

## 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 navrhovatele: **V. R.**, proti odpůrci: **Státní volební komise**, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, v řízení o návrhu na neplatnost volby všech kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v Ústeckém volebním kraji ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006.

### t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby všech kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v Ústeckém volebním kraji **se 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 15. 6. 2006 podal navrhovatel u Nejvyššího správního soudu návrh na neplatnost volby všech kandidátů zvolených v Ústeckém kraji ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006, tedy: V. A., Ing. J. Č., P. Č., Mgr. P. G., MUDr. J. K., Z. M., Mgr. M. M., Ing. J. P., JUDr. J. P., MVDr. P. R., Ing. A. Ř., Ing. J. Š., V. Š. a Mgr. O. V. Ve svém návrhu uplatňuje následující:

Předně poukazuje na § 1 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“), podle něhož se do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR volí podle zásad poměrného zastoupení, a zároveň na čl. 18 Ústavy ČR. Konstatuje, že novelizací citovaného zákona (zejména jeho § 50) došlo k citelnému oslabení poměrných prvků v daném volebním systému. Většinové prvky byly naopak posíleny novým územně-správním členěním státu, přičemž velikost současných 14 krajů je v některých případech výrazně rozdílná. Počet poslanců v jednotlivých krajích se proto liší a v menších krajích se pětiprocentní hranice pro vstup do Poslanecké sněmovny fakticky zvyšuje. Ve svých důsledcích tedy uplatňování volebního zákona nerespektuje zásady poměrného zastoupení. Z toho navrhovatel dovozuje, že stávající zákon č. 247/1995 Sb. je v rozporu s Ústavou ČR, a proto by měl soud řízení přerušit a předložit věc Ústavnímu soudu.

Navrhovatel dále konstatuje, že se ve sdělovacích prostředcích objevila tvrzení, že o kandidátech byly zveřejňovány nepravdivé údaje. Podle § 16 odst. 2 volebního zákona má však volební kampaň probíhat čestně a poctivě. Současně je ovšem navrhovatel toho

názoru, že vzájemné "házení špíny" na politické protivníky lze vnímat jako součást zdejšího politického folklóru.

Dále uvádí, že SNK Evropských demokratů jsou stranou, které je protiprávně zadržován finanční příspěvek za hlasy získané ve volbách již v minulosti. Oprávněnost jejich nároku byla opakovaně potvrzena soudem. Jelikož podstatná část předvolebních aktivit závisí na finančním zázemí konkrétní politické strany, SNK Evropským demokratům tak bylo zadržováním finančních příspěvků znemožněno vést účinnější volební kampaň a lépe své potencionální voliče informovat. Toto by mělo být urychleně napraveno vyplacením příslušného nároku a vyhlášením nových voleb.

Závěrem navrhovatel poukazuje na čl. 9 Ústavy ČR, podle něhož nelze výkladem právních norem ohrozit základy demokratického státu. Cituje rovněž čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Státní volební komise ve svém vyjádření poukazuje na to, že není příslušná k posouzení toho, zda je zákon č. 247/1995 Sb. v souladu s Ústavou ČR. Dále poukázala na nálezh Ústavního soudu č. 64/2001 Sb., který se zabývá volebním systémem při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Nejvyšší správní soud dále vyzval k vyjádření k návrhu všechny shora jmenované poslance zvolené v Ústeckém volebním kraji. Nikdo z nich se však ve stanovené lhůtě k návrhu nevyjádřil.

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. 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).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento návrh je věcně projednatelný, neboť jím navrhovatel napadá neplatnost volby konkrétních kandidátů, volených v Ústeckém volebním kraji, kde, jak bylo zjištěno, je navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů.

Především je nutno v této souvislosti předeslat, že obsahová podstata prvního tvrzeného důvodu (protiústavnost některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.) je založena nikoli 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 § 87 odst. 1 tohoto zákona, 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 nepřípadá 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 čtrnácti mandátů (případně i náhradníků) tak, jak požaduje navrhovatel, a to ani tehdy, když by se soud s tvrzením navrhovatele zcela ztotožnil. Je totiž nutno 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 čtrnácti 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 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.

Z ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. vyplývá, že návrh na neplatnost volby kandidáta je důvodný tehdy, byla-li porušena ustanovení tohoto 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(ů), jehož (jejichž) 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 kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno, musí jít o takovou intenzitu, která způsobuje zásadní zpochybnění volebních výsledků.

V projednávané věci podstata první části 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 dikce 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.

V daném případě je z obsahu návrhu zřejmé, že navrhovatel zpochybňuje především ústavnost ustanovení § 26 věta 2. zákona č. 247/1995 Sb., podle něhož „volebními kraji jsou vyšší územně 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 územně samosprávné celky. Nejedná se tak o žádnou formu záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Naopak, volební kraje v podobě vyšších územně 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 územně 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 nestejně velikosti jednotlivých volebních krajů. Tato argumentace je racionální a logická, nicméně svojí podstatou nepřímou 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).

Pro úplnost Nejvyšší správní 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 věcí 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 citovaného zákona. 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.

Druhá část námitek vznesených navrhovatelem se týká vedení volební kampaně. Zákon č. 247/1995 Sb. v § 16 odst. 2 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. Zákon neobsahuje výklad užitých pojmů „čestně a poctivě“ a soud toto ustanovení aplikující musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně, která má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností) ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). V nálezů Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl 73/04 (publikován ve Sbírce zákonů pod č. 140/2005) tento soud dospěl k závěru, že předmětné pojmy v prostředí voleb nelze ztotožňovat s dobrými mravy, tak jak jsou chápány občanským zákoníkem, ani je nelze posuzovat z hlediska soukromého práva a obecné morálky. Ústavní soud vycházel z toho, že volební kampaň je bojem o hlasy voličů, jejíž negativní projevy nelze zákonem vyloučit. Stejně tak Evropský soud pro lidská práva v rozsudku z 11. 4. 2006 (stížnost č. 71343/01 ve věci Brasilier proti Francii) mj. uvedl, že v kontextu volební soutěže je ostrost projevu tolerovatelnější než za jiných okolností. To jistě neznamená, že v rámci volební kampaně jsou možné jakékoliv osobní útoky, vždyť ustanovení § 16 odst. 2 citovaného zákona výslovně zapovídá zveřejňování údajů nepravdivých.

V přezkoumávaném návrhu však navrhovatel neuvádí, v jakých konkrétních skutcích nezákonnost volební kampaně shledává. Své tvrzení o zveřejňování nepravdivých informací

a vzájemném „házení špíny“ na politické protivníky nepodpírá žádnými konkrétními informacemi a nedává tak soudu možnost je řádně přezkoumat.

Třetí část návrhu směřuje proti skutečnosti, že SNK Evropským demokratům bylo nevyplacením finančních prostředků znemožněno vést účinnější volební kampaň.

K tomu soud uvádí, že zákon č. 247/1995 Sb. skutečně úpravu příspěvku na mandát neupravuje, a tato úprava je provedena v zákoně č. 424/1991 Sb. Zároveň § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. hovoří o tom, že návrh na neplatnost volby kandidáta může být podán v případě tvrzeného porušení „tohoto zákona“. Je tak zřejmá restriktivní vůle zákonodárce při výkladu možnosti tohoto typu soudního přezkumu voleb.

Zároveň je nicméně nutno vidět to, že zákonná úprava svojí podstatou představuje konkretizaci ústavních norem, principů a hodnot. V daném případě proto zákon č. 247/1995 Sb. blíže upravuje a provádí základní ústavní principy volebního práva, vyplývající např. z čl. 5, 16, 18, 19 Ústavy ČR a také z čl. 21, 22 Listiny základních práv a svobod. Ze stejného důvodu čl. 20 Ústavy ČR obsahuje ústavní zmocnění zákonodárci pro stanovení „dalších podmínek výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsahu soudního přezkumu.“ Lze tak učinit dílčí závěr, že zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takovéto vymezení je pro soud závazné, neboť i pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgán může činit pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje. Zákonné vymezení rozsahu soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny je vymezeno především v ustanovení § 87 zákona č. 247/1995 Sb. (dále viz § 90, § 93 soudního řádu správního), věcná a funkční příslušnost je určena ustanovením § 88 stejného zákona. S ohledem na výše uvedené soud nicméně zároveň dovozuje, že výklad ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto zákona. Jakkoliv soud nezpochybnuje obsah a význam citovaného ustanovení, je třeba ho vnímat v kontextu ústavně založené kompetence soudu provádět soudní přezkum voleb (čl. 20 Ústavy ČR) tak, že zákonodárci je svěřeno vymezení rozsahu soudního přezkumu, tzn. vymezení konkrétních typů řízení, což ostatně Nejvyšší správní soud plně respektuje. Úvaha, podle níž by tento soudní přezkum byl omezen pouze a jedině na kontrolu dodržování jediného zákona (č. 247/1995 Sb.) a nemohl by zohlednit porušení právních předpisů jiných, a to třeba i ve výrazně větší míře, by však ve svých důsledcích smysl tohoto soudního přezkumu zcela negovala. Proto soud dospívá k závěru, že jeho - ústavně předvídanou a zákonem založenou - kompetenci přezkoumat platnost volby kandidáta je nutno vykládat tak, že kromě případů tvrzeného porušení relevantních ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. se vztahuje i na případy další. Okruh těchto dalších případů přitom není neomezený, nýbrž je dán tou skutečností, že volební proces není přímo a nepřímou upraven zákonem jediným, nýbrž celou řadou právních předpisů, a je tedy úkolem soudu citlivě zvážit, které z případů protizákonnosti dosahují zásadní až dokonce ústavní intenzity tak, aby mohly být brány za relevantní pro hodnocení regulérnosti voleb.

V daném případě návrhové brojí proti tomu, že politické straně SNK ED nebyly vyplaceny příslušné finanční prostředky. K tomu soud uvádí, že z ustálené judikatury Ústavního soudu (zejména náleze ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 4, str. 113 a násl.) plyne, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem a je tedy

ústavně konformní i jejich přímé státní financování. Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání. Určujícím principem státního financování politických stran je pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

Jestliže je tedy obecně přijímáno, že primárním úkolem politických stran je aktivizace občanů, kterou provádějí zejména v rámci volebního procesu, a zároveň jsou některé tyto strany masivně financovány ze státního rozpočtu, není možno otázku státního financování ze soudního přezkumu voleb zcela vydělit, jelikož je zřejmé, že tyto prostředky jsou používány zejména k vedení volební kampaně. V opačném případě by totiž (*reductio ad absurdum*) mohla nastat situace, kdy by stát např. bez jakéhokoliv zákonného opodstatnění výrazně financoval jedinou politickou stranu a zcela by tak popřel principy svobodných voleb, založené též na volné soutěži politických stran, a přesto by neexistovala možnost zpochybnění voleb, protože k naznačené finanční monopolizaci jedné ze stran by došlo jiným způsobem než prostřednictvím volebního zákona.

Proto Nejvyšší správní soud činí závěr, že je oprávněn v rámci svojí kompetence rozhodovat o platnosti voleb kandidátů hodnotit též tvrzené porušení jiných právních předpisů, než výhradně zákona č. 247/1995 Sb., a to v těch případech, kdy z obsahového hlediska se jedná o právní předpisy vážící se na volební proces a z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva. Musí se proto jednat o případy relevantní protiprávnosti.

V projednávané věci proto soud nemá pochybnosti o oprávněnosti hodnotit důvodnost tvrzeného porušení zákona č. 424/1991 Sb., neboť se nesporně jedná o zákon, mající přímý vztah k volebnímu procesu, a zároveň otázka přímého státního financování svojí podstatou a závažností dosahuje ústavní intenzity, neboť je zasazena do kontextu takových ústavních principů, jako je zejména svobodná soutěž politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

Nejvyšší správní soud dále připomíná, že otázkou vyplacení příspěvku na mandát politické straně SNK ED se již zabýval v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005, na který pro stručnost odkazuje. V tomto rozsudku totiž zejména uvedl, že „zákon č. 424/1991 Sb. hovoří o „nároku“ politických stran a hnutí na státní příspěvek za podmínek stanovených zákonem (§ 20 odst. 1). Úkolem Ministerstva financí je proto posoudit splnění zákonných podmínek pro výplatu tohoto příspěvku. V případě příspěvku na mandát z cit. zákona vyplývají následující podmínky, které musí být kumulativně splněny: řádné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně (§ 20 odst. 3 cit. zákona) a zisk alespoň jednoho mandátu.

Zdánlivá komplikace je v daném případě dána tím, že zastupitelstvo hl. m. Prahy představuje zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku (ústavní zákon

č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR) a současně zastupitelstvo hlavního města a obce (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). V rámci konkurence dvou zákonů, podle kterých by tento orgán mohl být volen, dostal z převážně pragmatických důvodů přednost zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů před zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Přitom oba citované volební zákony umožňují jiný okruh kandidujících subjektů (volebních stran): zatímco zákon č. 130/2000 Sb. vyhrazuje právo podávat kandidátní listiny toliko politickým stranám a politickým hnutím a jejich koalicím (§ 20 odst. 1), umožňuje zákon č. 491/2001 Sb. (kromě politických stran a jejich koalic) kandidovat také nezávislým kandidátům, sdružením nezávislých kandidátů a sdružením politických stran a nezávislých kandidátů (§ 20 odst. 1). Je tak patrné, že zatímco v krajských zastupitelstvech mandát každého zastupitele v sobě nese i nárok příslušné politické strany na příspěvek na mandát, v případě Zastupitelstva hl. m. Prahy tomu tak nezbytně není. Zákon č. 424/1991 Sb., který přímé státní financování formou příspěvku na mandát upravuje, se totiž vztahuje toliko na politické strany a tato forma financování je příkladem přímého státního financování výhradně politických stran, nikoliv dalších aktérů politického života. Podobně příspěvek na mandát senátora se vyplácí toliko politické straně nebo koalici politických stran, na jejichž kandidátní listině byl senátor zvolen a v případě zvolení senátorem nezávislého kandidáta se tento příspěvek na mandát nevyplácí nikomu. ... Výklad právní úpravy financování politických stran je nicméně nutno provádět tak, aby byl v maximální míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. V daném případě je proto třeba upozornit na skutečnost, že ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. svojí gramatickou dikcí umožňuje několik možných výkladů a výklad, nabídnutý Ministerstvem financí, je jedním z nich. Za této interpretační konkurence nicméně musí být upřednostněn výklad ústavně konformní, což konkrétně znamená, že má být použit výklad důsledně respektující shora citované ústavní principy. Takto nazíráno je především nutno vidět, že ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., které vymezuje podmínky vzniku nároku příspěvku na mandát, se výslovně týká toliko případu mandátu poslance a senátora, nikoliv mandátu zastupitele krajského zastupitelstva nebo Zastupitelstva hl. m. Prahy. Tyto případy výslovně zmiňuje teprve relevantní část odst. 8 cit. ustanovení, a to tak, že „příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé volební období jen straně a hnutí, za které byl na kandidátní listině koalice uveden.“ Zákon tedy skutečně výslovně zmiňuje pouze případy kandidátní listiny strany a hnutí a jejich koalic. Redukce na natolik prostinký gramatický výklad, nicméně nemůže obstát. Smyslem tohoto příspěvku, zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost, je totiž umožnit činnost politických stran. Primární činností politických stran je přitom právě jejich zapojení do volebního procesu, což zákonná úprava umožňuje provést v několika možných formách. Skutečnost, že si politická strana nezvolí jen některou konkrétní ze státem výslovně akceptovaných podob politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by vedl k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody v politické soutěži, takže již z tohoto důvodu je tento výklad nepřipustný.

Výklad ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. proto musí vycházet z rovnosti všech forem, v nichž zákonodárce umožnil politickým stranám podávat kandidátní listiny v jednotlivých typech voleb. I v případě podání kandidátní listiny volební strany typu sdružení



politické strany a nezávislých kandidátů ve volbách do Zastupitelstva hl. m. Prahy je proto nutno na takovou kandidátní listinu nazírat obdobně, jako by se jednalo např. o kandidátní listinu výhradně politické strany, na níž mohou být ostatně uvedeni i nečlenové této strany, anebo o kandidátní listinu koalice politických stran. To znamená, že samotná skutečnost, že politická strana kandidovala v této formě volební strany, ji nevyklučuje z nároku na vyplacení příspěvku na mandát. Protože však tato volební strana svojí podstatou představuje sui generis koalici politické strany a nezávislých kandidátů, je namístě zejména posoudit, za koho byli zvoleni zastupitelé na příslušné kandidátní listině uvedeni, tzn. zda tam byli nominováni politickou stranou anebo zda se jednalo o nezávislé kandidáty, a podle toho stanovit výši vypláceného příspěvku.“

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci k porušení citovaného ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. došlo.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že nevyplacením předmětného příspěvku na mandát byl porušen zákon č. 424/1991 Sb. První předpoklad vyhovění volební stížnosti, tzn. zjištění relevantní protizákonnosti, tak byl naplněn.

Další dva aspekty důvodnosti podaného návrhu (vztah mezi zjištěnou protizákonností a zvolením kandidátů jejichž zvolení je napadeno volební stížností; zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidátů) soud pojednává společně, neboť s ohledem na konkrétní okolnosti věci to je racionální. K tomu soud uvádí, že volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany, a její podstatou je snaha přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaň) anebo naopak se snaží voliče odradit od nabídky politických soupeřů (negativní kampaň). Přehledný seznam definic a typologizací volební kampaně nabízí z česky psané odborné literatury např. E. Bradová (*Od lokálních mítinků k politickému marketingu – teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2005), která uvádí čtyři hlavní cíle volební kampaně: informovat voliče, přesvědčit voliče, posílit stávající podporu svých stoupenců a mobilizovat voliče. Přitom není sporu o tom, že volební kampaň je i finančně a organizačně velmi náročná a že její účinnost se s většími disponibilními finančními prostředky může výrazně umocňovat. Pokud tedy v daném případě soud dospěl k závěru, že protizákonností způsobenou Ministerstvem financí politická strana SNK ED nemohla v období volební kampaně disponovat nárokovanou finanční částkou, lze – v obecné rovině – zároveň konstatovat, že se tato protizákonnost určitým způsobem mohla projevit na konečném výsledku voleb napadených kandidátů, neboť se lze důvodně domnívat, že v případě účinnější (a tedy i finančně náročnější) volební kampaně SNK ED mohla oslovit větší počet voličů, což by se zároveň projevilo i jako určitý úbytek hlasů u stran jiných (úspěšných i neúspěšných).

V tomto kontextu je nicméně zapotřebí znovu upozornit na to, že nemůže být posláním volebního soudu „přikázat“ mandáty v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž měl by 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 poslání soudní moci.

Za rozhodující v projednávané věci soud dále považuje konečné volební výsledky. Podle nich totiž (viz Zápis o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006) politická strana SNK ED obdržela celkem 111 724 platných hlasů, což činí 2,08% z celkového počtu hlasů. Aby však tato politická strana získala mandáty v Poslanecké sněmovně, musela by překročit tzv. umělou uzavírací klausuli, která je stanovena ve výši 5% (§ 49 odst. 1, 2 zákona č. 247/1995 Sb.). To konkrétně znamená, že za situace, kdy bylo odevzdáno celkem 5 348 976 platných hlasů, by SNK ED musela získat nejméně 5% z tohoto počtu, tj. 267 449 hlasů. K dosažení tohoto počtu tedy SNK ED chybělo 155 725 hlasů, takže by musela získat více než dvojnásobek hlasů, které tato strana skutečně získala.

Přitom nelze přehlédnout, že rozhodování voličů je ovlivněno celou řadou faktorů, mezi nimiž sehrává volební kampaň samotných politických stran jistě významné, nikoliv však výsadní postavení. Těmito faktory jsou např. stranická identifikace, skupinová sounáležitost a materiální zájmy, základní hodnotové a ideologické postoje, preference k současným politickým otázkám, zhodnocení aktuální situace, zhodnocení image stran a jejich lídrů, sociální zázemí apod. (viz E. Bradová, c. d., zejm. str. 38). Z povahy věci je přitom zřejmé, že volební kampaně mají skutečný vliv pouze na určitou skupinu voličů, především tzv. nerozhodnuté, příp. fluktující, zatímco naopak stabilní voliči politických stran jsou vůči jakékoliv kampani v podstatě imunní.

Za těchto okolností soud dospívá k závěru, že ani v případě, když by SNK ED mohla skutečně v rámci volební kampaně použít nárokované peněžní prostředky, se nelze domnívat, že by se následná velkoryseji vedená volební kampaň projevila v zisku tak velkého počtu dalších hlasů, které by znamenaly překročení pětiprocentní uzavírací klausule, a přinesly by této straně poslanecké mandáty. K „zatemnění“ celkových volebních výsledků tak shora popsanou nezákonností nedošlo.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i tuto část návrhu musel zamítnout jako nedůvodnou. I přes shora popsanou protizákonnost, kterou se Ministerstvo financí dopustilo vůči politické straně SNK ED, totiž - s ohledem na aktivní legitimaci navrhovatele - nemůže být považováno za smysluplné řešení prohlášení neplatnosti volby kandidátů v jediném volebním kraji, neboť takovéto rozhodnutí by se v právní sféře dotčené politické strany nijak pozitivně neprojevilo a nevedlo by ani k novým volbám v tomto kraji. Zároveň soud konstatuje, že zmíněná protizákonnost zjevně nemůže být s ohledem na konečné volební výsledky SNK ED považována za natolik intenzivní, aby mohla vést k důvodné domněnce, že tato politická strana mohla bez této protizákonnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny uspět.

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

Podle § 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 4. července 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu