

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a JUDr. Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: navrhovatel: **Mgr. R. H.**, nar. , bytem N. S. s., S., proti odpůrcům: **1) Městský úřad Sedlčany**, nám. T. G. Masaryka 32, 264 80 Sedlčany, **2) Křesťanská demokratická unie – Československá strana lidová**, jednající zmocněnkyní H. H., bytem H., S., **3) Sdružení nezávislých kandidátů Sedlčan**, jednající zmocněncem F. H., bytem U Š., S., **4) Občanská demokratická strana**, jednající zmocněncem J. K., S., R. p. T., **5) Sdružení ČSSD a nezávislých kandidátů**, jednající zmocněncem I. K., bytem K., D. H., **6) Komunistická strana Čech a Moravy**, jednající zmocněncem J. S., bytem B., P., o návrhu na neplatnost voleb do zastupitelstva obce Sedlčany konaných ve dnech 10. a 11. října 2014

t a k t o :

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel podal dne 24. 10. 2014 v zákonné desetidenní lhůtě stanovené v § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“) ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva obce Sedlčany konaných ve dnech 10. a 11. 10. 2014.

V návrhu uvádí, že v obci Sedlčany ve volbách do zastupitelstva obce kandidovalo 5 volebních stran s celkem 101 kandidáty, a tudíž volební lístky mohly být vytištěny bez problémů jednostranně tak, aby voliči mohli plně využít svého práva vybírat kandidáty z jednotlivých volebních stran. Pro tyto volby však byly hlasovací lístky vytištěny oboustranně, přičemž na první straně byly uvedeny volební stany, které doposud obec vedly, tj. odpůrci 2) až 3). Jediné skutečně opoziční volební strany, tj. odpůrci 4) a 5), byly vytištěny na straně druhé. Na první straně hlasovacího lístku přitom nebylo uvedeno, že je hlasovací lístek oboustranný, a mnoho voličů tak vůbec netušilo, že mají možnost vybírat kandidáty i z druhé strany. Voliči sice hlasovací lístky měli nějakou dobu doma, avšak mnoho z nich si je vyžádalo až ve volební místnosti, kde ovšem na možnost výběru kandidátů z obou stran lístku upozornění nebyli. Mnoho voličů tudíž vybíralo kandidáty pouze z první strany hlasovacího lístku. Tímto došlo k hrubému narušení rovné a svobodné politické soutěže, která je zaručena čl. 21 odst. 1 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Navrhovatel dodává, že je mu známo ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona, které oboustranné vytištění volebního lístku připouští. V dosud konaných volbách do zastupitelstva obce v Sedlčanech tomu tak však nikdy nebylo, a proto v obci vznikl zvyk, kdy voliči očekávají,

že veškeré volební strany s jejich kandidáty budou na jedné straně. Tento zvyk by tudíž měl mít přednost před možností, kterou zákon připouští. Navrhovatel si je dále vědom toho, že pořadí volebních stran je určeno losem, má však za to, že v daném případě bylo náhodného losu použito k nerovné politické soutěži, neboť hlasovací lístek byl vytištěn tak, že stávající opoziční uskupení jsou téměř neviditelná. Navrhovatel uzavírá, že ze zvoleného řešení nevzešla ani žádná finanční úspora.

Navrhovatel má tudíž za to, že v průběhu voleb došlo nejen k porušení volebního zákona, ale též k porušení základních ústavních práv, a to způsobem, který mohl ovlivnit výsledek voleb.

Odpůrce 1) [jako příslušný volební orgán vyhlášující výsledky voleb [srov. § 12 odst. 1 písm. f), resp. § 13 odst. 1 písm. f) volebního zákona] se k podanému návrhu nevyjádřil. Pouze soudu zaslal požadované listiny a sdělil, že navrhoval je zapsán v seznamu voličů v obci Sedlčany.

Odpůrce 2) – volební strana Křesťanská demokratická unie – Československá strana lidová, jednající zmocněnkyní H. H. k návrhu uvedla, že tato volební strana neurčovala pořadí stran na hlasovacích lístcích, nezajišťovala tisk hlasovacích lístků a že v každé volební místnosti byly na nástěnce vystaveny obě strany hlasovacích lístků, tudíž každý volič měl možnost se s tímto faktem seznámit. Volby proto považuje za zcela regulérní a není důvod k jejich opakování.

Odpůrce 3) – volební strana Sdružení nezávislých kandidátů Sedlčan, jednající zmocněncem F. H. ve vyjádření k návrhu uvedl, že čísla volebních stran byla řádně losována a tisk volebních lístků prováděla tiskárna vybraná Ministerstvem vnitra. Uvedl též, že volební zákon oboustranný tisk hlasovacích lístků připouští. Ve volebních místnostech pak byly volební lístky oboustranně vyvěšeny a voliči tudíž měli informaci o všech volebních stranách. Pokládá si rovněž otázku, která strana hlasovacího lístku je první a která druhá, neboť s navrhovatelovou argumentací by se mohlo cítit poškozeno i Sdružení nezávislých kandidátů Sedlčan, které bylo na opačné straně hlasovacího lístku, než byla Komunistická strana Čech a Moravy. Odmítá tedy závěr, že mnoho voličů o druhé straně hlasovacího lístku nevědělo. Ostatně ve volební kampani se prezentovaly všechny volební strany, a tudíž všichni voliči věděli, ze kterých kandidátů mohou vybírat.

Odpůrce 4) Občanská demokratická strana, jednající zmocněncem J. K. v návrhu uvedl, že voliče nelze považovat za osoby neschopné naložit s oboustranně vytištěným hlasovacím lístkem. Domnívá se, že i voliči, kteří si hlasovací lístek vyžádali až ve volební místnosti, měli dostatek času na prostudování hlasovacího lístku dříve doručeného do domovní schránky. Návrh na neplatnost voleb považuje tudíž za nedůvodný.

Odpůrce 5) a odpůrce 6) se k návrhu nevyjádřili.

Dne 7. 11. 2014 bylo navrhovatelem soudu doručeno doplnění návrhu, ve kterém reagoval na informaci odpůrce 1) uveřejněnou na jeho úřední desce o odložení ustavujícího zasedání zastupitelstva z důvodu podaného návrhu na neplatnost voleb, jehož důvody však byly uvedeny nepřesně. Proto se tímto oznámením cítí být poškozen, protože tento návrh nepodával jako kandidát, ale jako občan mající za to, že volby byly neplatné. Doplnil, že ačkoli primárním důvodem návrhu bylo tvrzení, že největšího poškození se dostalo stranám na rubu hlasovacího lístku, mohly být v důsledku oboustranného hlasovacího lístku poškozeny i volební strany z jeho první strany, byť je to méně pravděpodobné. Pokud jsou totiž volební strany na druhé straně hlasovacího lístku označeny čísly 4 a 5, lze předpokládat, že se volič bude zajímat i o volební strany označené čísly 1, 2 a 3. Dále se navrhovatel ohrazuje proti argumentům odpůrce 1) o finančních úsporách, což již uvedl také v návrhu. Dodává, že i daleko větší města (jako například Praha) používají jednostranně vytištěné hlasovací lístky, byť v těchto případech by finanční úspora byla relevantní. Navrhovatel rovněž uvádí, že oboustranně vytištěný hlasovací lístek s sebou přináší i problém horšího přehledu o počtu již preferovaných kandidátů. Snadněji proto dojde k chybě a lístek se posléze může stát neplatným. Ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona považuje navrhovatel za nevhodné a protiústavní. Toto ustanovení navrhovatel spíše provažuje

za normu řešící rovnost fontu a velikost či barvu písma, nežli jako normu zajišťující informovanost voliče. Navrhovatel má za to, že pokud by dané ustanovení obsahovalo úpravu o tom, že v případě oboustranného tisku musí každá strana hlasovacího lístku obsahovat zjevně viditelnou informaci o tom, že kandidáti jsou i na druhé straně, byla by zaručena jeho ústavnost, neboť strohá poznámka v instrukcích k provedení volby, která se dnes používá, je neúčinná, neboť tyto pokyny nikdo nečte a každý spoléhá na případné oznámení od volební komise, která se však k tomuto faktu vůbec nevyjadřovala.

Krajský soud v Praze (dále jen „soud“) návrh posoudil jako nedůvodný.

Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 volebního zákona se každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva, může návrhem u soudu domáhat neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.

Soud se proto nejprve zabýval splněním procesních náležitostí podaného návrhu a v tomto směru uzavřel, že návrh byl podán včas (výsledky voleb do zastupitelstev obcí vyhlásila Státní volební komise v úterý dne 14. 10. 2014), a to aktivně legitimovaným subjektem, neboť navrhovatel, jak potvrdil odpůrce 1), je zapsán do seznamu voličů v obci Sedlčany.

Aktivně legitimovaný subjekt se může návrhem u soudu domáhat neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, přičemž důvodem návrhu (§ 60 odst. 2 až 4 volebního zákona) je tvrzení, podle kterého byla porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování, výsledky voleb nebo výsledky volby kandidáta.

Navrhovatel svůj návrh označil jako návrh na neplatnost voleb. Tím je třeba obecně rozumět návrh poukazující na takovou nezákonnost, jejíž odstranění by vyžadovalo opakování volebního procesu jako celku včetně volební kampaně, popř. dalších činností předcházejících hlasování, aby volič měl možnost si učinit nový názor a svobodně zformulovat svou vůli (blíže viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2012, č. j. 50 A 22/2012-44, publikované pod č. 2818/2013 Sb. NSS a dostupné na webových stránkách www.nssoud.cz). V daném konkrétním případě navrhovatel poukazuje na vadný hlasovací lístek a jeho návrh tudíž obsahově odpovídá návrhu na neplatnost voleb, neboť se ve svém důsledku domáhá vytištění nových hlasovacích lístků a následného opakování voleb.

V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“) vycházející z demokratického principu legitimacy veřejné moci, dle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 Ústavy), platí pro volební soudnictví vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů; předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (nález ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04). Řízení ve věcech volebního soudnictví je proto založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny. Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z čl. 21 odst. 4 Listiny lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období (srov. nález ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95), rozhodnutí voličů jako suveréna může tudíž soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát.

Na těchto východiscích stojí též ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“; srov. např. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz) která v obecné rovině definuje tři základní předpoklady pro vyhovění volební stížnosti takto: (1.) nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, popř. zákonů souvisejících; (2.) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a (3.) zásadní intenzita 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 určitý kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění. Obdobné zásady pak lze uplatnit i na případ tvrzené neplatnosti hlasování či voleb.

Podstatou návrhu je namítaná protiústavnost ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona, resp. protiústavnost dovozovaná z mezery v zákoně, protože navrhovatel možnost oboustranně vytištěného hlasovacího lístku připouští, avšak za předpokladu, že by každá strana tohoto lístku byla opatřena viditelnou informací o tom, že kandidáti jsou i na straně druhé. Je třeba si tudíž položit otázku, zda se v případě ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona nejedná o protiústavní nečinnost zákonodárce, kterou lze definovat tak, že zákonodárce je povinen přijmout určitou zákonnou úpravu, nicméně tak neučiní. Není totiž vyloučeno, aby Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (§ 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů) zrušil normu, pokud v ní něco protiústavně chybí, byť je zřejmé, že meze v zákoně bude zřídka dosahovat protiústavní intenzity vyžadující zásah Ústavního soudu.

Navrhovatel v uvedené vadě ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona spatřuje porušení rovné a svobodné politické soutěže garantované čl. 21 odst. 1 a čl. 22 Listiny.

Podle ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona hlasovací lístky pro volby do příslušného zastupitelstva mohou být vytištěny oboustranně, přičemž pro označení všech volebních stran i pro údaje o všech kandidátech musí být použito stejných druhů a velikostí písma a pro hlasovací lístky použito papíru téže barvy, jakosti a rozměrů.

Soud předesílá, že pokud by dospěl k závěru o protiústavnosti ustanovení § 25 odst. 4 volebního zákona, musel by postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Za této situace by soud řízení přerušil podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nemohl by tedy bez dalšího nepřihlídnout k zpochybňovanému ustanovení a rozhodnout o neplatnosti voleb.

Soud nicméně právní úpravu připouštějící oboustranně vytištěný hlasovací lístek bez výslovné poznámky o této skutečnosti na tomto hlasovacím lístku nepovažuje za protiústavní, neboť má za to, že tato právní úprava ve spojení s dalšími ustanoveními volebního zákona není v rozporu s čl. 22 Listiny, který na zákonnou úpravu volebního procesu a její výklad klade požadavek na ochranu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti, a také následně neodporuje ani principu plynoucímu z čl. 21 odst. 1 Listiny, který zaručuje občanům svobodnou volbu svých zástupců.

Především je třeba vyjít z toho, že volič s volebními stranami a jejich kandidáty není poprvé konfrontován až prostřednictvím hlasovacího lístku, ale zejména již ve volební kampani (srov. § 30 volebního zákona), která slouží k propagaci volebních stran a jejich kandidátů bezprostředně před volbami. Volební zákon přitom umožňuje vést volební agitaci i v době samotných voleb, a to v zákonem stanovených limitech plynoucích z § 30 odst. 2 a 3 volebního zákona (tj. mimo objekty, v nichž je umístěna volební místnost, a v jejich bezprostředním okolí a ne způsobem, kdy by byly zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů). Je tedy na uvážení

každé volební strany, kdy a v jakém rozsahu své vlastní materiály pro volební kampaň distribuuje. V tomto směru volební strana není nijak zásadně limitována.

Současně nelze přehlédnout, že podle § 25 odst. 5 volebního zákona je povinností starosty zajistit, aby hlasovací lístky byly dodány všem voličům nejpozději 3 dny přede dnem voleb, přičemž je obecně známou skutečností, že k distribuci hlasovacích lístků dochází i dříve, než stanoví citované ustanovení. Pokud tedy navrhovatel, který byl současně lídrem volební strany č. 5, jejíž kandidáti byli vytištěni na druhé straně hlasovacího lístku, zjistil tuto skutečnost, mohl ve své volební straně iniciovat zintenzivnění volební kampaně tak, aby o existenci této volební strany byli voliči dostatečně informováni.

Dále je třeba zdůraznit, že voliči v menších městech jsou na rozdíl od větších měst, formováni ve svých rozhodnutích bezprostředními a každodenními zkušenostmi s obcí a jednotlivými kandidáty zvláště, a právě ty jsou základem jejich volby. Tyto zkušenosti se přitom neformují pouze ve volební kampani, ale po celé předcházející volební období. Netřeba přitom připomínat, že zvláště komunální volby se vyznačují zvýšenou informovaností voličů o jednotlivých kandidátech a o tom, kdo a za jakou volební stranu kandiduje. Nelze se tudíž domnívat, že by se průměrný volič nezajímal o to, proč nekandidují z předchozích volebních období jemu známé tváře, zvláště nejde-li v daném případě o nově vzniklé volební strany, ale o dlouhodobě etablované volební strany, a to i na celostátní úrovni.

Na skutečnost, že hlasovací lístek pro volby do zastupitelstva může být vytištěn oboustranně, voliče upozorňují i informace o způsobu hlasování, které jsou voličům distribuovány společně s hlasovacími lístky. Nelze současně přehlédnout, že slovo oboustranně je v dané informaci jediným slovem, které je vytištěno tučně a je současně podtrženo. Snižovat relevanci takové informace tvrzením, že tyto přiložené informace nikdo nečte, dle soudu nelze. Se stejnou argumentací by totiž bylo posléze možné snižovat relevanci obdobné informace umístěné přímo na hlasovacím lístku.

Konečně podle § 31 odst. 4 volebního zákona musí být ve volební místnosti na viditelném místě vyvěšen hlasovací lístek označený nápisem „vzor“. Touto právní úpravou argumentují také odpůrci, přičemž navrhovatel skutečnost, že ve volebních místnostech byly vyvěšeny obě strany vzorových hlasovacích lístků, nezpochybňuje. Pokud navíc trvá na tom, aby volební komise jednotlivé voliče výslovně upozorňovala na druhou stranu volebního lístku, nelze přehlédnout, že taková systematická iniciativa volební komise by mohla být vnímána jako nepřípustná agitace právě ve prospěch volebních stran a jejich kandidátů vytištěných na druhé straně hlasovacího lístku.

Soud tudíž uzavírá, že od průměrného voliče lze očekávat, že dostane-li se mu do rukou hlasovací lístek společně s listinou obsahující informaci, že hlasovací lístek může být vytištěn oboustranně, bude vybírat z kandidátů uvedených na obou stranách hlasovacího lístku, a to i v případě, že tento hlasovací lístek volič obdrží až ve volební místnosti.

S přihlédnutím ke shora uvedenému soud návrh na vyslovení neplatnosti voleb jako nedůvodný zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Toto usnesení krajský soud doručí účastníkům řízení a vyvěsí jej na úřední desce soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení : Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Praze dne 13. listopadu 2014

Za správnost : Alena Lébllová

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu