

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu 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. J. N.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, **2) Ing. M. Š.** zastoupen JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem sídlem Sokolovská 49/5, 186 00 Praha 8, o návrhu na prohlášení neplatnosti volby kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidáta Ing. M.Š.o do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006 **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 :

Navrhovatel, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku svého bydliště, podal ve lhůtě stanovené v § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“) návrh na prohlášení neplatnosti volby kandidáta Ing. M. Š. (dále jen „druhý odpůrce“) do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a návrh na prohlášení, že mandát druhého odpůrce nevznikl.

V úvodu svého podání navrhovatel uvedl, že podle zápisu o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) konaných ve dnech 2. - 3. června 2006, který vyhotovila Státní volební komise (kopie zápisu o výsledku voleb uveřejněného dne 6. 6. 2006 v Hospodářských novinách je přílohou návrhu) byl v Jihomoravském kraji za politickou stranu K. zvolen poslancem Poslanecké sněmovny druhý odpůrce, který byl v době podání návrhu též senátorem Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), místopředsedou vlády a ministrem dopravy. Navrhovatel se ovšem domnívá, že s ohledem na čl. 21 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava ČR“) není možné, aby senátor, který se nevzdal svého mandátu podle čl. 25 písm. c) Ústavy, byl zvolen jako kandidát do Poslanecké sněmovny. Pokud se totiž druhý odpůrce nevzdal před vznikem mandátu poslance, který (jak vyplývá mimo jiné i z čl. 19 odst. 3 Ústavy) vzniká zvolením, mandátu senátora, nemůže být jeho volba do Poslanecké sněmovny platná. Skutečnost, že druhý odpůrce byl v době podání návrhu stále senátorem, navrhovatel dokládá seznamem senátorů ke dni 7. 6. 2006, uveřejněným na internetových stránkách Senátu a také rozhovorem s druhým odpůrcem ze dne 8. června 2006 otištěným v deníku Právo, kde druhý odpůrce mimo jiné konstatuje, že se svého senátorského mandátu hodlá teprve vzdát.

V další části návrhu pak navrhovatel polemizuje s názorem (uveřejněným např. v článku v Lidových novinách ze dne 7. června 2006, jehož kopie je též přílohou návrhu), že ve věci druhého odpůrce lze aplikovat čl. 22 odst. 2 Ústavy týkající se zániku mandátu poslance či senátora *ex constitutione*. Navrhovatel se domnívá, že uvedené ustanovení vymezuje inkompatibilitu (neslučitelnost) funkce člena zákonodárného sboru ve vztahu k jiným složkám státní moci, neupravuje však inkompatibilitu funkcí v rámci moci zákonodárné; ta je totiž stanovena ve shora již uvedeném čl. 21 Ústavy, který vylučuje možnost být současně členem obou komor Parlamentu České republiky. Je tedy zřejmé, že čl. 21 Ústavy *ex lege* vylučuje možnost aplikace čl. 22 odst. 2 Ústavy pro případ řešení zániku mandátu člena jedné komory Parlamentu České republiky v případě jeho zvolení členem druhé komory už z toho - podle navrhovatele - prostého důvodu, že čl. 21 Ústavy souběh členství v obou komorách vylučuje.

Na základě shora uvedených skutečností pak navrhovatel závěrem žádá, aby Nejvyšší správní soud vyslovil neplatnost volby druhého odpůrce ve volbách do Poslanecké sněmovny, konaných ve dnech 2. - 3. června 2006, a rozhodl o tom, že mandát poslance Poslanecké sněmovny druhému odpůrci nevznikl.

Ve vyjádření k návrhu, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno dne 23. 6. 2006, nejprve druhý odpůrce rekapituluje námitky navrhovatele. Dále pak s odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. a Ústavy mimo jiné konstatuje, že právní řád České republiky nezakazuje, aby do Poslanecké sněmovny kandidovala osoba, která je členem Senátu. Jak dále dokládá, dnem vzniku mandátu poslance dochází k zániku mandátu senátora; tomuto výkladu podle druhého odpůrce svědčí též právní úprava platná v období tzv. první republiky. S tímto názorem (tedy že senátorský mandát druhého odpůrce zanikl druhým dnem voleb do Poslanecké sněmovny), se ztotožnil i Senát, což druhý odpůrce dokazuje přiloženými kopiemi 15. usnesení Mandátového a imunitního výboru Senátu ze 14. schůze konané dne 21. 6. 2006 a 498. usnesení Senátu ze 12. schůze konané dne 21. 6. 2006. Druhý odpůrce dále poukázal na to, že rozsah soudního přezkumu ve věci návrhu na neplatnost volby kandidáta je dán § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a proto namítanou neplatnost volby kandidáta z důvodu zákazu uvedeného v čl. 21 Ústavy není Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumávat. Závěrem pak druhý odpůrce poznamenává, že navrhovatelem předložené články v denním tisku zkreslily jeho slova, neboť schůze Senátu dne 21. 6. 2006 se sice chtěl účastnit, nieméně pouze jako host. Na základě toho proto druhý odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby druhého odpůrce a návrh na prohlášení, že mandát poslance druhému odpůrci nevznikl, zamítl.

První odpůrce se ve lhůtě stanovené soudem k návrhu nevyjádřil.

Vzhledem k tomu, že návrh byl podán včas (dne 13. 6. 2006), je z něj seznatelné namítané porušení zákona č. 247/1995 Sb. a navrhovatel je zapsán ve stálém seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl druhý odpůrce volen, Nejvyšší správní soud tento návrh meritorně projednal, ovšem jako nedůvodný jej zamítl.

Podle § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.

Z čl. 19 odst. 1 Ústavy se podává, že do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let; odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že mandát senátora či poslance vzniká zvolením. Podle čl. 21 Ústavy nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu; konečně pak z čl. 22 Ústavy vyplývá, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon (odst. 1), a že dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal úřadu prezidenta republiky, nebo dnem, kdy se ujal funkce soudce nebo jiné funkce neslučitelné s funkcí poslance nebo senátora, zaniká jeho mandát poslance nebo senátora (odst. 2).

Nejvyšší správní soud se nejprve musel vypořádat se skutečností, že návrhovač se ve svém návrhu domáhá jak určení toho, že volba druhého odpůrce byla neplatná, tak i rozhodnutí o tom, že mandát druhému odpůrci nevznikl. K tomu je na místě poznamenat, že soud může v případě voleb do Poslanecké sněmovny v souladu s § 87 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s § 90 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat výhradně ve věci návrhu na neplatnost volby příslušného kandidáta. Mandát poslance vzniká zvolením [§ 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „zákon č. 90/1995 Sb.“) ve spojení s čl. 19 odst. 3 Ústavy], přičemž Státní volební komise vydá kandidátům zvoleným za poslance Poslanecké sněmovny do 1 měsíce od uveřejnění výsledku voleb osvědčení o tom, že byli zvoleni; tento dokument má ovšem pouze deklaratorní charakter a stvrzuje, že uvedený kandidát byl zvolen poslancem druhým dnem voleb (tj. v projednávaném případě dne 3. 6. 2006). Jedná se tedy o ústavně odlišnou koncepci než např. v případě prezidenta republiky či soudců, kteří se svého úřadu (funkce) ujímají až složením slibu (srov. čl. 55 a čl. 93 Ústavy). Pokud by pak soud případně shledal oprávněným návrh na neplatnost volby kandidáta, hledí se na takový mandát jako by nevznikl, a Státní volební komise osvědčení o zvolení poslancem vydá dalšímu kandidátovi v pořadí podle § 51 zákona č. 247/1995 Sb. (odkaz na ustanovení § 51 je ovšem zjevně chybný; lze se pouze domnívat, že zákonodárce měl na mysli ustanovení § 54 téhož zákona). Vzhledem tedy k tomu, že mandát může vzniknout pouze takovému kandidátovi, jehož volba nebyla prohlášena soudem za neplatnou, zabýval se soud nadále již jen návrhem na neplatnost volby druhého odpůrce.

Neplatnost volby druhého odpůrce poslancem Poslanecké sněmovny by mohl soud vyslovit pouze v případě, kdy by bylo prokázáno porušení některého ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby daného kandidáta. Na rozdíl od některých doktrinárních názorů [např. V. Pavlíček ve svém komentáři Ústavy uvádí, že poslanec respektive senátor by mohl kandidovat do druhé komory, „*pokud by se ovšem vzdal stávající funkce nejpozději do svého zvolení*.“ (Pavlíček V., Hřebejk, J. : Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl, 2. vydání Praha 1998, s. 139)], je podle soudu zřejmé, že druhý odpůrce jednoznačně splňuje veškeré požadavky pro výkon svého pasivního volebního práva (volitelnost) tak, jak je stanovuje Ústava (citovaný čl. 19 odst. 1), tak i požadavky stanovené zákonem (§ 25 zákona č. 247/1995 Sb. ve spojení s čl. 20 Ústavy).

Skutečnost, že určitý kandidát do Poslanecké sněmovny současně vykonává svůj senátorský mandát, rozhodně takového kandidáta nezabavuje jeho pasivního volební práva ve volbách do Poslanecké sněmovny a není ani překážkou k výkonu tohoto práva (tou je pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům). Opačný názor by znamenal upření základního práva garantovaného čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy ucházet se za rovných podmínek o volené a jiné veřejné funkce. Ostatně ucházet se o funkce neznamená ještě ve svobodné soutěži politických sil uspět, a proto nelze spravedlivě požadovat na uchazeči o takovou funkci, aby se předem zbavil jiné funkce, již zastává,

a která by mohla vyvolat ústavní či zákonný střet. Je třeba respektovat projev politického práva spočívající v kandidatuře na volenou funkci poslance a zajistit v případě volebního úspěchu pak jen způsob „odklizení“ případného střetu s funkcí jinou, dříve zastávanou.

Nelze tedy dovodit, že by kandidatura senátora do Poslanecké sněmovny byla v rozporu se zákonem č. 247/1995 Sb. či dokonce s Ústavou. Z tohoto důvodu soud ani nemusel přistupovat k dalším krokům algoritmu přezkumu volebních stížností tak, jak jej použil např. ve svém usnesení ze dne 2. 7. 2004, publikovaném pod č. 354/2004. Sb. NSS. Návrh ve volební věci je totiž důvodný pouze v případě, kdy dojde nejen k porušení některého ustanovení příslušného volebního zákona (protizákonnosti), ale musí existovat i vztah mezi takovou protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena. Závěrečným krokem tohoto algoritmu pak musí být zjištění, zda namítaná protizákonnost byla natolik intenzivní, že vedla ke skutečně zásadnímu zpochybnění („zatemnění“) volebních výsledků. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci nebyl předmětný návrh úspěšný již v prvním kroku shora naznačeného algoritmu, je třeba uzavřít, že druhý odpůrce byl ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. 6. 2006 nepochybně platně zvolen poslancem Poslanecké sněmovny.

Teorie ústavního práva rozlišuje mezi neslučitelností (inkompatibilitou) funkcí na straně jedné, kdy není možné být současně ve dvou funkcích a lze mít buď jednu nebo druhou, a neslučitelností výkonu funkcí na straně druhé, kdy je sice možné být držitelem obou funkcí, lze však vykonávat pouze jednu z nich. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústava nepředpokládá jakékoliv „pozastavení“ výkonu funkce poslance či senátora (např. v podobě tzv. klouzavého mandátu) a hovoří jednoznačně pouze o zániku (definitivním) mandátu, je v projednávané věci na místě posuzovat jen „přísnější“ neslučitelnost funkcí poslance a senátora, která – jak správně navrhopatel uvádí – plyne přímo z čl. 21 Ústavy. Soud proto dále považoval za vhodné vypořádat se nad rámec přezkumu platnosti volby druhého odpůrce i s námitkou navrhopatele, že druhý odpůrce, nevzdal – li se senátorského mandátu, nemůže vykonávat svůj mandát poslanecký.

Výše bylo uzavřeno, že volba druhého odpůrce do Poslanecké sněmovny proběhla z přezkoumávaného hlediska v souladu s Ústavou i zákonem č. 247/1995 Sb. a je tedy platná. Vzhledem k tomu, že druhý odpůrce výslovně neučinil žádný přímý úkon, ze kterého by bylo zřejmé, jaký z obou mandátů hodlá vykonávat [např. vzdání se mandátu senátora podle čl. 25 písm. c) Ústavy], musel soud dovodit, který z mandátů druhému odpůrci od 3. 6. 2006 přísluší vykonávat.

Neslučitelnost výkonu funkce poslance či senátora s jinou funkcí přímo upravuje Ústava v čl. 21 a čl. 22. Podle navrhopatele čl. 22 Ústavy ovšem vymezuje inkompatibilitu funkce poslance či senátora pouze ve vztahu k jiným složkám státní moci a čl. 21 *ex lege* vylučuje možnost aplikace čl. 22 Ústavy na inkompatibilitu funkcí v rámci zákonodárné moci už z toho důvodu, že čl. 21 Ústavy souběžné členství v obou komorách Parlamentu vylučuje.

Shora nastíněný výklad navrhopatele ovšem soud nepovažuje za správný. Dalšími výkladovými metodami jej naopak lze bezpečně vyvrátit. Z čl. 22 odst. 2 Ústavy nesporně plyne, že dnem, kdy se poslanec nebo senátor ujal neslučitelné funkce (o níž tak stanoví zákon), zaniká jeho mandát poslance nebo senátora. Z jazykového (a koneckonců ani systematického) výkladu tedy nevyplývá, že by citované ustanovení vylučovalo svoji aplikaci ve věci vzájemné neslučitelnosti funkcí poslance a senátora. Za použití výkladu logického, konkrétně argumentace *a minori ad maius*, je pak možno dovodit, že pokud lze čl. 22 Ústavy aplikovat na „další funkce o nichž to stanoví zákon“, tím spíše lze uvedený

článek Ústavy aplikovat na neslučitelné funkce, o nichž tak přímo a výslovně stanoví Ústava v čl. 21. Nejen z těchto důvodů proto lze podle názoru soudu čl. 22 odst. 2 Ústavy aplikovat i na posuzovaný případ. K zániku mandátu není třeba, aby se senátor (poslanec) mandátu výslovně vzdal, neboť zánik mandátu nastává přímo z Ústavy (*ex constitutione*).

Předmětné ustanovení Ústavy nicméně neřeší výslovně situaci, kdy ten, kdo zastává funkci, jež je označena za neslučitelnou přímo z Ústavy nebo na základě zákona s funkcí poslance nebo senátora, se stane poslancem nebo senátorem, jinak řečeno, v Ústavě není výslovně uvedeno pravidlo, z něhož by vyplývalo, který z mandátů (zda poslanecký či senátorský) druhému odpůrci v důsledku zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl.

Druhý odpůrce vyjádřil svoji vůli stát se poslancem Poslanecké sněmovny na úkor svého mandátu senátorského nepřímo již tím, že výslovně souhlasil s kandidaturou do Poslanecké sněmovny (§ 32 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.) navíc na druhém místě kandidátní listiny, a to zvláště za situace, kdy jeho senátorský mandát vznikl již v roce 2000 a na podzim tohoto roku (2006) by tedy uplynulo příslušné volební období a jeho mandát tedy zanikl; to mimo jiné znamená, že se v příslušném volebním obvodu nebudou konat ani doplňovací volby a takto uvolněný senátorský mandát tak zůstane určitý omezený časový úsek neobsazen (§ 80 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb.). Ostatně shora uvedený názor vzal za svůj jak druhý odpůrce, což mimo jiné vyplývá ze stenozáznamu 3. dne 12. schůze Senátu ze dne 21. 6. 2006, tak i Mandátový a imunitní výbor Senátu a Senát jako celek, což je zřejmé z usnesení, které jsou přílohami vyjádření druhého odpůrce k návrhu.

Z čl. 25 písm. f) Ústavy a ze zákonů na něj navazujících lze dovodit, že v projednávané věci dnem zvolení do Poslanecké sněmovny zanikl druhému odpůrci mandát senátora, tedy že již od 3. 6. 2006 vykonává druhý odpůrce pouze svůj mandát poslanecký. Jiné řešení nastalé situace za stávající právní úpravy ani možné není. Ustanovení § 6 písm. f) zákona č. 90/1995 Sb., totiž říká, že mandát poslance zaniká okamžikem, kdy se poslanec ujme úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí poslance stanoví Ústava nebo zákon. Ve stejném duchu pak hovoří i ustanovení § 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, (*„mandát senátora zaniká dnem, kdy se senátor ujal úřadu nebo funkce, jejichž neslučitelnost s funkcí senátora stanoví Ústava nebo zákon“*). Z citovaných ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že pokud v projednávané věci za trvání senátorského mandátu vznikl druhému odpůrci mandát poslanecký, zanikl jeho mandát senátora dnem zvolení do Poslanecké sněmovny, nikoliv naopak (takový výklad by byl zjevně nelogický). Tomuto názoru soudu pak svědčí i dřívější úprava volebního práva u nás, na kterou ve vyjádření k návrhu druhého odpůrce též poukazuje. Například zákon č. 124/1920 Sb., o složení a pravomoci senátu, totiž v § 1 výslovně stanovil, že *„konají-li se volby do obou sněmoven nejpozději 4 neděle po sobě, nesmí nikdo kandidovati do obou sněmoven. Volba kandidáta přes toto ustanovení jest neplatná ... Je-li mimo případ právě uvedený ten, kdo již jest členem sněmovny poslanecké, zvolen senátorem, aneb naopak je-li ten, kdo již jest členem senátu, zvolen do sněmovny poslanecké, podrží mandát v oné sněmovně, jejímž členem byl zvolen později“*.

Ze všech těchto výše uvedených důvodů posoudil Nejvyšší správní soud podaný návrh jako nedůvodný a zamítl jej.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. června 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu