

Ústavní soud rozhodl dne 18. února 1999 v senátu ve věci navrhovatelky ODS, zastoupené advokátem Doc. JUDr. A. G., CSc., účastníků řízení - Nejvyššího soudu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, vedlejších účastníků - JUDr. D. L., zastoupené Doc. JUDr. A. G., CSc., a ČSSD, zastoupené advokátem JUDr. Z. K., PhDr., o opravném prostředku proti rozhodnutí Senátu Parlamentu České republiky ze dne 16.12.1998 a Mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky č. 18, ze dne 15.12.1998, ve věci ověření volby senátorky JUDr. D. L., a proti usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 3.12.1998, sp. zn. 11 Zp 54/98, takto:

JUDr. D. L. byla ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 13. - 14.11.1998 a 20. - 21.11.1998 ve volebním obvodu č. 58 Brno - město, platně zvolena senátorkou.

Odůvodnění

I.

V záhlaví označeným usnesením Nejvyšší soud ČR rozhodl, že "volba senátora ve volebním obvodu č. 58 Brno-město ve volbách do Senátu Parlamentu ČR konaných ve dnech 20. - 21. 11. 1998 je neplatná a JUDr. D. L. nelze vydat osvědčení o zvolení za senátora".

V odůvodnění usnesení Nejvyšší soud ČR uvedl, že při rozhodování o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení senátorem podle ustanovení § 88 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen "volební zákon"), a na základě ustanovení § 200n občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.") posuzuje, "zda byl dodržen zákonem předepsaný postup voleb a zjištění jejich výsledků". Soudní přezkum se uskutečňuje v řízení, jež je svou povahou zvláštním druhem občanského soudního řízení sporného, a navrhovatel je proto povinen označit důkazy k prokázání svých tvrzení. Navrhovatelka (ČSSD) v souzené věci jako důkazy porušení volebního zákona označila pět příkladů:

1. V první den druhého kola voleb (20.11.1998) deník LN na první straně uveřejnil článek s titulkem "Brněnská primátorka L. má šanci stát se předsedkyní Senátu". Stejného dne tentýž deník publikoval předvolební průzkum, v němž za jednoznačnou favoritku označil D. L.

2. Dne 21.11.1998 tentýž deník uveřejnil v článku "Komise jednaly o kampani" část s podtitulkem "Kandidát ČSSD B. jednal nemorálně".

3. JUDr. D. L. prý v rámci prvního kola senátních voleb měla přístup do obvodní volební komise, a to ještě před podepsáním příslušného protokolu o skončení její práce.

4. Dne 20.11.1998, tj. v průběhu prvního dne voleb, bylo umožněno D. L. vystoupit v televizním zpravodajském pořadu Jihomoravský večerník, kde se údajně vyjadřovala a hodnotila svoji volební kampaň.

5. Volební materiály JUDr. L. prý byly distribuovány na území městské části Brno-jih (v oblasti Komárova) ještě druhý den voleb, tj. dne 21.11.1998, dopoledne.

V této souvislosti Nejvyšší soud ČR poukázal zejména na ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle něhož 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. Podle odst. 5 tohoto ustanovení je především zakázána volební agitace pro politické strany, koalice a kandidáty v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb. Současně je zakázáno zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění "s tím, že ty mohou být zveřejněny nejpozději do sedmého dne přede dnem voleb".

Článek "Brněnská primátorka L. má šanci stát se předsedkyní Senátu", otištěný v deníku LN dne 20.11.1998, podle názoru Nejvyššího soudu ČR skutečně čtenářům "implantuje názor, že jasným favoritem senátních voleb ve volebním obvodu č. 58 je JUDr. D. L." Tento závěr je prý zvýrazněn citací názorů sociologa na to, nakolik je tato kandidátka přijatelná pro skupinu levicových voličů, "z něhož plyne", že by mohla získat i jejich podporu. V témže vydání LN je uveden tip na eventuálního vítěze voleb s výslovnou poznámkou, že noviny vycházely z předvolebních sociologických výzkumů.

Tato skutečnost je podle názoru Nejvyššího soudu ČR v rozporu s ustanovením § 16 odst. 5 volebního zákona, zakazujícího volební agitaci pro strany, koalice a kandidáty, nikoliv stranám, koalicím a kandidátům. Tento zákaz se vztahuje na všechny subjekty, jež mohou do volební kampaně formou volební agitace zasáhnout. Z hlediska míry a závažnosti porušení volebního zákona je prý samozřejmě významná skutečnost, zda k tomuto porušení došlo aktivní činností kandidáta, popř. jeho strany nebo jiného subjektu bez jeho vědomí. V případě ojedinělých méně významných zásahů třetích subjektů do volebního boje by se zřejmě nejednalo o takové porušení zákona, jež by mělo za následek neplatnost voleb. Nicméně pokud se takového zásahu dopustí hromadné sdělovací prostředky (celostátní deník, považovaný za "důvěryhodný" a celoplošná veřejnoprávní televize), je "otázka jakéhosi zavinění nebo účasti kandidáta na takové volební agitaci v těchto případech irelevantní". Povinnost v zákonem vymezené době zdržet se volební agitace prý přitom nelze považovat za zásah do svobody slova a práva na informace, neboť je v zájmu svobodného rozhodování voličů těsně před volbami a ve volbách, aby si měli možnost své rozhodnutí v klidu zvážit. Rovněž nelze obcházet absolutní zákaz zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění po stanovenou dobu tak, jak to učinil deník LN, neboť by to zpochybňovalo samotný jeho smysl.

Porušení citovaného ustanovení shledal Nejvyšší soud ČR rovněž v článku deníku LN ze dne 21.11.1998, v němž je výrazný mezititulek "Kandidát ČSSD B. jednal nemorálně", neboť se prý také

jednalo o volební agitaci. V té době totiž proti sobě stáli dva kandidáti, z nichž jeden byl označen za člověka, který jednal nemorálně, přestože toto tvrzení nebylo ničím prokázáno, neboť obvodní volební komisi nebylo zjištěno, kdo byl distributorem tiskovin, preferujících kandidáta V. B. a celá záležitost byla toliko označena za morálně odsouzeníhodnou. V rozporu s tím však deník LN naznačuje, že distributorem nebo iniciátorem této akce byl V. B. Publikace tohoto článku deníkem LN prý tedy navíc porušila ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle něhož má volební kampaň probíhat čestně a poctivě a o politických stranách, koalicích nebo kandidátech nemají být zveřejňovány nepravdivé údaje.

K odvysílání pořadu ČT "Jihomoravský večerník" dne 20.11.1998 v podvečerních hodinách - v němž byl prezentován šot, zabývající se průběhem voleb a zejména tím, že se v zákonem chráněné době objevily letáky, agitující pro V. B. a zaměřené proti D. L. - Nejvyšší soud ČR uvedl, že v tomto šotu vystoupila D. L., která v něm řekla, že s takovým způsobem kampaně nesouhlasí, že je určen na její diskreditaci a ona sama takovým způsobem volební kampaň nevedla. Tím se však podle názoru Nejvyššího soudu objektivně dopustila volební agitace. Navíc celkové zaměření předmětného šotu vyznělo jednoznačně nepříznivě pro V. B., takže D. L. favorizovalo. Tím prý bylo rovněž porušeno ustanovení § 16 odst. 2 a odst. 5 volebního zákona.

Přestože tedy podle názoru Nejvyššího soudu ČR "není diskuse" o tom, že D. L. subjektivně porušení pravidel volebního boje - s výjimkou předmětného televizního vystoupení - nezpůsobila (a není důkazu o tom, že by uvedené články a televizní pořad inspirovala), vychází volební zákon z toho, že má být objektivně dodržován a v případě, že dodržován není, "může to mít, pokud někdo tento nedostatek napadne, pouze jediný důsledek - neplatnost voleb". Také sdělovací prostředky jsou povinny dodržovat zákon a pokud jej porušují, mají za to nést odpovědnost, a to i trestně právní.

K námitce ohledně údajného zásahu D. L. do práce obvodní volební komise č. 58 Nejvyšší soud ČR uvedl, že tato okolnost nebyla nijak prokázána. K bodu stížnosti, týkajícího se distribuce volebních materiálů D. L. ještě ve druhý den voleb, Nejvyšší soud ČR konstatoval, že pokud by tomu tak skutečně bylo, mohlo by se jednat o porušení volebního zákona, nicméně "vzhledem k výše uvedeným závěrům a krátkosti času, který má Nejvyšší soud ČR k dispozici pro rozhodování již nepovažoval za účelné se touto otázkou zabývat."

Mandátový a imunitní výbor Senátu Parlamentu České republiky v usnesení č. 18 ze dne 15.12.1998 k ověření platnosti volby senátorů konstatoval, "že nemohl ověřit mandát za volební obvod č. 58 Brno-město s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší soud ČR rozhodl, že volba v tomto obvodu je neplatná a JUDr. D. L. nelze vydat osvědčení o zvolení za senátora".

Senát Parlamentu České republiky usnesením ze dne 16.12.1998 vzal citovanou zprávu Mandátového a imunitního výboru na vědomí.

II.

Proti rozhodnutí o neověření mandátu senátora (Dr. D. L.) podala navrhovatelka opravný prostředek. V něm zejména uvedla, že Nejvyšší soud ČR nerozhoduje ve věci ověření mandátu senátora a proto opravný prostředek proti jeho rozhodnutí podle ustanovení § 85 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), není možný. Nicméně vzhledem k tomu, že Nejvyšší soud ČR o neplatnosti volby JUDr. L. rozhodl - údajně bez zákonného podkladu - má v dané věci postavení účastníka řízení.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 volebního zákona je možno podat toliko stížnost proti vydání osvědčení o zvolení senátorem a Nejvyšší soud ČR má toliko rozhodnout ve smyslu ustanovení § 200n o. s. ř. Z citovaných ustanovení prý však nevyplývá, že by Nejvyšší soud ČR měl rozhodovat o platnosti nebo neplatnosti volby. To nemůže zhojit ani dikce ustanovení § 79 volebního zákona, podle něhož prezident republiky vyhlásí dodatečné volby, nedošlo-li ve volebním obvodu ke zvolení senátora z důvodu usnesení soudu o neplatnosti volby. Toto ustanovení prý nemůže tvořit právní podklad pro rozhodnutí soudu a Nejvyšší soud ČR se ho ostatně ani nedovolával. Navrhovatelka se proto domnívá, že v napadeném usnesení měl Nejvyšší soud ČR pouze vyslovit, že stížnost proti vydání osvědčení o zvolení je oprávněná. Protože tak neučinil, překročil tím prý zákonem stanovený rozsah soudního přezkumu ve smyslu čl. 20 Ústavy.

Navrhovatelka dále uvádí, že volební zákon nespojuje porušení povinností, stanovených v ustanovení § 16, se sankcí neplatnosti volby. Platnost nebo neplatnost volby prý nemůže být ztotožňována ani se subjektivní ani s objektivní odpovědností. Subjektivní odpovědnost je totiž založena na odpovědnosti za zaviněné protiprávní jednání, objektivní odpovědnost na porušení povinnosti uložené zákonem. V obou formách právní odpovědnosti však musí existovat bezprostřední příčinná souvislost mezi deliktem (resp. objektivním porušením právní povinnosti) ze strany nositele právní povinnosti a vzniklým škodlivým následkem. V této souvislosti navrhovatelka poukázala na právní názor Nejvyššího soudu ČR (usnesení ze dne 7. 7. 1998, sp. zn. 11 Zp 22/98), podle něhož se zakázanou volební agitací ve smyslu ustanovení § 16 odst. 5 volebního zákona, z níž lze případně vyvozovat i právní důsledky v řízení proti vydání osvědčení o zvolení poslancem, rozumí provádění aktivní cílené propagační činnosti samotného kandidáta na poslance (politické strany, koalice) sledující ovlivnění voličů, popř. provádění takové činnosti na jejich pokyn, žádost, s jejich souhlasem nebo s jejich vědomím, a to v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb. Z toho navrhovatelka dovozuje, že Nejvyšší soud ČR nejudikuje konstantně a porušuje tím zásadu právní jistoty a oslabuje důvěru v právo. Ze zaviněného protiprávního jednání nebo objektivního porušení zákonné povinnosti prý lze vyvodit právní odpovědnost, pouze však vůči tomu, kdo tuto povinnost porušil. "Neplatnost volby by však mohla být pouze tzv. jiným právním následkem porušení právní povinnosti, kterou by však zákon musel výslovně stanovit"; to však volební zákon nečiní.

Podle názoru navrhovatelky by o neplatnost volby šlo v případech nesplnění podmínek pasivního volebního práva, vymezených Ústavou a volebním zákonem. Protože však z čl. 19 odst. 3 Ústavy ČR vyplývá, že mandát senátora vzniká zvolením, pak

"není-li prokázáno nesplnění stanovených ústavních a zákonných podmínek, není ani Ústřední volební komise, ani soud, ani Senát (ani kdokoliv jiný) legitimován rozhodnout o neplatnosti volby". Pokud by prý případné ustanovení ve volebním zákoně hovořilo o neplatnosti mandátu jako sankci za porušení povinností stanovených v ustanovení § 16 volebního zákona, bylo by neústavní.

Jestliže by sám kandidát nebo příslušná volební strana porušili pravidla, vymezená v ustanovení § 16 volebního zákona, bylo by prý možno uvažovat o naplnění skutkové podstaty trestného činu podle ustanovení § 177 trestního zákona, popř. přestupku proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 48 nebo přestupku proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. V úvahu by rovněž připadala žaloba na ochranu osobnosti podle ustanovení § 11 a násl. občanského zákoníku. Nelze prý však uvažovat o neplatnosti volby, neboť jestliže mandát senátora vznikl zvolením, připadá v úvahu toliko zánik mandátu; taxativní výpočet důvodů zániku mandátu podle čl. 25 Ústavy ČR však důvod zániku mandátu rozhodnutím soudu nezná.

Navrhovatelka dále upozornila na některé judikáty Ústavního soudu, z nichž vyplývá, že účelem volebního zákona je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, takže sporná ustanovení tohoto zákona musí být interpretována v duchu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Takový výklad musí být k tomuto základnímu právu vstřícný - tedy takový, aby bylo umožněno volit a být volen a ne naopak (sp. zn. IV. ÚS 275/96). V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, je při jeho aplikaci úkolem všech státních orgánů interpretovat je ústavně konformním způsobem (sp. zn. III. ÚS 277/96). Navrhovatelka se domnívá, že Nejvyšší soud ČR tento právní závěr Ústavního soudu nerespektoval a navíc "vyplnil event. možné mezery ve volebním zákoně závěrem, který nemá oporu v textu zákona". Tím prý jednal účelově a překročil meze dané Ústavou ČR (čl. 95 odst. 1), "totiž že soud právo nalézá, ale netvoří".

Nejvyšší soud ČR prý pochybil i tím, že se "nezamýšlel nad účelem zákonných ustanovení o soudním přezkumu ve stanoveném rozsahu". Osvědčení o zvolení má totiž údajně pouze deklaratorní charakter, nemělo by být vydáno tomu, kdo nenaplnil ústavní a zákonné podmínky volby a jeho nevydání má být podnětem pro rozhodnutí příslušné komory Parlamentu ve věci ověření platnosti mandátu. Přitom ověření platnosti volby komorou není nezbytně vázáno na předchozí usnesení Nejvyššího soudu ČR. V souzené věci však Senát napadené usnesení Nejvyššího soudu ČR respektoval a jeho výrok o neověření platnosti mandátu JUDr. D. L. je odůvodněn právě tímto rozhodnutím soudu.

Navrhovatelka konečně nesouhlasí ani s názorem Nejvyššího soudu ČR o neplatnosti pouze druhého kola voleb do Senátu, neboť prý z dikce ustanovení § 79 volebního zákona nelyne, že prezident republiky by mohl vyhlásit dodatečné volby "jen z části".

Z výše uvedených důvodů proto navrhovatelka navrhl, aby Ústavní soud v nálezu vyslovil, že JUDr. D. L. byla ve volbách do Senátu PČR platně zvolena senátorkou a že vyhlášením nálezu pozbývají v záhlaví uvedená rozhodnutí platnosti.

V přípisu ze dne 31. 1.1999 navrhovatelka (v reakci na

vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení k opravnému prostředku) shrnula své hlavní argumenty. V první řadě - k otázce věcné kompetence Nejvyššího soudu ČR - uvedla, že ani ve volebním zákoně ani v o. s. ř. není stanoveno, že Nejvyšší soud ČR má rozhodovat o platnosti volby. Ustanovení § 79 volebního zákona je prý zákonným podkladem pro rozhodování prezidenta republiky a nikoliv soudu. O tom, zda jednotliví poslanci a náhradníci za poslance byli platně zvoleni, rozhoduje podle ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Mandátový a imunitní výbor a Sněmovna (popřípadě Senát). Navrhovatelka za druhé tvrdí, že volební zákon nespojuje porušení povinností stanovených v ustanovení § 16 odst. 2 a 5 se sankcí neplatnosti volby, neboť tak závažný následek by musel být v zákoně určen expressis verbis nebo "musí být vyvoditelný jednoznačnou právní argumentací". Třetí rovinu svých námitek navrhovatelka spatřuje v tom, že případné porušení ust. § 16 odst. 2 a 5 volebního zákona bylo v daném případě malé intenzity, neovlivnilo rozhodování voličů a spočívalo v jednání jiných subjektů než kandidátky a politické strany, která ji navrhla. Konečně za čtvrté navrhovatelka dovodila, že ust. § 16 volebního zákona a jeho výklad kolidují s ústavně zaručeným právem na svobodu projevu a právem na informace ve smyslu článku 17 Listiny základních práv a svobod, takže je tedy zřejmě neústavní.

III.

Ze spisu plyne, že opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci ověření volby senátorky JUDr. D. L. byl podán v zákonem stanovené lhůtě (§ 85 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), že splňuje všechny zákonné formální náležitosti a že proto nic nebrání projednání a rozhodnutí věci samé.

K návrhu se vyjádřili účastníci řízení - Senát Parlamentu ČR a Nejvyšší soud ČR a vedlejší účastníci řízení - JUDr. D. L. a ČSSD.

Senát Parlamentu ČR ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že jeho Mandátový a imunitní výbor ověřoval mandát ve smyslu ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a předložil své zjištění Senátu, který je vzal usnesením č. 4 ze dne 16.12.1998 na vědomí. Senát patří k moci zákonodárné, respektuje rozhodování nezávislé moci soudní a nepřísluší mu prý ani výklad jiných zákonů, jež navrhovatelka v odůvodnění svého návrhu uvádí.

Nejvyšší soud ČR se odvolal na usnesení, jež v souzené věci vydal, a k jednotlivým námitkám uvedeným v opravném prostředku uvedl následující:

Podle ustanovení § 88 odst. 1 volebního zákona lze volební stížnost podat pouze proti vydání osvědčení o zvolení senátorem. Rozhodnutí o této otázce však musí nutně vycházet z řešení otázky platnosti či neplatnosti volby konkrétního kandidáta. Nejvyšší soud ČR se při svém rozhodování a formulaci výroku řídil ustanovením § 79 cit. zákona, podle něhož prezident republiky vyhlásí dodatečné volby, nedošlo-li ve volebním obvodu ke zvolení senátora z důvodů usnesení soudu o neplatnosti voleb. Za nesprávný považuje Nejvyšší soud ČR názor, že v těchto případech je nutno rozhodovat ve smyslu ustanovení § 200n o. s. ř. a že v případě úspěšně uplatněné stížnosti proti vydání osvědčení má proto ve výroku usnesení pouze vyslovit, že stížnost je oprávněná, neboť

takto formulovaný výrok by byl toliko deklaratorní a nebylo by z něj patrné, zda a jak bylo rozhodnuto v meritu věci (tj. zda lze či nikoliv vydat osvědčení).

Zákon prý s možností neplatnosti voleb správně počítá a je tedy logické, že neplatnost voleb musí být důsledkem porušení pravidel volební soutěže, neboť v opačném případě by právní úprava voleb byla pouhou deklarací a jejich výsledky by byly platné i vzdor jakékoli manipulace s nimi. Předmětným televizním vystoupením JUDr. L. prý byla z její strany porušena pravidla daná v ustanovení § 16 volebního zákona, neboť se jednalo o volební kampaň.

K rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 11 Zp 22/98, na něž se navrhovatelka odvolává, Nejvyšší soud ČR zejména uvedl, že rozhodování ve volebních věcech je relativně novou agendou a je tedy logické, že se v této oblasti judikatura vyvíjí. Mimo to je souzená věc oproti danému případu odlišná, a to z hlediska kvality i intenzity zásahu do volební kampaně ve smyslu § 16 volebního zákona. Několik "propagačních materiálů" roznesených do schránek v době moratoria prý totiž nelze srovnávat se situací, kdy do volební kampaně zasáhnou celostátní média.

V souzeném případě Nejvyšší soud ČR údajně nerozhodoval o zániku mandátu, nýbrž toliko o neplatnosti voleb a o nemožnosti vydat osvědčení o zvolení, tzn. o tom, že mandát vůbec nevznikl a úvahy o způsobech jeho možného zániku proto prý nejsou na místě.

Argumentace navrhovatelky prostřednictvím ve stížnosti uvedených nálezů Ústavního soudu je prý vytržena z kontextu, neboť tyto nálezy řešily otázku registrace kandidáta a jejich cílem proto bylo umožnit co největšímu počtu občanů realizovat pasivní volební právo. Projednávaná problematika se však týká úplně jiného okruhu otázek.

Soudní kontrola voleb a ověřování platnosti mandátů příslušnou komorou Parlamentu ČR jsou podle názoru Nejvyššího soudu ČR dva instituty sloužící různým účelům, kdy ověřování platnosti mandátů "je jakousi vnitřní kontrolou voleb" nepředpokládající jakýkoliv podnět občana a soudní kontrola voleb je nástrojem kontroly voleb ze strany občanů - voličů. O tom prý svědčí i to, že k podání stížnosti je legitimován především občan - volič, nikoliv neúspěšný kandidát.

Proto Nejvyšší soud ČR navrhl, aby byl opravný prostředek zamítnut.

JUDr. D. L. ve svém vyjádření především zdůraznila, že volební zákon neporušila, a to ani v případě předmětného televizního zpravodajského šotu. Nejednalo se totiž o volební agitaci, nýbrž pouze o reakci na kampaň vedenou proti její osobě v rámci zavedených rozhovorů s primátorkou Brna, přičemž "nebyla informována o programu a o termínu, v němž bude odpověď zveřejněna".

Vliv předmětných článků v deníku LN a televizního šotu na voliče v obvodu č. 58 označila JUDr. L. za neprůkazný a spekulativní, neboť její voličská základna v prvním i druhém

kole voleb byla naprosto stabilní, zatímco u jejího protikandidáta došlo k vysokému nárůstu hlasů. Ve druhém kole voleb prý byla vůči její osobě vedena urážlivá a lživá **kampaň** (již lze považovat za nepoctivý **volební** boj), a to i v posledních 48 hodinách před zahájením voleb. Tyto skutečnosti byly obsaženy ve stížnosti podané **volebním** zmocněncem ODS Obvodní **volební** komisi, která uvedené jednání jednomyslně odsoudila. Následné stížnosti ČSSD však tato komise odmítla a porušení zákona neshledala ani Ústřední **volební** komise.

JUDr. L. dále poukázala na to, že Mandátový a imunitní výbor Senátu nijak nezkoumal platnost její volby, nýbrž pouze odkázal na napadené usnesení Nejvyššího soudu ČR (a tento závěr vzal na vědomí i Senát), přestože podle ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny měl zkoumat, zda jednotliví senátoři byli platně zvoleni.

Závěrem JUDr. L. uvedla, že její **volební kampaň** byla slušná a korektní. Úvahy o tom, do jaké míry mohlo event. porušení zákona médii ovlivnit výsledky voleb, jsou prý neprůkazné a spekulativní. I kdyby však byl postup médií shledán jako porušení **volebního** zákona, nemůže to mít za následek neplatnost volby, která prý může být spojena toliko s nedodržením podmínek, jež stanoví Ústava a **volební** zákon, tj. podmínek volitelnosti senátora (čl. 19 odst. 2 Ústavy a § 57 **volebního** zákona) a regulérnosti při sečtení platných hlasů (§§ 75 a 76 odst. 4 **volebního** zákona). Protože k porušení podmínek volitelnosti ani regulérnosti vyhodnocování výsledku voleb nedošlo, je JUDr. L. přesvědčena, že byla platně zvolena senátorkou.

ČSSD ve svém vyjádření v první řadě uvádí, že ČSSD v tomto řízení náleží postavení vedlejšího účastníka, neboť podle ustanovení § 93 o. s. ř. (se zřetelem na § 63 zákona o Ústavním soudu) může vstoupit do řízení ten, kdo má na věci právní zájem. Soudní přezkum voleb je jakýmsi pokračováním **volebního** procesu a je proto nutné, aby dotčené subjekty, tj. zejména subjekty, které byly účastny řízení v předchozím stupni, měly možnost obhájit své právní názory. Jiný výklad by prý byl v rozporu s principem ochrany svobodné soutěže politických sil.

Nejvyšší soud ČR je podle názoru ČSSD oprávněn rozhodnout o neplatnosti voleb. Parlament totiž již není nejvyšším orgánem státní moci (jak tomu bylo dříve), nýbrž pouze moci zákonodárné. Veškeré pravomoci Parlamentu v oblasti rozhodování mimo oblast zákonodárství by proto měly mít ústavní a nikoliv jen zákonný podklad. V této souvislosti ČSSD odkázala na nález Ústavního soudu Slovenské republiky, sp. zn. Pl. ÚS 29/95, podle něhož "Národní rada rozšířením svojí působnosti nad rámec ústavy nemůže omezit působnost jiných státních orgánů nebo převzít jejich kompetence způsobem, který není v souladu s principem právního státu". Proto prý komora Parlamentu nemůže autoritativně rozhodovat o platnosti voleb, neboť k tomu nemá oprávnění v Ústavě. Kontrola voleb by tak spočívala na politickém a nikoliv právním přezkumu a volby by "dostaly v tomto případě charakter kooptace". Pro stanovisko, že o platnosti voleb rozhoduje příslušná komora, prý není opora v zákoně o volbách ani v zákoně jiném a na tom nic nemění ani ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Autoritativní přezkum voleb z hlediska jejich zákonnosti je proto výkonem moci soudní a ustanovení § 88 odst. 2 **volebního** zákona, kde se o rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR hovoří jako

o stanovisku, je proto "nutné vykládat jen ve vztahu k příslušné komoře Parlamentu", která je pouze povinna vzít rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR na vědomí a neumožnit v Parlamentu pracovat někomu, kdo nebyl platně zvolen. Naopak ustanovení § 79 volebního zákona dává prezidentovi pokyn na základě usnesení soudu vyhlásit nové volby. O tom, že se jedná o usnesení Nejvyššího soudu ČR, svědčí samotný pojem "usnesení" a ustanovení §§ 88 a 89 volebního zákona. Navrhovatelka se prý dopouští omylu, když tvrdí, že Nejvyšší soud ČR může volební stížnosti jen vyhovět nebo ji zamítnout, neboť toto tvrzení nemá oporu ve volebním zákoně ani v o. s. ř. a je v přímém rozporu s ustanovením § 79 volebního zákona.

ČSSD dále z ustanovení § 85 odst. 1 zákona o Ústavním soudu dovozuje, že písm. a) tohoto ustanovení se týká rozhodnutí orgánu, který rozhodl o neplatnosti volby, což je Nejvyšší soud ČR, nikoliv příslušná komora Parlamentu. Pouze písm. b) citovaného ustanovení se týká rozhodnutí komory Parlamentu, jímž byl mandát oproti rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR potvrzen. Pokud by zákonodárce stál na stanovisku, že o platnosti mandátu a volby rozhoduje příslušná komora, vyjádřil by to výslovně i v ustanovení § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, což však neučinil. ČSSD tedy zastává názor, že pouze Nejvyšší soud ČR je oprávněn k autoritativnímu rozhodnutí ve věci přezkumu zákonnosti voleb do Parlamentu, včetně rozhodnutí o neplatnosti voleb. Opravný prostředek k Ústavnímu soudu podle ustanovení § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu tedy musí směřovat vůči jeho rozhodnutí.

K názoru, že je nepřijatelné, aby JUDr. L. přišla o mandát, když porušení volebního zákona nezavinila, ČSSD uvedla, že smyslem soudního přezkumu voleb je ochrana lidu před tím, aby jeho moc nebyla přenesena nezákonným způsobem a nikoliv ochrana kandidáta, jestliže se ukáže, že byl zvolen ve volbách, v nichž byl podstatně porušen volební zákon, i když ne jeho vinou. Dále prý není pravdou, že televizní vystoupení bylo uskutečněno v rámci zavedených rozhovorů s primátorkou, neboť v Jihozápadním večerníku D. L. neměla žádná pravidelná vystoupení, nýbrž byla vždy dotazována pouze ke konkrétním věcem. V předmětném šotu jí navíc nebyla položena žádná otázka z působnosti ve funkci primátorky města Brna.

ČSSD zastává názor, že jednotlivé případy údajného porušení volebního zákona, jimiž se zabýval již Nejvyšší soud ČR, jsou jasným porušením zákona o volbách. Je sice zřejmé, že ne každé porušení volebního zákona může mít za následek neplatnost voleb a významnou roli v tomto směru sehrává judikatura, nicméně v daném případě by měla být vzata v úvahu povaha porušení volebního zákona a skutečnost, zda toto porušení mohlo mít podstatný vliv na výsledek voleb. V souzené věci byla JUDr. L. zvolena těsnou většinou 263 hlasů a za této situace "mohlo každé porušení volebního zákona mít podstatný vliv na výsledek voleb". Jiná situace by nastala, pokud by jeden z kandidátů byl zvolen s velkou převahou hlasů. Není tedy pravdou, že porušení § 16 volebního zákona vždy povede k neplatnosti voleb, neboť každou situaci je nutno posuzovat materiálně a nikoliv pouze formálně. Je však nesporné, že hromadné sdělovací prostředky mají nepoměrně větší možnosti, jak zasáhnout do volební kampaně než jiné subjekty a proto jejich nezákonný zásah je možným důvodem neplatnosti voleb. Tato skutečnost je zřejmá zejména ve druhém kole senátních

voleb, jehož se účastní pouze dva kandidáti a poškození jednoho proto vždy povede ke zvýhodnění druhého.

Z čl. 22 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že každý orgán aplikující právo je povinen vykládat a používat zákonnou úpravu tak, aby byla umožněna a chráněna svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti. V daném případě prý byla narušena férovost a rovnost politického volebního klání, přičemž čestnost volebního boje, zakotvená ve volebním zákoně, nezavazuje jen kandidáty a příslušné politické strany, nýbrž všechny subjekty, včetně novinářů a vlastníků médií.

ČSSD nesouhlasí ani s tvrzením, že neplatnost voleb "může být" jen v souvislosti s nesplněním podmínek pasivního volebního práva. Je totiž věcí soudu, které porušení volebního zákona bude s ohledem na jeho vážnost v konkrétní situaci spojováno s neplatností. Rozhodnutí soudu o neplatnosti volby má povahu ex tunc, tzn. že volby měly takovou vadu, že nevedly a nemohou vést ke zvolení senátora, protože nikdo nemůže získat mandát na základě neplatných voleb.

ČSSD zastává názor, že i když Nejvyšší soud ČR vyslovil neplatnost senátních voleb v jejich druhém kole, "je nesporné, že volby je nutno chápat jako celistvý proces a prezident vyhlásí jejich nové konání, včetně celé přípravné fáze".

Z uvedených důvodů ČSSD navrhla, aby Ústavní soud návrh odmítl, popř. zamítl.

IV.

Ústavní soud po projednání věci dospěl k závěru, že opravný prostředek je důvodný.

A) Ústavní soud v první řadě považuje za nutné konstatovat, že řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy a podle hlavy druhé oddílu třetího zákona o Ústavním soudu, tj. řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, představuje zvláštní a relativně samostatný druh řízení před Ústavním soudem, na nějž se vztahují obecná ustanovení o řízení před Ústavním soudem toliko subsidiárně.

Také pro tento druh řízení platí obecná zásada, že Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a zpravidla proto nepřehodnocuje ani řízení, před nimi prováděné, pokud v něm nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod. V tomto speciálním druhu řízení se však Ústavní soud nachází ve značně odlišném postavení, než tomu je např. v případě řízení a rozhodování o ústavní stížnosti, kdy v zásadě zkoumá to, zda v konkrétním případě nedošlo zásahem orgánu veřejné moci k porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a kdy se tedy pojmově nezabývá případným porušením běžných zákonů či podzákonných právních předpisů. V řízení podle oddílu třetího hlavy druhé zákona o Ústavním soudu totiž Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a protože koná jako - sui generis - odvolací instance, musí konkrétní případ posuzovat nejen z hlediska ochrany ústavně

zaručených základních práv nebo svobod, ale především z hlediska věrohodnosti demokratického procesu voleb. Porušení subjektivních práv jednotlivců se sice může stát podnětem k přezkoumání regulérnosti voleb, podstatným obsahem tohoto přezkoumání však musí být zjištění, zda existující nedostatky jsou takového dosahu, že zpochybňují výsledky a tím i platnost voleb. Z uvedeného vyplývá, že sice i v tomto řízení platí, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování zásadně vázání pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy (čl. 88 odst. 2 Ústavy), nicméně hlediska, z nichž Ústavní soud posuzuje oprávněnost rozhodnutí ve věci ověření volby, nejsou dána toliko ústavními normami, nýbrž i normami zákonnými.

B) Nutno předeslat, že stávající právní úprava řízení ve věci stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení senátorem (§ 88 odst. 1 volebního zákona) a její výklad jsou značně sporné a nejednotné. Proto Ústavní soud považuje za vhodné ještě před tím, než se bude věnovat konkrétnímu souzenému případu, zaujmout stanovisko k některým obecným procesním aspektům řízení o tomto typu volební stížnosti.

Z ustanovení § 88 odst. 1 volebního zákona vyplývá, že stížností proti vydání osvědčení o zvolení senátorem se může každý občan, zapsaný v seznamu voličů v příslušném volebním okrsku, a každá politická strana nebo koalice, která v daném obvodu podala přihlášku k registraci, domáhat rozhodnutí soudu podle zvláštního zákona. Tímto zákonem je v tomto případě občanský soudní řád (o. s. ř.), podle jehož ustanovení § 200n o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení senátorem rozhodne soud bez jednání usnesením, a to do deseti dnů. Proti rozhodnutí soudu nejsou přípustné opravné prostředky. Z ustanovení § 89 volebního zákona vyplývá, že k řízení v této věci je příslušný Nejvyšší soud ČR. Podle ustanovení § 88 odst. 2 volebního zákona "stanovisko obsažené v usnesení zašle soud podle povahy věci Poslanecké sněmovně nebo Senátu." Podle ustanovení § 79 volebního zákona "nedošlo-li ve volebním obvodu ke zvolení senátora z důvodu usnesení soudu o neplatnosti volby, popřípadě z důvodu, že volby nebyly řádně provedeny, vyhlásí prezident republiky dodatečné volby."

Ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (který se podle ustanovení § 126 tohoto zákona do doby přijetí zákona o jednacím řádu Senátu přiměřeně použije i pro jednání Senátu) přiznává Mandátovému a imunitnímu výboru právo zkoumat, zda jednotliví poslanci a náhradníci za poslance byli platně zvoleni, a svá zjištění předkládá podle povahy věci Sněmovně nebo předsedovi Sněmovny.

Podle ustanovení § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci ověření volby senátora je oprávněn podat senátor, případně volební strana, za níž kandidoval, a to proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen. Pokud by Senát ověřil platnost volby senátora, má právo podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí "ten, jehož volební stížnosti bylo vyhověno" [písm. b) citovaného ustanovení].

C) Z uvedeného přehledu právní úpravy tohoto typu "volební stížnosti" podle názoru Ústavního soudu vyplývá, že řízení

v této věci vychází z následujících principů:

1. Stížnost proti vydání osvědčení o zvolení senátorem může podat každý oprávněný občan nebo příslušná politická strana (jejich koalice). O této stížnosti rozhoduje Nejvyšší soud ČR.

2. V této věci je Nejvyšší soud ČR oprávněn rozhodnout výrokem o tom, zda příslušný senátor byl platně zvolen či nikoliv. Tato skutečnost vyplývá zejména z gramatického znění ustanovení § 79 volebního zákona, podle něhož prezident republiky vyhlásí dodatečné volby, "nedošlo-li ve volebním obvodu ke zvolení senátora z důvodu usnesení soudu o neplatnosti volby". Toto ustanovení koresponduje s citovanými ustanoveními § 88 volebního zákona a § 200n odst. 1 o. s. ř., které hovoří o tom, že o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebou senátorem rozhodne soud. Smysl těchto ustanovení je totiž týž. Nelze tedy tvrdit, že Nejvyšší soud ČR pouze posuzuje, zda podaná stížnost je či není důvodná (oprávněná), a že mu rozhodování o platnosti volby nepřísluší. Zároveň je zřejmé, že zákonná úprava řízení před Nejvyšším soudem ČR ve věcech voleb (soudní přezkoumání) vychází z povahy tohoto řízení, jedním z jehož základních - a nutných - požadavků je, aby řízení bylo rychlé. V samotné této skutečnosti nelze spatřovat porušení procesních záruk řádného procesu ve smyslu hlavy páté Listiny.

V tomto směru Ústavní soud v zásadě vychází z toho, že Parlament ČR je nejvyšším orgánem nikoliv veškeré moci, nýbrž toliko moci zákonodárné. S ohledem na současnou úpravu v Ústavě ČR a ve volebním zákonu Parlamentu přísluší - s ústavně vymezenými výjimkami - především rozhodování normativní formou, tj. způsobem všeobecně závazným pro blíže neurčený okruh subjektů a nikoliv formou individuálních právních aktů. Také v případě rozhodování o volební stížnosti tedy náleží právo vydat autoritativní rozhodnutí (individuální právní akt) nezávislému soudu a nikoliv orgánu moci zákonodárné s výjimkou dále uvedenou. Podle ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je sice Mandátový a imunitní výbor oprávněn zkoumat, zda jednotliví poslanci byli platně zvoleni, leč při tomto zkoumání musí vycházet z případného usnesení Nejvyššího soudu ČR, vydaného v řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení. (Sám orgán Senátu zkoumá platnost volby z hledisek jiných, zejména se zřetelem na čl. 19 odst. 2 Ústavy a na § 57 volebního zákona.) Usnesení Nejvyššího soudu ČR proto nelze ani v souzené věci zpochybňovat z toho důvodu, že by k jeho vydání Nejvyšší soud ČR nebyl vůbec oprávněn, popř. že by toto rozhodnutí nebylo v daném případě závazné.

Ústavní soud však konstatuje, že navrhovatelka - důsledně vzato - brojí jak proti citovaným rozhodnutím Senátu a jeho Mandátového a imunitního výboru, tak také proti usnesení Nejvyššího soudu ČR, s nimiž je třeba se argumentačně vypořádat. Lze ostatně usuzovat, že formální posouzení opravného prostředku (tj. zda byl podán toliko proti usnesení Nejvyššího soudu ČR nebo také proti rozhodnutí Senátu a jeho Mandátového a imunitního výboru) není rozhodující, neboť podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vyhlášením nálezu, jímž Ústavní soud vyhověl opravnému prostředku, pozbývají platnosti rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují. To znamená, že pokud Ústavní soud shledá opravný prostředek důvodným a vyhoví mu, jsou zrušena všechna tomu odporující předchozí rozhodnutí, a to ex lege.

V této souvislosti Ústavní soud dovozuje, že podaný návrh (opravný prostředek ODS) nelze formálně odmítnout s poukazem na to, že směřuje "proti právně irelevantnímu rozhodnutí Senátu". Podle přesvědčení Ústavního soudu tato argumentace neobstojí, neboť relevanci senátního rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora lze vyvodit z ustanovení § 85 zákona o Ústavním soudu. Proto je třeba se návrhem zabývat i po stránce věcné.

Ústavní soud dále poukazuje na to, že podle citovaného ustanovení § 85 zákona o Ústavním soudu proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora je možné podat opravný prostředek, k čemuž je oprávněn "a) poslanec, senátor, případně volební strana, za níž poslanec nebo senátor kandidoval, proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen, b) ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora." Tento opravný prostředek lze podat do deseti dnů ode dne, kdy bylo osobě oprávněné podat opravný prostředek oznámeno příslušné rozhodnutí.

Z toho je zřejmé, že zákon rozlišuje situaci, kdy je vydáno rozhodnutí o tom, že poslanec nebo senátor nebyl platně zvolen - o čemž rozhoduje (s výhradou výše uvedené) Nejvyšší soud ČR - a kdy bylo vydáno rozhodnutí o ověření platnosti volby příslušnou komorou Parlamentu. Pokud tedy (obecně) Nejvyšší soud ČR rozhodne o volební stížnosti podle ustanovení § 88 volebního zákona, je toto rozhodnutí (resp. stanovisko v něm obsažené) postoupeno Poslanecké sněmovně nebo Senátu, přičemž příslušná komora Parlamentu je musí při rozhodování o ověření volby poslance nebo senátora respektovat. Jestliže by příslušná komora Parlamentu rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR o tom, že volební stížnosti bylo vyhověno - a že tedy k platnému zvolení nedošlo - nerespektovala (či neověřila mandát z jiných důvodů), umožňuje citované ustanovení zákona o Ústavním soudu podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí komory nebo jejího orgánu.

3. Pokud Nejvyšší soud rozhodne o tom, že příslušná volba byla neplatná, neznamená to, že mandát příslušného senátora tímto rozhodnutím zanikl, nýbrž že vůbec nevznikl.

4. O opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby senátora rozhoduje Ústavní soud, přičemž v rozhodnutí vysloví, že senátor buď byl anebo nebyl platně zvolen. Vyhlášením nálezu Ústavního soudu, jímž bylo vyhověno opravnému prostředku, pozbývají platnosti rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují" (§ 91 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

D) V daném případě podala stížnost proti vydání osvědčení o zvolení JUDr. D. L. senátkou ČSSD a Nejvyšší soud ČR napadeným usnesením rozhodl, že volba senátorky JUDr. D. L. je neplatná a že jí nelze vydat osvědčení o zvolení za senátora. K tomu Ústavní soud uvádí, že Senát a jeho Mandátový a imunitní výbor - jak plyne z výše uvedené argumentace - postupovaly správně, když mandát JUDr. L. neověřily, neboť respektovaly předmětné usnesení Nejvyššího soudu ČR. Zároveň je však namístě znovu konstatovat, že podle ustanovení § 91 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vyhlášením nálezu, kterým Ústavní soud vyhověl opravnému prostředku, pozbývají platnosti rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují. Z uvedeného tedy vyplývá,

že pokud Ústavní soud oprávněmu prostředku vyhoví, pozbude platnosti jak napadené usnesení Nejvyššího soudu ČR, tak také usnesení Senátu a jeho Mandátového a imunitního výboru, a to ex lege, aniž by se jimi Ústavní soud musel samostatně formálně zabývat.

E) Podstata souzené věci spočívá v tom, že podle názoru Nejvyššího soudu ČR byl porušen volební zákon, a to v ustanovení § 16, jež se týká úpravy volební kampaně. K tomuto porušení mělo dojít tím, že (1.) dne 20.11.1998 deník LN uveřejnil článek "Brněnská primátorka L. má šanci stát se předsedkyní Senátu"; stejného dne tentýž deník publikoval předvolební průzkum, v němž za jednoznačnou favoritku označil JUDr. D. L., že (2.) dne 21. 11. 1998 Lidové noviny uveřejnily v článku "Komise jednaly o kampani" část s podtitulkem "Kandidát B. jednal nemorálně" a že (3.) dne 20. 11. 1998 bylo D. L. umožněno vystoupit v televizním zpravodajském pořadu Jihomoravský večerník, kde se údajně vyjadřovala ke svojí volební kampani a hodnotila ji.

Nejvyšší soud ČR v podstatě dospěl k právnímu závěru, že přestože JUDr. L. subjektivně porušení pravidel volebního boje nezpůsobila, volební zákon musí být dodržován objektivně a v záporném případě "může to mít, pokud někdo tento nedostatek napadne, pouze jediný důsledek - neplatnost voleb".

Navrhovatelka oproti tomu zastává názor, že volební zákon nespojuje porušení povinností zakotvených v ustanovení § 16 volebního zákona se sankcí neplatnosti volby a že neplatnost volby nemůže být ztotožňována ani se subjektivní ani s objektivní odpovědností. Navíc, mandát senátora vzniká zvolením, a rozhodnutí soudu o neplatnosti volby není uvedeno mezi taxativním výčtem důvodů zániku mandátu podle čl. 25 Ústavy ČR.

F) Ústavní soud dospěl k těmto závěrům:

a) Z ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona vyplývá, 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." Podle odst. 5 citovaného ustanovení je "v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb zakázána volební agitace pro politické strany, koalice a kandidáty; je zakázáno zveřejňování údajů, které by mohly poškodit politickou stranu, koalici nebo kandidáta, a to slovem, písmem, zvukem i obrazem v budovách, kde sídlí okrskové volební komise, a v jejich bezprostředním okolí. Zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění je dovoleno nejpozději do sedmého dne přede dnem voleb. V době voleb je zakázán jakýkoliv volební průzkum v objektu, v němž je umístěna volební místnost." Podle odst. 7 tohoto ustanovení "v průběhu voleb až do uzavření volebních místností je zakázáno uveřejňovat výsledky volebních průzkumů."

b) Z dikce zákona - byť ne jen z ní - lze dovodit několik základních skutečností. V první řadě je zřejmé (a v tom dává Ústavní soud za pravdu navrhovatelce), že vymezení pravidel vedení volební kampaně, jak vyplývá z ustanovení § 16

volebního zákona, není komplexní a že volební kampaň více či méně upravuje celá řada ustanovení jiných právních předpisů (občanský zákoník, trestní zákon, zákon o přestupcích atd.). Ustanovení § 16 volebního zákona je proto nutno rozumět i tak, že navazuje na jiné právní předpisy a "zvýrazňuje" jejich význam - z pochopitelných důvodů - v období těsně před volbami. To vyplývá zejména z ustanovení § 16 odst. 2, z něhož je patrné, že je nelze interpretovat např. pomocí logického argumentu a contrario tak, že mimo období oficiální volební kampaně je možno se chovat nečestně a nepoctivě, nýbrž že čestně a poctivě je nutno se chovat vždy, nicméně těsně před volbami je tomu věnována největší pozornost.

Zároveň platí, že právní úprava volební kampaně není a ani nemůže být upravena vyčerpávajícím způsobem, jak to ostatně lze vyzkoušet i u srovnatelných zahraničních právních úprav. Např. podle ustanovení § 32 německého volebního zákona (Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 1288 ve znění pozdějších předpisů) je výslovně zakázána toliko volební propaganda v bezprostřední blízkosti volebních místností a zveřejňování výsledků veřejného mínění, a to pouze v době voleb. Podle ustanovení § 58 rakouského volebního zákona (Nationalrats-Wahlordnung, BGBl. 1992/471) je v budovách, kde se nacházejí volební místnosti a v jejich okolí v den voleb zakázána jakákoliv volební kampaň, obzvláště dotazy na voliče, rozdávání volebních materiálů, konání shromáždění a držení zbraní. Pravidla vedení volební kampaně jsou tedy a nutně musí být - již z povahy věci - značně obecná a je právě úkolem soudní judikatury je blíže dotvářet a konkretizovat.

c) Polemika, obsažená na jedné straně v napadeném usnesení Nejvyššího soudu ČR a na straně druhé v opravném prostředku, týkající se objektivního či subjektivního porušení volebního zákona (§ 16), je značně zavádějící. Obecně vzato by totiž nemělo jít výlučně o to, zda byl porušen volební zákon objektivně či subjektivně, nýbrž je třeba vzít v úvahu okolnosti konkrétního případu a intenzitu a způsob porušení volebního zákona. Z této myšlenky je nutno vycházet i v souzené věci. Nedá se tedy obecně konstatovat, že každé porušení volebního zákona vyvolává (pokud je napadeno) neplatnost voleb, ani že sankcí neplatnosti volby nemůže být porušení volebního zákona postiženo vůbec. Každý případ - jak již bylo uvedeno - je totiž nutno posuzovat a vyhodnocovat nikoliv formálně, nýbrž materiálně: vždy individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem ve výše uvedeném smyslu.

d) Nelze tedy souhlasit s názorem navrhovatelky, že porušení pravidel volební kampaně (§ 16 volebního zákona) vůbec nemůže vést k neplatnosti voleb. Je sice pravdou, že právní úprava je v tomto smyslu ne zcela jednoznačná, nicméně je právě úkolem obecných soudů - a také Ústavního soudu - ji blíže interpretovat a konkretizovat. Obecný závěr Nejvyššího soudu ČR, že porušení volebního zákona (pravidel volební kampaně) může vést k "zneplatnění voleb", proto není namístě zpochybňovat.

e) K názoru navrhovatelky ohledně protiústavnosti případného soudního (senátního) rozhodnutí o zániku mandátu senátorky z důvodu čl. 25 Ústavy - který na nic takového nepamatuje - je nutno uvést, že se v daném případě nejedná o rozhodnutí o zániku mandátu s účinky ex nunc, nýbrž o rozhodnutí o neplatnosti volby senátorky s účinky ex tunc. To znamená, že

v případě vyhovění volební stížnosti mandát vůbec nevznikl a rozpor s čl. 25 Ústavy tedy neexistuje. Ústavní soud totiž i v tomto případě vychází ze svojí ustálené judikatury, podle níž v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, musí je všechny státní orgány interpretovat ústavně konformním způsobem (srov. např. nálezy Pl. ÚS 5/96, Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 6, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 203). V daném případě je možno se navíc opřít o srovnání institutu dodatečných voleb podle ustanovení § 79 volebního zákona a institutu doplňovacích voleb podle ustanovení § 80 volebního zákona, kdy dodatečné volby se vztahují na případy, kdy ve volebním obvodu "nedošlo ke zvolení senátora", zatímco doplňovací volby se týkají případů, kdy v průběhu volebního období "zanikl mandát".

f) Ústavní soud se tedy v souzené věci - vzhledem k těmto obecným závěrům - soustředil na otázku, (1.) zda v daném případě byl porušen volební zákon a (2.) pokud ano, zda intenzita jeho porušení je natolik závažná, že může vést k rozhodnutí o neplatnosti volby.

g) Ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona - jak již bylo uvedeno - stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech, politických stranách nebo koalicích zveřejňovány nepravdivé údaje. Podle odst. 5 citovaného ustanovení je v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb zakázána volební agitace pro politické strany, koalice a kandidáty. Zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění je dovoleno nejpozději do sedmého dne přede dnem voleb.

Při interpretaci těchto ustanovení vycházel Ústavní soud nejdříve z jejich gramatického znění. V první řadě není náhodné, že zákonodárce v uvedených odstavcích ustanovení § 16 volebního zákona použil rozdílnou terminologii: zatímco v odst. 2 operuje s pojmem "volební kampaň", hovoří v odst. 5 o "volební agitaci". Je totiž zřejmé z povahy věci, že nelze v "době moratoria" 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb zcela zakázat jakoukoliv volební kampaň, neboť takovýto zákaz by ve svých důsledcích nutně znamenal např. odstranění všech volebních plakátů a billboardů, což je technicky velmi obtížně proveditelné. Odst. 5 citovaného ustanovení je proto nutno interpretovat spíše restriktivně, a to tak, že zákonodárce měl na mysli zákaz aktivní volební kampaně, tzn. zamýšlené a cílené agitace, účelově směřované pro politické strany, koalice a kandidáty.

h) V souzené věci Ústavní soud shledal, že v televizním šotu, vysílaném v České televizi v rámci pořadu Jihomoravský večerník, JUDr. D. L. reagovala na informaci o distribuci letáků, které podporovaly kandidáta ČSSD V. B. slovy: "To je taková celá série pokusů mě jaksí pošpinit v očích brněnských občanů a samozřejmě mě to znevažuje. Nicméně já jsem prostě tímto způsobem žádnou kampaň nevedla." Ve stejném zpravodajském šotu se k věci vyjádřil volební zmocněnec ODS, který uvedl, že z letáků není zřejmý jejich autor, dále L. Z. (další kandidát), o němž bylo v jednom z letáků uvedeno, že podporuje kandidáta ČSSD, a který se od tohoto letáku distancoval; k této otázce zaujal stanovisko také představitel ČSSD, jenž uvedl, že letáky nejsou dílem ČSSD, že neví, kdo je distribuoval a že jejich distribuce V. B. neprospěje. Na závěr

zpravodajského šotu reportér oznámil, že v této věci byla dána stížnost k volební komisi, že však zákon pro tyto případy nezná sankce.

ch) Ústavní soud usuzuje, že ve vysílání tohoto televizního zpravodajského šotu porušení pravidel vedení volební kampaně ve smyslu ustanovení § 16 volebního zákona nelze - v intenzitě ohrožující objektivnost voleb - shledat. JUDr. D. L. ani nikdo jiný v něm totiž neuvedli údaje nepravdivé (§ 16 odst. 2 cit. ustanovení), neboť fakt samotné distribuce předmětných letáků (ve prospěch V. B.) a jejich obsah nebyly předmětem sporu; zabývala se jimi také Obvodní volební komise č. 58, která na svém zasedání konaném ve dnech 20. - 21.11.1998 celou záležitost označila za "morálně odsouzeníhodnou". Zmíněným zpravodajským šotem nebyl porušen ani zákaz volební agitace, neboť jej - ve výše uvedeném smyslu - nelze vykládat jako účelovou, zamýšlenou a aktivní volební agitaci pro kandidátku JUDr. L. Předmětný televizní šot byl totiž toliko informativní a jeho zpracovatelé se v něm evidentně pokoušeli dát prostor zaznít různým názorům. Tento šot tedy nebyl zaměřen jednostranně, nýbrž se v jeho rámci k dané otázce vyslovili rovněž představitel ČSSD a kandidát L. Z., takže jím divák nemohl být jednostranně ovlivňován. Vystoupení D. L. nelze označit ani za "nečestné a nepoctivé", protože se ve svém krátkém vyjádření pouze ohradila proti stylu této kampaně a uvedla, že takto svoji kampaň nevedla. I když toto vystoupení nelze zcela akceptovat (a je možné mít proti němu výhrady), nenabylo po dle názoru Ústavního soudu takové intenzity, aby bylo schopno zásadním způsobem výsledky voleb ovlivnit. O tom se Ústavní soud zmiňuje i na jiném místě tohoto nálezu (bod V.).

i) Ústavní soud neshledal porušení volebního zákona v takové míře, aby to mohlo zpochybnit celkové výsledky voleb, ani v předmětných dvou článkách v deníku LN (20.11.1998 a 21.11.1998).

(1.) Ve vydání ze dne 20.11.1998 deník LN uveřejnil článek "Brněnská primátorka L. má šanci stát se předsedkyní Senátu" a zároveň uvedly výsledky všech senátních obvodů (kde se konaly volby), z prvního kola voleb s tipem redakce pro výsledek druhého kola. V případě obvodu č. 58 byla za jednoznačnou favoritku označena D. L.

(2.) Ve vydání ze dne 21.11.1998 deník LN uveřejnil článek "Komise jednaly o kampani", v jehož jedné části, nadepsané "Kandidát ČSSD B. jednal nemorálně", informovaly o zasedání Obvodní volební komise v Brně-městě, která údajně "morálně odsoudila distribuci volebních materiálů senátního kandidáta ČSSD V. B. po oficiálním ukončení kampaně" (viz cit. článek).

K těmto novinovým článkům Ústavní soud uvádí, že v prvním případě (1.) Lidové noviny neotiskly informace, které by bylo možno pokládat za nepravdivé a nelze usuzovat, že by se tím dopustily nečestného či nepoctivého chování ve smyslu volebního zákona. V uvedených příspěvcích byl totiž pouze konstatován výsledek prvního kola senátních voleb a tip redakce na výsledek

druhého kola voleb, přičemž rovněž informace o tom, že se o D. L. uvažovalo jako o kandidátce na předsedkyni Senátu se zakládala na pravdě. (2.) Ve druhém případě v předmětném příspěvku Lidové noviny nepochybně zvolily poněkud nešťastnou a zavádějící informaci, když uvedly distribuci letáků do souvislosti s jednáním V. B. Není však důvodu se domnívat, že by pouze tímto článkem mohl být porušen volební zákon v takové míře, že by jeho formulace i obsah ve svých důsledcích mohly vést ke zneplatnění voleb.

Uvedené závěry vyplývají - mimo jiné - ze skutečnosti, že Ústavní soud akcentoval zejména aspekty materiální, přihlédl ke konečnému výsledku senátních voleb v daném volebním obvodu a vzal zřetel na otázku, zda a do jaké míry byla v souzené věci ohrožena funkce voleb v demokratické společnosti. Z oficiálního zápisu Ústřední volební komise vyplývá, že v prvním kole získala D. L. 9.562 hlasů a V. B. 6.955 hlasů. Ve druhém kole voleb získala D. L. 9.797 hlasů a V. B. 9.534 hlasů, tj. rozdíl hlasů činil 263. Z toho je zřejmé, že rozdíl hlasů ve prospěch D. L. ve druhém kole senátních voleb byl značně těsný, takže na první pohled mohlo dojít k volebnímu "zvratu" rozhodnutím pouze malého počtu voličů. Nicméně nelze přehlédnout, že ze srovnání výsledků prvního kola a druhého kola voleb vyplývá, že počet hlasů pro D. L. byl v obou kolech relativně konstantní, k výraznému nárůstu nedošlo (pouze o 2,45 %) a naopak právě V. B. obdržel ve druhém kole voleb podstatně více hlasů než v kole prvním (o 37,08 %), což by se případně mohlo přičítat i kampani vedené v jeho prospěch, již volební komise kritizovala a na niž JUDr. L. reagovala. Lze tedy usuzovat, že ani předmětné články ani televizní šot (týkající se D. L.) výsledek druhého kola senátních voleb zásadním způsobem neovlivnily a funkci voleb v demokratické společnosti nenarušily.

j) Ústavní soud dále zdůrazňuje, že i když je řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora řízením specifickým - jehož prvotním úkolem je ochrana funkce voleb v demokratické společnosti z hlediska tzv. objektivního ústavního práva - je třeba i v rámci něho reflektovat ochranu základních práv a svobod fyzických a právnických osob. Přestože tedy volební zákon vylučuje aktivní volební agitaci v zákonem vymezeném období, nemůže sledovaný cíl tohoto omezení (tj. ochrana subjektivního rozhodování voličů) porušovat jiná základní práva a svobody, zejména svobodu projevu a právo na informace. I v zákonem chráněném období mají tedy sdělovací prostředky právo přinášet informace, mohou prezentovat i vlastní názory, toliko je jim zapovězeno aktivně agitovat pro ty které kandidující subjekty. I z tohoto pohledu je proto nutné hodnotit souzenou věc. Nelze totiž nevidět, že svoboda projevu a právo na informace patří mezi hlavní pilíře demokratické společnosti, jichž ve své práci přirozeně využívají zejména sdělovací prostředky. Uvedené základní právo a jeho realizace nutně tvoří esenciální podmínku jejich svobodné existence. Při každém omezení tohoto základního práva je proto třeba postupovat s krajní opatrností a úzkostlivě dbát ústavních předpisů, závazných norem mezinárodního práva (čl. 10 Ústavy) a judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Z těchto obecných myšlenek vychází i interpretace ustanovení § 16 volebního zákona. Zásadu čestnosti a poctivosti volební kampaně a zákaz volební agitace v době 48 hodin před volbami a během nich tedy nelze vykládat natolik široce, jako by zákon

vytvořil společenské vakuum, které existenci svobody projevu a práva na informace (v souvislosti s volbami) neumožňuje. To je blíže rozvedeno v další části tohoto nálezu (V.).

V.

Jak již Ústavní soud uvedl, podstata jeho argumentace se soustředila na otázku, zda bylo v souzené věci porušeno tzv. objektivní ústavní právo, konkrétně zda došlo k porušení volebního zákona a zda intenzita takového porušení byla tak závažná, že by měla vést k rozhodnutí o neplatnosti voleb. Dále se však Ústavní soud již na jiném místě tohoto nálezu zabýval námitkou navrhovatele, že - byť je řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora řízením specifickým (ve srovnání s institucí ústavní stížnosti) - nelze ani v něm rezignovat na ochranu základních práv a svobod fyzických a právnických osob, pokud byla (v souvislosti s volbami poslanců a senátorů) zásahem orgánu veřejné moci porušena. Proto se Ústavní soud zabýval i tímto aspektem věci. V tomto směru se lze opřít zejména o Listinu základních práv a svobod (čl. 17), o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 10) a o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která se zabývá otázkou ochrany práva na svobodu projevu v období volební kampaně (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998 - Bowman c. Velká Británie, č. 141/1996/760/961).

Proto Ústavní soud dále zvažoval, zda napadenými rozhodnutími - v jejich důsledcích - nedošlo k porušení základního práva na svobodu projevu a práva na informace ve smyslu (čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy). Tato úvaha vyplývá ze skutečnosti, že rozhodnutím Nejvyššího soudu ČR byla volba JUDr. L. prohlášena za neplatnou a rozhodnutím orgánu Senátu jí nebyl ověřen mandát právě proto, že v průběhu volební kampaně o ní noviny uveřejnily určité informace (výše zmíněné) a že sama JUDr. L. v té době vystoupila v televizní relaci.

Ústavní soud zkoumal zejména následující otázky:

1. Zda došlo k zásahu do tohoto práva a zda jsou tyto články Listiny a Úmluvy použitelné.

A. Odpověď je kladná. - Podle čl. 17 odst. 1 - 3 Listiny svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Cenzura je nepřipustná. Obdobnou ochranu poskytuje i čl. 10 Úmluvy. Jde o právo, které je jedním z úhelných kamenů demokratického státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země. Jsou to zejména tisk, rozhlas a televize, jež informace rozšiřují a zprostředkovávají; v této souvislosti má svoboda informací význam mimořádný. Tomu odpovídá i známá judikatura Evropské komise pro lidská práva a Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. Sunday Times v. Velká Británie (1978, A-30). Jestliže tedy tisk a televize - byť v souvislosti s volbami - inkriminované informace přinesly, JUDr. L. vystoupila v televizi a v důsledku toho byly volby prohlášeny za neplatné a mandát JUDr. L. nebyl ověřen, pak o zásah do

práva na svobodu projevu a práva na informace nepochybně jde a oba články Listiny a Úmluvy jsou v souzené věci použitelné.

2. Tato práva však nejsou bezbřehá. Jejich omezení stanoví:

Čl. 17 odst. 4 Listiny, podle něhož svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Čl. 10 odst. 2 Úmluvy, podle něhož výkon těchto svobod, protože zahrnuje povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Tato omezení mají povahu výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace, a proto je třeba vykládat je podle obecných zásad restriktivně. Tento přístup zvolil i Ústavní soud.

Z citovaných článků Listiny a Úmluvy vyplývá, že omezení uvedeného základního práva je vázáno na následující podmínky: musí je stanovit zákon, který sleduje legitimní cíl a musí jít o takové omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné.

3. Ústavní soud v první řadě zkoumal, zda omezení ve smyslu cit. článků jsou dána zákonem. Obecně vzato je tomu tak, neboť tato omezení normují § 16 odst. 2, § 16 odst. 5 a § 16 odst. 7 volebního zákona. Judikatura Evropského soudu však vyžaduje, aby omezující zákon měl i určité vlastnosti, totiž, aby byl dostupný a aby jeho následky byly předvídatelné natolik, aby bylo občanu umožněno upravit své chování se zřetelem na ně (srov. již citovaný rozsudek ve věci Sunday Times). V tomto směru zjistil Ústavní soud následující:

A. dostupnost zákona - tato podmínka je splněna; v tomto směru žádné námitky vzneseny nebyly.

B. předvídatelné následky zákona - otázka, zda je splněna i tato náležitost, je značně složitější.

a) Podle stěžovatele zákon výslovně nestanoví sankci neplatnosti za porušení § 16 odst. 2 a 5 volebního zákona.

Touto otázkou se Ústavní soud zabývá i na jiném místě tohoto nálezu (str. 26 - F/d). K tomu lze dodat, že na tuto sankci lze nepřímou usuzovat toliko z § 79 volebního zákona - který hovoří o usnesení soudu o neplatnosti volby . - v souvislosti s § 88 odst. 1 a 2 a s § 200n o. s. ř.

již platnosti volby netýkají, toliko upravují pravomoc soudu rozhodovat o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení). Zákon však jinou sankci nezná. Jestliže tedy základní příkazující a zakazující norma ohledně volební kampaně je upravena v § 16 odst. 2 a 5 volebního zákona a jestliže § 79 - byť nepřímou

- zakotvuje sankci neplatnosti voleb vyslovenou soudem - pak se zřejmě tato sankce může týkat i porušení § 16 odst. 2 a 5 volebního zákona, pokud by k němu v příslušné intenzitě došlo.

b) Nicméně je pravda, že výslovně tato sankce právě pro porušení § 16 odst. 2 a 5 volebního zákona stanovena není a její použitelnost by in eventum mohla vzbuzovat pochybnosti. Předvídatelnost této sankce je problematizována zejména se zřetelem k otázce, zda tato sankce - tj. neplatnost volby senátora - dopadá vždy, jestliže kdokoli cit. ustanovení v odpovídající intenzitě poruší či zda je podmínkou jejího použití porušení citovaných ustanovení příslušným kandidátem na funkci senátora (poslance). I když lze souhlasit s tím, že účelem zákona (§ 16 odst. 2 a 5) je ochrana čistoty a čestnosti volební kampaně jako takové, je třeba - vzhledem k poměrně obecnému znění zákona - zkoumat i soudní judikaturu, která teprve zákon uvádí v život a na niž by se měl kandidát právem spolehnout.

Ústavní soud se proto soustředil na judikaturu Nejvyššího soudu ČR ve věcech stížností proti vydání osvědčení o zvolení poslance (senátora) ve smyslu §§ 88, 89 volebního zákona a § 200n o. s. ř.

V souzené věci (jak již bylo uvedeno) Nejvyšší soud ČR zjistil, že deník LN ve dnech 20. a 21.11.1998 (v 1. a 2. den) voleb uveřejnil ve třech případech články, které favorizovaly kandidátku do senátu JUDr. L. a ve svých důsledcích prováděly volební agitaci (blíže lze odkázat na napadené usnesení Nejvyššího soudu ČR). Jde o celostátní deníky a podle názoru Nejvyššího soudu ČR "otázka zavinění nebo účasti kandidáta na takové volební agitaci je v těchto případech irelevantní". Dále Nejvyšší soud ČR zjistil, že dne 20.11.1998 vysílala Česká televize v tzv. Jihomoravském večerníku šot, mimo jiné o tom, že se v době moratoria pro volební agitaci "objevily materiály", agitující pro kandidáta ČSSD V. B. a zaměřené proti kandidátce JUDr. L.. Podle zjištění Nejvyššího soudu ČR v tomto šotu vystoupila i JUDr. L. a v podstatě prohlásila, že s "takovým postupem nesouhlasí, že je určen na její diskreditaci a ona sama takovým způsobem volební kampaň nevedla". Toto prohlášení JUDr. L. považoval Nejvyšší soud ČR objektivně za volební agitaci. V závěru odůvodnění napadeného usnesení Nejvyšší soud ČR uvedl: "Není diskuse o tom, že JUDr. L. subjektivně .. porušení pravidel volebního boje nezpůsobila s výjimkou uváděného televizního vystoupení. Není žádného důkazu o tom, že by uvedené články a televizní pořad inspirovala. Zákon stojí na tom, že v průběhu volební kampaně mají být jeho ustanovení objektivně dodržována."

Zcela jiné hledisko však zvolil Nejvyšší soud ČR v usnesení ze dne 7. 7. 1998, sp. zn. 11 Zp 22/98, vydaném k návrhu L. S. proti odpůrci Dr. J. V. a Ústřední volební komisi, jímž stížnost navrhovatele proti vydání osvědčení o zvolení Dr. V. poslancem PSP zamítl. Podle odůvodnění cit. usnesení ve dnech 18. a 19. 6. 1998 byl ve více případech roznášen občanům do jejich domácností propagační materiál Dr. J. V. opatřený jeho fotografií, podpisem, logem US s výzvou, aby voliči pečlivě uvážili, komu odevzdají svůj hlas. Roznášku těchto materiálů objednal Dr. J. V. u České pošty, s. p., v celkovém množství 268.000 kusů s ukončením roznášky

16. 6.1998. Nejvyšší soud ČR dovedl, že zakázanou volební agitací (z níž lze případně vyvozovat i právní důsledky v řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem) se rozumí provádění aktivní cílené propagační činnosti samotného kandidáta na poslance (politické strany, koalice), sledující ovlivnění voličů, popř. provádění takové činnosti na jejich pokyn, žádost, s jejich souhlasem nebo s jejich vědomím, a to v době 48 hodin před zahájením voleb. V posuzované věci však prý nebylo prokázáno tvrzení navrhovatele, že se ze strany 1. odpůrce (roz. Dr. J. V.), popř. jeho politické strany, jednalo o činnost, která by představovala porušení zákazu volební agitace podle § 16/5 zákona.

Ústavní soud usuzuje, že již pouhé porovnání obou citovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR zřetelně dokumentuje, že v jeho zásadním právním názoru došlo k znatelnému posunu. Zatím co v prvním rozhodnutí ze dne 7. 7.1998 vyžadoval Nejvyšší soud ČR porušení zákazu volební agitace v době moratoria samotným kandidátem (jeho politickou stranou), popř. s jeho souhlasem či vědomím, v napadeném rozhodnutí ze dne 3.12.1998 princip subjektivního vztahu kandidáta (politické strany) k porušení zákonného moratoria opouští a zdůrazňuje, že zákon stojí na zásadě objektivního dodržování jeho ustanoveními a že otázka zavinění či účasti kandidáta na volební agitaci (roz. v době moratoria) není rozhodná. Podle přesvědčení Ústavního soudu oba případy srovnatelné jsou, neboť rozvážení propagačních materiálů kandidáta do domácností konkrétních občanů může být podle okolností stejně účinné, popř. i účinnější než článek v tisku či televizní šot, který sleduje náhodný čtenář či divák.

Jak již bylo uvedeno na jiném místě, při úvaze o předvídatelnosti zákona (jeho následků), se nelze omezit toliko na jeho text gramatický. Je to soudní rozhodování, které - byť nemá klasický precedenční charakter - zákon interpretuje, popř. i dotváří a jeho relativní konstantnost garantuje právní jistotu a zajišťuje i obecnou důvěru v právo. To se týká zejména Nejvyššího soudu ČR, který je vrcholným soudním orgánem v oblasti obecného soudnictví (srov. § 92 Ústavy). Tím přirozeně není popíráno, že se judikatura soudů se zřetelem k řadě aspektů, zejména s přihlédnutím ke změnám společenských podmínek, může vyvíjet a měnit. To však nic nemění na skutečnosti, že se v souzené věci napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR principiálně odchýlilo od zásadního právního názoru, který též soud vyslovil pouhých 5 měsíců před tím a jímž obsah § 16 odst. 2 a 5 zákona č. 247/1991 Sb. naplnil. To v dané souvislosti opomenout nelze.

Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že citovaný zákon (jeho následky) v souzené věci předvídatelný nebyl. Základní podmínka omezení práva na svobodu projevu a práva na informace, tedy existence zákona, majícího požadované vlastnosti (předvídatelné následky), tedy v souzené věci není dána.

Pro úplnost se Ústavní soud zabýval i dalšími podmínkami omezení základního práva na svobodu projevu a práva na informace, obsaženými v čl. 17 Listiny i v čl. 10 Úmluvy. Jak již bylo uvedeno, těmito podmínkami jsou legitimní cíl omezení základního práva a nezbytnost takového omezení v demokratické společnosti.

4. Tzv. legitimní cíle (omezení základního práva) jsou v čl. 17

odst. 2 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy zakotveny prakticky shodně či velmi podobně. Patří mezi ně zejména zájmy národní a veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrana zdraví a morálky, zachování autority a nestrannosti soudní moci a zájem na ochraně pověsti nebo práv (a svobod) druhých. Podle názoru Ústavního soudu lze citovaná ustanovení - se zřetelem k jejich smyslu - vztáhnout i na souzenou věc. To se týká zejména zájmu na ochraně práv (svobod) jiných, jenž mohl být novinovými články a televizní relací dotčen. Proto Ústavní soud usuzuje, že tzv. legitimní cíl (omezení základního práva na svobodu projevu a práva na informace) v souzené věci dán byl.

5. Ústavní soud se konečně zabýval - byť jen pro úplnost, jak již bylo řečeno - otázkou, zda omezení základního práva na svobodu projevu a práva na informace a sankce neplatnosti voleb (JUDr. L. do Senátu Parlamentu ČR) byly v demokratické společnosti nezbytné.

a) Ústavní soud uznává, že smyslem ust. § 16 odst. 2 a 5 zákona č. 247/1991 Sb. je nepochybně ochrana čestnosti a poctivosti voleb, k čemuž zákon volí i jisté omezující prostředky v době 48 hodin před volbami. (Tyto otázky jsou blíže zmíněny na jiném místě.) Lze souhlasit s tím, že - institucionálně vzato - by obvykle nebylo na místě soustředit se výhradně na otázku, zda to byl toliko kandidát (politická strana), jenž uvedené ustanovení porušil. Na druhé straně však lze stěžít zcela důsledně akceptovat striktně objektivní kritérium, které v souzené věci zvolil Nejvyšší soud ČR, a ignorovat skutečnost, že - jak Nejvyšší soud ČR sám uvedl - kandidátka JUDr. L. porušení pravidel volebního boje subjektivně nezpůsobila (s výjimkou televizního vystoupení) a články v Lidových novinách a televizní vystoupení neinspirovala. Opačný výklad by zákonitě vedl k tomu, že by kterýkoli subjekt (např. každé, byť i bulvární medium) mohl docílit neplatnost volby jakéhokoli kandidáta zcela bez jeho přičinění, což by - in eventum - mohlo volby výrazně narušit, popřípadě, důsledně vzato, i zmařit. Takové následky přirozeně zákonodárce nezamýšlel.

b) Nejvyšší soud ČR vytkl kandidátce JUDr. L. pouze její vystoupení v televizi, v němž prohlásila, jak plyne z videokazety, jež je součástí soudního spisu, v reakci na informaci o distribuci letáků ve prospěch kandidáta V. B. toto: "To je taková celá série pokusů mě jaksí pošpinit v očích brněnských občanů a samozřejmě mě to znevažuje. Nicméně já jsem prostě tímto způsobem žádnou kampaň nevedla".

To, jak již bylo uvedeno, označil Nejvyšší soud ČR objektivně za volební agitaci. Nelze však nevidět, že tzv. moratorium v době 48 hodin před volbami (ani obecný princip čestné a poctivé volební kampaně) neznamenají zákonem vytvořené sterilní prostředí, které jakoukoli svobodu projevu a právo na informace znemožní. Z obsahu spisu vyplývá, že vystoupení JUDr. L. v televizním šotu předcházelo distribuování volebních materiálů preferujících již po ukončení volební kampaně kandidáta V. B. a zaměřené proti kandidátce JUDr. L. (V této souvislosti lze poznamenat, že - jak již bylo uvedeno - počet odevzdaných hlasů právě pro V. B. vzrostl z 6.955 v prvním kole na 9.534 v kole druhém.) Podle napadeného rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sama obvodní volební komise tuto záležitost (tj. distribuování materiálů ve prospěch V. B.)

označila za morálně odsouzeníhodnou. Jestliže se JUDr. L. za této situace proti takovému jednání slušným způsobem ohradila, pak nelze podle názoru Ústavního soudu její reakci (i s přihlédnutím k jejímu obsahu) označit za volební agitaci (ve smyslu § 16 odst. 5 volebního zákona) takové intenzity, že by byla schopná ovlivnit výsledek voleb. Při opačném názoru by byli zvýhodněni kandidáti (politická strana) či kandidátovi stoupenci, kteří volební moratorium porušují oproti kandidátům ostatním. Je ovšem přirozené, že tímto výkladem Ústavní soud naprosto nemíní tolerovat eventuální praxi střídajících se útoků a protiútoků porušujících zásady čestné a poctivé volební kampaně a dodržování volebního moratoria ve prospěch či neprospěch jednotlivých kandidátů. Vždy ovšem bude záležet na formě a obsahu příslušného veřejného vystoupení a na okolnostech konkrétního případu.

Při uvedených úvahách byl Ústavní soud veden i dosavadní vlastní judikaturou, která umožnění výkonu volebního práva zřetelně preferuje. Ve svém nálezu, sp. zn. IV. ÚS 275/96, vyslovil Ústavní soud toto: "Jestliže účelem zákona č. 247/1991 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení tohoto zákona musí být interpretována v duchu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Za takový výklad považuje Ústavní soud toliko výklad, který je k tomuto základnímu právu vstřícný - tedy takový, aby bylo umožněno volit a být volen a ne naopak". - Sbírnka nálezů a usnesení ÚS, Praha 1996, sv. 6, str. 249. I když se citovaný náleží týkal otázky registrace kandidáta, lze podle přesvědčení Ústavního soudu vyslovenou právní větu jako interpretační vodítko přiměřeně použít - podle okolností - i v případech jiných.

V souvislosti s projednávanou problematikou lze poukázat i na srovnání historické. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8.11.1935 [BOH.12124 adm. (19224/35)] uvedl: Působení na voliče lze jako porušení svobody volby uznat jen tehdy, když za vadu volebního řízení, resp. za důvod pro zrušení volby, stalo-li se prostředky a za okolností, jež jsou svou povahou způsobitelné vnutit cizí vůli tak, aby bylo možno dospět k závěru, že volič podrobuje se této vůli, jednal proti svému přesvědčení. Je tedy zřejmé, že i historická judikatura správně právní, byť pocházející z doby jiných společenskopolitických podmínek, vycházela při posuzování porušení svobody voleb jako vady "volebního řízení" z interpretace restriktivní.

Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že omezení základního práva na svobodu projevu a práva na informace a sankce neplatnosti zvolení kandidátky JUDr. L. ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10/2 Úmluvy v demokratické společnosti nezbytné nebyly.

6. Z těchto úvah tedy vyplývá, že napadenými rozhodnutími bylo - v jejich důsledcích - základní právo JUDr. L. na svobodu projevu a právo na informace porušeno.

VI.

1) Ze všech těchto důvodů Ústavní soud oprávněnému prostředku navrhovatele vyhověl a ve výroku nálezu vyslovil, že JUDr. D. L. byla ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 13. - 14.11.1998 a 20. - 21.11.1998 ve volebním obvodu č. 58 Brno - město, platně zvolena senátorkou [§ 91 odst. 1, 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.].

2) Vyhlášením tohoto nálezu pozbývají platnosti rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují, tedy

- a) usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 3. 12. 1998, sp. zn. 11 Zp 54/98, ve věci ČSSD proti JUDr. D. L. a Ústřední volební komisi o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení senátorem Senátu Parlamentu České republiky,
- b) usnesení Mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky č. 18 ze dne 15.12.1998 v bodu II., jímž se konstatuje "neověření mandátu" JUDr. D. L. za volební obvod č. 58 Brno - město,
- c) usnesení Senátu Parlamentu České republiky č. 4 z 1. schůze dne 16.12.1998, jímž Senát "bere na vědomí" bod II. zprávy Mandátového a imunitního výboru o
- d) výsledku ověření platnosti volby senátorem.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. února 1999