

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Brigity Chrástilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatelky **M. K.**, proti odpůrci **Státní volební komisi**, se sídlem nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, v řízení o návrhu na neplatnost voleb kandidátů zvolených v Moravskoslezském kraji za Občanskou demokratickou stranu do Poslanecké sněmovny 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 :

Dne 9. 6. 2006 podala navrhovatelka u Nejvyššího správního soudu návrh, kterým se výslovně domáhala „určení neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování, které probíhaly dne 2. a 3. 6. 2006“. Navrhovatelka považuje předvolební kampaň „O. v zastoupení M. Ř.“ za nekorektní a nekalou a volby proto za neplatné. Uvádí, že 3. 6. 2006 převzala poštovní zásilku, která byla adresovaná přímo jí, avšak na adresu místa jejího podnikání. V této zásilce se nacházel leták týkající se části programu O. zaměřeného na podnikatele spolu s dopisem M. Ř.. Stěžovatelka takový postup považuje za nepřijatelný. Předně vytýká O., že tento leták neobdržela jako občan na adresu svého trvalého pobytu, ale jako podnikatelka; domnívá se tedy, že jej obdrželi toliko evidovaní živnostníci, což považuje za diskriminaci ostatních osob. Rovněž považuje toto jednání za podvod, neboť O. není sama zvolena a nemůže tedy tvrzené závazky „sama vykonat“. O. také tvrdí, že bude bojovat proti korupci, podle navrhovatelky ji však naopak sama podporuje. Navrhovatelka dále uvádí, že „podniká již od roku 1990 a sliby poslanců zůstaly vždy jen slibem“. Rovněž poukazuje na nelehkou situaci podnikatelů. V neposlední řadě tvrdí rozpory mezi dopisem, který obdržela poštou a letákem, který získala u stánku O.. Navrhovatelka uzavírá návrh tím, že volby neprobíhaly podle zákona a požaduje proto jejich spravedlivé přezkoumání (připomíná také, že alespoň jeden občan volil dvakrát) a určení jejich neplatnosti.

Státní volební komise v písemném vyjádření k návrhu uvedla, že zákon neukládá státním ani jiným orgánům povinnost součinnosti při distribuci materiálů kandidujících subjektů. Stejně tak těmto subjektům nepřikazuje povinnost směřovat volební kampaň vůči všem voličům. Poukázala rovněž na skutečnost, že zákon umožňuje pouze napadení volby kandidátů, nikoliv platnosti voleb.

Podle § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) za podmínek stanovených zvláštními zákony se může občan, politická strana nebo nezávislý

kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Tímto zvláštním zákonem je i zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále též „volební zákon“). Podle § 87 tohoto zákona se podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta může domáhat ochrany u soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí (odst. 1). Odst. 2 tohoto ustanovení stanoví, že 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. Podle odst. 3 může návrh na neplatnost hlasování podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování. Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb (odst. 4). 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 (odst. 5).

Z citovaného ustanovení vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona. Z gramatického znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasně 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 konkrétními ustanoveními vymezenému předmětu řízení, který provádějí. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl zákon č. 247/1995 Sb. novelizován a která k ustanovení § 87 uvádí (Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, tisk č. 585), že „*možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, při volbách do Senátu návrh na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta. Současně se vymezuje okruh subjektů oprávněných tento návrh podat. Jedná se o veškeré případy porušení tohoto zákona, kterým mohlo být narušeno řádné provedení voleb a tím i výsledky voleb nebo hlasování.*“

Navrhovatelka se tak formálním vymezením petitu domáhá něčeho, co jí zákonná úprava vůbec neumožňuje. Pro zdejší soud totiž platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgány mohou činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje (viz zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Z toho pro soudní moc vyplývá jednoznačný imperativ, že může svoji pravomoc vykonávat jen tam, kde to právní řád výslovně předvídá, a svoje zákonem vymezené pravomoci nemůže svévolně překračovat. Přitom soudům zásadně ani nepřísluší komentovat vhodnost či smysluplnost zákonné úpravy, jelikož je nutno respektovat jejich oddělení od moci zákonodárné.

Není ovšem rozhodující, jak navrhovatelka svůj návrh formálně označila, ale o jaký návrh se jedná podle jeho obsahu. V daném případě je z obsahu návrhu patrné,

že navrhovatelka brojí proti celkovému výsledku voleb do Poslanecké sněmovny z důvodu tvrzené neregulérnosti průběhu volební kampaně O. v Moravskoslezském kraji. Vzhledem k tomu, že § 87 odst. 1 volebního zákona umožňuje jednotlivci podat návrh na neplatnost volby pouze toho kandidáta – případně kandidátů (*argumentum a minus ad maiori*), kteří byli zvoleni ve volebním okrsku, kde je tento jednotlivec zapsaný do stálého seznamu, a s ohledem na obsah podání, posoudil je soud jako návrh na neplatnost volby kandidátů O. zvolených v Moravskoslezském kraji ve smyslu shora citovaného ustanovení volebního zákona, neboť volební kampaň této politické strany považuje stěžovatelka za nezákonnou a v důsledku toho kandidáty O. za neplatně zvolené.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění procesních náležitostí podaného návrhu; v tomto směru zjistil, že návrh byl podán včas (výsledky voleb byly Státní volební komisí vyhlášeny dne 6. 6. 2006) a že navrhovatelka je zapsaná ve stálém seznamu voličů v Moravskoslezském kraji, volebním okrsku č. 101, a to pod č. 38 194, takže je k podání tohoto návrhu aktivně legitimována (§ 87 odst. 1 volebního zákona).

Soud následně mohl přistoupit k meritornímu posouzení.

Z ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že návrh na neplatnost volby kandidáta je důvodný tehdy, byla-li porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Jak Nejvyšší správní soud judikoval již dříve (viz např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publikované pod č. 354/2004 Sb. NSS), v obecné rovině existují tři základní předpoklady vyhovění volební stížnosti: (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; (2.) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a (3.) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu 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: tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

V projednávané věci navrhovatelka zejména brojí proti volební kampani O. v místě jejího bydliště, kterou považuje za nekorektní a nezákonnou v důsledku omezení volební kampaně na vybrané subjekty, rozdílů mezi propagačními materiály, a praxe odchylojící se od předvolebních slibů.

Při posuzování této námitky vycházel Nejvyšší správní soud především z § 16 volebního zákona, který upravuje volební kampaň. Přitom je nutno předeslat, že citované ustanovení neupravuje volební kampaň vyčerpávajícím způsobem, nýbrž že se vztahuje toliko na její poslední, závěrečnou tzv. „horkou“ fázi. I při posuzování tohoto právního institutu totiž je třeba mít v patrnosti základní atributy demokratického právního státu, mezi něž patří i princip, že každý může dělat to, co zákon výslovně nezakazuje a nikdo nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá (viz čl. 2 odst. 2 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Protože kandidující subjekty (v daném případě politické strany) představují subjekty soukromoprávní a žádný zákon jim nezakazuje vykonávat volební kampaň i mimo období upravené citovaným ustanovením, je zjevné, že tuto kampaň vyvíjet mohou. Není totiž možno ani přehlédnout, že volební kampaň představuje ve svých důsledcích jednu z forem výkonu základních práv, jakými jsou především svoboda projevu, právo na informace, sdružovací právo, shromažďovací právo apod.

Uvedené ustanovení § 16 je nutno vidět právě ve zmíněném kontextu ochrany základních práv a svobod. Svojí podstatou totiž představuje konkretizaci citovaných základních práv a ústavních principů, jako je zejména princip svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny) a princip rovnosti, konkretizovaný pro potřeby volebního práva čl. 21 odst. 4 Listiny. S ohledem na respektování zmíněných dominantních principů svobodné soutěže a rovnosti ve volebním procesu je proto nutno vykládat i citované ustanovení volebního zákona.

Pokud jde o způsob vedení volební kampaně, tak § 16 odst. 2 volebního zákona stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. Volební zákon však nestanoví, jaké prostředky může kandidující subjekt k volební kampani užít [vyjma starostou obce potenciálně vyhrazené plochy pro vylepení volebních plakátů (§ 16 odst. 1) a zákonem stanoveného rozsahu vysílacího času v Českém rozhlase a v České televizi (§ 16 odst. 4)]. S ohledem na citované ústavní principy je bez jakýchkoliv důvodných pochybností zřejmé, že je plně na kandidujícím subjektu, jakými prostředky svojí volební kampaň povede, samozřejmě pokud jimi nedojde k porušení volebního zákona či jiných právních předpisů. Jedním z tradičních a hojně využívaných způsobů vedení volební kampaně pak stále zůstává rozdávání, případně zasílání volebních letáků a jiných propagačních materiálů, prostřednictvím nichž se politické strany snaží potenciální voliče seznámit a případně zaujmout svým programem. Podivuje-li se stěžovatelka nad tím, že leták O. obdržela jako podnikatelka na adresu místa svého podnikání a nikoliv do místa svého trvalého bydliště, je třeba poukázat na to, že údaje o místech podnikání, případně sídlech podnikatelských subjektů jsou veřejně dostupné (např. registr ekonomických subjektů ARES či obchodní rejstřík, které jsou dokonce snadno přístupné na internetu), na rozdíl od údajů o bydlišti fyzických osob.

Navrhovatelka také považuje za nezákonné a diskriminační, že volební leták obdrželi pouze podnikatelé a nikoliv všichni občané. Tato její domněnka však není správná. Volební zákon ani žádný jiný právní předpis neukládá politickým stranám (případně jiným kandidujícím subjektům), aby se v rámci volební kampaně zaměřovaly na všechny potenciální voliče. Naopak ze samotné podstaty a smyslu fungování politických stran, jako zástupců určité větší či menší části obyvatelstva, je zřejmé, že se tyto strany budou orientovat a působit pouze na určitou část společnosti, která je názorově programu strany nejbližší. Politická strana (*Partei*, z latinského *pars* – část oddělení) znamená skupinu stejně smýšlejících občanů, kteří si vytkli za cíl prosazování společných politických představ (A., K., K., L.: Základy politologie, 1. vydání, Praha, C.H.Beck 2000, s.179). Některé politické strany pak mají svoji orientaci na určité voliče obsaženou přímo v názvu (např. ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 kandidující strana Důchodci za životní jistoty se zaměřovala převážně na voliče důchodového věku, strana Moravané pak působí pouze na voliče moravské a Strana venkova pak nebude svoji kampaň zaměřovat do velkých měst, nýbrž právě na venkov). Jiné strany v názvu tuto skutečnost přímo obsaženou nemají (např. právě O.), avšak je zcela zřejmé a přirozené, že nemohou zaujmout všechny voliče, a proto oslovují zejména ty jejich skupiny, u nichž lze očekávat, že se s jejich programem ztotožní a ve volbách je proto podpoří. V případě O., která se profiluje jako pravicová strana, lze očekávat, že se bude orientovat na voliče spíše pravicově zaměřené a právě podnikatelé představují její konstantní silnou voličskou základnu. Je proto zcela přirozené, že se svým programem – v daném případě navíc pouze částí týkající se podpory podnikání – pokusí oslovit právě podnikatele a

nikoliv všechny občany, jak požaduje navrhovatelka. Stejně tak propagační materiály kandidujících subjektů mohou obsahovat pouze některou z částí volebního programu a nemusí být totožné. Takový postup je zcela v souladu s volebním zákonem a v žádném případě jej nelze považovat za diskriminační či klamavý. Údajné rozpory v letácích O. se proto zcela míjí s požadavky volebního zákona na způsob vedení volební kampaně.

Navrhovatelka dále zpochybňuje splnitelnost předvolebních slibů s odkazem na předchozí volby a na to, že O. nebude vládnout sama a nebude tak schopna svoje sliby splnit. Ani tato tvrzení však nejsou způsobila platnost volby kandidátů zvrátit. Jak již je uvedeno výše, bylo by totiž třeba, aby došlo k porušení volebního zákona takovým způsobem, který by mohl výsledek volby kandidátů ovlivnit. Obecný poukaz na budoucí nesplnění předvolebních slibů však v daném případě nemůže být považován za rozporný s volebním zákonem, neboť ten neukládá absolutní povinnost předvolební sliby splnit a ani nelze dovozovat, že volební program nebude splněn. Subjekty účastníci se volební soutěže logicky nabízejí program realizovatelný pouze za situace, kdy dosáhnou volebního úspěchu, který jim plnění programu umožní. Zákon pouze vyžaduje, aby volební kampaň probíhala čestně a poctivě, zejména aby nebylo o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje (§ 16 odst. 2 volebního zákona). Takové skutečnosti však navrhovatelka netvrdí a ani soud je z předložených podkladů neshledal. Větší či menší nesplnění předvolebních slibů je pak zcela běžné ve všech demokratických zemích. Zásadně totiž nelze předpokládat, že by politická strana (a to ani ta, která ve volbách zvítězila) splnila bez výjimky celý svůj předvolební program, neboť míra promítnutí předvolebních slibů do reality, vedle volebních výsledků, zpravidla závisí na politickém vyjednávání v parlamentu. Sebevětší snaha určitě politické strany svoje předvolební sliby prosadit pak mnohdy nestačí.

Pokud jde o poslední navrhovatelčinu připomínku, a to, že podle jejích informací, alespoň jeden občan volil dvakrát, tak ani ta není způsobila platnost volby kandidátů ovlivnit. Jednak navrhovatelka tyto námitky dostatečně neupřesnila a není tak zřejmé, zda se jednalo o voliče v Moravskoslezském kraji [neboť pouze zde může navrhovatelka volbu kandidáta napadnout (§ 87 odst. 1 volebního zákona)]; navrhovatelkou v závorce uvedené „P. K., důchodci, atd.“ za takovou konkretizaci dozajista považovat nelze. Význam by nemělo ani případné upřesnění návrhu, neboť samotná skutečnost, že některý volič volil dvakrát, je bezpochyby nejen v rozporu s volebním zákonem, ale i se samotnou podstatou voleb. Navíc soud ani pro zásadu tajnosti hlasování není oprávněn zjišťovat, ve prospěch kterých kandidátů byly případným porušením zákona ze strany zmíněného voliče odevzdány hlasy. Volby do Poslanecké sněmovny se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 18 Ústavy a § 1 volebního zákona), přičemž rovnost volebního práva spočívá zejména v tom, že každý občan má stejný počet hlasů (*one man – one vote*). To je zajištěno především tím, že voliči jsou zapsáni ve stálých seznamech voličů, popřípadě ve zvláštních seznamech voličů a každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu (§ 4 volebního zákona). Hlasování ve volbách pak probíhá právě na základě seznamu voličů. Pokud by však v daném případě byla stěžovatelčina připomínka pravdivá a skutečně pochybením ve vedení volebních seznamů došlo k tomu, že jeden občan volil dvakrát, nemohla by tato skutečnost s ohledem na počet voličů v jednotlivých krajích volbu kandidátů ovlivnit.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nedošlo k porušení volebního zákona při volbách kandidátů O. v Moravskoslezském kraji, a proto podaný návrh zamítl (§ 90 s. ř. s.).

Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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