

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 Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele **Tomáše Peciny**, bytem Slezská 56, Praha 2, proti odpůrci **Státní volební komisi**, se sídlem Nám. Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 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 ve volebním kraji Hlavní město Praha **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 :

Navrhovatel, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku patřícím pod volební kraj Hlavního města Prahy, ve včas podaném návrhu požaduje ve smyslu ustanovení § 87 odst. 1 a 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“) vyslovení neplatnosti volby všech poslanců a jejich náhradníků zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006, případně alternativě, pokud nebude shledána protiústavnost části § 87 odst. 1 volebního zákona, neplatnosti volby všech poslanců a jejich náhradníků zvolených v těchto volbách ve volebním kraji Hlavní město Praha.

Svůj návrh odůvodňuje tím, že podle ustanovení čl. 18 Ústavy ČR se volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Protože procedura sčítání hlasů zakotvená ustanovením § 26 věta 2 a § 49 až § 51 volebního zákona je s tímto principem v rozporu, je na místě, aby soud před meritorním projednáním návrhu řízení podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přerušil a věc předložil v souladu s ustanovením čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR

Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení uvedené části volebního zákona. Zároveň s tím by měl být Ústavnímu soudu předložen návrh na zrušení části ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona., a to textu „zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen“, neboť takové omezení aktivní žalobní legitimace voliče je protiústavní.

K principu poměrného zastoupení a k možné deformaci tohoto principu navrhovatel odkázal na nálezn 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. Za zjevný nepoměr považuje navrhovatel skutečnost, že mezi volebním výsledkem Strany zelených a KDU-ČSL, které, ačkoli získaly srovnatelný počet voličských hlasů, mají být ve Sněmovně zastoupeny výrazně nestejně jen proto, že voličské preference Strany zelených jsou rozptýleny přibližně rovnoměrně mezi jednotlivými volebními kraji, zatímco voličská přízeň KDU-ČSL je z územního hlediska nerovnoměrná. Stávající podoba volebního zákona proto vyvolává stejné protiústavní efekty jako jeho podoba dřívější, v podstatných částech zrušená citovaným náleznem 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 nepřípadl 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.

Navrhovatel zároveň tvrdí, že porušení zákona při volbě poslance (jeho náhradníka) zasahuje do veřejného subjektivního práva všech občanů ČR. Omezením práva napadnout tento zásah pouze na ty osoby, které byly oprávněny nezákonně zvoleného kandidáta volit, je vykročením z mezí ústavnosti. Navrhovatel proto ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona považuje za neústavní odepření přístupu k soudu a navrhuje předložit věc Ústavnímu soudu, aby byla příslušná část tohoto ustanovení zrušena.

Podle navrhovatele 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 kandidátů zvolených ve volebním kraji Hlavního města Praha a jejich náhradníků.

Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že navrhovatel napadá především volební systém, přičemž komise není příslušná posuzovat ústavnost volebního zákona ve svém vyjádření k věci. Vychází z platné právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a v dané souvislosti upozorňuje na náleží Ústavního soudu č. 64/2001 Sb., který se rovněž zabývá volebním systémem při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Současně upozorňuje na znění § 87 odst. 1 volebního zákona, a to především té jeho části, jejíž zrušení se navrhovatel domáhá.

Nejvyšší správní soud dále vyzval k vyjádření k návrhu všechny poslance zvolené ve volebním kraji Hlavního města Prahy. Nikdo z nich se však ve stanovené lhůtě k návrhu nevyjádřil.

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

Předně nutno uvést, že navrhovatel nezpochybňuje platnost volby některého konkrétně uvedeného kandidáta, neboť jeho návrhem je napadena jen ústavnost některých aplikovaných ustanovení volebního zákona. Na prvním místě jde o ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona, o němž je navrhovatel přesvědčen, že v rozporu s ústavním pořádkem zužuje aktivní volební legitimaci voliče zapsaného do stálého volebního seznamu voličů jen na kandidáty zvolené v jeho volebním okrsku a nikoli na všechny kandidáty.

K tomu Nejvyšší správní soud pokládá za účelné nejdříve citovat zmíněné zákonné ustanovení:

„ § 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 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 konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí.

Podle prvního odstavce § 87 volebního zákona je tudíž 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, což ostatně akceptuje ve svém návrhu i navrhovatel.

Navrhovatel je však přesvědčen, že toto zúžení aktivní žalobní legitimace voliče - občana je nepřijatelné, neboť se jím porušuje ústavní pořádek, aniž by uvedl, se kterým ustanovením Ústavy ČR je zmíněné ustanovení volebního zákona v rozporu. Nejvyšší správní soud navrhovatelův názor protiústavnosti citovaného ustanovení nesdílí.

Nutno uvést, že ačkoli citované ustanovení výslovně zakládá aktivní legitimaci k podání návrhu toliko osobě zapsané ve stálém seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl poslanec (poslanci) volen, je vyložitelné tak, že jím nedochází k zásahu do základních práv voličů, jak bude vysvětleno dále. Předně však je třeba zdůraznit, že případná derogace části uvedené normy by byla takovým zásahem, jímž by byl uvedený procesní prostředek z právního řádu zcela odstraněn. Takový stav je však naprosto nežádoucí. Ostatně takto bylo již v minulosti judikováno i Ústavním soudem (např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 540/02), kde byl – i když pro jinou procesní situaci a z jiných důvodů – rovněž posuzován návrh občana na zrušení ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona a tento návrh byl shledán zjevně neopodstatněným.

K samotnému znění tohoto ustanovení je třeba připomenout, že v zákoně č. 247/1995 Sb., ve znění platném před novelou provedenou zákonem č. 204/2000 Sb., byla žalobní legitimace zakotvena v ustanovení § 88 jednotně pro obě komory Parlamentu, tedy jak Poslaneckou sněmovnu, tak Senát. Podle uvedeného ustanovení se mohl se stížností proti vydání osvědčení o zvolení poslancem Poslanecké sněmovny nebo o zvolení senátorem obrátit na soud každý občan zapsaný v seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl poslanec nebo senátor volen, jakož i každá politická strana nebo koalice, která podala kandidátní listinu ve volebním kraji nebo přihlášku k registraci. Teprve novelou volebního zákona byla žalobní legitimace rozčleněna zvlášť pro Poslaneckou sněmovnu i Senát. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl volební zákon 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.“* Záměrem zákonodárce zřejmě bylo s ohledem na rozdílnost principu volby do Poslanecké sněmovny a Senátu (u Poslanecké sněmovny jde o princip poměrného zastoupení a u Senátu princip většinový) přizpůsobit tomu i žalobní legitimaci. Pokud občan při volbách do Poslanecké sněmovny je oprávněn volit kandidáty jen v rámci určitého kraje, pak tomu koresponduje i následný rozsah žalobní legitimace. Je logické a zákonné úpravě volebního práva odpovídající, že žalobní legitimace občana by neměla být rozšířena nad rozsah jeho volebního práva. Proto tato část návrhu, resp. důvod v ní uplatněný, na předložení věci Ústavnímu soudu ke zrušení ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona, nebyla Nejvyšším správním soudem shledána důvodnou.

K uvedenému lze podotknout, že možnost dosáhnout zpochybnění neplatnosti všech kandidátů zvolených na území státu je dána především politickým stranám. 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), vyplývá z toho, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů.

Jelikož návrh na předložení věci Ústavnímu soudu nebyl z tohoto důvodu shledán opodstatněným, pak 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 voličů, tzn. v Hlavním městě Praha. 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 (§ 46 odst. 1 c) s. ř. s.).

Ve vztahu ke kandidátům v rámci volebního kraje Hlavního města Prahy Nejvyšší správní soud konstatuje, že takto vymezený návrh je věcně projednatelný, jelikož jím navrhovatel napadá neplatnost volby všech 25 kandidátů, volených ve volebním kraji, kde je navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů. K tomu je nutno předeslat, že obsahová podstata druhého tvrzeného důvodu (protiústavnost § 49 až § 51 zákona č. 247/1995 Sb.) je založena nikoliv výhradně ve vztahu k neregulérnosti volebního procesu v rámci dotčeného volebního kraje, nýbrž v celostátní dimenzi. S ohledem na znění ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona lze však racionálně zvažovat toliko důvodnost návrhu ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji Hlavního města Prahy

Lze tak 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 namíste 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).

V projednávané věci však druhá část návrhu brojí proti ustanovením § 26 věta druhá a § 49 až § 51 volebního zákona. Navrhovatel tak netvrdí, že má být jeho návrhu vyhověno proto, že „byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby těchto kandidátů“ (§ 87 odst. 5 cit. zákona), nýbrž že samotná zákonná úprava je 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 samé 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 uvádí, že v rámci volebního systému vedle sebe existuje řada zájmů, které musí být vzájemně vyvažovány. Jak již ostatně opakovaně zdůraznil Ústavní soud (náleží 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 diferenciacie 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 záměrného manipulování hranic volebních obvodů s 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. Ztotožnění volebních krajů s vyššími územními samosprávnými celky tak nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozený legitimní základ 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).

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 jasně 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 [blíže 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 nálezů 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 návrhovač 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 to, 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 lze sdílet pochyby návrhovatele o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva; nelze však sdílet 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 návrhovatele 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 návrhovačem popsaných 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.

Nejvyšší správní soud je oprávněn vyslovit neplatnost volby kandidátů za předpokladu, že při jejich volbě byl porušen zákon. Tak tomu podle názoru Nejvyššího správního soudu v posuzované věci není. Proto ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji Hlavního města Prahy, kde je návrhovač zapsán ve stálém volebním seznamu, nebyl návrhovačův návrh shledán důvodným a byl zamítnut podle § 90 s. ř. s.

Podle ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá ve věcech volebních žádný z účastníků 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 4. července 2006



Za správnost vyhotovení:
Kateřina Krejčí

JUDr. Vojtěch Šimíček, v. r.
předseda senátu

Vyvěšeno dne: 4. 7. 2006
Sňato dne: 18. 7. 2006