



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra, soudce zpravodaje Tomáše Langáška a soudce Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatelky: **E. S.**, zastoupená Mgr. Pavlou Krejčí, advokátkou, sídlem Vinohradská 938/37, Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. října 2024 č. j. 21 A 2/2024-25, za účasti **Krajského soudu v Ostravě** jako účastníka řízení a **1) Krajského úřadu Moravskoslezského kraje**, **2) koalice SPD, Trikolora a PRO**, jednajícím volebním zmocněncem Bc. Pavlem Smetanou, **3) J. S.**, **4) L. H.**, **5) P. H.**, a **6) P. S.**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

1. V podané ústavní stížnosti stěžovatelka namítá porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 5 Ústavy, čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 odst. 1 Listiny v souvislosti s průběhem voleb do Zastupitelstva Moravskoslezského kraje konaných ve dnech 20. a 21. září 2021.
2. Stěžovatelka se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Ostravě domáhala vyslovení neplatnosti uvedených voleb. Odůvodnila jej tím, že volební kampaň koalice SPD, Trikolora a PRO [vedlejší účastnice 2), dále též „volební strana“] byla neslučitelná s hodnotami demokratického právního státu.
3. Krajský soud návrh vyhodnotil podle obsahu jako návrh na neplatnost volby kandidátů zvolených za volební stranu, tj. vedlejších účastníků 3) – 6). Dále uvedl, že stěžovatelka neuvedla konkrétní skutečnosti, které by mohly zpochybnit volbu těchto kandidátů. Krajský soud sice shledal stěžovatelčinu kritiku kampaně volební strany přílehlavou, upozornil však, že etická a morální rovina nestačí ke zpochybnění volby

kandidátů. Poukázal též na to, že volební kampaň je pouze jedním z faktorů, které ovlivňují rozhodování voličů. S názorem stěžovatelky, že pro zásah soudu do volebního procesu postačuje hrubé narušení některého ústavního principu, se krajský soud neztotožnil. Volební stranu nelze tímto způsobem trestat za vedení volební kampaně.

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že kampaň volební strany vyvolávala silný pocit strachu, xenofobie, homofobie, působila rasisticky a propagovala prvky násilí jako řešení společenských problémů. V některých občanech musela vyvolávat pocity méněcennosti. Tento způsob vedení volební kampaně považuje stěžovatelka za neslučitelný s hodnotami demokratického právního státu, nebezpečný a nezodpovědný vůči občanům s ohledem na vypjatou atmosféru, v níž se volby konaly. Podobně vedená kampaň posouvá morální hranice. Stěžovatelka si nepřeje, aby se volby konaly v takové atmosféře a aby bylo možné používat v rámci volební kampaně podobné argumenty. Takové volby nepovažuje za demokratické.

5. Stěžovatelka se dále věnovala tzv. algoritmu soudního přezkumu voleb. Jeho východiska považuje obecně za správná, nesouhlasí s nimi však bezvýhradně. Nelze vyprázdnit právo občanů na soudní ochranu voleb. Zmocnění zákonodárce, aby stanovil rozsah soudního volebního přezkumu, v čl. 20 Ústavy neznamena, že by zákonodárce (či volební soud výkladem) mohl stanovit rozsah volebního přezkumu natolik úzce, aby jej v podstatě vyloučil, respektive aby vyloučil naplnění základního účelu, kterému volební soudnictví slouží (ochrana demokratického systému a právního státu). Princip ochrany mandátu, na který odkazoval krajský soud, je třeba chápat tak, že ne každé drobné porušení volebního zákona automaticky povede k vyhovění návrhu na neplatnost voleb (volby kandidáta). Dle názoru stěžovatelky musí volební soud zasáhnout minimálně ve dvou případech, a sice (a) pokud byla porušena ustanovení upravující vlastní volební proces, hlasování, zjišťování výsledku voleb a jeho vyhlášení a (b) pokud byl hrubě narušen některý ústavní princip. Tento minimální rozsah volebního přezkumu nemůže zákonodárce zákonem vyloučit. V současné době nastavený algoritmus přezkumu voleb chrání především demokratický princip suverenity lidu. Pokud však osoba uplatňující pasivní volební právo nerespektuje demokratické principy nebo svobodu voleb, je zcela namístě, aby volební soud vyslovil neplatnost volby, respektive vyloučil takovou osobu z voleb, bez ohledu na to, zda volební kampaň ovlivnila svobodnou vůli voličů.

6. Požadavek, aby stěžovatelka prokázala, jak nezákonná kampaň ovlivnila vůli voličů, je nesmyslný, neboť takový důkaz je zcela nemožný. Tím pádem jej nelze ani žádat a soudy musejí pro stěžovatelčin případ zvolit jiný algoritmus.

7. Judikatura, z níž krajský soud vycházel, dopadá především na porušení etických pravidel volební kampaně. Stěžovatelka však poukazovala na to, že kampaň volební strany vybočila z ústavních mezí pro soutěž politických sil. Základním pramenem volebního práva je Ústava, nikoli volební zákon. Ten, kdo nerespektuje čl. 5 Ústavy, podle něhož se soutěž politických stran musí konat za podmínek respektujících demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů, ztrácí právo být zvolen.

8. Stěžovatelka též označila za velkou vadu, že volební zákony neumožňují soudu zasáhnout ještě před samotným hlasováním. To by totiž umožnilo eliminovat podobná závadná chování volebních subjektů ještě ve fázi vedení volební kampaně. Poukazuje přitom na nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04, N 17/36

SbNU 185, vyhlášený pod č. 140/2005 Sb. (ve věci senátora Nádvorníka). Žádá Ústavní soud, aby opětovně vyzval zákonodárce k zavedení předvolební soudní ochrany jako účinného prostředku ochrany demokratických principů státu.

9. Ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

10. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), nikoli dalším článkem v soustavě obecných soudů. Na rozdíl od volebního soudu nepřezkoumává výsledek voleb, nýbrž pouze zkoumá, zda rozhodnutí volebního (v tomto případě krajského) soudu neporušilo ústavně zaručená práva a svobody stěžovatelky (nález ze dne 27. března 2019 sp. zn. III. ÚS 35/19, N 42/93 SbNU 87, bod 30, či usnesení ze dne 27. září 2023 sp. zn. Pl. ÚS 10/23, bod 18). Ústavní soud posuzuje jen to, zda byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky předem deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů (nález ze dne 29. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10, N 56/60 SbNU 693, bod 44).

11. Ústavní soud předesílá, že nebude rozlišovat mezi neplatností voleb a volby kandidáta (či hlasování), neboť to pro posouzení ústavní stížnosti není podstatné. Pro větší srozumitelnost odůvodnění bude používat jen pojem „neplatnost voleb“ jako pojem obecný.

12. Ústavní soud také nebude hodnotit obsah volební kampaně koalice SPD, Trikolora a PRO. Důvodem je zejména to, že jej nehodnotil ani krajský soud, který dospěl k závěru, že stěžovatelčině návrhu na neplatnost voleb nelze vyhovět, neboť neobsahuje tvrzení o tom, jak mělo namítané porušení zákona hrubě ovlivnit výsledek voleb. Na tomto přístupu Ústavní soud neshledává nic neústavního.

13. Judikatura Ústavního soudu i volebních soudů dlouhodobě vychází z již citovaného nálezu ve věci senátora Nádvorníka, v němž Ústavní soud uvedl, že s ohledem na princip suverenity lidu plyne pro procesní úpravu volebního soudnictví vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k vyvrácení této domněnky je povinností toho, kdo volební výsledek namítá. České volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (porušení volebního zákona, která by měla za následek automaticky zrušení voleb). Všechny možné vady a pochybení je třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb, a to podle principu proporcionality (viz též nález ze dne 10. února 2015 sp. zn. III. ÚS 3673/14, N 32/76 SbNU 417, ve věci voleb do Zastupitelstva městské části Brno-sever, body 80 a 81).

14. Ustanovení § 53 odst. 2 až 4 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zužuje množinu volebních vad, pro které lze vyhovět návrhu na neplatnost voleb, na porušení zákona *způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb*. Soudní přezkum voleb je tak založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny, vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšin. Právní úprava je založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru (přiměřeně citovaný nález ve věci voleb do Zastupitelstva městské části Brno-sever, bod 82).

15. Vyslovení neplatnosti voleb není trestem za porušení volebních předpisů, nýbrž prostředkem k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je vliv volební vady

nebo volebního deliktu na výsledek konkrétních voleb s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nepostačuje (nález ve věci *Nádvorník* či nález ve věci voleb do Zastupitelstva městské části Brno-sever, body 82 a 84).

16. V řízení o návrhu na neplatnost voleb je tedy povinností navrhovatele tvrdit, že byl porušen zákon způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb, a označit důkazy podporující toto tvrzení. Povinností volebního soudu je tato tvrzení a důkazy vyhodnotit, tedy zjistit, zda skutečně byl porušen zákon, a případně posoudit tvrzený průmět tohoto porušení do výsledku voleb z toho hlediska, zda volba odpovídá voliči projevené vůli, a zajišťuje tak legitimitu zvoleného orgánu (usnesení ze dne 18. září 2018 sp. zn. Pl. ÚS 25/18, bod 23).

17. Stěžovatelka se ve svém návrhu omezila pouze na tvrzení a důkazy o porušení zákona. To však nestačí, a nemohla být proto v řízení před krajským soudem úspěšná. Úkolem soudu nebylo domýšlet za ni, jakým způsobem mohlo namítané porušení zákona hrubě ovlivnit, natož hrubě ovlivnilo výsledek voleb do Zastupitelstva Moravskoslezského kraje. Jak opakovaně zdůrazňují všechna citovaná (a mnohá další) rozhodnutí, české volební soudnictví nezná absolutní vady volebního procesu.

18. Stěžovatelka namítá, že hranice pro vyhovění volební stížnosti je pro některé případy (mezi nimi i ten její) nastavena příliš vysoko, neboť ne vždy lze přinést důkaz o hrubém ovlivnění výsledku voleb. Pomíjí však, že Ústavní soud v nálezu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. I. ÚS 4178/18, N 53/93 SbNU 203, ve věci voleb do Zastupitelstva města Strakonice, poněkud zmírnil původně opravdu přísný standard nastavený Nejvyšším správním soudem s ohledem na novelizaci volebních zákonů zákonem č. 322/2016 Sb. (které nyní požadují porušení zákona způsobem, *který hrubě ovlivnil výsledky voleb*, zatímco dříve zásah volebního soudu podmiňovaly porušením zákona způsobem, *který mohl ovlivnit výsledky voleb*, viz zejména usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 č. j. Vol 16/2018-33, z něhož od té doby volební soudy povětšinou vycházejí). Ústavní soud obecně souhlasil s Nejvyšším správním soudem, že zákonodárce upravil míru důkazu vyžadovanou k prokázání skutkových tvrzení o hrubém ovlivnění voleb. *„Nepostačuje tedy důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. V tomto ohledu je však třeba uvést, že volební soud často hodnotí, zda by výsledek dějů ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výslechu voličů, odborného posouzení příslušných jevů z hlediska fyzikálních, resp. přírodních zákonů, ale nanejvýš prostředky sociálních věd. Volební soudy však těmito prostředky nedisponují a ani vlastní soudní řízení jim není přizpůsobeno. Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností“* (bod citovaného 76 nálezu).

19. Je tedy zřejmé, že z pohledu Ústavního soudu by přísné trvání na tom, aby navrhovatel prokázal hrubé ovlivnění výsledku voleb, mohlo v určitých případech narazit na praktické limity dokazování, a vyvstalo by tak riziko odepření efektivní soudní ochrany. I nález ve věci *Strakonice* však zmiňuje *„skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu“*. Ani z něj tedy nevyplývá, že by v určitých případech mohl volební soud zasáhnout pouze na základě zjištěného

porušení zákona bez navazující úvahy o jeho vlivu na výsledek voleb. Lze si tak představit situaci, kdy by návrh podobný tomu stěžovatelčinu mohl být úspěšný, byť by nebylo možné s absolutní jistotou prokázat hrubé ovlivnění výsledku voleb, avšak pouze za předpokladu, že by jeho hypotetický autor přinejmenším popsal, jakým způsobem se tvrzené porušení zákona mělo dle jeho názoru promítnout ve volebním výsledku (a soud se s jeho názorem ztotožnil). Takové tvrzení (natožpak podpořené důkazními návrhy) ve stěžovatelčině návrhu nebylo, a proto nelze považovat za neústavní zamítnutí takového návrhu ze strany krajského soudu. Ústavní soud znovu opakuje, že volební zákony nepočítají s tím, že by zásah volebního soudu mohla vyvolat určitá vada volebního procesu sama o sobě.

20. Z ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovatelka považuje takto (dle jejího názoru úzce) nastavený soudní přezkum voleb za neústavní. S tím však nelze souhlasit. Podle čl. 20 Ústavy stanoví rozsah soudního přezkumu voleb zákon. Toto ustanovení se sice týká voleb do Parlamentu, protože však Ústava jinak mlčí k soudnímu přezkumu voleb do zastupitelstev krajů (viz čl. 102 Ústavy), lze i z něj ve vztahu ke krajským volbám dovodit, že z Ústavy zákonodárci v tomto směru neplyne žádné zvláštní omezení (což tuto situaci odlišuje od zákonné konkretizace zásad poměrného zastoupení dle čl. 18 odst. 1, jímž se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 2. února 2021 sp. zn. Pl. ÚS 44/17, N 20/104 SbNU 191, vyhlášeném pod č. 49/2021 Sb., kterým tak stěžovatelka nepřiléhavě argumentuje). Zákonodárce pochopitelně nesmí obsah soudního přezkumu voleb zcela vyprázdnit, to se však nestalo. Požadavek, aby soud zasahoval do voleb jen za předpokladu, že zjištěná vada volebního procesu hrubě ovlivnila jeho výsledek, není nepřiměřený, naopak plně odpovídá tomu, že lid je zdrojem veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a konstituuje ji primárně právě prostřednictvím voleb. Soudní moc by do tohoto procesu měla vstupovat pouze ve výjimečných situacích. Ostatně i praktická zkušenost s opakovanými volbami do Zastupitelstva města Strakonice v roce 2019 (viz již citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 4178/18, navazující usnesení sp. zn. IV. ÚS 1767/19 ze dne 9. srpna 2019 a především výsledky opakovaných voleb do strakonického zastupitelstva) potvrzuje, že účinnost tohoto nástroje (vyslovení neplatnosti voleb pro porušení pravidel vedení volebních kampaní a vyhlášení jejich opakování) je značně diskutabilní.

21. Ústavní soud tedy nemůže přisvědčit stěžovateli, že by jí tvrzené narušení ústavních principů v rámci volební kampaně koalice SPD, Trikolora a PRO mělo být bez dalšího důvodem pro vyhovění návrhu na neplatnost voleb. Takový požadavek nemá oporu v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů a nelze jej opřít ani přímo o Ústavu, nemluvě o dalších důsledcích, které by z vyhovění návrhu měly dle stěžovatelky plynout, jako např. vyslovení ztráty práva být volen. Zároveň nelze považovat za neústavní požadavek krajského soudu opírající se o zákon, aby stěžovatelka vymezila, jak mělo tvrzené porušení zákona hrubě ovlivnit výsledky voleb.

22. Ke stěžovatelčině požadavku, aby mohly volební soudy zasahovat do volebního procesu ještě před hlasováním, Ústavní soud uvádí, že podoba soudní ochrany ve věcech volebních je, jak již bylo uvedeno, v dispozici zákonodárce. V nálezu ve věci senátora Nádvořníka, na který stěžovatelka v tomto směru odkazovala, konkrétně takový požadavek ani nezazněl. Ústavní soud tehdy vyzval zákonodárce, aby zvážil „*soustavu prostředků ochrany voleb a volebního práva, stejně jako jiných subjektivních práv v průběhu volební kampaně (např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách), aby za porušení takových pravidel mohl být případně sankcionován ten, kdo je způsobil. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě*

v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci“. Lze si jistě představit nejrůznější jiná řešení, např. správní trestání spojené s uložením pokuty za porušení zákonných pravidel vedení volební kampaně nebo snížení či odnětí státního příspěvku poskytovaného politickým stranám, stále však platí, že taková opatření musí mít zákonný podklad. Nelze také přehlížet, že nález ve věci senátora Nádvorníka byl přijat v době, kdy volební zákony volební kampaně prakticky neregulovaly, zatímco v současné době již obsahují poměrně podrobná pravidla přinejmenším pro financování volební kampaně, na jejichž dodržování dohlíží Úřad nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Odpověď na otázku, zda je to dostatečné a jaké další nástroje by bylo možné na zákonné úrovni využít, přesahuje rámec odůvodnění usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost.

23. Ústavní soud shrnuje, že neshledal namítané porušení základních práv a svobod stěžovatelky, a proto ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl pro zjevnou neopodstatněnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 30. října 2024

Jan Wintř
předseda senátu