

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Nykodýma a soudců Stanislava Balíka a Dagmar Lastovecké mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení o ústavní stížnosti stěžovatele Ing. P. P., zastoupeného JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem v Praze 7, pplk. Sochora 4, směřující proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 26 věty druhé, § 48, § 49 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, § 51 a přílohy č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

Stěžovatel se s odvoláním na porušení práv zaručených čl. 18 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), a čl. 21 odst. 3, čl. 22 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") domáhá zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zároveň navrhuje zrušit označená ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o volbách"), která jsou podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem.

Napadeným usnesením Nejvyšší správní soud dílem zamítl (v části týkající se kandidátů zvolených v Libereckém volebním kraji) a dílem odmítl (v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích) návrh stěžovatele na vyslovení neplatnosti volby poslanců zvolených do Parlamentu České republiky v Libereckém kraji, resp. v rámci celé republiky.

V odůvodnění nejprve vyložil, že podle ustanovení § 87 zákona o volbách se nelze domáhat neplatnosti voleb jako takových, nýbrž je možno pouze podat návrh na neplatnost volby kandidáta, a to jak jednoho, tak i více kandidátů. Předmětný zákon přitom rozlišuje dvojí aktivní legitimaci k podání návrhu; občan může návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl tento občan vykonávat svoje aktivní volební právo. Politická strana je aktivně legitimována k podání návrhu vůči všem kandidátům, kteří byli zvoleni v krajích, kde byla její kandidátní listina zaregistrována. Z toho Nejvyšší správní soud dovodil, že podaný návrh je věcně projednatelný toliko ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji, v němž je stěžovatel zapsán do stálého seznamu voličů. Ve zbývajících částech (tedy ve vztahu ke kandidátům z ostatních třinácti volebních krajů) Nejvyšší správní soud návrh odmítl jako podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního].

Část návrhu, týkající se zneplatnění volby kandidátů v rámci Libereckého kraje, Nejvyšší správní soud uvedl konstatováním, že takový návrh lze shledat důvodným pouze tehdy, zjistí-li soud porušení pravidel stanovených zákonem o volbách, a to takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby příslušného kandidáta. Zároveň se musí jednat o porušení řešitelné v rámci kandidátní listiny jedné politické strany, anebo i napříč stranami, bude-li se jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků. Nepřípadá tedy v úvahu rozhodnutí o neplatnosti volby všech zvolených poslanců v kraji, neboť zákon o volbách vůbec nepočítá s možností vypsání nových voleb do Poslanecké sněmovny pouze v jednom kraji v důsledku rozhodnutí o neplatnosti volby všech zde zvolených poslanců.

Dále se již zabýval vlastní argumentací stěžovatele.

Ten brojil především proti některým z aplikovaných ustanovení zákona o volbách a namítal jejich protiústavnost. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že takovému návrhu nemohl vyhovět za žádných okolností, neboť je

zákonem vázán. Mohl jej proto leda zamítnout, anebo řízení o něm přerušit a předložit věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR Ústavnímu soudu. K tomu by ovšem bylo třeba učinit "závěr", tedy dosáhnout vnitřního přesvědčení o neústavnosti označených ustanovení zákona o volbách. Argumenty stěžovatele sice považoval Nejvyšší správní soud za přesvědčivé a efekt aplikovaných ustanovení zákona o volbách za stojící na samotné hranici principu poměrného zastoupení a principu rovnosti, zároveň ale nemohl pominout, že v rámci volebního systému musí být zohledněna řada vedle sebe stojících zájmů. Provedl pak v odůvodnění rozbor jednotlivých "napadených" ustanovení zákona o volbách; zabýval se tedy námitkami směřujícími proti počtu a velikosti volebních krajů, proti používání D'Hondtova volební formule, proti úpravě postupu politických stran a jejich koalic do skutnic, a proti způsobu určování počtu poslanců v jednotlivých volebních krajích. K závěru o neústavnosti označených částí zákona však nedospěl; pouze ohledně vhodnosti rozdělení volebních krajů vyslovil, že sdílí pochybnosti stěžovatele, což ale pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nestačí.

Opodstatněnými nebyly shledány ani námitky stěžovatele, že byl během volební kampaně poškozen zveřejněním nepravdivých informací o své osobě. Soud upozornil, že kampaň je vždy vedena pozitivním i negativním směrem a zveřejňování informací o svých kandidátech a programu i o kandidátech a programu je zásadně kryto svobodou projevu a právem na informace dle čl. 17 Listiny, jakož i ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny). Úkolem volebního soudnictví není vytvářet alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, jako je žaloba na ochranu osobnosti, přestupkové řízení či trestní stíhání, ale vyhodnocovat, zda objektivně seznatelnou protizákonností nebyla volební soutěž narušena způsobem zpochybňujícím její výsledek. V daném případě podle Nejvyššího správního soudu svoboda politické soutěže porušena nebyla. Stěžovatel měl dostatek prostoru na zveřejněné informace přiměřeným způsobem reagovat, a voliči tak zůstala zachována možnost svobodného přístupu k různým informacím a názorům, mezi nimiž si mohl vybrat.

Pokud stěžovatel zpochybňoval samotný akt hlasování, činil tak pouze v obecné rovině. Konkrétní skutečnosti a tvrzení o manipulacích při hlasování nedoplnil ani k příslušné výzvě soudu. Důvodnost takových námitek proto neměl Nejvyšší správní soud možnost ani prověřit.

Stěžovatel s vyslovenými závěry nesouhlasí. Je přesvědčen, že při volbách nebyla dodržena zásada poměrného zastoupení. Postup přidělování mandátů jednotlivým kandidátům byl proveden na základě deformovaných principů s důsledkem extrémní nerovnosti voličských hlasů. Do procedury sčítání hlasů vnesl zákon o volbách v rozporu s ústavou prvky většinového zastoupení. Stěžovatel v této souvislosti připomněl nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, kde Ústavní soud vyložil principy poměrného zastoupení, jakož i únosnou míru jejich deformace v zájmu účelné integrace. Mají-li dle stěžovatele v některých volebních krajích volební hlasy téměř 50% váhu oproti jiným volebním krajům, narušuje to rovnost volebního práva. Pokud již dříve Ústavní soud zrušil část zákona o volbách s tím, že 35 volebních krajů by spolu s použitím navrhované metody přepočtu hlasů voličů na mandát vedlo k porušení principu rovnosti hlasů, nemůže se ani nyní spokojit s nespravedlností zákona o volbách jen proto, že porušení rovnosti se týká pouze dvou volebních krajů. Zmiňuje dále nálezy sp. zn. III. ÚS 429/2000 Sb. ("...jestliže v systému poměrného zastoupení se stává irelevantní vůle voličů ... vypovídá tato skutečnost o zpochybnění vůle samotného suveréna ..."), který poukazuje na tytéž nedostatky, jaké nyní namítá stěžovatel. Konečně stěžovatel předkládá k úvaze Ústavního soudu závěr napadeného rozsudku, podle něhož nepřipadá v úvahu rozhodnout o neplatnosti volby všech kandidátů ve volebním kraji, když v důsledku takového rozhodnutí by bylo nutné vypsat nové volby v tomto kraji, s čímž ovšem stávající právní úprava nepočítá. Stěžovatel z tohoto závěru dovozuje, že Nejvyšší správní soud jeho návrhu nevyhověl pouze proto, že neexistuje právní nástroj, jak se v případě úspěchu ve věci domoci nápravy nezákonného stavu.

Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, a aniž by s ohledem na povahu stížnostní argumentace činil další procesní úkony, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná. Danou věc rozhodoval v senátu, neboť nešlo o věc svěřenou dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), plénu Ústavního soudu, ani o věc, kterou by si dle rozvrhu práce plénum k rozhodování atahovalo (shodně usnesení sp. zn. Pl. ÚS 76/06).

Dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Podle § 74 zákona o Ústavním soudu může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v

rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis [srov. článek 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu].

Podstatou argumentace projednávané ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele s tím, že Nejvyšší správní soud nevyhověl jeho návrhu a nepostupoval ohledně označených ustanovení volebního zákona podle článku 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a zároveň výhrady proti právní úpravě samotné.

Pokud jde o postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nelze se stěžovatelem souhlasit. Uvedený článek vychází z principu koncentrované ochrany ústavnosti a spolu s dalšími ustanoveními (článek 4, článek 83 a násl. Ústavy) definuje vzájemný vztah obecných soudů a soudu Ústavního. Základní význam tohoto ustanovení spočívá jednak v tom, že rozhodování o ústavní konformitě příslušného zákona svěřuje výhradně Ústavnímu soudu (viz článek 95 odst. 1 Ústavy a contrario), jednak vyjadřuje právo, a zároveň povinnost obecného soudu obrátit se o pomoc k Ústavnímu soudu v okamžiku, kdy je přesvědčen, že určitý zákon pro výše uvedený rozpor nelze aplikovat. Jak již Ústavní soud konstatoval mimo jiné v nálezu sp. zn. I. ÚS 30/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, č. 26) a v nálezu sp. zn. II. ÚS 87/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 5, č. 66), nezakládá ustanovení článku 95 odst. 2 Ústavy subjektivní veřejné právo, nýbrž je jen jednou z institucionálních záruk ochrany ústavnosti a složkou právního státu. Nejvyšší správní soud je při svém rozhodování nezávislý a má samozřejmě možnost k závěru podle článku 95 odst. 2 Ústavy nedospět. Jeho povinností ovšem je, byl-li takový návrh účastníkem vznesen, o něm rozhodnout nebo jinak své stanovisko k tvrzenému rozporu vyjádřit.

V projednávaném případě obecný soud z takto vymezeného rámce v žádném případě nevykročil, s argumentací stěžovatele se náležitě vypořádal a své závěry obsírně a logicky odůvodnil. Lze jen přisvědčit vyjádření Nejvyššího správního soudu, že úkolem obecného soudu z hlediska článku 95 odst. 2 Ústavy není hodnocení vhodnosti právní úpravy, ale toliko zvážení její ústavní konformity. Jedině odůvodněné vnitřní přesvědčení obecného soudu o rozporu aplikovaného zákona s předpisem ústavní právní síly je s to vyvolat překážku v řízení, kterou svým rozhodnutím odstraní Ústavní soud. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ač lze sdílet pochyby navrhovatele o vhodnosti platného znění volebního zákona, nelze sdílet jeho přesvědčení o protiústavnosti označených ustanovení. Tento závěr srozumitelně a logicky rozvedl. Za této situace, kdy Nejvyššímu správnímu soudu chybělo odůvodněné přesvědčení o rozporu ve smyslu citovaného článku Ústavy výše uvedené intenzity, bylo by naopak porušením příslušného ustanovení zákona [§ 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], pokud by přesto řízení zastavil a domáhal se rozhodnutí Ústavního soudu (srov. i článek 2 odst. 3 Ústavy).

Vlastní otázkou ústavní konformity vymezení volebních krajů a procedury sčítání hlasů, zakotvených v ustanovení § 26 věty druhé a § 48 až § 51 volebního zákona, se Ústavní soud v minulosti již opakovaně zabýval. Stěžejní význam v tomto směru má nálezn sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Ústavní soud v něm označil za rozpornou s článkem 18 odst. 1 Ústavy takovou koncentraci integračních prvků ve volebním předpise, jež by ve svém souhrnu produkovala účinky systému většinového. Tak tomu bylo v případě nálezem Ústavního soudu zrušených ustanovení volebního zákona ve znění jeho novely z roku 2000. Změny volebního zákona provedené zákonem č. 204/2000 Sb. totiž byly s to umožnit sestavení nekoaliční „jednobarevné“ většinové vlády i v případech, kdy by vítězná politická strana získala jen něco více než 30 % hlasů. Naopak integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu. Kontrast mezi právní úpravou zrušenou uvedeným nálezem a stávající napadenou podobou zákona o volbách tento závěr potvrzuje. Jinak ohledně jednotlivých institutů zákona o volbách, která stěžovatel napadá, odkazuje Ústavní soud na výstižné a vyčerpávající odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č. l. 60 až 62). Pokud jde o návrh na zrušení přílohy č. 2 zákona o volbách, který se objevuje teprve v ústavní stížnosti, zde Ústavní soud postrádá jakoukoliv subjektivní vazbu na základní práva stěžovatele.

K aspektům rovnosti volebního práva se již Ústavní soud vyjadřoval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 7, č. 37, 88/1997 Sb.). Ústavní soud konstatoval, že jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné. Ústavnímu soudu nezbyvá než připomenout, že cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů, nýbrž především vytvoření funkčního a akceschopného parlamentního systému. Tento závěr lze vztáhnout i na argumentaci stěžovatele, jak ostatně v napadeném rozhodnutí učinil i Nejvyšší správní soud.

Za dané situace Ústavní soud v projednávané věci neshledal, že by napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vybočilo z mezí ústavnosti a že by jím došlo porušení základních práv stěžovatele, a proto podanou ústavní stížnost podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Protože senát Ústavního soudu odmítl ústavní stížnost, musel odmítnout dle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu taktéž návrh na zrušení označených ustanovení zákona o volbách, neboť návrh na zrušení části právního předpisu, spojený s touto stížností dle § 74 zákona o Ústavním soudu, musí sledovat osud ústavní stížnosti samotné. Je-li ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost odmítána, pak tím odpadá základní předpoklad pro projednání návrhu s ní spojeného.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 14. května 2008

Jiří Nykodým
předseda senátu