

Vyvěšeno: 11.11.2010

Svěšeno: 13.12.2010

U S N E S E N Í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Tichého a soudců Mgr. Dany Černovské a JUDr. Miroslavy Hrehorové ve věci navrhovatelů: **1. Strana zelených** se sídlem Praha 5-Smíchov, Stroupežnického 30, **2. SNK Evroptí demokraté** se sídlem Praha 2, Malá Štěpánská 7, **3. Věci veřejné** se sídlem Praha 4-Michle, Ohradní 1087, **4. P. K.**, bytem P., **5. O. M.**, bytem P., **6. J. W.**, bytem P., **7. Mgr. P. D.**, bytem P., **7. Mgr. P. K.**, bytem P., **9. D. Š.**, bytem P., **10. M. U. – H.**, bytem P., **11. doc. PhDr. V. J.**, CSc., bytem P., všichni zast. Mgr. M. Š., advokátem se sídlem T., proti odpůrci: **Magistrát hl.m.Prahy** se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, zast. JUDr. R. F., advokátem se sídlem P., o neplatnost voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15.-16.10.2010,

t a k t o :

I. Návrh na neplatnost voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15.-16.10.2010 **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se domáhali prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15.-16.10.2010, z důvodu, že přestože tyto politické strany a jejich kandidáti získali přes pět procent platných hlasů, nezískali žádný mandát do Zastupitelstva hl.m.Prahy, což bylo způsobeno účelovým rozdělením volebního obvodu hl.m.Prahy na sedm menších volebních obvodů, a omezilo tak proporcionalitu volebního systému, znevýhodnilo menší volební strany a zároveň fakticky zvýšilo zákonem stanovenou pětiprocentní hranici pro získání mandátu. Navrhovatelé měli proto vážné pochybnosti o ústavnosti samotné konstrukce rozdělení obce do více volebních obvodů většinou zastupitelstva před koncem svého volebního období a z toho vyplývající determinaci podmínek pro vznik nového zastupitelstva. To vedlo ke snahám o narušení svobodné soutěže politických stran a dotčení článku 22 Listiny základních práv a svobod.

V případě, že by samotné rozdělení obce na více volebních obvodů obstálo v testu ústavnosti, pak konkrétní způsob rozdělení volebního obvodu hl.m.Prahy ve volbách do zastupitelstva konaných ve dnech 15.-16.10.2010 narušil základní ústavně zaručené principy volebního práva České republiky, rovnost aktivního i pasivního volebního práva jednotlivých navrhovatelů, všech dalších voličů a kandidátů v hlavním městě Praze a reálně ovlivnil výsledky voleb. Tím se toto rozdělení octlo v přímém rozporu s článkem 2 odst. 1 Ústavy

České republiky, s článkem 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a ust. § 2 zákona č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí. Navrhovatelé poukázali, že Zastupitelstvo hl.m.Prahy rozhodlo usnesením č. 39/17 z 17.6.2010 o rozdělení volebního obvodu hl.m. Prahy do sedmi menších volebních obvodů s tím, že na každý z těchto obvodů připadne devět mandátů, přestože dle dosavadního stavu bylo do Zastupitelstva hl.m.Prahy voleno 70 zástupců v jednom volebním obvodě.

Při volbách ve dnech 15.-16.10.2010 Strana zelených, jakožto první navrhovatel v koalici s druhým navrhovatelem SNK – Evropskými demokraty, získala 5,90 % všech platných hlasů voličů a třetí navrhovatel Věci veřejné získal 5,66 % všech platných hlasů, přesto ani jedna z těchto politických stran nezískala žádný mandát v Zastupitelstvu hl.m.Prahy. Navrhovatelé odkazovali především na článek 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech publikovaný pod č. 120/1976 Sb., dle kterého má každý občan právo a možnost bez jakýchkoli rozdílů a bez neodůvodněných omezení volit a být volen v pravidelných volbách, které se budou konat na zásadě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování. Navrhovatelé poukazovali na článek 102 odst. 1 Ústavy České republiky a na článek 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle kterých je volební právo všeobecné, rovné a vykonává se tajným hlasováním, kdy podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon, a zároveň na § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. uvozujícího Listinu základních práv a svobod, dle kterého musí být výklad a používání jiných zákonů v souladu s touto Listinou, a na článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Volby do zastupitelstev obcí se dle §2 zákona 491/2001 Sb. konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení.

Dle § 60 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů může každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakožto i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do příslušného zastupitelstva, podat návrh na neplatnost voleb u soudu. Toto ustanovení stanoví aktivní legitimaci jak politických stran, neboť se jedná o volební strany, jejichž kandidátní listiny byly zaregistrovány pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy konané ve dnech 15.-16.10.2010, tak fyzických osob v návrhu uvedených, které byly zapsány v seznamu oprávněných voličů pro tyto volby, přičemž pasivní legitimace odpůrce Magistrátu hl.m.Prahy je dána ust. § 90 odst. 2 s.ř.s.

Navrhovatelé poukazovali na základní principy politické soutěže obsažené v článku 1 odst. 1 a v článku 5 Ústavy České republiky, dle kterých se volná soutěž politických stran musí odehrávat v ústavně vymezeném prostoru, který zaručuje Ústava a Listina základních práv a svobod, a které konkretizuje běžné zákonodárství. Ústavní maxima jednoznačně nadřazují v ústavní rovině hodnotu volné soutěže politických sil nad jiné více či méně akceptovatelné a běžnými zákony upravené hodnoty. Prostor volné soutěže politických stran je ústavně vymezen zejména institutem voleb a charakterem aktivního i pasivního volebního práva občanů. Mezi konstantní principy voleb v demokratickém právním státě patří zejména princip tajného hlasování a princip všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Princip rovnosti je jedním ze základních volebních principů a stanoví rovnost a přímost volebního práva, tajnost hlasování a svobodu voleb. Lze tedy usuzovat, že tyto konstantní principy tvoří součást podstatných a nezměnitelných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu článku 9 odst. 2 Ústavy České republiky.

Navrhovatelé měli za to, že volbami do Zastupitelstva hl.m.Prahy konanými ve dnech 15.-16.10.2010 byl porušen princip rovnosti jejich aktivního i pasivního volebního práva, zakotveného v ust. § 2 zákona č. 491/2001 Sb., a toto porušení vedlo v příčinné souvislosti k významnému ovlivnění výsledků voleb a též k dotčení zákonného principu poměrného zastoupení. Rovnost volebního práva představuje zásadu, že každému voliči patří stejný počet hlasů a každý hlas má v zásadě stejnou váhu, přičemž umožňuje rovné zastoupení občanů v jednotlivých volebních obvodech jejich volenými zástupci v zastupitelském sboru, což znamená též, že na jeden mandát připadá přibližně stejný počet hlasů, a tak je zaručena rovnost podmínek, za nichž mohou různí kandidáti získat mandát. Lze připustit, že matematicky vyjádřené „zcela rovné“ volební právo může narušit volební účast, volební geometrie, a zejména pak princip nerozdělitelnosti mandátů, který nutí zaokrouhlovat získané hlasy v rámci přepočtu hlasů na mandáty. Tyto nezbytné zásahy však musí být prováděny jako výjimka z pravidla, jen pouze z nezbytných, ospravedlnitelných a racionálních důvodů při důsledném dodržování ústavního imperativu minimalizace zásahů do základních práv vyplývajících z článku 4 Listiny základních práv a svobod. Z toho navrhovatelé vyvozovali, že pokud Zastupitelstvo hl.m.Prahy chtělo dle ust. § 27 odst. 1 věta druhá zákona č. 491/2001 Sb. rozdělit území hlavního města Prahy na více volebních obvodů, muselo přitom při rozdělení území respektovat v mezích možností další parametry platného volebního práva České republiky a princip norem vyšší právní síly.

Pokud tedy Zastupitelstvo hl.m.Prahy hodlalo rozdělit území hl.m.Prahy do více volebních obvodů, mělo je dělit buď tak, aby byl počet voličů v jednotlivých volebních obvodech zhruba stejný, nebo tak, aby počet rozdělovaných mandátů v jednotlivých volebních obvodech odpovídal rozdílnému počtu voličů, neboť dle ust. § 27 odst. 1 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb. je možno při volbách do zastupitelstva obce rozdělit v každém volebním obvodě nejméně 9 mandátů, což má však představovat zákonný základ pro volební obvod s nejmenším počtem oprávněných voličů. Ve volebním obvodě, který má o tolik více voličů, než kolik činí počet voličů na jeden mandát v nejmenším volebním obvodě, musí být proto rozděleno právě o tolik více mandátů. Těmito principy se však Zastupitelstvo hl.m.Prahy neřídilo a usnesením č. 39/17 ze dne 17.6.2010 stanovilo na každý volební obvod 9 mandátů, přičemž rozdíl mezi největším, III. volebním obvodem a nejmenším, II. volebním obvodem činil 21.112 oprávněných voličů. Podle tohoto nejmenšího volebního obvodu pak mělo zastupitelstvo vypočítat počet oprávněných voličů připadajících na získání jednoho mandátu a vyvodit z toho, že v největším, III. volebním obvodu mělo být rozděleno 11 mandátů, ve volebních obvodech IV. – VII. po 10 volebních mandátech, přičemž 9 mandátů by zůstalo pouze na I. a II. volebním obvodu, neboť jinak nelze hovořit o rovnosti aktivního a pasivního volebního práva. Navrhovatel připustil sice, že ve vícemandátových volebních obvodech nelze nikdy dosáhnout rovnosti, což však má za následek porušení principu všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Dále poukázal, že ve III. volebním obvodě získala M. R. kandidující za Věci veřejné 6.054 hlasů, naproti M. S. kandidující za jinou politickou stranu 4.835 hlasů. Přesto mandát do zastupitelstva získala M. S., nikoli M. R. Navrhovatelé uvedené požadavky při rozdělování hl.m.Prahy na více volebních obvodů nejsou otázkou pouhé vhodnosti toho či onoho rozdělení, ale dodržením rovnosti aktivního a pasivního volebního práva, jehož porušením došlo k porušení principu legitimního očekávání a přiměřenosti. Proto bylo povinností Zastupitelstva hl.m. Prahy při stanovení jak počtu volebních obvodů, tak počtu členů zastupitelstva, vybrat a realizovat způsob ústavně konformní, který by odpovídal legitimnímu očekávání voličů s aktivním volebním právem s tím, že jejich hlas se poměrně promítne do složení zastupitelstva, což se však nestalo, přestože dle názoru navrhovatelů se tak stát mělo. Navrhovatelé se domnívali, že skutečným účelem rozdělení hl.m.Prahy na více volebních obvodů neměly být žádné údajné výhody pro občany, ale skrytý zájem většiny

zastupitelstva z minulého funkčního období znevýhodnit menší konkurenty v blížících se volbách, a tím narušit svobodu politické soutěže. Tuto domněnku dokládá i skutečnost, že pro založení tak významných nerovností aktivního i pasivního volebního práva v jednotlivých volebních obvodech nebyl vůbec žádný rozumný důvod s výjimkou ryze účelové snahy stanovit počet rozdělovaných mandátů, čímž se dosáhlo největšího efektu v omezení poměrnosti volebního systému v neprospěch menších volebních stran. Dokonce ani samotné Zastupitelstvo hl.m.Prahy, které rozhodlo o počtu mandátů a rozdělení hl.m.Prahy na více volebních obvodů, nebylo schopno uvést žádný legitimní důvod, proč k rozdělení muselo dojít právě tímto způsobem. I když ust. § 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. umožňuje rozdělit obce do více volebních obvodů, toto rozdělení nemůže vést k libovůli, zvláště pokud by tento způsob rozdělení porušil jiné právem stanovené parametry volné soutěže a jiná právem chráněná práva osob. Opačný výklad tohoto ustanovení by připouštěl dotčení jiných chráněných hodnot, např. principu rovnosti aktivního a pasivního volebního práva, což by se přičilo principům demokratického právního státu, zákazu libovůle a zneužití práva. Rozdělením území hl.m.Prahy na sedm volebních obvodů došlo k narušení principu poměrného zastoupení, který sice nepatří, na rozdíl od principu rovnosti aktivního a pasivního volebního práva, ke konstantním principům voleb v demokratickém právním státě, neboť článek 18 Ústavy ČR stanoví pro různé typy voleb různé principy zastoupení. Navrhovatelé dále namítali konkrétní pochybení ve volebním obvodu č. VII. ve volebních okrscích č. 986, 988, 996 a 1005, kde zřejmě došlo k chybám při sčítání hlasů, neboť kandidát politické strany Věci veřejné J. Š. st. nezískal ani jeden hlas, zatímco ostatní kandidáti na kandidátní listině politické strany Věci veřejné získali počet hlasů v jednom případě přes 10, v ostatních případech přes 20 hlasů. Je proto vysoce pravděpodobné, že kandidátu politické strany Věci veřejné J. Š. ml., který z kandidátky do Zastupitelstva Městské části Praha 11 odstoupil, byly započteny hlasy, které měly být jinak započítány J. Š. st., který byl na kandidátce politické strany Věci veřejné jako č. 7.

Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu, kdy odmítl tvrzení navrhovatelů o účelnosti rozhodnutí Zastupitelstva hl.m.Prahy o rozdělení hl.m.Prahy na sedm volebních obvodů se záměrem poškodit méně úspěšné politické strany. Poukazoval, že každé volby co do výsledků jsou originální a nedá se předem predikovat jejich výsledek. Z toho důvodu odmítal interpretaci navrhovatelů, podle které lze ve vytvoření sedmi volebních obvodů na území hl.m.Prahy pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy spatřovat omezení proporcionality volebního systému, resp. porušení volebního zákona. Přijetím usnesení Zastupitelstvem hl.m.Prahy č. 39/17 ze dne 17.6.2010, kterým bylo vytvořeno sedm volebních obvodů, nedošlo k narušení základních ústavně zaručených principů volebního práva v České republice, a tedy k narušení rovnosti jak aktivního, tak i pasivního volebního práva. Odpůrce uvedl, že usnesením Zastupitelstva hl.m.Prahy č. 39/17 ze dne 17.6.2010 bylo rozhodnuto pro volební období 2010-2014 jak o celkovém počtu 63 členů zastupitelstva, tak o vytvoření na území hl.m.Prahy pro volby 7 volebních obvodů s tím, že v každém volebním obvodě voleno 9 zastupitelů. Zastupitelstvo hl. m. Prahy postupovalo v souladu s ust. § 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., když ve stanovené lhůtě delší než 85 dnů před dnem konání voleb vytvořilo více volebních obvodů, přičemž současně respektovalo podmínky stanovené § 27 odst. 1 písm. c), a odst. 2 téhož zákona tak, aby každý volební obvod byl součástí jednoho volebního obvodu. Pokud navrhovatelé vytýkali účelové rozdělení území hl.m.Prahy ve prospěch dominantních politických stran, není tomu tak, neboť návrh, který předložila Rada hl.m.Prahy Zastupitelstvu hl.m.Prahy byl veden snahou o zapracování zkušenosti z voleb do Zastupitelstva hl.m.Prahy v roce 2006 se záměrem zvýšit transparentnost voleb, zvýšit šance na volební úspěch lokálním uskupením, které se zabývají konkrétní problematikou významnou pro jednotlivé volební obvody, snahou o reflektování zkušenosti z voleb do

Poslanecké sněmovny v roce 2010 a vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty v daném obvodu. Zároveň šlo o to vytvořit prostředí, ve kterém se budou členové Zastupitelstva hl.m.Prahy zvolení v jednotlivých volebních obvodech více zaměřovat na problémy a potřeby konkrétních územních celků, snazší kontrolu jejich práce a v neposlední řadě ekonomické důvody. Odpůrce se zabýval historickým vývojem počtu obvodů pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy v období od roku 1994 – 2006 a konstatoval, že ve volebním období v letech 1994-1998 do Zastupitelstva hl.m.Prahy byl vytvořen jeden volební obvod, v následujícím volebním období 1998-2002 10 volebních obvodů, pro volební období 2002-2006 pět volebních obvodů, a ve volebním období 2006-2010 opětovně jeden volební obvod. Návrh na rozdělení území hl.m.Prahy na více volebních obvodů tedy vychází z historického vývoje počtu obvodů z předcházejících voleb do Zastupitelstva hl.m.Prahy v období od roku 1994 do roku 2006. Rozdělení území hl. m. Prahy na volební obvody bylo předloženo radou ke schválení zastupitelstvu až poté, co rada k tomuto postupu obdržela souhlasné stanovisko Ministerstva vnitra jako ústředního orgánu státní správy dne 20.1.2010 č.j. MV 2937-2/VS-2010. Rozdělení hl.m.Prahy na jediný volební obvod se 70 mandáty bylo použito právě jen pro volební období 2006-2010, v předcházejících dvou volebních obdobích tomu bylo jinak. Odpůrce poukázal, že část navrhovatelů jmenovitě navrhovatelé č. 1 – č. 3, se domáhali již návrhem ze dne 9.7.2010 u Nejvyššího správního soudu, zrušení usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy, kterým došlo pro účely voleb do Zastupitelstva hl.m.Prahy v roce 2010 k rozdělení území hl.m.Prahy na sedm volebních obvodů, stanovení počtu mandátů v jednotlivých volebních obvodech (9) a členů zastupitelstva (63) s obdobnou právní argumentací. O návrhu rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem dne 9.8.2010 č.j. 4 Ao 4/2010 a návrh navrhovatelů, kteří namítali nezákonnost usnesení č. 39/17 ze dne 17.6.2010, pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy v roce 2010, zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí se Nejvyšší správní soud náležitým způsobem vypořádal s argumentací navrhovatelů namítajících nezákonnost usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy, které naopak považoval za zákonný, ústavně konformní, a které nečiní nepřípustný zásah do aktivního a pasivního volebního práva, ani nezpůsobuje omezení poměrného volebního systému. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vyvodil, že nelze tvrdit v souvislosti s rozdělením území hl.m.Prahy na volební obvody, že toto rozdělení poškozuje malé strany. Jako příklad uvedl rok 2002, kdy pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy bylo hl.m.Praha rozdělena do pěti volebních obvodů a kdy získal mandát kandidát KDU-ČSL J. H., který sice v rámci celé Prahy nepřekročil pětiprocentní hranici, v rámci dílčího volebního obvodu, avšak od voličů obdržel potřebný počet hlasů pro přidělení mandátu. Z toho lze usuzovat, že i ve stávajícím volebním systému závisí volební výsledek čistě na voličské přízni. Když politické strany v řízení před Nejvyšším správním soudem tvrdily, že rozhodnutí o rozdělení hl.m.Prahy na volební obvody je poškozuje, došel Nejvyšší správní soud k opačnému závěru a nepřijal tvrzení navrhovatelů, kteří pouze aritmeticky dokazovali, že v případě rozdělení 69 mandátů namísto 63 byl jejich volební výsledek jiný, aniž by však uváděli, v jakém smyslu. Nejvyšší správní soud podotkl, že zákonodárce nestanovil poměrnost volebního systému jako jeden z atributů obecních voleb, neboť volební systém pro volby do zastupitelstev obcí je vymezen v § 2 zákona č. 491/2001 Sb., a toto ustanovení je doplňováno dalšími parametry, kterými jsou jednak pětiprocentní uzavírací klauzule ve spojení s d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů voličů na mandáty a též možnost členit území obce na volební obvody. NSS odkazoval na rozhodnutí Pl ÚS 57/06, dle kterého Ústava ČR sice prohlašuje v čl. 5 volnou soutěž politických stran na základě politického systému, v daném případě však z toho nelze odvodit, že by tato soutěž neměla probíhat na územním základě. Pokud navrhovatelé namítali porušení rovnosti volebního práva, pak nesprávně interpretovali principy rovného aktivního volebního práva v systému poměrného zastoupení. Faktická rovnost volebního práva, jež by znamenala stejnou váhu každého hlasu všech voličů, je v absolutní rovině nedosažitelná a vzhledem k absenci

zákonného zakotvení poměrného volebního systému při volbách do zastupitelstev územních samosprávných celků a je zřejmé, že její dosažení ani nebylo záměrem zákonodárce. Právní úprava volebního systému ve volebním zákoně včetně možností všech obcí vytvářet volební obvody má však daleko menší dopad na menšinové volební strany než systém většinový, jehož použití při volbách do zastupitelstev obcí není ústavním pořádkem vyloučeno. Jak vyplývá z rozhodnutí Ústavního soudu č.j. III. ÚS 196/94, zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoli jiný, nikoli však tak, že každý odevzdaný hlas má ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku stejnou váhu. Rovnost volebního práva je tedy pouze a jenom rovností počtu hlasů voličů, přičemž ústavně přijatelnou odchylku v přepočtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva může být až 15 %, teorie i praxe nicméně udává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30 %. Proto odchylka v počtech hlasů volebního obvodu potřebných k získání mandátu, která je nižší, než ke které dospěl Ústavní soud v rozhodnutí I. ÚS 360/98, z 8.12.1998, že odchylka 15% je ještě rozumná a ospravedlnitelná, a nezakládá tak porušení ústavního principu rovnosti volebního práva.

Pokud se týká počtu mandátů, vycházelo zastupitelstvo z § 27 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., s cílem dosažení maximální rovnosti volebního práva v jednotlivých obvodech. Zákon o Hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb., stanoví maximální a minimální počet členů zastupitelstva hl.m.Prahy, a to v rozpětí 55 – 70 členů. Určený počet členů do nově voleného zastupitelstva je v mezích výše uvedeného rozpětí a je přenechán dle § 48 odst. 2 zákona o hl.m.Praze ke stanovení na končícím zastupitelstvu s tím, že je stanovená lhůta, do kdy musí být počet členů zastupitelstva pro příští volební období určen (nejméně 85 dnů před volbami). Pokud jde o určení počtu mandátů připadajících na jednotlivé volební obvody, tak, jak vyplývá z 27 odst. 1 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., se z každého volebního obvodu volí nejméně 9 členů zastupitelstva obce. Pokud tedy v usnesení Zastupitelstvo hl.m.Prahy stanovilo 7 volebních obvodů, a to tak, že z každého volebního obvodu se volí 9 členů zastupitelstva, postupovalo řádně dle § 27 zákona č. 491/2001 Sb. I když mezi největším volebním obvodem III. a nejmenším volebním obvodem II. volby do Zastupitelstva hl.m. Prahy je rozdíl 21.112 voličů, což činí 15.78 %, jedná se ještě o tolerovanou odchylku počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech. Tato odchylka ještě neznamená nerovnost aktivního i pasivního volebního práva. Pokud se týká příkladu uvedeného navrhovatelem, a to, že M. R. získala ve volebním obvodě III. více hlasů než M. S. kandidující za jinou politickou stranu, a přesto nezískala mandát, je nutno konstatovat, že i přes tuto skutečnost volební strana, za kterou M. S. kandidovala, získala nepoměrně větší počet hlasů než strana, za kterou kandidovala M. R. Rozdíl v získaných hlasech těchto dvou stran činil 4.700. Z tohoto důvodu získala mandát do Zastupitelstva hl.m.Prahy M. S., nikoli M. R., neboť k získání mandátů je rozhodující počet hlasů odevzdaných pro volební stranu a nikoli pouze počet hlasů pro konkrétního kandidáta. Rozdělení hl.m.Prahy na sedm volebních obvodů se nachází v rámci ústavně konformního kontinua a neporušuje tak rovnost aktivního ani pasivního volebního práva. Pokud se týká otázky legitimního očekávání, toto legitimní očekávání voličů musí být naplněno nejen pětiprocentní uzavírací klauzulí, ale také s dalšími prvky, které určují celkový charakter volebního systému do zastupitelstev obcí. Ochrana legitimního očekávání voličů je zaručena ust. § 38 odst. 3 zákona o hl.m.Praze a ust. § 27 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., podle kterých mají být údaje o počtu zastupitelů, o volebních obvodech zveřejněny na úřední desce Magistrátu hl.m.Prahy nejpozději 85 dnů před konáním voleb. Pokud se týká otázky přiměřenosti právní regulace, odkazoval odpůrce opětovně znovu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 4 Ao 4/2010 ze dne 9.8.2010, který se zabýval proporcionalitou vytvoření sedmi volebních obvodů na území hl.m.Prahy, přičemž dospěl k závěru, že proporcionalita v usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy byla zachována.

Co se týká libovůle a zneužití práva, odpůrce odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu, Pl. ÚS 57/06, podle kterého volební geometrii ke snížení potencionálu malých stran dojít nemůže. Namítané znevýhodnění malých politických stran je v takovémto uspořádání volebních jednotek pouze důsledkem toho, že voliči rozhodli, která kandidující strana je tzv. menší nebo tzv. větší. Jedná se o veličiny politické, a tedy proměnné, nikoli sociologické, t.j. stálé, kde jsou ústavní kritéria nastavena jinak. Pokud navrhovatelé namítali, že vytvořením sedmi volebních obvodů na území hl.m.Prahy se stanoveným počtem devíti mandátů připadajícím na jeden obvod došlo k deformaci principu poměrného zastoupení, a to zejména zvýšení tzv. uzavírací klauzule nad zákonnou hranici 5 %, názor na deformaci principu poměrného zastoupení nesdílí. Zásadu poměrného zastoupení vyjádřenou v ustanovení § 2 volebního zákona, podle které se volby do zastupitelstev obcí konají, nelze při systematickém výkladu volebního zákona interpretovat tak, že se jedná o absolutně čistý proporcí systém, když tento je s ohledem na nedělitelnost mandátů i další zákonné limity objektivně nedosažitelný. Sám zákonodárce v zájmu vytvoření akceschopné většiny a zamezení štěpení mandátů mezi velký počet stran, vložil do volebního zákona integrační prvky. Těmito prvky jsou 5% uzavírací klauzule počítaná způsobem dle ustanovení §45 odst. 1 volebního zákona, d'Hondtova formule (§45 odst. 2 volebního zákona), a možnost zastupitelstev všech obcí vytvářet volební obvody (§27 volebního zákona); všechny tyto prvky ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí.

Výši uzavírací klauzule, která by byla v proporcíálním volebním systému považována ještě za demokratickou a jež dle navrhovatelů dosahuje 5%, Ústavní soud v nálezu sp. Zn. Pl. ÚS 25/96 takto jednoznačně nestanoví. Ústavní soud pouze uvádí, že umělá (zákonná) uzavírací klauzule je v podmínkách evropských zemí nejčastěji 5% s tím, že až 10% (a vyšší) zákoná uzavírací klauzule by mohla představovat nedemokratický zásah do poměrného volebního systému. Toho však v žádném volebním obvodu nebylo dosaženo, neboť uzavírací klauzule v obvodu VII byla d'Hondtovou metodou upravena na 7,04 %, v obvodu II na 7,8 %, tedy ani v jednom volebním obvodu nedosáhla hranici 9,5 %.

Není proto možné volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy prohlásit za neplatné, pokud by byl zásah do práv právem chráněných zájmů představovaný tímto výrokiem intenzivnější nežli závadný stav způsobený údajným porušením volebního zákona. Závěrem odpůrce shrnul, že volby do Zastupitelstva hl.m. Prahy konané ve dnech 15.-16.10.2010 v sedmi volebních obvodech proběhly v souladu s usnesením Zastupitelstva hl.m.Prahy a volebním zákonem i s ústavním pořádkem České republiky, což vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4Ao 4/2010 ze dne 9.8.2010, kterým rozhodl, že usnesení Zastupitelstva hl.m. Prahy o počtu zastupitelů pro další volební období, stejně tak vytváření volebních obvodů a stanovení počtu mandátů přidělovaných v jednotlivých obvodech v rámci ústavních mantinelů je otázkou politickou, která je určena vůlí většiny voličů potřebných k řádnému zvolení zastupitelů. Odchylnka v počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech pak odpovídala rozumné a ospravedlnitelné odchylce stanovené v judikatuře Ústavního soudu. Rovnost volebního práva není absolutní, jedine definovatelná, naopak může být zachována při různých nastaveních parametrů volebního systému. Legitimní očekávání voličů i kandidujících subjektů je nutno spojovat se všemi prvky, které definují volební systém do Zastupitelstva hl.m.Prahy a které jsou též obsaženy v zákoně č. 491/2001 Sb. Pokud volební zákon umožňuje vytváření volebních obvodů všem obcím, toto právo hl.m.Praze jako největší a nejlidnatější obci v České republice nemůže být upřeno. Volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy, které proběhly v sedmi volebních obvodech vytvořených dle volebního zákona jsou ústavně konformní, při nichž nedojde k zásahu do zákonných práv a svobod a nedošlo ani k narušení

legitimního očekávání voličů ani principu poměrného zastoupení, jak vymezuje volební zákon.

Pokud navrhovatelé namítali, že došlo pravděpodobně k záměně při sčítání hlasů, které měl obdržet J. Š. ml.kandidující do Zastupitelstva městské části Praha 11, na úkor J. Š. st., kandidujícího do Zastupitelstva hl.m. Prahy, bylo ověřeno, že prohlášení o vzdání se kandidatury J. Š. ml. bylo dle zákona vyvěšeno ve všech volebních okrscích, ve kterých kandidoval hned vedle vzorů hlasovacích lístků. Není tedy pravděpodobné, že by ze strany obvodních volebních komisí došlo k jakékoli jeho záměně s kandidátem Ing. J. Š. st. K záměně mohlo proto dojít jen voliči. I kdyby došlo k chybě při sčítání hlasů a kandidát Ing. J. Š. st. by obdržel stejný počet hlasů jako ostatní kandidáti na kandidátní listině Věci veřejné, nezměnilo by se nic na zisku mandátů této politické strany vzhledem k výši hlasů (27.812), které v tomto volebním obvodu získala (např. ČSSD v tomto volebním obvodu získala 81.223 hlasů).

Městský soud v Praze se zabýval nejprve otázkou splnění procesních náležitostí podaného návrh. Zjistil, že návrh byl podán včas (§60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), a vyšel z toho, že navrhovatelé jsou jednak politické strany zaregistrované pro volby do Zastupitelstva hl. m. Prahy konané ve dnech 15.-16.10.2010 a dále fyzické osoby, které jsou kandidáty politických stran nebo jsou jako voliči zapsáni do seznamu voličů ve volebních obvodech pro tyto volby. Tyto skutečnosti nečinil spornými ani odpůrce.

Soud se poté zabýval námitkami uvedenými v podaném návrhu. Z návrhu je patrné, že navrhovatelé brojí zejména proti usnesení Zastupitelstva hl.m. Prahy č. 39/17 ze dne 17.6.2010, kterým Zastupitelstvo hl.m. Prahy stanovilo v souladu s ust. §27 zákona č. 491/2001 Sb., počet volebních obvodů, počet členů Zastupitelstva hl.m.Prahy pro volební období 2010-2014 (63 členů) a počet členů zastupitelstva volených v jednotlivých volebních obvodech (9). Proti tomuto usnesení navrhovatelé 1-3, zastoupeni Mgr. L.Š., advokátem se sídlem B., podali návrh na zrušení opatření obecné povahy – členění hl.m. Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15.-16.10.2010 stanovené Zastupitelstvem hl.m.Prahy v bodě 1 a 2 usnesením č. 39/17 ze dne 17.6.2010. Návrh navrhovatelů byl veden pod č.j. 4 Ao 4/2010 a Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9.8.2010 návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy bodu 1-2 usnesení Zastupitelstva hl.m. Prahy ze dne 17.6.2010 č. 39/17, kterým bylo stanoveno členění území hl.m.Prahy na volební obvody, počet členů Zastupitelstva hl.m.Prahy volených v jednotlivých volebních obvodech a počet členů zastupitelstva pro volby do Zastupitelstva hl. m. Prahy konaných v říjnu roku 2010 jako nedůvodný dle § 101 odst. 2 věty druhé s.ř.s. zamítl. V podrobném odůvodnění rozsudku se Nejvyšší správní soud vypořádal především se svojí pravomocí ve věci rozhodnout a podrobně rozvedl, proč usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy ze dne 17.6.2010 č. 39/17 je opatřením obecné povahy, a tedy jeho posouzení spadá do pravomoci Nejvyššího správního soudu. Zabýval se posouzením procesní legitimace navrhovatelů a důvodností návrhu na zrušení napadených bodů usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy. Podrobně zdůvodnil svůj procesní postup v souladu s hmotným právem a došel k závěru, že proporcionalita napadnutého usnesení je zachována. Navrhovatelům se nepodařilo prokázat, že by v důsledku napadnutého usnesení došlo k nepřipustnému omezení poměrného volebního systému pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy konané v říjnu 2010. Srovnával největší a nejmenší volební obvod, který na základě usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy pro volby do zastupitelstva vznikl. Nejvyšší správní soud odkázal na ust. § 27 zák. č. 491/2000 Sb., kterým lze provést členění území obce na více volebních obvodů, a proto dělením území hl.m. Prahy

na volební obvody nedošlo k porušení zákona 491/2001 Sb., protože zákonodárce nestanovil poměrnost volebního systému jako jeden z parametrů pro volby do zastupitelstva obcí, což vyplývá zejména z ust. § 102 odst. 1 Ústavy, jakožto i z článku 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kdy volební systém do zastupitelstev je vymezen obecným ust. § 2 zákona č. 491/2001 Sb. Toto ustanovení je doplňováno dalšími parametry, a to pětiprocentní uzavírací klauzulí ve spojení s tzv. d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů voličů na mandáty, jakožto možností zastupitelstev obcí členit území obce na volební obvody podle § 27 téhož zákona. Všechny tyto zákonem vymezené parametry ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí. Ze shora uvedených důvodů pak Nejvyšší správní soud došel k závěru, že návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy bodu 1, 2 usnesení Zastupitelstva hl.m.Prahy ze dne 17.6.2010 č. 39/17, kterým bylo stanoveno členění území hl.m.Prahy v jednotlivých volebních obvodech a počet zastupitelů pro volby do Zastupitelstva hl.m.Prahy konané v říjnu roku 2010, není důvodný.

Městský soud konstatuje, že důvody uvedené navrhovateli v návrhu na neplatnost voleb do Zastupitelstva hl. m. Prahy konaných ve dne 15.-16.10.2010 jsou v podstatě totožné s důvody, které uvedli navrhovatelé 1-3 v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kterém rozhodoval Nejvyšší správní soud. Jak již bylo konstatováno, Nejvyšší správní soud tyto důvody podrobně rozebral ve svém rozsudku ze dne 9.8.2010 č.j. 4 Ao 4/2010. Zdůvodnění a argumentace Nejvyššího správního soudu proto zůstává v plném rozsahu v platnosti i pro daný návrh a Městský soud se s nimi zcela ztotožňuje, zvláště pokud jde o závěr, že navrhovatelům se nepodařilo prokázat, že došlo k nepřijatelnému omezení poměrného volebního systému a tím nepřijatelnému omezení rovnosti volebního práva.

Městský soud došel k závěru, že usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 17.6.2010, č.j. 39/17 nedošlo k porušení ustanovení §27 zák. č. 491/2001 Sb. Je tedy zákonné a ústavně konformní, neboť z článku 102 odst. 1 Ústavy ČR a z článku 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nevyplývá poměrnost volebního systému jako jednoho z parametrů pro volby do zastupitelstev obcí. Volební systém je sice obecně vymezen ust. § 2 zák.č. 491/2001 Sb., je však doplněn dalšími parametry dle § 45 téhož zákona jednak uzavírací klauzulí (5%) ve spojení tzv. d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů na kandidáty, kdy pouhé naplnění uzavírací klauzule ještě nemusí stačit k získání mandátu. Je nutno vzít v úvahu procentuální zisk hlasů ostatních politických stran a politických uskupení, které do zastupitelstva obce kandidují k poměru počtu stanovených mandátů a zároveň mít na zřeteli, že o stanovení počtu mandátů připadající na jeden volební obvod a počtu volebních obvodů rozhoduje zastupitelstvo obce ještě ve starém složení, neboť tak musí učinit nejméně 85 dní před volbami a rozhodnutí vyvěsit na vývěsní tabuli. Z toho vyplývá, že jakákoliv úprava počtu mandátů a obvodů není již později možná a odporovala by jak zákonu o volbách do zastupitelstev obcí č. 491/2001 Sb., tak zákonu o hl. m. Praze č. 131/2000 Sb.

Městský soud nepovažoval návrh navrhovatelů na přerušování řízení dle §48 odst. 1 písm.a) s.ř.s., řízení a přeložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení §27 odst. 1 věta druhá zákona č. 491/2001 Sb. za proveditelný, neboť rozhodování ve volebních věcech dle §90 s.ř.s. a § 60 zákona č. 491/2001 Sb. je řízením svého druhu, které nemůže být zaměňováno za přezkumné řízení dle §4 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a to s ohledem na lhůtu k rozhodnutí danou ustanovením § 90 odst. 2 s.ř.s. (20 dnů). Jakýkoliv postup dle §48 odst. 1 písm. a) s.ř.s., jak navrhuje navrhovatelé, by rozhodnutí soudu v zákonem stanovené lhůtě dvaceti dnů znemožnil.

Pokud chtěli navrhovatelé dokumentovat porušení zákona a principu poměrného zastoupení tím, že ve volebním obvodu III. nezískala mandát do Zastupitelstva hl. m. Prahy kandidátka navrhovatele č. 3 – věci veřejné M. R., která získala vyšší počet hlasů a naproti tomu mandát získala M. S. kandidující za jinou politickou stranu, která získala hlasů méně, je nutno vzít v úvahu, že politická strana, za kterou kandidovala M. R. získala nepoměrně méně hlasů než politická strana, za kterou kandidovala M. S. a z tohoto důvodu politická strana, za kterou tato kandidátka kandidovala získala mandát do Zastupitelstva hl. m. Prahy. Městský soud zároveň neshledal důvod neplatnosti voleb z důvodu navrhovateli tvrzené chyby, ke které mělo dojít při sčítání hlasů ve volebním obvodu č. VII ve čtyřech volebních okrscích, neboť tím, že voliči byli řádným způsobem na vývěsce ve volebních místnostech informováni o odstoupení kandidáta J. Š. ml. z kandidátky, postupovala volební komise řádně dle ust. § 29 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb. I kdybychom připustili, že kandidát J. Š. st. měl obdržet přibližně stejný počet hlasů jako ostatní kandidáti na kandidátní listině volební strany Věci veřejné, nezměnila by tato situace nic na zisku mandátu této volební strany za uvedený volební obvod. V takovémto případě by mohl činit případný rozdíl nejvýše 90 hlasů, které by však k zisku mandátu do Zastupitelstva hl.m.Prahy nestačily.

Jelikož Městský soud dospěl k závěru, že při volbách do Zastupitelstva hl. m. Prahy ve dnech 15 a 16.10.2010 nedošlo k porušení zákona č. 491/2001 Sb. o volbě do zastupitelstev obcí způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb rozhodl dle §90 s.ř.s. tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto usnesení a návrh navrhovatelů na neplatnost voleb zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s.ř.s.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení n e n í kasační stížnost p ř í p u s t n á (§ 104 odst. 1 s.ř.s.).

V Praze dne 11. listopadu 2010

Mgr. Jiří **T i c h ý** v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Bartoňová