

Pl.ÚS 73/04 ze dne 26.01.2005

140/2005 Sb.

N 17/36 SbNU 185

Kauza senátora Nádvořníka (způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb)

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení JUDr. Stanislav Balík, JUDr. František Duchoň, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Dagmar Lastovecká, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Jan Musil, JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. Pavel Rychetský, JUDr. Miloslav Výborný, JUDr. Eliška Wagnerová a JUDr. Michaela Židlická ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 o opravném prostředku podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky podaném Občanskou demokratickou stranou (nález byl uveřejněn pod č. 140/2005 Sb.).

**Výrok**

**Jan Nádvořník byl ve volbách do Senátu Parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. listopadu 2004 a ve dnech 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, platně zvolen senátorem.**

Odůvodnění

I.

Řízení před Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24 rozhodl k návrhu Ing. A. Z., že volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 jsou neplatné. Dále rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, že žádný z účastníků na ně nemá právo.

V řízení před Nejvyšším správním soudem navrhovatel Ing. A. Z. namítal, že volební kampaň ve volebním obvodu č. 19 neproběhla čestně a poctivě proto, že o něm byly v místním tisku opakovaně zveřejněny nepravdivé údaje. Tak v Uhřetěveském zpravodaji č. 10/2004, vydávaném městskou částí (dále též „MČ“) Praha 22-Uhřetěves v nákladu 3000 výtisků, který byl distribuován do přibližně 3000 domácností této MČ, její starosta M. C. uvedl mimo jiné, že vlastnost „vědomě lhát není navrhovatelův cizí“. K tomu se navíc odvolal na 8. stranu téže tiskoviny, kde bez jakéhokoliv jiného komentáře zveřejnil celostránkový text anonymního dopisu z roku 2001, adresovaného tehdejšímu předsedovi KDU-ČSL JUDr. Cyrilu Svobodovi. Anonym měl přitom obsahovat řadu nepravdivých informací očeňujících navrhovatele. Konkrétně byl obviňován, že se dopustil podvodu s následným nezákonným obohacením tím, že provedl rafinovanou několikanásobnou směnu státního bytu, a že se možná dopustil též podvodu v řádu miliónů tím, že převáděl na občanské sdružení OPTIM-EKO, a tím de facto na sebe, pozemky v katastrálním území Praha-Šeberov, že se podílel za podivných okolností na odstranění rozestavěné „Křeslické splaškové kanalizace“, a že se podílel na „vyhazování miliónů“. V předmětném anonymu bylo nepravdivě uvedeno, že kandidoval v roce 1998 na funkci „poslanec do Senátu“ a že podváděl voliče klamným údajem na kandidátce. V závěru anonymu je uvedeno, že pisatelům jde především o to, aby se navrhovatel nepodařilo získat poslaneckou imunitu a tak uniknout vyšetřování. Jako autoři tohoto dopisu jsou uvedeni členové zastupitelstva MČ Praha-Petrovice. Autor článku však neučinil žádný pokus o zjištění pravdivosti tohoto anonymu, ač tehdejší starostka MČ Praha-Petrovice, Mgr. M. L., v dopise ze dne 14. 10. 2001 potvrdila, že předmětný dopis nebyl sepsán členy zastupitelstva.

Další nepravdivý článek měl být podle navrhovatele publikován v Petrovickém zpravodaji, vydávaném MČ Praha-Petrovice, který vyšel dne 3. 11. 2004 ve zvláštním vydání v celkovém nákladu 50 000 výtisků, ač běžný náklad činí 2 700 výtisků. V něm byl na str. 8 – 10 otištěn rozhovor člena redakce a současně člena Rady MČ Praha-Petrovice Ing. P. Ř. s JUDr. M. Č. Tento rozhovor měl podle jeho názoru zcela účelově a nepravdivě

vzbudit dojem, že má ve své kampani do senátních voleb hrozit občanům vybudováním komunikace v trase JVK (krátká verze jihovýchodního dálničního okruhu). Konkrétně ocitoval větu z odpovědi dr. Č, který o něm uvedl, že „pan Z. podněcuje obavy občanů jihovýchodní Prahy, aby na jejich obavách o zdraví vlastních dětí vydělal desítky miliónů korun. Projekt JVK by dnes prospěl jenom jemu“. K tomu navrhovatel uvedl, že od počátku bojuje proti realizaci komunikace JVK, takže naopak případný zisk spojený s jeho výstavbou od počátku odmítá. Navrhovatel dále uvedl, že na závěr uveřejněného rozhovoru učinil redaktor Ing. P. Ř. shrnutí, ve kterém doslova uvedl: „Vaše slova, která zcela snímají gloriolu z hlavy pana Z., asi raní mnoho lidí, lidí, kteří mu do této doby věřili a neustále zdůrazňovali, že proti dálnici bojuje nezištně pro blaho nás všech. Bohužel, při hledání informací o dálnici jsme i na jiných místech našli podobné informace o ..... lidské povaze. Rozčarování je to i pro mne samotného. Netušil jsem, že lze z problému JVK a ze strachu lidí udělat vlastní volební program, pečovat přitom o své peníze a ještě ten problém uměle živit – aby vydržel nejlépe po několik volebních období. Zklamání je to pro mne o to větší, že jsem byl (do dneška) členem občanského sdružení OPTIM-EKO, které Ing. Z. vytvořil a vede. Kdysi tady skutečně nebezpečí komunikace v těsné blízkosti našich domovů bylo, a tak jsem stejně jako ostatní členové a příznivci věřil tomu, že utrácím peníze, čas a energii pouze pro dobrou věc, a ne pro něčí osobní prospěch. Přejme si, aby nakonec vše dobře dopadlo pro obyvatele jihovýchodu Prahy.“. Z tohoto závěru navrhovatel dovozuje, že Ing. Ř. se za Petrovický zpravodaj a za petrovickou radnici ztotožnil s výroky JUDr. Č., přihlásil se k nim, a tím dal jeho výroky značnou vážnost a důležitost.

Navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem tvrdil, že těmito tiskovinami byl porušen zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „volební zákon“), který v § 16 odst. 2 ukládá, aby volební kampaň probíhala čestně a poctivě. Uvedl, že neprošel do druhého kola senátních voleb o pouhých 325 hlasů. Obsadil 3. místo s 13,07 % odevzdaných hlasů, přičemž druhý postupující kandidát, Ing. P. J., obdržel 14,33 % odevzdaných hlasů. Ve volebním obvodu č. 19 bylo zapsáno 102 236 voličů, a pokud by speciální číslo Petrovického zpravodaje bylo doručeno do 50 000 domácností a v každé z nich registrován aspoň jeden volič, je podle jeho názoru vysoce pravděpodobné, že ovlivnil voliče původně rozhodnuté volit navrhovatele v jejich rozhodnutí nevolit vůbec nebo ve výběru kandidátů. Pokud by se tak stalo, pouhé 1 % takto oslovených voličů činí nejméně 500 osob. Na základě této úvahy pak činí závěr výše uvedený.

Nejvyšší správní soud si vyžádal stanovisko Státní volební komise, která odkázala na svoje vyjádření v odpovědi na podání Ing. Z., ve kterém zdůraznila znění § 16 volebního zákona včetně otázek čestného a poctivého vedení volební kampaně. Podle názoru Státní volební komise je třeba tuto úpravu chápat jako jakýsi morální apel na jednotlivé kandidující subjekty, s jehož porušením nespojuje zákon o volbách do Parlamentu žádnou konkrétní sankci. Státní volební komise navrhovatele dále poučila o možnostech nápravy cestou občanskoprávní, případně trestněprávní, a z hlediska průběhu voleb a jejich výsledků pak cestou správního soudnictví návrhem podle § 87 volebního zákona.

Nejvyšší správní soud provedl dokazování Uhřetěveským zpravodajem č. 10/2004 a Petrovickým zpravodajem speciálního čísla z 21. 10. 2004. Zjistil, že Uhřetěveský zpravodaj vydává Úřad MČ Praha 22 a že je registrován Ministerstvem kultury, odborem hromadných sdělovacích prostředků. Za obsahovou a věcnou správnost odpovídá autor. Pokud jde o Petrovický zpravodaj, zjistil, že vychází 5x ročně a je registrován Ministerstvem kultury. Vydavatelem je MČ Praha-Petrovice a redaktorem Ing. P. Ř. Zvláštní vydání z října 2004 mělo uzávěrku 15. 10. 2004, do tisku bylo dáno 22. 10. 2004 a vyšlo 3. 11. 2004 v nákladu 50 000 výtisků.

Nejvyšší správní soud dále provedl důkaz kopií dopisu starostky MČ Praha-Petrovice, Mgr. M. L., ze dne 1. 10. 2001 č. j. 245/2001/Star, ve kterém sděluje tehdejšímu předsedovi KDU-ČSL, že telefonicky o daném materiálu (anonymním návrhu na vyloučení navrhovatele z KDU-ČSL) hovořila se členy zastupitelstva, a na základě toho je zplnomocněna konstatovat, že členové zastupitelstva MČ Praha-Petrovice nejsou autory tohoto materiálu. Totéž stanovisko oznámila redakci deníku Blesk, který se o uvedený anonymní dopis zajímal.

Nejvyšší správní soud ze stálého seznamu voličů MČ Praha-Křeslice ověřil, že v seznamu je zapsán pod pořadovým číslem 318 A. Z. s poznámkou, že smí volit. Dále provedl důkaz kopií zápisu o výsledku voleb do Senátu Parlamentu ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, konaných ve dnech 5. a 6. 11. 2004, podle něž v prvním kole voleb z celkového počtu 25 726 platných hlasů pro všechny kandidáty získal v pořadí první J. N. 10 201 hlasů, což představuje 39,65 %, druhý P. J. 3 689 hlasů, což představuje 14,33 %, a třetí A. Z. 3 364 hlasů, což představuje 13,07 %. Kandidáti na dalších místech získali menší počet hlasů. Do druhého kola voleb proto postoupili J. N. a P. J.

Nejvyšší správní soud návrhu na zrušení platnosti voleb vyhověl. Opřel se o svou judikaturu (viz Sbírka rozhodnutí NSS č. 10, roč. 2004, R 354), která pro vyhovění návrhu požaduje 1. protizákonnost, tzn. porušení

některých ustanovení volebního zákona, 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a 3. zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Dovedil, že § 16 volebního zákona neupravuje volební kampaň vyčerpávajícím způsobem, ale vztahuje se toliko na její poslední závěrečnou tzv. „horkou“ fázi. Volební kampaň je jednou z forem výkonu základních práv, jakými jsou především svoboda projevu, právo na informace, sdružovací právo, shromažďovací právo apod. Ustanovení § 16 volebního zákona je konkretizací těchto základních práv a ústavních principů, především principu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti a principu rovnosti potřeby volebního práva. I když § 16 odst. 1 volebního zákona zmiňuje toliko využívání plochy pro vylepení volebních plakátů, je podle názoru Nejvyššího správního soudu bez jakýchkoliv důvodných pochybností zřejmé, a to s ohledem na uvedené ústavní principy, že jde pouze o příklad demonstrativního nástinu obecně platného přístupu ke komunikačním možnostem, jimiž disponuje obec. Vyplyvá z něho, že při využití všech komunikačních prostředků v držení obce musí být respektován princip rovnosti kandidujících subjektů. V projednávané věci však podle názoru Nejvyššího správního soudu tato zásada respektována nebyla. K jejímu porušení došlo vydáním Uhřetěveského zpravodaje č. 10/2004 a zvláštního čísla Petrovického zpravodaje bezprostředně před konáním prvního kola senátních voleb. Informace publikované v těchto tiskovinách svojí povahou byly podle názoru Nejvyššího správního soudu způsobily navrhovatele Ing. A. Z. výrazně poškodit v očích jeho potenciálních voličů. Konkrétní okolnosti případu, a sice vydání zpravodajů těsně před volbami, zjevná jednostrannost prezentovaných názorů, způsob distribuce, výrazně vyšší náklad mimořádného vydání Petrovického zpravodaje apod. přesvědčivě ukazují, že tento úmysl ze strany vydavatele zmíněných periodik sledován byl.

Nejvyšší správní soud dále dospívá k závěru, že povaha informací publikovaných v uvedených zpravodajích se vymyká i požadavkům férovosti volební kampaně, zformulovaným v § 16 odst. 2 volebního zákona, čímž má konkrétně na mysli otištění anonymního dopisu z roku 2001, zejména když byl bez jakéhokoli komentáře vydáván za dopis členů zastupitelstva MČ Praha-Petrovice, aniž by autorství těchto členů bylo ověřeno. Nejvyšší správní soud dále dovedl vztah mezi porušením volebního zákona a zvolením J. N. Odvolal se na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, ze kterého plyne, že při hodnocení porušení volebního zákona nejde o to, zda k porušení došlo objektivně či subjektivně, nýbrž že každý případ je nutno hodnotit materiálně, individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem. Proto není rozhodující, zda se zvolený kandidát na porušení volebního zákona jakkoliv podílel, ať přímo či nepřímo. Důležité je, že v daném případě navrhovatel skončil v senátních volbách na třetím místě s rozdílem 325 hlasů od kandidáta, který se umístil na druhém místě. Těsný rozdíl hlasů, o který navrhovatel nepostoupil do druhého kola, mohl být podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečně zapříčiněn okolnostmi, v nichž Nejvyšší správní soud spatřuje porušení volebního zákona. Pokud by k této protizákonnosti nedošlo, mohl by navrhovatel reálně postoupit do 2. kola voleb, v jehož rámci nelze vyloučit ani šance na jeho zvolení; mezi porušením volebního zákona a mezi zvolením kandidáta proto „určitý vztah“ existuje.

Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval i otázkou posouzení intenzity protizákonnosti. Uvedl, že za situace, kdy se navrhovatel nedostal do druhého kola senátních voleb pro relativně těsný rozdíl chybějících hlasů, je intenzita protizákonnosti nutná pro konstatování neplatnosti voleb přirozeně nižší než v případě výrazného rozdílu hlasů.

## II.

### Obsah opravného prostředku

Ústavnímu soudu bylo dne 13. 12. 2004 doručeno podání Občanské demokratické strany (dále též „navrhovatelka“) označené jako „opravný prostředek ve věci ověření volby senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky a § 85 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění“. Toto podání bylo pak doplněno podáním doručeným 20. 12. 2004 a označeným jako „doplnění opravného prostředku o nové skutečnosti“. V něm navrhovatelka uvádí, že dne 14. 12. 2004 mandátový a imunitní výbor Senátu přijal usnesení, ve kterém v bodu II. konstatoval, že nemohl ověřit mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby v tomto obvodu jsou neplatné.

Navrhovatelka v opravném prostředku zpochybnila všechna východiska, o která opřel své rozhodnutí Nejvyšší správní soud. Pokud jde o protizákonnost, tak především brojí proti extenzivnímu výkladu § 16 odst. 1 volebního zákona tak, jak byl pojat Nejvyšším správním soudem. Volební zákon v § 16 odst. 1 zmiňuje pouze plochy pro vylepování volebních plakátů. Přitom z textu zákona nevyplývá, že by šlo o demonstrativní či příkladný výčet.

Proto závěr, že se toto ustanovení vztahuje na jakékoliv komunikační možnosti, kterými disponuje obec, nemá žádnou oporu v zákonném textu. Zmíněné ustanovení je třeba vykládat ve světle zásady zakotvené v čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 (správně má být čl. 2 odst. 3) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tj., že každý může činit, co mu zákon nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit, co mu zákon neukládá, a zásady zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny (správně má být čl. 2 odst. 2 Listiny), tj., že státní moc může být vykonávána jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. Proto podle jejího názoru nelze citované ustanovení vykládat tak, že by dopadalo i na periodika vydávaná obcí.

Nesouhlasí ani se závěrem Nejvyššího správního soudu, že došlo k porušení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle kterého volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být zveřejněny nepravdivé údaje o subjektech voleb. Podle jejího názoru je kritérium čestnosti a poctivosti do určité míry subjektivním, a je proto třeba posuzovat je ve vztahu k subjektu. Nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu, že není rozhodující, zda se vůbec zvolený kandidát na porušení volebního zákona (byť i nepřímou) podílel. Z citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. 526/98 podle jejího názoru vyplývá zcela opačný závěr. Za zásadní však považuje, že z § 16 odst. 2 volebního zákona plyne, že za nečestné a nepoctivé jednání lze považovat pouze uvádění nepravdivých údajů o kandidátech a politických stranách. Pokud v řízení nebyla prokázána pravdivost či nepravdivost uváděných údajů, nemohl soud dospět k závěru o naplnění hypotézy právní normy obsažené v § 16 odst. 2 volebního zákona. Dále navrhovatelka s odkazem na uvedený nálezn Ústavního soudu zdůrazňuje svobodu projevu a právo na informace, zaručené v čl. 17 Listiny. Upozornila, že volební zákon byl novelizován a v § 16 odst. 5 byl zrušen zákaz volební agitace posledních 48 hodin před volbami, čímž došlo k další liberalizaci volebního boje ve prospěch svobody projevu. Podle jejího názoru musí být jinak vágní a nejasné ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona vykládáno výrazně restriktivně. Jiný výklad zakládá porušení svobody projevu a práva na informace, porušení subjektivního práva kandidáta být volen a práva voličů, aby je v zastupitelském sboru zastupoval jimi zvolený kandidát.

Z hlediska komparativního navrhovatelka poukázala na problematiku porušování volebních předpisů při ukrajinských prezidentských volbách v listopadu 2004 a na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE, sv. 103, s. 111n. z 8. 2. 2001), ve kterém se tento soud zabýval souladem čl. 78 odst. 2 Ústavy Hesenska se Základním zákonem Spolkové republiky Německo a v této souvislosti podal restriktivní výklad pojmu „jednání proti dobrým mravům“, které ovlivňuje volební výsledek.

Navrhovatelka dále namítá, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je zcela nepřezkoumatelné v té části, kde hodnotí vztah mezi jí tvrzenou protizákonností a zvolením J. N. Podle jejího názoru průběh a výsledky voleb ve volebním obvodu č. 19 vedou k závěru, že je vyloučené, že by existoval vztah mezi tvrzeným porušením volebního zákona a výsledkem voleb. Nejvyšší správní soud tak vychází pouze z ničím nedoložené domněnky, že těsný rozdíl hlasů mohl být skutečně zapříčiněn uvedenou protizákonností, nijak však neargumentuje, zda skutečně byl způsoben. Navrhovatelka dovozuje, že pod volební kampaní třeba chápat období 16 dnů přede dnem voleb, nikoli např. celé volební období nebo rok před volbami. Přitom problém, o který jde, je diskutován několik let, a to velmi ostrým tónem, ze kterého nevybočují ani sporné materiály. Proto je pravděpodobnost jejich vlivu na chování a názory voličů mizivá. Rovněž tak z výsledků voleb nelze dovést jiný závěr, ať již srovnáním výsledků 1. a 2. kola voleb v obvodu č. 19 nebo srovnáním výsledků KDU-ČSL v dalších pražských senátních obvodech, stejně jako v obecních volbách z roku 2002. V této souvislosti navrhovatelka kromě právní argumentace argumentuje i skutkově, když zpochybňuje význam předmětných textů v uvedených zpravodajích. Zejména zdůrazňuje, že obě periodika, jejichž obsah nemohl J. N. nijak ovlivnit, reagují na první vydání prvního čísla Kurýra jihovýchodní Prahy, vydávaného MČ Praha-Křeslice, jejímž je Ing. A. Z. starostou. Toto první číslo bylo vydáno 29. 9. 2004 v nákladu 50 000 výtisků, a hned na první straně je článek s titulkem „O čem starostové C., N. a Š. mlčí?“. Články publikované v Uhříněveském zpravodaji a Petrovickém zpravodaji jsou pouze reakcí na tyto a jiné informace, které Ing. A. Z. uvádí. K tomu pak navrhuje k důkazu vyslechnout starosty MČ Uhříněves a Petrovice. Dále uvádí, že říjnové číslo Petrovického zpravodaje přímo s volbami nesouvisí. Prohlášení starostů jen vysvětluje některé skutečnosti, přičemž zdůrazňuje, že sám Ing. Z. v jednom ze svých letáků s datem 2. 10. 2004 (ač mělo být podle navrhovatelky správně 2. 11. 2004), nazvaném „Bezohlednost útoků proti mně se stupňuje“, uvádí, že by se k prohlášení starostů rád připojil. Přitom je zřejmé, že jde o subjektivní názor starostů, nikoli objektivní informaci. Vysoký náklad byl dohodnut všemi starosty, přičemž počet 50 000 kusů odpovídá počtu domácností v obcích (zřejmě má být MČ), jejichž starostové prohlášení podepsali. K materiálu na str. 8 – 10 Petrovického zpravodaje navrhla stěžovatelka důkazy, které by prokázaly pravdivost tvrzení v rozhovoru Ing. P. Ř. s JUDr. M. Č. Dále poukázala na to, že právě Ing. Z. byl tím, kdo v druhém čísle Kurýra jihovýchodní Prahy (též v nákladu 50 000 výtisků) jednoznačně vyzývá občany, aby mu dali svůj hlas. Pokud proto došlo k porušení zákona, tak na obou stranách, a podle principu nemo turpitudinem suam allegare potest (nikdo se nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti) nemělo být rozhodnuto o neplatnosti

voleb.

Navrhovatelka rovněž zpochybňuje kritérium intenzity protizákonnosti, které použil Nejvyšší správní soud ke zdůvodnění svého rozhodnutí, protože dovodil, že intenzita protizákonnosti nutná pro konstatování neplatnosti voleb je přirozeně nižší tam, kde je těsný výsledek voleb, než v případě výrazného rozdílu hlasů. Podle jejího názoru toto kritérium neposkytuje žádné pevné měřítko a především v žádném případě nevyplývá ze zákona. Kromě toho Nejvyšší správní soud postupoval v rozporu s tímto kritériem, které si sám stanovil, když je vymezil tak, že intenzitu protizákonnosti je třeba vztahovat k osobě toho kandidáta, který byl zvolen, přitom ji však sám vztahuje k osobě Ing. A. Z., tedy kandidáta nezvoleného.

Navrhovatelka dále vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že svým postupem znemožnil J. N. účast na řízení. Návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb spolu s výzvou k vyjádření adresoval do Senátu Parlamentu České republiky. Tak se stalo, J. N. byl návrh na vyslovení neplatnosti voleb doručen až 7. 12. 2004, tedy poté, co soud ve věci již rozhodl. Neměl tedy možnost se k věci vyjádřit. V návaznosti na tuto okolnost navrhovatelka v doplnění opravného prostředku ještě upozorňuje na zcela odlišný postup Nejvyššího správního soudu v řízení, které je napadeno tímto opravným prostředkem, a v řízení, kde rozhodoval o návrhu Komunistické strany Čech a Moravy na neplatnost voleb konaných 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 31 (Ústí nad Labem). Hlavní nesrovnalost spatřuje v tom, že zde prováděl Nejvyšší správní soud obsáhlé dokazování, zatímco v případě J. N. mu nedal ani příležitost se k návrhu na neplatnost volby vyjádřit.

### III.

#### Řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení, které pro tento typ řízení definuje speciální ustanovení § 88 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

Za Senát Parlamentu České republiky se k návrhu vyjádřil jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka. Ve vyjádření stručně rekapituluje stav věci a obsah opravného prostředku, který směřuje proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, kterým bylo rozhodnuto, že volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve volebním obvodu č. 19 ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 jsou neplatné. Popisuje průběh jednání o ověření sporné volby do Senátu. Uvedl, že na ustavující schůzi v pátém funkčním období v rámci bodu „zpráva mandátového a imunitního výboru o výsledku zkoumání, zda byli jednotliví senátoři platně zvoleni“, vzal Senát na vědomí 54 hlasy všech přítomných senátorů usnesení mandátového a imunitního výboru č. 11 ze dne 14. 12. 2004 k této otázce. Tím plně respektoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Za Nejvyšší správní soud se vyjádřila předsedkyně jeho senátu JUDr. D. N. K procesní stránce uvedla, že návrh byl podán předčasně, a proto by měl být odmítnut podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřipustný. Tento nedostatek podle jejího názoru nebyl odstraněn doplněním podání ze dne 20. prosince 2004, protože nejde o rozšíření odůvodnění původního návrhu, ale o zcela nový návrh, o kterém musí být rozhodnuto samostatně. Je však v kompetenci Ústavního soudu, jak bude v tomto bodě postupovat. To se projevilo i v jejím závěrečném návrhu, kde již na odmítnutí netrvá.

Dále objasnila důvody doručení návrhu na vyslovení neplatnosti voleb zvolenému senátorovi J. N. na adresu Senátu. Uvedla, že Nejvyšší správní soud vycházel z dřívější zkušenosti s doručováním v obdobných věcech, kdy se tento způsob ukázal jako efektivní. Z úřední činnosti mu bylo známo, že zvolení senátoři mají v objektech Senátu již od vyhlášení výsledků voleb svou kancelář. U ústního jednání Nejvyšší správní soud podotkl, že senátorský mandát se nabývá zvolením a je jen těžko představitelné, aby zvolený funkcionář začal vykonávat svoji funkci podstatně později. V každém případě však tato skutečnost sama o sobě nemůže být důvodem pro vyhovění opravnému prostředku, a to s ohledem na apelační povahu řízení před Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že protizákonně dovodil, že ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona se vztahuje nejen na volební plakáty, ale i na ostatní komunikační možnosti v držení obce. Jde o ústavně konformní interpretaci, vycházející z principu politické plurality, zakotvené v čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny, a respektující hierarchické uspořádání a vnitřní souladnost právního řádu, podle níž zákon toliko konkretizuje ústavní principy. Výklad tohoto zákonného ustanovení tak, jak jej podala navrhovatelka, označil za absurdní a protiústavní.

Ve svém vyjádření, které doplnil přednesem při jednání, klade hlavní důraz na neutralitu státu ve volbách,

ačkoliv v odůvodnění svého rozhodnutí se touto otázkou vůbec nezabýval. Považuje za klíčové, že se jedná o veřejné prostředky financované z veřejných zdrojů, a v nich je nutno trvat na objektivitě zpravodajství a umožnění všem kandidujícím subjektům se vyjádřit. Jiný přístup by znamenal porušení ústavního principu politické neutrality státu (čl. 2 odst. 1 Listiny). Pokud jde o § 16 odst. 2 volebního zákona, považuje interpretaci tohoto ustanovení navrhovatelkou za nepřímé popření práva volebního soudu hodnotit korektnost voleb, což je v rozporu i s čl. 3.3 písm. d) Kodexu dobrých praktik při volbách, přijatého Benátskou komisí při Radě Evropy. Názor, že aplikace tohoto ustanovení jako důvodu neplatnosti volby může ohrožovat princip svobodné soutěže politických sil, považuje za nepatřičný. K tomuto závěru navrhovatelkou citované rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo (viz výše), jakož i další německé judikatury v této věci naopak považuje za potvrzení právních východisek, na nichž je založeno jeho rozhodnutí. Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo totiž ve svém rozhodnutí, a to i s odkazem na dřívější německou judikaturu v této věci, prohlásil za ústavně souladné, aby volební soud měl oprávnění prohlásit neplatnost voleb z důvodu „nesprávnosti v procesu voleb a trestného jednání nebo jednání poškozujícího dobré zvyky (mravy), které ovlivňují volební výsledek.“. Dále z německé judikatury vyplývá, že proces vytváření vůle lidu musí probíhat nezávisle na státu a z principu svobody voleb a z práva politických stran na rovnost šancí vyplývá zákaz ovlivňování volebního boje veřejnou prací vlády. V opačném případě je ohrožena platnost voleb.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, JUDr. N. uvedla, že v senátních volbách je nutno samostatně posuzovat obě kola voleb. Volební zákon rozlišuje mezi návrhem na neplatnost voleb a návrhem na neplatnost volby kandidáta. V daném případě byla posuzována neplatnost především prvního kola voleb a jejich možného dopadu na výsledky druhého kola. Neplatnost voleb nebyla tedy posuzována ve vztahu k osobě zvoleného kandidáta, ale k porušení volebního procesu způsobem, který mohl ovlivnit celkové výsledky voleb. Případné porušení volebního zákona Ing. A. Z. při jeho volební kampani na věc nemůže mít vůbec žádný vliv.

Konečně se v závěru vypořádává s námitkou odlišného postupu v této věci proti postupu ve věci návrhu KSČM na neplatnost voleb ve volebním obvodu č. 31 v Ústí nad Labem. V uvedeném řízení totiž bylo prověřováno tvrzené porušení volebních předpisů při vlastním volebním aktu, které nebylo možné prověřit jinak než výsledkem osob tomuto aktu přítomných. V takovém případě bylo proto namísto opuštění zásady nenařizování jednání podle § 90 odst. 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Závěrem navrhl, aby Ústavní soud opravný prostředek zamítl.

K věci se dále vyjádřil prostřednictvím svého zástupce vedlejší účastník J. N. Ztotožnil se s návrhem navrhovatelky a zdůraznil, že se nepodílel na publikaci tiskovin (Uhříněveského zpravodaje a Petrovického zpravodaje), které podle názoru Nejvyššího správního soudu mohly mít vliv na výsledek voleb. Odvolal se na názor vyslovený v nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, že nelze nezohlednit míru porušení volebního zákona kandidátem, jehož volba byla prohlášena za neplatnou.

K opravnému prostředku se vyjádřil i Ing. A. Z., a to jednak sám a jednak prostřednictvím svého právního zástupce. Vzhledem k tomu, že okruh účastníků tohoto zvláštního řízení je v zákoně o Ústavním soudu taxativně vymezen (viz sub V.), nemohlo s ním být jako s účastníkem řízení jednáno.

#### IV.

##### Dokazování před Ústavním soudem

Ústavní soud provedl dokazování spisem Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 10/2004, jehož součástí jsou listinné důkazy, na které odkazuje usnesení tohoto soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24. Z listinných důkazů předložených při řízení před Nejvyšším správním soudem pak nad rámec zjištění uvedených pod bodem I. tohoto nálezu konstatoval obsah nedatovaného letáku s názvem „A. Z.: Proti pomlouvám se musím bránit!“, kterým Ing. Z. reagoval na články říjnového čísla Uhříněveského zpravodaje, a letáku z 2. 10. 2004 s názvem „A. Z.: Bezohlednost útoků proti mně se stupňuje!“, kterým Ing. Z. reagoval na články speciálního čísla Petrovického zpravodaje.

Z usnesení mandátového a imunitního výboru Senátu z jedenácté schůze ze dne 14. 12. 2004 Ústavní soud zjistil, že nebyl ověřen mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby v tomto obvodu jsou neplatné. O tomto usnesení podal senátor J. H. zprávu na první schůzi Senátu 5. funkčního období konané 15. 12. 2004 a usnesením Senátu byla

zpráva mandátového a imunitního výboru o výsledku ověření platnosti volby senátorů vzata na vědomí. Z přepisu stenografického záznamu jednání 1. schůze 5. funkčního období Senátu konaného 15. 12. 2004 bylo zjištěno, že pro uvedené usnesení hlasovalo všech 54 přítomných senátorů.

Z dopisních obálek předložených navrhovatelkou a z doručenek nacházejících se ve spise Nejvyššího správního soudu Ústavní soud zjistil, že výzva Nejvyššího správního soudu k vyjádření k návrhu na rozhodnutí o neplatnosti voleb do Senátu konaných ve volebním obvodu č. 19 ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 byla J. N. doručována poštovní zásilkou zaslou doporučeně do vlastních rukou na adresu „Senát Parlamentu, k rukám p. J. N., Valdštejské nám. 7/4, 118 01 Praha 1“. Tuto zásilku převzala pracovnice Kanceláře Senátu, paní S., dne 23. 11. 2004. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24 bylo doručováno J. N. poštovní zásilkou doporučeně na adresu „J. N., Senát Parlamentu, Valdštejské nám. 7/4, 118 01 Praha 1“. Zásilka byla pro nezastižení adresáta uložena dne 6. 12. 2004 a J. N. tuto zásilku převzal dne 9. 12. 2004.

Z č. 1 ročníku 1 ze září 2004 a z č. 2 ročníku 1 z listopadu 2004 periodika s názvem Kurýr jihovýchodní Prahy bylo zjištěno, že je vydala městská část Praha-Křeslice, oboje v nákladu 50 000 výtisků. Obě periodika se vždy na třech stranách ze čtyř zabývají v různých článcích jihovýchodním obchvatem Prahy. V č. 1 se jedná o úvodník Ing. A. Z. a jím podepsaný článek „Pozor: Projekt JVK pokračuje“, článek „O čem starostové C., N. a Š. mlčí?“, podepsaný „členové zastupitelstva městské části Praha-Křeslice“, článek „Jak vedení pražské radnice udržuje pražské starosty v poslušnosti“, podepsaný značkou -am-, článek „Jak probíhalo jednání pražského zastupitelstva o křižovatce“, podepsaný značkou v.k., článek „Co obětujeme za hypermarkety v Šeberově“, podepsaný J. P., a článek „Obchodní řetězce proti občanům“, podepsaný „občan Petrovic“. V č. 2 se jedná o úvodník Ing. A. Z., nepodepsané články „Studie rozvoje jihovýchodu Prahy“, „Informace o komunikaci v trase JVK“ a „Bürgermeister slibuje, co nesplní“, článek „Ing. A. Z.: „Pokud budu senátorem, můj hlas za záchranu jihovýchodní Prahy bude mnohem víc slyšet“, podepsaný A. M., článek „Senátor se musí nebát“, podepsaný P. P., a článek „Zůstanou údolí Botiče a Pitkovického potoka veřejně přístupná?“, podepsaný „Členové zastupitelstva MČ Praha-Křeslice: Ing. F. P., CSc., V. K., K. Š., M. K., T. P., H. M.“, v němž se mimo jiné pojednává o koupi pozemků panem JUDr. Č., které jsou v majetku státu a na kterých má městská část Praha-Křeslice plánovat výsadbu lesa. V úvodu tohoto čísla je také zpráva o tom, že se č. 1 periodika podle informací redakce nedostalo ke všem čtenářům. Ve spodní části první strany je rovněž informace, že Zastupitelstvo městské části Praha-Křeslice schválilo vydávání Kurýru jihovýchodní Prahy za podmínky, že náklady budou hrazeny z darů nebo reklamy, přičemž v průběhu léta se sešly potřebné prostředky z účelového sponzorského daru.

Z listiny s názvem „Záznam z jednání starostů konaného dne 19. října 2004“ bylo zjištěno, že jednání uspořádal starosta městské části Praha-Petrovice doc. S. a byla na něm diskutována i otázka informování obyvatel o dálničním okruhu ze strany starosty městské části Praha-Křeslice Ing. Z. prostřednictvím prvního čísla periodika Kurýr jihovýchodní Prahy. Bylo dohodnuto, že na nákladech na vydání speciálního čísla periodika Petrovický zpravodaj, které mělo být odezvou na dlouhodobou kampaň vedenou starostou Z., se všechny zastoupené obce budou podílet dle počtu výtisků, které běžně vydávají ve svém obvodu. Záznam byl zapsán Ing. A. S., tajemnicí Úřadu městské části Praha-Petrovice, a jsou na něm tři nečitelné podpisy.

Dotazem na Ministerstvu kultury si Ústavní soud ověřil, že vydavatelem Uhřetěveského zpravodaje je Místní úřad Praha 10-Uhřetěves, vydavatelem Petrovického zpravodaje je městská část Praha-Petrovice a vydavatelem Kurýra jihovýchodní Prahy je městská část Praha-Křeslice.

Dále byly od Ministerstva vnitra vyžádány výsledky voleb do Senátu, které se konaly na území Prahy ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a 12. a 13. 11. 2004, jakož i výsledky voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy a do zastupitelstev městských částí náležejících do volebního obvodu č. 19 pro volby do Senátu konané ve dnech 1. a 2. 11. 2002.

Z přílohy usnesení Státní volební komise ze dne 8. 11. 2004 č. 41 Ústavní soud zjistil, že ve dnech 5. a 6. 11. 2004 (tedy v prvním kole voleb) se na území Prahy konaly volby do Senátu v obvodech č. 19 – Praha 11, č. 22 – Praha 10 a č. 25 – Praha 6 s následujícími výsledky:

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
19	102.236	25.880	25.726
Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
J. N.	ODS	10.201	39,65

Ing. P. J.	SNK sdružení nezávislých	3.689		14,33	
Ing. A. Z.	KDU-ČSL	3.364		13,07	
J. D.	KSČM	3.085		11,99	
Mgr. D. K.	Cesta změny	3.011		11,70	
MUDr. I. D., CSc.	ČSSD		2.131		8,28
Ing. P. H.	NEZÁVISLÍ	245		0,95	

Volební obvod č. 22 Počet zapsaných voličů 95.177 Počet odevzdaných úředních obálek 29.048 Počet platných hlasů 28.890

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů		V %
Ing. J. M., CSc.	ODS	10.068		38,84
J. Š.	Strana zelených	7.137		24,70
MUDr. M. A., CSc.	ČSSD	3.425		11,85
RSDr. K. H.	KSČM	2.864	9,91	
MUDr. M. K.	Evropští demokraté	2.383		8,24
Prof. Ing. L. M., CSc.	KDU-ČSL	1.811		6,26
Bc. B. M.	ODA		538	1,86
J. B.	Balbínova poetická strana	429	1,48	
Mgr. A. G.	NEZÁVISLÍ	191		0,66
Mgr. J. S.	České hnutí za národní jednotu		44	0,15

Volební obvod č. 25 Počet zapsaných voličů 90.499 Počet odevzdaných úředních obálek 31.945 Počet platných hlasů 31.763

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů		V %
K. S.	US-DEU	10.547	33,20	
Ing. M. K.	ODS	10.495		33,04
RNDr. V. E., CSc.	KSČM	4.691		14,76
Doc. J. K.	KDU-ČSL	3.455		10,87
Ing. J. T.	ČSSD	1.914	6,02	
Z. R.	Strana zdravého rozumu	447		1,40
J. S.	NEZÁVISLÍ	214	0,67	

Z přílohy usnesení Státní volební komise ze dne 15. 11. 2004 č. 42 Ústavní soud zjistil, že ve druhém kole voleb do Senátu konaných na území Prahy byly výsledky voleb následující.

Volební obvod č. 19 Počet zapsaných voličů 102.149 Počet odevzdaných úředních obálek 19.003 Počet platných hlasů 18.907

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů		V %
J. N.	ODS	10.407	55,04	
Ing. P. J.	SNK sdružení nezávislých	8.500		44,95

Volební obvod č. 22 Počet zapsaných voličů 95.189 Počet odevzdaných úředních obálek 24.105 Počet platných hlasů 24.031

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů		V %
J. Š.	Strana zelených	13.296		55,32
Ing. J. M., CSc.	ODS	10.735	44,67	

Volební obvod č. 25	Počet zapsaných voličů 90.439	Počet odevzdaných úředních obálek 26.079	Počet platných hlasů 25.942
---------------------	----------------------------------	---	--------------------------------

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
K. S.	US-DEU	15.088	58,16
Ing. M. K.	ODS	10.854	41,83

Z přílohy k usnesení Státní volební komise ze dne 4. 11. 2002 č. 26 Ústavní soud zjistil, že při volbách do zastupitelstev obcí konaných dne 1. a 2. 11. 2002 byli výsledky voleb Zastupitelstva hlavního města Prahy následující:

Počet volených členů zastupitelstva 70	Počet zapsaných voličů 984.932	Počet odevzdaných obálek 346.723
---	-----------------------------------	-------------------------------------

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	35,54	30
Sdružení Evropští demokraté, nezávislí kandidáti	18,37	15
ČSSD	14,66	12
KSČM	10,83	8
US-DEU	5,64	2
Koalice SNK, SZ, SOS	5,03	2
KDU-ČSL	4,56	1

Ostatních 13 volebních stran nezískalo žádný mandát.

Výsledky voleb do zastupitelstev městských částí náležejících do volebního obvodu č. 19 pro volby do Senátu byly Ústavním soudem zjištěny následující.

Městská část Praha 11	Počet volených členů zastupitelstva 45	Počet zapsaných voličů 65.505	Počet odevzdaných obálek 22.155
-----------------------	---	----------------------------------	------------------------------------

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	28,72	15
Sdružení nezávislých	20,97	11
ČSSD	13,68	6
KSČM	12,95	6
Sdružení ED, NK	11,70	6
Sdružení nezávislých kandidátů-místní sdružení	2,46	1
US-DEU	5,08	0
KDU-ČSL	4,07	0

Další dvě volební strany nezískaly žádný mandát.

Městská část Praha-Benice	Počet volených členů zastupitelstva 7	Počet zapsaných voličů 315	Počet odevzdaných obálek 266
---------------------------	--	-------------------------------	---------------------------------

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	34,37	4

M. C. (nezávislý kandidát)	10,79	1
K. C. (nezávislý kandidát)	9,58	1
J. L. (nezávislý kandidát)	9,47	1

Dalších 5 nezávislých kandidátů nezískalo ani jeden mandát.

Městská část Praha-Dolní Měcholupy		
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
9	943	553
Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	65,14	7
ČSSD	13,42	1
KDU-ČSL	12,38	1

Další jedna volební strana nezískala žádný mandát.

Městská část Praha 15		
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
25	22.659	7.275
Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	43,08	11
Koalice SZ, SNK	18,12	5
ČSSD	17,51	5
KSČM	9,7	2
US-DEU	7,76	2
KDU-ČSL	3,83	0

Městská část Praha-Kolovraty		
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
13	1.493	900
Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	78,43	11
KSČM	17,63	2

Jeden nezávislý kandidát nezískal žádný mandát.

Městská část Praha-Královice		
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
5	217	115

Sdružení nezávislých kandidátů v Praze-Královicích, které jako jediné zaregistrovalo kandidáty, získalo všechny mandáty.

Městská část Praha-Křeslice		
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
7	279	188
Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
Sdružení KDU-ČSL, NK	52,41	4
Sdružení nezávislých	22,41	2

Sdružení občanů Křeslic – sdružení NK	16,47	1
---------------------------------------	-------	---

Další jedna volební strana a jeden nezávislý kandidát nezískali žádný mandát.

Městská část Praha-Nedvězí			
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů		Počet odevzdaných obálek
9	196	123	

Kandidovalo 7 nezávislých kandidátů, kteří byli všichni zvoleni.

Městská část Praha-Petrovice			
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů		Počet odevzdaných obálek
15	4.664	1.973	
Volební strana	Odevzdané hlasy v %		Zastupitelů
Sdružení občanů Petrovic	19,24	3	
OPTIM-EKO	18,91	3	
ODS	16,29	3	
Sdružení nezávislých	13,63	2	
ČSSD	12,22	2	
Občané pro Petrovice	7,92	1	
KDU-ČSL a nez. obč. Petrovic	5,54	1	

Další dvě volební strany nezískaly ani jeden mandát.

Městská část Praha 22-Uhřetěves			
Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů		Počet odevzdaných obálek
21	3.854	1.883	
Volební strana	Odevzdané hlasy v %		Zastupitelů
ODS	70,02	15	
ČSSD	17,56	4	
Sdružení nezávislých	9,97	2	

Další dvě volební strany nezískaly ani jeden mandát.

Návrh navrhovatelky na provedení listinných důkazů označených jako „přílohy A-D“ byl zamítnut pro nadbytečnost, neboť zčásti šlo pouze o tvrzení navrhovatele a zčásti nešlo o důkazy relevantní pro projednávanou věc.

V.

Posouzení podmínek pro řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může jednat a rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čtvrtého oddílu druhé části zákona o Ústavním soudu. Současná hmotněprávní i procesněprávní úprava je nejasná, neboť není zcela jednoznačně určeno, proti čemu má opravný prostředek směřovat. Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy a § 85 zákona o Ústavním soudu odpovídají právnímu stavu v době, kdy byly tyto právní předpisy přijímány. Podle tehdy platného § 47 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, vydával Nejvyšší soud České republiky na základě volební stížnosti usnesením pouze své stanovisko, které byl povinen zaslat České národní radě. Její mandátový a imunitní výbor podle § 40 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady, i na základě tohoto stanoviska zkoumal, zda jednotliví poslanci České národní rady byli platně zvoleni, a poté měla na jeho návrh podle čl. 113 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o

československé federaci, platnost volby poslanců ověřit Česká národní rada. V této legislativní situaci bylo logické, že opravný prostředek měl směřovat proti rozhodnutí České národní rady (rozuměj příslušné komory zákonodárného sboru) o ověření volby jejího člena.

V současnosti platná právní úprava zásadním způsobem posílila roli soudního přezkumu platnosti voleb, který je nyní svěřen Nejvyššímu správnímu soudu. Nejde již o stanovisko obsažené v usnesení, nýbrž o usnesení, kterým je rozhodováno ve věci samé o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta (§ 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 1 téhož zákona). Mandátový a imunitní výbor příslušné komory Parlamentu má potom na základě zápisu Státní volební komise a případně i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o výsledku voleb rovněž povinnost zkoumat platnost zvolení. Ani jednací řády komor Parlamentu, jiný zákon či Ústava samotná v současnosti neřeší, kdo, jakým způsobem, v jakém rozsahu a za jakých okolností volbu poslance či senátora ověřuje. Tento stav vedl k praxi, kdy komory Parlamentu pouze berou na vědomí zprávu svých mandátových a imunitních výborů. Proto v tomto posuzovaném případě, obdobně jako v případě, který byl řešen Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 526/98, nerozhodoval Senát tak, že neověřuje volbu dotčeného senátora, ale pouze vzal na vědomí zprávu svého mandátového a imunitního výboru, v níž se konstatuje, že volba nemohla být ověřena s ohledem na rozhodnutí soudu. Přitom ověřování volby ryze formálně (tedy vzhledem k jazykovému vyjádření) neprovádí svým rozhodnutím ani Nejvyšší správní soud ani Státní volební komise či jiný orgán.

Pro srovnání v období předválečné Československé republiky bylo ověřování volby poslance a senátora příslušnou komorou definováno zcela jinak, než jak tomu bylo za doposud poslední legislativní úpravy. Tehdejší volební soud ověření definoval tak, že – „verifikace volby poslance jest povahou svojí osvědčením, že v osobě zvoleného splněny jsou podmínky volitelnosti jeho a že není důvodů, které by jej z volitelnosti vylučovaly“ (Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu. III. díl, Praha 1925, usn. č. 119, s. 52). Takový model by v současnosti odpovídal ověřování splnění podmínek ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy a § 57 volebního zákona. Obdobné pojetí ověřování příslušnou komorou Parlamentu naznačil i nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/1998. V takovém případě by se však jednalo o dvě různá a právně odlišná rozhodnutí a stejně tak by se lišila právní řízení, která jim předcházela. Zatímco v případě ověřování by se jednalo o veřejnoprávní osvědčení výsledku rozhodnutí lidu, popř. voličů daného volebního obvodu, které platí, pokud se neprokáže opak (je tak možné nové rozhodnutí na základě obnovy řízení), v případě rozhodnutí o platnosti volby Nejvyšším správním soudem jde o individuální právní akt, u kterého platí zásada rei iudicatae. V současné právní úpravě tyto pojmy nejsou dostatečně odlišeny, navíc je problematické a zcela zvláštní, že rozhodování v této otázce je svěřeno dokonce třem orgánům (nepočítaje závěry Státní volební komise o konečném výsledku voleb), ačkoli obvykle se uplatňuje rozhodování jedním orgánem (parlament nebo volební soud), popř. dvěma orgány (nejdřív však parlament, popř. jeho zvláštní orgán, který pouze ověřuje, a teprve poté soud).

Podle předmětného ustanovení zákona o Ústavním soudu může opravný prostředek podat poslanec, senátor, případně volební strana, za niž poslanec nebo senátor kandidoval, a to proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen, anebo ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, a to proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora. Nejde tedy o opravný prostředek jen proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu, ale též o opravný prostředek proti rozhodnutí, že poslanec nebo senátor nebyl platně zvolen. To lze dovodit i systematickým výkladem celého oddílu, neboť účastníkem řízení je podle § 88 odst. 1 zákona o Ústavním soudu i orgán, který o neplatnosti zvolení poslance či senátora rozhodl. Podle současné úpravy je oprávněn rozhodnutí o neplatnosti zvolení přijmout Nejvyšší správní soud. Z toho plyne, že opravný prostředek směřuje i proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Tento výklad lze ostatně vyvodit i z nálezu sp. zn. I. ÚS 526/98 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 13, nálezn č. 27, str. 203; uveřejněn pod č. 70/1999 Sb.], na jehož odůvodnění Ústavní soud odkazuje. Ústavní soud konečně uzavírá, že předmětnou problematiku je nutné vykládat tak, aby osoby oprávněně podat opravný prostředek nemohly v důsledku problematické zákonné úpravy doznat újmy.

Opravný prostředek byl podán Občanskou demokratickou stranou, která vedlejšího účastníka přihlásila k registraci, tedy subjektem, který je aktivně legitimován tento prostředek podat. Ústavnímu soudu byl doručen dne 13. 12. 2004. Nejasnost a nejednotnost současné právní úpravy se projevuje mimo jiné i v otázce včasnosti podání opravného prostředku, jak na to ve svém vyjádření poukázal i Nejvyšší správní soud. Je nejen otázkou, zda tato lhůta plyne až od usnesení příslušné komory Parlamentu nebo již od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v téže věci. Jde i o to, že okruh účastníků řízení před Nejvyšším správním soudem je odlišný od okruhu osob oprávněných podat opravný prostředek (jak o tom bude podrobněji pojednáno dále). Zatímco v řízení před Nejvyšším správním soudem jsou účastníky řízení navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena, osobami oprávněnými podat opravný prostředek jsou navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem, ten, jehož volba byla napadena (jinak též poslanec, senátor), a konečně i volební strana, za niž kandidoval, jako je tomu v daném případě. Vzhledem k tomu, že volební strana není ani účastníkem řízení před

Nejvyšším správním soudem ani členem příslušné komory Parlamentu, tak jí ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ani rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nemůže být, formálně vzato, nikdy řádně oznámeno. Ústavní soud tedy konstatuje, že i zde úprava zaostala za vývojem volebního zákonodárství a lze ji považovat za zbytečně složitou. Vzhledem ke shora naznačenému stanovisku o nutnosti vykládat nejasná zákonná ustanovení tak, aby osoby oprávněné podat opravný prostředek nemohly doznat v důsledku této nejasnosti újmy, lze uzavřít, že vzhledem k datu vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci (3. 12. 2004) je nutno desetidenní lhůtu považovat za uplynulou nejdříve na konci dne 13. 12. 2004. Ústavní soud proto konstatuje, že byl opravný prostředek podán včas a v žádném případě nelze považovat podání opravného prostředku za předčasné.

Pokud jde o rozsah přezkumu v rámci řízení o opravném prostředku, nebylo třeba tuto otázku řešit s ohledem na to, že opravný prostředek napadá všechny podstatné důvody usnesení Nejvyššího správního soudu (blíže sub II.).

Dále byl posouzen okruh účastníků a vedlejších účastníků řízení. Ten je pro tento druh řízení přesně vymezen v ustanoveních § 87 a 88 zákona o Ústavním soudu. Jde o speciální ustanovení ve vztahu k obecnému ustanovení § 28 zákona o Ústavním soudu. Z těchto ustanovení vyplývá, že účastníkem řízení ani vedlejším účastníkem řízení vedeného podle § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není ten, kdo podal návrh Nejvyššímu správnímu soudu na vyslovení neplatnosti voleb a jeho návrhu bylo vyhověno. Jeho účast v řízení nelze dovodit ani z čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jím se zajišťuje ochrana individuálních práv. Předmětem řízení o opravném prostředku podle oddílu čtvrtého zákona je ochrana volebního práva obecně, především volebního výsledku, který legitimuje Parlament k výkonu jeho kompetencí ve složení, které odráží vůli voličů. Posláním úpravy této části volebního soudnictví proto není v první řadě poskytnutí ochrany subjektivním právům kandidátů a voličů, nýbrž ochrana volebního řízení či procesu jako celku, čemuž odpovídá vymezení okruhu subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu Nejvyššímu správnímu soudu (§ 90 odst. 1 s. ř. s.). Ochrana subjektivního práva v takovém řízení sice není vyloučena, je však jen reflexem hlavní funkce tohoto řízení. Posláním tohoto zvláštního řízení je ochrana volebního procesu a jeho výsledku, k ochraně subjektivních práv jsou určeny jiné procesní prostředky ochrany práv, jak je předvídá např. občanský zákoník, tiskový zákon, zákon o rozhlasovém a televizním vysílání, ale i volební předpisy v rámci tzv. námitkového řízení, vše za použití zásady *vigilantibus, non dormientibus iura subveniunt* [právo pomáhá bdělým, ne spícím (Codex Iustinianus 7, 40 1)]. Zákon v tomto směru je jednoznačný, a proto nevznikl prostor ani pro postup podle § 28 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Přesto bylo Ing. A. Z. umožněno nahlédnutí do spisu Ústavního soudu, a to v souladu s § 63 zákona o Ústavním soudu za použití § 44 odst. 2 občanského soudního řádu, neboť pro to byl na jeho straně shledán vážný důvod.

Podle § 15 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodují senáty Ústavního soudu ve věcech podle čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy, které nepatří do působnosti pléna. Působnost pléna je vymezena v § 11 odst. 2 zákona, přičemž písmeno k) [do 31. 3. 2004 písmeno j) – pozn. red.] tohoto ustanovení umožňuje, aby si plénum Ústavního soudu vyhradilo k rozhodování i další věci, než které jsou v § 11 odst. 2 zákona výslovně uvedeny. Tohoto zmocnění plénum Ústavního soudu využilo a svým usnesením ze dne 18. prosince 2003, uveřejněným pod č. 14/2004 Sb., mimo jiné stanovilo, že si vyhrazuje rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy. Protože návrh napadl Ústavnímu soudu v době platnosti tohoto usnesení, je o něm příslušné rozhodnout plénum Ústavního soudu.

Plénum Ústavního soudu proto konstatuje, že jsou splněny podmínky, za nichž může o návrhu jednat a rozhodnout. Pouze připomíná, že Ústavní soud je příslušný rozhodnout v rozsahu vymezeném Ústavou a zákonem o Ústavním soudu. Toto řízení proto nemůže nahrazovat řízení trestní, přestupkové, občanskoprávní či řízení ve věcech tiskového práva. Stejně tak tato řízení (např. řízení ve věcech ochrany osobnosti podle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů) nemohou sloužit jako procesní prostředek k napadení platnosti voleb.

## VI.

### Věcné posouzení

Jak již bylo uvedeno, základní funkcí řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora je zajištění řádného provedení voleb. Konkrétněji řečeno – volby mají být prováděny řádně či správně v pravidelných intervalech („genuine periodic elections...“, „dâ€™élections périodiques, honnêtes...“ – čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, starší úprava hovořila o čistotě voleb) na základě principu obecného, rovného, přímého volebního práva tajným hlasováním při respektování svobodné volby občanů. To je základní měřítko mezinárodního standardu svobodných a demokratických voleb.

Úkolem Ústavního soudu v tomto konkrétním případě není hodnotit, zda naše úprava volebního soudnictví odpovídá všem požadavkům ústavního pořádku (zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 5, čl. 6, čl. 18 odst. 2, čl. 19 odst. 2 a 3 a čl. 20 Ústavy, a dále čl. 2, čl. 17, čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny), popř. mezinárodním závazkům České republiky (zejména čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Podstatou tohoto řízení je zajistit dodržení těchto pravidel, přičemž podnět k uvedení kontrolních mechanismů může dát nejen ten, jehož volební právo v subjektivním smyslu bylo porušeno, nýbrž každý z dotčených subjektů (§ 90 odst. 1 s. ř. s.). Předmětem řízení z hlediska hmotného práva pak je posouzení, zda orgány kompetentní ověřit volby, popř. rozhodnout o jejich platnosti, postupovaly v mezích a podle pravidel, které jim stanoví příslušné ústavní a zákonné předpisy. Ústavní soud sice rozhoduje o oprávněném prostředku proti usnesení Nejvyššího správního soudu a Senátu, to však neznamená, že je vázán pouze mezemi § 87 odst. 3 až 5 volebního zákona. Nadále i v postavení konečné instance volebního soudnictví zůstává soudním orgánem ochrany ústavnosti, a základním měřítkem jeho rozhodování jsou proto výše uvedená ustanovení ústavního pořádku a zákona o Ústavním soudu.

Z hlediska Ústavního soudu podstata posuzované věci spočívá v zajištění ochrany základních ustanovení ústavního pořádku, ze kterých plyne zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci a mimo jiné se v této roli podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb. Tomu odpovídá i zákonná úprava volebního soudnictví a ověřování voleb. Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Tento názor se v průběhu 20. století prosadil prakticky všeobecně. Názor volební teorie a praxe z 19. století, podle kterého každá nezákonnost má za následek neplatnost voleb, pokud se neprokáže opak, byl již překonán. Není proto rozhodující, zda pro přezkum bude zvolen systém tří kroků, jak to po vzoru svého předválečného předchůdce činí Nejvyšší správní soud, nebo systém jednoho, dvou či čtyř kroků (porušení zákona – příčinná souvislost – závažnost porušení – vliv na složení parlamentu), a jaké metody přitom budou zvoleny. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Volební zákon možné volební vady zužuje na porušení ustanovení „tohoto zákona“ – v daném řízení se ústavností tohoto zřízení nebylo třeba zabývat. Tento proces je založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny (čl. 6 Ústavy), jak již v jiné souvislosti Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nález č. 117, str. 25; vyhlášen pod č. 476/2002 Sb.). Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost, jak ji zakotvuje § 87 volebního zákona, je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z čl. 21 odst. 4 Listiny lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 3, str. 17; vyhlášen pod č. 31/1996 Sb.), který zdůraznil právo kandidátů v případě zvolení tyto funkce bez překážek vykonávat]. Z toho třeba dovodit, že rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Předmětem řízení je proto neplatnost zvolení J. N., nikoli nezvolení Ing. A. Z. Ostatně i německá judikatura, na niž bylo účastníky řízení poukazováno, vychází z oprávnění soudu ke zrušení voleb pouze v případě prokázané příčinné souvislosti mezi zjištěnými volebními vadami a výsledky voleb.

To je základní ústavní východisko, kterým se Ústavní soud řídil při rozhodování této věci. V projednávaném případě bylo možno se omezit na ústavně konformní výklad § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona, který vedl Nejvyšší správní soud k vyslovení neplatnosti voleb v senátním volebním obvodu č. 19. Tato ustanovení znějí následovně:

„(1) Pro volební kampaň může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popřípadě kandidátů při volbách do Senátu.

(2) Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.“

Volební kampaň je jedním z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb. Pokud

jde o její vymezení, které se stalo v projednávané věci předmětem sporu, Ústavní soud předesílá, že volební kampaň již není ve volebním zákoně výslovně vymezena z hlediska své délky a obsahu. To je podstatná charakteristika našeho volebního zákona na rozdíl od řady jiných států, kde je často otázka zejména prostředků agitace a volebních materiálů, nemluvě o kontrole a o omezení výdajů na volební kampaň, upravována velmi podrobně. Časové období pro vylepování plakátů je pouze pořádkovým opatřením, které upravuje poměry v tzv. horké fázi volební kampaně. Volební kampaň však lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby (z hlediska předmětu), popř. jsou již zaregistrovány kandidátky nebo kandidáti (z hlediska subjektu). To přirozeně neznamená, že voliče neovlivňuje množství dalších významných dlouhodobých faktorů z hlediska algoritmu – získávání informací pro volební rozhodnutí – uvědomování si vlastních zájmů – zaujetí stanoviska a vyhodnocení – rozhodnutí hlasovat pro určitou stranu nebo kandidáta. Jde o dlouhodobý proces utváření si volebních preferencí. Názor navrhovatelky, že volební kampaň představuje pouze posledních 16 dnů přede dnem volby, proto nelze akceptovat.

Naše volební předpisy již opustily definici volební kampaně jako určitého časového období, jak ji zavedl např. § 27 odst. 1 zákona č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady. Tím se vyhýbají problémům spojeným s obviňováním se volebních stran, že začaly volební kampaň předčasně, stejně jako mezím, které zde představuje svoboda projevu a právo na informace. S ohledem na odstranění moratorií pro volební agitaci již ani takové vymezení není třeba. Pokud jde o místní sdělovací prostředky, původně bylo jejich použití možné, po problematických zkušenostech bylo novelou zákona o volbách do České národní rady (zákonem 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.) zakázáno používání místního rozhlasu k volební agitaci politických stran s výjimkou pouhého oznamování konání volebních shromáždění. Tuto úpravu převzal i zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. 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 dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 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, pak vypustil úpravu používání místního rozhlasu zcela. Stejně tak nereaguje na vývoj v této oblasti, kdy obce vydávají svoje zpravodaje, a kromě místního rozhlasu mají též svoje televizní vysílání, teletext a webové stránky.

#### VI. a

Podle § 16 odst. 1 může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to šestnáct dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popř. kandidátů při volbách do Senátu. Nejvyšší správní soud z tohoto ustanovení extenzivním výkladem dovodil, že jde pouze o „demonstrativní nástin obecně platného přístupu ke komunikačním možnostem, s nimiž disponuje obec“. Z toho podle jeho názoru vyplývá závěr, že princip rovnosti kandidujících subjektů musí být respektován při využití všech komunikačních prostředků v držení obce.

Ústavní soud se s takovým přístupem k interpretaci § 16 odst. 1 volebního zákona zcela neztotožňuje. Předně ze zákonného ustanovení nevyplývá, jakým opatřením má starosta dosáhnout rovného využívání vyhrazené plochy pro vylepování volebních plakátů subjekty voleb. V praxi půjde o to, že k těmto plochám musí mít zajištěný přístup každý z nich. Rovnost přístupu spočívá v rovné možnosti tyto plochy využívat, nikoliv ve skutečnosti, jak byly subjekty voleb využity. Proto z pouhé okolnosti, že některé vylepily na určené plochy méně plakátů než jiné nebo že dokonce některé nevylepily plakáty žádné, nelze bez dalšího dovozovat, že nebyly zachovány rovné možnosti jejich využívání. Jednotlivé odstavce § 16 volebního zákona je třeba vykládat v celkovém kontextu. Proto nelze přehlédnout, že jsou zde přesně vymezeny podmínky, za nichž lze kromě prostor pro vylepování volebních plakátů použít pro volební kampaň veřejnoprávní média. Tiskoviny, jejichž vydavateli jsou obce, mají svojí povahou spíše blíže právě k veřejnoprávním médiím než k plochám pro vylepování volebních plakátů. Pokud by zákonodárce chtěl stanovit pravidla pro jejich používání v průběhu voleb, musel by tak učinit přímo v zákoně, jak tomu bylo na počátku 90. let.

Volební zákon představuje právní úpravu, která do praktické podoby provádí jedno ze základních politických práv, a sice právo volit a být volen, vyjádřené v čl. 21 Listiny. Podle čl. 21 odst. 3 poslední věty Listiny podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Pokud zákon nezakazuje použít pro volební kampaň periodika obcí, pak platí, že je lze pro volební kampaň použít při zachování rovnosti přístupu volebních stran. Výkladem zákona nelze rozšířit zákon tam, kde pro to není v zákoně opora, zejména tam, kde se nejedná o výkon vrchnostenských oprávnění obce jako veřejnoprávní korporace. Ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona je

formulačně jednoznačné potud, že se týká pouze plochy pro vylepování volebních plakátů. Smyslem tohoto ustanovení přitom není v prvé řadě pravidlo pro vedení volební kampaně, nýbrž zmocnění starosty v oblasti veřejného pořádku a preventivní ochrany majetku před „divokým“ vylepováním plakátů dlouho před vlastním hlasováním. Povinnost zajistit rovný přístup pak plyne již z výše uvedených ústavních principů. V daném případě přitom nešlo o to, zda měl Ing. Z. přístup do těchto médií, nýbrž zda publikace zmíněných materiálů znamenala porušení pravidel vedení volební kampaně, jak je stanoví § 16 odst. 2 volebního zákona. O respektování rovnosti přístupu volebních stran do médií, která jsou vydávána veřejnoprávní korporací, není z hlediska čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny sporu.

## VI. b

Základním problémem v dané věci proto není porušení § 16 odst. 1 volebního zákona, které by bylo možno hypoteticky dovodit jen extenzivním výkladem, a to pouze v případě, že by nebyly volební strany k uvedeným sdělovacím prostředkům připuštěny. Jako základní předpoklad svého vyhovujícího výroku spatřuje Nejvyšší správní soud porušení zásady čestného a poctivého vedení volební kampaně, jak ji vymezuje § 16 odst. 2 volebního zákona. To bylo podle jeho názoru naplněno, když proti Ing. Z. byly publikovány zmíněné články a prohlášení. Nejvyšší správní soud spatřuje porušení principu rovnosti kandidujících subjektů ve skutečnosti, že ve dvou periodických, jejichž vydavateli jsou obce, vyšly těsně před volbami dva články obsahující kritiku jednoho z kandidátů voleb, která je dle jeho názoru nekorektní a nefér. I kdyby platil závěr Nejvyššího správního soudu, se kterým Ústavní soud nesouhlasí, že tyto tiskoviny jsou totéž jako plocha určená starostou pro vylepování plakátů, nešlo by o porušení principu rovnosti tak, jak ji má na mysli ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona. Jde o právo rovného přístupu, nikoliv o povinnost všech subjektů voleb vylepit určitý, pro všechny stejný, počet plakátů. V tomto smyslu by proto bylo možné hovořit o nerovnosti jen tehdy, pokud by např. Ing. Z. zaslal oběma periodikům před jejich uzávěrkou svůj volební příspěvek, a ty by jej odmítly otisknout. Žádné takové zjištění však Nejvyšší správní soud neučinil.

Ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona je v podstatě výsledkem neochoty aktérů volební kampaně uzavírat předvolební dohody o pravidlech volebního boje s určením „rozhodčího“, který bude posuzovat, zda závazky z takové dohody jsou plněny právě „čestně a poctivě“. Právě k takovým pravidlům tento obrat směřuje, nelze mu podsouvat význam např. dobrých mravů podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Stejně tak sám volební zákonodárce nebyl ochoten zpracovat volební etický kodex, stejně jako čestná prohlášení o vedení volební kampaně, která musejí podepsat ti, kdo chtějí kandidovat. Bylo jeho věcí, že nově upravil povahu volebních orgánů. Mělo to však za důsledek, že již neexistuje takový volební orgán, který by alespoň dohlížel na dodržování právních předpisů o volbách a vyvozoval z toho pružně závěry ještě v době volební kampaně.

Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno, je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jak správně dovodil Nejvyšší správní soud. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.

Není sporu o tom, že tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu. V pozici starosty musí kandidát dodržovat určitá pravidla, neboť v tomto postavení je úředníkem, a tudíž nemá obecně svobodu projevu jako obyčejní občané. Stručně řečeno, nemůže své pozice starosty využít pro svoji volební kampaň ani pro volební kampaň někoho jiného. Z předložených materiálů vyplývá, že agitace starostů proti Ing. A. Z., ať už přímá či nepřímá, nebyla v souladu s požadavky poctivého a čestného vedení volební kampaně (zejména zneužití anonymity), jak lze dovodit z § 16 odst. 2 volebního zákona. Přitom v člancích, které výlučně bral do úvahy Nejvyšší správní soud, nešlo o střet kandidátů na funkci senátora, nýbrž o spor starostů, kteří mají různý názor na investiční akce, které se dotýkají v různé míře jejich městských částí, a kteří využívají zranitelnější pozici oponenta k účinnějšímu útoku na jeho osobu. V době volební kampaně to nutno hodnotit jako pokus o ovlivňování výsledku voleb, i když Ústavní soud zjistil, že

jinak jde o záležitost trvající delší dobu, a v daném případě šlo o reakci na vystoupení zastávce jiného řešení, který současně kandidoval do Senátu.

Jinou otázkou je pak vystupování starostů a jiných funkcionářů obecní samosprávy v takových prostředcích jako v tomto případě. Zde již nejde o otázku rovnosti šancí politických stran, za které byli zvoleni, nýbrž o otázku jejich vystupování jako veřejných činitelů zastupujících zájmy obce a jejích obyvatel, jak to vyplývá ze znění jejich slibu, kterým se zavazují na svou čest a svědomí, že svoji funkci budou vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města) a jejích (jeho) občanů, a řídit se Ústavou a zákony České republiky [srov. § 69 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. V takovém případě nelze tvrdit, že mohou vystupovat z titulu své funkce ve volební kampani ve prospěch určité strany a dovolávat se jako veřejní činitelé a úřední osoby (a nikoli jako fyzické osoby) svobody projevu podle čl. 17 Listiny. To však neznamená, že jako straníční funkcionáři nebo jako fyzické osoby nemohou ve volební kampani vystupovat nebo dokonce kandidovat, stejně tak jim ale nic nezakazuje, aby při tomto vystupování uváděli svou funkci. To, že starosta vystupuje v politickém nebo jiném sporu jako politik (nikoli jako úřední osoba), neznamená, že nebude moci uvést skutečnost, která je občanům obce obvykle notoricky známá. Absurdní by bylo upřít starostům a jiným veřejným činitelům a úředním osobám angažovat se ve volební kampani. I to by bylo porušením rovnosti šancí těchto funkcionářů jako kandidátů a jejich stran a narušením ústavního principu svobodné soutěže, která logicky vyžaduje možnost účasti soupeřících stran. Za odlišující kritérium proto lze považovat jen to, že starosta může jako úřední osoba a činitel obce z titulu své funkce používat prostředky, které jiný občan použít nemůže (rozpočtové prostředky, telefon, počítač, služební automobil, úřední deska obecního úřadu, projevy spjaté s jeho úřadem, tiskopisy s úřední hlavičkou obce nebo obecního úřadu, dodávající jeho vystupování punc oficiality atd., což může ovlivnit zejména starší voliče). Použití takových prostředků je ve volební kampani nepřipustné. Tuto otázku však Nejvyšší správní soud pomínil. V této souvislosti je také třeba zdůraznit, že německá judikatura, kterou v této souvislosti uváděl Nejvyšší správní soud, uvádí jako volební pochybení stav, kdy dochází k četným a masivním porušením zákazu užití veřejných prostředků ve volební kampani, respektive pokud orgány státu podstatnou měrou ovlivňují volby svých orgánů. Z toho lze vyvodit, že ke zrušení voleb může dojít pouze v důsledku zásadního a podstatného porušení neutrality státu v průběhu voleb. O takový případ však v posuzované věci nejde.

Stejně tak bylo řízení objektivně poznamenáno skutečností, že vedlejší účastník měl teprve v řízení před Ústavním soudem možnost poukázat na další okolnosti polemiky, která vznikla na základě prvního čísla Kurýra jihovýchodní Prahy, vydávaného městskou částí Praha-Křeslice. Tyto okolnosti sice staví články Uhlířského zpravodaje a Petrovického zpravodaje do poněkud jiných souvislostí, než jak je pojal v odůvodnění rozhodnutí Nejvyšší správní soud, to však nemohlo nijak ovlivnit negativní hodnocení skutečnosti, že v jednom čísle bylo zneužito anonymního neověřeného textu. V tomto bodě se Ústavní soud ztotožňuje s hodnocením Nejvyššího správního soudu, liší se však v tom, jaké závěry z toho vyvodit ve smyslu zásad stanovených v § 87 volebního zákona.

Pokud jde o obsah volební kampaně, je si Ústavní soud vědom, že v jejím průběhu jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nekontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit.

Ústavní soud v této souvislosti považuje za instruktivní uvést náleznost Volebního soudu z 23. 4. 1926 (Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu. IV. díl, Praha 1928, č. 183, s. 58), ve kterém tento soud v podobné souvislosti uvedl, že požadovaným „vážným porušením svobody a čistoty voleb je ovšem i nepřipustná agitace, která se zvrhá v terror, jímž činí se fyzický a psychický nátlak na volné rozhodnutí voličů tou měrou, že ani tajnost volby není s to, aby svobodné rozhodnutí voličovo zabezpečila. Nepřestoupila-li však agitace těchto hranic, nelze v ní ...spatřovati porušení svobody a čistoty voleb, byť i vycházela od osob úředních.“. Ačkoli dnešní právní úprava a právní vědomí se výrazně posunulo, přesto charakterizuje potřebný veřejnoprávní způsob nazírání na řešenou otázku, jak ji Nejvyššímu správnímu soudu předestřel Ing. A. Z. a která je ve své podstatě více problémem občanskoprávním. Chybějící účinná ochrana v tomto směru povede vždy ke snaze řešit takové spory cestou volebních stížností. Ochrana osobnostních práv však v tomto řízení může plnit jen pomocnou úlohu z hlediska zajištění a dodržování pravidel řádného průběhu volební kampaně.

Proto dospěl Ústavní soud k závěru, že nebyla prokázána ani objektivní ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem uvedených tiskovin a jejich rozšířením mezi voliči a zvolením J. N. Nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se zabýval pouze otázkou, zda Ing. Z. mohl postoupit do 2. kola senátních voleb. Z hlediska výše uvedené domněnky platnosti výsledku voleb však nebylo prokázáno naplnění skutkové podstaty základního hmotněprávního ustanovení našeho volebního soudnictví, tj., zda ve smyslu § 87 odst. 4 volebního zákona byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Nelze sice požadovat, jak se toho domáhá navrhovatelka, a z tohoto hmotněprávního ustanovení to jasně plyne, aby porušení mělo skutečně vliv na výsledky voleb. Nejvyšší správní soud se totiž nezabýval otázkou, kterou považuje Ústavní soud za podstatnou z hlediska naplnění § 87 odst. 4 volebního zákona, totiž zda lze s dostatečně velkou mírou pravděpodobnosti tvrdit, že ve 2. kole voleb by nebyl v důsledku hypotetického postoupení Ing. Z. do 2. kola zvolen senátorem J. N. Tuto otázku však Nejvyšší správní soud zcela pominul, ačkoli bez odpovědi na ni nelze dospět k závěru, že byly ovlivněny výsledky voleb, jak to k jejich porušení požaduje právě § 87 odst. 4 volebního zákona. Místo toho se soustředil toliko na hodnocení výsledků hlasování v I. kole voleb ve vztahu ke kandidátům Ing. A. Z. a Ing. P. J. Porušení § 16 odst. 2 volebního zákona však samo o sobě bez dalších důkazů nemůže vést ani k závěru, že by mohl Ing. A. Z. do 2. kola postoupit.

Důvodem pro vyslovení neplatnosti volby mohl být navíc závěr, kterému lépe odpovídá § 87 odst. 5 volebního zákona, totiž že v takovém případě by J. N. s velkou mírou pravděpodobnosti nebyl zvolen senátorem. To však z výše uvedených údajů o výsledcích 1. a 2. kola voleb, z účasti v těchto volbách, z podpory strany, za kterou Ing. Z. kandidoval v daném obvodu, nelze nikterak dovodit. Zde je třeba odkázat na volební výsledky, jak jsou uvedeny sub IV. Stačí zde jen proti úvaze o jiném možném výsledku uvést, že ve všech třech pražských senátních volbách získali kandidáti ODS prakticky shodný počet hlasů v 1. i 2. kole voleb. Přitom ve 2. kole voleb klesla shodným poměrem hlasů i účast voličů, což je jev typický obecně, nejen pro Prahu. Nelze proto ani hypoteticky činit závěr, že by při dané účasti v 19. volebním obvodu z 18.907 odevzdaných hlasů nezískal J. N. právě oněch 10.407 hlasů jako ve skutečnosti. Není zde rovněž žádný pravděpodobný důvod, který by umožňoval tvrdit, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by přišlo cca 21 tisíc voličů a mimo oněch 10.407 voličů by všichni hlasovali pro Ing. A. Z. V podstatě by musel tento kandidát získat všechny hlasy všech voličů, kteří byli ochotni přijít hlasovat v 1. kole pro jeho soupeře za Sdružení nezávislých kandidátů, za KSČM, za Cestu změny a za ČSSD. Rovněž tak hlasování voličů na území Prahy a sousedících městských částí ve volbách v roce 2002 neumožňuje učinit jiný závěr s větší mírou pravděpodobnosti. Při volbách v MČ Praha-Křeslice sice KDU-ČSL získala 52 % hlasů, avšak při účasti 188 voličů (tj. 67% účast oproti 25% účasti v senátním 1. kole). Stejně tak by bylo možno spekulovat, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by mohla být volební účast z hlediska jeho stranického vyprofilování ve srovnání s kandidátem za Sdružení nezávislých kandidátů ještě nižší, a tím šance na změnu volebního výsledku taktéž ještě nižší. Z uvedených údajů proto nevyplývá žádný logicky nebo statisticky doložitelný závěr o tom, že by se na výsledku voleb ve 2. kole při použití principu absolutní většiny něco mohlo s velkou mírou pravděpodobnosti změnit a že by J. N. nebyl zvolen senátorem. Domněnka platnosti volebního rozhodnutí voličů proto nebyla zpochybněna takovým způsobem, aby se mohl Ústavní soud ztotožnit se závěry Nejvyššího správního soudu, co se platnosti volby J. N. týče.

Pokud náš volební zákonodárce nebude s to rozlišit zvláštnosti přezkumu voleb v případě jejich platnosti v případě celé Poslanecké sněmovny nebo třetiny senátorů v případě voleb v jednom volebním kraji nebo jednom senátním volebním obvodu (srov. z hlediska jazykového výkladu „výsledky“ a „výsledek“ voleb), budou takové výkladové problémy vznikat i nadále. Účelem voleb ve volebním obvodu č. 19 bylo nepochybně zvolit senátora, nikoli postoupit do 2. kola voleb. Výsledkem těchto voleb proto může být jedině zvolení senátora. Proto se jeví v takovém případě aplikace § 87 odst. 5 jako přílehavější, i když nedostatky formulace a východisek tohoto ustanovení nemůže napravit. Nejvyšší správní soud si přitom sám vytýčil jako kroky hodnocení předpoklad, že za druhé je vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a za třetí zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Ve skutečnosti se však prakticky věnoval pouze splnění předpokladu sub 1, tj. porušení volebního zákona v obou tiskovinách, zatímco otázku výrazného zpochybnění volby J. N. v této souvislosti vlastně zcela pominul a věnoval se jen úvaze o možnosti vlivu dvou problematických tiskovin na možný postup Ing. A. Z. do 2. kola.

V tomto směru bez ohledu na okolnosti doručování návrhu na zahájení řízení před Nejvyšším správním soudem nelze přehlížet, že jeho závěry jsou nutně poznamenány skutečností, že dotčený zvolený kandidát, ať již zaviněně či nikoli, nemohl svou argumentaci tomuto soudu předestřít. Nelze však vytýkat Nejvyššímu správnímu soudu, že zrušil volby jako celek (ovšem pouze v jednom volebním obvodu). Jinou možnost mu volební zákon nedává. Tento nedostatek je sice v rozporu s principem proporcionality zásahu veřejné moci, prvoplánovým

předmětem tohoto druhu řízení však stejně jako ochrana subjektivního práva není ani přezkum ústavnosti volebního zákona.

Ve světle výše uvedeného již nebylo třeba se podrobněji zabývat otázkou námitky navrhovatelky ohledně nesprávnosti a nelogičnosti závěrů Nejvyššího správního soudu ohledně tzv. intenzity protizákonnosti. Nicméně se Ústavní soud nemohl ztotožnit s jejím názorem, že úvaha Nejvyššího správního soudu je v tomto bodě zcela nesprávná a nelogická, i když jistě nejde o intenzitu nezákonnosti (zákon buď porušen je nebo není), ale jde o závažnost vlivu této nezákonnosti na složení zastupitelského sboru. Je přirozené, že z hlediska volebního rozhodnutí voliče jsou závažnější ta porušení pravidel volební kampaně, která se udála v době tohoto rozhodování, což je u nerozhodnutých voličů právě v posledních dnech volební kampaně. Tento závěr Nejvyššího správního soudu plyne z dlouholeté ustálené judikatury ve volebních věcech u nás (v dobách svobodných voleb) a v rovněž tak v cizině. Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu (§ 177 trestního zákona, § 16 odst. 5 a 7 volebního zákona) na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje. Jiná situace by nastala, kdyby šlo o zjevně nekalý způsob vedení volební kampaně v rozporu s požadavkem řádného provedení voleb a volební soutěže, což by mohlo mít s velkou mírou pravděpodobnosti za následek opačný výsledek voleb, než jaký se předpokládal například podle korektně prováděných předvolebních průzkumů. Muselo by se prokázat, že s vysokou pravděpodobností by bez uvedených publikací mohl být výsledek senátních voleb v daném obvodu jiný, což výše uvedené závěry neprokazují.

Ústavní soud si je vědom složitosti projednávané věci a zejména závažných nedostatků a mezer právní úpravy na tomto úseku. Očekává proto, že zákonodárce zváží na základě získaných poznatků otázky jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravy přezkumu platnosti voleb a jejich ověřování, aby nevyvolávala zbytečné problémy a byla vnitřně souladná (srov. rozbor v práci Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C. H. Beck, Praha 2001, s. 405 – 411). Rovněž tak je třeba zvážit soustavu prostředků ochrany voleb a volebního práva, stejně jako jiných subjektivních práv v průběhu volební kampaně (např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách), aby za porušení takových pravidel mohl být případně sankcionován ten, kdo je způsobil. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci. To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkívá v podmínkách úpravy odpovídající „volbám“ z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.

Ústavní soud z důvodů výše uvedených proto dospěl k závěru, že vedlejší účastník tohoto řízení J. N. byl ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 5. a 6. listopadu 2004 a ve dnech 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, platně zvolen senátorem.

Podle § 91 odst. 3 zákona o Ústavním soudu proto pozbývají platnosti všechna rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují, tzn. především:

- a) usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24,
- b) usnesení mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky č. 11 ze dne 14. 12. 2004, jímž se konstatuje, že tento výbor nemohl ověřit mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby do tohoto obvodu jsou neplatné,
- c) usnesení Senátu Parlamentu České republiky č. 2 z 1. schůze dne 15. 12. 2004, jímž Senát „bere na vědomí“ bod II. zprávy mandátového a imunitního výboru o výsledku ověření platnosti volby senátorem,
- d) rozhodnutí prezidenta republiky č. 653/2004 Sb., o vyhlášení opakovaných voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

---

1. Odlišné stanovisko soudce JUDr. Františka Duchoně

K rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 o opravném prostředku podle § 87 odst. 1 písm. e)

Ústavy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 73/04 zaujímám podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, toto odlišné stanovisko:

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 „volební zákon“) stanoví v § 16 odst. 2, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.

V řízení před Ústavním soudem bylo prokázáno, že volební kampaň ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, v souladu s uvedeným ustanovením neprobíhala. Během této volební kampaně došlo k využití tiskovin vydávaných jako obecní zpravodaje a financovaných z veřejných prostředků. V těchto zpravodajích byly publikovány materiály, které nesloužily k informování občanů daných lokalit, ale představovaly negativní předvolební kampaň proti jednomu z kandidátů voleb do Senátu v daném volebním obvodu. Nešlo tedy o realizaci svobody projevu a práva na informace, ale jednalo se o volební kampaň, vedenou navíc v negativním duchu. O tom svědčí zejména publikace anonymního dopisu, o kterém je již nejméně 3 roky známo, že nebyl sepsán členy zastupitelstva městské části Praha-Petrovice, jak v něm bylo uvedeno.

Tímto došlo nejen k porušení shora citovaného ustanovení volebního zákona, ale v rovině ústavněprávní byl porušen čl. 5 Ústavy, podle kterého politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy.... Došlo rovněž k porušení čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

O svobodnou soutěž se nemůže jednat tehdy, jsou-li některé subjekty v této soutěži zvýhodněny tím, že mají k dispozici a používají prostředky, které mají sloužit k úplně jiným cílům (obecní zpravodaje a jiné materiální prostředky, které mají radnice a starostové obcí k dispozici), jak tomu bylo v konkrétním případě. Došlo tedy ke zneužití těchto prostředků –v konkrétním případě obecních zpravodajů vydávaných z veřejných prostředků pro účely volební kampaně komunálních politiků. Tím byl porušen i princip neutrality veřejné moci v předvolební kampani vyplývající z čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle kterého je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Proces vytváření vůle lidu se odehrává především ve volbách. Čestný a poctivý průběh voleb je hodnotou, na kterou nelze rezignovat. Volby jsou podstatou a základem demokracie, na základě výsledků voleb jsou vytvářeny orgány státní moci (viz čl. 2 odst.1 Ústavy). Volby jsou vždy výběrem konkrétních lidí. Lze uzavřít, že zde do jisté míry platí úměra – jaká volební kampaň, takové volby, jaké volby, takové orgány státní moci.

Nemohu souhlasit s relativizací pojmu čestného a poctivého vedení volební kampaně, jak to činí nálezy slovy, že: „...nelze tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů“. Tímto dal Ústavní soud najevo, že rozlišuje čestnost a poctivost v oblasti soukromoprávní a veřejnoprávní s tím, že v každé oblasti mají tyto hodnoty jiný význam. Prakticky tak rezignoval na hodnoty čestnosti a poctivosti v oblasti „boje o hlasy voličů“. Neměla by platit jiná pravidla čestnosti a poctivosti pro vztah mezi jednotlivci a jiná pravidla pro volební proces, který je základem zastupitelské demokracie a z něhož vyrůstají orgány státní moci.

Rozhodoval-li Ústavní soud za situace, kdy je v českém právním řádu jediným důsledkem porušení principu čestnosti a poctivosti volební kampaně nezvolení kandidáta, měl jít tímto směrem. Bylo by to sice velmi tvrdé a nespravedlivé vůči kandidátovi, který se na zmíněné negativní volební kampani vůbec nepodílel, ale na druhé straně by Ústavní soud dal najevo, že flagrantní porušování pravidel čestnosti a poctivosti volební kampaně nebude do budoucna tolerovat. Zároveň by to přimělo zákonodárce k vhodnější zákonné úpravě volebního procesu. Čestnost a poctivost volební kampaně by měla být v zájmu a ku prospěchu všech subjektů účastnících se volebního klání. Celý volební proces, tj. volební kampaň i vlastní volby, lze považovat za základ demokratického uspořádání společnosti. Volby nejsou jen způsobem, kterým kandidáti získávají svůj mandát, tj. příslušné postavení v hierarchii volených orgánů, ale jedná se zároveň o proces, ve kterém je realizována celá řada základních práv a svobod. Nelze rezignovat na ochranu tohoto procesu tolerováním nečestného a nepoctivého jednání či jeho relativizováním, protože to prohlubuje znechucení občanů politikou a přináší nebezpečí pro demokracii.

V této souvislosti považuji již za nadbytečné detailně zkoumat příčinnou souvislost mezi porušením čestnosti a poctivosti volební kampaně a výsledky voleb. Vycházím z textu § 87 odst. 2 a 4 volebního zákona, kde k podání návrhu na neplatnost voleb je aktivně legitimován subjekt uvedený v odstavci druhém, má-li za to, že byla

porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Vyhovět oprávněnému prostředku v konkrétním případě bylo, podle mého názoru, možné pouze za předpokladu, že by zmíněná porušení volebního zákona ovlivnit výsledky voleb v žádném případě nemohla.

Pravda, výsledkem voleb v konkrétním případě bylo zvolení senátora, ale volby do senátu jsou dvoukolové. Pokud byl v prvním kole rozdíl mezi druhým postupujícím do druhého kola voleb a třetím nepostupujícím, vůči kterému byla vedena negativní volební kampaň, pouhých 325 hlasů, lze uvažovat o tom, že negativní volební kampaň vedená proti nepostupujícímu kandidátovi, ovlivnila výsledky postupu do druhého kola. Kandidát, který takto nepostoupil, ztratil šanci bojovat ve druhém kole senátních voleb, kde se již rozhoduje jen mezi dvěma postupujícími kandidáty. Účast voličů, jejich chování, preference či jejich taktika se podstatně liší od kola prvního. Argumentace statistickými údaji či předvolebními průzkumy je do jisté míry spekulativní a jen dovršuje faktickou rezignaci na ochranu čestnosti a poctivosti volební kampaně ve shora naznačeném smyslu.

Ze všech shora uvedených důvodů zastávám stanovisko, že oprávněný prostředek navrhovatelky, o kterém rozhodoval Ústavní soud v řízení podle § 85 zákona č. 182/1993 Sb., měl být zamítnut.

---

## 2. Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivany Janů

Většinovému názoru pléna Ústavního soudu vytýkám zejména to, že ačkoliv ve svém věcném posouzení dospělo v mnoha směrech ke správnému skutkovému hodnocení, nevyvodilo z toho dle mého soudu správné právní závěry.

Jedná se o tato věcná zjištění:

1. Základní funkcí řízení o oprávněném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora je zajištění řádného provedení voleb.

Ústavní soud sice rozhoduje o oprávněném prostředku proti usnesení Nejvyššího správního soudu a Senátu, to však neznamená, že je vázán pouze mezemi § 87 odst. 3 až 5 volebního zákona. I v postavení konečné instance volebního soudnictví zůstává soudním orgánem ochrany ústavnosti a základním měřítkem jeho rozhodování jsou principy obsažené v ústavním pořádku a v zákoně o Ústavním soudu. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení, to je taková porušení ustanovení volebního předpisu, která by měla za následek automatické zrušení voleb. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat dopadem na výsledek voleb, a to podle principu proporcionality.

Tento proces je založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny, vyjádřené svobodným rozhodováním a respektující práva menšiny (čl. 6 Ústavy).

2. Volební kampaň je jedním z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb. Pokud zákon nezakazuje použít pro volební kampaň periodika obcí, pak platí, že je lze pro volební kampaň použít při zachování rovnosti přístupu volebních stran.

Povinnost zajistit rovný přístup pak plyne z čl. 21 odst. 3 Listiny.

V daném případě nešlo o to, zda měl Ing. Z. přístup do těchto médií, ale zda publikace zmíněných materiálů znamenala porušení pravidel volební kampaně, jak stanoví § 16 odst. 2 volebního zákona.

3. Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“.

Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Použití komunálních sdělovacích prostředků musí být pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.

Není sporu o tom, že tiskoviny vydávané jako obecní zpravodaje tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu. V pozici starosty musí kandidát dodržovat určitá pravidla, neboť v tomto postavení je úředníkem, a tudíž nemá obecně svobodu projevu jako obyčejní občané. Stručně řečeno nemůže své

pozice starosty využít pro svoji volební kampaň ani pro kampaň někoho jiného. Z předložených materiálů vyplývá, že agitace starostů proti Ing. Z., ať již přímá či nepřímá, nebyla v souladu s požadavky poctivého a čestného vedení volební kampaň (zejména zneužití anonymity), jak lze dovodit z § 16 odst. 2 volebního zákona.

S těmito vybranými tezemi většinového názoru pléna Ústavního soudu se ztotožňují, na jejich základě a v kontextu celého dokazování, které bylo před Ústavním soudem provedeno, dospívám k následujícím odlišným závěrům:

## I.

V § 16 odst. 2. volebního zákona se stanoví:

Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.

V posuzovaném případě je zjevné, že dotyčná vydání Uhřetěvského zpravodaje a Petrovického zpravodaje obsahují razantní negativní kampaň zaměřenou na poškození a diskreditaci jednoho z kandidátů voleb do Senátu. V obou případech jsou do této kampaně zapojeni představitelé veřejné moci, starosta J. C., který pracuje s anonymním dopisem tři roky starým (uveřejněným v témže zpravodaji) jako s adresnou, podepsanou a pravdivou informací. V druhém případě člen rady městské části Petrovic Ing. P. Ř. vede rozhovor s JUDr. M. Č. a čtenář se s překvapením dozvídá jaká je pravá tvář jednoho z kandidátů do Senátu. V obou případech se jedná o komunální periodika financovaná z obecních prostředků, vydaná bezprostředně před volbami, jedno z nich dokonce i ve zvýšeném nákladu.

Otázka, „kdo začal“ takovouto kampaň (kterou si klade většinový názor pléna), není dle mého názoru relevantní a nikoho a nic neomlouvá. Pokud by byly zásady čestnosti a poctivosti volební kampaně skutečně porušeny všemi zúčastněnými subjekty, nenastal by nějaký hypotetický stav rovnováhy, nýbrž by účinky takových nezákonností byly mnohem intenzivnější a volební výsledek ještě více deformován. Jinak řečeno, účinky nezákonného vedení volební kampaně se strany soutěžících volebních subjektů na deformaci výsledků voleb se „nekrátí“, „nevyrušují“, nýbrž „sčítají“. Nečestně a nepoctivě vedená volební kampaň může způsobit, kromě chtěného přesunu volebních preferencí, i podstatné ovlivnění voličské účasti, důležitého faktoru majícího vliv výsledky voleb.

## II.

Dalším bodem, ve kterém se neshodují s většinovým názorem pléna je jeho pojetí čestnosti a poctivosti ve volební kampani, což je vyjádřeno ve většinovém názoru pléna následovně: „Nelze tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů.“

Posvěcení dvojakosti morálky Ústavním soudem nepovažuji za šťastné. Slušnost a poctivost jsou dle mého soudu základem morálky, která je stejná ve všech oblastech života. Učíme se jí v rodině, měli bychom se v ní zdokonalovat ve škole a přenášíme ji jako dospělí do veřejného života. Morálka právo ve společnosti zakotvuje a v zájmu ochrany morálky mohou být při splnění dalších podmínek omezena mnohá základní práva jednotlivce. Připouštím, že je obtížné definovat oba pojmy pozitivně, ale téměř každý ví velice přesně, co je v určité situaci neslušné a nepoctivé, a to jak v soukromí, tak i ve veřejném životě.

## III.

Posledním bodem, ve kterém disentuji, je posouzení naplnění skutkové podstaty § 87 odst. 4 volebního zákona. V § 87 odst. 4 se uvádí: Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Je zřejmé, že jiné porušení voleb než takové, které mohlo ovlivnit výsledky voleb, nepovažuje zákonodárce za způsobitelné přivodit neplatnost voleb. Obligatorní podmínkou neplatnosti voleb je tedy podle tohoto ustanovení porušení ustanovení volebního zákona a současně skutečnost, že takové porušení volebního zákona mohlo způsobit ovlivnění výsledků voleb. Zákon přitom hovoří o možnosti ovlivnění výsledků voleb, nikoliv o tom, že k ovlivnění výsledků prokazatelně došlo. Tedy i pouhá možnost, že výsledky mohly být na základě konkrétního porušení zákona ovlivněny, je důvodem pro vyslovení neplatnosti voleb ve smyslu § 87 odst. 4 a § 88 odst. 2 volebního zákona. Princip proporcionality nepřipouští, aby se jednalo o čistě teoretickou možnost, ale o způsobitelnost ovlivnit výsledky voleb na základě konkrétního porušení volebního zákona a souvisejících okolností. Rozhodnutí soudu bude vždy vycházet z

konkrétních okolností dané věci, přičemž je třeba zkoumat jak porušení volebního zákona (v dané věci ustanovení týkající se volební kampaně), tak i zda je možné, aby takové porušení zákona mohlo způsobit, že by výsledky voleb byly odlišné, kdyby k porušení zákona nedošlo (zda by se tedy J. N. stal vítězem voleb). Mám tedy za to, že pokud výsledky voleb mohly být konkrétním porušením volebního zákona ovlivněny, není již, dle mého názoru, reálné dovodit s jakým výsledkem by proběhla volba v druhém kole, pokud by se jí zúčastnil spolu s J. N. jiný kandidát, který nepostoupil do druhého kola rozdílem malého počtu hlasů, což mohlo být způsobeno neférovou volební kampaní proti němu. Takovou povinnost zákon volebnímu soudu ani neukládá. Formulace zákona je v tomto smyslu logická, neboť v případě voleb nelze vždy s určitostí dovodit, čím byly volební výsledky dány a na základě jakých úvah při hlasování voliči svůj hlas určitému kandidátovi odevzdali a čím byli či nebyli ovlivněni. Takové skutečnosti jsou neověřitelné, tedy jen spekulativní.

Shora uvedené platí tím spíše, že volby do Senátu se konají na základě dvoukolového většinového volebního systému. V prvním kole může každý volič dát svůj hlas kandidátu, kterého preferuje. Do druhého kola postupují již pouze dva z neúspěšnějších kandidátů. Ve druhém kole se již nezanedbatelná část voličů rozhoduje mezi dvěma kandidáty, které v prvním kole nevolili, případně se druhého kola vůbec nezúčastní. Při volbách do Senátu není dle dosavadních výsledků výjimečným jevem, že vítěz 1. kola je posléze poražen druhým kandidátem, který je pro voliče přijatelnější, kompromisní, resp. méně nepřijatelný. (Obdobný zobecňující závěr ze zahraniční zkušenosti s dvoukolovým většinovým systémem podává např. Sartori G.: Srovnávací ústavní inženýrství, nakl. SLON, Praha 2001, str. 75 a násl.). Pro tento efekt hovoří i, v námi řešeném případě, značný nárůst podpory pro kandidáta P. J. v druhém kole voleb oproti kolu prvnímu, kdy J. N. zvítězil mnohem razantněji. Z těchto důvodů nelze naprosto předjímat výsledek 2. kola odkazem na dlouhodobé rozložení podpory politickým stranám elektorátu. Nelze rovněž argumentovat použitím statistik a předvolebních průzkumů, provedených před 1. kolem voleb. Většinový dvoukolový systém voleb do Senátu je zaměřen na osobnost kandidáta v nepoměrně větší míře než systém poměrného zastoupení, který je zaměřen na politické strany a jejich programy.

Pokud se ve většinovém stanovisku uvádí, že „rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdyby vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl zvolen jiný kandidát“, mám za to, že v projednávané věci právě o takový případ porušení volebního zákona, který mohl ovlivnit výsledky voleb, jde. Z těchto důvodů je nutno dle mého názoru považovat volby ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, za neplatné (jak konstatoval Nejvyšší správní soud). Z neplatných voleb nemůže dle logiky věci vyjít ani platně zvolený kandidát.

#### IV.

Z komparativního hlediska podporují můj názor závěry obsažené v rozhodnutích německých soudů, týkajících se volebních věcí. Např.: rozhodnutí Státního soudu v Brémách ze dne 7. 10. 1979 [BremStGHE 4, 111], který konstatoval povinnost státu (veřejné moci) zachovávat při volbách neutralitu. Otázkou jednání proti dobrým mravům se zabýval německý Spolkový ústavní soud v judikátu ze dne 8. února 2001 [BverfGe 103, 111], ze kterého vyplývá potvrzení kompetence volebního soudu prohlásit neplatnost voleb, pokud shledá porušení pravidel volební kampaně. Stejný přístup je prezentován ve známém judikátu Ústavního soudu v Hamburku č. 3/93 ze dne 3. 5. 1993.

#### V.

Závěrem je nutno zdůraznit, že základním úkolem Ústavního soudu je ochrana demokracie. Volby jsou procesem, ve kterém se demokracie v pravidelných intervalech obnovuje. Jsou procesem, kdy se lid (voličstvo) jako suverén, jako moc konstitutivní, dostává ke slovu, aby vytvořil novou vládnoucí většinu (moc konstituovanou), nebo obměnil stávající většinu nebo znovu potvrdil (dal nový mandát) dosavadní veřejné moci. Princip, že vláda většiny dbá ochrany práv menšin (čl. 6 Ústavy), vyjadřuje v období voleb situaci, kdy menšina musí mít reálnou možnost stát se většinou, pokud tak suverén-lid rozhodne. Princip přísné neutrality vládnoucí veřejné moci je proto základním požadavkem svobodných demokratických voleb, na kterých stojí právní stát.

Ze všech shora uvedených důvodů zastávám stanovisko, že opravný prostředek navrhovatelky, o kterém rozhodoval Ústavní soud v řízení podle § 85 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, měl být zamítnut.

---

### 3. Odlišné stanovisko soudce Miloslava Výborného

V posuzovaném případě bylo Ústavním soudem nadevší pochybnost zjištěno, že volební kampaň předcházející volbám do Senátu Parlamentu České republiky byla ve volebním obvodu č. 19 v Praze 11 vedena způsobem zcela nepřijatelným.

Obecní tiskoviny, jež byly předmětem dokazování, nezachovaly korektnost a neutralitu; agitace proti jednomu z kandidátů zcela se vymknula byť i jen minimálním standardům slušnosti. Ani ve volební kampani nemůže být dovoleno vše; hluboce nesouhlasím s tezí vyslovenou v odůvodnění nálezu, podle níž nelze tyto pojmy (rozumí se čestného a poctivého vedení volební kampaně) vykládat z hlediska obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů; právě naopak pouze s obecnou morálkou lze tyto pojmy poměřovat, neboť dle mého úsudku není možno připustit, že kromě obecné morálky platí ještě morálka předvolební, zřejmě poněkud benevolentnější. I boj o hlasy voličů má a musí mít svá pravidla; ta jsou stanovena v rovině ústavní i zákonné. Dokonce i kdyby volební zákon neobsahoval ustanovení § 16 odst. 2 o povinné poctivosti a čestnosti volební kampaně pojednávající, nic by to neměnilo na tom, že nepoctivá a nečestná kampaň (zajisté při naplnění závažné intenzity) by ve svém důsledku narušovala svobodu a objektivitu voleb.

Důležité také je, v jakých mediálních prostředcích – a kým financovaných – je volební kampaň vedena. Plně souhlasím s těmi závěry většinového stanoviska, podle nichž „O respektování rovnosti přístupu volebních stran do médií, která jsou vydávána veřejnoprávní korporací, není z hlediska čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny spor.“, že se zde ...musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“, neboť jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny, a že pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil, přičemž jiný postup by voličům mohl naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.

V posuzované věci bylo Ústavním soudem bezpečně zjištěno, že volební kampaň byla vedena v médiích vydávaných Místním úřadem Praha 10-Uhřetěves, městskou částí Praha-Petrovice a městskou částí Praha-Křeslice a že o rovnosti přístupu stran, resp. kandidátů pro volby do Senátu nemohlo být řeči. Uzavírá-li proto většinové stanovisko v odůvodnění nálezu tak, že tím byl narušen princip ústavně zakotvený čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (s čímž nemám důvod polemizovat), postačuje samo toto zjištění k závěru, že volební kampaň byla vedena nejen nezákonně (tj. nečestně a nepoctivě, což též většinové stanovisko ve shodě se stanoviskem s mým zdůrazňuje), nýbrž i protiústavně. Jedinou z toho vyvoditelnou konsekvencí mělo být zamítnutí opravného prostředku.

Pokud většinový právní názor argumentuje absencí byť i potenciální kauzality mezi obsahem uvedených obecních tiskovin a zvolením J. N., pak dle mého názoru bylo by možno úspěšně argumentovat i opačně. Úvahy, do jaké míry mohlo v projednávaném případě porušení volebního zákona ovlivnit výsledky voleb, lze v konkrétním případě vždy jen odhadnout. Většinové stanovisko vychází z měřítka tzv. dostatečně velké míry pravděpodobnosti a opírá se o statistické údaje, ze kterých údajně nevyplývá žádný logicky nebo statisticky doložitelný závěr o tom, že by se na výsledku voleb ve druhém kole při použití principu absolutní většiny něco mohlo změnit s velkou mírou pravděpodobnosti a že by J. N. nebyl zvolen senátorem. Dle mého názoru lze takto uvažovat jen s jistými výhradami, neboť předvolební průzkumy slouží k více či méně kvalifikovanému odhadu výsledku budoucích voleb a nelze jimi deliberovat přehmaty ve volební kampani; povolební statistické údaje jsou již výsledkem možného „zatemnění“ volebního výsledku v důsledku již zmíněné nezákonně a protiústavně vedené volební kampaně.

---

#### 4. Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Elišky Wagnerové

Ve svém odlišném stanovisku vycházím z následujících úvah:

1. Oprávněnost judicializace čistých politických procesů
2. Liberální ústavní demokracie versus demokracie bez přívlastků
3. Skutečné volby (genuine elections)

Ad 1.

Demokracii v právním smyslu je třeba vztahovat k „již existujícím právním normám, jiným normám a institucím“, které ovládají proces kolektivního rozhodování v demokratickém politickém společenství.

Judicializace této sféry vytváří možnost, „že ve jménu liberálního konstitucionalismu lze pomocí objektivního soudního přezkumu popřít nejdůležitější právo, kterým disponují občané v liberálních demokraciích, tj. právo participace na věcech veřejných“ (S. Issacharoff et Al., *The Law of Democracy*, 1998).

Existuje mnoho autorů a škol přesvědčených o tom, že soudnictví aplikující právo se má držet v uctivé vzdálenosti od čistých politických procesů, které by měly produkovat soudně nenapadnutelná řešení, a existuje stejné množství opačných teorií. Generální odpověď na toto dilemma není možná. I ti nejzarytější poučenci odpůrci judicializace totiž uznávají, že její rozsah a hloubka závisí na konkrétní historické zkušenosti (viz např. R. A. Miller, *Lords of Democracy: The Judicialization of „Pure Politics“ in the US and Germany*, 61 Wash. and Lee L. Rev. 587, Spring 2004). Dovozejí, že judicializace „ryzí politiky“ (termín je zjevnou narážkou na Kelsenovu ryzí právní nauku) je reakcí ústav na šok z předchozí diktatury, resp. je odpovědí na zneužití ryzích politických procesů předchozími politickými režimy. Tato zkušenost přispěla k rozpoznání a uznání ústavního principu nazývaného „militantní demokracie“ (streitbare Demokratie, viz např. rozhodnutí BVerfG z 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01), který je konceptem takové demokracie, jež je oprávněna, resp. povinna bránit samu sebe proti ohrožení, která jsou přítomna uvnitř jí samé. Politická vůle utvářená v politických procesech je proto přezkoumatelná soudy a v posledku Ústavním soudem.

Česká Ústava přejala tento koncept, jsouc tvořena na základě v podstatě obdobných zkušeností, z nichž vyrostl německý Základní zákon (Grundgesetz). Rovněž koncept českého Ústavního soudu, jehož samotné kompetence (zejména kontrola norem, ale i další, včetně kompetencí volebních) naznačují přijetí této doktríny.

#### Ad 2.

Definicí demokracie, jejíž nejvýraznější vnější manifestací jsou právě volby, je mnoho. Přesto od dob antiky je demokracie charakterizována jako vláda lidu, nacházející výraz právě ve volbách (a v referendech). Česká Ústava si však tuto simplicistní a formální podstatu demokracie (která, je-li praktikována bez dalšího, může ve formálně regulérních volbách vynést k moci rasisty, fašisty, hlasatele třídní nenávisti a jiné politické proudy popírající základní práva a svobody) neosvojila. Demokracii váže na materiálně chápanou právní státnost (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a základní práva a svobody staví pod ochranu soudní moci (čl. 4 Ústavy). Toto pojetí demokracie stvrdil ve své judikatuře i Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, Sbíрка rozhodnutí, svazek 1, nález č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.). Jinými slovy: Česká republika se přihlásila k demokracii s přívlastkem liberální, přesněji k ústavní liberální demokracii. K takové demokracii patří nejen formálně chápané volby, nýbrž volby, které musí dostát určitým minimálním požadavkům (viz níže), a dále vláda práva, dělba moci, respekt a ochrana základních práv a svobod. O tom, do jak hlubokých konfliktů se mohou dostat demokracie bez přívlastků ze strany jedné a ústavní liberální demokracie ze strany druhé, vypovídá působivě, neboť zdokumentovaně na zkušenostech z celého světa, F. Zakaria (*Budoucnost svobody*, Academia, Praha, 2004).

Svou odlišnost od většinového stanoviska zakládám právě na akcentu shora uvedených postulátů.

#### Ad 3.

Vycházím-li z toho, co bylo uvedeno, nemohu chápat jako skutečné volby (genuine elections) pouze proces, který bude podléhat zkoumání pouze z v rozsahu volebního aktu samotného, tedy bude zkoumáno pouze to, zda orgány kompetentní ověřit volby, popř. kompetentní rozhodnout o jejich platnosti, postupovaly v mezích a podle pravidel, které jim výslovně stanoví příslušná ústavní a zákonná ustanovení (což je způsob, který si osvojilo většinové stanovisko). Naopak dle mého názoru je třeba být i nedokonalou právní úpravu vykládat z pozic shora uvedených, z nichž vyplývají další v Ústavě imanentně přítomné, byť explicitně nevyslovené principy.

Za zcela zásadní tak považuji princip, podle kterého lze naprostou „ryzost“ voleb dovést jen za předpokladu, že vůle voličů se utváří bez usměrňování či návodů nebo ovlivňování veřejnou mocí. Tento princip chápu jako jeden ze základních strukturálních principů české Ústavy. Všechny státní orgány vzešlé z voleb musí být až výsledkem skutečně autentické vůle členů občanské společnosti, tedy voličů, nikoliv produktem procesu, který byl veřejnou mocí manipulován, bez ohledu na to, zda úspěšně či méně úspěšně. Nerespektování tohoto principu dovedené k dokonalosti (lépe řečeno k perverzi) vedlo k volebním výsledkům, s nimiž jsme byli konfrontováni před rokem 1989.

Není sporu o tom, že ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, došlo k ingerenci veřejné moci do volebního procesu. Tato ingerence byla dvojí. Ústavně nepřijatelné, avšak prosté formy se dopustil Křeslický zpravodaj č. 2, který

obsahoval volební agitaci ve prospěch A. Z., byť byl vydán za pomoci finančních prostředků nasbíraných právě za tímto účelem (viz titulní stranu tohoto periodika). Obecní tiskoviny, a to Uhříněveský zpravodaj č. 10/2004 a mimořádné číslo Petrovického zpravodaje, který vyšel dne 3. 11. 2004 (obě periodika financovaná z veřejných prostředků), se však dopustily mnohem intenzivnějšího zásahu veřejné moci do volebního procesu tím, že velmi hrubým difamačním způsobem (zveřejnění anonymu v kontextu s úvodníkem starosty Uhříněvsi, resp. rozhovorem člena obecní rady s JUDr. Červenkou spolu s difamačním hodnocením A. Z. v Petrovickém zpravodaji) likvidovaly, nebo se o to alespoň pokusily, senátorského kandidáta rivalitní politické strany.

Z uvedeného činím závěr: u prosté volební agitace provedené zneužitím tiskoviny obce, vydané ovšem za peníze vysbírané za tímto účelem, lze uvažovat o jednání, které se sice pohybuje ultra vires ve vztahu ke kompetencím obce, a které závažně porušuje ryze volebního procesu. Přesto lze při poměřování této vady z jedné strany a důležitosti voleb samotných ze strany druhé dospět k závěru, že tato vada nemusí mít za následek neplatnost volby. To proto, že intenzita takového porušení se dotýká strukturálního principu Ústavy (viz shora), avšak neprolamuje ústavní principy materiální (viz níže). Takovýto defekt by mohl být v budoucnu řešitelný sankcí, kterou by měl volební zákon předvídat, jak uvádí stanovisko většiny ve výzvě k zákonodárci, s níž se zcela ztotožňuji. Tentýž závěr však nemohu dovodit ve druhém případě porušení volebního procesu.

Difamace jednotlivce, již se dopustí veřejná moc za použití veřejných prostředků (veřejná tiskovina) a veřejných finančních prostředků, pro mne představuje doslova zneužití veřejné moci za účelem ústavně zcela nepřijatelným (zeslabení volebních šancí politického protivníka útokem na jeho důstojnost), které v mých očích vede k absenci „ryzosti“ volebního procesu tak, že jej již nelze označit za skutečné volby. Moje (a doufám, že nejen moje) historická paměť, jakož i zkušenosti ze současnosti, mi nedovolují tolerovat takovéto excesy veřejné moci, neboť zde již nejde jen o prosté jednání ultra vires. Ve vztahu k jednotlivci může potenciálně jít o jednání zcela likvidační, cestou zneužití veřejné moci. V takových případech se mi jeví občanskoprávní žaloba na ochranu osobnosti prostředkem zcela nedostatečným, nehledě na to, že nepřijatelnost takového jednání má dosah, který významně přesahuje zájmy jednotlivce, a neváhám říci, že takové jednání veřejné moci „rozleptává“ samotné základy našeho ústavního a politického systému. Ústavně normativně je tento systém založen na respektu veřejné moci k důstojnosti jednotlivce a žádný průlom do tohoto základního materiálního ústavního principu nelze tolerovat, neboť jde o zásah do samotných základních náležitostí demokratického právního státu nahlíženého materiálně (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

Jinými slovy: difamace kandidáta nebo politické strany veřejnou mocí ve volební kampani zbavuje volby samotné přívlastku „skutečné“. Takový proces, halící se formálně do hávu voleb, není ústavně materiálně vzato volbou, a proto je třeba formální volby prohlásit za neplatné, jak správně učinil Nejvyšší správní soud.

## Závěr

S většinovým stanoviskem nemohu souhlasit i v dalších směrech. Především považuji za zavádějící a neplodnou metodu zkoumání příčinné souvislosti mezi porušením zákona a výsledkem voleb. Neztotožňuji se s konstatováním o tom, že zákon buď porušen je, anebo není, tj., že intenzita porušení normativního rámce volebního procesu je irelevantní. Naopak mám za to, že Ústavní soud by měl vždy zkoumat, zda to které porušení volebního procesu ještě umožní označit volby za volby skutečné, a které již nikoliv, a tomuto zjištění pak podřídít svůj výrok. Zkoumání příčinné souvislosti mezi porušením zákona a Ústavy a výsledkem voleb bez ohledu na to, jak hluboce zjištěný zásah míří do ústavních základů státu, se bude vždy pohybovat v rovině nedoložitelných spekulací. Závěry, které většina učinila z materiálů Státní volební komise jsou v mých očích nepřesvědčivé. Nepřesvědčivost dokazuje vítězství Jaromíra Štětiny ve volebním obvodu č. 22, který ve druhém kole téměř zdvojnásobil počet pro sebe odevzdaných hlasů, ačkoliv Strana zelených, podobně jako KDU-ČSL, není v pražských volebních obvodech favoritem. Tento příklad dokumentuje, že většinou zvolená metoda při řešení této kauzy není vhodná a oproti tomu shora naznačená metoda výkladu toho, co z hlediska Ústavy ještě lze považovat za skutečné volby (tj. ústavní hodnocení intenzity zásahu), je postupem, který lze od Ústavního soudu očekávat, neboť jím vykládá, resp. konkretizuje Ústavu a ústavní pořádek.

Většinové stanovisko dále v mých očích dostatečně nereflektuje účel soudní kontroly politického procesu, jakým jsou volby, tak jak jsem jej nastínila výše. Zřejmě proto, že vychází z nesprávného východiska, podle něhož volby mají být projevem ústavní maximy, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Toto opakované konstatování však pomíjí ústavně klasické (Sieyésovo) dělení moci na moc konstitutivní, která skutečně náleží výhradně lidu (lid je zdrojem moci), a všechny instituce včetně Ústavního soudu se před ní sklání, a moc konstituovanou, která je vykonávána již v rámci Ústavy. Volby jako prostředek stanovený Ústavou jsou samozřejmě výkonem moci konstituované [viz např. V. Klokočka, Ústavní systémy evropských států, Linde,

Praha, 1996, s. 102: „I při výkonu volebního práva (...) se soubor občanů – voličů – pohybuje uvnitř (...) moci konstituované. I v tomto případě je lid vykonavatelem moci.“, dále např. Ústava SRN v čl. 20 mimo jiné stanoví, že veškerá státní moc vychází z lidu (charakteristika moci konstitutivní) a je lidem vykonávána volbami a hlasováním a prostřednictvím orgánů zákonodárství, výkonné moci a soudnictví (moc konstituovaná), a další bohatá zahraniční literatura]. A je to právě Ústavní soud, kdo je povolán skrze své kompetence k přezkoumávání aktů a procesů moci konstituované, lhostejno, kdo je činí. Tuto povinnost Ústavní soud má i v tom případě, kdy je konstituovaná moc vykonávána voliči (tedy rozhodně nikoliv lidem) ve volbách. I v tomto případě se Ústavní soud nemůže zprostit povinnosti zjišťovat, zda byla konstituovaná moc vykonána ústavně konformním způsobem, resp. v ústavně konformním procesu.

Jinými slovy (dovolím si parafrázovat K. Theina, MFD 8. 1. 2005, E-III): volební zákon (ostatně jako každý zákon) je text s jediným zněním a nekonečně mnoha způsoby jak toto znění obcházet. Prostředím Ústavy je demokracie, jako vysmívaná a zneužívaná mnohost na stálém pokraji dysfunkce. Přispívat k funkčnosti ústavní liberální demokracie je úkol hodný Ústavního soudu.