

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, Mgr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **A. A.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, a **2) RNDr. Miroslav Škaloud**, bytem Starokošířská 695/3, Praha 5, v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky,

t a k t o :

I. Návrh **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dne 3. 11. 2008 obdržel Nejvyšší správní soud včas podaný návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta RNDr. Miroslava Škalouda ve volebním obvodu č. 21 do Senátu Parlamentu ČR ve volbách konaných ve dnech 24. 10. a 25. 10. 2008. Navrhovatel požaduje vyslovení neplatnosti volby tohoto kandidáta, přičemž svou aktivní legitimaci pro podání návrhu opírá o to, že je občanem zapsaným do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku č. 374, jenž patří do volebního obvodu č. 21, kde byl tento kandidát zvolen.

Navrhovatel tvrdí, že dne 24. 10. 2008, tedy v první den druhého kola voleb do Senátu, šel s manželkou krátce po 17. hodině k volbám. Při vstupu do objektu školy, v němž se nacházela volební místnost, kolem nich pomalu projížděla volební dodávka pomalovaná jménem kandidáta Škalouda a z jejích reproduktorů se do širokého okolí ozývala výzva, aby voliči dali hlas právě tomuto kandidátovi. Tyto výzvy byly slyšet i v chodbě před volební místností v době, kdy si navrhovatel a jeho manželka připravovali doklady. Vzhledem k hlasitosti museli tyto výzvy zaregistrovat lidé jdoucí k volbám i obyvatelé domů podél trasy projíždějící dodávky. Navrhovatel v této skutečnosti spatřuje porušení zákazu volební agitace v bezprostřední blízkosti volební místnosti v době voleb. Ze skutečnosti, že byl takto dotčen i jeho volební okrsek nacházející se na samém okraji tohoto volebního obvodu, navrhovatel dovozuje, že volební agitátoři takto systematicky

projížděli celý volební obvod, takže mohlo být touto agitací osloveno velké množství lidí. V tom navrhovatel spatřuje důvod vyslovení neplatnosti volby RNDr. Miroslava Škalouda.

II.

Státní volební komise ve svém vyjádření uvedla, že podle ustanovení § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky je v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí ve dnech, ve kterých v těchto objektech probíhá hlasování, zakázána volební agitace. Je však třeba vycházet z ustanovení § 14e odst. 1 písm. b) cit. zákona, podle něhož zajišťuje hlasování a dozírá na jeho průběh okrsková volební komise; podle ustanovení § 20 stejného zákona pak za pořádek ve volební místnosti a jejím bezprostředním okolí odpovídá předseda okrskové volební komise. Pokud by tedy skutečně došlo k narušení průběhu hlasování nepřipustnou volební agitací, měla příslušná opatření učinit okrsková volební komise.

III.

Odpůrce RNDr. Miroslav Škaloud se k volební stížnosti nevyjádřil.

IV.

Na základě konstatování přípustnosti tohoto včasného a formálně správného návrhu soud přistoupil k jeho meritornímu projednání a rozhodnutí.

Podle ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Z citovaného ustanovení vnímaného při volbách do Senátu zejména ve vazbě na odstavec 2 téhož ustanovení je zřejmé, že předmětný návrh představuje prostředek soudní ochrany namířený proti zvolení konkrétního kandidáta do Senátu, přičemž pokud by soud tomuto návrhu vyhověl, rozhodl by o neplatnosti volby kandidáta (§ 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), tzn. s účinky ex tunc.

Jak vyplývá z dikce ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. a ze samotného smyslu předmětného právního institutu, jak jsou počínaje usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004 (publ. pod č. 354/2004 Sb. NSS) soustavně vykládány ve volební judikatuře tohoto soudu, je za základní předpoklady vyhovění tomuto typu volební stížnosti – v obecné rovině – nutno označit především tři následující: (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.; (2.) vztah mezi touto protizákonností 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 tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

K posouzení splnění prvního kroku takto nastaveného algoritmu soudního přezkumu je tak třeba nejprve shledat, zda navrhovatelem popisovaná forma volební kampaně porušuje zákon a je třeba ji tedy označit za možný důvod založení protizákonnosti, či nikoliv. Pravidla pro vedení volební kampaně při volbách do Parlamentu ČR jsou v současnosti zakotvena především [nikoli však výlučně, neboť ke shledání protizákonnosti nemusí vést pouze porušení zákona o volbách do Parlamentu, ale i jiných relevantních právních předpisů, jak bylo konstatováno v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006 (publ. pod č. 960/2006 Sb. NSS) – musí jít o tzv. relevantní protiprávnost] v § 16 zákona č. 247/1995 Sb. Z tohoto ustanovení dopadá na situaci popisovanou navrhovatelem zejména odst. 6:

„(6) V objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí je ve dnech, ve kterých v těchto objektech probíhá hlasování, zakázána volební agitace pro politické strany, politická hnutí, koalice a kandidáty.“

Při posouzení otázky, zda mohlo být toto zákonné ustanovení porušeno formou předvolební agitace, kterou navrhovatel popsal, dospívá zdejší soud k závěru, že nikoliv. Podle názoru soudu totiž není možno toto ustanovení vyložit tak přísně, jak činí navrhovatel, tedy vyloučit v okolí objektů, ve kterých se nacházejí volební místnosti, jakékoliv působení na voliče. Pokud by byl totiž příkaz zákona vnímán takto důsledně, bylo by například nutné před okamžikem započetí voleb odstranit z okolí takového objektu i všechny volební plakáty, jež v něm byly vylepeny v době předvolební kampaně.

Dle názoru soudu však není smyslem tohoto ustanovení zabránit tomu, aby se volič při cestě k objektu, v němž je umístěna volební místnost, nemohl v žádném případě setkat s jakýmkoli volebním poselstvím či informací, nýbrž zakázat takové formy a umístění technik volební agitace, které by ovlivňovaly přímo svobodnou vůli voliče při jeho vstupu do volební místnosti či do objektu, v němž se nachází. Za takové techniky je třeba především označit ty, které mají schopnost v této poslední chvíli zvrátit vůli voliče, nepřiměřeně jej obtěžovat či omezit jeho svobodu například tím, že mu je nabídnuta určitá protihodnota v případě volby některého kandidáta (například dotazováním se na voličovu volbu a snahou jej přesvědčit o její změně, „odkupem“ volebních lístků protikandidátů či nabízením materiálních výhod či dárků v případě uskutečnění určité konkrétní volby). Je totiž třeba mít neustále na zřeteli, že volební kampaň nepředstavuje nic jiného než určitou specifickou formu reklamy, tj. sebe prezentace, příp. 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).

Lze tak učinit dílčí závěr, že za zakázanou volební agitaci ve smyslu ustanovení § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb. lze považovat 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.

V nyní projednávané věci proto Nejvyšší správní soud zastává na základě shora popsaných obecnějších východisek názor, že i pokud by byla prokázána stěžovatelem popisovaná forma volební propagace, spočívající v jednorázovém projetí dodávky vybavené reproduktory v okolí volební místnosti a vydávající výzvy k volbě RNDr. M. Škalouda, nelze tento akt sám o sobě označit za porušení ustanovení § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb. Předně, ani stěžovatel netvrdí, že by se jednalo o agitaci soustavnou či alespoň déletrvající, která teprve by se mohla dostat do kolize s citovanou zákonnou normou, a dále intenzita této činnosti nemohla být taková, že by byla způsobilá jakkoliv výrazněji obtěžovat či dokonce ovlivňovat voliče bezprostředně před aktem hlasování a během něho.

Nejvyšší správní soud totiž ve svých úvahách důsledně vycházel z presumpce racionality voličského chování a z toho, že při cestě do volební místnosti a při následném hlasování jsou již voliči pevně rozhodnutí, komu odevzdají svůj hlas. Toto jejich přesvědčení by mohlo být zvráceno vskutku jen velmi intenzivním atakem, kterým by mohla být např. právě zmíněná snaha o přímé či nepřímé podplácení, vyhrožování, zastrašování, vytváření překážek vstupu do objektu, kde se volby provádí, či zprostředkování hrubě difamující informace o některém z protikandidátů. Naopak představa, že by takto rozhodnutí voliči ještě mohli být jakkoliv ovlivněni činností, kterou popsal stěžovatel, by svědčila o velkém podcenění zmíněné racionality jejich rozhodování. Navíc, nelze vyloučit, že působení stěžovatelem prezentované formy kampaně i v okolí objektu, v němž byla umístěna volební místnost, mohlo být zcela mimoděčné, a to s ohledem na koncentraci volebních místností v Praze.

Z výše uvedeného nicméně nelze dovozovat, že by Nejvyšší správní soud takovou formu volební kampaně schvaloval, příp. ji považoval za vhodnou.

Na straně jedné se totiž sice nejedná o formu volební agitace protizákonnou, když z důvodů popsaných výše nezakládá porušení § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb. Lze ji ostatně vidět i v kontextu vývoje zákonné úpravy volební kampaně, kdy poté, co bylo zákonem č. 204/2000 Sb. zrušeno v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu (konkrétně na jeho nálezy ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, Sb. nález. a usn. ÚS, svazek 13, str. 203 a násl.) zákonné „moratorium“ na volební kampaň pro dobu 48 hodin před zahájením voleb a v jejich průběhu obsažené v původním znění § 16 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., je nyní možné a zákonné provádět volební kampaň i v době voleb, pokud jsou dodrženy ostatní příkazy obsažené zejména v ustanovení § 16 tohoto zákona.

Na straně druhé se ovšem jedná i podle názoru zdejšího soudu o formu nepřilíš vhodnou a nacházející se na samé hranici zákona, neboť jakkoliv nesplňuje z důvodů výše popsaných podmínky protizákonnosti (není přímo zacílena na bezprostřední okolí volebních místností, nesplňuje znak soustavnosti a její intenzita je mizivá), nelze přehlédnout, že se i tohoto okolí alespoň v některých časových intervalech může dotknout právě způsobem, který popisuje navrhovatel. Je tak namístě, aby bylo do budoucna k takovéto formě kampaně v době voleb přistupováno nanejvýš zdrženlivě, neboť jakkoliv zde na straně jedné chybí ono přímé zacílení na zákonem chráněné bezprostřední okolí volebních místností a na svobodnou vůli voličů, na straně druhé nelze přehlédnout, že při hustotě rozmístění objektů s volebními místnostmi - a to zejména ve větších městech, kde je takovým objektem velká část škol - se automobil jezdící po celém volebním obvodu

okolí těchto objektů jen obtížně vyhne a způsobem nevhodným, byť ne nutně i protizákonným, se jich může dotknout. Je proto namístě při této formě volební kampaně volit maximální zdrženlivost, a to jednak ve vztahu ke způsobu prezentace informací (intenzita hlasitosti reproduktorů; trasy automobilu, které by se neměly přibližovat volebním místnostem a zejména by v jejich bezprostředním okolí tato vozidla neměla parkovat), tak zejména i k jejich obsahu (vyloučeny by měly být zejména osobní útoky na protikandidáty, cílené dezinformace apod.).

V každém případě však je při hodnocení důvodnosti takovéto volební stížnosti nutno vycházet i ze skutečnosti (na kterou upozorňuje ve svém vyjádření Státní volební komise a na které je založena judikatura zdejšího soudu – viz např. usnesení sp. zn. Vol 83/2006, in: www.nssoud.cz), že podle ustanovení § 14e odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb. každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina pro volbu do Poslanecké sněmovny byla registrována ve volebním kraji, jehož součástí je volební okrsek, a každá politická strana, politické hnutí a koalice i nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci byla zaregistrována pro volby do Senátu ve volebním obvodu, jehož součástí je volební okrsek, může delegovat nejpozději do 30 dnů přede dnem voleb 1 člena a 1 náhradníka do okrskové volební komise. Smyslem tohoto ustanovení nepochybně je, aby členové okrskové volební komise, která je složena ze zástupců odlišných politických stran, „hlídali“ navzájem řádný průběh voleb v konkrétním volebním okrsku. Podle ustanovení § 20 stejného zákona za pořádek ve volební místnosti a jejím bezprostředním okolí odpovídá předseda okrskové volební komise nebo předseda zvláštní volební komise. Jeho pokyny k zachování pořádku a důstojného průběhu hlasování jsou závazné pro všechny přítomné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je proto třeba při posuzování této námitky důsledně vycházet z toho, že pokud kdokoli zjistí porušení volebního zákona, je jeho povinností ihned zasáhnout, tedy informovat o tomto porušení okrskovou volební komisi, resp. předsedu této komise. V nyní projednávaném návrhu se však ani netvrdí, že by volební komise byla někým upozorněna na porušení volebního zákona či že by její předseda činil nějaká opatření ve smyslu citovaného ustanovení § 20. Pokud se tak nestalo, nelze teprve ve volební stížnosti podané po vyhlášení volebních výsledků relevantně tvrdit porušení volebního zákona v uvedeném směru (princip subsidiarity). Návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta či další návrhy v soudním přezkumu voleb v tomto světle viděno totiž slouží spíše jako nástroje podpůrné, už vzhledem k následnosti jejich uplatnění a nemožnosti odstranit samotný závadný stav, ale toliko odstranit jeho následky, tedy například prohlásit za neplatnou volbu provedenou nesvobodnou vůlí voličů, pokud by byla shledána.

Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud v uplatněné stížnostní námitce neshledal protizákonnost ve shora popsáném smyslu. Proto dospěl k závěru, že podaná volební stížnost není důvodná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podaný návrh zamítl, a to bez nařízení jednání (§ 90 odst. 3 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení 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 19. listopadu 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu