

Ročník 2005



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 50

Rozeslána dne 15. dubna 2005

Cena Kč 33,-

O B S A H:

139. Vyhláška o používání technik a nástrojů k efektivnímu obhospodařování majetku standardního fondu
140. Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 o opravném prostředku podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky
-

139

VYHLÁŠKA

ze dne 30. března 2005

o používání technik a nástrojů k efektivnímu obhospodařování majetku standardního fondu

Komise pro cenné papíry stanoví podle § 139 písm. e) a g) zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, (dále jen „zákon“):

§ 1

Předmět úpravy

Tato vyhláška upravuje

- a) druhy, limity a způsob používání technik a nástrojů, které může standardní fond používat k efektivnímu obhospodařování majetku (dále jen „techniky a nástroje“),
- b) postup pro vyhodnocování míry rizika spojeného s investováním,
- c) způsob plnění informační povinnosti o druzích finančních derivátů nepřijatých k obchodování na trzích uvedených v § 26 odst. 1 písm. a) zákona, které má standardní fond v majetku, rizicích s nimi spojených a kvantitativních omezeních a metodách, které byly zvoleny pro hodnocení rizik spojených s operacemi využívajícími tyto finanční deriváty, a
- d) způsob aplikace limitů stanovených pro rozložení a omezení rizika spojeného s investováním speciálního fondu fondů do cenných papírů vydaných fondem kolektivního investování na fond kolektivního investování, jehož majetek je rozdělen do více podfondů.

§ 2

Vymezení pojmů

Pro účely této vyhlášky se rozumí

- a) repo obchodem repo nebo reverzní repo,
- b) repem převedení cenných papírů za peněžní prostředky se současným závazkem převzít tyto cenné papíry ke stanovenému datu za částku rovnající se původním peněžním prostředkům a úroku; repem je klasické repo, prodej se současným sjednáním zpětného nákupu, poskytnutí půjčky cenných papírů zajištěné peněžními prostředky,
- c) reverzním repem nabytí cenných papírů za peněžní prostředky se současným závazkem převést tyto cenné papíry ke stanovenému datu za částku rovnající se převedeným peněžním prostředkům a úroku; reverzním repem je klasické reverzní repo, nákup se současným sjednáním zpětného

prodeje, přijetí půjčky cenných papírů zajištěné peněžními prostředky,

- d) zónou A členské státy Evropského hospodářského prostoru, ostatní státy, které jsou členy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, a státy, které uzavřely s Mezinárodním měnovým fondem úvěrovou dohodu v rámci General Arrangements to Borrow,
- e) zónou B státy, které nejsou zahrnuty do zóny A,
- f) bankou ve státě zóny A osoba oprávněná k přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů na základě povolení uděleného orgánem státu, který se nachází v zóně A; pobočka takovéto osoby, která působí ve státě zóny B, se posuzuje jako banka ve státě zóny A,
- g) bankou ve státě zóny B osoba oprávněná k přijímání vkladů od veřejnosti a poskytování úvěrů na základě povolení uděleného orgánem státu, který se nachází v zóně B; pobočka takovéto osoby, která působí ve státě zóny A, se posuzuje jako banka ve státě zóny B,
- h) centrální vládou též její úřady a osoby, založené nebo najaté vládou, sloužící veřejným účelům, jejichž závazky jsou plně zaručené bezpodmínečnou, výslovnou a neomezenou zárukou státu,
- i) delta ekvivalentem opce součin reálné hodnoty podkladového nástroje a delty opce,
- j) deltou opce poměr změny reálné hodnoty opce a změny reálné hodnoty příslušného podkladového nástroje; jedná se o první derivaci reálné hodnoty opce podle reálné hodnoty podkladového nástroje a
- k) vysoce likvidním aktivem takové aktivum, jehož přeměna na peněžní prostředky netrvá déle než 5 pracovních dnů a dosažená cena odpovídá reálné hodnotě aktiva.

§ 3

Druhy technik a nástrojů

Technikami a nástroji jsou repo obchody a finanční deriváty.

§ 4

Obecné způsoby používání technik a nástrojů

Techniky a nástroje lze používat, jestliže

- a) účelem jejich použití je snížení rizika z investování fondu, snížení nákladů, nebo dosažení dodateč-

ných výnosů pro standardní fond za předpokladu, že podstupované riziko je prokazatelně nízké,

- b) jsou ekonomicky přiměřené účelu podle písmene a) a standardní fond je schopen jejich volbu odůvodnit a
- c) závazky standardního fondu vyplývající z jejich použití jsou vždy plně kryty majetkem standardního fondu.

§ 5

Limity pro používání finančních derivátů

(1) Standardní fond smí použít finanční derivát, jestliže

- a) jeho podkladovým nástrojem je pouze investiční cenný papír s výjimkou zatímního listu, nástroj peněžního trhu, vklad, finanční derivát, cenný papír vydaný standardním fondem, finanční index, úroková sazba, zahraniční měnový kurz a zahraniční měna,
- b) sjednání finančního derivátu lze řádně doložit,
- c) dodržuje pravidla podle odstavců 2 a 3,
- d) podkladový nástroj finančního derivátu odpovídá investiční politice a rizikovému profilu fondu a
- e) jsou splněny podmínky podle odstavce 4, jde-li o derivát podle § 26 odst. 1 písm. g) zákona (dále jen „mimoburzovní derivát“).

(2) Standardní fond snižuje rizika z použití finančních derivátů tak, že

- a) má-li být finanční derivát vypořádán ze strany standardního fondu dodáním podkladového nástroje, drží předmětný podkladový nástroj k okamžiku sjednání a po celou dobu trvání smlouvy ve svém portfoliu; u měnových zajišťovacích derivátů, které mají znaky zajišťovacího derivátu podle zvláštního právního předpisu upravujícího účetnictví¹⁾, je postačující držení vysoce likvidního aktiva,
- b) má-li být finanční derivát vypořádán ze strany standardního fondu dodáním peněžních prostředků, drží k okamžiku sjednání a po celou dobu trvání smlouvy peněžní prostředky nebo vysoce likvidní aktivum v hodnotě odpovídající vypořádací ceně předmětného finančního derivátu,
- c) podkladový nástroj, peněžní prostředky nebo vysoce likvidní aktivum sloužící ke krytí jednoho finančního derivátu nepoužije kromě případů podle odstavce 3 ke krytí dalšího finančního derivátu; současně nepoužije ke krytí finančního de-

rivátu cenné papíry a peněžní prostředky, které jsou předmětem transakcí podle § 7.

(3) Jde-li o případ podle odstavce 2 písm. b) a je sjednán další finanční derivát

- a) s jinou protistranou za účelem uzavření pozice z finančního derivátu a tyto finanční deriváty jsou vypořádány ve stejný den, drží peněžní prostředky pro účely snížení rizika z použití finančních derivátů pouze do výše rozdílu jejich vypořádacích cen,
- b) se stejnou protistranou za účelem uzavření pozice z finančního derivátu a datum vypořádání těchto finančních derivátů se neliší o více než týden, drží peněžní prostředky pro účely snížení rizika z použití finančních derivátů pouze do výše rozdílu jejich vypořádacích cen.

(4) Další podmínky pro použití mimoburzovního derivátu jsou, že

- a) protistranou je instituce podle § 26 odst. 1 písm. g) bodu 2 zákona, jejíž základní kapitál činí alespoň částku odpovídající 40 milionům EUR, a standardní fond se přesvědčí o její dostatečné bonitě a
- b) protistrana souhlasí s vypořádáním finančního derivátu před jeho splatností na žádost standardního fondu s tím, že dojde k vypořádání odpovídajícímu reálné hodnotě finančního derivátu.

§ 6

Limity pro otevřenou pozici z finančních derivátů

(1) Otevřená pozice standardního fondu z finančních derivátů vypočtená podle odstavců 2 až 4 nesmí přesáhnout v důsledku sjednání finančního derivátu v žádný okamžik 100 % hodnoty vlastního kapitálu standardního fondu. V případě, že je limit překročen v důsledku pohybu tržních cen, upraví standardní fond svoji otevřenou pozici z finančních derivátů bez zbytečného odkladu tak, aby vyhovovala limitu.

(2) Krátká pozice se vypočte jako hodnota závazku, který vyplývá z derivátu, jak se uvádí na podrozvahovém účtu, s tím, že se oceňuje ve lhůtách podle § 82 odst. 1 zákona reálnou hodnotou.

(3) Deriváty, které mají znaky zajišťovacího derivátu podle zvláštního právního předpisu upravujícího účetnictví¹⁾, nejsou předmětem výpočtu otevřené pozice z finančních derivátů.

(4) Otevřená pozice standardního fondu z finančních derivátů se vypočte jako součet všech krátkých pozic z derivátů a hodnoty úvěrového rizika derivátů

¹⁾ § 70 odst. 5 vyhlášky č. 501/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou bankami a jinými finančními institucemi, ve znění vyhlášky č. 473/2003 Sb. a vyhlášky č. 545/2004 Sb.

podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona (dále jen „burzovní deriváty“) a mimoburzovních derivátů vypočteného podle § 9 odst. 2 a 3.

(5) Derivátem se pro účely tohoto ustanovení rozumí také derivát obsažený v investičním cenném papíru nebo nástroji peněžního trhu.

§ 7

Limity pro uzavírání repo obchodů

(1) Standardní fond smí uskutečňovat repo obchod, jestliže

- a) sjednání repo obchodu lze řádně doložit,
- b) protistranou je instituce podle § 26 odst. 1 písm. g) bodu 2 zákona a standardní fond se přesvědčí o její dostatečné bonitě,
- c) cenné papíry, které jsou předmětem repo obchodu, odpovídají investiční politice a rizikovému profilu fondu.

(2) Standardní fond dále

- a) po dobu trvání repo obchodu neprodá nebo nepůjčí cenné papíry, které jsou jeho předmětem, dříve, než protistrana využije svého práva na zpětnou koupi nebo vrácení cenných papírů, případně dříve, než uplyne termín pro zpětnou koupi nebo vrácení,
- b) po dobu trvání repo obchodu nakupuje za peněžní prostředky získané z tohoto repo obchodu pouze vysoce likvidní aktiva, která následně nepoužije pro další repo obchod,
- c) zajistí, že celkový objem repo obchodů, jejichž předmětem jsou nástroje peněžního trhu, dluhopisy nebo obdobné cenné papíry představující právo na splacení dlužné částky nebo cenné papíry vydané fondem kolektivního investování, nepřesáhne 30 % hodnoty majetku standardního fondu,
- d) zajistí, že celkový objem repo obchodů, jejichž předmětem jsou akcie nebo obdobné cenné papíry představující podíl na společnosti, nepřesáhne 10 % hodnoty majetku standardního fondu,
- e) zajistí, že hodnota přijatých peněžních prostředků není ke dni sjednání repo obchodu nižší než reálná hodnota předmětných cenných papírů,
- f) zajistí, že hodnota poskytnutých peněžních prostředků není ke dni sjednání repo obchodu vyšší než reálná hodnota předmětných cenných papírů, a
- g) v případě reverzního repa má předmětné cenné papíry ve svém majetku nebo je svěří do úschovy nebo jiného opatrování třetí osobě nezávislé na protistraně; standardní fond smluvně zajistí, aby neschopnost protistrany plnit své povinnosti ne-

mohla mít vliv na možnost uspokojit se z cenných papírů poskytnutých v rámci repo obchodu.

(3) Výše rizika spojeného s protistrannou (dále jen „úvěrové riziko“) z repo obchodů, stanoveného podle § 10, nesmí překročit

- a) 10 % hodnoty majetku standardního fondu, jestliže protistrana je bankou se sídlem v členském státě Evropské unie nebo bankou se sídlem ve státě, který není členským státem Evropské unie, pokud tento stát vyžaduje dodržování pravidel obezřetnosti, která Komise pro cenné papíry považuje za rovnocenná pravidlům obezřetnosti, která vyžaduje členský stát Evropské unie²⁾, nebo
- b) 5 % hodnoty majetku standardního fondu, jestliže protistrana je jiná osoba než banka podle písmene a).

§ 8

Metoda měření tržního rizika

(1) Jako postup pro měření tržního rizika spojeného s investováním použije standardní fond metodu hodnoty v riziku (VAR).

(2) Standardní fond při měření tržního rizika metodou hodnoty v riziku

- a) u úrokového rizika zohledňuje rizikové faktory, odpovídající úrokovým mírám v každé měně, ve které má standardní fond významné úrokové pozice, s tím, že konstrukce výnosové křivky vychází ze všeobecně uznávaných metod a u významných úrokových pozic je výnosová křivka rozčleněna na nejméně 6 časových segmentů; zároveň je zohledněno riziko vyplývající z neparalelních pohybů různých výnosových křivek,
- b) u akciového rizika zohledňuje rizikové faktory odpovídající každému trhu uvedenému v § 26 odst. 1 písm. a) zákona, na kterém má standardní fond významné akciové pozice,
- c) u měnového rizika zohledňuje rizikové faktory odpovídající pozicím standardního fondu v jednotlivých cizích měnách,
- d) hodnotu v riziku počítá měsíčně,
- e) používá hladinu spolehlivosti 99 %,
- f) používá dobu držení 1 měsíc,
- g) vypočítává historickou volatilitu za období posledních 12 měsíců s tím, že období se nejméně jednou za 3 měsíce obnovuje,
- h) obnovuje datové soubory obsahující parametry vývoje tržních podmínek nejméně jednou za 3 měsíce,
- i) používá metodu vycházející zejména z modelů

²⁾ § 28 odst. 5 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

matice variance-kovariance nebo historické simulace,

- j) vypočítává hodnotu v riziku pro jednotlivé typy rizik a celkově za majetek standardního fondu.

(3) Standardní fond provádí metodou hodnoty v riziku odhad maximální ztráty při stresových situacích, zejména při krizovém vývoji úrokových měr, akciových trhů a měnových kurzů (dále jen „stresové testování“) nejméně jednou za 3 měsíce s cílem posoudit dopady extrémně nepříznivých tržních podmínek pro fond. Pro účely stresového testování vytváří standardní fond stresové scénáře zohledňující rizikovou charakteristiku fondu, zejména faktory, vůči jejichž změně je fond nejzranitelnější, a pravidelně prověřuje platnost předpokladů stresových scénářů s ohledem na měnící se podmínky na trhu nebo měnící se podmínky fondu.

§ 9

Měření úvěrového rizika u derivátů

(1) Úvěrové riziko musí standardní fond zjišťovat v případě mimoburzovních derivátů tak, aby zajistil dodržování limitů podle § 28 odst. 5 zákona.

(2) Úvěrové riziko u burzovních derivátů zjišťuje standardní fond pouze tehdy, jestliže příslušný trh uvedený v § 26 odst. 1 písm. a) zákona nezaručuje vypořádání, denní oceňování pozic a doplňování variačními maržemi. Úvěrové riziko burzovních derivátů stanoví standardní fond shodně jako u mimoburzovních derivátů.

(3) Úvěrové riziko mimoburzovního derivátu standardní fond stanoví jako součet podrozvahových rizikově vážených aktiv derivátů, které se stanoví jako součin úvěrového ekvivalentu podrozvahového aktiva mimoburzovního derivátu a příslušné rizikové váhy protistrany podle tabulky uvedené v příloze č. 1 k této vyhlášce.

(4) Úvěrový ekvivalent mimoburzovního derivátu se stanoví jako součet aktuální reálné hodnoty mimoburzovního derivátu a potenciální budoucí expozice, která se rovná součinu konverzního faktoru podle tabulky uvedené v příloze č. 2 k této vyhlášce a jmenovité hodnoty podrozvahového aktiva derivátu. Je-li aktuální reálná hodnota mimoburzovního derivátu záporná, považuje se pro účel tohoto výpočtu za nulovou.

(5) V případě úvěrových ekvivalentů, které se týkají

- b) pohledávek na dluhopisy a akcie z pevných termínových kontraktů a
c) delta ekvivalentů pohledávek na dluhopisy a akcie z opcí,

použije standardní fond příslušnou rizikovou váhu emitenta podle tabulky uvedené v příloze č. 1 k této vyhlášce a úvěrový ekvivalent těchto podrozvahových aktiv stanoví jako součin jmenovité hodnoty podkladového aktiva nebo delta ekvivalentu pohledávky na dluhopisy a akcie z opcí a konverzního faktoru 1,00.

(6) Standardní fond může uzavřít smlouvu o závěrečném vyrovnání³⁾ s protistranou, se kterou sjednal mimoburzovní derivát, jestliže

- a) smlouva stanoví, že v případě selhání protistrany dojde k nahrazení vzájemných pohledávek jedinou pohledávkou ve výši rozdílu reálných hodnot jednotlivých derivátů, na které se dohoda vztahuje,
b) smlouva definuje konkrétní skutečnosti, které jsou selháním protistrany; touto skutečností může být zejména prohlášení konkurzu nebo vyrovnání,
c) mezi stranami smlouvy o závěrečném vyrovnání není uzavřena jiná smlouva, která by podstatně ztěžovala, omezovala nebo vylučovala její aplikaci, a
d) má při uzavření smlouvy k dispozici vyjádření osoby oprávněné poskytovat právní služby, která dlouhodobě poskytuje služby v této oblasti, které potvrzuje, že v případě selhání protistrany dojde podle rozhodného právního řádu k nahrazení podle písmene a); tato podmínka nemusí být splněna, pokud obdobné vyjádření již existuje a má je k dispozici specializovaná osoba zabývající se vytvářením profesních pravidel pro závěrečné vyrovnání.

(7) Pokud standardní fond postupuje podle odstavce 6, stanoví jeden úvěrový ekvivalent u všech mimoburzovních derivátů sjednaných s danou protistranou, na které se vztahuje smlouva o závěrečném vyrovnání. Tento úvěrový ekvivalent je roven součtu čisté reálné hodnoty a potenciální budoucí angažovanosti. Čistá reálná hodnota je rovna součtu reálných hodnot derivátů sjednaných s daným partnerem. Pokud je čistá reálná hodnota záporná, standardní fond ji považuje pro účel výpočtu úvěrového ekvivalentu za nulovou. Potenciální budoucí angažovanost standardní fond stanoví podle vzorce

$$PCE_{\text{net}} = 0,4 \cdot PCE_{\text{gross}} + 0,6 \cdot NGR \cdot PCE_{\text{gross}},$$
 kde

PCE_{gross} je součtem součinů podrozvahových aktiv derivátů a konverzních faktorů podle tabulky uvedené v příloze č. 2 k této vyhlášce, a

³⁾ § 197 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

NGR je podílem,

- a) v jehož čitateli je čistá reálná hodnota derivátů, na které se vztahuje dohoda o závěrečném vyrovnání s danou protistranou, s tím, že pokud je tato hodnota záporná, považuje ji standardní fond pro účely tohoto výpočtu za nulovou, a ve jmenovateli je součet kladných reálných hodnot derivátů, nebo
- b) v jehož čitateli je součet čistých reálných hodnot derivátů, na které se vztahují bilaterální dohody o závěrečném vyrovnání se všemi protistranami, a ve jmenovateli je hrubá reálná hodnota takových derivátů se všemi protistranami, která je rovna součtu kladných reálných hodnot derivátů se všemi protistranami.

(8) Úvěrové riziko mimoburzovního derivátu vypočtené podle odstavců 3 až 7 může standardní fond snížit o hodnotu investičních nástrojů poskytnutých k zajištění (dále jen „zajištění“) za předpokladu, že

- a) zajištění je denně oceňováno tržní cenou,
- b) zajištění je vystaveno velmi nízkému tržnímu riziku a je vysoce likvidní,
- c) zajištění má ve svém majetku nebo jej svěří k opatrování třetí osobě nezávislé na protistraně, s tím, že standardní fond právně zajistí, aby selhání protistrany nemohlo mít vliv na možnost uspokojit se ze zajištění.

§ 10

Měření úvěrového rizika z repo obchodů

(1) Úvěrové riziko z repo obchodů se stanoví jako součet součinů odpovídajících úvěrových ekvivalentů a příslušných rizikových vah protistran podle tabulky uvedené v příloze č. 1 k této vyhlášce. Úvěrový ekvivalent se stanoví jako součet reálné hodnoty a součinu hodnoty poskytnutých peněžních prostředků nebo poskytnutého cenného papíru a konverzního faktoru podle tabulky uvedené v příloze č. 2 k této vyhlášce. V případě, že reálná hodnota je záporná, považuje ji standardní fond pro účely tohoto výpočtu za nulovou. Konverzní faktor volí standardní fond podle toho, zda mu byly poskytnuty peněžní prostředky nebo cenný papír. Reálnou hodnotu standardní fond stanoví

- a) v případě repa jako rozdíl mezi reálnou hodnotou poskytnutých cenných papírů a reálnou hodnotou peněžního závazku,
- b) v případě reverzního repa jako rozdíl mezi reálnou hodnotou peněžní pohledávky a reálnou hodnotou přijatých cenných papírů.

(2) V případě repo obchodů nemění převody nástrojů původní pozice převáděných úrokových, akciových a měnových nástrojů. V případě reverzního repa standardní fond oceňuje poskytnutý úvěr nižší rizikovou vahou z rizikových vah emitenta přijatého cen-

ného papíru a dlužníka s tím, že přijatý cenný papír oceňuje standardní fond nulovou rizikovou vahou. V případě repa oceňuje standardní fond poskytnutý cenný papír rizikovou vahou emitenta tohoto cenného papíru.

§ 11

Míra koncentrace rizika a finanční deriváty

(1) Reálné hodnoty aktiv, které mají být nabyty při vypořádání finančních derivátů, se započítávají do limitů podle § 28 zákona tak, že se přiřadí ke stejnému druhu aktiva.

(2) V případě opcí se do limitů podle § 28 zákona započítává reálná hodnota aktiva podle odstavce 1 násobená delta koeficientem opce.

(3) Do limitů podle § 28 zákona se nezapočítávají pozice z finančních derivátů, jejichž podkladový nástroj tvoří index uveřejněný Komisí pro cenné papíry způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tento index je

- a) tvořen dostatečným počtem emitentů akcií a dluhopisů a splňuje limity diverzifikace rizika podle § 28 odst. 9 zákona,
- b) sestavován nebo autorizován organizátorem trhu uvedeného v § 26 odst. 1 písm. a) zákona, k němuž se vztahuje, a
- c) uveřejňován způsobem, jakým jsou uveřejňovány kurzy akcií nebo dluhopisů, které index tvoří.

§ 12

Informační povinnosti

(1) Standardní fond informuje Komisi pro cenné papíry do 1 měsíce po uplynutí kalendářního pololetí o

- a) hodnotách jednotlivých krátkých pozic dle § 6 v mimoburzovních derivátech ke konci kalendářního měsíce za kalendářní pololetí,
- b) protistranách mimoburzovních derivátů za kalendářní pololetí,
- c) hodnotě v riziku za jednotlivé typy rizik a celkově za majetek standardního fondu vypočtené ke konci kalendářního měsíce za kalendářní pololetí,
- d) hodnotě úvěrového rizika u mimoburzovních derivátů ke konci kalendářního měsíce za kalendářní pololetí,
- e) otevřené pozici z mimoburzovních derivátů ke konci kalendářního měsíce za kalendářní pololetí a
- f) kvantitativních omezení a metodách, které byly zvoleny pro hodnocení rizik spojených s technikami a nástroji k efektivnímu obhospodařování portfolia.

(2) Standardní fond podává hlášení Komisi pro cenné papíry v elektronické podobě ve formě datové zprávy⁴⁾ vypracované podle standardizovaného datového formuláře, jehož vzor je přílohou č. 3 této vyhlášky.

(3) Hlášení v elektronické podobě standardní fond odešle Komisi pro cenné papíry elektronickou poštou, na záznamovém médiu nebo na základě připojení prostřednictvím pevného telekomunikačního okruhu⁵⁾. Hlášení musí být opatřeno zaručeným elektronickým podpisem⁶⁾ založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb⁷⁾.

§ 13

Aplikace limitů speciálního fondu fondů

Jestliže se zahraniční cílový fond kolektivního investování člení na více podfondů, rozumí se pro účely výpočtu limitů podle § 55 zákona jedním fondem kolektivního investování cílový fond jako celek a nikoliv pouze jeho jednotlivý podfond.

§ 14

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. července 2005.

Předseda:

Ing. **Hollmann**, MBA v. r.

⁴⁾ § 2 písm. d) zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění zákona č. 440/2004 Sb.

⁵⁾ § 2 odst. 16 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 225/2003 Sb.

⁶⁾ § 2 písm. b) zákona č. 227/2000 Sb., ve znění zákona č. 440/2004 Sb.

⁷⁾ § 11 zákona č. 227/2000 Sb., ve znění zákona č. 226/2002 Sb. a zákona č. 440/2004 Sb.

Příloha č. 1 k vyhlášce č. 139/2005 Sb.

Rizikové váhy aktiv

riziková váha	druh aktiva
0	1. pokladní hodnoty 2. pohledávky za centrálními vládami států zóny A, popřípadě přímo za těmito státy, včetně pohledávek, které jsou těmito vládami, popřípadě státy zaručeny, například pohledávky a) pojištěné Exportní garanční a pojišťovací společností, a.s., podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou (dále jen „zákon o pojišťování a financování vývozu se státní podporou“), nebo pojištěné jinou osobou, pokud rizikovou váhu 0 přiznává pojištění poskytovanému touto osobou příslušný zahraniční orgán bankovního dohledu, b) za Českou exportní bankou, a.s., které jsou zaručeny zárukou státu podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, c) za Fondem národního majetku, které jsou zaručeny zárukou státu podle § 24 odst. 2 zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, d) za Českou konsolidační agenturou, 3. pohledávky za Evropskými společenstvími, 4. pohledávky za centrálními bankami států zóny A, 5. pohledávky za centrálními vládami států zóny B denominované a splácené v národní měně osoby, pokud nedošlo k restrukturalizaci státního dluhu daného státu 6. pohledávky za centrálními bankami států zóny B denominované a splácené v národní měně osoby, pokud nedošlo k restrukturalizaci státního dluhu daného státu 7. reálné hodnoty derivátů, 8. aktiva, která jsou odečitatelnou položkou podle § 7 vyhlášky č. 262/2004 Sb., o pravidlech pro výpočet kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry, který není bankou, na individuálním základě, ve znění vyhlášky č. 383/2004 Sb. (dále jen „vyhláška o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě“) a smí být standardním fondem v rámci stanovených limitů nabývána 9. pohledávky zajištěné zástavním právem k dluhopisům, vkladním listům podle § 9 odst. 13 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě 10. pohledávky za vládami územních celků států zóny A a za orgány územní samosprávy států zóny A, pokud těmito vládám a orgánům přiznává rizikovou váhu 0 příslušný zahraniční orgán bankovního dohledu a tuto skutečnost oznámil Evropské komisi,
0,20	1. pohledávky za bankami se sídlem ve státech zóny A kromě pohledávek, které jsou součástí kapitálových investic definovaných jako odečitatelné položky podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě a kromě pohledávek, kterým přísluší riziková váha 0,50, 2. pohledávky za bankami se sídlem ve státech zóny B s původní splatností nejvýše 1 rok kromě pohledávek, kterým přísluší riziková váha 0,50, 3. pohledávky za mezinárodními finančními institucemi, 4. pohledávky za vládami územních celků států zóny A, 5. pohledávky za orgány územní samosprávy států zóny A, 6. pohledávky za obchodníky s cennými papíry se sídlem ve státech zóny A (§ 2 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě) kromě pohledávek definovaných jako odečitatelné položky podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě a pohledávek, kterým přísluší riziková váha 0,50, 7. pohledávky za uznanými clearingovými centry a uznanými burzami se sídlem ve státech zóny A, 8. finanční nástroje v procesu inkasa.
0,50	Všechna ostatní aktiva, která nejsou uvedena výše, zejména 1. kapitálové investice do bank a finančních institucí,⁸⁾ které nejsou odečitatelnou položkou podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě, 2. kapitálové investice do právnických osob kromě bank a finančních institucí, 3. pohledávky za bankami se sídlem ve státech zóny A a obchodníky s cennými papíry se sídlem

⁸⁾ Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

	ve státech zóny A (§ 2 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě), u kterých byl prohlášen konkurz nebo byla odebrána licence a nezačalo vyrovnání nebo bylo povoleno vyrovnání nebo jsou v likvidaci nebo u kterých byla zavedena nucená správa. Zahrnují se pohledávky, které nejsou odečitatelnou položkou podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě; 4. pohledávky za právnickými osobami kromě bank a obchodníků s cennými papíry, kromě pohledávek odečítaných podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě, a pohledávky za fyzickými osobami, 5. pohledávky za centrálními vládami států zóny B, kterým nepřísluší riziková váha 0, a za institucemi podporovanými centrálními vládami států zóny B, 6. pohledávky za centrálními bankami států zóny B, kterým nepřísluší riziková váha 0, 7. pohledávky za vládami územních celků států zóny B a za orgány územní samosprávy států zóny B, 8. pohledávky za bankami se sídlem ve státech zóny B s původní splatností nejvýše 1 rok, u kterých byla zavedena nucená správa, prohlášen konkurz nebo povoleno vyrovnání nebo jsou v likvidaci, 9. pohledávky za bankami se sídlem ve státech zóny B s původní splatností delší než 1 rok, které nejsou odečitatelnou položkou podle § 7 vyhlášky o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry na individuálním základě, 10. pohledávky za právnickými osobami – finančními institucemi⁸⁾, kterým nepřísluší riziková váha 0,2.
--	---

Příloha č. 2 k vyhlášce č. 139/2005 Sb.

Konverzní faktory derivátů

	Deriváty		
	úrokové ¹⁰⁾	měnové	akciové
zbytková splatnost ⁹⁾ :	0	0,01	0,06
1. do 1 roku včetně	0,005	0,05	0,08
2. od 1 roku do 5 let	0,015	0,075	0,10
3. nad 5 let			

⁹⁾ U derivátů, u kterých dochází k vypořádání v určitých přesně stanovených datech a kde podmínky vypořádání jsou takové, že reálná hodnota derivátů k těmto datům je nulová, se za zbytkovou splatnost považuje doba do následujícího takového data. U těchto derivátů v případě úrokových nástrojů se zbytkovou splatností nad jeden rok konverzní faktor nemůže být nižší než 0,005. Důvodem pro toto spodní omezení je, že i když výše uvedené charakteristiky derivátů omezují potenciální cenové pohyby dlouhodobých derivátů do nejbližšího data vypořádání, takový derivát přesto představuje dlouhodobý závazek a tudíž větší riziko než derivát s krátkou zbývajícím splatností. Spodní hranice zajišťuje, že kapitálový požadavek k takovému derivátu není nikdy nulový.

¹⁰⁾ U úrokových swapů typu proměnlivá úroková míra/proměnlivá úroková míra v jedné měně je propočet úvěrového ekvivalentu založen pouze na stanovení reálné hodnoty nástroje a konverzní faktory se považují za nulové.

Příloha č. 3 k vyhlášce č. 139/2005 Sb.

Formulář hlášení krátkých pozic mimoburzovních derivátů, protistran mimoburzovních derivátů, hodnot úvěrového rizika a hodnot v riziku

Standardní fond:							
Investiční společnost:							
Údaje za období:							
Krátké pozice mimoburzovních derivátů dle § 6 odst. 2 a 3	k....	k....	k....	k....	k....	k....	
AKCIOVÉ							
krátké pozice z forwardů							
krátké pozice ze swapů							
krátké pozice z opcí							
ÚROKOVÉ							
krátké pozice z forwardů							
krátké pozice ze swapů							
krátké pozice z opcí							
CELKEM							
krátké pozice							
Protistrany mimoburzovních derivátů za kalendářní pololetí							
Název	IČ	Sídlo					
Úvěrové riziko	k....	k....	k....	k....	k....	k....	
hodnota úvěrového rizika z mimoburzovních derivátů							
Otevřená pozice	k....	k....	k....	k....	k....	k....	
mimoburzovní deriváty							
Hodnota v riziku	k....	k....	k....	k....	k....	k....	
úrokové riziko							
měnové riziko							
akciové riziko							
celkově za majetek							
Jiné kvantitativní omezení a metody pro hodnocení rizik spojených s technikami a nástroji k efektivnímu obhospodařování majetku standardního fondu							

140

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 26. ledna 2005 v plénu ve složení JUDr. PhDr. Stanislav Balík, JUDr. František Duchoň, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Dagmar Lastovecká, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Jan Musil, JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. Pavel Rychetský, JUDr. Miloslav Výborný, JUDr. Eliška Wagnerová a JUDr. Michaela Židlická o opravném prostředku podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky podaném Občanskou demokratickou stranou

takto:

Jan Nádvorník byl ve volbách do Senátu Parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. listopadu 2004 a ve dnech 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, platně zvolen senátorem.

Odůvodnění

I.

Řízení před Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24 rozhodl k návrhu Ing. A. Z., že volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 jsou neplatné. Dále rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, že žádný z účastníků na ně nemá právo.

V řízení před Nejvyšším správním soudem navrhovatel Ing. A. Z. namítal, že volební kampaň ve volebním obvodu č. 19 neproběhla čestně a poctivě proto, že o něm byly v místním tisku opakovaně zveřejněny nepravdivé údaje. Tak v Uhřetěveském zpravodaji č. 10/2004, vydávaném městskou částí (dále též „MČ“) Praha 22-Uhřetěves v nákladu 3000 výtisků, který byl distribuován do přibližně 3000 domácností této MČ, její starosta M. C. uvedl mimo jiné, že vlastnost „vědomě lhát není navrhovateli cizí“. K tomu se navíc odvolal na 8. stranu téže tiskoviny, kde bez jakéhokoliv jiného komentáře zveřejnil celostránkový text anonymního dopisu z roku 2001, adresovaného tehdejšímu předsedovi KDU-ČSL JUDr. Cyrilu Svobodovi. Anonym měl přitom obsahovat řadu nepravdivých informací očeňujících navrhovatele. Konkrétně byl obviňován, že se dopustil podvodu s následným nezákonným obohacením tím, že provedl rafinovanou několikanásobnou směnu státního bytu, a že se možná dopustil též podvodu v řádu milionů tím, že převáděl na občanské sdružení OPTIM-EKO, a tím de facto na sebe, pozemky v katastrálním území Praha-Šeberov, že se podílel za podivných okolností na odstranění rozestavěné „Křeslické splaškové kanalizace“, a že se podílel na „vyhazování milionů“. V předmětném anonymu bylo nepravdivě uvedeno, že kandidoval

v roce 1998 na funkci „poslance do Senátu“ a že podváděl voliče klamným údajem na kandidátce. V závěru anonymu je uvedeno, že pisatelům jde především o to, aby se navrhovatel nepodařilo získat poslaneckou imunitu a tak uniknout vyšetřování. Jako autoři tohoto dopisu jsou uvedeni členové zastupitelstva MČ Praha-Petrovice. Autor článku však neučinil žádný pokus o zjištění pravdivosti tohoto anonymu, ač tehdejší starostka MČ Praha-Petrovice, Mgr. M. L., v dopise ze dne 14. 10. 2001 potvrdila, že předmětný dopis nebyl sepsán členy zastupitelstva.

Další nepravdivý článek měl být podle navrhovatele publikován v Petrovickém zpravodaji, vydávaném MČ Praha-Petrovice, který vyšel dne 3. 11. 2004 ve zvláštním vydání v celkovém nákladu 50 000 výtisků, ač běžný náklad činí 2 700 výtisků. V něm byl na str. 8 – 10 otištěn rozhovor člena redakce a současně člena Rady MČ Praha-Petrovice Ing. P. Ř. s JUDr. M. Č. Tento rozhovor měl podle jeho názoru zcela účelově a nepravdivě vzbudit dojem, že má ve své kampani do senátních voleb hrozit občanům vybudováním komunikace v trase JVK (krátká verze jihovýchodního dálničního okruhu). Konkrétně ocitoval větu z odpovědi dr. Č, který o něm uvedl, že „pan Z. podněcuje obavy občanů jihovýchodní Prahy, aby na jejich obavách o zdraví vlastních dětí vydělal desítky milionů korun. Projekt JVK by dnes prospěl jenom jemu“. K tomu navrhovatel uvedl, že od počátku bojuje proti realizaci komunikace JVK, takže naopak případný zisk spojený s jeho výstavbou od počátku odmítá. Navrhovatel dále uvedl, že na závěr uveřejněného rozhovoru učinil redaktor Ing. P. Ř. shrnutí, ve kterém doslova uvedl: „Vaše slova, která zcela snímají gloriolu z hlavy pana Z., asi raní mnoho lidí, lidí, kteří mu do této doby věřili a neustále zdůrazňovali, že proti dálnici bojuje nezištně pro blaho nás všech. Bohužel, při hledání informací o dálnici jsme i na jiných místech našli podobné informace o lidské povaze. Rozčarování je to i pro mne samotného. Netušil jsem, že lze z problému JVK a ze strachu lidí udělat vlastní volební program, pečovat přitom o své peníze a ještě ten problém uměle živit – aby vydržel nejlépe po několik volebních období. Zklamání je to pro mne o to větší, že jsem byl (do dneška) členem občanského sdružení OPTIM-EKO, které Ing. Z. vytvořil a vede. Kdysi tady skutečně nebezpečí komunikace v těsné blízkosti našich domovů bylo, a tak jsem stejně jako ostatní členové a příznivci věřil tomu, že utrácím peníze, čas a energii pouze pro dobrou věc, a ne pro něčí osobní prospěch. Přejme si, aby nakonec vše dobře dopadlo pro obyvatele jihovýchodu Prahy.“. Z tohoto závěru navrhovatel dovozuje, že Ing. Ř. se za Petrovický zpravodaj a za petrovickou radnici ztotožnil s výroky JUDr. Č., přihlásil se k nim, a tím dal jeho výroky značnou vážnost a důležitost.

Navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem tvrdil, že těmito tiskovinami byl porušen zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „volební zákon“), který v § 16 odst. 2 ukládá, aby volební kampaň probíhala čestně a poctivě. Uvedl, že neprošel do druhého kola senátních voleb o pouhých 325 hlasů. Obsadil 3. místo s 13,07 % odevzdaných hlasů, přičemž druhý postupující kandidát, Ing. P. J., obdržel 14,33 % odevzdaných hlasů. Ve volebním obvodu č. 19 bylo zapsáno 102 236 voličů, a pokud by speciální číslo Petrovického zpravodaje bylo doručeno do 50 000 domácností a v každé z nich registrován aspoň jeden volič, je podle jeho názoru vysoce pravděpodobné, že ovlivnil voliče původně rozhodnuté volit navrhovatele v jejich rozhodnutí nevolit vůbec nebo ve výběru kandidátů. Pokud by se tak stalo, pouhé 1 % takto oslovených voličů činí nejméně 500 osob. Na základě této úvahy pak činí závěr výše uvedený.

Nejvyšší správní soud si vyžádal stanovisko Státní volební komise, která odkázala na svoje vyjádření v odpovědi na podání Ing. Z., ve kterém zdůraznila znění § 16 volebního zákona včetně otázek čestného a poctivého vedení volební kampaně. Podle názoru Státní volební komise je třeba tuto úpravu chápat jako jakýsi morální apel na jednotlivé kandidující subjekty, s jehož porušením nespojuje zákon o volbách do Parlamentu žádnou konkrétní sankci. Státní volební komise navrhovatele dále poučila o možnostech nápravy cestou občanskoprávní, případně trestněprávní, a z hlediska průběhu voleb a jejich výsledků pak cestou správního soudnictví návrhem podle § 87 volebního zákona.

Nejvyšší správní soud provedl dokazování Uhříněveským zpravodajem č. 10/2004 a Petrovickým zpravodajem speciálního čísla z 21. 10. 2004. Zjistil, že Uhříněveský zpravodaj vydává Úřad MČ Praha 22 a že je registrován Ministerstvem kultury, odborem hromadných sdělovacích prostředků. Za obsahovou a věcnou správnost odpovídá autor. Pokud jde o Petrovický zpravodaj, zjistil, že vychází 5x ročně a je registrován Ministerstvem kultury. Vydavatelem je MČ Praha-Petrovice a redaktorem Ing. P. Ř. Zvláštní vydání z října 2004 mělo uzávěrku 15. 10. 2004, do tisku bylo dáno 22. 10. 2004 a vyšlo 3. 11. 2004 v nákladu 50 000 výtisků.

Nejvyšší správní soud dále provedl důkaz kopií dopisu starostky MČ Praha-Petrovice, Mgr. M. L., ze dne 1. 10. 2001 č. j. 245/2001/Star, ve kterém sděluje tehdejšímu předsedovi KDU-ČSL, že telefonicky o daném materiálu (anonymním návrhu na vyloučení navrhovatele z KDU-ČSL) hovořila se členy zastupitelstva, a na základě toho je zplnomocněna konstatovat, že členové zastupitelstva MČ Praha-Petrovice nejsou autory tohoto materiálu. Totéž stanovisko oznámila redakci deníku Blesk, který se o uvedený anonymní dopis zajímal.

Nejvyšší správní soud ze stálého seznamu voličů MČ Praha-Křeslice ověřil, že v seznamu je zapsán pod pořadovým číslem 318 A. Z. s poznámkou, že smí volit. Dále provedl důkaz kopií zápisu o výsledku voleb do Senátu Parlamentu ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, konaných ve dnech 5. a 6. 11. 2004, podle něž v prvním kole voleb z celkového počtu 25 726 platných hlasů pro všechny kandidáty získal v pořadí první J. N. 10 201 hlasů, což představuje 39,65 %, druhý P. J. 3 689 hlasů, což představuje 14,33 %, a třetí A. Z. 3 364 hlasů, což představuje 13,07 %. Kandidáti na dalších místech získali menší počet hlasů. Do druhého kola voleb proto postoupili J. N. a P. J.

Nejvyšší správní soud návrhu na zrušení platnosti voleb vyhověl. Opřel se o svou judikaturu (viz Sbírka rozhodnutí NSS č. 10, roč. 2004, R 354), která pro vyhovění návrhu požaduje 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 intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Dovedl, že § 16 volebního zákona neupravuje volební kampaň vyčerpávajícím způsobem, ale vztahuje se toliko na její poslední závěrečnou tzv. „horkou“ fázi. Volební kampaň je jednou z forem výkonu základních práv, jakými jsou především svoboda projevu, právo na informace, sdružovací právo, shromažďovací právo apod. Ustanovení § 16 volebního zákona je konkretizací těchto základních práv a ústavních principů, především principu svobodné soutěže politických sil v demokratické

společnosti a principu rovnosti potřeby volebního práva. I když § 16 odst. 1 volebního zákona zmiňuje toliko využívání plochy pro vylepení volebních plakátů, je podle názoru Nejvyššího správního soudu bez jakýchkoliv důvodných pochybností zřejmé, a to s ohledem na uvedené ústavní principy, že jde pouze o příklad demonstrativního nástinu obecně platného přístupu ke komunikačním možnostem, jimiž disponuje obec. Vyplývá z něho, že při využití všech komunikačních prostředků v držení obce musí být respektován princip rovnosti kandidujících subjektů. V projednávané věci však podle názoru Nejvyššího správního soudu tato zásada respektována nebyla. K jejímu porušení došlo vydáním Uhřetěveského zpravodaje č. 10/2004 a zvláštního čísla Petrovického zpravodaje bezprostředně před konáním prvního kola senátních voleb. Informace publikované v těchto tiskovinách svojí povahou byly podle názoru Nejvyššího správního soudu způsobitelné navrhovatele Ing. A. Z. výrazně poškodit v očích jeho potencionálních voličů. Konkrétní okolnosti případu, a sice vydání zpravodajů těsně před volbami, zjevná jednostrannost prezentovaných názorů, způsob distribuce, výrazně vyšší náklad mimořádného vydání Petrovického zpravodaje apod. přesvědčivě ukazují, že tento úmysl ze strany vydavatele zmíněných periodik sledován byl.

Nejvyšší správní soud dále dospívá k závěru, že povaha informací publikovaných v uvedených zpravodajích se vymyká i požadavkům férovosti volební kampaně, zformulovaným v § 16 odst. 2 volebního zákona, čímž má konkrétně na mysli otištění anonymního dopisu z roku 2001, zejména když byl bez jakéhokoliv komentáře vydáván za dopis členů zastupitelstva MČ Praha-Petrovice, aniž by autorství těchto členů bylo ověřeno. Nejvyšší správní soud dále dovodil vztah mezi porušením volebního zákona a zvolením J. N. Odvolal se na nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, ze kterého plyne, že při hodnocení porušení volebního zákona nejde o to, zda k porušení došlo objektivně či subjektivně, nýbrž že každý případ je nutno hodnotit materiálně, individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem. Proto není rozhodující, zda se zvolený kandidát na porušení volebního zákona jakkoliv podílel, ať přímo či nepřímo. Důležité je, že v daném případě navrhovatel skončil v senátních volbách na třetím místě s rozdílem 325 hlasů od kandidáta, který se umístil na druhém místě. Těsný rozdíl hlasů, o který navrhovatel nepostoupil do druhého kola, mohl být podle názoru Nejvyššího správního soudu skutečně zapříčiněn okolnostmi, v nichž Nejvyšší správní soud spatřuje porušení volebního zákona. Pokud by k této protizákonnosti nedošlo, mohl by navrhovatel reálně postoupit do 2. kola voleb, v jehož rámci nelze vyloučit ani šance na jeho zvolení; mezi porušením volebního zákona a mezi zvolením kandidáta proto „určitý vztah“ existuje.

Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval i otázkou posouzení intenzity protizákonnosti. Uvedl, že za situace, kdy se navrhovatel nedostal do druhého kola senátních voleb pro relativně těsný rozdíl chybějících hlasů, je intenzita protizákonnosti nutná pro konstatování neplatnosti voleb přirozeně nižší než v případě výrazného rozdílu hlasů.

II.

Obsah opravného prostředku

Ústavnímu soudu bylo dne 13. 12. 2004 doručeno podání Občanské demokratické strany (dále též „navrhovatelka“) označené jako „opravný prostředek ve věci ověření volby senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy České republiky a § 85 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění“. Toto podání bylo pak doplněno podá-

ním doručeným 20. 12. 2004 a označeným jako „doplnění opravného prostředku o nové skutečnosti“. V něm navrhovatelka uvádí, že dne 14. 12. 2004 mandátový a imunitní výbor Senátu přijal usnesení, ve kterém v bodu II. konstatoval, že nemohl ověřit mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby v tomto obvodu jsou neplatné.

Navrhovatelka v opravném prostředku zpochybnila všechna východiska, o která opřel své rozhodnutí Nejvyšší správní soud. Pokud jde o protizákonnost, tak především brojí proti extenzivnímu výkladu § 16 odst. 1 volebního zákona tak, jak byl pojat Nejvyšším správním soudem. Volební zákon v § 16 odst. 1 zmiňuje pouze plochy pro vylepování volebních plakátů. Přitom z textu zákona nevyplývá, že by šlo o demonstrativní či příkladný výčet. Proto závěr, že se toto ustanovení vztahuje na jakékoliv komunikační možnosti, kterými disponuje obec, nemá žádnou oporu v zákonném textu. Zmíněné ustanovení je třeba vykládat ve světle zásady zakotvené v čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 (správně má být čl. 2 odst. 3) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), tj., že každý může činit, co mu zákon nezakazuje, a nikdo nesmí být nucen činit, co mu zákon neukládá, a zásady zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny (správně má být čl. 2 odst. 2 Listiny), tj., že státní moc může být vykonávána jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. Proto podle jejího názoru nelze citované ustanovení vykládat tak, že by dopadalo i na periodika vydávaná obcí.

Nesouhlasí ani se závěrem Nejvyššího správního soudu, že došlo k porušení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle kterého volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být zveřejněny nepravdivé údaje o subjektech voleb. Podle jejího názoru je kritérium čestnosti a poctivosti do určité míry subjektivním, a je proto třeba posuzovat je ve vztahu k subjektu. Nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu, že není rozhodující, zda se vůbec zvolený kandidát na porušení volebního zákona (buť i nepřímou) podílel. Z citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. 526/98 podle jejího názoru vyplývá zcela opačný závěr. Za zásadní však považuje, že z § 16 odst. 2 volebního zákona plyne, že za nečestné a nepoctivé jednání lze považovat pouze uvádění nepravdivých údajů o kandidátech a politických stranách. Pokud v řízení nebyla prokázána pravdivost či nepravdivost uváděných údajů, nemohl soud dospět k závěru o naplnění hypotézy právní normy obsažené v § 16 odst. 2 volebního zákona. Dále navrhovatelka s odkazem na uvedený nálezh Ústavního soudu zdůrazňuje svobodu projevu a právo na informace, zaručené v čl. 17 Listiny. Upozornila, že volební zákon byl novelizován a v § 16 odst. 5 byl zrušen zákaz volební agitace posledních 48 hodin před volbami, čímž došlo k další liberalizaci volebního boje ve prospěch svobody projevu. Podle jejího názoru musí být jinak vágní a nejasné ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona vykládáno výrazně restriktivně. Jiný výklad zakládá porušení svobody projevu a práva na informace, porušení subjektivního práva kandidáta být volen a práva voličů, aby je v zastupitelském sboru zastupoval jimi zvolený kandidát.

Z hlediska komparativního navrhovatelka poukázala na problematiku porušování volebních předpisů při ukrajinských prezidentských volbách v listopadu 2004 a na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE, sv. 103, s. 111n. z 8. 2. 2001), ve kterém se tento soud zabýval souladem čl. 78 odst. 2 Ústavy Hesenska se Základním zákonem Spolkové republiky Německo a v této souvislosti podal restriktivní výklad pojmu „jednání proti dobrým mravům“, které ovlivňuje volební výsledek.

Navrhovatelka dále namítá, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je zcela nepřezkoumatelné v té části, kde hodnotí vztah mezi jí tvrzenou protizákonností a zvolením J. N. Podle jejího názoru průběh a výsledky voleb ve volebním obvodu č. 19 vedou k závěru, že je vyloučené, že by existoval vztah mezi tvrzeným porušením volebního zákona a výsledkem voleb. Nejvyšší správní soud tak vychází pouze z ničím nedoložené domněnky, že těsný rozdíl hlasů mohl být skutečně zapříčiněn uvedenou protizákonností, nijak však neargumentuje, zda skutečně byl způsoben. Navrhovatelka dovozuje, že pod volební kampaní třeba chápat období 16 dnů přede dnem voleb, nikoli např. celé volební období nebo rok před volbami. Přitom problém, o který jde, je diskutován několik let, a to velmi ostrým tónem, ze kterého nevybočují ani sporné materiály. Proto je pravděpodobnost jejich vlivu na chování a názory voličů mizivá. Rovněž tak z výsledků voleb nelze dovodit jiný závěr, ať již srovnáním výsledků 1. a 2. kola voleb v obvodu č. 19 nebo srovnáním výsledků KDU-ČSL v dalších pražských senátních obvodech, stejně jako v obecních volbách z roku 2002. V této souvislosti navrhovatelka kromě právní argumentace argumentuje i skutkově, když zpochybňuje význam předmětných textů v uvedených zpravodajích. Zejména zdůrazňuje, že obě periodika, jejichž obsah nemohl J. N. nijak ovlivnit, reagují na první vydání prvního čísla Kurýra jihovýchodní Prahy, vydávaného MČ Praha-Křeslice, jejímž je Ing. A. Z. starostou. Toto první číslo bylo vydáno 29. 9. 2004 v nákladu 50 000 výtisků, a hned na první straně je článek s titulkem „O čem starostové C., N. a Š. mlčí?“. Články publikované v Uhříněveském zpravodaji a Petrovickém zpravodaji jsou pouze reakcí na tyto a jiné informace, které Ing. A. Z. uvádí. K tomu pak navrhuje k důkazu vyslechnout starosty MČ Uhříněves a Petrovice. Dále uvádí, že říjnové číslo Petrovického zpravodaje přímo s volbami nesouvisí. Prohlášení starostů jen vysvětluje některé skutečnosti, přičemž zdůrazňuje, že sám Ing. Z. v jednom ze svých letáků s datem 2. 10. 2004 (ač mělo být podle navrhovatelky správně 2. 11. 2004), nazvaném „Bezohlednost útoků proti mně se stupňuje“, uvádí, že by se k prohlášení starostů rád připojil. Přitom je zřejmé, že jde o subjektivní názor starostů, nikoli objektivní informaci. Vysoký náklad byl dohodnut všemi starosty, přičemž počet 50 000 kusů odpovídá počtu domácností v obcích (zřejmě má být MČ), jejichž starostové prohlášení podepsali. K materiálu na str. 8 – 10 Petrovického zpravodaje navrhla stěžovatelka důkazy, které by prokázaly pravdivost tvrzení v rozhovoru Ing. P. Ř. s JUDr. M. Č. Dále poukázala na to, že právě Ing. Z. byl tím, kdo v druhém čísle Kurýra jihovýchodní Prahy (též v nákladu 50 000 výtisků) jednoznačně vyzývá občany, aby mu dali svůj hlas. Pokud proto došlo k porušení zákona, tak na obou stranách, a podle principu *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo se nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti) nemělo být rozhodnuto o neplatnosti voleb.

Navrhovatelka rovněž zpochybňuje kritérium intenzity protizákonnosti, které použil Nejvyšší správní soud ke zdůvodnění svého rozhodnutí, protože dovodil, že intenzita protizákonnosti nutná pro konstatování neplatnosti voleb je přirozeně nižší tam, kde je těsný výsledek voleb, než v případě výrazného rozdílu hlasů. Podle jejího názoru toto kritérium neposkytuje žádné pevné měřítko a především v žádném případě nevyplývá ze zákona. Kromě toho Nejvyšší správní soud postupoval v rozporu s tímto kritériem, které si sám stanovil, když je vymezil tak, že intenzitu protizákonnosti je třeba vztahovat k osobě toho kandidáta, který byl zvolen, přitom ji však sám vztahuje k osobě Ing. A. Z., tedy kandidáta nezvoleného.

Navrhovatelka dále vytýká Nejvyššímu správnímu soudu, že svým postupem znemožnil J. N. účast na řízení. Návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb spolu s výzvou k vyjádření

adresoval do Senátu Parlamentu České republiky. Tak se stalo, J. N. byl návrh na vyslovení neplatnosti voleb doručen až 7. 12. 2004, tedy poté, co soud ve věci již rozhodl. Neměl tedy možnost se k věci vyjádřit. V návaznosti na tuto okolnost navrhovatelka v doplnění opravného prostředku ještě upozorňuje na zcela odlišný postup Nejvyššího správního soudu v řízení, které je napadeno tímto opravným prostředkem, a v řízení, kde rozhodoval o návrhu Komunistické strany Čech a Moravy na neplatnost voleb konaných 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 31 (Ústí nad Labem). Hlavní nesrovnalost spatřuje v tom, že zde prováděl Nejvyšší správní soud obsáhlé dokazování, zatímco v případě J. N. mu nedal ani příležitost se k návrhu na neplatnost volby vyjádřit.

III.

Řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení, které pro tento typ řízení definuje speciální ustanovení § 88 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

Za Senát Parlamentu České republiky se k návrhu vyjádřil jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka. Ve vyjádření stručně rekapituluje stav věci a obsah opravného prostředku, který směřuje proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, kterým bylo rozhodnuto, že volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve volebním obvodu č. 19 ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 jsou neplatné. Popisuje průběh jednání o ověření sporné volby do Senátu. Uvedl, že na ustavující schůzi v pátém funkčním období v rámci bodu „zpráva mandátového a imunitního výboru o výsledku zkoumání, zda byli jednotliví senátoři platně zvoleni“, vzal Senát na vědomí 54 hlasy všech přítomných senátorů usnesení mandátového a imunitního výboru č. 11 ze dne 14. 12. 2004 k této otázce. Tím plně respektoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Za Nejvyšší správní soud se vyjádřila předsedkyně jeho senátu JUDr. D. N. K procesní stránce uvedla, že návrh byl podán předčasně, a proto by měl být odmítnut podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřijatelný. Tento nedostatek podle jejího názoru nebyl odstraněn doplněním podání ze dne 20. prosince 2004, protože nejde o rozšíření odůvodnění původního návrhu, ale o zcela nový návrh, o kterém musí být rozhodnuto samostatně. Je však v kompetenci Ústavního soudu, jak bude v tomto bodě postupovat. To se projeвило i v jejím závěrečném návrhu, kde již na odmítnutí netrvá.

Dále objasnila důvody doručení návrhu na vyslovení neplatnosti voleb zvolenému senátorovi J. N. na adresu Senátu. Uvedla, že Nejvyšší správní soud vycházel z dřívější zkušenosti s doručováním v obdobných věcech, kdy se tento způsob ukázal jako efektivní. Z úřední činnosti mu bylo známo, že zvolení senátoři mají v objektech Senátu již od vyhlášení výsledků voleb svou kancelář. U ústního jednání Nejvyšší správní soud podotkl, že senátorský mandát se nabývá zvolením a je jen těžko představitelné, aby zvolený funkcionář začal vykonávat svoji funkci podstatně později. V každém případě však tato skutečnost sama o sobě nemůže být důvodem pro vyhovění opravnému prostředku, a to s ohledem na apelační povahu řízení před Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že protizákonně dovodil, že ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona se vztahuje nejen na volební plakáty, ale i na ostatní komunikační možnosti v držení obce. Jde o ústavně konformní interpretaci, vycházející z principu politické plurality, zakotvené v čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny, a respektující hierarchické uspořádání a vnitřní souladnost právního řádu, podle níž zákon toliko konkretizuje ústavní principy. Výklad tohoto zákonného ustanovení tak, jak jej podala navrhovatelka, označil za absurdní a protiústavní.

Ve svém vyjádření, které doplnil přednesem při jednání, klade hlavní důraz na neutralitu státu ve volbách, ačkoliv v odůvodnění svého rozhodnutí se touto otázkou vůbec nezabýval. Považuje za klíčové, že se jedná o veřejné prostředky financované z veřejných zdrojů, a v nich je nutno trvat na objektivitě zpravodajství a umožnění všem kandidujícím subjektům se vyjádřit. Jiný přístup by znamenal porušení ústavního principu politické neutrality státu (čl. 2 odst. 1 Listiny). Pokud jde o § 16 odst. 2 volebního zákona, považuje interpretaci tohoto ustanovení navrhovatelkou za nepřímé popření práva volebního soudu hodnotit korektnost voleb, což je v rozporu i s čl. 3.3 písm. d) Kodexu dobrých praktik při volbách, přijatého Benátskou komisí při Radě Evropy. Názor, že aplikace tohoto ustanovení jako důvodu neplatnosti volby může ohrožovat princip svobodné soutěže politických sil, považuje za nepatřičný. K tomuto závěru navrhovatelkou citované rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo (viz výše), jakož i další německé judikatury v této věci naopak považuje za potvrzení právních východisek, na nichž je založeno jeho rozhodnutí. Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo totiž ve svém rozhodnutí, a to i s odkazem na dřívější německou judikaturu v této věci, prohlásil za ústavně souladné, aby volební soud měl oprávnění prohlásit neplatnost voleb z důvodu „nesprávnosti v procesu voleb a trestného jednání nebo jednání poškozujícího dobré zvyky (mravy), které ovlivňují volební výsledek.“. Dále z německé judikatury vyplývá, že proces vytváření vůle lidu musí probíhat nezávisle na státu a z principu svobody voleb a z práva politických stran na rovnost šancí vyplývá zákaz ovlivňování volebního boje veřejnou prací vlády. V opačném případě je ohrožena platnost voleb.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, JUDr. N. uvedla, že v senátních volbách je nutno samostatně posuzovat obě kola voleb. Volební zákon rozlišuje mezi návrhem na neplatnost voleb a návrhem na neplatnost volby kandidáta. V daném případě byla posuzována neplatnost především prvního kola voleb a jejich možného dopadu na výsledky druhého kola. Neplatnost voleb nebyla tedy posuzována ve vztahu k osobě zvoleného kandidáta, ale k porušení volebního procesu způsobem, který mohl ovlivnit celkové výsledky voleb. Případné porušení volebního zákona Ing. A. Z. při jeho volební kampani na věc nemůže mít vůbec žádný vliv.

Konečně se v závěru vypořádává s námitkou odlišného postupu v této věci proti postupu ve věci návrhu KSČM na neplatnost voleb ve volebním obvodu č. 31 v Ústí nad Labem. V uvedeném řízení totiž bylo prověřováno tvrzené porušení volebních předpisů při vlastním volebním aktu, které nebylo možné prověřit jinak než výsledkem osob tomuto aktu přítomných. V takovém případě bylo proto namísto opuštění zásady nenařizování jednání podle § 90 odst. 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Závěrem navrhl, aby Ústavní soud opravný prostředek zamítl.

K věci se dále vyjádřil prostřednictvím svého zástupce vedlejší účastník J. N. Ztotožnil se s návrhem navrhovatelky a zdůraznil, že se nepodílel na publikaci tiskovin (Uhříněveského zpravodaje a Petrovického zpravodaje), které podle názoru Nejvyššího správního soudu mohly mít vliv na výsledek voleb. Odvolal se na názor vyslovený v nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98, že nelze nezohlednit míru porušení volebního zákona kandidátem, jehož volba byla prohlášena za neplatnou.

K opravnému prostředku se vyjádřil i Ing. A. Z., a to jednak sám a jednak prostřednictvím svého právního zástupce. Vzhledem k tomu, že okruh účastníků tohoto zvláštního řízení je v zákoně o Ústavním soudu taxativně vymezen (viz sub V.), nemohlo s ním být jako s účastníkem řízení jednáno.

IV.

Dokazování před Ústavním soudem

Ústavní soud provedl dokazování spisem Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 10/2004, jehož součástí jsou listinné důkazy, na které odkazuje usnesení tohoto soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24. Z listinných důkazů předložených při řízení před Nejvyšším správním soudem pak nad rámec zjištění uvedených pod bodem I. tohoto nálezu konstatoval obsah nedatovaného letáku s názvem „A. Z.: Proti pomluvám se musím bránit!“, kterým Ing. Z. reagoval na články říjnového čísla Uhříněveského zpravodaje, a letáku z 2. 10. 2004 s názvem „A. Z.: Bezohlednost útoků proti mně se stupňuje!“, kterým Ing. Z. reagoval na články speciálního čísla Petrovického zpravodaje.

Z usnesení mandátového a imunitního výboru Senátu z jedenácté schůze ze dne 14. 12. 2004 Ústavní soud zjistil, že nebyl ověřen mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby v tomto obvodu jsou neplatné. O tomto usnesení podal senátor J. H. zprávu na první schůzi Senátu 5. funkčního období konané 15. 12. 2004 a usnesením Senátu byla zpráva mandátového a imunitního výboru o výsledku ověření platnosti volby senátorů vzata na vědomí. Z přepisu stenografického záznamu jednání 1. schůze 5. funkčního období Senátu konaného 15. 12. 2004 bylo zjištěno, že pro uvedené usnesení hlasovalo všech 54 přítomných senátorů.

Z dopisních obálek předložených navrhovatelkou a z doručenek nacházejících se ve spise Nejvyššího správního soudu Ústavní soud zjistil, že výzva Nejvyššího správního soudu k vyjádření k návrhu na rozhodnutí o neplatnosti voleb do Senátu konaných ve volebním obvodu č. 19 ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a ve dnech 12. a 13. 11. 2004 byla J. N. doručována poštovní zásilkou zaslanou doporučeně do vlastních rukou na adresu „Senát Parlamentu, k rukám p. J. N., Valdštejské nám. 7/4, 118 01 Praha 1“. Tuto zásilku převzala pracovnice Kanceláře Senátu, paní S., dne 23. 11. 2004. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24 bylo doručováno J. N. poštovní zásilkou doporučeně na adresu „J. N., Senát Parlamentu, Valdštejské nám. 7/4, 118 01 Praha 1“. Zásilka byla pro nezastižení adresáta uložena dne 6. 12. 2004 a J. N. tuto zásilku převzal dne 9. 12. 2004.

Z č. 1 ročníku 1 ze září 2004 a z č. 2 ročníku 1 z listopadu 2004 periodika s názvem Kurýr jihovýchodní Prahy bylo zjištěno, že je vydala městská část Praha-Křeslice, oboje v nákladu 50 000 výtisků. Obě periodika se vždy na třech stranách ze čtyř zabývají v různých článcích jihovýchodním obchvatem Prahy. V č. 1 se jedná o úvodník Ing. A. Z. a jím podepsaný článek „Pozor: Projekt JVK pokračuje“, článek „O čem starostové C., N. a Š. mlčí?“, podepsaný „členové zastupitelstva městské části Praha-Křeslice“, článek „Jak vedení pražské radnice udržuje pražské starosty v poslušnosti“, podepsaný značkou -am-, článek „Jak probíhalo jednání pražského zastupitelstva o křižovatce“, podepsaný značkou v.k., článek „Co obětujeme za hypermarkety v Šeberově“, podepsaný J. P., a článek „Obchodní řetězce proti občanům“, podepsaný „občan Petrovic“. V č. 2 se jedná o úvodník Ing. A. Z., nepodepsané články „Studie rozvoje jihovýchodu Prahy“, „Informace o komunikaci v trase JVK“ a „Bürgermeister slibuje, co nesplní!“, článek „Ing. A. Z.: „Pokud budu senátorem, můj hlas za ochranu jihovýchodní Prahy bude mnohem víc slyšet“, podepsaný A. M., článek „Senátor se musí nebát“, podepsaný P. P., a článek „Zůstanou údolí Botiče a Pitkovického potoka veřejně přístupná?“, podepsaný „Členové zastupitelstva MČ Praha-Křeslice: Ing. F. P., CSc., V. K., K. Š., M. K., T. P., H. M.“, v němž se mimo jiné pojednává o koupi pozemků panem JUDr. Č., které jsou v majetku státu a na kterých má městská část Praha-Křeslice plánovat výsadbu lesa. V úvodu tohoto čísla je také zpráva o tom, že se č. 1 periodika podle informací redakce nedostalo ke všem čtenářům. Ve spodní části první strany je rovněž informace, že Zastupitelstvo městské části Praha-Křeslice schválilo vydávání Kurýru jihovýchodní Prahy za podmínky, že náklady budou hrazeny z darů nebo reklamy, přičemž v průběhu léta se sešly potřebné prostředky z účelového sponzorského daru.

Z listiny s názvem „Záznam z jednání starostů konaného dne 19. října 2004“ bylo zjištěno, že jednání uspořádal starosta městské části Praha-Petrovice doc. S. a byla na něm diskutována i otázka informování obyvatel o dálničním okruhu ze strany starosty městské části Praha-Křeslice Ing. Z. prostřednictvím prvního čísla periodika Kurýr jihovýchodní Prahy. Bylo dohodnuto, že na nákladech na vydání speciálního čísla periodika Petrovický zpravodaj, které mělo být odezvou na dlouhodobou kampaň vedenou starostou Z., se všechny zastoupené obce budou podílet dle počtu výtisků, které běžně vydávají ve svém obvodu. Záznam byl zapísán Ing. A. S., tajemnicí Úřadu městské části Praha-Petrovice, a jsou na něm tři nečitelné podpisy.

Dotazem na Ministerstvu kultury si Ústavní soud ověřil, že vydavatelem Uhříněveského zpravodaje je Místní úřad Praha 10-Uhříněves, vydavatelem Petrovického zpravodaje je městská část Praha-Petrovice a vydavatelem Kurýra jihovýchodní Prahy je městská část Praha-Křeslice.

Dále byly od Ministerstva vnitra vyžádány výsledky voleb do Senátu, které se konaly na území Prahy ve dnech 5. a 6. 11. 2004 a 12. a 13. 11. 2004, jakož i výsledky voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy a do zastupitelstev městských částí náležejících do volebního obvodu č. 19 pro volby do Senátu konané ve dnech 1. a 2. 11. 2002.

Z přílohy usnesení Státní volební komise ze dne 8. 11. 2004 č. 41 Ústavní soud zjistil, že ve dnech 5. a 6. 11. 2004 (tedy v prvním kole voleb) se na území Prahy konaly volby do Senátu v obvodech č. 19 – Praha 11, č. 22 – Praha 10 a č. 25 – Praha 6 s následujícími výsledky:

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
19	102.236	25.880	25.726

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
J. N.	ODS	10.201	39,65
Ing. P. J.	SNK sdružení nezávislých	3.689	14,33
Ing. A. Z.	KDU-ČSL	3.364	13,07
J. D.	KSČM	3.085	11,99
Mgr. D. K.	Cesta změny	3.011	11,70
MUDr. I. D., CSc.	ČSSD	2.131	8,28
Ing. P. H.	NEZÁVISLÍ	245	0,95

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
22	95.177	29.048	28.890

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
Ing. J. M., CSc.	ODS	10.068	38,84
J. Š.	Strana zelených	7.137	24,70
MUDr. M. A., CSc.	ČSSD	3.425	11,85
RSDr. K. H.	KSČM	2.864	9,91
MUDr. M. K.	Evropští demokraté	2.383	8,24
Prof. Ing. L. M., CSc.	KDU-ČSL	1.811	6,26
Bc. B. M.	ODA	538	1,86
J. B.	Balbínova poetická strana	429	1,48
Mgr. A. G.	NEZÁVISLÍ	191	0,66
Mgr. J. S.	České hnutí za národní jednotu	44	0,15

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
25	90.499	31.945	31.763

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
K. S.	US-DEU	10.547	33,20
Ing. M. K.	ODS	10.495	33,04
RNDr. V. E., CSc.	KSČM	4.691	14,76
Doc. J. K.	KDU-ČSL	3.455	10,87
Ing. J. T.	ČSSD	1.914	6,02
Z. R.	Strana zdravého rozumu	447	1,40
J. S.	NEZÁVISLÍ	214	0,67

Z přílohy usnesení Státní volební komise ze dne 15. 11. 2004 č. 42 Ústavní soud zjistil, že ve druhém kole voleb do Senátu konaných na území Prahy byly výsledky voleb následující.

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
19	102.149	19.003	18.907

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
J. N.	ODS	10.407	55,04
Ing. P. J.	SNK sdružení nezávislých	8.500	44,95

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
22	95.189	24.105	24.031

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
J. Š.	Strana zelených	13.296	55,32
Ing. J. M., CSc.	ODS	10.735	44,67

Volební obvod č.	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných úředních obálek	Počet platných hlasů
25	90.439	26.079	25.942

Kandidát	Přihlášen volební stranou	Hlasů	V %
K. S.	US-DEU	15.088	58,16
Ing. M. K.	ODS	10.854	41,83

Z přílohy k usnesení Státní volební komise ze dne 4. 11. 2002 č. 26 Ústavní soud zjistil, že při volbách do zastupitelstev obcí konaných dne 1. a 2. 11. 2002 byli výsledky voleb Zastupitelstva hlavního města Prahy následující:

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
70	984.932	346.723

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	35,54	30
Sdružení Evropští demokraté, nezávislí kandidáti	18,37	15
ČSSD	14,66	12
KSČM	10,83	8
US-DEU	5,64	2
Koalice SNK, SZ, SOS	5,03	2
KDU-ČSL	4,56	1

Ostatních 13 volebních stran nezískalo žádný mandát.

Výsledky voleb do zastupitelstev městských částí náležejících do volebního obvodu č. 19 pro volby do Senátu byly Ústavním soudem zjištěny následující.

Městská část Praha 11

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
45	65.505	22.155

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	28,72	15
Sdružení nezávislých	20,97	11
ČSSD	13,68	6
KSČM	12,95	6
Sdružení ED, NK	11,70	6
Sdružení nezávislých kandidátů-místní sdružení	2,46	1
US-DEU	5,08	0
KDU-ČSL	4,07	0

Další dvě volební strany nezískaly žádný mandát.

Městská část Praha-Benice

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
7	315	266

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	34,37	4
M. C. (nezávislý kandidát)	10,79	1
K. C. (nezávislý kandidát)	9,58	1
J. L. (nezávislý kandidát)	9,47	1

Dalších 5 nezávislých kandidátů nezískalo ani jeden mandát.

Městská část Praha-Dolní Měcholupy

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
9	943	553

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	65,14	7
ČSSD	13,42	1
KDU-ČSL	12,38	1

Další jedna volební strana nezískala žádný mandát.

Městská část Praha 15

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
25	22.659	7.275

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	43,08	11
Koalice SZ, SNK	18,12	5
ČSSD	17,51	5
KSČM	9,7	2
US-DEU	7,76	2
KDU-ČSL	3,83	0

Městská část Praha-Kolovraty

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
13	1.493	900

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	78,43	11
KSČM	17,63	2

Jeden nezávislý kandidát nezískal žádný mandát.

Městská část Praha-Královice

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
5	217	115

Sdružení nezávislých kandidátů v Praze-Královicích, které jako jediné zaregistrovalo kandidáty, získalo všechny mandáty.

Městská část Praha-Křeslice

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
7	279	188

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
Sdružení KDU-ČSL, NK	52,41	4
Sdružení nezávislých	22,41	2
Sdružení občanů Křeslic – sdružení NK	16,47	1

Další jedna volební strana a jeden nezávislý kandidát nezískali žádný mandát.

Městská část Praha-Nedvězí

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
9	196	123

Kandidovalo 7 nezávislých kandidátů, kteří byli všichni zvoleni.

Městská část Praha-Petrovice

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
15	4.664	1.973

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
Sdružení občanů Petrovic	19,24	3
OPTIM-EKO	18,91	3
ODS	16,29	3
Sdružení nezávislých	13,63	2
ČSSD	12,22	2
Občané pro Petrovice	7,92	1
KDU-ČSL a nez. obč. Petrovic	5,54	1

Další dvě volební strany nezískaly ani jeden mandát.

Městská část Praha 22-Uhřetěves

Počet volených členů zastupitelstva	Počet zapsaných voličů	Počet odevzdaných obálek
21	3.854	1.883

Volební strana	Odevzdané hlasy v %	Zastupitelů
ODS	70,02	15
ČSSD	17,56	4
Sdružení nezávislých	9,97	2

Další dvě volební strany nezískaly ani jeden mandát.

Návrh navrhovatelky na provedení listinných důkazů označených jako „přílohy A-D“ byl zamítnut pro nadbytečnost, neboť zčásti šlo pouze o tvrzení navrhovatele a zčásti nešlo o důkazy relevantní pro projednávanou věc.

V.

Posouzení podmínek pro řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může jednat a rozhodovat o oprávněném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čtvrtého oddílu druhé části zákona o Ústavním soudu. Současná hmotně-právní i procesněprávní úprava je nejasná, neboť není zcela jednoznačně určeno, proti čemu

má opravný prostředek směřovat. Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy a § 85 zákona o Ústavním soudu odpovídají právnímu stavu v době, kdy byly tyto právní předpisy přijímány. Podle tehdy platného § 47 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, vydával Nejvyšší soud České republiky na základě volební stížnosti usnesením pouze své stanovisko, které byl povinen zaslat České národní radě. Její mandátový a imunitní výbor podle § 40 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady, i na základě tohoto stanoviska zkoumal, zda jednotliví poslanci České národní rady byli platně zvoleni, a poté měla na jeho návrh podle čl. 113 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, platnost volby poslanců ověřit Česká národní rada. V této legislativní situaci bylo logické, že opravný prostředek měl směřovat proti rozhodnutí České národní rady (rozuměj příslušné komory zákonodárného sboru) o ověření volby jejího člena.

V současnosti platná právní úprava zásadním způsobem posílila roli soudního přezkumu platnosti voleb, který je nyní svěřen Nejvyššímu správnímu soudu. Nejde již o stanovisko obsažené v usnesení, nýbrž o usnesení, kterým je rozhodováno ve věci samé o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta (§ 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 1 téhož zákona). Mandátový a imunitní výbor příslušné komory Parlamentu má potom na základě zápisu Státní volební komise a případně i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o výsledku voleb rovněž povinnost zkoumat platnost zvolení. Ani jednacím řádu komor Parlamentu, jiný zákon či Ústava samotná v současnosti neřeší, kdo, jakým způsobem, v jakém rozsahu a za jakých okolností volbu poslance či senátora ověřuje. Tento stav vedl k praxi, kdy komory Parlamentu pouze berou na vědomí zprávu svých mandátových a imunitních výborů. Proto v tomto posuzovaném případě, obdobně jako v případě, který byl řešen Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 526/98, nerozhodoval Senát tak, že neověřuje volbu dotčeného senátora, ale pouze vzal na vědomí zprávu svého mandátového a imunitního výboru, v níž se konstatuje, že volba nemohla být ověřena s ohledem na rozhodnutí soudu. Přitom ověřování volby ryze formálně (tedy vzhledem k jazykovému vyjádření) neprovádí svým rozhodnutím ani Nejvyšší správní soud ani Státní volební komise či jiný orgán.

Pro srovnání v období předválečné Československé republiky bylo ověřování volby poslance a senátora příslušnou komorou definováno zcela jinak, než jak tomu bylo za doposud poslední legislativní úpravy. Tehdejší volební soud ověření definoval tak, že – „verifikace volby poslance jest povahou svojí osvědčením, že v osobě zvoleného splněny jsou podmínky volitelnosti jeho a že není důvodů, které by jej z volitelnosti vylučovaly“ (Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu. III. díl, Praha 1925, usn. č. 119, s. 52). Takový model by v současnosti odpovídal ověřování splnění podmínek ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy a § 57 volebního zákona. Obdobné pojetí ověřování příslušnou komorou Parlamentu naznačil i nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/1998. V takovém případě by se však jednalo o dvě různá a právně odlišná rozhodnutí a stejně tak by se lišila právní řízení, která jim předcházela. Zatímco v případě ověřování by se jednalo o veřejnoprávní osvědčení výsledku rozhodnutí lidu, popř. voličů daného volebního obvodu, které platí, pokud se neprokáže opak (je tak možné nové rozhodnutí na základě obnovy řízení), v případě rozhodnutí o platnosti volby Nejvyšším správním soudem jde o individuální právní akt, u kterého platí zásada rei iudicatae. V současné právní úpravě tyto pojmy nejsou dostatečně odlišeny, navíc je problematické a zcela zvláštní, že rozhodování v této otázce je svěřeno dokonce třem orgánům (nepočítaje závěry Státní volební komise o konečném výsledku voleb), ačkoli obvykle se uplatňuje rozhodování jedním orgánem (parlament nebo volební soud), popř. dvěma orgány (nejdříve však parlament, popř. jeho zvláštní orgán, který pouze ověřuje, a teprve poté soud).

Podle předmětného ustanovení zákona o Ústavním soudu může opravný prostředek podat poslanec, senátor, případně volební strana, za niž poslanec nebo senátor kandidoval, a to proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen, anebo ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, a to proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora. Nejde tedy o opravný prostředek jen proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu, ale též o opravný prostředek proti rozhodnutí, že poslanec nebo senátor nebyl platně zvolen. To lze dovodit i systematickým výkladem celého oddílu, neboť účastníkem řízení je podle § 88 odst. 1 zákona o Ústavním soudu i orgán, který o neplatnosti zvolení poslance či senátora rozhodl. Podle současné úpravy je oprávněn rozhodnutí o neplatnosti zvolení přijmout Nejvyšší správní soud. Z toho plyne, že opravný prostředek směřuje i proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Tento výklad lze ostatně vyvodit i z nálezu sp. zn. I. ÚS 526/98 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 13, nález č. 27, str. 203; uveřejněn pod č. 70/1999 Sb.], na jehož odůvodnění Ústavní soud odkazuje. Ústavní soud konečně uzavírá, že předmětnou problematiku je nutné vykládat tak, aby osoby oprávněné podat opravný prostředek nemohly v důsledku problematické zákonné úpravy doznat újmy.

Opravný prostředek byl podán Občanskou demokratickou stranou, která vedlejšího účastníka přihlásila k registraci, tedy subjektem, který je aktivně legitimován tento prostředek podat. Ústavnímu soudu byl doručen dne 13. 12. 2004. Nejasnost a nejednotnost současné právní úpravy se projevuje mimo jiné i v otázce včasnosti podání opravného prostředku, jak na to ve svém vyjádření poukázal i Nejvyšší správní soud. Je nejen otázkou, zda tato lhůta plyne až od usnesení příslušné komory Parlamentu nebo již od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v téže věci. Jde i o to, že okruh účastníků řízení před Nejvyšším správním soudem je odlišný od okruhu osob oprávněných podat opravný prostředek (jak o tom bude podrobněji pojednáno dále). Zatímco v řízení před Nejvyšším správním soudem jsou účastníky řízení navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena, osobami oprávněnými podat opravný prostředek jsou navrhovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem, ten, jehož volba byla napadena (jinak též poslanec, senátor), a konečně i volební strana, za niž kandidoval, jako je tomu v daném případě. Vzhledem k tomu, že volební strana není ani účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem ani členem příslušné komory Parlamentu, tak jí ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ani rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nemůže být, formálně vzato, nikdy řádně oznámeno. Ústavní soud tedy konstatuje, že i zde úprava zaostala za vývojem volebního zákonodárství a lze ji považovat za zbytečně složitou. Vzhledem ke shora naznačenému stanovisku o nutnosti vykládat nejasná zákonná ustanovení tak, aby osoby oprávněné podat opravný prostředek nemohly doznat v důsledku této nejasnosti újmy, lze uzavřít, že vzhledem k datu vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci (3. 12. 2004) je nutno desetidenní lhůtu považovat za uplynulou nejdříve na konci dne 13. 12. 2004. Ústavní soud proto konstatuje, že byl opravný prostředek podán včas a v žádném případě nelze považovat podání opravného prostředku za předčasný.

Pokud jde o rozsah přezkumu v rámci řízení o opravném prostředku, nebylo třeba tuto otázku řešit s ohledem na to, že opravný prostředek napadá všechny podstatné důvody usnesení Nejvyššího správního soudu (blíže sub II.).

Dále byl posouzen okruh účastníků a vedlejších účastníků řízení. Ten je pro tento druh řízení přesně vymezen v ustanoveních § 87 a 88 zákona o Ústavním soudu. Jde o speciální

ustanovení ve vztahu k obecnému ustanovení § 28 zákona o Ústavním soudu. Z těchto ustanovení vyplývá, že účastníkem řízení ani vedlejším účastníkem řízení vedeného podle § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu není ten, kdo podal návrh Nejvyššímu správnímu soudu na vyslovení neplatnosti voleb a jeho návrhu bylo vyhověno. Jeho účast v řízení nelze dovodit ani z čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť jím se zajišťuje ochrana individuálních práv. Předmětem řízení o opravném prostředku podle oddílu čtvrtého zákona je ochrana volebního práva obecně, především volebního výsledku, který legitimuje Parlament k výkonu jeho kompetencí ve složení, které odráží vůli voličů. Posláním úpravy této části volebního soudnictví proto není v první řadě poskytnutí ochrany subjektivním právům kandidátů a voličů, nýbrž ochrana volebního řízení či procesu jako celku, čemuž odpovídá vymezení okruhu subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu Nejvyššímu správnímu soudu (§ 90 odst. 1 s. ř. s.). Ochrana subjektivního práva v takovém řízení sice není vyloučena, je však jen reflexem hlavní funkce tohoto řízení. Posláním tohoto zvláštního řízení je ochrana volebního procesu a jeho výsledku, k ochraně subjektivních práv jsou určeny jiné procesní prostředky ochrany práv, jak je předvídá např. občanský zákoník, tiskový zákon, zákon o rozhlasovém a televizním vysílání, ale i volební předpisy v rámci tzv. námitkového řízení, vše za použití zásady *vigilantibus, non dormientibus iura subveniunt* [právo pomáhá bdělým, ne spícím (Codex Iustinianus 7, 40 1)]. Zákon v tomto směru je jednoznačný, a proto nevznikl prostor ani pro postup podle § 28 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Přesto bylo Ing. A. Z. umožněno nahlédnutí do spisu Ústavního soudu, a to v souladu s § 63 zákona o Ústavním soudu za použití § 44 odst. 2 občanského soudního řádu, neboť pro to byl na jeho straně shledán vážný důvod.

Podle § 15 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodují senáty Ústavního soudu ve věcech podle čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy, které nepatří do působnosti pléna. Působnost pléna je vymezena v § 11 odst. 2 zákona, přičemž písmeno k) [do 31. 3. 2004 písmeno j) – pozn. red.] tohoto ustanovení umožňuje, aby si plénum Ústavního soudu vyhradilo k rozhodování i další věci, než které jsou v § 11 odst. 2 zákona výslovně uvedeny. Tohoto zmocnění plénum Ústavního soudu využilo a svým usnesením ze dne 18. prosince 2003, uveřejněným pod č. 14/2004 Sb., mimo jiné stanovilo, že si vyhrazuje rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy. Protože návrh napadl Ústavnímu soudu v době platnosti tohoto usnesení, je o něm příslušné rozhodnout plénum Ústavního soudu.

Plénum Ústavního soudu proto konstatuje, že jsou splněny podmínky, za nichž může o návrhu jednat a rozhodnout. Pouze připomíná, že Ústavní soud je příslušný rozhodnout v rozsahu vymezeném Ústavou a zákonem o Ústavním soudu. Toto řízení proto nemůže nahrazovat řízení trestní, přestupkové, občanskoprávní či řízení ve věcech tiskového práva. Stejně tak tato řízení (např. řízení ve věcech ochrany osobnosti podle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů) nemohou sloužit jako procesní prostředek k napadení platnosti voleb.

VI.

Věcné posouzení

Jak již bylo uvedeno, základní funkcí řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora je zajištění řádného provedení voleb. Konkrétněji řečeno – volby mají být prováděny řádně či správně v pravidelných intervalech („genuine periodic elections...“, „d’élections périodiques, honnêtes...“ – čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, starší úprava hovořila o čistotě voleb) na základě princi-

pu obecného, rovného, přímého volebního práva tajným hlasováním při respektování svobodné volby občanů. To je základní měřítko mezinárodního standardu svobodných a demokratických voleb. Úkolem Ústavního soudu v tomto konkrétním případě není hodnotit, zda naše úprava volebního soudnictví odpovídá všem požadavkům ústavního pořádku (zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 5, čl. 6, čl. 18 odst. 2, čl. 19 odst. 2 a 3 a čl. 20 Ústavy, a dále čl. 2, čl. 17, čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny), popř. mezinárodním závazkům České republiky (zejména čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Podstatou tohoto řízení je zajistit dodržení těchto pravidel, přičemž podnět k uvedení kontrolních mechanismů může dát nejen ten, jehož volební právo v subjektivním smyslu bylo porušeno, nýbrž každý z dotčených subjektů (§ 90 odst. 1 s. ř. s.). Předmětem řízení z hlediska hmotného práva pak je posouzení, zda orgány kompetentní ověřit volby, popř. rozhodnout o jejich platnosti, postupovaly v mezích a podle pravidel, které jim stanoví příslušné ústavní a zákonné předpisy. Ústavní soud sice rozhoduje o opravném prostředku proti usnesení Nejvyššího správního soudu a Senátu, to však neznamená, že je vázán pouze mezemi § 87 odst. 3 až 5 volebního zákona. Nadále i v postavení konečné instance volebního soudnictví zůstává soudním orgánem ochrany ústavnosti, a základním měřítkem jeho rozhodování jsou proto výše uvedená ustanovení ústavního pořádku a zákona o Ústavním soudu.

Z hlediska Ústavního soudu podstata posuzované věci spočívá v zajištění ochrany základních ustanovení ústavního pořádku, ze kterých plyne zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci a mimo jiné se v této roli podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb. Tomu odpovídá i zákonná úprava volebního soudnictví a ověřování voleb. Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Tento názor se v průběhu 20. století prosadil prakticky všeobecně. Názor volební teorie a praxe z 19. století, podle kterého každá nezákonnost má za následek neplatnost voleb, pokud se neprokáže opak, byl již překonán. Není proto rozhodující, zda pro přezkum bude zvolen systém tří kroků, jak to po vzoru svého předválečného předchůdce činí Nejvyšší správní soud, nebo systém jednoho, dvou či čtyř kroků (porušení zákona – příčinná souvislost – závažnost porušení – vliv na složení parlamentu), a jaké metody přitom budou zvoleny. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Volební zákon možné volební vady zužuje na porušení ustanovení „tohoto zákona“ – v daném řízení se ústavností tohoto zúžení nebylo třeba zabývat. Tento proces je založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny (čl. 6 Ústavy), jak již v jiné souvislosti Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 28, nález č. 117, str. 25; vyhlášen pod č. 476/2002 Sb.). Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost, jak ji zakotvuje § 87 volebního zákona, je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z čl. 21 odst. 4 Listiny lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95

(Sbírka rozhodnutí, svazek 5, nález č. 3, str.17; vyhlášen pod č. 31/1996 Sb.), který zdůraznil právo kandidátů v případě zvolení tyto funkce bez překážek vykonávat]. Z toho třeba dovodit, že rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Předmětem řízení je proto neplatnost zvolení J. N., nikoli nezvolení Ing. A. Z. Ostatně i německá judikatura, na niž bylo účastníky řízení poukázáno, vychází z oprávnění soudu ke zrušení voleb pouze v případě prokázané příčinné souvislosti mezi zjištěnými volebními vadami a výsledky voleb.

To je základní ústavní východisko, kterým se Ústavní soud řídil při rozhodování této věci. V projednávaném případě bylo možno se omezit na ústavně konformní výklad § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona, který vedl Nejvyšší správní soud k vyslovení neplatnosti voleb v senátním volebním obvodu č. 19. Tato ustanovení znějí následovně:

„(1) Pro volební kampaň může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popřípadě kandidátů při volbách do Senátu.

(2) 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 kampaň je jedním z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb. Pokud jde o její vymezení, které se stalo v projednávané věci předmětem sporu, Ústavní soud předeseílá, že volební kampaň již není ve volebním zákoně výslovně vymezena z hlediska své délky a obsahu. To je podstatná charakteristika našeho volebního zákona na rozdíl od řady jiných států, kde je často otázka zejména prostředků agitace a volebních materiálů, nemluvě o kontrole a o omezení výdajů na volební kampaň, upravována velmi podrobně. Časové období pro vylepování plakátů je pouze pořádkovým opatřením, které upravuje poměry v tzv. horké fázi volební kampaně. Volební kampaň však lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby (z hlediska předmětu), popř. jsou již zaregistrovány kandidátky nebo kandidáti (z hlediska subjektu). To přirozeně neznamená, že voliče neovlivňuje množství dalších významných dlouhodobých faktorů z hlediska algoritmu – získávání informací pro volební rozhodnutí – uvědomování si vlastních zájmů – zaujetí stanoviska a vyhodnocení – rozhodnutí hlasovat pro určitou stranu nebo kandidáta. Jde o dlouhodobý proces utváření si volebních preferencí. Názor navrhovatelky, že volební kampaň představuje pouze posledních 16 dnů přede dnem volby, proto nelze akceptovat.

Naše volební předpisy již opustily definici volební kampaně jako určitého časového období, jak ji zavedl např. § 27 odst. 1 zákona č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady. Tím se vyhýbají problémům spojeným s obviňováním se volebních stran, že začaly volební kampaň předčasně, stejně jako mezím, které zde představuje svoboda projevu a právo na informace. S ohledem na odstranění moratorií pro volební agitaci již ani takové vymezení není třeba. Pokud jde o místní sdělovací prostředky, původně bylo jejich použití možné, po problematických zkušenostech bylo novelou zákona o volbách do České národní rady (záko-

nem č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb.) zakázáno používání místního rozhlasu k volební agitaci politických stran s výjimkou pouhého oznamování konání volebních shromáždění. Tuto úpravu převzal i zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, pak vypustil úpravu používání místního rozhlasu zcela. Stejně tak nereaguje na vývoj v této oblasti, kdy obce vydávají svoje zpravodaje, a kromě místního rozhlasu mají též svoje televizní vysílání, teletext a webové stránky.

VI. a

Podle § 16 odst. 1 může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to šestnáct dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popř. kandidátů při volbách do Senátu. Nejvyšší správní soud z tohoto ustanovení extenzivním výkladem dovodil, že jde pouze o „demonstrativní nástin obecně platného přístupu ke komunikačním možnostem, s nimiž disponuje obec“. Z toho podle jeho názoru vyplývá závěr, že princip rovnosti kandidujících subjektů musí být respektován při využití všech komunikačních prostředků v držení obce.

Ústavní soud se s takovým přístupem k interpretaci § 16 odst. 1 volebního zákona zcela neztotožňuje. Předně ze zákonného ustanovení nevyplývá, jakým opatřením má starosta dosáhnout rovného využívání vyhrazené plochy pro vylepování volebních plakátů subjekty voleb. V praxi půjde o to, že k těmto plochám musí mít zajištěný přístup každý z nich. Rovnost přístupu spočívá v rovné možnosti tyto plochy využívat, nikoliv ve skutečnosti, jak byly subjekty voleb využity. Proto z pouhé okolnosti, že některé vylepily na určené plochy méně plakátů než jiné nebo že dokonce některé nevylepily plakáty žádné, nelze bez dalšího dovodit, že nebyly zachovány rovné možnosti jejich využívání. Jednotlivé odstavce § 16 volebního zákona je třeba vykládat v celkovém kontextu. Proto nelze přehlédnout, že jsou zde přesně vymezeny podmínky, za nichž lze kromě prostor pro vylepování volebních plakátů použít pro volební kampaň veřejnoprávní média. Tiskoviny, jejichž vydavateli jsou obce, mají svojí povahou spíše blíže právě k veřejnoprávním médiím než k plochám pro vylepování volebních plakátů. Pokud by zákonodárce chtěl stanovit pravidla pro jejich používání v průběhu voleb, musel by tak učinit přímo v zákoně, jak tomu bylo na počátku 90. let.

Volební zákon představuje právní úpravu, která do praktické podoby provádí jedno ze základních politických práv, a sice právo volit a být volen, vyjádřené v čl. 21 Listiny. Podle čl. 21 odst. 3 poslední věty Listiny podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Pokud zákon nezakazuje použít pro volební kampaň periodika obcí, pak platí, že je lze pro volební kampaň použít při zachování rovnosti přístupu volebních stran. Výkladem zákona nelze rozšířit zákon tam, kde pro to není v zákoně opora, zejména tam, kde se nejedná o výkon vrchnostenských oprávnění obce jako veřejnoprávní korporace. Ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona je formulačně jednoznačné potud, že se týká pouze plochy pro vylepování volebních

plakátů. Smyslem tohoto ustanovení přitom není v první řadě pravidlo pro vedení volební kampaně, nýbrž zmocnění starosty v oblasti veřejného pořádku a preventivní ochrany majetku před „divokým“ vylepováním plakátů dlouho před vlastním hlasováním. Povinnost zajistit rovný přístup pak plyne již z výše uvedených ústavních principů. V daném případě přitom nešlo o to, zda měl Ing. Z. přístup do těchto médií, nýbrž zda publikace zmíněných materiálů znamenala porušení pravidel vedení volební kampaně, jak je stanoví § 16 odst. 2 volebního zákona. O respektování rovnosti přístupu volebních stran do médií, která jsou vydávána veřejnoprávní korporací, není z hlediska čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny sporu.

VI. b

Základním problémem v dané věci proto není porušení § 16 odst. 1 volebního zákona, které by bylo možno hypoteticky dovodit jen extenzivním výkladem, a to pouze v případě, že by nebyly volební strany k uvedeným sdělovacím prostředkům připuštěny. Jako základní předpoklad svého vyhovujícího výroku spatřuje Nejvyšší správní soud porušení zásady čestného a poctivého vedení volební kampaně, jak ji vymezuje § 16 odst. 2 volebního zákona. To bylo podle jeho názoru naplněno, když proti Ing. Z. byly publikovány zmíněné články a prohlášení. Nejvyšší správní soud spatřuje porušení principu rovnosti kandidujících subjektů ve skutečnosti, že ve dvou periodicích, jejichž vydavateli jsou obce, vyšly těsně před volbami dva články obsahující kritiku jednoho z kandidátů voleb, která je dle jeho názoru nekorektní a nefér. I kdyby platil závěr Nejvyššího správního soudu, se kterým Ústavní soud nesouhlasí, že tyto tiskoviny jsou totéž jako plocha určená starostou pro vylepování plakátů, nešlo by o porušení principu rovnosti tak, jak ji má na mysli ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona. Jde o právo rovného přístupu, nikoliv o povinnost všech subjektů voleb vylepit určitý, pro všechny stejný, počet plakátů. V tomto smyslu by proto bylo možné hovořit o nerovnosti jen tehdy, pokud by např. Ing. Z. zaslal oběma periodicím před jejich uzavěrkou svůj volební příspěvek, a ty by jej odmítly otisknout. Žádné takové zjištění však Nejvyšší správní soud neučinil.

Ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona je v podstatě výsledkem neochoty aktérů volební kampaně uzavírat předvolební dohody o pravidlech volebního boje s určením „rozhodčího“, který bude posuzovat, zda závazky z takové dohody jsou plněny právě „čestně a poctivě“. Právě k takovým pravidlům tento obrat směřuje, nelze mu podsouvat význam např. dobrých mravů podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Stejně tak sám volební zákonodárce nebyl ochoten zpracovat volební etický kodex, stejně jako čestná prohlášení o vedení volební kampaně, která musejí podepsat ti, kdo chtějí kandidovat. Bylo jeho věcí, že nově upravil povahu volebních orgánů. Mělo to však za důsledek, že již neexistuje takový volební orgán, který by alespoň dohlížel na dodržování právních předpisů o volbách a vyvozoval z toho pružně závěry ještě v době volební kampaně.

Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny.

Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno, je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jak správně dovodil Nejvyšší správní soud. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.

Není sporu o tom, že tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu. V pozici starosty musí kandidát dodržovat určitá pravidla, neboť v tomto postavení je úředníkem, a tudíž nemá obecně svobodu projevu jako obyčejní občané. Stručně řečeno, nemůže své pozice starosty využít pro svoji volební kampaň ani pro volební kampaň někoho jiného. Z předložených materiálů vyplývá, že agitace starostů proti Ing. A. Z., ať už přímá či nepřímá, nebyla v souladu s požadavky poctivého a čestného vedení volební kampaně (zejména zneužití anonymu), jak lze dovodit z § 16 odst. 2 volebního zákona. Přitom v člancích, které výlučně bral do úvahy Nejvyšší správní soud, nešlo o střet kandidátů na funkci senátora, nýbrž o spor starostů, kteří mají různý názor na investiční akce, které se dotýkají v různé míře jejich městských částí, a kteří využívají zranitelnější pozici oponenta k účinnějšímu útoku na jeho osobu. V době volební kampaně to nutno hodnotit jako pokus o ovlivňování výsledku voleb, i když Ústavní soud zjistil, že jinak jde o záležitost trvající delší dobu, a v daném případě šlo o reakci na vystoupení zastánce jiného řešení, který současně kandidoval do Senátu.

Jinou otázkou je pak vystupování starostů a jiných funkcionářů obecní samosprávy v takových prostředcích jako v tomto případě. Zde již nejde o otázku rovnosti šancí politických stran, za které byli zvoleni, nýbrž o otázku jejich vystupování jako veřejných činitelů zastupujících zájmy obce a jejích obyvatel, jak to vyplývá ze znění jejich slibu, kterým se zavazují na svou čest a svědomí, že svoji funkci budou vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města) a jejích (jeho) občanů, a řídit se Ústavou a zákony České republiky [srov. § 69 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. V takovém případě nelze tvrdit, že mohou vystupovat z titulu své funkce ve volební kampani ve prospěch určité strany a dovolávat se jako veřejní činitelé a úřední osoby (a nikoli jako fyzické osoby) svobody projevu podle čl. 17 Listiny. To však neznamená, že jako straniční funkcionáři nebo jako fyzické osoby nemohou ve volební kampani vystupovat nebo dokonce kandidovat, stejně tak jim ale nic nezakazuje, aby při tomto vystupování uváděli svou funkci. To, že starosta vystupuje v politickém nebo jiném sporu jako politik (nikoli jako úřední osoba), neznamená, že nebude moci uvést skutečnost, která je občanům obce obvykle notoricky známá. Absurdní by bylo upřít starostům a jiným veřejným činitelům a úředním osobám angažovat se ve volební kampani. I to by bylo porušením rovnosti šancí těchto funkcionářů jako kandidátů a jejich stran a narušením ústavního principu svobodné soutěže, která logicky vyžaduje možnost účasti soupeřících stran. Za odlišující kritérium proto lze považovat jen to, že starosta může jako úřední osoba a činitel obce z titulu své funkce používat prostředky, které jiný občan použít nemůže (rozpočtové prostředky, telefon, počítač, služební automobil, úřední deska obecního úřadu, projevy spjaté s jeho úřadem, tiskopisy s úřední hlavičkou obce nebo obecního úřadu, dodávající jeho vystupování punc oficiality atd., což může ovlivnit zejména starší voliče). Použití takových prostředků je ve volební kampani nepřipustné. Tuto otázku však Nejvyšší správní soud pominul.

V této souvislosti je také třeba zdůraznit, že německá judikatura, kterou v této souvislosti uváděl Nejvyšší správní soud, uvádí jako volební pochybení stav, kdy dochází k četným a masivním porušením zákazu užití veřejných prostředků ve volební kampani, respektive pokud orgány státu podstatnou měrou ovlivňují volby svých orgánů. Z toho lze vyvodit, že ke zrušení voleb může dojít pouze v důsledku zásadního a podstatného porušení neutrality státu v průběhu voleb. O takový případ však v posuzované věci nejde.

Stejně tak bylo řízení objektivně poznamenáno skutečností, že vedlejší účastník měl teprve v řízení před Ústavním soudem možnost poukázat na další okolnosti polemiky, která vznikla na základě prvního čísla Kurýra jihovýchodní Prahy, vydávaného městskou částí Praha-Křeslice. Tyto okolnosti sice staví články Uhříněveského zpravodaje a Petrovického zpravodaje do poněkud jiných souvislostí, než jak je pojal v odůvodnění rozhodnutí Nejvyšší správní soud, to však nemohlo nijak ovlivnit negativní hodnocení skutečnosti, že v jednom čísle bylo zneužito anonymního neověřeného textu. V tomto bodě se Ústavní soud ztotožňuje s hodnocením Nejvyššího správního soudu, liší se však v tom, jaké závěry z toho vyvodit ve smyslu zásad stanovených v § 87 volebního zákona.

Pokud jde o obsah volební kampaně, je si Ústavní soud vědom, že v jejím průběhu jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit.

Ústavní soud v této souvislosti považuje za instruktivní uvést nálezný Volebního soudu z 23. 4. 1926 (Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu. IV. díl, Praha 1928, č. 183, s. 58), ve kterém tento soud v podobné souvislosti uvedl, že požadovaným „vážným porušením svobody a čistoty voleb je ovšem i nepřipustná agitace, která se zvrhá v terror, jímž činí se fyzický a psychický nátlak na volné rozhodnutí voličů tou měrou, že ani tajnost volby není s to, aby svobodné rozhodnutí voličovo zabezpečila. Nepřestoupila-li však agitace těchto hranic, nelze v ní ...spatřovati porušení svobody a čistoty voleb, byť i vycházela od osob úředních.“. Ačkoli dnešní právní úprava a právní vědomí se výrazně posunulo, přesto charakterizuje potřebný veřejnoprávní způsob nazírání na řešenou otázku, jak ji Nejvyššímu správnímu soudu předestřel Ing. A. Z. a která je ve své podstatě více problémem občansko-právním. Chybějící účinná ochrana v tomto směru povede vždy ke snaze řešit takové spory cestou volebních stížností. Ochrana osobnostních práv však v tomto řízení může plnit jen pomocnou úlohu z hlediska zajištění a dodržování pravidel řádného průběhu volební kampaně.

Proto dospěl Ústavní soud k závěru, že nebyla prokázána ani objektivní ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem uvedených tiskovin a jejich rozšířením mezi voliči a zvolením J. N. Nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se zabýval pouze otázkou, zda Ing. Z. mohl postoupit do 2. kola senátních voleb. Z hlediska výše uvedené domněnky platnosti výsledku voleb však nebylo prokázáno naplnění skutkové podstaty základního hmotněprávního ustanovení našeho volebního soudnictví, tj., zda ve smyslu § 87 odst. 4 volebního zákona byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Nelze sice požadovat, jak se toho domáhá navrhovatelka, a z tohoto hmotněprávního ustanovení to jasně plyne, aby porušení mělo skutečně vliv na výsledky voleb. Nejvyšší správní soud se totiž nezabýval otázkou, kterou považuje Ústavní soud za podstatnou z hlediska naplnění § 87 odst. 4 volebního zákona, totiž zda lze s dostatečně velkou mírou pravděpodobnosti tvrdit, že ve 2. kole voleb by nebyl v důsledku hypotetického postoupení Ing. Z. do 2. kola zvolen senátorem J. N. Tuto otázku však Nejvyšší správní soud zcela pominul, ačkoli bez odpovědi na ni nelze dospět k závěru, že byly ovlivněny výsledky voleb, jak to k jejich porušení požaduje právě § 87 odst. 4 volebního zákona. Místo toho se soustředil toliko na hodnocení výsledků hlasování v I. kole voleb ve vztahu ke kandidátům Ing. A. Z. a Ing. P. J. Porušení § 16 odst. 2 volebního zákona však samo o sobě bez dalších důkazů nemůže vést ani k závěru, že by mohl Ing. A. Z. do 2. kola postoupit.

Důvodem pro vyslovení neplatnosti volby mohl být navíc závěr, kterému lépe odpovídá § 87 odst. 5 volebního zákona, totiž že v takovém případě by J. N. s velkou mírou pravděpodobnosti nebyl zvolen senátorem. To však z výše uvedených údajů o výsledcích 1. a 2. kola voleb, z účasti v těchto volbách, z podpory strany, za kterou Ing. Z. kandidoval v daném obvodu, nelze nikterak dovodit. Zde je třeba odkázat na volební výsledky, jak jsou uvedeny sub IV. Stačí zde jen proti úvaze o jiném možném výsledku uvést, že ve všech třech pražských senátních volbách získali kandidáti ODS prakticky shodný počet hlasů v 1. i 2. kole voleb. Přitom ve 2. kole voleb klesla shodným poměrem hlasů i účast voličů, což je jev typický obecně, nejen pro Prahu. Nelze proto ani hypoteticky činit závěr, že by při dané účasti v 19. volebním obvodu z 18.907 odevzdaných hlasů nezískal J. N. právě oněch 10.407 hlasů jako ve skutečnosti. Není zde rovněž žádný pravděpodobný důvod, který by umožňoval tvrdit, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by přišlo cca 21 tisíc voličů a mimo oněch 10.407 voličů by všichni hlasovali pro Ing. A. Z. V podstatě by musel tento kandidát získat všechny hlasy všech voličů, kteří byli ochotni přijít hlasovat v 1. kole pro jeho soupeře za Sdružení nezávislých kandidátů, za KSČM, za Cestu změny a za ČSSD. Rovněž tak hlasování voličů na území Prahy a sousedících městských částí ve volbách v roce 2002 neumožňuje učinit jiný závěr s větší mírou pravděpodobnosti. Při volbách v MČ Praha-Křeslice sice KDU-ČSL získala 52 % hlasů, avšak při účasti 188 voličů (tj. 67% účast oproti 25% účasti v senátním 1. kole). Stejně tak by bylo možno spekulovat, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by mohla být volební účast z hlediska jeho stranického vyprofilování ve srovnání s kandidátem za Sdružení nezávislých kandidátů ještě nižší, a tím šance na změnu volebního výsledku taktéž ještě nižší. Z uvedených údajů proto nevyplývá žádný logicky nebo statisticky doložitelný závěr o tom, že by se na výsledku voleb ve 2. kole při použití principu absolutní většiny něco mohlo s velkou mírou pravděpodobnosti změnit a že by J. N. nebyl zvolen senátorem. Domněnka platnosti volebního rozhodnutí voličů proto nebyla zpochybněna takovým způsobem, aby se mohl Ústavní soud ztotožnit se závěry Nejvyššího správního soudu, co se platnosti volby J. N. týče.

Pokud náš volební zákonodárce nebude s to rozlišit zvláštnosti přezkumu voleb v případech jejich platnosti v případě celé Poslanecké sněmovny nebo třetiny senátorů v případě voleb v jednom volebním kraji nebo jednom senátním volebním obvodu (srov. z hlediska jazykového výkladu „výsledky“ a „výsledek“ voleb), budou takové výkladové problémy vznikat i nadále. Účelem voleb ve volebním obvodu č. 19 bylo nepochybně zvolit senátora, nikoli postoupit do 2. kola voleb. Výsledkem těchto voleb proto může být jediné zvolení senátora. Proto se jeví v takovém případě aplikace § 87 odst. 5 jako přiléhavější, i když nedostatky formulace a východisek tohoto ustanovení nemůže napravit. Nejvyšší správní soud si přitom sám vytýčil jako kroky hodnocení předpoklad, že za druhé je vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a za třetí zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Ve skutečnosti se však prakticky věnoval pouze splnění předpokladu sub 1, tj. porušení volebního zákona v obou tiskovinách, zatímco otázku výrazného zpochybnění volby J. N. v této souvislosti vlastně zcela pominul a věnoval se jen úvaze o možnosti vlivu dvou problematických tiskovin na možný postup Ing. A. Z. do 2. kola.

V tomto směru bez ohledu na okolnosti doručování návrhu na zahájení řízení před Nejvyšším správním soudem nelze přehlížet, že jeho závěry jsou nutně poznamenány skutečností, že dotčený zvolený kandidát, ať již zaviněně či nikoli, nemohl svou argumentaci tomuto soudu předestřít. Nelze však vytýkat Nejvyššímu správnímu soudu, že zrušil volby jako celek (ovšem pouze v jednom volebním obvodu). Jinou možnost mu volební zákon nedává. Tento nedostatek je sice v rozporu s principem proporcionality zásahu veřejné moci, prvoplánovým předmětem tohoto druhu řízení však stejně jako ochrana subjektivního práva není ani přezkum ústavnosti volebního zákona.

Ve světle výše uvedeného již nebylo třeba se podrobněji zabývat otázkou námitky navrhovatelky ohledně nesprávnosti a nelogičnosti závěrů Nejvyššího správního soudu ohledně tzv. intenzity protizákonnosti. Nicméně se Ústavní soud nemohl ztotožnit s jejím názorem, že úvaha Nejvyššího správního soudu je v tomto bodě zcela nesprávná a nelogická, i když jistě nejde o intenzitu nezákonnosti (zákon buď porušen je nebo není), ale jde o závažnost vlivu této nezákonnosti na složení zastupitelského sboru. Je přirozené, že z hlediska volebního rozhodnutí voliče jsou závažnější ta porušení pravidel volební kampaně, která se udála v době tohoto rozhodování, což je u nerozhodnutých voličů právě v posledních dnech volební kampaně. Tento závěr Nejvyššího správního soudu plyne z dlouholeté ustálené judikatury ve volebních věcech u nás (v dobách svobodných voleb) a v rovněž tak v cizině. Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu (§ 177 trestního zákona, § 16 odst. 5 a 7 volebního zákona) na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje. Jiná situace by nastala, kdyby šlo o zjevně nekalý způsob vedení volební kampaně v rozporu s požadavkem řádného provedení voleb a volební soutěže, což by mohlo mít s velkou mírou pravděpodobnosti za následek opačný výsledek voleb, než jaký se předpokládal například podle korektně prováděných předvolebních průzkumů. Muselo by se prokázat, že s vysokou pravděpodobností by bez uvedených publikací mohl být výsledek senátních voleb v daném obvodu jiný, což výše uvedené závěry neprokazují.

Ústavní soud si je vědom složitosti projednávané věci a zejména závažných nedostatků a mezer právní úpravy na tomto úseku. Očekává proto, že zákonodárce zváží na základě získaných poznatků otázky jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravy přezkumu platnosti voleb a jejich ověřování, aby nevyvolávala zbytečné problémy a byla vnitřně souladná (srov. rozbor v práci Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C. H. Beck, Praha 2001, s. 405 – 411). Rovněž tak je třeba zvážit 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. To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkvící v podmínkách úpravy odpovídající „volbám“ z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.

Ústavní soud z důvodů výše uvedených proto dospěl k závěru, že vedlejší účastník tohoto řízení J. N. byl ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 5. a 6. listopadu 2004 a ve dnech 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, platně zvolen senátorem.

Podle § 91 odst. 3 zákona o Ústavním soudu proto pozbývají platnosti všechna rozhodnutí jiných orgánů, která tomuto nálezu odporují, tzn. především:

- a) usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004 č. j. Vol 10/2004-24,
- b) usnesení mandátového a imunitního výboru Senátu Parlamentu České republiky č. 11 ze dne 14. 12. 2004, jímž se konstatuje, že tento výbor nemohl ověřit mandát za volební obvod č. 19, Praha 11, s ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozhodl svým usnesením č. j. Vol 10/2004-24, že volby do tohoto obvodu jsou neplatné,
- c) usnesení Senátu Parlamentu České republiky č. 2 z 1. schůze dne 15. 12. 2004, jímž Senát „bere na vědomí“ bod II. zprávy mandátového a imunitního výboru o výsledku ověření platnosti volby senátorem,
- d) rozhodnutí prezidenta republiky č. 653/2004 Sb., o vyhlášení opakovaných voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci JUDr. František Duchoň, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Miloslav Výborný a JUDr. Eliška Wagnerová.

UPOZORNĚNÍ ODBĚRATELŮM

Tato částka je rozesílána přednostně před částkou 49/2005 Sb.

Redakce



ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2005 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, 516 205 207, 519 205 207, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 174, 519 305 174, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavján Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 432 244; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Týcho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** TYPOS, a. s. Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), SEVT a. s., Slezská 126/6; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 7:** Donáška tisku, V Hájích 6; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9, Jana Honková – YAHOO – i – centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplíce:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. číslech 516 205 207, 519 305 207. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.