

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. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **ing. P. P.**, zastoupený JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem pplk. Sochora 4, Praha 7, proti odpůrci: **Státní volební komise**, se sídlem Nám. Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných 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 Libereckém 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 :

I.

Navrhovatel, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku svého bydliště, ve včas podaném návrhu požaduje ve smyslu ustanovení § 87 odst. 1, 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů vyslovení neplatnosti volby všech poslanců zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. června 2006, případně neplatnost volby všech poslanců zvolených v těchto volbách v Libereckém volebním kraji, tzn. R. D., T. H., ing. L. J., Z. M., P. P., Bc. J. R., JUDr. J. V. a C. Z.

Svůj návrh odůvodňuje tím, že podle čl. 18 Ústavy ČR se volby do Poslanecké sněmovny konají (mimo jiné) na základě rovného volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. V tomto směru odkazuje rovněž na čl. 21 odst. 3 a na čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel tvrdí, že tyto ústavní zásady nebyly v předmětných volbách dodrženy a důsledky těchto deformací se projeví v extrémní nerovnosti voličských hlasů a v extrémní nespravedlnosti vůči Straně zelených. Navíc zvolený systém nevedl k vytvoření parlamentní většiny, nýbrž dovedl výsledky voleb „k obtížně řešitelné rovnosti přirozených bloků“. Proto navrhovatel považuje proceduru sčítání hlasů upravenou v ustanoveních § 26 věta 2., § 49, § 50, § 51 zákona č. 247/1995 Sb. za odporující čl. 18 Ústavy a čl. 21 odst. 3, čl. 22 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Strana zelených totiž ve volbách získala celkem 336 487 platně odevzdaných hlasů, což činí 6,29% z jejich

celkového počtu. Za tyto hlasy však obdržela pouze 6 mandátů, přičemž při použití „klasické zásady poměrného zastoupení“ by musela získat 13 mandátů (přesně: 12,58 mandátů).

K principu poměrného zastoupení a k možné deformaci tohoto principu v zájmu na účelné integraci navrhovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že zvolená D'Hondtova volební formule ve spojení s rozdílnou velikostí jednotlivých volebních krajů vedla k výsledku, podle něhož Strana zelených potřebovala k zisku jednoho mandátu téměř dvojnásobek hlasů než ODS. Konkrétně u ODS činí počet hlasů na jeden mandát 23 364, u ČSSD 23 363, u KSČM 26 359, u KDU-ČSL 29 747 a u Strany zelených 56 081. Stávající podoba volebního zákona proto vyvolává stejné protiústavní efekty jako jeho podoba dřívější, v podstatných částech zrušená citovaným nálezem Ústavního soudu jako protiústavní.

Protiústavnost vzniklého stavu je vyvolána rovněž nerovností mezi voliči a voličskými hlasy. Zde navrhovatel uvádí počty voličů v jednotlivých krajích a poukazuje na skutečnost, že mezi krajem s největším a s nejmenším počtem oprávněných voličů je více než čtyřnásobný rozdíl a tento rozdíl dále prohlubuje D'Hondtova volební formule. To vede k výsledku, že podmínka poměrného zastoupení je naplněna prakticky jen ve velkých volebních krajích, zatímco v krajích malých je situace jiná. Nejvýrazněji tak byla poškozena Strana zelených v Libereckém kraji, kde sice získala největší volební úspěch v rámci všech krajů (9,58%), nicméně nepřipadl jí ani jeden z osmi přidělovaných mandátů. Navrhovatel z toho dovozuje, že chce-li volič zapsaný do seznamu voličů v některém z malých volebních krajů, aby jeho hlas přispěl k vyššímu počtu mandátů politické strany, u níž lze očekávat výsledek v rozmezí 5-10% hlasů, může tak učinit pouze volbou v jiném volebním kraji na základě voličského průkazu. V tomto směru navrhovatel odkazuje např. na ustanovení § 3 odst. 3 německého volebního zákona, podle něhož se počet voličů ve volebních krajích může od průměru odchylovat do 15% a pokud tato odchylka činí 25%, musí dojít k jejich novému rozdělení. V projednávaném případě je nicméně rozdíl mezi ideálně poměrným a skutečným počtem mandátů více než dvojnásobný, což znamená porušení poměrného volebního principu i porušení principu rovnosti hlasování.

Proto navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 26 věta 2., § 49, § 50, § 51 zákona č. 247/1995 Sb.

Zároveň navrhovatel tvrdí, že všichni zvolení kandidáti byli zvoleni za použití protiústavních ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., takže je namístě vyslovit neplatnost volby všech poslanců i náhradníků. Protože si je však navrhovatel vědom toho, že v případě občana není jasné, zda může navrhnout vyslovení neplatnosti voleb všech kandidátů, podává „alternativní petit“, který požaduje vyslovení neplatnosti volby všech shora jmenovaných kandidátů zvolených v Libereckém kraji a jejich náhradníků.

Navrhovatel dále tvrdí, že podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. 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. V pořadu České televize „Otázky Václava Moravce“, vysílaném dne 14. 5. 2006, nicméně lídr jiné politické strany V. Ž. uvedl nepravdivé informace týkající se údajného střetu zájmů a korupce u navrhovatele; další nepravdivé informace byly zveřejněny na internetovém serveru N. p. dne 17. 5. 2006 autorem D. B. Navrhovatel je přesvědčen, že

uvedení těchto nepravdivých údajů jej poškodilo a zásadně tak ovlivnilo volby v Libereckém kraji.

Navrhovatel konečně uvádí, že disponuje informacemi, podle nichž v některých případech došlo k nesprávnému určení, zda se jedná o platný či neplatný hlas. Proto požaduje prověření jednotlivých volebních lístků odevzdaných ve všech volebních okrscích, tzn. souladu mezi oficiálním udaným počtem platných a neplatných hlasů. K výzvě soudu na upřesnění těchto tvrzení navrhovatel uvedl, že z neformálních rozhovorů s členy z volebních komisí, se starosty obcí a s novináři získal informace o pochybnostech o správném postupu při vyhodnocování lístků v případech, kdy na těchto lístcích byly sprosté nápisy, někteří kandidáti byli zakroužkováni srdíčky a jiní zase symboly mužského či ženského přirození apod. Hovořilo se prý též o tom, že některé firmy sebraly zaměstnancům hlasovací lístky vyjma lístků ODS, přičemž delegovaní členové této strany v okrskových komisích následně kontrolovali, zda tito voliči přišli k volbám a zda si nevyzvedli obálku s náhradními lístky. Ve venkovských oblastech, zejména na Českolipsku, se měli podobně chovat stoupenci KSČM, kteří výměnou za lístky ostatních stran platili 1000 Kč. V zařízeních spravovaných Libereckým krajem (domovy důchodců, domovy s pečovatelskou službou) údajně byly do obálek vkládány lístky ODS i tehdy, když si nemohoucí voliči přáli jinou stranu. Navrhovatel uzavírá, že tyto informace „nebyly zkoumány na jejich prokazatelnost, neboť by musely logicky vyústit v podání podnětu k trestnímu stíhání. Proto je nemožná jejich konkretizace na straně jedné, ale nelze tyto informace zcela odložit jako neopodstatněné.“

II.

Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že není příslušná posuzovat ústavnost zákona č. 247/1995 Sb., kam směřuje podstata návrhu. Klasická zásada poměrného zastoupení tak, jak ji označuje navrhovatel, by teoreticky platila pouze tehdy, jestliže by se všech 200 mandátů rozdělovalo v rámci jednoho volebního území. Platný postup při aplikaci poměrného systému je dán rovněž ustanoveními § 48 a § 49 zákona č. 247/1995 Sb., což navrhovatel vůbec nezmiňuje. D'Hondtova metoda je podle názoru Státní volební komise „stejně klasickou metodou jako všechny ostatní metody.“ K námitkám vůči volební kampani komise připomíná nález Ústavního soudu č. 140/2005 Sb. (Pl. ÚS 73/04). Posouzení platnosti hlasovacích lístků je v kompetenci okrskových volebních komisí, jejichž členové byli za tímto účelem řádně vyškoleni.

Soud dále vyzval k vyjádření k návrhu všechny shora jmenované poslance zvolené v Libereckém volebním kraji. Nikdo z nich se však ve stanovené lhůtě k návrhu nevyjádřil.

III.

Poté, co soud zjistil, že podaný návrh splňuje všechny zákonem stanovené podmínky, přistoupil k jeho věcnému projednání a rozhodnutí.

Předně je nutno uvést, že se argumentační linie návrhu vine třemi směry: napadá ústavnost některých aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., brojí proti poškození navrhovatele ve volební kampani a zpochybňuje zákonnost aktu hlasování.

IV.

K tomu soud nejprve uvádí, že podle zákona č. 247/1995 Sb. nelze podat návrh na neplatnost voleb jako takových, nýbrž je možno pouze podat návrh na neplatnost volby kandidáta. Ustanovení § 87 zákona č. 247/1995 Sb. zní:

„ § 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. 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. 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.“*

Jak již soud uvedl v usnesení ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006, soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Ze znění odst. 2 je totiž jasné patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu PČR. Úpravu obsaženou v odstavcích 3-5 pak nelze racionálně 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.

V daném případě návrh podal občan, zapsaný ve stálém seznamu ve volebním okrsku nacházejícím se v Libereckém volebním kraji. Ačkoliv navrhovatel byl „lídrem“ politické strany (Strana zelených) v tomto kraji, je nutno na jeho návrh nazírat stejně, jako na návrh kteréhokoli jiného voliče. Strana zelených, za kterou navrhovatel kandidoval, totiž svého práva podat návrh podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. nevyužila, ačkoliv obsah návrhu i některé formulace v něm zmíněné (např. odlišování navrhovatele 1 a 2 za situace, kdy navrhovatel je jediný) vzbuzují dojem, že tato argumentace svědčí spíše pro tuto politickou stranu než pro navrhovatele a že takto je i koncipována.

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.

Volební zákon přitom diferencuje mezi aktivní legitimací každého občana zapsaného do stálého seznamu „*ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen*“, a politickou stranou nebo koalicí, 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; je politická strana aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům, zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i 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).

Aktivní legitimace politických stran se totiž 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 koresponduje 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 je věcně projednatelný toliko ve vztahu k těm kandidátům, kteří byli zvoleni ve volebním kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu, tzn. Libereckém volebním 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.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že věcně projednatelný ve vztahu ke všem kandidátům voleným ve všech krajích by tento návrh byl tehdy, pokud by ho např. podala politická strana, za kterou navrhovatel kandidoval, tzn. Strana zelených, neboť tato strana kandidovala ve všech 14 volebních krajích.

V.

Ve vztahu ke kandidátům v rámci Libereckého volebního kraje Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto vymezený návrh je věcně projednatelný, jelikož jím navrhovatel napadá neplatnost volby konkrétních kandidátů, volených ve volebním kraji, kde je navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů.

K tomu je nutno předeslat, že obsahová podstata prvního tvrzeného důvodu (protiústavnost některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.) je založena nikoliv výhradně ve vztahu k neregulérnosti volebního procesu v rámci dotčeného volebního kraje, nýbrž v celostátní dimenzi. Tak se dle přesvědčení soudu naplno obnažuje disproporce mezi procesním prostředkem občana, zakotveným v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., a mezi možnými limity pro rozhodování soudu o tomto prostředku. Je totiž třeba připomenout, že s možností vypsání nových voleb do Poslanecké sněmovny pouze v jednom volebním kraji (resp. v několika krajích) v důsledku rozhodnutí soudu o neplatnosti volby všech zde zvolených poslanců (včetně případných náhradníků) náš právní řád vůbec nepočítá a legislativní zavedení této možnosti by znamenalo – mimo jiné - zásadní redefinici celého volebního systému (např. z hlediska výpočtu republikového mandátového čísla, určení počtu mandátů připadajících na dotčený kraj, uzavírací volební formule, hlasování v zahraničí atp.). Takovéto rozhodnutí soudu proto za stávající zákonné úpravy pojmově nepřipadá v úvahu.

Lze tak racionálně zvažovat toliko důvodnost návrhu ve vztahu ke konkrétním kandidátům. I v tomto případě však zákonná úprava soudu neumožňuje žádné racionální řešení spočívající ve „zneplatnění“ uvedených osmi mandátů (případně i náhradníků) tak, jak požaduje navrhovatel, a to ani tehdy, když by se soud s tvrzením navrhovatele zcela ztotožnil. Je totiž nutno opakovaně připomenout, že rozhodujícími aktéry ve volbách do Poslanecké sněmovny jsou politické strany a jejich koalice, nikoliv jejich jednotliví kandidáti. Do této logiky proto zapadá i pravidlo, podle něhož v případě vyhovění návrhu na neplatnost volby kandidáta soudem vydá Státní volební komise osvědčení o zvolení poslancem kandidátovi podle pořadí na kandidátní listině (§ 53 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. *Poznámka soudu:* zákon však v tomto ustanovení zcela chybně odkazuje na ustanovení § 51, když správný odkaz má být zjevně na ustanovení § 54). Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel požaduje rozhodnout o neplatnosti osmi zvolených kandidátů z důvodu nekorektní volební kampaně, je zcela zřejmé, že uspokojivým řešením v případě (teoreticky) vyhovění návrhu nikdy nemůže být „výměna“ těchto konkrétně označených pěti osob za osoby jiné, kandidující vždy za stejnou politickou stranu. Tento logický rozpor nelze v žádném případě překlenout úvahou o možném „přikázání“ mandátů v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž má dokonce protiústavní dimenzi, neboť důsledkem této úvahy by bylo nahrazení vůle voličů projevené volbou kandidátů pozitivním rozhodnutím soudu o tom, který kandidát měl být zvolen. Neustále je totiž třeba mít na zřeteli, že podstata soudního přezkumu voleb spočívá v kontrole volebního procesu z hlediska jeho souladu s právním řádem a v této logice je volební soud oprávněn zasáhnout negativním způsobem tehdy, když shledá zásadní pochybení v naznačeném smyslu. Jeho úkolem však nemůže být pozitivní ovlivňování volebních výsledků ve prospěch jednotlivých volebních subjektů, neboť taková možnost se pojmově vymyká elementárním základům smyslu soudní moci.

Lze tak na základě shora popsaných úvah uzavřít, že návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může být soudem shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení zákona ve smyslu odst. 5 cit. ustanovení a zároveň se jedná o porušení, řešitelné buď v rámci kandidátní listiny jedné politické strany (tzn. např. jeden z kandidátů protizákonným způsobem poškodil jiné kandidáty natolik zásadním způsobem, že je namístě prohlásit jeho volbu za neplatnou, v čehož důsledku na jeho místo nastupuje v pořadí první nezvolený náhradník) anebo i napříč stranami, to však pouze tehdy, pokud se bude jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků (např. byly

chybně vyhodnoceny či sečteny hlasovací lístky, přičemž při jejich správném posouzení by mandát připadl odlišné straně).

Va)

V projednávané věci podstata návrhu brojí proti některým aplikovaným ustanovením zákona č. 247/1995 Sb. Navrhovatel tak netvrdí, že má být jeho návrhu vyhověno proto, že „byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta“ (§ 87 odst. 5 cit. zákona), nýbrž že samotná zákonná ustanovení jsou protiústavní. Za této situace je zjevné, že Nejvyšší správní soud by nemohl návrhu na neplatnost volby uvedených kandidátů vyhovět ani tehdy, když by považoval návrh za důvodný, neboť je zákonem vázán. V daném případě je totiž zjevné, že napadená zákonná ustanovení jsou formulována natolik jednoznačně a konkrétně, že soudu není dán prostor pro jejich možnou odlišnou interpretaci kupř. v tom smyslu, že by bylo možno opomenout zákonem stanovené rozdělení volebních krajů anebo že by byla použita odlišná volební formule.

Rozhodovací možnosti soudu se proto za daných okolností redukuje toliko na dvě: zamítnutí návrhu v případě, že se soud neztotožní s argumentací o protiústavnosti napadených zákonných ustanovení; anebo přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na jejich zrušení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR [viz také § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z citovaného čl. 95 odst. 2 Ústavy přitom vyplývá, že soud musí dojít „k závěru“, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Je tak patrné, že pro postup podle tohoto ustanovení nepostačují vnitřní pochyby soudu o souladu aplikovaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem, nýbrž tyto pochyby musí dosáhnout intenzity vnitřního přesvědčení soudu o tom, že když by tato zákonná ustanovení byla aplikována, došlo by k porušení ústavního pořádku. Citované ustanovení je totiž zapotřebí vnímat tak, že vytváří systémovou pojistku proti tomu, aby soudce, který je při rozhodování vázán zákonem i ústavním zákonem (odst. 1), v případě svého přesvědčení o obsahovém rozporu těchto předpisů nebyl nucen vědomě porušovat žádný z nich.

Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci nikterak nezastírá, že argumentace navrhovatele je velmi přesvědčivá a nezpochybňuje, že výsledný efekt aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. je na samotné hranici poměrného zastoupení i principu rovnosti volebního práva. Proto soud ani nepolemizuje s jednotlivými číselnými údaji, jako je např. poměr hlasů připadající na jednotlivé mandáty v různých volebních krajích, z něhož je patrné znevýhodnění Strany zelených vůči některým stranám jiným. Zároveň však je třeba uvést, že v rámci volebního systému vedle sebe existuje řada zájmů, které musí být vzájemně vyvažovány. Jak již ostatně opakovaně zdůraznil Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 21, str. 113), i v rámci systému poměrného zastoupení vedle sebe existují prvky integrační a dezintegrační povahy, přičemž „proces diferenciací může plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic.“

V daném případě navrhovatel zpochybňuje především ústavnost ustanovení § 26 věta 2. zákona č. 247/1995 Sb., podle něhož „volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem.“ Tímto předpisem je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kterým bylo s účinností od 1. 1. 2000 zřízeno celkem 14 těchto celků.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v rámci systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě počet a velikost těchto krajů představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Úkolem soudu přitom není hodnotit vhodnost či účelnost tohoto rozdělení, nýbrž – s ohledem na podstatu vznesených námitek – jeho ústavní konformitu. Takto viděno soud nevnímá argumentaci navrhovatele jako principiální nesouhlas s jakoukoliv variantou rozdělení volebního území, nýbrž jako nesouhlas právě s úpravou provedenou podle stávajícího volebního zákona.

Proti tomu je možno především argumentovat tím, že rozdělení volebního území na 14 volebních krajů není svévolné a nahodilé, nýbrž přesně odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky. Nejedná se tak o žádnou formu tzv. gerrymanderingu, tj. záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Naopak, volební kraje v podobě vyšších územních samosprávných celků mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci. Toto rozdělení volebního území je proto nutno vidět i v kontextu povahy poslaneckého mandátu, kdy se samozřejmě jedná o mandát reprezentativní (čl. 26 Ústavy ČR), nicméně zároveň je jeho obsah spojen s volebním krajem, v rámci něhož poslanec kandidoval [proto také mají např. poslanci zákonný nárok na užívání jedné přiměřeně vybavené kanceláře ve svém volebním kraji, viz § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu]. Ztotožnění volebních krajů s vyššími územními samosprávnými celky tak nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozenou legitimizační bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.

Z návrhu je nicméně patrné, že navrhovatel nepolemizuje se samotným rozdělením volebního území, nýbrž že brojí proti nestejné velikosti jednotlivých volebních krajů. Tato argumentace je racionální a logická, nicméně svojí podstatou nepřímě směřuje i proti samotnému způsobu a vhodnosti rozčlenění České republiky na 14 značně nesourodých, nestejně velkých a ne vždy tradičně ukotvených celků, což je však věc stanovená formou ústavního zákona a není proto dokonce ani v kompetenci Ústavního soudu ji jakkoliv zpochybnit (čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR).

Jestliže navrhovatel v této souvislosti odkazuje na ustanovení § 3 odst. 3 německého volebního zákona (*poznámka soudu*: ve skutečnosti se jedná o § 3 odst. 1 bod 3.), je nutno doplnit, že i podle tohoto zákona platí, že při rozdělování volebních krajů „jsou zachovány hranice zemí“ (bod 1. cit. ustanovení). Pokud dojde zákonným způsobem ke změně území zemí, „změní se odpovídajícím způsobem také hranice dotčených volebních krajů“ (odst. 5 cit. ustanovení). Z toho je jasné patrné, že i citovaný zákon vychází z legitimacy vyšších samosprávných celků, kterými jsou v daném případě země.

Argumentace navrhovatele se ostatně nemůže dostatečně opřít ani o poznatky získané komparativní metodou. Z výsledků zkoumání jednotlivých volebních systémů v zahraničí je totiž dostatečně zřejmé, že prakticky každá země si volí systém vlastní, odpovídající tamním konkrétním podmínkám a zájmům. Lze tak příkladmo poukázat na straně jedné na zřejmě nejčistší podobu poměrného volebního systému v Nizozemí, kde celá země tvoří jediný volební obvod o 150 mandátech (obdobně platí na Slovensku nebo v Izraeli), a na straně druhé lze uvést Španělsko (obdobně např. Polsko, Portugalsko, Řecko nebo Jihoafrická republika), rozdělené na 52 volebních obvodů, v nichž se přiděluje

od 2 do 34 mandátů [bližší viz např. R. Chytilík, J. Šedo (eds.), *Volební systémy*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004]. Není ostatně ani pravdivé tvrzení navrhovatele, že „v zahraničí se ve volbách, v nichž se uplatňuje D'Hondtova metoda, vždy přistupuje k takovému vymezení volebních krajů, které zaručí všem hlasům přibližně stejnou váhu a stejnou šanci uspět.“ Jak totiž ukazují zmiňované příklady Portugalska či Španělska (dále také částečně i Japonska), v obou těchto zemích je používána D'Hondtova volební formule v kombinaci s různým počtem přidělovaných mandátů v rámci jednotlivých krajů. Není přesný ani poukaz navrhovatele na německý příklad, jelikož systém voleb do Spolkového sněmu není čistý systém poměrného zastoupení, nýbrž jeho varianta tzv. personifikovaného poměrného systému, kdy voliči disponují dvěma hlasy, a zájem na stejné velikosti volebních krajů je dán především nutností vytvořit srovnatelné jednomandátové volební obvody při hlasování tzv. prvním hlasem.

Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit ani s tvrzením, zpochybňujícím ústavnost použití tzv. D'Hondtovy volební formule (§ 50 zákona č. 247/1995 Sb.). Tato volební formule je totiž zcela běžná v systému poměrného zastoupení a podle názorů předních politologů je v zásadě neutrální, resp. pomáhá velkým stranám jen mírně a k jejich výraznějšímu zvýhodnění dochází pouze u malých obvodů kolem pěti mandátů (viz např. T. Lebeda, *Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému*, in: Politologický časopis č. 3/2000, str. 245; anebo v našich podmínkách zcela pionýrská práce stejného autora *Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení*, tamtéž, č. 2/98, str. 115 a násl.). Návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona č. 247/1995 Sb. proto soud nepovažuje za důvodný, jelikož D'Hondtova volební formule představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji proto považovat – obecně vzato - za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému.

Za nedůvodný považuje soud i návrh na zrušení ustanovení § 49 stejného zákona, které upravuje postup politických stran a jejich koalic do skrutinia (*poznámka soudu*: v případě volebního dělitele je legislativní formulace o „postupu do skrutinia“ přinejmenším nelogická), přičemž zakotvuje tzv. sčítací uzavírací volební klausuli. Podstatnou částí tohoto ustanovení se totiž Ústavní soud v minulosti již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (Sbírka nálezu a usnesení, sv. 21, str. 113 a násl.) a návrh na jeho zrušení zamítl jako nedůvodný. Je tak vytvořena procesní překážka *res iudicata* pro nové rozhodování o ústavnosti tohoto ustanovení (§ 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Konečně k návrhu na zrušení § 51 zákona č. 247/1995 Sb. Nejvyšší správní soud uvádí, že je pouze technickým doplněním ustanovení § 48 stejného zákona, podle něhož se určuje počet poslanců v jednotlivých volebních krajích. Za situace, kdy navrhovatel formálně ani obsahem svého podání nikterak nezpochybňuje ústavnost § 48 cit. zákona, upravujícího podstatu věci (tzn. stanovení počtu poslanců jednotlivým krajům nikoliv fixně, nýbrž výpočtem podle tzv. Hareovy formule v závislosti na volební účasti), tak nemá žádný smysl zkoumat ústavnost ustanovení § 51, které je jeho pouhým doplňkem.

Pro úplnost soud konstatuje, že v projednávané věci nelze přehlížet ani ten aspekt, že podle stávající podoby zákona č. 247/1995 Sb. již proběhly volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002, jejichž výsledek nikterak zpochybněn nebyl. Aplikovaná zákonná úprava proto pro aktéry volebního procesu není překvapivá či nepředvídatelná a je proto do značné míry i věci kandidujících politických stran na tuto úpravu přiměřeným způsobem reagovat, a to jak z hlediska svojí vnitřní organizace, tak také volební strategie.

Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že sdílí pochyby navrhovatele o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva; nesdílí však jeho přesvědčení o protiústavnosti napadených ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. Protože však k předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení těchto zákonných ustanovení je nutný závěr Nejvyššího správního soudu o této protiústavnosti (tzn. musí být dána shora zmíněná intenzita vnitřního přesvědčení), k němuž tento soud nedospěl, řízení o návrhu nepřerušil a věc nepředložil Ústavnímu soudu.

Je totiž skutečností, že námitky navrhovatele jsou opodstatněné toliko jen ve vztahu k některým volebním krajům. Celý problém je totiž (zjednodušeně vyjádřeno) založen tím, že ústavně zakotvené vyšší územní samosprávné celky mají velmi rozdílnou velikost a tedy i počet obyvatel (voličů), a to v některých případech téměř pětinasobně. Sekundárním důsledkem tohoto ústavního vymezení je promítnutí zmíněné nerovnosti do rozdělování mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny. V konečném výsledku tak vzniká velmi nestejnorodý systém, kdy u některých volebních krajů (typicky hl. m. Praha, Středočeský kraj, Moravskoslezský kraj, Jihomoravský kraj) nelze mít pochyby o jeho souladu se zásadami poměrného systému a kdy zjevně nedochází ani k porušování rovnosti volebního práva; zatímco u nejmenších krajů (Karlovarský kraj, Liberecký kraj) se s ohledem na nízký počet přidělovaných mandátů nastavuje vysoký přirozený práh a práh umělý (daný zákonem stanovenou uzavírací klausulí) se dostává zcela do pozadí. Za této situace je proto zjevné, že je věcí samotného zákonodárce, aby zvážil vhodnost stávajícího rozdělení volebních krajů, přičemž – jak je naznačeno výše – tato otázka se značně komplikuje tím, že existující volební kraje, jakkoliv jsou nestejnorodé, jsou založeny na legitimní ústavní bázi, vzniklé samosprávným členěním unitárního státu. Zůstává proto otevřenou otázkou, zda možné řešení navrhovatelem popsanych problémů spočívající např. ve spojení některých malých volebních krajů by ve svém důsledku nevyvolalo další, neméně závažné, komplikace.

Ze všech shora uvedených důvodů soud nedospěl k závěru o protiústavnosti citovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. a proto nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR a nepodal Ústavnímu soudu návrh na zrušení těchto ustanovení.

Vb)

Navrhovatel dále tvrdí, že byl poškozen v rámci pořadu České televize „Otázky Václava Moravce“ zveřejněním nepravdivých informací o své osobě, vyslovených V. Ž., a dále publikací informací uvedených v článku D. B. na internetovém serveru N. p.

K tomu Nejvyšší správní soud nejprve v obecné rovině konstatuje, 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 voliče 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 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 jejích výsledků.

Nic takového však v projednávané věci na základě podaného návrhu nebylo možno konstatovat.

U zmíněného pořadu „Otázky Václava Moravce“ totiž je nutno vycházet z toho, že přímo ve studiu během vysílání v přímém přenosu byl přítomen – kromě V. Ž. a dalších lídrů kandidujících politických stran – též předseda Strany zelených M. B., který na tvrzení V. Ž. bezprostředně reagoval a snažil se jím uváděné informace vyvracet, takže divák měl dostatečnou možnost si na základě oboustranně prezentovaných informací vytvořit vlastní svobodný názor. Nelze ani přehlédnout, že tento pořad byl vysílán již dne 14. 5. 2006, tzn. téměř tři týdny před volbami, takže navrhovatel sám měl reálný časový prostor na tyto informace přiměřeným způsobem reagovat tak, aby ho u voličů nepoškodily. Konečně relevantní skutečností je i to, že proti navrhovateli vystoupil V. Ž., tzn. lídr konkurujícího politického subjektu, takže se zjevně nejednalo o porušení principu nezávislosti a nestrannosti veřejné moci a nedošlo ke zneužití veřejných prostředků v průběhu volební kampaně. Je rovněž zřejmé, že informace poskytovaná politickým oponentem v průběhu „horké fáze“ volební kampaně je veřejností vnímána jinak, než by se jednalo o faktické tvrzení jiných subjektů, od nichž lze legitimně očekávat, že se budou chovat apoliticky a nestranně.

Rovněž článek „Soulad zájmů podle B.“ autora D. B., obsahově navazující na zmíněný pořad České televize, sice obsahuje některá faktická tvrzení, týkající se tvrzeného konfliktu zájmů navrhovatele, a byl tedy způsobilý jej poškodit u případných voličů, nicméně i zde platí, že navrhovatel měl dostatečný prostor na něj přiměřeně reagovat. V tomto případě se navíc jednalo o text, na který bylo možno bezprostředně odpovědět formou mailu, k čemuž ostatně také masivně docházelo, a bylo tak zaznamenáno celkem 287 okamžitých názorů čtenářů (poslední z nich je datován ke dni 24. 5. 2006, viz http://neviditelnypes.zpravy.cz/diskuse.asp?iddiskuse=A060516_201640_p_politika_wag&vlakno=8522655).

Podstatné z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu je tedy to, že navrhovatel měl dostatečnou možnost se ke zveřejněným informacím vyjádřit, takže voliči zůstala zachována možnost svobodného přístupu k různým informacím a názorům, mezi nimiž si mohl vybrat. Jinak řečeno, rozhodující je, aby za situace vyjevení 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 nejružnějším difamacím až represím bez jakékoliv skutečné možnosti obrany proti nim. Navíc je nutno zohlednit skutečnost, že v kontextu volební soutěže je ostrost projevu přijatelnější než za jiných okolností (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 4. 2006 ve věci *Brasilier* proti Francii, cit. podle Soudní rozhledy č. 6/2006, str. 242).

K této námitce je proto relevantním závěrem volebního soudu konstatování, že svoboda politické soutěže v daném případě porušena nebyla. Je pak již věcí samotného navrhovatele, překračující podstatu a smysl tohoto rozhodnutí, zda - a pokud ano, jaké - právní kroky podnikne proti tvrzenému poškození pověsti svojí osoby.

Vc)

Navrhovatel konečně zpochybňuje zákonnost samotného aktu hlasování v Libereckém kraji. Jak nicméně vyplývá ze shora uvedeného, soud navrhovatele vyzval ke konkretizaci

uvedených tvrzení, což však navrhovatel neučinil a v odpovědi na tuto výzvu toliko konstatoval, že předmětné informace získal z různých zdrojů a nezkoumal jejich prokazatelnost, neboť by musely vyústit v podání trestního oznámení. Za takových okolností Nejvyšší správní soud nemůže důvodnost takto zcela obecně podaných tvrzení (bez specifikace dotčených volebních okrsků, firem a sociálních zařízení) nikterak prověřit. Jen v obecné rovině proto soud připomíná, že navrhovatel ve volbách kandidoval za politickou stranu, která byla ve smyslu ustanovení § 14e odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb. oprávněna do každé okrskové komise delegovat svého člena a náhradníka. Pokud by proto tito delegovaní členové, kteří se podíleli na sčítání hlasů (a tedy i na posuzování platnosti hlasovacích lístků), měli jakékoliv pochyby o korektnosti v namítaném smyslu, lze důvodně očekávat, že by tyto výhrady uplatnili např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 cit. zákona s uvedením důvodů tohoto odepření. Na tomto základě by poté mohl být soudem přešetřen postup okrskových volebních komisí z hlediska případného porušení zákona.

Nic takového však navrhovatel ani netvrdí a proto i tuto námitku shledal soud nedůvodnou.

VI.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke kandidátům zvoleným v Libereckém volebním kraji byl navrhovatel k podání návrhu aktivně legitimován, nicméně nebyla zjištěna protizákonnost jejich volby, a proto byl v této části návrh podle ustanovení § 90 s. ř. s. zamítnut.

Ve vztahu ke kandidátům zvoleným v jiných krajích než v Libereckém kraji se jedná o návrh podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto byl návrh v této části podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnut.

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