

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrástilové, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Součkové v právní věci navrhovatele **Ing. J. B.**, proti odpůrci **Státní volební komisi**, se sídlem Nám. Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o návrhu navrhovatele na vyslovení neplatnosti voleb kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve dnech 2. - 3. června 2006,

t a k t o :

- I.** Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených v Jihomoravském volebním kraji **z a m í t á .**
- II.** Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích **o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku svého bydliště, podal ve lhůtě do 10 dnů od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí návrh, aby byla vyslovena neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. – 3. června 2006. Návrh byl učiněn ústně do protokolu na Nejvyšším správním soudě jako soudu příslušnému k projednání tohoto návrhu (§ 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů – dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“).

Navrhovatel v návrhu poukázal na způsob, jakým došlo k úniku informací v případě plk. K., jakož i na celou aféru, která v uvedené věci byla vyvolána. Dovozuje, že tímto případem bylo významně ovlivněno postavení ČSSD ve volbách, a to v neprospěch této politické strany. Navrhovatel zdůrazňuje, že se v jím uvedené aféře jednalo o neprověřené informace z tajné zprávy. Nesouhlasí tak s tím, že čelní představitelé ČSSD byli bez jakýchkoli důkazů obviněni z korupce. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud vydal usnesení, kterým se vysloví, že volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 2. – 3. června 2006 jsou neplatné.

Státní volební komise (odpůrce) ve svém vyjádření k návrhu poukázala na znění ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. podle kterého musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje; citovaný

zákon více toto ustanovení neupřesňuje a ani s porušením tohoto ustanovení nespojuje žádnou sankci. V této souvislosti odpůrce odkazuje na nález Ústavního soudu č. 140/2005 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 73/04), zabývající se volební kampaní a její korektností. Státní volební komise upozorňuje též na to, že při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky nelze podle zákona o volbách podat návrh na neplatnost voleb jako takových.

Nejvyšší správní soud dospěl po projednání věci k následujícím závěrům. Přitom vycházel ze znění ustanovení § 87 zákona č. 247/1995 Sb., podle něhož platí:

„ § 87

- (1) *Podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována, (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.*
- (2) *Podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, každá politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.*
- (3) *Návrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování.*
- (4) *Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.*
- (5) *Návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.“*

Z citovaného ustanovení vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Ze znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasné patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu Parlamentu České republiky („PČR“). Úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 pak nelze smysluplně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizují odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 - 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odstavcích 3 - 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl zákon č. 247/1995 Sb. novelizován a která k ustanovení § 87 uvádí (Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, tisk č. 585), že „možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, při volbách do Senátu návrh na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta. Současně se vymezuje okruh subjektů oprávněných tento návrh podat. Jedná se o veškeré případy porušení tohoto zákona, kterým mohlo být narušeno řádné provedení voleb a tím i výsledky voleb nebo hlasování.“ V tomto směru je proto možno přisvědčit názoru Státní volební

komise, obsaženému v jejím vyjádření, že nelze požadovat vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako takových.

Vycházejí z této právní úpravy, je třeba uvést, že se navrhovatel formálním vymezením petitu a rovněž jeho zdůvodněním domáhá něčeho, co zákonná úprava vůbec nepředpokládá. Jestliže totiž navrhovatel požaduje prohlásit volby do Poslanecké sněmovny za neplatné jako celek, nelze z takto pojatého petitu vycházet.

Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší hodnotit vhodnost shora popsaného zákonem stanoveného způsobu soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny. Jeho úkolem je nalézat jeho racionální výklad.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud, respektující materiální a nikoliv formální náhled na právo, vycházel dále z toho, že pro meritorní posouzení jakéhokoliv návrhu je nutné požadovat, aby byl dostatečně srozumitelný, přičemž konkrétní podřazení návrhu pod relevantní zákonná ustanovení je věcí soudu. V daném případě je z obsahu návrhu patrné, že navrhovatel brojí proti celkovému výsledku voleb do Poslanecké sněmovny z důvodu tvrzené neregulérnosti průběhu volební kampaně. To nemůže být smysluplně vyloženo jinak, než že napadá platnost volby všech kandidátů. Takto obecně pojatým návrhem se proto Nejvyšší správní soud dále zabýval.

Podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, přičemž je zřejmé, že lze napadnout platnost volby jednoho i více kandidátů (*argumentum a minus ad maiori*), a to vždy podle povahy konkrétní věci. V praxi tak může být napadena volba jediného kandidáta např. z důvodu jeho individuálního excesu ve volebním procesu (např. o sobě uváděl nepravdivé informace) anebo proto, že právě v jeho případě došlo k pochybením při sčítání a vyhodnocování odevzdaných hlasů (např. nebyly zohledněny preferenční hlasy, došlo k matematické chybě při sčítání apod.). Lze si nicméně představit i případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů.

Je totiž nutno mít na zřeteli, že systém voleb do Poslanecké sněmovny je založen na monopolu kandidování politických stran a jejich koalic. To znamená, že nikdo jiný než politické strany a jejich koalice není oprávněn podávat kandidátní listiny. Skutečnost, že politické strany tak činí v jednotlivých (až) 14 volebních krajích, z tohoto hlediska nepředstavuje nic jiného, než organizační způsob, do značné míry narušující nejryzejší představitelnou formu poměrného volebního systému, spočívající ve volebním území vůbec nerozčleněném na jednotlivé kraje, a mající vážné dopady na ústavní zásadu rovnosti volebního práva, zejména z důvodu jejich značně nerovnoměrné velikosti co do počtu obyvatel a tedy i voličů. Tato samotná skutečnost však nemůže nikterak zastínit fakt, že volebními subjekty jsou celostátní politické strany, které vedou volební kampaň jednotně v rámci celého státu, byť s dílčími modifikacemi podle jednotlivých krajů. To však prakticky znamená, že je obtížné od sebe oddělit volební aktivity stran, prováděné celostátně od takových, k nimž dochází výhradně na území některých volebních krajů.

Volební zákon nicméně s touto diferenciací důsledně počítá, když v ustanovení § 87 odst. 1 přiznává právo aktivní legitimace k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta každému občanovi zapsanému do stálého seznamu „ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen“, a každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina „ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována“. Této zákonné úpravě je nutno rozumět

tak, že zatímco občan může předmětný návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům, zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo; jen politická strana je aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům, zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění všech zvolených kandidátů v celé republice. Výklad, podle něhož by kterýkoliv občan byl aktivně legitimován k podání návrhu na neplatnost volby kandidátů zvolených i v jiných krajích, než ve kterém mohl vykonat svoje aktivní volební právo, je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v přímém rozporu se zněním citovaného zákonného ustanovení a odporuje rovněž srovnání tohoto řízení se soudním přezkumem jiných typů voleb (volby do Senátu, volby do krajských a obecních zastupitelstev).

Racionalitu naznačeného „územního“ principu je nutno spatřovat v tom, že volební právo je třeba vnímat v jeho objektivním i subjektivním významu, tzn. nelze od sebe oddělovat právní úpravu voleb od samotného výkonu volebního práva. Za situace, kdy jsou volby organizačně rozčleněny do relativně autonomních 14 krajů (přičemž smysl tohoto rozčlenění v rámci systému poměrného zastoupení nepřísluší soudu hodnotit), má jinou povahu návrh na neplatnost volby kandidáta/ů podaný jednotlivým občanem a kandidující politickou stranou (koalicí). U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva a zákon proto zjevně (byť nikoliv výslovně) předpokládá, že většina takovýchto návrhů bude směřovat proti konkrétním protizákonnostem při bezprostředním či zprostředkovaném výkonu tohoto práva, přičemž ke zpochybnění výsledku volby může dojít právě z tohoto důvodu jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu, anebo kde reálně toto právo uplatnil (k tomu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 540/02, in: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 35, str. 603 a násl.).

Aktivní legitimace politických stran se oproti tomu svojí podstatou opírá o ústavní vymezení politických stran, vyplývající zejména z čl. 5 Ústavy, podle něhož *„politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“* Ústavní systém tedy předpokládá existenci politických stran, nacházejících se ve vzájemně si konkurujícím vztahu. Tento princip politické plurality se naplno projevuje zejména ve volebním procesu, kdy je věcí politických stran, aby voličům nabízely programové a personální alternativy a umožnily jim tak svobodný výběr. Této funkci politických stran odpovídá i jejich možnost obrátit se na nezávislý soud s návrhem na prošetření toho, zda volební zákon nebyl porušen natolik zásadním způsobem, že to ovlivnilo výsledek volby konkrétního kandidáta. Protože však politické strany mohou kandidovat v rámci celého státu (tzn. ve všech 14 krajích), je nutno dovodit, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů.

Ze shora nastíněných úvah pro daný případ především vyplývá, že podaný návrh, z hlediska svého obsahu dotýkající se všech kandidátů, je věcně projednatelný toliko ve vztahu k těm kandidátům, kteří byli zvoleni ve volebním kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu, tzn. v Jihomoravském kraji. Zbývající část návrhu (tzn. ve vztahu k volbě kandidátů z ostatních 13 volebních krajů) musel Nejvyšší správní soud odmítnout z důvodu chybějící aktivní legitimace navrhovatele [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Po tomto návrhovém rozčlenění soud konstatuje, že důvodnost podaného návrhu je nutno hodnotit i z hlediska jeho vztahu ke sledovanému cíli. V daném případě totiž navrhovatel požaduje vyslovit neplatnost volby kandidátů proto (viz rekapitulační část tohoto usnesení), že byla porušena pravidla čestného a poctivého vedení volební kampaně,

a to zjevně na celostátní a nikoliv pouze krajské úrovni. Toto porušení dovozuje navrhovatel z toho, že ve sdělovacích prostředcích došlo k úniku informací ohledně tzv. případu plk. K., přičemž se jednalo o neproověřené informace z tajné zprávy, zpochybňující bezúhonnost představitelů ČSSD, což významně ovlivnilo (poškodilo) tuto stranu ve volbách. Navrhovatel nesouhlasil ani s tím, že čelní představitelé ČSSD byli bez jakýchkoli důkazů obviněni z korupce.

K tomu je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval (viz např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004) algoritmus posuzování volebních stížností, když za základní předpoklady vyhovění označil (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; (2.) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a (3.) zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen; tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

Nejvyšší správní soud dále vychází z toho, že volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany. Je přitom zřejmé, že tato kampaň je vedena jak v pozitivním, tak také v negativním smyslu. Zveřejňování informací o svých kandidátech a programu, stejně jako o kandidátech a programu politických oponentů, je zásadně kryto takovými základními právy a svobodami, jako jsou zejména svoboda projevu a právo na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod), zastřešenými ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny). Je proto zcela přirozené, že kandidující politické strany volíče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů. Úkolem volebního soudnictví pak není vytvářet jakousi alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, kterými mohou být v konkrétních případech žaloby na ochranu osobnosti, přestupkové řízení až trestní stíhání, nýbrž vyhodnotit, zda objektivně seznatelnou protizákonností nedošlo k tak intenzivnímu zásahu do volební soutěže, že to mohlo důvodně vést ke zpochybnění jejich výsledků.

Nic takového však v projednávané věci Nejvyšší správní soud nezjistil. Za situace, kdy v průběhu volební kampaně byly zveřejněny informace znevěrohodňující (i) některé osoby více či méně intenzivně spojené s ČSSD, samozřejmě není posláním volebního soudu vyšetřit a následně prohlásit, zda vůbec (a pokud ano, které) z těchto informací se zakládají na pravdivém faktickém základu a které jsou pouze smyšlené. To je věcí případných samostatných řízení, jak je naznačeno výše. Úkolem Nejvyššího správního soudu v daném případě je proto posoudit výhradně to, zda zveřejněním informací (případ plk. K.), eventuálně ve sdělovacích prostředcích naznačované obvinění čelních představitelů ČSSD z korupce byl porušen zákon, a pokud ano, zda mezi touto protizákonností a volebními výsledky existuje příčinný vztah a zásadní intenzita.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zmíněnou protizákonnost v tomto případě nezaznamenal. Navrhovatel nikterak nekonkretizoval, jaké dopady a na volbu kterých konkrétních kandidátů by případně mohlo mít zveřejnění předmětných informací vliv, jen sdělil svou úvahu o možném negativním vlivu na volbu kandidátů ČSSD. Podstatné z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu je to, že všechny relevantní subjekty měly dostatečnou možnost se k publikovaným informacím vyjádřit, takže voliči zůstala

zachována možnost svobodného přístupu k různým informacím a názorům, mezi nimiž si mohl vybrat. Jakkoliv tedy nelze přehlížet, že aféry podobného typu mohou vést k určitému ovlivnění názoru občanů a jsou přinejmenším nekorektní, nelze současně věrohodně prokázat tezi, že k tomuto ovlivnění dochází výlučně (či převážně) jedním názorovým směrem. Jinak řečeno, rozhodující je, aby za situace objevení se podobných informací zůstala zachována ideová a politická neutralita veřejné a zejména státní moci, čemuž by např. odporovala situace častá v totalitních systémech, kdy opoziční politická uskupení jsou krátce před volbami podrobena nejrůznějším difamacím až represím bez jakékoliv skutečné možnosti obrany proti nim. Nic takového však v daném případě nenastalo a publikací předmětného tiskového prohlášení podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu k porušení volebního zákona vůbec nedošlo, takže je již zjevně nadbytečné zkoumat příčinnou souvislost mezi protizákonností a konečným volebním výsledkem.

Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podaný návrh je v části, zpochybňující platnost kandidátů zvolených v Jihomoravském volebním kraji nedůvodný. Proto byl v této části návrh zamítnut podle § 90 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 29. června 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu