina států s listinnými systémy poměrného zastoupení uzavírací klauzule uplatňuje, a to s cílem zabránit přílišnému roztříštění voleného tělesa do malých skupin, potenciálně vedoucímu až k neakceschopnosti tohoto tělesa přijímat rozhodnutí na základě většiny.

Stran uzavírací klauzule jako prvku omezující principy volebního práva lze práci uzavřít tak, že jelikož jde o bariéru, která znemožňuje malým politickým stranám získat zastoupení ve voleném tělese, jde o prvek volebního systému ze své podstaty porušující princip rovného volebního práva. Jako určitý integrační stimul je přípustné ji do volebního systému poměrného zastoupení zabudovat, a to s cílem zabránit přemnožení malých stran ve

voleném tělese, potenciálně vedoucímu až k neschopnosti tohoto tělesa přijímat rozhodnutí na základě své většiny. Uzavírací klauzuli tak není možno, jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 25/96 *a limine* odmítnout jako protiústavní institut. Avšak i pro uzavírací klauzuli platí zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Omezení principu rovného volebního práva uzavírací klauzulí musí být proporcionální – uzavírací klauzule musí být *„minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin*".[1275] Zvláštní vztah má uzavírací klauzule k zásadám poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, které jsou zvláštní ústavní kautelou, která se uplatní pouze pro volby do Poslanecké sněmovny. Jsou-li zásady poměrného zastoupení vnímány jako ústavní princip odrážející historický ideál neomezeného poměrného zastoupení, představuje uzavírací klauzule institut zasahující do těchto zásad. Jsou-li zásady poměrného zastoupení vnímány v jejich moderním pojetí, implicitně předpokládajícím omezení poměrného zastoupení, uzavírací klauzule do nich zasáhnout nemůže.

Ačkoli je v případě volebních záležitostí nejdůležitější úrovní právní úpravy stále vnitrostátní právo, zde principy volebního práva nacházejí své zakotvení především na ústavní úrovni, v ústavách a vnitrostátních lidskoprávních katalozích, pro uzavírací klauzule mají svůj význam i regionální a unijní úroveň právní úpravy. Pro regionální úroveň je nejdůležitějším dokumentem Úmluva. Evropská komise pro lidská práva i Evropský soud pro lidská práva řešily hned několik případů týkajících se uzavíracích klauzulí, avšak ani v jednom z nich, především s ohledem na doktrínu prostoru pro uvážení, neshledaly jejich rozpor s právem na svobodné volby podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Benátská komise, poradní orgán Rady Evropy, která při své činnosti často vychází z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech, ve svých stanoviscích k navrhované legislativě tento prostor pro uvážení respektuje, tenduje však k doporučování snížení výše uzavíracích klauzulí. Unijní právo pak členským státům Evropské unie pro volby do Evropského parlamentu přiznává možnost pro své volební systémy zavést až 5% uzavírací klauzuli.

Stran uzavíracích klauzulí ve volebních systémech poměrného zastoupení v České republice lze práci uzavřít tak, že uzavírací klauzule jsou vnímány jako běžná součást českého volebního života. Uplatňují se ve všech typech voleb, v nichž se volební systém poměrného zastoupení využívá: ve volbách do Poslanecké sněmovny, ve volbách do zastupitelstev obcí, ve volbách do zastupitelstev krajů i ve volbách do Evropského parlamentu. Uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekty byly s výjimkou voleb do zastupitelstev obcí součástí všech volebních systémů již od prvních voleb. K jejich zakotvení do volebních zákonů došlo víceméně na základě jejich obvyklosti; protože se uzavírací klauzule uplatňovaly ve volbách do Poslanecké sněmovny, byly v roce 2000 zavedeny i pro volby do zastupitelstev

1275 Nález Pl. ÚS 25/96.

krajů, v roce 2001 pro volby do zastupitelstev obcí a v roce 2003 pro volby do Evropského parlamentu. A to vždy ve výši 5 %, ačkoli ne vždy byla tato výše navrhovatelkou – vládou, navrhována.

V průběhu legislativního procesu docházelo mnohokrát k podání pozměňovacích návrhů na snížení jejich výše, či jejich zrušení, případně i na zavedení uzavíracích klauzulí pro koalice. V průběhu legislativního procesu se uzavírací klauzule poměrně často staly centrem debat vedených jak ve výborech, tak na plénech obou komor Parlamentu. Poté, co byly příslušné volební zákony přijaty, již k pokusům o změnu jejich výše či jejich zrušení nedocházelo. Výjimkami potvrzující pravidlo jsou pokus Elišky Wagnerové a dalších senátorů na zrušení 5% uzavíracích klauzulí ve volbách do zastupitelstev obcí a Evropského parlamentu a snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev krajů z roku 2014 a pokus Vojtěcha Pikala na snížení výše uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu z roku 2019. Pokusy o jejich zrušení skrze přezkum jejich ústavnosti taktéž nebyly úspěšné. V případě voleb do Poslanecké sněmovny byla 5% uzavírací klauzule Ústavním soudem meritorně přezkoumávána dvakrát. V nálezech Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 44/17 Ústavní soud shledal 5% uzavírací klauzuli pro samostatně kandidující subjekt jako ústavně konformní. Meritorně byla přezkoumávána dále jen 5% uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu, v roce 2014 se Ústavní soud jako druhý po německém Spolkovém ústavním soudu vyjádřil k její ústavnosti, na rozdíl od něj její ústavnost potvrdil. V případě voleb do zastupitelstev obcí byla sice ústavnost 5% uzavírací klauzule u Ústavního soudu napadnuta 11krát, Ústavní soud však všechna tato podání odmítl, nikdy nedošlo k jejímu meritornímu přezkumu. V případě voleb do zastupitelstev krajů pak nebyla ústavnost 5% uzavírací klauzule u Ústavního soudu napadena nikdy.

Specifická forma uzavírací klauzule – uzavírací klauzule pro koalice, se uplatňuje jen ve volbách do Poslanecké sněmovny. V 90. letech 20. století se uplatňovala ve výši 7 % pro dvoučlenné koalice, 9 % pro tříčlenné koalice a 11 % pro čtyřčlenné a vícečlenné koalice. V rámci tzv. opozičně-smluvní volební reformy došlo k přijetí aditivního modelu uzavíracích klauzulí pro koalice, a to na základě přijetí poslaneckého pozměňovacího návrhu. Tento model uzavíracích klauzulí pro koalice byl následně, stejně jako další prvky tzv. opozičně – smluvního volebního systému, podroben přezkumu ústavnosti. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 42/2000 však, navzdory čtyřem disentujícím soudcům, aditivní uzavírací klauzule pro koalice protiústavními neshledal. Ve volbách do Poslanecké sněmovny se tak aditivní model uzavíracích klauzulí uplatňoval po další dvě dekády. Ke změně právního názoru došel Ústavní soud v roce 2021. Nálezem Pl. ÚS 44/17 aditivní model uzavíracích klauzulí jako protiústavní zrušil. Následně byly volebním zákonodárcem uzavírací klauzule pro koalice opět přijaty, a to ve výši 8 % pro dvoučlenné koalice a 11 % pro tříčlenné a vícečlenné koalice.

Použité zdroje

1. Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41976X1008%2801%29&qid=1647183002559
2. Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom, ve znění Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 [online]. *EUR-lex.* [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CE-LEX:01976X1008(01)-20020923&from=EN
3. Antoš, M., Horák, F. Proportionality Means Proportionality. *European Constitutuio nal Law Review*. 2021, č. 3, s. 538-552.
4. Antoš, M. [online]. *Facebook*. 10. 10. 2021. [cit. 18. 3. 2022]. https://www.facebook.com/photo/?fbid=10159776880036944&set=a.1015150965820694
5. Antoš, M. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*. 2009, č. 6, s. 25-32.
6. Antoš, M. Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy*. 2009, č. 9, s. II
7. Antoš, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008
8. Antoš, M. Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 2007, č. 4, s. 318-328
9. Aplikace jaktrestame.cz [online]. *jaktrestame.cz*. [cit. 28. 10. 2021]. https://jaktre-stame.cz/aplikace/#appka_here
10. Bahýľová, L. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In: Šimíček, V., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 308-326.
11. Balík, S. Institucionální stránka krajské politiky. In: Balík, S., Kyloušek, J. (eds.). *Krajské volby v České republice 2004*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 13-27.
12. Baroš, Jiří. *Vladimír Čermák jako filozof a soudce*. 2008, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Šimíček, Vojtěch].
13. Bartoň, M. Čl. 21 [právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod – Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 659-697.
14. Bodnár, E. The level of protection the right to free elections in the practice of the European Court of Human Rights. In: Hardman, H., Dickson, B. (eds.). *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*. New York: Routledge, 2017, s. 49-66.
15. Burďák, V. *Uzavírací volební klauzule*. 2002, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Šimíček, Vojtěch]

16. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Electoral Systems. [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. 18. 3. 2019. [cit. 12. 3. 2022]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)001-e
17. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds which bar parties from access to parliament. [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. 8. 6. 2018. [cit. 12. 3. 2022]. https://www.venice.coe.int/webforms/do- cuments/?pdf=CDL-PI(2018)004-e
18. Červinka, L. L. The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Consitutional Deadlock. *DPCE online*. 2021, č. 2, s. 2733-2750.
19. Delledonne, G. „A Goal That Applies to the European Parliament No Differently From How It Applies to National Parliaments": The Italian Constitutional Court Vindicates 4% Threshold for European Elections. *European Constitutional Law Review*. 2019, č. 2, s. 376-379.
20. Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [online]. *Vláda České republiky*. [cit. 12. 2. 2022]. https://www.vlada.cz/assets/cle- nove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-ze- man/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf
21. Domin, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017

Elections and referendums, political parties [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. [cit. 16. 1. 2021]. https://www.venice.coe.int/WebForms/pa-ges/?p=01_Elections_and_Referendums

22. Electoral system [online]. *Encyclopedia Britanicca*. [cit. 9. 12. 2021]. https://www.britannica.com/topic/electoral-system
23. *European Charter of Local Self-Government and explanatory report*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. 2010
24. Farrell, D. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2011
25. Fasone, Ch., Piccirilli, G. Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in „Harmonizing" Electoral Rights. *Election Law Journal*. 2017, č. 2, s. 248-249.
26. Fiala, P., Krutílek, O., Pitrová, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2018
27. Filip J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm, 2011
28. Filip, J. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č, 64/2001 Sb. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 386-400.
29. Filip, J. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990-1992. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 197-230.

30. Filip, J. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 2000, č. 2, s. 245-249.
31. Filip, J. Základní otázky volebního práva. In: Šimíček, V. (ed.). *Volby v demokracii*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 1995, s. 15-36.
32. Filip, J. Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*. 1994, č. 2, s. 105-129.
33. Filip, J. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1992
34. Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report [online]. *Council of Europe* [cit. 6. 2. 2022]. https://rm.coe.int/16800c10cf
35. Gallagher, M. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*. 1991, č. 1, s. 33-51.
36. Gerloch, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
37. Global Elections Day [online]. *Association of European Election Officials (ACEEEO)*. [cit. 16. 2. 2021]. https://aceeeo.org/en/projects/global-elections-day
38. Green, H. Article 3, First Protocol: The Right to Free Elections. In: Harris, D. J., O´Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 910-941.
39. Guryčová, K. „Vyšší spravedlnosti" se podle Lebedy ve volbách nedosáhlo. „Jedna zkušenost," říká Rychetský [online]. *iROZHLAS*. 15. 10. 2021. [cit. 18. 3. 2022]. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-prepocet-hlasu-na-mandaty-hnuti- ano-spolu-lebeda-rychetsky-novy-system_2110150500_kno
40. Havel, V. *Prosím stručně. Rozhovor s Karlem Hvížďalou, poznámky, dokumen*ty. Praha: Gallery, 2006
41. Himsworth. C. M. G. *The European Charter of Local Self-Government*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd. 2015.
42. Human Rights Day [online]. *OHCHR.* [cit. 20. 9. 2021]. https://www.ohchr.org/en/aboutus/pages/humanrightsday.aspx
43. Charvát, J. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013
44. Charvát, J. Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. *Slovenská politologická revue*. 2010, č. 1. s. 2-38. Chytilek, R., Šedo. J., Lebeda, T., Čaloud, D. *Volební systémy.* Praha: Portál, 2009
45. International Covenant on Civil and Political Rights [online]. *OHCHR*. [cit. 25. 10. 2021]. https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

46. Klíma, M. Volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR. *Politologický časopis*. 2000, č. 4, s. 334–361.
47. Klíma, M. Volební reforma v České republice v letech 1998–2000. *Politologický časopis*. 2000, č. 3, s. 223–241.
48. Klíma. M. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998
49. Klokočka, V. *Volby v pluralitních demokraciích*. Praha: Svoboda, 1968
50. Kmec, J. Historie Úmluvy. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3-20.
51. Kodex správné praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. 25. 10. 2018. [cit. 30. 12. 2021]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/de- fault.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e
52. Kokeš, M. *Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů*. Praha: Leges, 2020
53. Kosař, D. Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu 1). In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1317-1354.
54. Kosař, D. Institucionální otázky volebního práva: Nové teritorium pro ESLP. *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, č. 7, s. 72-78.
55. Kostelecký, T. Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatků „opoziční smlouvy". *Sociologický časopis*. 2000, č. 3, s. 299-305.
56. Koudelka, Z. Změna volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, č. 1, s. 90–95.
57. Koudelka, Z. K diskuzi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a právní praxi*, 2000, č. 2, s. 241-245.
58. Kubát, M. Volby a volební systémy. In: Cabada, L., Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň, 2007, s. 251-303.
59. Kubát, M. Poslanecká sněmovna versus Ústavní soud. Několik poznámek na okraj nálezu Ústavního soudu ve věci volební reformy [online]. *Centrum pro studium demokracie a kultury*. [cit. 21. 3. 2022]. https://www.cdk.cz/poslanecka-snemovna- versus-ustavni-soud
60. Kubát, M. K diskuzi o změně volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, č. 3, s. 282-284.
61. Kurmayer, N. J. Biggest. EU parties strike compromise to create pan-European MPs, [online]. *EURACTIV*. 10. 3. 2022. [cit. 13. 3. 2022]. https://www.euractiv.com/section/elections/news/biggest-eu-parties-strike-compromise-to-create-pan-european-mps/
62. Krejčí, O. *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006
63. Kysela, J. Metodologie v právnickém psaní: dobrý sluha, špatný pán. *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 18-20.

64. Kysela, J. Vladimír Klokočka jako inspirace na poli metodologie ústavního práva. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 107-124.
65. Lebeda, T. Volební reforma 2009 – poměrný, nebo smíšený systém? In: Mlejnek, J. (ed.). S*míšené volební systémy a většinotvorné modifikace systémů poměrných.* Praha: Karolinum, 2010, s. 159-175.
66. Lebeda, T. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008
67. Lebeda, T. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*. 2006, č. 5, s. 883-912.
68. Lebeda. T. Stručný přehled volebních systémů. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 19-43.
69. Lebeda, T. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*. 2001, č. 2, s. 134-149.
70. Lebeda, T. Hlavní proměnné proporčních volebních systému. *Sociologický časopis*. 2001, č. 4, s. 425-448.
71. Lebeda, T. Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému. *Politologický časopis*. 2000, s. 3, s. 242–258.
72. Lebeda, T. Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení II. Modelování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 1998. *Politologický časopis*, 1999, č. 2, s. 146-161.
73. Lebeda, T. Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení. Modelování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 1996. *Politologický časopis*, 1998, č. 2, s. 115-136.
74. Lécuyer, Y. *The Right To Free Elections*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014
75. Lijphart. A. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994
76. Listina základních práv Evropské unie [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CE- LEX:12012P/TXT&from=CS
77. Mairovský, Š. *Systém jednoho přenosného hlasu, jeho možné modifikace a využití v České republice*. 2010, bakalářská práce, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, [vedoucí práce Šedo, Jakub].
78. Majerčík, L. Evropský systém lidských práv. In: Dufek, P., Smekal, H. a kol. L*idská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 180-237.
79. Metody pro přepočet hlasů na mandáty [online]. *Český statistický úřad*. [16. 3. 2022]. https://www.czso.cz/csu/czso/metody_pro_prepocet_hlasu_na_mandaty

80. Molek, P. Šimíček, V. Volební právo jako základní právo. In: Orosz, L., Molek, P., Svák, J., Šimíček, V. *Volebné právo a súdný prieskum voleb*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 37-82.
81. Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014
82. Molek, P. Věc Yumak a Sadak proti Turecku – Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva.* Praha: ASPI, 2007, č. 3, s. 163-171.
83. Molek, P., Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006
84. Monitoring of the European Charter of Local Self Government [online]. Council of Europe – Congress of Local and Regional Authorities. [cit. 17. 1. 2022]. https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-of-the-european-charter-of- local-self-government#{%2238981159%22:[0,1]}
85. Navrhnaprezkumprezkum.pdf [online]. *Starostové a nezávislí.* [cit. 7. 3. 2022]. https://www.starostove-nezavisli.cz/fmfile/0/files/Navhrnaprezkum.pdf
86. Novák, M. Typy vlád a jejich utváření: Česká republika v komparativní perspektivě. In: Novák, M., Lebeda, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání.* Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 311-343.
87. Novák, M. Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v České republice. *Sociologický časopis*. 1996, č. 4, s. 407-422.
88. Ochodková, K. Volby 2021: první test nového modelu. *Bulletin lidských práv*. Brno: Centrum pro lidská práva, 2022, s. 34-36.
89. Orosz, L. Volebné právo ako ľudské právo. In: Orosz, L. a kol. *Volebné právo.* Košice: UPJŠ, 2015, s. 38-63.
90. Osobní vyjádření Jana Filipa. Studio ČT24 [online]. *Česká televize*. 3. 2. 2021. [cit. 17. 2. 2021]. https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio- ct24/221411058060203
91. Osobní vyjádření Jana Kysely. Odborný seminář „Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR“ [online]. *Senát Parlamentu České republiky*. 16. 2. 2021. [cit. 16. 2. 2021]. https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791
92. Osobní vyjádření Pavla Rychetského. Studio ČT24 [online]. *Česká televize*. 3. 2. 2021. [cit. 17. 2. 2021]. https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767- studio-ct24/221411058060203
93. Outlý, J. Vybrané otázky volebního systému pro volby do Evropského parlamentu. In: Šaradín, P. a kol. Volby do Evropského parlamentu v České republice. Olomouc: Periplum, 2003, s. 117-142.
94. Pešková, A. Turecké parlamentní volby 2007 – kontinuita či diskontinuita? *Středoevropské politické studie*. 2008, č. 2-3, s. 215-232.
95. Podhrázký, M. *Přímá a zastupitelská demokracie na úrovni krajů*. 2007, dizertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta [školitel Kroupa, Jiří].

96. Pokorný, M., Truchlá H. Soud v rozporu se zákonem změnil výsledky voleb. Je to tak spravedlivější, řekl [online]. *Aktuálně.cz*. 2. 11. 2018. [cit. 29. 10. 2021]. https://zpravy.aktualne.cz/domaci/v-rasine-soud-proti-zakonu-zmenil-vy- sledky-voleb-je-to-tak-s/r~825f213ede0f11e8b1a40cc47ab5f122/
97. Policar, R. Jsou navrhované změny v souladu s ústavou? *Politologický časopis*. 2000, č. 2, s. 178-182.
98. Pozměňovací návrh č. 3594. 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=163902&pdf=1
99. Pratchett, T. *Malí Bohové*. Praha: TALPRESS, 2007
100. Preclík, P. Globální systém ochrany lidských práv: OSN. In: Dufek, P., Smekal, H. *Lidská práva v mezinárodní politice. Praha*: Wolters Kluwer, 2014, s. 164-179.
101. Předpis 62/2003 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=4&T=51
102. Předpis 130/2000 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 24. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=3&T=344
103. Předpis 247/1995 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=247&r=1995
104. Předpis 491/2001 Sb. [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=3&T=968
105. Program na web.pdf [online]. *Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity*. [cit. 21. 3. 2022]. https://www.iips.cz/userfiles/file/Doku- menty%20k%20akc%C3%ADm/Program%20na%20web.pdf
106. Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A. a kolektiv. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook [online]. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008*. [cit. 19. 12. 2021]. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-hand-book.pdfb
107. Renwick, A. Electoral System Change in Europe since 1945: Iceland [online]. ESCE Electoral System Change in Europe since 1945. [cit. 1. 1. 2021]. http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_215/FILE/Iceland_summary.pdf
108. Rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. 6. 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu [online]. *EUR-lex*. [cit. 1. 3. 2022]. https://eur- lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CE- LEX:32018D0937&qid=1635867766104&from=CS
109. Rozhodnutí 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 [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994&qid=1647192030920&from=CS

110. Rozhodnutí Rady ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom [online]. *EUR-lex*. [cit. 13. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=CS
111. Ryšánek, D. *Uzavírací klauzule jako problém volebního zákonodárství a politiky*. 2021, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Filip, Jan]
112. Řádné – všeobecné – volby do zastupitelstev v obcí [online]. *Český statistický úřad*. [cit. 25. 2. 2022]. https://www.czso.cz/csu/czso/13-8118-02-v_le-tech_1990 2000-4_1 terminy_voleb_a_jejich_legislativni_ramec
113. Sartori, G. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Slon, 2011
114. Schreiber, W. *Hanbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag – Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Carl Heymanns Verlag, 2002
115. Senátní tisk č. 2/1, 4. funkční období, 2002-2004 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=15050
116. Senátní tisk č. 2/3, 4. funkční období, 2002-2004 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=16122
117. Senátní tisk č. 77/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=16615
118. Senátní tisk č. 77/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17427
119. Senátní tisk č. 77/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17732
120. Senátní tisk č. 77/4, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17952
121. Senátní tisk č. 82/1, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=99208
122. Senátní tisk č. 82/2, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=99086
123. Senátní tisk č. 147, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_histo-rie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s233
124. Senátní tisk č. 147/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=13537
125. Senátní tisk č. 147/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=13216

126. Senátní tisk č. 147/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17404
127. Senátní tisk č. 167/1, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=16665
128. Senátní tisk č. 167/2, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17489
129. Senátní tisk č. 167/3, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=17762
130. Senátní tisk č. 211, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR.* [cit. 22. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_histo- rie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s626
131. Senátní tisk č. 211/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=9735
132. Senátní tisk č. 211/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=9735
133. Senátní tisk č. 294, 9. funkční období, 2014, 2012-2014 [online]. *Senát PČR*. [cit. 24. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/72471/60906
134. Senátní tisk č. 361, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_histo- rie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s386
135. Senátní tisk č. 361/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 28. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=9721
136. Senátní tisk č. 361/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=9047
137. Senátní tisk č. 361/4, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=16532
138. Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu, 16. 2. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/dokumenty/pdf.php?id=5bd0be- ede8aa44ca431bacd817a621dc
139. Sequensová, L. Přispějte do speciálního čásla časopisu Acta Politologica [online]. *Fakulta sociálních věd Univerzita Karlova*. 19. 5. 2021. [cit. 21. 3. 2022]. https://fsv.cuni.cz/aktuality/prispejte-do-specialniho-cisla-casopisu-acta-politolo- gica
140. Smekal, H., Vyhnánek, L. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections. *European Constitutional Law Review*. 2016, č. 1, s. 148-163.
141. 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, ve znění Směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012 [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CE- LEX:01993L0109-20130127&from=EN

142. Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, ve znění Směrnice Rady 2013/19/EU ze dne 13. května 2013 [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994L0080-20130701&qid=1642866504492&from=CS
143. Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF
144. Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění) [online]. *EUR-lex*. [cit. 22. 1. 2021]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CE-LEX:12012E/TXT&from=FI
145. Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou demokratickou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [online]. *Vláda České republiky*. [cit. 12. 2. 2022]. https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad- cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf
146. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství [online]. *EUR-lex*. [cit. 4. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CE- LEX:11957E/TXT
147. Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, ve znění Amsterodamské smlouvy [online]. *EUR-lex*. [cit. 4. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=CS
148. Sněmovní tisk 51, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=51
149. Sněmovní tisk 51/0, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=0
150. Sněmovní tisk 51/2, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=2
151. Sněmovní tisk 51/4, 4. volební období, 2002-2006 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=51&ct1=4
152. Senátní tisk č. 77/0, 3. funkční období, 2000-2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va-lue=1281
153. Sněmovní tisk 196/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=196&ct1=0
154. Senátní tisk č. 268/1, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=9003
155. Senátní tisk č. 268/2, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=15640

156. Senátní tisk č. 268/3, 2. funkční období, 1998-2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&va- lue=15932
157. Sněmovní tisk 336/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=336&ct1=0
158. Sněmovní tisk 336/3, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=336&ct1=3
159. Sněmovní tisk 344, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=344
160. Sněmovní tisk 344/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=344&ct1=0
161. Sněmovní tisk 344/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=344&ct1=1
162. Sněmovní tisk 584, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=584
163. Sněmovní tisk 584/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=584&ct1=0
164. Sněmovní tisk 584/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=584&ct1=1
165. Sněmovní tisk 585, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=585
166. Sněmovní tisk 585/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=0
167. Sněmovní tisk 585/5, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=113683
168. Sněmovní tisk 649, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=649
169. Sněmovní tisk 649/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=649&ct1=0
170. Sněmovní tisk 649/2, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=649&ct1=2
171. Sněmovní tisk 968, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=968
172. Sněmovní tisk 968/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=0
173. Sněmovní tisk 968/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=1
174. Sněmovní tisk 968/3. 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 6. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=968&ct1=3¨
175. Sněmovní tisk 969, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=969

176. Sněmovní tisk 969/0, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=969&ct1=0
177. Sněmovní tisk 969/1, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=969&ct1=1
178. Sněmovní tisk 1022/2, 3. volební období, 1998-2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1022&ct1=2
179. Sněmovní tisk 1048, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=1048&O=1
180. Sněmovní tisk 1048, část 1, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800a.htm
181. Sněmovní tisk 1048, část 2, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800b.htm
182. Sněmovní tisk 1048, část 3, 1. volební období, 1992-1996 [online]. *Poslanecká sně-movna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t104800c.htm
183. Sněmovní tisk 1170, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1170
184. Sněmovní tisk 1170/0, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=0
185. Sněmovní tisk 1170/1, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1170&ct1=1
186. Stálá komise pro Ústavu České republiky, zápis ze schůze č. 24, 8. volební období, 2017-2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=184131
187. Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, zápis ze schůze č. 2, 13. funkční období [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/99113/83184
188. Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, zápis ze schůze č. 3, 13. funkční období [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/99232/83279
189. Stenoprotokol, 6. schůze, část 18, 8. 10. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/006schuz/s006018.htm#r3
190. Stenoprotokol, 6. schůze, část 19, 8. 10. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/006schuz/s006019.htm
191. Stenoprotokol, 8. schůze, část 11, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/008schuz/s008011.htm
192. Stenoprotokol, 8. schůze, část 12, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/008schuz/s008012.htm
193. Stenoprotokol, 8. schůze, část 13, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/008schuz/s008013.htm

194. Stenoprotokol, 8. schůze, část 14, 26. 11. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit.19. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/008schuz/s008014.htm
195. Stenoprotokol, 10. schůze, část 1, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm#r2
196. Stenoprotokol, 10. schůze, část 5, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010005.htm
197. Stenoprotokol, 10. schůze, část 6, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010006.htm#r15
198. Stenoprotokol, 10. schůze, část 8, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022] https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010008.htm
199. Stenoprotokol, 10. schůze, část 10, 18. 2. 2003 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 1. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2002ps/stenprot/010schuz/s010010.htm#r1
200. Stenoprotokol, 10. schůze, část 11, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010011.htm#r2
201. Stenoprotokol, 10. schůze, část 8, 16. 12. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010008.htm
202. Stenoprotokol, 17. schůze, část 389, 2. 11. 1999 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/017schuz/s017389.htm#r1
203. Stenoprotokol, 17. schůze, část 390, 2. 11. 1999 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/017schuz/s017390.htm#r2
204. Stenoprotokol, 22. schůze, část 212, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022212.htm
205. Stenoprotokol, 22. schůze, část 214, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022214.htm
206. Stenoprotokol, 22. schůze, část 216, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/022schuz/s022216.htm
207. Stenoprotokol, 22. schůze, část 217, 29. 2. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 4. 2021]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/022schuz/s022217.htm#r2
208. Stenoprotokol, 22. schůze, část 421, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 22. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/022schuz/s022421.htm#r1
209. Stenoprotokol, 22. schůze, část 426, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 22. 2022]. https://www.psp.cz/ek-nih/1998ps/stenprot/022schuz/s022426.htm
210. Stenoprotokol, 23. schůze, část 18, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023018.htm
211. Stenoprotokol, 23. schůze, část 19, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023019.htm
212. Stenoprotokol, 23. schůze, část 20, 6. 3. 1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/023schuz/s023020.htm

213. Stenoprotokol, 24. schůze, část 80, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/024schuz/s024080.htm
214. Stenoprotokol, 24. schůze, část 81, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/024schuz/s024081.htm
215. Stenoprotokol, 24. schůze, část 82, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/024schuz/s024082.htm
216. Stenoprotokol, 24. schůze, část 83, 5. 4. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/024schuz/s024083.htm#r1
217. Stenoprotokol, 25. schůze, část 135, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025135.htm
218. Stenoprotokol, 25. schůze, část 136, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025136.htm
219. Stenoprotokol, 25. schůze, část 137, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025137.htm
220. Stenoprotokol, 25. schůze, část 140, 19. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/025schuz/s025140.htm#r6
221. Stenoprotokol, 25. schůze, část 304, 26. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025304.htm
222. Stenoprotokol, 28. schůze, část 180, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/028schuz/s028180.htm
223. Stenoprotokol, 28. schůze, část 181, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/028schuz/s028181.htm
224. Stenoprotokol, 28. schůze, část 182, 24. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/028schuz/s028182.htm
225. Stenoprotokol, 28. schůze, část 301, 27. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/028schuz/s028301.htm#r4
226. Stenoprotokol, 30. schůze, část 317, 19. 6. 2009 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/030schuz/s030317.htm#r2
227. Stenoprotokol, 31. schůze, část 4, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031004.htm
228. Stenoprotokol, 31. schůze, část 5, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031005.htm
229. Stenoprotokol, 31. schůze, část 6, 19. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031006.htm
230. Stenoprotokol, 31. schůze, část 16, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031016.htm

231. Stenoprotokol, 31. schůze, část 17, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031017.htm
232. Stenoprotokol, 31. schůze, část 18, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031018.htm
233. Stenoprotokol, 31. schůze, část 19, 20. 2. 1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/s031019.htm
234. Stenoprotokol, 34. schůze, část 9, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1993ps/stenprot/034schuz/s034009.htm#r17
235. Stenoprotokol, 34. schůze, část 10, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034010.htm
236. Stenoprotokol, 34. schůze, část 17, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1993ps/stenprot/034schuz/s034017.htm#r22
237. Stenoprotokol, 34. schůze, část 18, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034018.htm
238. Stenoprotokol, 34. schůze, část 19, 27. 9. 1995 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034019.htm
239. Stenoprotokol, 35. schůze, část 8, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/035schuz/s035008.htm#r3
240. Stenoprotokol, 35. schůze, část 10, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/035schuz/s035010.htm
241. Stenoprotokol, 37. schůze, část 28, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037028.htm
242. Stenoprotokol, 37. schůze, část 29, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037029.htm
243. Stenoprotokol, 37. schůze, část 30, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/037schuz/s037030.htm
244. Stenoprotokol, 37. schůze, část 33, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/037schuz/s037033.htm
245. Stenoprotokol, 37. schůze, část 34, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/037schuz/s037034.htm
246. Stenoprotokol, 37. schůze, část 35, 2. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/037schuz/s037035.htm
247. Stenoprotokol, 37. schůze, část 72, 27. 6. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/037schuz/s037072.htm#r1
248. Stenoprotokol, 38. schůze, část 11, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038011.htm
249. Stenoprotokol, 38. schůze, část 12, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038012.htm
250. Stenoprotokol, 38. schůze, část 13, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038013.htm
251. Stenoprotokol, 38. schůze, část 14, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038014.htm
252. Stenoprotokol, 38. schůze, část 15, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038015.htm

253. Stenoprotokol, 38. schůze, část 16, 18. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/038schuz/s038016.htm
254. Stenoprotokol, 38. schůze, část 71, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/038schuz/s038071.htm
255. Stenoprotokol, 38. schůze, část 72, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 26. 2. 2022] https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/038schuz/s038072.htm
256. Stenoprotokol, 39. schůze, část 18, 26. 11. 2019 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/039schuz/s039018.htm
257. Stenoprotokol, 39. schůze, část 37, 22. 1. 2020 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/040schuz/s040037.htm
258. Stenoprotokol, 39. schůze, část 38, 17. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039038.htm#r1
259. Stenoprotokol, 39. schůze, část 160, 23. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022] https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm#r6
260. Stenoprotokol, 39. schůze, část 161, 23. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039161.htm
261. Stenoprotokol, 39. schůze, část 251, 25. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039251.htm#r2
262. Stenoprotokol, 39. schůze, část 320, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039320.htm
263. Stenoprotokol, 39. schůze, část 322, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039322.htm
264. Stenoprotokol, 39. schůze, část 429, 1. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/039schuz/s039429.htm#r7
265. Stenoprotokol, 43. schůze, část 39, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043039.htm
266. Stenoprotokol, 43. schůze, část 40, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043040.htm
267. Stenoprotokol, 43. schůze, část 43, 28. 11. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043043.htm
268. Stenoprotokol, 43. schůze, část 397, 13. 12. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/043schuz/s043397.htm
269. Stenoprotokol, 46. schůze, část 99, 1. 1. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1998ps/stenprot/046schuz/s046099.htm#r4
270. Stenoprotokol, 87. schůze, část 346, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/087schuz/s087346.htm#r1
271. Stenoprotokol, 87. schůze, část 347, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/087schuz/s087347.htm
272. Stenoprotokol, 87. schůze, část 354, 25. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/087schuz/s087354.htm
273. Stenoprotokol, 89. schůze, část 2, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089002.htm

274. Stenoprotokol, 89. schůze, část 3, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089003.htm
275. Stenoprotokol, 89. schůze, část 4, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089004.htm
276. Stenoprotokol, 89. schůze, část 7, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089007.htm
277. Stenoprotokol, 89. schůze, část 9, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/089schuz/s089009.htm
278. Stenoprotokol, 89. schůze, část 12, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/089schuz/s089012.htm
279. Stenoprotokol, 89. schůze, část 13, 4. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/089schuz/s089013.htm
280. Stenoprotokol, 90. schůze, část 1, 9. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/090schuz/s090001.htm#r2
281. Stenoprotokol, 90. schůze, část 2, 9. 3. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/090schuz/s090002.htm
282. Stenoprotokol, 97. schůze, část 20, 7. 4. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/2017ps/stenprot/097schuz/s097020.htm
283. Stenozáznam, 2. schůze, 9. 1. 2003 [online]. *Senát PČR*. [cit. 5. 11. 2021]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso- vani?action=steno&O=4&IS=2414&T=2#st2
284. Stenozáznam, 5. schůze, 1. 3. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=17299
285. Stenozáznam, 9. schůze, 8. 8. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso- vani?action=steno&O=3&IS=144&T=77#st77
286. Stenozáznam, 10. schůze, 29. 4. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=13&IS=6707&D=29.04.2021#b22007
287. Stenozáznam, 11. schůze, 6. 12. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=3&IS=140&T=147#st147
288. Stenozáznam, 13. schůze, 17. 1. 2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=3&IS=136&T=167#st167
289. Stenozáznam, 17. schůze, 10. 5. 2002. [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso- vani?action=steno&O=3&IS=85&T=286#st286
290. Stenozáznam, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 23. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=2&IS=1943&T=211#st211
291. Stenozáznam, 20. schůze, 23. 6. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=2&IS=1945&T=268#st268
292. Stenozáznam, 23. schůze, 22. 11. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=2&IS=1948&T=361#st361
293. Stenozáznam, 23. schůze, 24. 7. 2014 [online]. *Senát PČR*. [cit. 24. 2. 2022].

https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlaso-vani?action=steno&O=9&IS=5322&D=24.07.2014#b15169
294. Šaradín, P. Krajské volby v ČR – vstupní analýza. In: Šaradín, P. (ed.). *Krajské volby v České republice.* Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta, 2006, s. 7-35.
295. Šedo, J. Reforma volebního systému v ČR – 20 let diskusí. *Evropská volební studia.* 2009, č. 2, s. 142-153.
296. Šimíček, V. Čl. 21 [volební právo, přístup k veřejným funkcím]. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod – Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 497-516.
297. Šimíček, V. Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně? In: Orsosz, L., Majerčák, T. (eds.). *Aktuálné problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 209-219.
298. Šimíček, V. Volební právo v České republice. In: Orosz, L., Molek, P., Svák, J., Šimíček, V. *Volebné právo a súdný prieskum voleb.* Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 201-245.
299. Špaček, L. Prezidentův návrh na zrušení části volebního zákona [online]. *iDNES*. 17. 7. 2000. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/prezidentuv-na- vrh-na-zruseni-casti-volebniho-zakona.A000717114155domaci_
300. Taagepera, R. Smysl "principu proporcionality". *Politologický časopis*. 2000, č. 3, s. 282-284.
301. Taagepera, R., Shugart, M. S. *Seats and Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems.* New Haven, London: Yale University Press, 1989
302. Tisk České národní rady č. 152, 7. volební období, 1992-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm
303. Tisk České národní rady č. 154, 7. volební období, 1992-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 9. 2. 2022]. https://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154_01.htm
304. Tisk České národní rady č. 171, část 1, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1986cnr/tisky/t0171_01.htm
305. Tisk České národní rady č. 171, část 2, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1986cnr/tisky/t0171_02.htm
306. Tisk České národní rady č. 171, část 3, 5. volební období, 1986-1990 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/ek- nih/1986cnr/tisky/t0171_03.htm
307. Tisk České národní rady č. 572, 6. volební období, 1990-1992 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 5. 3. 2022]. https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/index06.htm
308. The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts [online]. *EUR-lex*. [cit. 4. 3. 2022]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CE- LEX:11997D/TXT&from=CS
309. The Venice Commission of the Council of Europe [online]. *Council of Europe – Venice Comission*. [cit. 26. 10. 2021]. https://www.venice.coe.int/WebForms/pa-ges/?p=01_Presentation&lang=EN
310. UN Human Rights Committee (HRC). CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affair snad the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996, CCPR/c/21/Rev.1/Add.7 [online]. *Refworld*. [cit. 20. 9. 2021]. https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html
311. Úbeda de Torres, A. Between soft and hard law standards: the contribution of the Venice Commission in the electoral field. In: Hardman, H., Dickson, B. (eds.). *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*. New York: Routledge, 2017, s. 30-48.

312. Ústavně-právní výbor Senátu, zápis ze schůze č. 13, 13. funkční období, 2020-2022 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=99255
313. Van Puyenbroeck, T. Proportional Representation, Gini Coefficients, and the Principle of Transfers. *Journal of Theoretical Politics*. 2008, č. 4, s. 498-526.
314. Vikarská, Z. Diskuse o změně volebního systém v ČR. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2014, s. 20-36.
315. Vodička, K. K ústavnosti zákona o volbách: politologické poznámky. *Politologický časopis*. 2000, č. 4 s. 362–372.
316. Volby do České národní rady konané ve dnech 5. – 6. 6. 1992 [online]. *Volby.cz*. [cit. 5. 3. 2022]. https://volby.cz/pls/cnr1992/u4
317. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8. 10. – 9. 10. 2021. Celkové výsledky hlasování [online]. *Volby.cz*. [cit. 10. 3. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ
318. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20. 10. – 21. 10. 2017 (promítnuto usnesení NSS) [online]. *Volby.cz*. [cit. 16. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ
319. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve 14. – 15. 6. 2002 [online]. *Volby.cz.* [cit. 14. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/ps2002/ps2?xja- zyk=CZ
320. Volby do zastupitelstev obcí [online]. *Volby.cz*. [cit. 26. 2. 2022]. https://volby.cz/pls/kv1998/kvs?xjazyk=CZ
321. Volebni_stiznost_BOU_podepsano.pdf [online]. *Zelení*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.zeleni.cz/web/wp-content/uploads/2014/06/volebni_stiznost_BOU_podepsano.pdf
322. Volpe, V. Guaranteeing Electoral Standards: The Venice Commission and „The Code of Good Practice in Electoral Matters". In: Cassese, S., Carotti, B., Casini, L., Cavalieri, E., Mac Donald, E. (eds.). *Global Administrative Law: The Casebook*. New York: IRPA-IIILJ, 2012, s. 57-67.
323. Williams, K. Judicial Review of Electoral Thresholds in Germany, Russia, and the Czech Republic. *Election Law Journal*. 2005, č. 3, s. 191-206.
324. Zaloba.pdf [online]. *Česká pirátská strana – Piráti.CZ*. [cit. 10. 3. 2022]. https://wiki.pirati.cz/_media/rp/zaloba.pdf
325. Zapletal, F. *Rovnost volebního práva ve srovnávací perspektivě.* 2017, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [vedoucí práce Vyhnánek, Ladislav]
326. Ziegler, D. J. *PRELUDE TO DEMOCRACY: A Study of Proportional Representation and the Heritage of Weimar Germany, 1871-1920*. Lincoln: University of Nebraska Studies: New Series no. 20, 1958
327. 18. hlasování, 97. schůze, 7. 4. 2021 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=75858
328. 25. hlasování, 10. schůze, 18. 2. 2003 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 1. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=30695
329. 32. hlasování, 13. schůze, 17. 1. 2002 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=2237&O=3

330. 33. hlasování, 35. schůze, 3. 4. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 1. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=24869
331. 35. hlasování, 20. schůze, 23. 6. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=1052&O=2
332. 45. hlasování, 23. schůze, 9. funkční období, 24. 07. 2014 [online]. *Senát PČR.* [cit. 24. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=14640&O=9
333. 47. hlasování, 10. schůze, 29. 4. 2021 [online]. *Senát PČR*. [cit. 10. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=20083&O=13
334. 52. hlasování, 38. schůze, 21. 9. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022] https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26177
335. 73. hlasování, 18. schůze, 12. 4. 2000 [online]. *Senát PČR*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=928&O=2
336. 76. hlasování, 9. schůze, 9. 8. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 8. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=1909&O=3
337. 123. hlasování, 11. schůze, 6. 12. 2001 [online]. *Senát PČR*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=2182&O=3
338. 133. hlasování, 8. schůze, 3. 12. 2002 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 3. 11. 2021]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=30313
339. 241. hlasování, 39. schůze, 25. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26625
340. 294. hlasování, 26. schůze, 10. 7. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=19303
341. 352. hlasování, 43. schůze, 13. 12. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 7. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=27486
342. 406. hlasování, 25. schůze, 26. 5. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 6. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=18836
343. 447. hlasování, 28. schůze, 27. 10. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 27. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=20528
344. 447. hlasování, 39. schůze, 30. 10. 2001 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 2. 3. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26831
345. 805. hlasování, 22. schůze, 9. 3. 2000 [online]. *Poslanecká sněmovna*. [cit. 22. 2. 2022]. https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=17668&o=3
346. 2019 European elections: national rules [online]. *European Parliament*. [cit. 13. 3. 2022]. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf

Judikatura

347. *Federación nacionalista Canaria proti Španelsku*, rozhodnutí senátu (čtvrtá sekce) ESLP o nepřijatelnosti, 7. 6. 2001 č. stížnosti 56618/00
348. *Fournier proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 10. 3. 1988 č. stížnosti 11406/85
349. *Liberální strana, R. and P. proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 18. 12. 1980 č. stížnosti 8765/79
350. *Lindsay a ostatní proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 8. 3. 1979 č. stížnosti 8364/78
351. *Magnago a Südtiroler Volkspartei proti Itálii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 15. 4. 1996 č. stížnosti 25035/94
352. *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, rozhodnutí ESLP, 2. 3. 1987 č. stížnosti 9267/81
353. nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17
354. nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14
355. nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10
356. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08
357. nález Ústavního soud ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04
358. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000
359. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96
360. nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96
361. nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96
362. *Partei Die Friesen proti Německu*, rozhodnutí senátu (pátá sekce) ESLP, 28. 1. 2016 č. stížnosti 65480/10
363. *Partija "Jaunie Demokrāti" a Partija "Mūsu Zeme" proti Lotyšsku,* rozhodnutí senátu (třetí sekce) ESLP o nepřijatelnosti, 29. 11. 2007 č. stížností 10547/07 a 34049/07
364. *Strack a Richter proti Německu*, rozhodnutí senátu (pátá sekce) ESLP o nepřijatelnosti, 5. 7. 2016 č. stížností 28811/12 a 50303/12
365. *Tete proti Francii*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 9. 12. 1987 č. stížnosti 11123/84
366. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2020, č. j. 63 A 5/2020-81
367. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195
368. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 11. 2018, č. j. 52 A 7/2018–87
369. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19
370. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 184/2016-87
371. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 11. 2016, č. j. 30 A 183/2016-36
372. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. Vol 202/2021-94
373. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, č. j. Vol 47/2017-86
374. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 16/2014-69
375. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 15/2014-83
376. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. Vol 142/2013-7

377. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2010, č. j. Vol 7/2010-17
378. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 50/2006-53
379. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. Vol 13/2004-91
380. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 41/21
381. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2020, sp. zn. III. ÚS 2419/20
382. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 115/15
383. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/17#2
384. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 167/15
385. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14#2
386. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 7/14
387. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 24/12
388. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2012, sp. zn. II. ÚS 4038/12
389. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 49/13#1
390. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1633/10#1
391. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06
392. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06
393. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 663/06
394. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07#1
395. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 833/06
396. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 207/07
397. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2006, sp. zn. II.ÚS 577/06
398. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02
399. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. IV. ÚS 60/03
400. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. II. ÚS 59/03
401. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 54/03
402. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 8/03
403. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 58/03
404. usnesení Ústavného súdu Slovenskej republiky ze dne 16. 3. 2011, sp. zn. PL. ÚS 22/2011
405. *X proti Spojenému království*, rozhodnutí EKLP o nepřijatelnosti, 6. 10. 1976 č. stížnosti 7140/75
406. *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ESLP, 8. 7. 2007 č. stížnosti 10226/03
407. *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudek senátu (druhá sekce) ESLP, 30. 1. 2007 č. stížnosti 10226/03

Právní předpisy

408. císařský patent č. 170/1849, ř. z., prozatímní zákon obecní
409. ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
410. ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
411. ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
412. ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
413. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
414. ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
415. ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů
416. zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
417. zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony
418. zákon č. 222/2012 Sb., kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
419. zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
420. zákon č. 128/2008 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
421. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
422. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
423. zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/163 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
424. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
425. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
426. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
427. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
428. zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

429. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
430. zákon České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstvech v obcích a o

místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

431. zákon České národní rady č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb.
432. zákon České národní rady č. 368/1990 Sb., o volbách v obcích, ve znění pozdějších předpisů
433. zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
434. zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů