

Česká republika**USNESENÍ****Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaje), Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů **1. České pirátské strany**, se sídlem Řehořova 943/19, Praha 3, a **2. Ing. Lukáše Černožorského**, obou zastoupených Mgr. Filipem Hajným, advokátem, se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 9. 2016 č. j. 22 A 122/2016-10, spojené s návrhem na zrušení části ustanovení čl. 19 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, takto:

Ústavní stížnost a návrh s ní spojený se odmítají.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku byla dne 18. 8. 2016 odmítnuta přihláška k registraci České pirátské strany (první stěžovatelky) k volbám do Senátu, protože její kandidát (druhý stěžovatel) uvedený na přihlášce k registraci nedosáhl ve dnech voleb věku nejméně 40 let, a tedy nesplňoval podmínku volitelnosti stanovenou v čl. 19 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a v § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „volební zákon“).

2. První stěžovatelka se následně v soudním řízení domáhala vydání rozhodnutí o povinnosti Magistrátu města Frýdku-Místku registrovat přihlášku druhého stěžovatele jako kandidáta do voleb do Senátu Parlamentu České republiky. Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením žalobu zamítl.

3. Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil následovně:

„Pokud se týče věkové hranice 40 let, tato je stanovena Ústavou České republiky. Žalobcem tvrzený rozpor ustanovení o věkové hranici s ustanoveními čl. 3 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je tedy rozporem mezi dvěma právními předpisy téže právní síly a zároveň nejvyšší právní síly. Pro řešení takového rozporu by bylo možno užít interpretační pravidlo přednosti speciálního ustanovení (jímž je stanovení věkové hranice pro kandidaturu do Senátu) před obecnými ustanoveními (jimiž jsou povšechné zákazy diskriminace).

Nicméně k samotné tvrzené diskriminaci soud uvádí, že zavedení věkového censu pro výkon pasivního volebního práva je nepochybně rozlišením, učiněným mezi voliči na základě věku, ovšem ne každé rozlišení je automaticky právem reprobovanou diskriminací. [...]

Evropský soud pro lidská práva v rozsudku velkého senátu ve věci *Hirst proti Spojenému království* (č. 2) ze dne 6. 10. 2005, stížnost č. 74025/01 zdůraznil, že v rámci evropského kontinentu existuje rozmanitost volebních systémů, vyplývající z rozdílného historického vývoje, kulturních odlišností a politického myšlení (§ 61); Soud dále v obecné rovině akceptoval stanovení věkové hranice pro výkon volebního práva, sleduje-li legitimní cíl zralosti osob, účastnících se volebního procesu, a pokud nezasahuje podstatu a účinnost volebního práva (§ 62). Tuto akceptaci minimální věkové hranice soud zopakoval i v rozsudku ve věci *Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku* ze dne 15. 3. 2012, stížnost č. 42202/07, § 68. K věkové hranici ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu v situaci dvoukomorového parlamentu se již dříve vyslovila Evropská komise pro lidská práva [...]. Komise uvedla, že věková hranice 40 let pro vstup do senátu se v případě dvoukomorového parlamentu týká jen části parlamentu a nebrání mladším občanům kandidovat do dolní komory, která má tytéž pravomoci jako senát, které vykonává spolu s ním; ve dvoukomorovém parlamentu není projevem libovůle, jestliže jedna z komor je složena z těch, kdo díky svému věku dosáhli větší politické zkušenosti.

Krajský soud se s uvedenými závěry ztotožňuje a v nyní posuzované věci neshledal důvody se od nich odchýlit. Zdůrazňuje tradiční institut bikamerality v českých ústavních dějinách, spojený s požadavkem na vyšší věk pro vstup do horní komory, která již svým názvem, odvozeným od latinského slova *senex*, tj. stařec, odkazuje k požadavku na bohatší životní zkušenosti. [...] Rovněž věková hranice 40 let není tak enormně vysoká, aby efektivně vylučovala podstatnou skupinu obyvatelstva z participace na pasivním volebním právu do Senátu, kdy s ohledem na průměrný věk dožití obyvatel v ČR (dle údajů za rok 2014 činil u mužů 75,8 let a u žen 81,7 let) se většina obyvatel dožije možnosti do Senátu kandidovat a v něm i působit, a to i několik volebních období za sebou. Lze tedy uzavřít, že požadavek na minimální věk 40 let pro kandidaturu do Senátu sleduje legitimní cíl zajištění větších osobních a politických zkušeností kandidátů, přičemž toto rozlišení na základě věku není nepřiměřené s ohledem na bikameralitu parlamentu (a s ní spojenou možnost mladších občanů kandidovat do dolní komory), dále s ohledem na zeslabenou roli Senátu v rámci legislativního procesu a zvýraznění jeho role „pojistky“, jakož i se zřetelem na průměrný věk dožití obyvatel republiky.“

4. Proti tomuto usnesení krajského soudu podali dne 1. 11. 2016 stěžovatelé ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení té části ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy, která zní „a dosáhl věku 40 let“, jakož i ustanovení § 57 volebního zákona.

II. Argumentace stěžovatelů

5. Hlavní námitkou stěžovatelů je, že zákonem stanovená podmínka volitelnosti do senátu – dosažení věku 40 let – je nepřiměřená, diskriminační a rozporná

s ustanoveními Listiny základních práv a svobod, konkrétně s čl. 1 (rovnost v důstojnosti a v právech), čl. 3 odst. 1 (zákaz diskriminace) a čl. 21 odst. 4 (rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím). Princip rovnosti stěžovatelé považují za samotné ohnisko ústavního pořádku České republiky a za stěžejní východisko pro interpretaci a aplikaci práva. Podle stěžovatelů patří princip rovnosti volebního práva mezi „podstatné náležitosti demokratického právního státu“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy, což mimo jiné umožňuje soudní přezkum ústavnosti napadeného ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy, a to také v souladu s nálezem ve věci *Melčák*, nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445). Stanovenou hranici 40 let považují stěžovatelé za příliš vysokou a za projev libovůle ústavodárce.

III. Splnění podmínek řízení

6. Návrh stěžovatelů je podle své formy i obsahu ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu a směřuje proti citovanému usnesení krajského soudu.

7. Ještě před tím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení ústavní stížnosti, zkoumá, zda jsou dány podmínky řízení podle zákona o Ústavním soudu.

8. Podle ustáleného právního názoru Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, č. 243/1999 Sb., N 137/16 SbNU 27) nelze ze skutečnosti, že politické straně náleží aktivní legitimace v privilegovaném řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, blíže provedeném v ustanovení § 73 zákona o Ústavním soudu, dovozovat absenci aktivní legitimace v řízení o „běžné“ ústavní stížnosti. Pro nyní projednávanou věc tento právní závěr především znamená, že první navrhovatelka je aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, a nikoli pouze k podání privilegovaného návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, který ústavní stížností *stricto sensu* vůbec není. Protože v řízení předcházejícím podání nyní projednávané ústavní stížnosti nebylo vydáno rozhodnutí, na které výslovně pamatuje čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, resp. § 73 zákona o Ústavním soudu [nebylo jím rozhodováno o rozpuštění první stěžovatelky a ani – důsledně vzato – o její činnosti v užším smyslu, což by byla zejména situace rozhodnutí o pozastavení činnosti podle § 14 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů], neboť bylo rozhodováno nikoliv přímo o činnosti stěžovatelky, nýbrž „jen“ o tom, zda bude zaregistrován její kandidát ve volbách do Senátu, svědčí první stěžovatelce právo podat obecnou ústavní stížnost, a to ve lhůtě dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

9. Lze tak učinit dílčí závěr, že první stěžovatelka je aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, podala ji v zachované zákonné lhůtě (dne 1. 11. 2016) a jelikož splnila i ostatní podmínky řízení, Ústavnímu soudu nic nebrání, aby se jí zabýval meritorně.

10. Odlišná je situace u druhého stěžovatele ing. Lukáše Černožského. Ten nebyl účastníkem řízení předcházejícího podání ústavní stížnosti. Podle ustanovení § 89 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního se soudní ochrany lze domáhat, pokud správní orgán

„odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci“. Podle odst. 2 stejného zákonného ustanovení může tento návrh v případě voleb do Senátu podat pouze „nezávislý kandidát nebo politická strana, která podala přihlášku k registraci“. Obě citovaná ustanovení vycházejí z úpravy obsažené v § 86 volebního zákona. Druhý stěžovatel nebyl tedy k podání takového návrhu ani aktivně legitimován.

11. Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím „v řízení, jehož byla účastníkem“ bylo porušeno její základní právo. Druhý stěžovatel nebyl účastníkem řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí krajského soudu. Proto od tohoto zákonného ustanovení nelze aktivní legitimaci druhého stěžovatele odvozovat.

12. V ustanovení § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu je stanoveno, že neposkytuje-li zákon stěžovateli procesní prostředek k ochraně práv, může podat ústavní stížnost „ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.“ Podle Ústavního soudu však ani toto ustanovení aktivní legitimaci druhého stěžovatele v tomto případě nezakládá. Zákon totiž zmíněný procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli poskytuje. Jen jej musí využít politická strana, která za něj podala přihlášku k registraci. Jestliže se kandidát rozhodl kandidovat za politickou stranu, „svěřil se do jejích rukou“ a ponechal na této straně, aby „za něj“ podala přihlášku k registraci a aby se případně „za něj“ domáhala soudní ochrany. Jen nezávislý kandidát může uplatňovat svá práva vlastním jménem. Této možnosti však stěžovatel nevyužil. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud (byť za poněkud odlišné právní úpravy) již ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 147/94 ze dne 10. 11. 1994 (N 53/2 SbNU 119). Ústavní soud v právě zmíněném nálezu uvedl, že „je věcí svobodného rozhodnutí každého jednotlivce, zda bude kandidovat za politickou stranu, čímž sebe dobrovolně podřídí nejen vnitrostraniickému režimu i s tím, že třeba vůbec nebude kandidován, ale též právnímu režimu, který upravuje postavení a práva politických stran ve volbách.“

13. Jestliže zákon přesně stanoví, jakým způsobem se lze domáhat soudní ochrany v případě odmítnutí přihlášky k registraci, nelze ustanovení § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu vykládat tak, že v případě neúspěšného (či vůbec nevyužitého) postupu touto zákonnou cestou, přiznává druhému stěžovateli možnost využít jakousi „zkratku“ rovnou k Ústavnímu soudu. Takový výklad by znamenal, že v případě, kdy by politická strana nevyužila soudní ochranu, by to byl Ústavní soud, který by meritorně přezkoumával důvodnost odmítnutí přihlášky k registraci.

14. Ústavní soud tedy ústavní stížnost druhého stěžovatele odmítl jako návrh podaný nekým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu].

IV. Hodnocení Ústavního soudu

15. Ústavní stížnost byla přidělena k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu, a to v souladu s čl. 1 odst. 1 písm. f) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o aťahování působnosti ze dne 25. března 2014, sp. zn. Org 24/14, vyhlášeného pod č. 52/2014 Sb., vydaného podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu.

16. Pravomoc Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení, respektive v rozhodnutí je završujícím, nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka tohoto řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy, zda postupem a rozhodováním obecných soudů nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

17. Vlastnímu postupu krajského soudu první stěžovatelka nic nevytýká. Její argumentace toliko vyjadřuje nesouhlas s ústavní úpravou pasivního volebního práva do Senátu. Proto je také součástí ústavní stížnosti návrh ve smyslu § 74 zákona o Ústavním soudu na zrušení § 57 volebního zákona a části ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy. Podle hodnocení Ústavního soudu krajský soud při svém rozhodování, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, postupoval důsledně dle zákona a Ústavy (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a své rozhodnutí i řádně odůvodnil. Přílehlavě reagoval i na námitky stěžovatele stran věkové hranice pasivního volebního práva. Z hlediska kritérií uvedených v předchozím odstavci nelze krajskému soudu nic vytknout. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že ústavní stížnost první stěžovatelky je zjevně neopodstatněná podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a odmítl ji.

18. Poukazuje-li první stěžovatelka na čl. 9 odst. 2 Ústavy, pak Ústavní soud upozorňuje, že požadavek dosažení věku 40 let pro volitelnost do Senátu je součástí Ústavy od jejího přijetí. Ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy je však potřeba vnímat jako omezení ústavodárce směřující do budoucna a chránící ústavní pořádek před jeho nepřípustnými změnami. Neotvírá však Ústavnímu soudu cestu k přezkumu a případným „opravám“ původního znění Ústavy.

19. Pokud jde o návrh na zrušení napadených ustanovení volebního zákona a Ústavy, Ústavní soud konstantně judikuje, že z ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu plyne, že tento návrh má pouze akcesorickou povahu, a proto „sdílí osud“ ústavní stížnosti. Byla-li ústavní stížnost odmítnuta, musí se toto rozhodnutí promítnout i do návrhu, vzneseného ve smyslu ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu. Je-li totiž samotná ústavní stížnost věcného projednání neschopná, odpadá tím současně i základní podmínka možného projednání návrhu na zrušení zákona (viz například usnesení sp. zn. IV. ÚS 2162/13 ze dne 24. 9. 2013, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4008/13 ze dne 13. 3. 2014). Návrh na zrušení v záhlaví uvedených ustanovení volebního zákona a Ústavy proto Ústavní soud rovněž odmítl.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 7. března 2017

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/16 ze dne 7. 3. 2017 (věkový cenzus pro vstup do Senátu)

K usnesení pléna Ústavního soudu zaujímám odlišné stanovisko, byť souhlasím s tím, že stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, neboť Ústavní soud v tomto případě skutečně nemá pravomoc zasahovat do ústavněprávní úpravy. Nemohu však souhlasit s tím, že Ing. Černohorskému byla odepřena aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti a přičítá se mi i to, že stěžovatelé byli „vyhnáni“ ze soudního přezkumu bez dostatečného odůvodnění. Jako původní soudkyně zpravodajkyně v této věci jsem také navrhovala odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost, avšak v odůvodnění jsem kladla důraz na pečlivé vysvětlení toho, že stížnosti nemůžeme vyhovět proto, že Ústavní soud je fórem pro otázky právní, nikoli pro otázky politické.

Ve svém odlišném stanovisku chci proto poukázat jednak na svůj nesouhlas s odepřením aktivní legitimace Ing. Černohorskému a jednak na přiblížení jiných než procesních důvodů, které podle mne měly vést k odmítnutí návrhu stěžovatelů.

1. Aktivní legitimace stěžovatele Ing. Černohorského

Většinové rozhodnutí označuje stížnost Ing. Černohorského jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným ve smyslu § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Tento závěr dovozuje plénum z toho, že Ing. Černohorský jako kandidát politické strany nevyužil procesní prostředky soudní ochrany, neboť těmi disponuje pouze politická strana, která ho do voleb kandidovala. Ustanovení § 89 odst. 2 soudního řádu správního vskutku stanoví, že soudní ochrany se může domáhat pouze nezávislý kandidát nebo politická strana. Z tohoto důvodu byla účastníkem řízení před krajským soudem Česká pirátská strana, a nikoli Ing. Černohorský, ačkoli samotným předmětem tohoto řízení bylo nejen právo politické strany na svobodnou soutěž politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, ale i právo Ing. Černohorského na přístup k voleným funkcím, které plyne z čl. 21 odst. 4 Listiny a které je stejně silné jako právo strany účastnit se volební soutěže. Ačkoli byl tedy Ing. Černohorský ve správním soudnictví „zastoupen“ politickou stranou a sám nemohl být účastníkem řízení, nepochybně byl subjektem práv, o kterých se v řízení rozhodovalo. Byť tedy nebyl přímo aktivně legitimován ve volebním soudnictví před obecnými soudy, nyní je jako jednotlivec zasažen ve svých právech rozhodnutím krajského soudu legitimován k podání ústavní stížnosti a jedná se v tomto případě o přímou cestu od napadeného rozhodnutí k Ústavnímu soudu. Nejde přitom o „zkratku“, jak to označuje plénum, nýbrž právě naopak o vyčkání na vyčerpání všech opravných prostředků v dané věci. Jako kandidát se skutečně spolehl na politickou stranu, která „za něj“ podává přihlášku k registraci a případně se „za něj“ domáhá soudní ochrany. Nicméně strana v obecném soudnictví neuspěla a napadeným rozhodnutím krajského soudu bylo zasaženo nejen do práv strany, ale i stěžovatele jako volebního kandidáta. Pokud nyní před Ústavním soudem umožníme bránit se pouze politické straně, pak vyprazdňujeme volební soutěž jen na soutěž politických stran a opomíjíme realizaci kandidátova pasivního volebního práva, které je zakotveno v čl. 21 odst. 4 Listiny. Ochrana základních práv není podmíněna karteziánským výpočtem subjektů, které se ji mohou domáhat, ani na ni nelze pohlížet skrze jednoduchou

soudcovskou odmítací aritmetiku, ale je třeba zvolit trojrozměrný pohled prostřednictvím účelů právní úpravy a používaných prostředků. Pohříchu dříve Ústavní soud takového pohledu byl schopen (srov. např. připuštění ústavní stížnosti odsouzeného proti rozhodnutí Nejvyššího soudu o stížnosti pro porušení zákona podané ministrem sp. zn. IV. ÚS 202/05 ze dne 12. 7. 2006 nebo argumentace plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996 o tom, co znamená „jeho věc“ v čl. 38 odst. 2 Listiny).

Volební kandidát využil předepsanou procesní cestu ochrany svou stranou, při obraně svého základního práva však chce a měl by před Ústavní soud jako garanta ochrany lidských práv předstoupit sám.

Nadto považuji za důležité dodat, že nabízí-li zákon dvě možnosti výkladu – a to ve prospěch přístupu k soudu či jeho odmítnutí – pak je třeba vyložit zákon tak, aby bylo možno realizovat právo na soudní ochranu. Pokud soudy mohou zvolit cestu, při níž účastníkovi vysvětlí, proč jeho návrhu nelze vyhovět, považuji takový postup za mnohokrát legitimnější než rozhodnutí o nepřiznání aktivní legitimace. Tím spíše, že tak činí Ústavní soud, který mnohdy bez porozumění a hlubší argumentace kritizuje obecné soudy za „přepjatý formalismus“.

2. Důvody, proč nelze ústavní stížnosti meritorně vyhovět

Jsem přesvědčena, že názor stěžovatelů o příliš vysoké věkové laťce pro vstup do jedné z komor Parlamentu ČR vůbec není banální a ústavněprávně neakceptovatelný. Příliš vysoká hranice pro pasivní (a konec konců i aktivní) volební právo může vést ke ztrátě zájmu mladé generace o politiku. Pokud dojde v průběhu politické socializace mladých lidí k umělému zamrazení jejich zájmu, hrozí, že už se nikdy opravdu aktivními občany se zájmem o veřejný život nestanou. Věkové volební cenzury jsou dnes vedle vylučování některých osob s mentálním a duševním postižením či lpění na podmínce státního občanství posledním z omezení všeobecnosti volebního práva, a proto by měly být předmětem vážných úvah. O to více však považuji za důležité objasnit, proč Ústavní soud jakožto soudní instituce není vhodným fórem pro návrhy tohoto typu.

Věková hranice, kterou stěžovatelé v ústavní stížnosti napadají, je zcela jasně obsažená v ustanovení čl. 19 odst. 2 Ústavy. Argumentace stěžovatelů nespočívá ve zpochybnění interpretace tohoto ustanovení, nýbrž v tom, že napadené ustanovení považují za nepřiměřené, diskriminační a protiústavní. Ústavní soud je však ve smyslu čl. 88 odst. 2 Ústavy ve svém rozhodování vázán ústavním pořádkem, a tedy i ustanovením čl. 19 odst. 2 Ústavy. Ústavnímu soudu tedy nenáleží měnit text Ústavy. Účelem ústavní stížnosti je individuální ochrana před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických nebo právnických osob, nikoli volná úvaha nad vhodností existující ústavní úpravy. Ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy může Ústavní soud rozhodovat o zrušení zákonů, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem, nikoli však o rušení právních norem ústavní síly.

Jedinou výjimkou z výše uvedeného pravidla by byla situace, pokud by ústavněprávní úprava byla zásahem do materiálního jádra Ústavy, tj. do podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS

27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445), část VI./b]. Souhlasím s argumentem stěžovatelů, že princip rovného přístupu k veřejným funkcím, jakož i zákaz libovůle veřejné moci lze nepochybně zařadit mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část IV., jakož i doktrinální pozice, např. Wintr J.: Principy ústavního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 34; nebo Šimíček, V., in Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L.: Ústava České republiky. Komentář. Praha, Linde, 2010, str. 159). Nemyslím si však, že by požadavek dosažení věku 40 let pro volitelnost do Senátu tyto principy porušoval, a to tím spíše, že tento požadavek byl součástí Ústavy od jejího počátku.

Právo na rovný přístup k veřejným funkcím není porušeno či ohroženo samotným faktem, že ústavní pořádek zakotvuje určité věkové hranice. Odlišné zacházení mezi různými skupinami subjektů totiž nemusí být vždy bez dalšího považováno za zakázanou diskriminaci. Nerovnost založená zákonem, a tím spíše Ústavou, je v souladu s ústavním pořádkem, pokud odlišné zacházení vychází z ústavněprávně akceptovatelného hlediska. Doktrína uvádí, že „požadavek věku pro různé ústavní funkce je obvyklým nástrojem ústavního práva a lze jej považovat za zcela legitimní rozhodnutí ústavodárce, které se opírá o premisu, že poslancem nebo senátorem se může stát osoba za předpokladu, že bude mít dostatek životních zkušeností a ucelený světónázor, čehož lze dosáhnout pouze nastavením věkové hranice [...]. Věkový cenzus je tak objektivním prostředkem, který respektuje princip rovnosti pro všechny kandidáty“ (srov. Mlsna, P., in Rychetský P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 237). Kritérium věku tedy nelze *per se* vnímat jako porušení principu všeobecnosti volebního práva zakotveného v čl. 21 odst. 3 Listiny.

Přijatelnost kritéria minimální věkové hranice pro výkon veřejné funkce a jeho soulad s principem všeobecnosti volebního práva plyne i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který v rozsudku velkého senátu ve věci *Hirst proti Spojenému království* (č. 2) ze dne 6. 10. 2005, stížnost č. 74025/01 akceptoval stanovení věkové hranice pro přístup k voleným funkcím, pokud sleduje legitimní cíl zralosti osob, účastnících se volebního procesu, a pokud nezasahuje podstatu a účinnost volebního práva. Nelze tedy říct, že by věková hranice pro pasivní volební právo zakládala Ústavou a Úmluvou zakázanou diskriminaci a že by tak zasahovala do Ústavou chráněných práv či do podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

K argumentu stěžovatelů o zákazu libovůle veřejné moci je třeba vysvětlit, že takovou libovůlí nemůže být normotvorba, která respektuje limity plynoucí z norem nejvyšší právní síly. Stanovení základních atributů státu a jeho fungování je hlavním úkolem ústavodárce. Volba formy vlády, formy územní organizace státu, postavení jednotlivých ústavních aktérů a způsob jejich volby či ustavení, volba mezi unikameralismem a bikameralismem, určení věkových hranic pro výkon volebního práva a pro přístup k voleným funkcím, jakož i mnohé další otázky organizace veřejné moci, patří do výlučné pravomoci ústavodárce. V kontextu vzniku samostatné České republiky náležela originárnímu ústavodárci vzhledem k historicky nezbytné materiální diskontinuitě široká diskrece pro ústavní úpravu institucí nově vzniklého demokratického státu. Tvůrci Ústavy tak museli při vzniku České republiky učinit rozhodnutí, která byla ve

své podstatě diskreční, tj. neměla jediné správné řešení. Jistě bylo možné nastavit ústavní systém s jiným mechanismem dělby moci, s jinak stanovenými pravomocemi ústavních aktérů či s jinými věkovými hranicemi pro výkon různých veřejných funkcí. Ústavodárce však rozhodl, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu složenému z Poslanecké sněmovny a Senátu a že podmínkou volitelnosti do dolní komory je dosažení věku 21 let a do horní komory 40 let.

Nelze tedy shledat libovůli v tom, že ústavodárce (a tím spíše originární ústavodárce) stanoví různé věkové hranice pro výkon různých funkcí, ať již dosažení 40 let pro výkon funkce prezidenta, soudce Ústavního soudu či senátora, či dosažení 21 let pro výkon funkce poslance. Stejně tak nelze označit za libovůli moci, když právní řád stanoví věkovou hranici 18 let pro výkon aktivního volebního práva, či hranici 15 let pro uzavření pracovní smlouvy. Za předpokladu, že jsou tyto normy přijaty správným procesním postupem (formální požadavek) a nejsou zcela nelogické či nahodilé (materiální požadavek) či zasahující do samého jádra základního práva, nemohou zakládat diskriminaci a porušovat tak princip rovnosti.

Požadavek dosažení věkové hranice 40 let pro splnění podmínek volitelnosti do Senátu, stanovený v čl. 19 odst. 2 Ústavy, tedy v aktuálním právním, společenském a politickém kontextu neporušuje ani princip všeobecnosti volebního práva, ani princip rovného přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, ani zákaz libovůle veřejné moci, které lze zařadit mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Libovůli veřejné moci by naopak bylo, kdyby soudy na základě vlastního uvážení měnily základní atributy státoprávního uspořádání, mezi které patří i různé věkové hranice stanovené Ústavou. Stanovování věkových hranic je totiž záležitostí inherentně legislativní, a proto náleží zákonodárnému sboru, nikoli soudům, které musí respektovat dělbu moci. Pro dokreslení lze poukázat na argumentaci odvolacího soudu v USA (US Court of Appeals, Eighth Circuit), který rozhodoval o stížnosti proti věkové hranici 24 let pro výkon veřejné funkce v Missouri. Stěžovatelé regulaci napadli jako nevhodnou s argumentem, že ústavy většiny ostatních států USA zakotvují pro výkon veřejné funkce nižší věkovou hranici 21 let. Americký soud uvedl: „Otázka, zda minimální věk má být 18, 21, 24, nebo jiný počet let, je klasickou otázkou legislativní úpravy, do které my nesmíme zasahovat. [...] Kdybychom zrušili tuto minimální věkovou hranici, dopouštěli bychom se toho, že vůli legislativy bychom nahradili svým uvážením. Přestože mohou existovat důvody, jak uvádí stěžovatel, proč je současná věková hranice nežádoucí a proč by člověk s aktivním volebním právem mohl rovněž [vykonávat veřejnou funkci], tyto důvody by měly být prezentovány zákonodárci, nikoli soudům“ (viz *Stiles v. Blunt*, 912 F.2d 260 [1990]; odkazující na starší rozhodnutí ve věci *Blassman v. Markworth*, 359 F.Supp.1 [1973]).

Při posuzování argumentů stěžovatelů je proto důležité odlišit argument namítaného zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelů, či dokonce do materiálního jádra Ústavy, od argumentu možné nevhodnosti zvolené věkové hranice pro splnění podmínek volitelnosti do Senátu. Většina argumentů stěžovatelů (argument podílu na odpovědnosti, argument nezávislosti politické zkušenosti na věku či komparativní argument) totiž nesměřuje ke konstatování zásahu do práv stěžovatelů, nýbrž zůstává

jen podnětem v rovině *de constitutione ferenda*. Ústavní soud však není příslušný zrušit či „přepsat“ čl. 19 odst. 2 Ústavy, jelikož je sám tímto ustanovením ve smyslu čl. 88 odst. 2 Ústavy vázán.

Na úrovni *de constitutione ferenda* jsou však argumenty stěžovatelů velmi podnětné. Věková hranice pro kandidáty do českého Senátu je v komparativním pohledu vsutku relativně vysoká (srov. Syllová, J., in: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 245), a to zejména v situaci, kdy role Senátu v českém ústavněprávním kontextu nespočívá primárně v „senioritě“ jeho členů (tj. pojetí Senátu jako „sboru moudrých“, což je jen jeden z modelů funkce horních komor, srov. Kysela, J.: Dvoukomorové systémy. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 425-431), ale funguje spíše jako pojistka, jako zákonodárny korektiv, který má zabezpečit, „že na zákon se podívá také někdo jiný, reprezentace jiného spektra, což by mělo vést ke zkvalitnění legislativy“ (srov. záznam z konference „Idea české státnosti“ konané 24. - 25. října 1992 na Pražském hradě, str. 81, citováno podle Kysela, J. Dvoukomorové systémy, str. 428). Současná vládnoucí politická třída, byť i by si měla být vědoma existence politických sil prezentujících názory a přání mládeže, citovaných odborných názorů nebo zahraničních zkušeností (např. snížení aktivního volebního práva v Rakousku) však zatím v této otázce nijak nepokročila, což ovšem soudům nedává pravomoc, aby ji nahradily.

Když už však naši mládež nepustíme do parlamentu či k volebním urnám, případně i část střední generace do Senátu, aspoň bychom jim měli pořádně vysvětlit, že musí hledat jinou cestu než prostřednictvím soudní litigace.

V Brně dne 7. března 2017

Kateřina Šimáčková

Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka

1. Uplatňuji vůči části výroku a odůvodnění tohoto usnesení odlišné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu.
2. Nesouhlasím však jen s tou částí výroku, kterou je odmítána ústavní stížnost druhého stěžovatele Ing. L. Černohorského pro jeho zjevnou neoprávněnost; s odmítnutím ústavní stížnosti první stěžovatelky České pirátské strany pro její zjevnou neopodstatněnost se ztotožňuji. Mám totiž za to, že ze stejného důvodu měl být tímto „kvazimeritorním způsobem“ odmítnut též druhý stěžovatel. K tomuto přesvědčení mne vedou následující úvahy.

I.

3. Nejprve je třeba uvést, že Ing. Černohorský v řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti nevyužil soudní ochrany podle ustanovení § 89 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, podle něhož platí, že soudní ochrany se lze domáhat, pokud správní orgán „*odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci*“. Nelze však přehlédnout, že podle odst. 3 stejného zákonného ustanovení druhému stěžovateli aktivní legitimace v tomto řízení ani nesvědčí, jelikož tento návrh může podat u voleb do Senátu pouze „*nezávislý kandidát nebo politická strana, která podala přihlášku k registraci*“. Jestliže by tedy druhý stěžovatel shora popsany prostředek soudní ochrany využil, musel by krajský soud jeho návrh odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Z toho ovšem plyne logický závěr, že za stávající zákonné úpravy po druhém stěžovateli nelze spravedlivě požadovat, aby před podáním ústavní stížnosti uplatnil uvedený prostředek k ochraně práva, jelikož tento ani není v jeho procesní dispozici. Proto Ústavní soud nemohl ústavní stížnost považovat za nepřipustnou ve smyslu nevyčerpání všech procesních prostředků (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), jelikož žádným takovým prostředkem druhý stěžovatel nedisponoval.
4. Domnívám se však (oproti názoru většiny pléna), že nebyl dán důvod k odmítnutí ústavní stížnosti druhého stěžovatele ani pro jeho chybějící aktivní legitimaci. Jakkoliv totiž samozřejmě je pravdou, že v řízení před krajským soudem, zakončeném vydáním napadeného usnesení, účastníkem řízení nebyl (navrhovatelem byla jen první stěžovatelka a dalším účastníkem registrační úřad), je zcela jednoznačné, že v tomto řízení bylo o právech stěžovatele rozhodováno, neboť v jeho důsledku nemohl ve volbách do Senátu kandidovat. Pro stručnost postačuje odkázat zejména na čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným funkcím, což funkce senátora nepochybně je.
5. Jakkoliv platí pravidlo [obsažené však jen na úrovni zákona, nikoliv Ústavy – viz čl. 87 odst. 1 písm. d)], že ústavní stížnost je oprávněna podat osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím „*v řízení, jehož byla účastníkem*“ bylo porušeno její základní právo [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] a druhý stěžovatel účastníkem tohoto řízení nebyl (a – s ohledem na shora uvedené – ani být nemohl, pokud je pominuta varianta tzv. strategické litigace), mám za to, že k podání ústavní stížnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je zásadně oprávněn každý, o jehož

právech bylo v daném řízení a napadeným rozhodnutím přímo rozhodováno. Ostatně i podle odst. 5 naposledy citovaného zákonného ustanovení platí, že neposkytuje-li zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovatele, může podat ústavní stížnost „*ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.*“

6. V nyní projednávaném případě je sice zřejmé, že k zásahu do tvrzených základních práv druhého stěžovatele došlo již (a především) rozhodnutím registračního úřadu (Magistrát města Frýdek-Místek), nicméně toto rozhodnutí stěžovatel – ze shora uvedených důvodů – nenapadl u krajského soudu. Mohl proto jistě volit vhodnější (resp. opatrnější) procesní strategii a obrátit se na Ústavní soud s ústavní stížností napadající hned rozhodnutí registračního úřadu. Pokud by však stěžovatel postupoval tímto způsobem, danou procesní situaci by nezjednodušil, nýbrž spíše ještě znepréhlednil. Paralelně by totiž probíhala dvě řízení, v jejichž rámci by bylo přezkoumáváno stejné správní rozhodnutí: v jednom případě před krajským soudem, ve druhém před Ústavním soudem. Navíc, oba soudy by se s ohledem na povahu těchto řízení musely zaměřit na jiné aspekty této věci (splnění zákonných podmínek pro registraci kandidáta versus tvrzený zásah do ústavně zaručených práv). Tato situace by proto v praxi s největší pravděpodobností musela vyústit v přerušení řízení o dříve podané ústavní stížnosti a vyčkání na rozhodnutí krajského soudu, resp. v následné spojení obou řízení. Z principu subsidiarity ústavní stížnosti totiž plyne, že nesmí nastávat situace, kdy by Ústavní soud přezkoumával rozhodnutí, které je současně přezkoumáváno v jiném řízení.

7. Podstatné však je, že by Ústavní soud neměl připustit vznik situace, kdy by v důsledku procesní pasivity politické strany došlo k odepření přístupu k soudu jí navrženého kandidáta. Jinak řečeno, když by např. tato politická strana vůbec nepodala prostředek soudní ochrany podle ustanovení § 89 soudního řádu správního, když by ho podala a následně vzala návrh zpět, neobrátila by se následně na Ústavní soud apod., a Ústavní soud by navrženému kandidátovi nepřiznal aktivní legitimaci v řízení o ústavní stížnosti, znamenalo by to s ohledem na shora uvedené odepření jakékoliv soudní ochrany. Tento výsledek by byl zjevně protiústavní a Ústavní soud nemá vědomě takovýto stav navozovat, resp. ani se podílet na jeho vzniku a v pochybnostech by se měl vždy přiklonit pro presumpci splnění podmínek řízení a pro meritorní přezkum napadených rozhodnutí. Bohužel, většina pléna v tomto usnesení dospěla k výsledku opačnému, a to navzdory tomu, že sama připustila, že se o práva druhého stěžovatele jednalo (bod 12), jen prý musí procesní prostředek využít politická strana, za kterou kandidoval.

8. Jsem si samozřejmě dobře vědom toho, že v případě přihlášky k registraci ve volbách do Senátu je navrhovatelem politická strana (resp. koalice politických stran) anebo nezávislý kandidát sám (§ 60 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu). Pokud se konkrétní kandidát rozhodne kandidovat za některou politickou stranu a nikoliv jako nezávislý kandidát, důvodně očekává, že tato strana především bude vystupovat aktivně i v případě odmítnutí přihlášky k registraci. Současně však platí, že ani tento primární zájem a odpovědnost dané politické strany na zajištění účinné soudní ochrany by neměly vést k úplnému vyloučení práva na soudní ochranu tohoto navrženého kandidáta. Jinými slovy vyjádřeno, při plném respektu k významu politických stran a jejich privilegovanému postavení v ústavním systému (čl. 5 Ústavy), nelze připustit,

aby se jednotliví kandidáti ve volbách do Senátu stali jen jakýmsi „rukojmími“ (či weberovskými „Parteisoldaten“) svých politických stran. Mám totiž za to, že i ústavnímu postavení Senátu, založenému na většinovém volebním systému, na jeho výraznějším oddělení od každodenní partajní politiky a na akcentu na osobní zkušenosti a zralost jednotlivých senátorů neodpovídá pojetí postavení kandidáta tak, jak je pojala většina pléna, jejíž právní názor je založen na myšlence (bod 12), že *„jestliže se kandidát rozhodl kandidovat za politickou stranu, „svěřil se do jejich rukou“ a ponechal na této straně, aby „za něj“ podala přihlášku k registraci a aby se případně „za něj“ domáhala soudní ochrany.“*

9. Z citované zákonné úpravy je totiž patrné, že by kandidát politické strany, mohl alternativně kandidovat i jako nezávislý kandidát (tím se ostatně volby do Senátu výrazně liší např. od voleb do Poslanecké sněmovny či Evropského parlamentu). Z toho plyne závěr, že výběr varianty kandidování za politickou stranu ještě sám o sobě neznamená, že by shora naznačená procesní pasivita této politické strany musela nutně znamenat úplné znemožnění efektivní ochrany též individuálních práv tohoto kandidáta. Přijetím kandidatury za politickou stranu ve volbách do Senátu totiž nedochází k implicitnímu vzdání se pasivního volebního práva a k jakési metamorfóze tohoto práva jen v právo politické strany. I pro tohoto kandidáta totiž stále platí, že je i nadále nositelem základních práv a může se domáhat jejich efektivní soudní ochrany a je proto aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti i v nyní projednávané věci.

10. Domnívám se proto, že pro Ústavní soud z řečeného plyne obecný závěr, že je jako orgán ochrany ústavnosti povolán k tomu, aby v pochybnostech volil cestu soudní ochrany základních práv a nikoliv jejího odmítání. Rovněž v případě druhého stěžovatele proto Ústavní soud měl akceptovat jeho aktivní legitimaci a odmítnout ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost, tedy z důvodů věcných a nikoliv procesních.

11. Jakkoliv samozřejmě dobře vím, že výsledek tohoto řízení by zůstal nezměněn (došlo by „jen“ k odmítnutí ústavní stížnosti ve vztahu ke druhému stěžovateli z jiného zákonného důvodu) a v této konkrétní věci nedošlo ani k žádnému rozkolu mezi oběma stěžovateli, uplatňuji tento disent právě proto, aby si Ústavní soud „nezavíral cestu“ pro potenciální případy v budoucnu, kdy třeba dojde k vědomé či nevědomé procesní nedůslednosti politické strany a kdy by v jejím důsledku byla danému kandidátovi zcela znemožněna soudní ochrana.

II.

12. Ve vztahu k vlastnímu odůvodnění zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti první stěžovatelky většinovému názoru pléna vytýkám, že se pohybuje na samotné hraně přezkoumatelnosti. Veškerá argumentace je totiž koncentrována do dvou odstavců (body 17 a 18) a v podstatě jen konstatuje, že krajský soud postupoval podle zákona a Ústavy a nelze mu proto nic vytýknout.

13. Mám za to, že se většina mylí především v tom, pokud soudí, že první stěžovatelka vlastnímu postupu krajského soudu „nic nevytýká“. Argumentace obou stěžovatelů totiž spočívá v tvrzení, že stanovení věkové hranice pasivního volebního práva 40 let porušuje princip rovnosti volebního práva. *Ratio decidendi* napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě přitom spočívá ve vysvětlení toho, proč je daná

věková hranice konformní s ústavním pořádkem i s našimi mezinárodními závazky. Se závěry krajského soudu však stěžovatelé nesouhlasili a zpochybnili je v ústavní stížnosti. Bylo proto (přínejmenším) vhodné, aby se s těmito námitkami věcně vypořádal též Ústavní soud (byť i v usnesení odmítajícím ústavní stížnost pro její zjevnou neopodstatněnost). Bohužel, usnesení většiny pléna se v podstatě omezuje na konstatování, že usnesení krajského soudu nelze nic vytknout a že požadavek dosažení věku 40 let pro volitelnost do Senátu je součástí Ústavy od jejího přijetí.

14. Tím však Ústavní soud nesplnil svoji roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy), od kterého se přirozeně očekává, že Ústavu bude vykládat. V této věci nicméně na tento svůj úkol zcela rezignoval a roli vykladače Ústavy fakticky přesunul na krajský soud, což mne mrzí. Tato skutečnost mne mrzí o to více, že původní soudkyně zpravodajka Kateřina Šimáčková plénu předložila konzistentní argumentaci, která přesvědčivě vyvracela uplatněné námitky obou stěžovatelů a kterou jsem plně podporoval, nicméně nezískala většinovou podporu.

V Brně dne 7. března 2017

Vojtěch Šimíček

Odlišné stanovisko Milady Tomkové

Podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu (č. 182/1993 Sb.) uplatňuji odlišné stanovisko k části výroku a odůvodnění usnesení pléna sp. zn. Pl. ÚS 34/16; pokud jde o důvody mého nesouhlasu s rozhodnutím pléna a jeho odůvodněním, připojuji se zcela k názoru vyjádřenému v odlišném stanovisku Vojtěcha Šimíčka (části I. i II. tohoto odlišného stanoviska).

V Brně dne 7. března 2017

Milada Tomková