

U S N E S E N Í

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **navrhovatele: Volební strana „Vaše naše Ráby“**, zastoupené zmocněncem Ing. J.P., bytem „X“, **za účasti 1) Magistrát města Pardubic, se sídlem Pernštýnské nám. 1, 530 21 Pardubice, 2) Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Ráby**, zastoupené zmocněnkyní J.J., bytem „X“, **v řízení o návrhu na neplatnost voleb do zastupitelstva obce Ráby konaných ve dnech 10. a 11. října 2014,**

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Účastníci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se včas podaným návrhem ze dne 23.10.2014 domáhal vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do obecního zastupitelstva obce Ráby konaných ve dnech 10. a 11. října 2014. Návrh odůvodnil v podstatě následujícím způsobem:

V den před konáním voleb do zastupitelstva obce Ráby, tj. dne 9.10.2014, doručil dosud „*neznámý pachatel*“ do všech poštovních schránek obyvatel obce Ráby („*mimo schránku starostky obce*“) tiskovinu obsahující nepravdivé informace týkající se osoby starostky paní Z.M. a místostarosty pana V.V. a potažmo i volební strany navrhovatele, tj. „Vaše naše Ráby“. Tím byla ohrožena „*vážnost obou kandidátů u spoluobčanů*“, za účelem je „*úmyslně poškodit v rámci volebního boje*.“ Tato tiskovina, resp. její příloha, „*donutily*“ paní Z.M. podat trestní oznámení týkající se spáchání trestného činu pomluvy. Protože se tato tiskovina objevila v domovních schránkách přede dnem voleb, nemohl navrhovatel na její obsah reagovat. Obsah této tiskoviny je „*zřetelným útokem*“ proti dvěma kandidátům této volební strany, pro pana V.V. pak tento útok „*znamenal nezvolení jej členem zastupitelstva*“. Důkazem je to, že obec Ráby má v současné době dva místostarosty, V.V. a Ing. V.Č., oba byli kandidáty do zastupitelstva obce, oba jsou členy Sboru dobrovolných hasičů, ale v listině „*je napadán pouze jeden z nich*.“ Dále navrhovatel uvedl výsledky voleb s tím, že volby do zastupitelstva obce vyhrála volební strana Sdružení nezávislých kandidátů pro obec Ráby, a to rozdílem „*pouhých 7 hlasů*“. Pro navrhovatele je rovněž „*nepochopitelné*“ počínání pana J.S., který první den konání voleb „*přišel za starostkou obce s tím, že by byl rád, kdyby po volbách pracovala jako předseda stavební komise, neboť má zkušenosti. Nepřipouštěl si tedy, že by volby mohly dopadnout v neprospěch volební strany, které je lídrem volební strany, získal však nejméně hlasů*.“ Navrhovatele dále „*znejišťuje*“ fakt, že zmocněncem druhé volební strany je Ing. J.J., bývalá starostka obce Ráby, která byla v minulých volbách lídrem jedné volební strany a z důvodu nezískání pozice, o kterou stála, svou kandidaturu do zastupitelstva vzala zpět. Z uvedeného vyplývá, že na uvedenou tiskovinu, která byla vložena do domovních schránek jen jeden den před volbami, nemohl navrhovatel reagovat, když tato obsahuje „*zavádějící, neúplné a nepravdivé informace*“, došlo tak k porušení „*rovného volebního práva*“. Tato rovnost se vztahuje jak k občanům, kteří mají právo volit (aktivní volební právo), tak k občanům, kteří mohou být voleni (pasivní volební právo). Součástí pasivního

volebního práva je právo volební strany na účast ve volební kampani, přičemž v rámci demokratických zásad musí být každé volební straně poskytnuta možnost reagovat na zveřejněné informace, jež mohou volby ovlivnit. Tato možnost byla navrhovateli „odňata“, druhá volební strana získala „výhodnější postavení“, tím byla porušena rovnost volebního pasivního práva. Jmenovitě se jedná o porušení § 2 zák. č. 491/2001 Sb., zákona o volbách do zastupitelstev obcí, v platném znění (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“). „Nekorektní“ připadá navrhovateli i to, že druhá volební strana „požaduje“ obsadit svými kandidáty všechny pozice v zastupitelstvu. Dále navrhovatel navrhl, že „zatím co naše volební strana předložila všem občanům do domovních schránek své volební zásady a cíle, druhá strana tak neučinila, jen uspořádala pro občany „sousedské předvolební setkání s občerstvením“, kterého se zúčastnilo cca 30 občanů. Přítomným občanům dala slib, že starostka obce již nebude vykonávat funkci uvolněného starosty. Tento slib se nám zdá zavádějící – pozn. Z.M. je uvolněnou starostkou na základě usnesení č. 7 z veřejného zasedání zastupitelstva obce Ráby, konaného dne 11.10.2012, kdy pro hlasovali všichni zastupitelé, tedy i ti, kteří nyní byli zvoleni za volební stranu č. 2, jmenovitě J.T., J.S., V.Č.. Z důvodu velkého vytížení v bývalém zaměstnání začala starostka pracovat jako uvolněná až od 1.7.2013.“ Po volbách všichni občané obdrželi do domovních schránek otevřený dopis starostky obce, včetně zprávy o výsledku práce zastupitelstva obce Ráby za celé volební období. Všichni občané již vědí, že vše bylo cílené poškodit kandidáty navrhovatele, i celou volební stranu navrhovatele. Konečně navrhovatel uvedl, že „mluvili jsme s některými občany, kteří nás ujistili, že nebýt toho lživého letáku, hlasovali by ve prospěch naší volební strany a pak by byla ona tou vítěznou.“

Krajský soud v řízení podle ust. § 59 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a podle ust. § 90 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), dospěl k následujícím závěrům:

Platná právní úprava za účelem soudní nápravy porušení volebního zákona stanoví tři právní prostředky, a to návrh na neplatnost voleb, návrh na neplatnost hlasování a návrh na neplatnost volby kandidáta (§ 60 zákona o volbách, § 90 odst. 1 s. ř. s.).

Účelem právní úpravy soudního přezkumu voleb rozhodně není, aby každé porušení volebního zákona nebo právního předpisu přímo souvisejícího či vázaného s volebním procesem (dále jen „volební zákon“) mělo automaticky za následek aplikaci zmíněných právních prostředků k nápravě všech případů porušení volebního zákona soudním rozhodnutím podle zmíněné právní úpravy. Při soudním přezkumu voleb je vždy třeba mít na paměti, že porušení volebního zákona při volbách do zastupitelstev obcí může mít za následek aplikaci některého z výše zmíněných právních prostředků jen tehdy, kdy porušením volebního zákona (a to skutečným a prokázaným, nikoliv v podobě pouhých pochybností, jak soud dál uvede) nebyla **respektována skutečná a svobodná vůle voličů projevená ve volbách** na základě jejich aktivního volebního práva, a to ve vztahu ke zvoleným kandidátům do zastupitelstva obce. Volby do zastupitelstev obcí jsou výsledkem uplatnění aktivního volebního práva jednotlivými voliči (článek 21 Listiny základních práv a svobod). Proto musí být prioritním hlediskem při přezkoumávání návrhu na neplatnost voleb soudem **dodržení práva svobodné volby** těch voličů, kteří toto právo uplatnili platným způsobem v řádných volbách.

Cílem soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev proto není pouhé zjištění, zda byl porušen volební zákon, ale zda porušení volebního zákona nabylo takové **intenzity**, že mělo za následek buď **přímé ovlivnění svobodné vůle voličů**, anebo jeho

důsledkem byl **vznik rozporu mezi skutečně projevenou vůlí voličů ve volbách (tj. na základě provedeného hlasování) a skutečně zjištěnými a vyhlášenými výsledky voleb postupem upraveným dle příslušných ustanovení volebního zákona**, a to vždy ve vztahu ke zvoleným kandidátům. V případě, že soud zjistí **porušení** volebního zákona zmíněné intenzity, pak k nápravě porušení volebního zákona dle platné právní úpravy je oprávněn soud aplikovat jen výše uvedené právní prostředky (tj. právní instituty), které zákon stanoví. Zároveň platí, že soud není vázán tím, že návrhovatel v návrhu uplatní některý z těchto právních prostředků, respektive uplatní všechny tři zároveň. Pro úspěšnost návrhovatele není rozhodné, zda a jakým způsobem určí v návrhu některý z uvedených právních prostředků. Podstatná jsou jeho skutková a právní tvrzení, tedy vlastní obsah návrhu. Pokud např. návrhovatel podá návrh na neplatnost hlasování, může soud dospět k závěru, že se ve skutečnosti jedná o návrh na neplatnost voleb apod. Je totiž nutné mít na paměti, že každý návrhovatel nemusí být veden snahou o dosažení již výše zmíněného cíle, ale může být motivován svým osobním zájmem, určitými negativními zkušenostmi z průběhu voleb, vlastními dojmy či pocity, které mohou vyvolat jen pouhá podezření atd. Soud naopak při soudním přezkumu voleb nesmí minout výše zmíněný cíl soudního přezkumu. Právě proto mu přísluší právo korigovat způsob aplikace některého z výše zmíněných právních prostředků.

Zároveň je nutné konstatovat, že aby vůbec soud mohl hledat onen zmíněný cíl soudního přezkumu, musí k tomu mít připravenou odpovídající „startovní“ pozici. A tu je schopen vymezit pouze návrhovatel podáním zcela srozumitelného, jasného, nepochybného a **kvalifikovaného návrhu**, a to z hlediska jeho obsahu (tj. nikoliv způsobem volby některého z uvedených právních prostředků). Soud totiž není nějakým dalším volebním orgánem ve volebních věcech, či snad nějakým dalším státním orgánem pověřeným k všeobecnému dozoru nad volbami, jenž by byl povinen ex officio, nad rámec skutkových a právních tvrzení v návrhu, vyhledávat jednotlivá porušení volebního zákona a zjednávat nápravu. V každém případě se jedná o soudní přezkum voleb, kdy i v tomto soudním řízení platí zásada dispoziční, podle které je procesní iniciativa dána do rukou účastníků, nikoliv soudu. Je proto vždy v **zájmu návrhovatele**, aby již v návrhu uvedl **dostatek skutkových a právních tvrzení**, tj. aby uvedl veškeré skutkové a právní důvody, na základě kterých návrhovatel nejen že si jen sám laicky myslí, že došlo k porušení volebního zákona, ale jím uvedené skutkové a právní důvody musí být již samy o sobě schopny vyvolat úvahu soudu o možném závažném porušení volebního zákona zmíněné intenzity, přičemž pro úspěšnost návrhu v něm nestačí uvést **jen pouhá podezření či pochybnosti** týkající se porušení volebního zákona. K tomu je nutné připomenout, že ve volebních věcech platí zásada koncentrace řízení, přičemž lhůta k podání návrhu se vztahuje nejen na návrh samotný, ale i na uvedení všech skutkových nebo právních důvodů týkajících se porušení volebního zákona (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 13.12.2004, sp. zn. Vol 13/2004 – uvedený judikát lze plně aplikovat i při volbách do zastupitelstev obcí, neboť má obecnou platnost). Jinými slovy, soud není povinen v případě pochybností či nejasností v návrhu za návrhovatele domýšlet jeho argumentaci, doplňovat ji, či vyzývat návrhovatele k doplnění návrhu či k odstranění jeho vad. Je tomu přesně naopak, když na základě zmíněné zásady koncentrace řízení nemůže již soud přihlížet k tvrzením obsaženým v jiných podáních než v návrhu, např. v jeho doplnění (srov. zmíněné usnesení NSS ze dne 13.12.2004).

Jak již soud výše uvedl, není sám při soudním přezkumu vázán obsahem návrhu na aplikaci těchto právních prostředků. Při úvaze, který z těchto právních prostředků zvolí, však musí mít soud vždy na paměti výše zmíněný cíl soudního přezkumu a musí jej zvolit tak, aby byla zachována zásada minimalizace zásahů veřejné moci do procesu svobodného vytváření vůle voličů a do jejich skutečně projevené vůle ve volbách. **Smyslem a účelem** uvedených

právních prostředků při soudním přezkumu voleb je, aby porušení volebního zákona dosahující zmíněné intenzity bylo napraveno právě cestou soudní aplikace některého z těchto prostředků. Avšak za účelem respektování zmíněné zásady a dále za účelem dodržení zmíněného cíle soudního přezkumu není možné, aby při jakémkoliv porušení volebního zákona soud vydal rozhodnutí, kterým by bylo nutné „nutit“ voliče k opětovnému projevu své vůle při volbě kandidátů do zastupitelstva obce, ale je nutné v maximální možné míře tuto jejich již jednou projevenou vůli **respektovat**. Soud musí totiž respektovat i v řízení o návrhu na rozhodnutí o neplatnosti voleb zásadu právní jistoty jako základní princip a znak právního státu. Nezbytnou součástí této zásady je nejen předvídatelnost práva, ale i legitimní předvídatelnost postupu orgánu jak moci výkonné, tak i soudní (podrobněji např. nález Ústavního soudu ve věci sp.zn. II. ÚS 329/04). Přece musí být každému zcela zřejmé, že když voliči ve volbách zcela jasným a platným způsobem vyjádřili svoji vůli a uplatnili tak své aktivní volební právo řádným způsobem, také mohou zcela legitimně očekávat, že výkon jejich volebního práva jako výraz skutečného projevu jejich vůle bude zákonným způsobem promítnut i ve výsledcích voleb. K naplnění uvedeného legitimního očekávání ze strany voličů proto nemůže dojít například jen z důvodu chybného postupu okrskové volební komise při opravě počtu obdržených platných hlasů obsaženého v zápisu o průběhu a výsledku hlasování, jak zdejší soud judikoval v rozsudku ze dne 20.11.2006, č.j. 52 Ca 71/2006-68, přičemž závěry z něj byly promítnuty do judikátu a právní věty publikovaných pod č. 1055/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dostupné na www.nssoud.cz). Současně je třeba si uvědomit, že při vyslovení neplatnosti voleb v tomto případě by bylo nutné **opakovat volby** a v nových volbách by voliči nebyli zcela logicky povinni přizpůsobit svou vůli při uplatnění aktivního volebního práva vzniklé situaci v důsledku již zmíněného pochybení okrskové volební komise. Jinými slovy, v opakovaných volbách by voliči byli oprávněni provést novou svobodnou volbu prostřednictvím nových hlasovacích lístků, přičemž nelze ani navrhopateli zaručit, že by výsledky nových voleb byly stejné jako správné výsledky voleb předchozích (tj. bez uvedeného pochybení okrskové volební komise). Opakované volby by sice z formálního hlediska mohly napravit důsledky již výše zmíněného pochybení okrskové volební komise, ale protože opakované volby nemohou být „kopii“ původně projevené vůle voličů ve „zneplatněných“ volbách, mohly by jejich výsledky nepříjemně překvapit i samotného navrhovatele. **V opakovaných volbách** by mohla být vůle voličů zcela jiná než v těch původních, když **by** mohla být ovlivněna vyhlášenými výsledky, byť soudem „zneplatněných“, voleb původních. Takový postup soudu by mohl být nejen **porušením aktivního volebního práva voličů**, ale i pasivního volebního práva, neboť původně zvolení kandidáti dle skutečných a správných výsledků voleb by v opakovaných volbách být zvoleni nemuseli. Proto právní prostředky v podobě zneplatnění voleb či zneplatnění hlasování považuje soud za zcela **výjimečné** a mohou být soudem aplikovány ve výjimečných případech, při **zcela zřejmých, závažných porušeních zákonných pravidel volebního procesu, jež měly za následek buď přímý vliv na svobodu projevu vůle voličů** (jedná se zejména o případy, kdy se jednalo o zásadní porušení volebního zákona mající za následek praktickou nemožnost zjištění skutečné vůle voličů, a to i soudem při soudním přezkumu voleb, např. volby se konaly v nesprávných obvodech, nebo nebylo ani možné zjistit výsledky voleb, např. při ztrátě volební dokumentace apod.), anebo při zjišťování výsledků voleb porušení volebního zákona (tvrzené navrhovatelem) mohlo mít za následek vznik rozporu mezi takto projevenou skutečně svobodnou vůlí voličů a zjištěnými a vyhlášenými výsledky voleb dle příslušných ustanovení volebního zákona. Jinými slovy, při soudním přezkumu voleb do zastupitelstev obcí musí vždy být v maximální možné míře

šetřen skutečný projev vůle voličů ve vztahu ke zvoleným kandidátům do obecních zastupitelstev.

Soud tak závěrem k uvedeným úvahám shrnuje, že aplikace právních prostředků v podobě neplatnosti voleb a hlasování by měla být zcela výjimečná, jen v případech zcela mimořádných a prokázaných případech závažného porušení volebního zákona, jež dosahují výše zmíněné intenzity a která nelze napravit jinými právními prostředky než prostředky respektujícími uvedenou zásadu a cíl soudního přezkumu voleb. Nejvyšší správní soud pro takové závažné porušení přiřadil pojem „**zatemnění volebních výsledků**“, když pro posuzování důvodnosti volebních stížností zformuloval NSS ve své judikatuře „**algoritmus posuzování volebních stížností**“, kdy při posuzování důvodnosti volebních stížností je postupováno ve třech krocích. Tento algoritmus se přímo nevztahuje na volby do zastupitelstev obcí, protože NSS řeší jiné případy volebních stížností, avšak vzhledem ke své obecnosti jej lze aplikovat i při soudním přezkumu voleb do zastupitelstev obcí. Tyto tři podmínky vyhovění volební stížnosti jsou následující:

1. Protizákonnost – tj. porušení některých ustanovení volebního zákona anebo porušení jiných právních předpisů než výhradně volebního zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces, a které z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, případně se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva. Uvedení všech případů protizákonnosti je otázkou interpretace a aplikace práva, tj. není možné taxativně všechny případy uvést.
2. Existence přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb. Tato podmínka vylučuje všechny myslitelné případy, kdy sice skutečně dojde k porušení relevantních předpisů, nicméně toto porušení nemá žádnou souvislost se zjištěnými volebními výsledky.
3. Zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volební výsledek. Tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možnost se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, dopadly by zřejmě volby odlišně. Jinými slovy, tato intenzita způsobuje „**zatemnění volebních výsledků**“, tedy jejich zásadní zpochybnění (srov. usnesení NSS ze dne 4.7.2006, čj. Vol 66/2006-105).

Obdobně Ústavní soud v minulosti opakovaně konstatoval, že naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je proto třeba považovat za relativní a jejich význam je nutno poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového, nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popřípadě na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. **Řízení je tedy založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny** (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení, svazek č. 28, str. 25 a násl., a vyhlášený pod č. 476/2002 Sb.), **příčemž rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily, nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak. Vyslovení neplatnosti voleb totiž nelze považovat za trest za porušení volebních předpisů, jedná se o prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu** (srov. např. nález

Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení, svazek č. 36, str. 185 a násl., a vyhlášený pod č. 140/2005 Sb.).

Společným jmenovatelem pro posouzení důvodnosti návrhu je však podle názoru krajského soudu dosažení zmíněného cíle a dodržení uvedené zásady soudního přezkumu voleb.

Při respektování výše uvedených východisek pro posouzení daného návrhu soud v projednávané věci dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Navrhovatel spatřuje splnění výše zmíněné první podmínky pro vyhovění volební stížnosti v porušení ust. § 2 zákona o volbách, přičemž námitka navrhovatele se týká volební kampaně, kdy dle jeho tvrzení „do všech poštovních schránek“ obyvatel obce Ráby byla v den přede dnem konání voleb (9.10.2014) vhozena tiskovina obsahující dle tvrzení navrhovatele „*nepravdivé informace*“, které se týkaly osoby starostky Z.M. a místostarosty pana V.V. a potažmo i volební strany navrhovatele, za kterou tito kandidovali. Navrhovatel pak již neměl možnost na obsah této tiskoviny obsahující „*nepravdivé údaje*“ reagovat a obsah této tiskoviny jako „*lživý leták*“ ovlivnil volbu „*některých občanů*“, se kterými navrhovatel údajně „*mluvil*“. Ti by totiž dle tvrzení navrhovatele „*hlasovali ve prospěch naší volební strany*“ a pak by byla „*ona tou vítěznou*.“

V dané věci se jedná nepochybně o problematiku **volební kampaně**, kterou neupravuje ust. § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ale upravuje ji ust. § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Podle ust. § 30 odst. 1 tohoto zákona „*pro volební kampaň starosta může vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to nejméně 10 dnů přede dnem voleb*“. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících volebních stran. Podle ust. § 30 odst. 2 cit. zákona „*v době počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování nesmějí být žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů*“. Podle ust. § 30 odst. 3 cit. zákona „*ve dny voleb je zakázána volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí*.“

Naproti tomu v ust. § 2 zákona o volbách je stanoveno, že „*volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení*.“

Z uvedeného vyplývá, že v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí je volební kampaň *expressis verbis* problematika volební kampaně upravená pouze v ust. § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, zejména v ust. § 30 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. K tomu soud nemá co dodat, snad jen, že v tomto případě platí zásada „*absoluta sententia expositore non indiget*“ („jasná slova nepotřebují vykladače“). V daném případě citované ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí porušeno nebylo, neboť volební agitace a propagace je zakázána jen ve dny voleb, a to tak, že je zakázána v objektu „*v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí*.“ Z tohoto ustanovení tak implicitně vyplývá, že volební agitace a propagace v jiné dny, než ve dny voleb, zakázána není. V daném případě k takové volební agitaci a propagaci v den konání voleb nedošlo, čili námitka navrhovatele o porušení volebního zákona je nedůvodná. Již tento závěr, sám o sobě bez dalšího, je důvodem pro zamítnutí návrhu jako nedůvodného. Krajský soud však považoval za nutné se k návrhu dále vyjádřit podrobněji.

Navrhovatel spatřuje nezákonnost v porušení volebního zákona, a to ust. § 2 zákona o volbách. Toto ustanovení zákona o volbách stanoví, že volby do zastupitelstev obcí se konají

na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. Samozřejmě, a v této části lze navrhovateli přisvědčit, že rovnost volebního práva ve smyslu citovaného ustanovení zákona o volbách se vztahuje jak k občanům, kteří mají právo volit (aktivní volební právo), tak k občanům, kteří mohou být voleni (pasivní volební právo). Tuto možnost však navrhovatel v návrhu interpretuje zcela nesprávně. Navrhovatel totiž ze zásady rovnosti volebního práva zakotvené v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí vyvodil závěr, že „v rámci demokratických zásad musí být každé volební straně poskytnuta možnost reagovat na zveřejňované informace, jež mohou volby ovlivnit.“ K tomu soud uvádí následující skutečnosti:

Ústavní soud ČR již v četných případech judikoval, že princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto chápat mechanicky. Obzvláště rovnost volebního práva není nějakým absolutním principem, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. Ústavní soud dokonce judikoval, že v určitých případech je přípustné určité omezení rovnosti volebního práva (nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vyhlášený pod č. 87/97 Sb.). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební geometrie a volební aritmetika a v neposlední řadě, což je pro danou věc podstatné, i volební kampaň (srov. usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 360/1998). A právě proto nelze zmíněný princip aplikovat zcela „bezhlavě“ pouze na základě jeho citace z ust. § 2, jak to učinil navrhovatel. Platná právní úprava, což zřejmě navrhovatel pominul, nestanoví (a ani vzhledem k výše uvedeným závěrům Ústavního soudu stanovit nemůže) konkrétní způsoby aplikace tohoto principu při jednotlivých otázkách volebního práva v praxi (tedy i v případě volební kampaně). To by pak ad absurdum nemusela ani existovat právní úprava týkající se voleb do zastupitelstev obcí, když stejné ust. jako je v § 2, je obsaženo i v Ústavě ČR (článek 102 pro volby do obecních a krajských zastupitelstev) a dále v článku 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Princip rovnosti volebního práva ve vztahu k otázce volební kampaně znamená, že právní úprava stanoví rovné podmínky pro všechny nositele pasivního volebního práva. Pro dokreslení je možné uvést, že takto je nutné chápat princip rovnosti volebního práva k jednotlivým otázkám volebního procesu, např. ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu (právo být volen) je otázka vymezení okruhu voličů, kterým zákon toto právo přiznává, stejným, tedy rovným způsobem tak, že náleží každému voliči, který dosáhl zákonem stanovené věkové hranice a u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle platné právní úpravy v zákonu o volbách, přičemž ve specifických případech musí být ještě splněny další zákonné podmínky (viz § 5 odst. 1 zákon o volbách do zastupitelstev obcí, přičemž tyto podmínky stanoví rovněž zase jiným, avšak pro všechny voliče stejným způsobem a v případě voleb do poslanecké sněmovny a senátu tak stanoví jiný zákon, na základě jiných podmínek, které však na základě zmíněné zásady rovnosti však jsou pro všechny voliče stejné; právě v tomto spočívá význam zásady rovnosti). A protože moudrý zákonodárce si byl vědom významu zmíněného principu, promítnul jej v zákonu o volbách tak, že stanovil právní úpravu volební kampaně v ust. § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Proto nelze přeceňovat význam tohoto principu rovnosti volebního práva, když z něho nelze vyvozovat závěry, jaké učinil navrhovatel v návrhu, tedy že „v rámci demokratických zásad musí být každé volební straně poskytnuta možnost reagovat na informace zveřejňované jinou volební stranou, jež mohou volby ovlivnit“. To už jsou pouze vlastní nesprávné představy navrhovatele, nikoliv však důsledek správné právní argumentace. Jinak by totiž navrhovatel nepominul aplikovat ust. § 30 zákona o volbách týkající se volební kampaně.

V podstatě již nad rámec odůvodnění tohoto rozsudku k dalším tvrzením navrhovatele v návrhu uvádí následující skutečnosti:

Z výše uvedené části odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že v dané věci nebyla splněna první, základní podmínka pro zneplatnění voleb do zastupitelstva obce Ráby, tj. existence protizákonnosti, když nebylo porušeno ust. § 30 zákona o volbách a nebylo ani porušeno ust. § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jak tvrdil navrhovatel v návrhu. Zároveň je třeba mít neustále na zřeteli, že volební kampaň nepředstavuje nic jiného, než určitou specifickou formu reklamy, tj. sebereprezentace, příp. i **kritiky programu či osob spojených s politickými konkurenty (tzv. pozitivní a negativní kampaň)**. Provádění volební kampaně je tak chráněno ústavně zaručenými základními právy, zakotvenými zejména v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (svoboda projevu, právo na informace). Za volební kampaň, která by byla schopna ovlivnit vůli voličů provedenou ve volební místnosti při hlasování v těchto volbách, lze považovat **jen** takovou, která je přímo zaměřena na bezprostřední okolí volebních místností, není jednorázová či dokonce pouze nahodilá a je natolik intenzivní, že v konečném důsledku je reálně způsobilá ovlivnit chování i takového voliče, který byl bezprostředně před příchodem do volební místnosti již rozhodnut hlasovat určitým způsobem (srov. usnesení NSS ze dne 19.11.2008, č.j. Vol 7/2008-13, které se sice vztahuje na volby do Parlamentu České republiky, ale lze aplikovat per analogiam i na volby do zastupitelstev obcí). I v případě voleb do zastupitelstev obcí, stejně tak jako při volbách do Parlamentu ČR, je totiž nutné vycházet ze zásady presumpce racionality voličského chování. Pro posouzení této otázky, zejména vlivu obsahu zmíněných „letáků“ vhozených do domovních schránek občanů zmíněné obce na způsob jejich projevu ve volbách hlasováním, je sěžejní, jak obsah této tiskoviny jako projev ve volební kampani mohl objektivně působit na voliče. Podstatné je tedy to, jak bez subjektivních pocitů (tj. pocitů čerpaných údajně navrhovatelem z blíže nespecifikovaných rozhovorů „s některými občany“) obsah uvedených tiskovin mohl objektivně působit na voliče a promítnout se do způsobu jejich hlasování.

Argumentace užitá aktéry voleb ve volební kampani podléhá nepochybně kritickému posouzení ze strany voličů, kteří vnímají nejen obsah volebních prohlášení v nich obsažených, ale vlastním rozumem mohou zhodnotit nejen důvěryhodnost a přesvědčivost informací v ní uvedených, ale i úroveň prostředků ve volebním boji užitých. Dostupná vhodná literatura uvádí čtyři hlavní cíle volební kampaně: 1. informovat voliče, 2. přesvědčit voliče, 3. posílit stávající podporu svých stoupenců, 4. mobilizovat voliče (Bradová E., *Od lokálních mítinků k politickému marketingu – teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*, nakl. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2005). Zároveň k této problematice existuje i obsáhlá judikatura, a to zejména Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu (týká se zejména voleb do Parlamentu ČR, avšak i když právní úprava volební kampaně je v těchto případech odlišná, viz § 16 odst. 2 zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, tak lze uvedenou judikaturu přiměřeně použít i na projednávanou věc). I v případě volební kampaně týkající se voleb do zastupitelstev obcí platí, že volební kampaň má svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak **podlomit důvěru** k volebnímu soupeři. **Volební střet** je fakticky soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tj. vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností), ale i v **negativním smyslu** (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). Judikatura dokonce stanoví, že předmětné pojmy v prostředí voleb nelze ztotožňovat s dobrými mravy, tak, jak jsou chápány občanským zákoníkem, ani je nelze

posuzovat z hlediska soukromého práva a obecné morálky. Konstantní soudní judikatura vychází z toho, že volební kampaň je **bojem o hlasy voličů**, jejíž **negativní projevy nelze ani zákonem vyloučit** (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29.6.2006, č.j. Vol 45/2006- 17, dále např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 26.1.2005, ve věci sp. zn. Pl. ÚS 73/04). Ostatně Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 11.4.2006 (ve věci Brasilier proti Francii) mimo jiné uvedl, že v kontextu volební soutěže je konečně ostrost projevů tolerovatelnější než za jiných okolností. Negativní projevy volební kampaně lze regulovat, nelze je však ani zákonem vyloučit (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26.1.2005, sp. zn. Pl.ÚS 73/04). Ostatně již bývalý Volební soud uvedl ve svém nálezu z 23.6.1926 (Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení Volebního soudu, 4. díl, Praha 1928, č. 183, str. 58 uvedl, že „**vážným porušením svobody a čistoty voleb je ovšem i nepřipustná agitace – která se zvrhá v teror, jímž činí se fyzický a psychický nátlak na volné rozhodnutí voličů tou měrou, že ani tajnost volby není s to, aby svobodné rozhodnutí voličovo zabezpečila. Nepřestoupila-li však agitace této hranice, nelze v ní spatřovati porušení svobody a čistoty voleb, byť i vycházela od osob úředních.**“ Za takový „**teror**“, čili protizákonným způsobem prováděnou volební agitaci, by bylo možné považovat např. ve smyslu současné konstantní soudní judikatury případy velmi **intenzivního „ataku“**, např. **snahu o přímé či nepřímé podplácení, vyhrožování, zastrasování, vytváření překážek vstupů do objektu, kde se konají volby** (srov. např. usnesení NSS ze dne 19.11.2008, č.j. Vol 7/2008-13). Jak již soud uvedl, volební kampaň je vedena nejen v pozitivním, ale i v **negativním smyslu**, když jejím předmětem může být i nepravdivá kritika konkurenčních volebních stran a jejich kandidátů, to je součást boje mezi politickými soupeři. Úkolem volebního soudnictví pak **není** vytvářet alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, kterými mohou být v konkrétních případech např. 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 (srov. usnesení NSS ze dne 26.6.2006, č.j. Vol 5/2006-46). Proto ani skutečnost, že navrhovatel podal trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu pomluvy, nemůže samo o sobě bez dalšího mít za následek splnění výše uvedených podmínek pro zneplatnění voleb. Navrhovatelka dále v návrhu zároveň tvrdí, že z rozmluvy s některými občany, kteří „**nás ujistili, že nebýt toho lživého letáku, hlasovali by ve prospěch naší volební strany, a pak by byla ona tou vítěznou**“, vyvodila závěr o ovlivnění výsledků voleb. V tomto soudním řízení nese navrhovatel nejen břemeno tvrzení, ale i důkazní. V soudním řízení vítězí pravda dokázaná, která může být i s pravdou skutečnou v rozporu. Navrhovatel k uvedenému tvrzení vůbec žádný důkaz neuvádí, čili soud z jejího tvrzení, neprokázaného, nemůže vyvodit vůbec žádný závěr. Avšak i kdyby tomu tak bylo, tedy i kdyby navrhovatel navrhl prokázat pravdivost tohoto tvrzení i výpověďmi těchto „**některých občanů**“, které by přímo v návrhu označil, tak by to samo o sobě nemohlo mít za následek rozhodnutí soudu o zneplatnění voleb.

Vzhledem k principu tajnosti voleb nelze z volební dokumentace, či z jiných důkazů ověřit pravdivost takového tvrzení těchto „**některých občanů**“, tedy osob, které byly údajně obsahem letáku ovlivněny při předmětných volbách, tedy nelze prokazatelně ověřit, zda a jakým způsobem vykonaly své volební právo. A svědecká výpověď neznamená automaticky, že svědek vypoví vždy pravdu, a to tím spíše, když nelze v podstatě mu v dané věci prokázat opak jeho tvrzení, čili zda jeho tvrzení, byť v podobě svědecké výpovědi o tom, že volil, a jakým způsobem volil, odpovídalo jeho skutečnému projevu vůle realizovanému tajným hlasováním ve zmíněných volbách. Jedinou nepochybnou skutečností, která by s naprostou jistotou mohla potvrdit či vyvrátit taková tvrzení těchto případných svědků o tom, zda vůbec a

jakým způsobem uplatnili své volební právo ve zmíněných volbách, by byl výlučně jejich projev vůle učiněný v tajném hlasování způsobem popsáním v zákonu o volbách (§ 33 a násl. zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Vzhledem k zásadě tajnosti hlasování však není možné žádným důkazním prostředkem ověřit výše zmíněné případné tvrzení těchto osob, byť by bylo potvrzeno svědeckou výpovědí. A právě proto, že se jedná o tajné volby, nemůže soud sloužit jako nějaká „zpovědnice“, ve které by se volič zpovídal, zda a jakým způsobem provedl svoji volbu při tajném hlasování. Tím spíše nelze svědeckou výpovědí zjišťovat, jaké okolnosti měly vliv na rozhodování voličů ve volbách. Nelze tedy považovat za věrohodnou a skutečnou ani případnou svědeckou výpověď občanů, kteří navrhovatele „*ujistili, že nebyť tohoto živého letáku, hlasovaly by ve prospěch naší volební strany*“. Ostatně i NSS zcela jasně vyslovil, že „**hlasování je tajné a žádný volič není povinen se zpovídat z toho, koho volil, a z jakých důvodů**“ (srov. usnesení NSS ze dne 29.6.2006, č.j. Vol 45/2006-17). Uvedené tvrzení navrhovatele je tedy zároveň i neprokazatelné. Krajský soud samozřejmě připouští, že volební kampaň má určitý vliv na rozhodování voličů, nemá však žádné zásadní výsadní postavení. Dalšími faktory, které mají vliv na rozhodování voličů, jsou např. stranická identifikace, skupinová sounáležitost, materiální zájmy, základní hodnotové a ideologické postoje, preference k současným politickým otázkám, zhodnocení aktuální situace, sociální zázemí apod. (srov. E. Bradová, viz výše citované dílo, str. 38).

Krajský soud považuje za podstatné to, že **voliči jsou formováni ve svých rozhodnutích bezprostředními a často i každodenními zkušenostmi a poznatky z činnosti obecního úřadu a zastupitelstva obce**. Je tedy **podceněním** racionality rozhodování voličů představa, že by tito byli ve svém rozhodnutí výlučně ovlivněni obsahem zmíněné tiskoviny při tajném hlasování ve volbách. Navíc, obsah informací v této tiskovině označené nadpisem „*Otázky pro občany obce Ráby*“ obsahující řadu informací týkajících se uvedených kandidátů volební strany navrhovatele, nemůže sám o sobě bez dalšího, tj. bez vlastních, praktických zkušeností voličů zmíněné obce z činnosti zastupitelstva a týkajících se uvedených kandidátů, mít takový vliv na občany této obce jako voliče, že by jim „slepě“ uvěřili, aniž by porovnali vlastní zkušenosti a poznatky s obsahem tohoto „díla neznámého autora“. Obsah uvedeného letáku, tj. dotazy v něm uvedené, např. o tom, že zda občané obce Ráby ví, že se starostka obce p. M. „*se od 1.7.2013 nechala uvolnit na plný úvazek za odměnu ve výši 500.000,- Kč/rok?*“, zda občané ví, že p. M. jako důchodkyně „*pobírá důchod, plný plat z obce, nedodržuje pracovní dobu a občanům nikde žádný rozvoj obce nevymyslí?*“, nebo, že zda „*vadí občanům obce Ráby, že okolní obce vzkvétají (např. Němčice, Dříteč) a starostka jejich obce za celé čtyřleté volební období nesehnala do obecní pokladny ani korunu z Evropských dotací ani jiné dotace na zvelebení obce?*“ atd. mohou mít paradoxně jako projev volební kampaně účinek zcela opačný, než uvádí navrhovatel. Velmi zjednodušená negativní informace uvedená v této tiskovině totiž mohla mít i za následek vyvolání negativní reakce u těch voličů – občanů obce Ráby, kteří naopak z uvedených vlastních pozitivních zkušeností a poznatků z činnosti dosavadního zastupitelstva, zejména z činnosti uvedených kandidátů volební strany navrhovatele, získali přesvědčení o nutnosti jejich opětovné volby, když naopak z nevalné a pomlouvačné úrovně položených otázek vyplývá spíše důvod pro morální odsouzení jejich autora, než pro jeho podporu ve volbách (pokud jím byla druhá volební strana). V souvislosti s výše zmíněnou presumcí racionality voličského chování nelze mít totiž voliče za „malé nerozumné děti“, které bezhlavě uvěří každému pamfletu, jenž jim bude doručen těsně před volbami. Naopak určitě i občané v obci Ráby jsou rozumní lidé, kteří z takového postupu autora letáků vyvodí pro něj spíše negativní závěr, když i jim musí být jasné, že tento autor zmíněným postupem nedal možnost navrhovateli, resp. jeho kandidátům,

reagovat ještě před konáním voleb. Proto nemůže být ani vyloučené, že uvedený způsob a úroveň této negativní volební kampaně mohl naopak odradit již rozhodnuté voliče od volby kandidátů druhé volební strany. To však již soud není oprávněn a ani povinen v tomto soudním řízení zjišťovat, a to ani případným výsledkem všech občanů obce Ráby. Navrhovatel předložil v příloze návrhu i doklad o provedení vlastní volební kampaně, tiskovinu označenou jako „*Volební variace*“. Při porovnání úrovně a obsahu tohoto podkladu a zmíněné „pomlouvačné tiskoviny“, kdy na rozdíl od ničím nepodložených, „pomlouvačných“ informací obsažených ve zmíněném letáku, obsahuje zmíněný podklad navrhovatele „již na první pohled“ nesporně důvěryhodnější informace, lze těžko uvěřit tomu, že by na volici občany obce Ráby mohl mít zmíněný obsah letáku vůbec nějaký rozhodující vliv při jejich hlasování v předmětných volbách. Naopak se mohlo klidně stát, že dosud nerozhodnutí voliči, po přečtení uvedeného letáku, si mohli pomyslet: „*No to jsou hlouposti, vždyť přece údaj o odměně starostky je spíš důvodem pro vyvolání závisti, to je přece projev populismu. Navíc rozhodující pro moji volbu nemůže být to, že starostka ještě pobírá důchod, není pravda, že nedodrží pracovní dobu a ostatně pro mou volbu je podstatnější to, co pro naši obec už udělala užitečného! Takové nepravdivé informace a pomlouvačné informace má na svědomí určitě ta volební strana, jejichž kandidáty jsem chtěl volit! Proto se bude řídit vlastním rozumem a dosavadními zkušenostmi a zrovna nebudu podporovat lež a změním svou volbu, tedy zvolím kandidáty volební strany Vaše naše Ráby!*“. Není vyloučené, že naopak obsah uvedeného letáku mohl působit na voliče zcela opačně, než jak si to přáli jeho autoři (v této souvislosti lze analogicky připomenout i neúčinný, zřejmě často až opačně působící vliv negativní volební agitace vůči současnému prezidentu ČR v minulých prezidentských volbách). Proto je jen neověřenou a neprokazatelnou spekulací závěr navrhovatele o vlivu obsahu uvedené tiskoviny na vůli voličů projevenou v předmětných volbách, nikoliv přesvědčivou indicií o zatemnění výsledků voleb do zastupitelstva zmíněné obce.

Protože návrh nebyl důvodný, musel jej soud zamítnout.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 93 odst. 4 s.ř.s., dle kterého na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Podle ust. § 93 odst. 5 s.ř.s. soud usnesení doručí účastníkům a vyvěsí jej na úřední desce soudu, přičemž usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení.

Poučení: Proti tomuto usnesení není přípustný opravný prostředek (§ 104 odst. 1 s.ř.s.).

V Pardubicích dne 11. listopadu 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová