

**Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Uhlíře a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **a) Strakonická Veřejnost**, sídlem Strakonice, Velké náměstí 142, **b) Mgr. Břetislava Hrdličky**, **c) města Strakonice** a **d) rady města Strakonice**, sídlem ve Strakonících, Velké náměstí 2, zastoupených JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph. D., advokátem se sídlem v Brně, Optátova 46, proti usnesení **Krajského soudu v Českých Budějovicích** ze dne 20. listopadu 2018, č. j. 52 A 16/2018-195, a proti rozhodnutí **ministra vnitra** ze dne 11. prosince 2018, č. 302/2018 Sb., o vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice, za účasti **Krajského soudu v Českých Budějovicích** jako účastníka řízení a vedlejších účastníků řízení 1) **Městského úřadu Strakonice**, sídlem ve Strakonících, Velké náměstí 2, 2) **Občanské demokratické strany**, sídlem v Praze, Truhlářská 1106/9, 3) politického hnutí **Jihočeši 2012**, sídlem v Kovářově 63, zastoupeného JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem v Praze, Botičská 4, a 4) **Ing. Mgr. Karla Janského, MBA**, zastoupeného Mgr. Filipem Macháčkem, advokátem se sídlem v Praze, Ruská 42, takto:

- I. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 52 A 16/2018-195 ze dne 20. listopadu 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatele Strakonické Veřejnosti na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 52 A 16/2018-195 ze dne 20. listopadu 2018 se ruší.**
- III. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. prosince 2018, o vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice, oznámené sdělením č. 302/2018 Sb., se ruší.**
- IV. Ústavní stížnost Mgr. Břetislava Hrdličky, města Strakonice a Rady města Strakonice se odmítá.**

Odůvodnění:

**I.  
Ústavní stížnost**

1. V ústavní stížnosti stěžovatelů a) a b) podle § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a komunální ústavní stížnosti stěžovatelů c) a d) podle § 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, podaných ve společné ústavní stížnosti ze dne 18. 12. 2018

(dále také jen „ústavní stížnost“), stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud nálezem zrušil v záhlaví uvedené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích vydané v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb do Zastupitelstva města Strakonice konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 (dále také jen „usnesení krajského soudu“). Stěžovatelé dále navrhli, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost usnesení krajského soudu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatelé současně žádali o přednostní projednání ústavní stížnosti podle § 39 zákona o Ústavním soudu. Doplněním ústavní stížnosti ze dne 20. 12. 2018 stěžovatelé dále navrhli, aby Ústavní soud také zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 12. 2018, č. 302/2018 Sb., o vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice (dále také jen „rozhodnutí ministra vnitra“).

2. Usnesením ze dne 20. 12. 2018, č. j. I. ÚS 4178/18-19 Ústavní soud odložil vykonatelnost usnesení krajského soudu a rozhodnutí ministra vnitra a rovněž rozhodl, že ústavní stížnost bude projednána přednostně jako naléhavá.

3. Stěžovatelka a) je politické hnutí, které ve volbách do Zastupitelstva města Strakonice konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 (dále jen „posuzované komunální volby“) získalo nejvíce hlasů a mandátů a bylo účastníkem řízení před krajským soudem. Tím, že krajský soud prohlásil posuzované komunální volby za neplatné, bylo podle stěžovatelky a)) porušeno jeho právo na účast ve volné soutěži politických stran a právo na získání příslušných mandátů podle výsledku voleb.

4. Stěžovatel b) uvedl, že je osobou, která kandidovala a získala mandát člena zastupitelstva v posuzovaných komunálních volbách, které byly zneplatněny usnesením krajského soudu. Tím podle něj došlo k zásahu do jeho práva na výkon veřejných funkcí dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na volby v pravidelných volebních obdobích podle čl. 21 odst. 2 Listiny.

5. Stěžovatelé c) a d) v rámci komunální ústavní stížnosti tvrdí, že napadeným usnesením krajského soudu bylo vážně narušeno právo Města Strakonice na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a právo na to, aby bylo samostatně spravováno zastupitelstvem podle čl. 101 odst. 1 Ústavy.

## **II. Průběh řízení**

6. Z ústavní stížnosti, z usnesení krajského soudu a z jeho soudního spisu sp. zn. 52 A 16/2018, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti.

7. Důvodnost návrhu na neplatnost voleb krajský soud posuzoval ve třech krocích podle algoritmu posuzování volebních stížností, zformulovaného Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 2. 7. 2004 sp. zn. Vol 6/2004 (354/2004 Sb. NSS), dle něhož podmínkami vyhovění volební stížnosti jsou 1. protizákonnost, 2. existence přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb a 3. „zatemnění“ volebních výsledků.

8. Krajský soud dospěl k závěru, že Rada města Strakonice, oplývající pravomocemi, které jí dávaly možnost ovlivnit klíčové prostředky volební propagace, těchto oprávnění dlouhodobě využívala, čímž dosáhla toho, že politické subjekty kandidující v posuzovaných komunálních volbách neměly možnost v souladu se zásadou volné, rovné a svobodné soutěže politických stran využít klíčové prostředky předvolební kampaně. Tím byla podle krajského soudu naplněna první i druhá podmínka algoritmu přezkumu volebních stížností, kdy došlo k porušení základních principů demokratického právního státu, a toto porušení mělo přímý vliv na předvolební kampaň ve Strakonících, která byla tímto způsobem nezákonně omezena.

9. Konkrétně krajský soud poukázal na usnesení rady města č. 5249/2018 ze dne 25. 7. 2018, kterým byl zakázán výlep určený k prezentaci politických stran na výlepové plochy (plakátovací plochy) ve správě Městského kulturního střediska. Uvedeným zákazem vznikla situace, kdy politické subjekty chystající se kandidovat v posuzovaných komunálních volbách ztratily možnost pro svou volební propagaci využít výlepové plochy, kterých je celkem 46 ks a pokrývají významnou část města v jeho nejatraktivnějších lokalitách. Politické subjekty tak byly co do politické propagace na výlepových plochách odkázány na výlepové plochy komerčního subjektu, který měl i díky aktivitě vedení města v uplynulém volebním období v rozhodné době k dispozici pouze 11 výlepových ploch. Krajský soud k uvedenému shrnul, že Rada města prokazatelně účelově zakázala využívat výlepové plochy města v období, které bezprostředně předcházelo volebnímu období, a politické subjekty tak neměly dostatečný časový prostor na tento zákaz reagovat a svou politickou kampaň tomu přizpůsobit. Dotčený zákaz byl navíc natolik neurčitý („výlepové plochy ve správě Městského kulturního střediska“), že mnohé politické subjekty nabyly domnění, že se vztahuje na všechny majetek města, v důsledku čehož nevyužily veškeré zbylé prostředky propagace, které město nabízelo, jako např. sloupy veřejného osvětlení. V této souvislosti krajský soud poukázal na to, že zcela v rozporu s uvedeným zákazem bylo nevyhovění žádosti zástupce politického hnutí Svoboda a přímá demokracie - Tomio Okamura (SPD), o umístění letáků do zásobníků či přihrádek uvnitř Městského kulturního střediska, neboť o výlepové plochy (na které se zákaz vztahoval) nešlo.

10. Krajský soud se v odůvodnění napadeného usnesení dále zabýval usnesením rady č. 5348/2018 ze dne 22. 8. 2018, kterým byl schválen dodatek ke smlouvě o dílo uzavřené mezi městem Strakonice a Regionálním vydavatelstvím, s. r. o., jehož prostřednictvím byla v místním periodiku nazvaném Zpravodaj města Strakonice (dále jen „Zpravodaj“) zakázána politická propagace, a to měsíc před konáním voleb. Rada města tímto podle krajského soudu reagovala na objednávku inzerce, jejímž obsahem byla politická propagace jiného politického subjektu, která byla vydavatelem potvrzena, ale z důvodu uvedeného následného zákazu otištěna nebyla. V tomto případě se podle krajského soudu Rada města snažila ovlivnit průběh volební kampaně, když účelově omezila uveřejňování politické reklamy ve Zpravodaji, který do té doby neměl v tomto směru stanovena žádná oficiální obsahová pravidla. Naopak v říjnovém čísle Zpravodaje, jež bylo distribuováno ještě před volbami, byl publikován článek, ve kterém starosta *de facto* připsal úspěchy vedení města pouze členům Strakonické Veřejnosti, zastoupeným ve vedení města. Shora uvedeným zákazem bylo navíc konkurenčním politickým subjektům znemožněno na uveřejněné články ve Zpravodaji jakkoliv reagovat. K závěru o ovlivňování obsahu Zpravodaje poukázal krajský soud

dále na to, že v celém uplynulém volebním období lze jen těžko hledat jakoukoliv zmínku o jiných politických představitelích města, či článek, který by přinášel jakoukoliv kritiku směřovanou vůči vedení města. V této souvislosti krajský soud poukázal na usnesení Rady města č. 3975/2017 ze dne 26. 7. 2017 a č. 4003/2017 ze dne 27. 9. 2017, kterými bylo zakázáno uveřejnění článků ve Zpravodaji, obsahujících kritiku vedení města. K vysílání místní Strakonické televize krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení konstatoval, že prokazatelně nezveřejnila vystoupení žádného člena opoziční politické strany či uskupení a v jednotlivých reportážích je prezentován zejména starosta města a ostatní členové Strakonické Veřejnosti. Uvedená zakázaná propagace ostatních politických subjektů navíc podle krajského soudu výrazně kontrastuje s praktikami vedení města, potažmo nominantů či zástupců Strakonické Veřejnosti, a to například při pořádání četných kulturních akcí v předvolebním období, jež byly organizovány Městským kulturním střediskem jako akce bezplatné, mnohdy navíc s dárky pro jejich návštěvníky.

11. Krajský soud dospěl dále k závěru, že naplněna byla i poslední podmínka shora uvedeného algoritmu, neboť popsané jednání rady města a jeho vedení, porušující principy demokratického právního státu, významně zpochybnilo volební výsledek, který byl velmi těsný, přičemž soud poukázal na výsledky propočtů, jimiž zjišťoval, kolik hlasů chybělo vybraným politickým subjektům k dosažení zákonné 5 % hranice stanovené pro účast v zastupitelstvu města. Pokud by podle krajského soudu nedošlo k popsaným zákazům a dlouhodobému systematickému potlačování opozice a tím k omezení volné politické soutěže, lze s vysokou mírou pravděpodobnosti či spíše jistoty předpokládat, že by dopadly volební výsledky ve Strakonících odlišně.

### **III.**

#### **Argumentace ústavní stížnosti**

12. Stěžovatelé společně rozporují důvody neplatnosti voleb a současně konstatují, že i kdyby byly pravdivé, samy o sobě nemohou vést k tak zásadnímu ovlivnění volebního procesu, který by měl mít za následek neplatnost voleb.

13. V souvislosti se zákazem volební propagace na výleповých plochách města stěžovatelé poukazují na to, že jím nebyla narušena rovnost v přístupu k volebním stranám, neboť politickou propagaci na těchto plochách nevykonávala žádná volební strana, včetně Strakonické Veřejnosti, která ve volbách uspěla. Vedle toho stěžovatelé dále uvádějí, že krajský soud vzal v potaz výpověď svědka – jednatele a jediného společníka obchodní společnosti pronajímající si od města výleповé plochy, který je však podle stěžovatelů ve věci podjatý, neboť jeho obchodní společnost je ve sporu se Strakonickou Veřejností. Podle stěžovatelů nekalé ovlivňování voleb probíhalo prostřednictvím nerovné soutěže naopak na výleповých plochách předmětné obchodní společnosti, se kterou dříve podepsal smlouvu pro město na provozování výleповých ploch bývalý starosta (zástupce politického hnutí Jihočeši 2012). Současné vedení města tuto smlouvu vypovědělo, a proto uvedený svědek dělá vše pro to, aby se bývalé vedení dostalo znovu do čela města a smlouvu s ním obnovilo.

14. K tomu stěžovatelé dále zdůrazňují, že situace kolem výleповých ploch ani nemohla reálně ovlivnit výsledek voleb. I kdyby město dalo výleповé plochy zcela k dispozici politické propagaci, většinu vylepených plakátů by i přesto tvořila běžná komerční, společenská a kulturní oznámení a propagace akcí, zatímco politická propagace by zřejmě tvořila méně než čtvrtinu výleповé plochy. Navíc účinnost těchto plakátů na rozhodování voliče je podle stěžovatelů velmi omezená – běžný občan, který se účastní voleb, se nerozhoduje podle plakátů – v porovnání se světovými sociálními sítěmi a krajskými, popř. celostátními médii. Značná část voličů se rozhoduje i v komunálních volbách podle svých „celostátních“ sympatií a někdy se v zásadě o komunální politiku ve své obci příliš nezajímají, byť se komunálních voleb účastní. Podle stěžovatelů je absurdní tvrdit, že jakýkoliv obsah 46 výleповých ploch měl na voličské chování občanů tak podstatný vliv, že by mělo být přistoupeno k zneplatnění voleb. Už vůbec nemohlo reálně ovlivnit volby to, zda volební strany mohly umísťovat své předvolební materiály do zásobníků uvnitř Městského kulturního střediska, kdy navíc i v tomto byla zachována rovnost vůči všem volebním stranám.

15. K závěru krajského soudu o znevýhodnění opozičních členů zastupitelstva ve Zpravodaji stěžovatelé uvádějí, že vyloučení politické agitace v městském zpravodaji se týkalo všech volebních stran a byl tedy zachován rovný přístup. Je přitom logické, že starosta a vedení města a městského úřadu se jako veřejní činitelé města ve zpravodajství městských médií objevují častěji. Pokud krajský soud jako problematický označil článek starosty o hospodaření města z říjnového vydání Zpravodaje, podle stěžovatelů kdo jiný by o hospodaření města měl psát, když ne starosta města. To, že o něm píše pozitivně v předvolebním čase, může být odpůrci vnímáno jako účelové, ale není to protiprávní a protiprávní není ani to, že obdobný text byl publikován i v tiskovinách Strakonické Veřejnosti. Stěžovatelé naopak poukazují na to, že ve Zpravodaji byly otištěny i informace týkající se opozice – udělení ceny kandidátu opozičního politického hnutí Změna pro Strakonice starostou města. Stěžovatelé navíc poukazují, že absence politické volební agitace není na úrovni městských zpravodajů ničím výjimečným ani v jiných městech. Rovněž prezentace vedení města ve Zpravodaji je podle stěžovatelů obdobná jako za předchozího vedení a jako v některých jiných městech.

16. K části odůvodnění usnesení krajského soudu – ve které krajský soud uvádí, že nemůže opomenout vysílání místní Strakonické televize, která podle krajského soudu od roku 2016 prokazatelně nezveřejnila vystoupení žádného člena opoziční politické strany či uskupení – stěžovatel namítá, že uvedené tvrzení soudu je nepravdivé, neopírá se o žádné provedené důkazy. Naopak stěžovatelé ve své ústavní stížnosti předkládají výčet vystoupení opozičních zastupitelů ve Strakonících, kteří dostali v letech 2016 až 2018 ve Strakonické televizi prostor – celkem 31 vystoupení opozičních zastupitelů.

17. Doplněním ústavní stížnosti ze dne 4. 1. 2019 stěžovatelé dále zdůrazňují, že předvolební kampaň vedlejšího účastníka Karla Janského byla masivní a se svým volebním programem zvládl obeznámit drtivou většinu občanů Strakonice. Přitom poukazují na to, že v rámci předvolební kampaně tento vedlejší účastník k politické propagaci použil články nacházející se na několika internetových stránkách, které byly rovněž účinně šířeny na sociální síti. Dále došlo k hromadnému rozesílání emailů propagujících volební uskupení vedlejšího účastníka a do schránky všem občanům

města byly doručeny rovněž tištěné materiály. Každý volič ve městě se proto podle stěžovatelů mohl seznamovat s názory vedlejšího účastníka. Stěžovatelé proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by vylepení několika plakátů na městských plakátovacích plochách a uveřejnění článku ve Zpravodaji zajistilo vedlejšímu účastníkovi lepší volební výsledek.

18. Stěžovatelé dále poukazují na to, že vliv Zpravodaje a Strakonické televize na rozhodování voliče je velmi omezený v porovnání s celostátní televizí, tištěnými novinami, internetem či sociálními sítěmi. Krajský soud podle stěžovatelů podcenil soudnost voličů, pokud je vnímá jako lehce ovlivnitelné nějakými články v městském zpravodaji či reportážemi v městské televizi. Stěžovatelé v této souvislosti zdůrazňují, že lidé jsou soudní a dokáží odlišit propagandu a realitu, což se ukázalo jak v období před rokem 1989 tak i v současnosti. Navíc podle stěžovatelů městské televizní programy lidé příliš nesledují a krajský soud jejich sledovanost ani nezjistil.

19. Jako další vady usnesení krajského soudu stěžovatelé namítají následující. Krajský soud nerozhodl o volební stížnosti v zákonné lhůtě a tím bylo narušeno právo stěžovatelů na řádné a zákonné jednání soudu. Svědci byli z účasti na soudním jednání (od jeho počátku) vykázáni předsedkyní senátu z místnosti pozdě, a zákonný průběh soudního řízení tím byl narušen. Zdůrazňuje-li krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení, že politické hnutí Strakonická Veřejnost má pouze 5 členů, stěžovatelé namítají, že nízký počet členů politického subjektu je typický pro dnešní politický život a poukazují přitom na to, že Česká pirátská strana má v Brně pouhých 20 členů. Z hlediska volebního procesu je podle stěžovatelů rovněž zcela nevýznamné obsazení funkce tajemníka, na které krajský soud ve svém usnesení také poukazuje. K negativnímu hodnocení četných kulturních akcí, které byly v předvolebním období pořádány jako bezplatné a mnohdy navíc s dárky pro jejich návštěvníky, stěžovatelé uvádí, že nešlo o reklamní kampaň Strakonické Veřejnosti, ale o výsledek dobrého hospodaření Městského kulturního střediska po celý rok, přičemž akce zdarma probíhají opakovaně i v letech nevolebních. Ani městská hromadná doprava zdarma není podle stěžovatelů žádným strakonickým specifikem a sleduje omezení automobilové dopravy. Přípodobně situace ve Strakonících s nástupy totalitních režimů, jak ve svém usnesení krajský soud učinil, považují stěžovatelé za zcela nepatřičné, přičemž tyto úvahy podle nich dokazují předpojatost až podjatost krajského soudu při rozhodnutí o neplatnosti voleb. Stěžovatelé rovněž rozporují tvrzení soudu o 63% nerozhodnutých voličů před volbami a poukazují na to, že uvedené procento je blízké procentu nevoličů a navíc absence volební propagace na výlepových plochách, ve Zpravodaji a ve Strakonické televizi, neznamená, že by neprobíhala volební kampaň.

20. Dále stěžovatelé v ústavní stížnosti namítají porušení jejich práva na zákonného soudce, neboť předmětná volební stížnost byla přidělena k rozhodnutí volebnímu senátu krajského soudu mimo stanovené pořadí. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 23. 12. 2018 stěžovatelé upřesňují, že věc byla přidělena jinému senátu, který sice tvoří stejní soudci jako senát, který měl o věci rozhodovat, nicméně rozdíl je v osobě, která měla být předsedou senátu. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 10. 1. 2019 stěžovatelé namítají další důvody nesprávného obsazení volebního senátu krajského soudu. Poukazují na to, že volební senát krajského soudu 52 A je složen z 5 členů a fakticky jsou pak vytvářeny v rámci tohoto senátu různé tříčlenné senáty, které jsou často

totožné, pouze s jinou osobou předsedy senátu. Volební senát je podle stěžovatelů nesprávně obsazen, neboť tříčlenné volební senáty mají být tvořeny rozvrhem práce jako samostatné soudní senáty a soudní oddělení s ojedinelým číslem senátu. Stěžovatelé současně vznášejí námitky i k jednotlivým soudcům volebního senátu. Soudce Zdeněk Strnad, jako insolvenční soudce, podle nich nespĺňuje zákonnou podmínku specializovaného soudce na správní soudnictví. Směrem k předsedkyni volebního senátu Tereze Kučerové namítají stěžovatelé podjatost, jejíž důvod dříve nevěděli. Podjatost předsedkyně volebního senátu má podle stěžovatelů spočívat v tom, že tchán předsedkyně senátu je ředitelem Krajského úřadu Jihočeského kraje, tedy orgánu dozoru nad výkonem samostatné a přenesené působnosti města Strakonice, a vykonává tak vrchnostenskou pozici vůči městu Strakonice. Ředitel krajského úřadu může ve své pozici mít podle stěžovatelů zájem na tom, aby vedení měst v jeho působnosti bylo složeno podle jeho představ, a je dokonce možné, že město a kraj či přímo krajský úřad realizují odlišné zájmy, které se mohou dostat do konfliktu.

21. V závěru své ústavní stížnosti stěžovatelé upozorňují, že k zneplatnění voleb by měl soud z důvodu jejich faktické neopakovatelnosti přistoupit jen zcela výjimečně, pokud je volební delikt velmi intenzivní a nemůže být napraven jinak. Stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že se nezabýval tím, zda by dle něj závadný stav nešlo napravit jiným způsobem, než zneplatněním voleb, například jen prohlášením neplatnosti hlasování.

22. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 4. 1. 2019 stěžovatelé c) a d) v souvislosti s komunální ústavní stížností namítají, že usnesením krajského soudu byl nastolen stav, kdy bude město Strakonice nuceno zrušit či revidovat usnesení Rady města Strakonice č. 5348/2018 a usnesení Rady města Strakonice č. 5249/2018, která jsou projevem samosprávy, jinak se vystavuje možnosti trestu v podobě zneplatnění voleb. Volební soud tím podle názoru stěžovatelů c) a d) zasáhl do jejich ústavního práva na samosprávu.

#### IV.

#### Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků

23. Ústavní soud vyzval Krajský soud v Českých Budějovicích a Ministerstvo vnitra jako účastníky řízení a Městský úřad Strakonice, Občanskou demokratickou stranu, politické hnutí Jihočeši 2012, volební stranu TOP 09 a nezávislí a Ing. Mgr. Karla Janského, MBA, jako vedlejší účastníky řízení, k vyjádření se k ústavní stížnosti.

#### IV. a)

#### Krajský soud

24. Ve svém vyjádření ze dne 16. 1. 2019 krajský soud uvádí, že námitky stěžovatelů obsažené v ústavní stížnosti považuje za obecné a nezřídka spekulativní. Krajský soud poukazuje na to, že v řízení bylo na základě rozsáhlého dokazování zjištěno, že politické hnutí Strakonická Veřejnost prostřednictvím svých členů, tvořících většinu v Radě města, ovlivňovala prostředky politické propagace ve městě. A to zejména prostřednictvím výlepových ploch, jejichž propagační sílu a vliv na běžného občana se stěžovatelé v ústavní stížnosti snaží bagatelizovat, aniž by to bylo doloženo

např. relevantními studii či výzkumy odborných vědeckých pracovišť. Podle krajského soudu nelze naopak politickou propagaci prostřednictvím výlepových ploch podceňovat, neboť jde o prostředek, který každodenně vizuálně upoutává pozornost kolemjdoucích a zejména v menších a středních městech je způsobilý voliče relevantně ovlivnit, což je umocněno zejména pak ve vztahu ke starším generacím obyvatel, kteří internet běžně nevyužívají. Řada politických subjektů kandidujících v komunálních volbách nedisponuje prostředky, kterými by mohly financovat nákladnější volební kampaň, nežli výlep propagačních plakátů na výlepových plochách.

25. Podle krajského soudu rovněž další místní média - Zpravodaj a Strakonickou televizi lze v případě města s 23 000 obyvateli považovat za významné, mající značný vliv na mínění voličů a jejich sílu nelze podceňovat. Ostatně jinak by vedení města zřejmě nemělo potřebu prezentovat své úspěchy, pokud by cílová skupina a sledovanost byly marginální a i z některých svědeckých výpovědí vyplývá, že ostatní kandidující politické subjekty, kromě Strakonické Veřejnosti, nebyly před volbami téměř vidět. V řízení bylo prokázáno, že pravidelné předvolební výstupy starosty a ostatních členů Strakonické Veřejnosti v místním tisku a v televizi byly ve své podstatě účelovou politickou propagací uvedeného politického hnutí, nikoliv připomenutím toho, jak dobře nyní město hospodaří. Výčet stěžovateli předložených politických vystoupení opozičních zastupitelů v místní televizi se nejeví jako přesvědčivý, neboť z něj není patrné, jaký dostali tito zastupitelé mediální prostor oproti členům Strakonické Veřejnosti a zda jim bylo povoleno vyjadřovat také opoziční názory.

26. Krajský soud trvá na svém závěru, že právě usnesením vytýkané vady mohly mít s vysokou mírou pravděpodobnosti blížící se jistotě za následek zásadní ovlivnění volebního procesu a tím i vliv na celkový výsledek voleb. Časová souslednost omezujících opatření vůči místním propagačním médiím a časová souslednost plánovaných kulturních akcí v době vrcholící volební kampaně, navíc s benefity a realizovaná *de facto* Strakonickou Veřejností, jen potvrzuje snahu ovlivnit politickou soutěž ve Strakonících ve svůj prospěch. Přitom vadu, kterou krajský soud shledal, tj. že pravidla pro vedení kampaně byla porušena zcela zásadně, nelze napravit určením neplatnosti hlasování, neboť k pochybení nedošlo v rámci hlasovacího procesu. K závěru o hrubém ovlivnění výsledku komunálních voleb krajský soud dodává, že pokud by k němu nedošlo, lze postavit na jisto, že část voličů by hlasovala jinak, o čemž svědčí zejména velmi těsné volební výsledky počítané v řádu jednotek voličů. V této souvislosti krajský soud ve svém vyjádření poukazuje na volební výsledky v obci Bojetín a výsledky ankety uveřejněné elektronickým vydáním Strakonického deníku.

27. K námitce nedodržení lhůty pro rozhodnutí o volební stížnosti krajský soud ve svém vyjádření uvádí, že jde o pořádkovou lhůtu, s jejímž překročením nejsou spojeny žádné důsledky, kdy navíc soud takto postupoval v zájmu řádného a úplného zjištění skutkového stavu věci a jeho případných dopadů na výsledek komunálních voleb.

28. K namítané přítomnosti svědků u jednání krajský soud uvádí, že tito zde byli přítomni pouze na úvodní slovo a účastnili se též výslechu účastníků řízení. V další části řízení, kdy byli vyslýcháni ostatní svědci, již přítomni nebyli. S odkazem na § 117 o. s. ř. a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 1. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1392/2004 krajský soud uvádí, že je na předsedovi senátu, aby v souvislosti s provedením důkazu



výslechem svědků v každé jednotlivé věci posoudil, jaké opatření ve vztahu k přítomnosti dosud nevyslechnutých svědků při jednání zvolí a zda učiní opatření, aby nebyli (nemohli být) až do svého výslechu při jednání přítomni, nebo zda jim v přítomnosti při jednání nezabrání. Zákonný průběh řízení tak nebyl podle krajského soudu nijak narušen.

29. K námitce porušení práva na zákonného soudce krajský soud uvádí časové pořadí, v němž v roce 2018 obdržel volební stížnosti, včetně uvedení osoby předsedkyně senátu. Podle krajského soudu je z tohoto popisu nápadu volebních stížností zřejmé, že došlo k obrácení rozvrhem popsaného pořadí v případě volebních stížností vedených pod sp. zn. 52 A 4/2018 a sp. zn. 52 A 5/2018 – volby v obcích Dobeš a Nebahovy. V těchto věcech došlo k záměně předsedkyň senátu V. Balejové a T. Kučerové, ale personální složení senátů je přesto totožné (k chybě došlo v důsledku nesprávného nastavení systému počítače). Další "kolečko" pak již šlo v řádném pořadí určeném rozvrhem práce. V případě volební stížnosti na průběh komunálních voleb ve městě Strakonice tudíž k žádnému pochybení stran zákonného soudce nedošlo, neboť uvedená změna pořadí se této věci již nedotkla. K námitce týkající se soudce Z. Strnada krajský soud konstatuje, že je řádným členem specializovaných senátů ve věcech správního soudnictví a situace, kdy soudce správního úseku zastává současně funkci soudce jiného úseku, není nijak neobvyklá. Námitku podjatosti předsedkyně senátu T. Kučerové považuje krajský soud za zcela nedůvodnou a také opožděnou.

30. Krajský soud se rovněž vyjádřil k aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti Radou města Strakonice a namítá, že rada města není oprávněna podat svým jménem tzv. komunální ústavní stížnost. Své vyjádření uzavírá konstatováním, že jeho napadeným usnesením nebylo zasaženo do práva stěžovatelů na svobodnou politickou soutěž ve volbách a rovněž nebylo zasaženo do práva města Strakonice na samosprávu.

#### IV. b) Ministerstvo vnitra

31. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření ze dne 15. 1. 2019 konstatovalo, že na základě usnesení krajského soudu, které ministerstvo obdrželo dne 21. 11. 2018, musel ministr vnitra vyhlásit opakované volby. S odkazem na lhůty stanovené v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), bylo nutné zajistit uveřejnění vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice, a to na 30. března 2019. S ohledem na usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 4178/2018, kterým došlo k odložení vykonatelnosti sdělení Ministerstva vnitra o vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice, nejsou ze strany volebních orgánů činěny žádné úkony k uskutečnění opakovaných voleb ve městě Strakonice. Aniž by ministerstvo jakkoli předjímalo výsledek řízení ve věci samé, navrhuje, aby v případě shledání ústavní stížnosti jako nedůvodné Ústavní soud v rozhodnutí uvedl, že ministr vnitra má znovu vyhlásit opakované volby do Zastupitelstva města Strakonice. Důvodem pro tento návrh ministerstva je, že i kdyby Ústavní soud takto rozhodl před 30. březnem 2019, tj. před datem, na které byly původně opakované volby ve Strakonici vyhlášeny, nebylo by již možné je v tomto termínu uskutečnit, neboť první úkony k jejich zajištění vyplývající z volebního zákona (případně vytvoření volebních

obvodů a zveřejnění potřebného počtu podpisů na peticích pro nezávislého kandidáta nebo jejich sdružení) musí být provedeny nejpozději 85 dnů přede dnem voleb.

## IV. c)

## Městský úřad Strakonice

32. Městský úřad Strakonice ve svém vyjádření ze dne 18. 1. 2019 zastává názor, že v daném případě nedošlo ke splnění podmínek pro vyhovění volební stížnosti. Podle názoru Městského úřadu v průběhu řízení před krajským soudem nebylo prokázáno a ani dostatečným a jednoznačným způsobem v napadeném usnesení odůvodněno, že by došlo k porušení volebního zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek voleb. Využití výlepových ploch města Strakonice nebylo v průběhu volební kampaně umožněno žádnému politickému subjektu ani žádnému jinému subjektu pro politickou či volební propagaci. Nedošlo tak k porušení rovných podmínek politické soutěže, když uvedený zákaz byl stanoven a uplatňován vůči všem subjektům rovně. Uvedené podle Městského úřadu platí i pro regulaci propagace politických subjektů ve Zpravodaji, která byla učiněna za účelem zachování tohoto periodika jako informačního média určeného pro informování veřejnosti zejména v jiných než politických oblastech života ve městě.

33. Městský úřad Strakonice dále uvádí, že umístění reklamních poutačů na sloupech veřejného osvětlení města bylo Městským úřadem odsouhlaseno všem subjektům, které o umístění požádaly, tj. ve vztahu k volební kampani se jednalo o politické hnutí Strakonická Veřejnost a dále o politické hnutí Společně pro Strakonice. Žádný jiný politický subjekt o umístění poutačů nepožádal, tedy ani nikomu jinému tento souhlas vydán nebyl. Možnost využívat zábradlí, sloupy veřejného osvětlení apod. ve vlastnictví města pro umístění reklamních zařízení za předem stanovených podmínek je fyzickým i právnickým osobám ve městě Strakonice známa z přijatého a veřejně dostupného usnesení rady města již od r. 2004 (usnesení Rady města ze dne 22. 9. 2004 č. 1077/2004).

34. Městskému úřadu jako volebnímu orgánu nebyly v průběhu volební kampaně ani po jejím skončení podány žádné podněty, ani mu nejsou známy žádné jiné skutečnosti, které by odůvodňovaly pochybnosti o dodržení povinností stanovených ve volebním zákoně. Jak samotné volby, tak i předcházející volební kampaň proběhly podle Městského úřadu naprosto standardním způsobem za srovnatelných podmínek jako volby v předchozích obdobích.

35. K ústnímu jednání před krajským soudem konanému dne 14. 11. 2018 Městský úřad Strakonice uvádí, že trpělo procesními vadami, neboť předsedkyně senátu připustila, aby od počátku jednání (8.30 hodin) do cca 10.45 hodin byli v jednací síni přítomni i dosud nevyslechnutí svědci, přičemž se jednalo nejméně o 6 osob. Tito svědci pak byli při podávání svých výpovědí již ovlivněni obsahem výpovědí svědků vyslechnutých před nimi, avšak v jejich přítomnosti. Dále v průběhu tohoto ústního jednání a samotného dokazování opakovaně nebyl ze strany předsedkyně senátu dán stejný prostor pro vznášení dotazů na předvolané svědky všem účastníkům řízení a tím byla narušena rovnost jednotlivých účastníků v samotném řízení.

36. Městský úřad závěrem svého vyjádření navrhuje, aby Ústavní soud podaným ústavním stížnostem vyhověl.

IV. d)  
Politické hnutí Jihočeši 2012

37. Politické hnutí Jihočeši 2012 ve svém vyjádření ze dne 21. 1. 2019 nejprve navrhuje odmítnutí projednání komunální ústavní stížnosti z důvodu, že město Strakonice ani Rada města Strakonice k jejímu podání nejsou aktivně legitimováni. Vedlejší účastník se domnívá, že aktivní legitimaci k podání komunální ústavní stížnosti má výlučně zastupitelstvo územního samosprávného celku. Tuto zjevnou procesní podmínku nelze překlenout argumentací, že v daném případě zastupitelstvo v městě Strakonice neexistuje, jakož i „přenosem“ pravomoci rozhodnout o podání komunální stížnosti na Radu města Strakonice.

38. Krajský soud podle vedlejšího účastníka správně zhodnotil, že míra ovládnutí veřejného prostoru určitým politickým subjektem musí být na místní úrovni posuzována zvláště citlivě a zkoumány musí být i dopady zdánlivě neutrálních opatření, a to právě z důvodu nutnosti ochrany politických menšin ve volební soutěži. Z provedeného dokazování přitom dle mínění vedlejšího účastníka zjevně plyne, že míra ovládnutí veřejného prostoru Strakonickou Veřejností byla obzvláště velká. Právě proto mohl krajský soud formulovat přesvědčivý závěr o narušení voleb z hlediska principiální rovnosti politických subjektů v politickém zápase o získání politického vlivu, jakož i zneužití aktuální většiny a nepřipustného dotčení menšiny.

39. Dále vedlejší účastník předesílá, že celá ústavní stížnost (nejde-li o otázky procesní) je založena na nesouhlasu stěžovatelů se skutkovými a právními závěry krajského soudu. Takový nesouhlas stěžovatelů, resp. polemika se skutkovými či právními závěry krajského soudu bez adekvátní ústavně právní dimenze nejsou pro úspěch ústavní stížnosti dostatečné. Přitom pouhým faktem prohlášení voleb za neplatné nemohlo k tvrzenému porušení ústavním pořádkem garantovaných práv dojít. Relevantní mohou být v této souvislosti pouze důvody, pro které krajský soud k takovému rozhodnutí dospěl. Přezkum Ústavního soudu by se měl podle vedlejšího účastníka omezit na to, zda ze závěrů krajského soudu plyne, že volební procedura byla provedena natolik v rozporu s volebním zákonem, že došlo k ovlivnění výsledků voleb, a to výlučně z hlediska porušení ústavně zaručených základních práv a svobod. Vedlejší účastník zároveň s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14 zdůrazňuje, že Ústavní soud nemůže hodnotit výsledek voleb optikou toho, že proběhly podle pravidel, která se mu nejeví jako nejlepší, ale zajímá ho, zda byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky předem deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů. Jestliže stěžovatelé ve své ústavní stížnosti netvrdí, že by krajský soud některé důkazy neprovedl, o některých důkazních návrzích vůbec nerozhodl, případně že by utrpěli újmu v důsledku absence procesních poučení ze strany soudu, až nyní před Ústavním soudem stěžovateli předkládané a tvrzené skutečnosti jsou novotami, které jsou zásadně nepřipustné.

40. Za výchozí argument krajského soudu vedlejší účastník považuje dosažené volební výsledky. Podle propočtu krajského soudu, jehož správnost nebyla ústavní stížností zpochybněna, dělily některé politické subjekty od vstupu do skrutinia jednotky, desítky, maximálně nízké stovky hlasů jednotlivých voličů (tj. občanů města s právem volit). Je proto přiléhavá závěrečná úvaha krajského soudu o tom, že soudem popsany průběh nejen předvolební kampaně mohl reálně výsledek voleb ovlivnit. Vedlejší účastník dále poukazuje na to, že krajský soud neposuzoval pouze vedení předvolební kampaně v úzkém slova smyslu, nýbrž posuzoval celkovou politickou situaci ve městě Strakonice, jakož i prezentaci jednotlivých politických subjektů. Takový postup je opodstatněn vzhledem k tomu, že volební zákon nevymezuje v obecních volbách období, ve kterém probíhá volební kampaň.

41. Vedlejší účastník dále zdůrazňuje, že ze zjištění krajského soudu plyne, že o řadě otázek souvisejících či dotýkajících se politického zápasu rozhodovala Rada města, ve které měla Strakonická Veřejnost čtyři své zástupce z celkového počtu sedmi radních. Byla to přitom právě Rada města, která rozhodla o vyloučení městských výlepových ploch z možnosti předvolební propagace a o obsahu Zpravodaje. Podle vedlejšího účastníka je nepochybné, že synergickým působením jednotlivých kroků a opatření vedení města mohlo být a také bylo narušení rovné a svobodné soutěže politických sil.

42. Vedlejší účastník dále upozorňuje, že vnímání vhodnosti či nevhodnosti postupů komunálních politiků ze strany voličů při řešení otázek místního zájmu je logicky závislé na hmatatelných krocích, které aktuální politická reprezentace činí. Není tedy bez významu, že určité akce pořádané městem jsou tzv. zdarma, že jsou při nich distribuovány „zdarma“ nápoje, rozdávány upomínkové předměty apod. Ve sféře komunální politiky je potřeba být mnohem citlivější na to, v jakém rozsahu obsadí stávající politická reprezentace veřejný prostor, protože počet místních politických témat je (ve srovnání s celostátní politickou situací) výrazně omezený. Nelze proto přehlédnout, že volební kampaň může být i skrytá. Pokud například ve Zpravodaji vychází článek o tvrzených úspěších města při hospodaření, pak je taková informace minimálně podvědomě spojována se stávajícím vedením města. Je tomu tak tím spíše, že zároveň je rozhodnuto o neuveřejnění oponentního příspěvku opozičního člena zastupitelstva, a to s odůvodněním, že příspěvek obsahuje neobjektivní a nevyvážené informace (usnesení Rady města č. 3795/2017 ze dne 26. 7. 2017). Jsou-li výlepové plochy určeny k informování o kulturních akcích pořádaných městským kulturním střediskem, jsou tyto akce opět minimálně podvědomě spojovány s aktuálním vedením městského kulturního střediska, ohledně kterého bylo prokázáno těsné spojení mezi jeho vedením a politickou reprezentací města. V této souvislosti vedlejší účastník odkazuje ve svém vyjádření na některá zjištění krajského soudu a dovozuje, že svědčí o nikoliv nahodilém, nýbrž promyšleném postupu ze strany vedení města, zejména pak jeho Rady, v níž zasedali členové Strakonické Veřejnosti, tedy o ovládnutí veřejného prostoru jedním politickým subjektem v takové míře, že je svobodná a rovná soutěž politických subjektů významně omezena.

43. K námitce stěžovatelů stran porušení práva na zákonného soudce vedlejší účastník uvádí, že za situace, kdy všichni členové senátu mají stejné postavení, tzn. že předseda nemá více rozhodovacích pravomocí než členové senátu, pak případné

rozdělení jejich rolí v rámci senátu, jsou-li správně personálně určeni, neznamená porušení práva na zákonného soudce. Rozhodnutí soudu by bylo stejné, i kdyby jednotliví členové senátu vystupovali v odlišných funkcích. K námitce zmatečného složení senátu uvádí, že rozvrh práce krajského soudu vylučuje, aby docházelo ke svévolnému a nepředvídatelnému rozdělování jednotlivých žalob a návrhů. V tom, že se jím zavádí rotace ve funkci předsedy senátu, není nic závadného. Požadavek stěžovatelů, aby byly vytvořeny formálně samostatné senáty, by nevedl k rozdílnému výsledku. Požadavek, aby ve správním soudnictví rozhodovaly specializované senáty podle § 31 soudního řádu správního, je splněn i tehdy, rozhodují-li zároveň jeho jednotliví členové jiné, civilní nebo trestní, věci. K námitce podjatosti soudkyně T. Kučerové vedlejší účastník dodává, že konstatování příbuzenského vztahu samo o sobě není důvodem o podjatosti soudce pochybovat. Naopak měla-li být tato soudkyně z tohoto důvodu bez dalšího podjatá, nemohla by rozhodovat podstatnou část věcí správního soudnictví, protože krajský úřad rozhoduje v mnoha případech jako odvolací orgán. Navíc ředitel krajského úřadu stěží může ovlivňovat rozhodování úředních osob v jednotlivých věcech.

44. Závěrem svého vyjádření vedlejší účastník navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta ve vztahu ke stěžovatelům c) a d) a zamítnuta ve vztahu ke stěžovatelům a) a b).

#### IV. e)

Ing. Mgr. Karel Janský, MBA

45. Karel Janský ve svém vyjádření ze dne 28. 1. 2019 navrhuje, aby byla komunální stížnost Města Strakonice a Rady města Strakonice odmítnuta jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným, neboť nejsou k podání komunální ústavní stížnosti aktivně legitimováni. Podání komunální ústavní stížnosti by muselo schválit předchozí zastupitelstvo města, což se nestalo.

46. Úvodem svého vyjádření se vedlejší účastník plně odvolává na řízení před krajským soudem, na svoji volební stížnost včetně všech doplnění a na usnesení krajského soudu, které pokládá za věcně i procesně správné a nedošlo jím, podle jeho názoru, k porušení ústavně zaručených práv. K tomu dodává, že účastníci řízení před krajským soudem měli neomezené právo se vyjádřit a mohli předkládat své důkazy a návrhy na dokazování bez omezení. Ani z procesního hlediska proto nedošlo k omezení ničích práv. Podle vedlejšího účastníka se ústavní stížnost zakládá na nepravdách a polopravdách.

47. Podle vedlejšího účastníka stěžovatelé zamlčují okolnosti zákazu týkajícího se výlepových ploch, které byly původně na Zastupitelstvu přislíbeny. Zdůrazňují-li stěžovatelé propagaci na sociálních sítích, přizpůsobenou profilu voliče podle informací o historii jeho pohybu na internetu, vedlejší účastník namítá, že běžné politické strany, hnutí a nezávislí kandidáti takovými informacemi nedisponují. Pokud jde o propagaci v místních médiích, stěžovatelé sice uvádí princip rovnosti všem, ale opomíjejí přítom skutečnost zákazu konkrétní již objednané reklamy. K článku starosty z říjnového Zpravodaje uvádějí, že pokud byl jeho autor podepsán pouze jako „Břetislav Hrdlička“ a článek stejného obsahu vyšel v předvolebním materiálu Strakonické Veřejnosti, šlo ve

Zpravodaji o článek Břetislava Hrdličky, a nikoliv představitele města. Poukazují-li stěžovatelé na to, že v městském zpravodaji byly otištěny i informace týkající se opozice – udělení ceny kandidátu opoziční strany Změna pro Strakonice starostou města, vedlejší účastník namítá, že daná informace vyšla ve Zpravodaji v době, kdy ještě nebylo známo, zda bude daná osoba kandidovat a za koho. Navíc v předvolebním Zpravodaji Strakonické veřejnosti, ve kterém je článek o oceněních starosty, tento kandidát opozice v seznamu oceněných chybí. Vedlejší účastník dále nesouhlasí se stěžovateli v otázce mediálního dosahu Zpravodaje, neboť ten je distribuován zdarma do všech poštovních schránek ve městě a jeho okruh vlivu je podle vedlejšího účastníka značný. V této souvislosti vedlejší účastník za pochybné označuje to, že Strakonice nemají od roku 2015 pravidla pro vydávání místního zpravodaje, které byly vedením města v čele se Strakonickou Veřejností zrušeny po komunálních volbách v roce 2014. K výčtu vystoupení opozičních zastupitelů ve Strakonické televizi, který stěžovatelé Ústavnímu soudu předložili, vedlejší účastník namítá, že on sám sice ve Strakonické televizi vystoupil, ale až po konání komunálních voleb. Vystoupení opozičních zastupitelů ve Strakonické televizi se, podle vedlejšího účastníka, netýkala kontroverzních témat, o kterých nechtěla Strakonická Veřejnost veřejně diskutovat. Dále vedlejší účastník uvádí jména některých osob, které sice ve Strakonické televizi vystoupily, ale v dané době ve skutečnosti nebyly vůči vedení města v opozici.

48. Vedlejší účastník se ve svém vyjádření dále věnuje tomu, že rozpočet města je využíván k politické propagaci Strakonické Veřejnosti, zejména při kulturních akcích zdarma či v podobě zavedení městské hromadné dopravy zdarma, a to bez ohledu na ekonomické dopady, které to bude mít pro město a jím ovládané organizace a obchodní společnosti. Vedlejší účastník rovněž upozorňuje na to, že stěžovatelé chybně zaměňují krajským soudem zmíněných 63 % nerozhodnutých voličů před volbami s počtem nevoličů a poukazuje na to, že k volbám přišlo 49,86 % voličů. K námitkám stěžovatelů ohledně nesprávného složení senátu volebního soudu vedlejší účastník poznamenává, že každý soudce měl při rozhodování jeden hlas, tudíž výsledné rozhodnutí soudu nemohlo být jiné. Právo na zákonného soudce nebylo podle vedlejšího účastníka porušeno ani ve vztahu k osobám jednotlivých soudců. Vedlejší účastník dále uvádí, že v dané věci přicházelo v úvahu pouze vyhlášení neplatnosti voleb a pokud stěžovatelé argumentují tím, že volby jsou *de facto* neopakovatelné, zapomínají, že to byli právě oni, kdo zapříčinil opakování voleb ve Strakonících. Poukazují-li stěžovatelé, že předvolební kampaň politické strany Změna pro Strakonice, resp. vedlejšího účastníka jako jejího představitele, byla i přes závěry krajského soudu masivní, vedlejší účastník především konstatuje, že tyto námitky měli stěžovatelé uplatnit v řízení před krajským soudem, v řízení před Ústavním soudem se jimi proto již nelze zabývat. V závěru svého vyjádření vedlejší účastník shrnuje, že účelovými kroky samotných stěžovatelů byla předem deformována vůle voličů, což mohlo výrazně ovlivnit výsledky u více volebních subjektů, které se do zastupitelstva města nedostaly díky chybějícím hlasům v počtu desítek až maximálně několika málo stovek hlasů. Vedlejší účastník proto navrhuje, aby ústavní stížnost stěžovatelů a) a b) byla zamítnuta.

IV. f)  
Replika stěžovatelů

49. Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení zaslal Ústavní soud stěžovatelům k replice. Ti v obsáhlém vyjádření ze dne 22. 2. 2019 setrvali na důvodech ústavní stížnosti. K vyjádření krajského soudu mimo jiné uvedli, že z povahy věci je logické, že vedení radnice v čele se starostou vystupují v místní televizi v rámci vyjádření k činnosti orgánů města a aktuálním problémům i v rámci doby předvolební. Dále pokud v daném případě je hlavním důvodem pro zrušení voleb omezení vylepování volebních plakátů na výleповých plochách města, stěžovatelé opět zdůraznili, že uvedené omezení bylo plošné a rovné vůči všem kandidujícím stranám. Přitom toto rozhodnutí přijaté Radou má předpoklad správnosti a dosud ani krajský úřad ani Ministerstvo vnitra jako orgány dozoru státu nad zákonností činnosti územní samosprávy žádnou protiprávnost v tomto směru nevytkly. K vyjádřením vedlejších účastníků – politického hnutí Jihočeši 2012 a K. Janského, o nedostatečné aktivní legitimaci k podání komunální ústavní stížnosti – stěžovatelé c) a d) konstatují, že stát nemůže zbavit obec ochrany svého práva na samosprávu před Ústavním soudem tím, že rozpustí, zruší či jinak znemožní činnost zastupitelstva. Stěžovatelé ve své replice rovněž popírají protiprávnost posuzovaného postupu vedení města i jeho zásadní vliv na výsledek voleb.

V.

**Aktivní legitimace stěžovatelů, účastníci řízení a vedlejší účastníci řízení**

50. Ústavní soud již na tomto místě připomíná, že ačkoliv se projednávaná věc týká komunálních voleb a volebního soudnictví, návrhy stěžovatelů jsou podány jako ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a c) Ústavy, jejichž účelem je ochrana před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických nebo právnických osob, resp. do práva územního samosprávného celku na samosprávu.

V. a)

Strakonická Veřejnost a Břetislav Hrdlička

51. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti Strakonické Veřejnosti a Břetislava Hrdličky byly podány oprávněnými stěžovateli, včas a Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu.

52. Podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

53. Účastenství v řízení před Krajským soudem v Českých Budějovicích sp. zn. 52 A 16/2018 určuje § 90 odst. 2 soudního řádu správního. Podle něj jsou účastníky řízení o návrhu na neplatnost voleb navrhovatel (zde Ing. Mgr. Karel Janský, MBA),

příslušný volební orgán (zde městský úřad Strakonice), politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát (zde Občanská demokratická strana, Strakonická Veřejnost, TOP 09 a nezávislí, Jihočeši 2012).

54. Strakonická Veřejnost tedy splňuje podmínku účastenství předchozího řízení podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu a je osobou oprávněnou podat ústavní stížnost.

55. Oproti tomu stěžovatel Břetislav Hrdlička účastníkem řízení před krajským soudem nebyl. Přímou ve vztahu k soudní kontrole voleb ovšem Ústavní soud konstatoval, že i kandidát, jehož práva jsou rozhodnutím volebního soudu silně zasažena (ztratí mandát), je oprávněn podat ústavní stížnost bez ohledu na to, že účastníkem předchozího řízení nebyl a nesplňuje tak podmínky § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu [odst. 40 nálezu sp. zn. I. ÚS 768/06 ze dne 12. 12. 2006 (N 224/43 SbNU 505)].

56. Tento závěr se může na první pohled jevit jako nesouladný se závěry vyslovenými k přezkumu registrační fáze voleb. Zde Ústavní soud uvedl, že je věcí svobodného rozhodnutí každého jednotlivce, zda bude kandidovat za politickou stranu, čímž sebe dobrovolně podřídí nejen vnitrostranickému režimu, ale též právnímu režimu, který upravuje postavení a práva politických stran ve volbách [nález sp. zn. II. ÚS 147/94 ze dne 10. 11. 1994 (N 53/2 SbNU 119)]. Jestliže se kandidát rozhodl kandidovat za politickou (volební) stranu, „svěřil se do jejích rukou“ a ponechal na této straně, aby se případně „za něj“ domáhala soudní ochrany. Jen nezávislý kandidát může uplatňovat svá práva vlastním jménem [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 34/16 ze dne 7. 3. 2017 (U 6/84 SbNU 671)]. Tím není řečeno, že se před krajským soudem nejedná i o věci kandidáta ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny [právech a povinnostech, srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.)], je však v řízení reprezentován politickou (volební) stranou, na jejíž kandidátní listině kandidoval.

57. V souzené věci Ústavní soud zvážil výše uvedenou otázku a dospěl k závěru, že nejde o přímý rozpor v jeho judikatuře, neboť v těchto dvou výše uvedených nálezech Ústavní soud vyjadřoval právní názory k odlišným fázím volebního procesu. Právním názorem vysloveným k soudní kontrole proběhlých voleb v nálezu sp. zn. I. ÚS 768/06 tak je vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy) a s ohledem na okolnosti případu neshledal důvod postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Dospěl proto k závěru, že stěžovatel Břetislav Hrdlička je osobou oprávněnou podat ústavní stížnost.

V. b)

Město Strakonice a Rada města Strakonice

58. K jinému závěru však Ústavní soud dospěl ve vztahu ke komunální ústavní stížnosti města Strakonice a Rady města Strakonice. Tito stěžovatelé v souvislosti s komunální ústavní stížností ke své aktivní legitimaci uvedli, že ačkoliv podle zákona o Ústavním soudu je návrhovátelem komunální ústavní stížnosti zastupitelstvo obce, v případě města Strakonice funkční období předchozího zastupitelstva již skončilo a



volba nového byla zneplatněna. Jediným orgánem města, který v oblasti samosprávy byl oprávněn jednat, byla Rada města, která v mezidobí po volbách až do ustavující schůze zastupitelstva vykonává samosprávnou působnost obce. Pokud by bylo podání komunální ústavní stížnosti vyhrazeno jen zastupitelstvu, byla by v případě nefunkčnosti zastupitelstva územní samospráva zbavena ústavního práva na ochranu Ústavního soudu.

59. Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) mimo jiné stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (tzv. komunální ústavní stížnost) a o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (tzv. obecná ústavní stížnost). Zákon o Ústavním soudu rozdílnou povahu těchto kompetencí vyjadřuje v § 72 odst. 1 tím, že odlišně upravuje jak aktivní stížnostní legitimaci, tak rozsah přezkumu. Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Komunální ústavní stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu [nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

60. V nyní posuzované věci se na Ústavní soud s komunální ústavní stížností obrátilo přímo město Strakonice jako územně samosprávný celek, který ale není oprávněn podat komunální ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, protože aktivní legitimace k takovému návrhu přísluší pouze zastupitelstvu jako jeho orgánu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) a čl. 88 odst. 1 Ústavy. Zároveň není důvod posoudit tuto komunální stížnost jako ústavní stížnost obecnou, neboť město Strakonice zjevně nebylo účastníkem řízení před krajským soudem (srov. výše výklad k § 90 odst. 2 soudního řádu správního). Rada města Strakonice není oprávněna podat ani ústavní stížnost obecnou, neboť není fyzickou ani právnickou osobou. Skutečnost, že Ústavní soud dříve v jiné věci nálezem sp. zn. III. ÚS 3673/14 ze dne 10. 2. 2015 (N 32/76 SbNU 417) vyhověl ústavní stížnosti „statutárního města Brna, městské části Brno – sever“, nebrání odmítnutí nynější ústavní stížnosti města Strakonice. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3673/14 totiž Ústavní soud nevyslovil žádný právní názor, který by výše uvedeným závěrům odporoval (srov. odst. 68 cit. nálezu).

61. Ze stejných důvodů není oprávněna podat komunální ústavní stížnost ani Rada města Strakonice. Rada města Strakonice přitom není – na rozdíl od města Strakonice – ani nositelkou ústavně zaručeného práva na samosprávu (odst. 71 nález sp. zn. III. ÚS 3673/14). Ústavní soud proto ústavní stížnosti stěžovatelů c) a d) odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, neboť jde o návrhy podané někým zjevně neoprávněným.

62. Ústavní soud se přípisem ze dne 7. 1. 2019 a ze dne 28. 1. 2019 obrátil též na další volební strany, které byly účastníky řízení před krajským soudem, tj. na Občanskou demokratickou stranu a TOP 09 a nezávislí, kterým byly doručeny ústavní stížnosti s poučením, že se k nim mohou vyjádřit. Občanská demokratická strana ve

svém oznámení ze dne 14. 1. 2019 Ústavnímu soudu předložila plnou moc svého právního zástupce s žádostí o vyrozumění o všech úkonech ve věci. Volební strana TOP 09 a nezávislí se k věci nijak nevyjádřila.

## VI. Posouzení ústavní stížnosti

63. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů].

64. Jak již bylo shora uvedeno, ačkoliv se projednávaná materie týká voleb a volebního soudnictví, uplatněný návrh stěžovatelů a) a b) – (dále jen „stěžovatelé“) je ústavní stížností, nikoliv opravným prostředkem určeným pro přezkum volebního výsledku podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy (§ 85 a násl. zákona o Ústavním soudu), který je spjat výhradně s volbou poslance či senátora. Účelem ústavní stížnosti je individuální ochrana před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod fyzických nebo právnických osob a posláním Ústavního soudu při jejím posouzení tudíž – oproti tomu – není ochrana obecného podústavního volebního práva v objektivním smyslu; odpovídající volební chyby a delikty jsou předmětem řízení ve správním soudnictví vedeného podle ustanovení § 90 soudního řádu správního (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 57/10, nebo sp. zn. Pl. ÚS 4/11). Jde tedy o to, zda stěžovateli napadené soudní řízení a jeho výsledek neporušily jejich ústavně zaručená (procesní) práva, vyplývající z předpisů upravujících soudní řízení správní ve věcech volebního soudnictví, resp. zda rozhodnutím krajského soudu nebyla relevantně – z pohledu ústavněprávního – dotčena jejich hmotná (volební) práva, jmenovitě výkon volebního práva pasivního (být zvolen).

65. Ústavní soud se přednostně zabýval námitkou porušení práva na zákonného soudce a dalšími procesními námitkami. Pokud by totiž napadené rozhodnutí krajského soudu vydal nezákonný soudce (nepříslušný senát), nemělo by z hlediska ekonomie řízení a subsidiarity ústavní stížnosti význam, aby Ústavní soud dále hodnotil, zda tento nezákonný soudce při svém rozhodování pochybil i z hlediska dalších ústavně zaručených práv stěžovatelů [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 738/09 ze dne 11. 9. 2009 ve znění opravného usnesení ze dne 26. 10. 2009 sp. zn. IV. ÚS 738/09 (N 201/54 SbNU 497), odst. 25–27]. Dále se pak zabýval námitkami vůči skutkovým zjištěním krajského soudu a jejich následnému právnímu hodnocení.

66. V mezích takto limitovaného přezkumu Ústavní soud zvážil obsah usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost stěžovatelů je důvodná.

## VI. a)

## Vady řízení před krajským soudem

67. Námitkám vad řízení před krajským soudem nemůže Ústavní soud přisvědčit. Dvacetidenní lhůta pro rozhodnutí soudu podle § 90 odst. 3 soudního řádu správního je lhůtou pořádkovou a zákon s jejím nedodržením nespojuje žádný procesní následek. Nehledě na to, prostředkem k ochraně proti průtahům v soudním řízení je postup podle právní úpravy obsažené v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (§ 174a), nikoliv návrh na zrušení rozhodnutí vzešlého z údajně nepřiměřeně dlouhého řízení.

68. K námitce nesprávného vedení dokazování – pozdního vykázaní svědků z jednací síně – lze stěžovatele odkázat na to, že Listina základních práv a svobod proces dokazování jako takový přímo neupravuje [nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)], požadavek na vykázaní svědků tedy logicky nestanoví. Soudní ochrana ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny v tomto ohledu probíhá ve spojení s obecným procesním předpisem pro řízení před obecným soudem [např. nálezy sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), sp. zn. II. ÚS 663/2000 ze dne 10. 4. 2001 (N 57/22 SbNU 19)]. Platí přitom setrvale judikovaný závěr, že porušení takového (podústavního) předpisu musí být značné intenzity, aby vůbec mohlo mít ústavní relevanci. Stěžovatelem vyžadovaný postup však procesní předpis vůbec nestanoví, zjevně tedy nejde o procesní vadu. Nevyloučí-li předseda svědky z jednání v rámci své řídicí pravomoci (§ 49 odst. 4 soudního řádu správního), může to mít průmět toliko do hodnocení věrohodnosti jejich výpovědi.

69. Údajná podjatost předsedkyně senátu krajského soudu spočívající v příbuzenském vztahu s ředitelem Krajského úřadu Jihočeského kraje, tedy správního orgánu, který vykonává dozor nad činností orgánů města Strakonice v přenesené působnosti, zjevně nepředstavuje důvod, pro nějž by tato soudkyně měla být vyloučena ze zákona (*iudex inhabilis*, srov. druhou větu § 8 odst. 1 soudního řádu správního). Není dán ani důvod pro vyloučení na základě námitky podjatosti (*iudex suspectus*), neboť stěžovatelé v právu rozumně nevylicili důvody, pro které by byl důvod pochybovat o její nepodjatosti ve vztahu k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům. Předestřený „uzavřený“ řetězec osobních a profesních vztahů vedoucích od předsedkyně senátu, přes jejího tchána a domnělý zájem krajského úřadu, až po složení zastupitelstva a obsazování funkcí ve státní správě není ničím jiným než fantaskní spekulací. Zjevně tedy nedošlo k porušení základního práva na zákonného soudce, do jehož rámce se požadavek na vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti řadí.

70. Porušení práva na zákonného soudce nepředstavuje ani složení senátu spočívající v účasti soudce Strnada a předsednictví soudkyně Kučerové. Stěžovatelé nezpochybnili, že soudní senát ve složení soudkyň Kučerové a Balejové a soudce Strnada byl složen ze soudců přidělených ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích a k rozhodování v tomto složení určených podle pravidel rozvrhu práce. Ústavní záruka zákonného soudce jako veřejné subjektivní právo stěžovatelů zaručené čl. 38 odst. 1 Listiny se přitom vztahuje právě na způsob určení soudce, který bude ve věci rozhodovat a na stabilitu obsazení soudu [srov. odst. 30–37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/16

ze dne 27. 6. 2017 (N 111/85 SbNU 817; 268/2017 Sb.) a tam citovanou judikaturu]. Námitky stěžovatelů vůči soudci Strnadovi tak směřují nikoliv k ochraně jejich ústavně zaručených subjektivních práv, ale k prosazení vlastní verze výkladu zákona o soudech a soudcích v otázce organizace práce u soudů a specializace soudců. Šlo by o kontrolu objektivní zákonnosti, k níž řízení o ústavní stížnosti neslouží.

71. Důvodná není ani námitka porušení práva na zákonného soudce spočívající v nesprávném určení předsedy senátu. Zákonným soudcem není soudní oddělení (§ 40 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), předseda senátu, ani soudce zpravodaj (pověřený člen senátu), ale konkrétní rozhodovací formace, jíž bylo svěřeno projednání věci a rozhodnutí o ní. Zákonným soudcem ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny tudíž je rozvrhem práce určený samosoudce nebo senát složený z konkrétních soudců. Tak je třeba rozumět závěrům nálezu sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795), který spatřoval porušení práva na zákonného soudce v obměně jednoho soudce (votanta), změně předsedy senátu a změně soudce zpravodaje za situace, kdy byl senát správního úseku krajského soudu složen z více než tří soudců. V nyní souzené věci to znamená, že rozhodnutím Krajského soudu v Českých Budějovicích přijatým sice v nesprávném soudním oddělení, avšak za nezměněného složení senátu, nebylo porušeno právo stěžovatelů na zákonného soudce. Totéž platí pro nesprávné určení soudkyně Kučerové jako předsedkyně senátu, namísto soudkyně Balejové, neboť ani tím se složení senátu nemění a stěžovatelé netvrdí, že by vůči nim soudkyně Kučerová uplatnila rozhodovací pravomoc, kterou zákon svěřuje pouze předsedkyni senátu.

#### VI. b)

##### Obecná východiska soudní kontroly voleb

72. Předmětem přezkumu správního soudu v řízeních tzv. volební stížnosti je otázka protizákonnosti a intenzity této protizákonnosti, tedy ochrana objektivního volebního práva, nikoliv ochrana subjektivního volebního práva jednotlivce [srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 540/02 ze dne 19. 10. 2004 (U 51/35 SbNU 603)]. Všechny možné vady volebního procesu a pochybení v něm je 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 [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)].

73. Postup úvah soudu při přezkumu voleb tak odpovídá „algoritmu“ (zobecněnému myšlenkovému postupu) vyjádřenému v usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 6/2004-12 ze dne 2. 7. 2004, č. 354/2004 Sb. NSS. Ve smyslu jeho závěrů je třeba hodnotit (1.) nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebních zákonů, (2.) existenci vztahu (souvislosti) mezi touto nezákonností a volebním výsledkem a (3.) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně volební výsledek zpochybňovat, tj. odůvodňovat závěr, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištěné nezákonnosti.

74. Ústavní soud, tak jako správní soudy, dříve vycházel z toho, že úprava soudní kontroly voleb je alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti. Tyto závěry je třeba přizpůsobit změně § 60 odst. 2 až 4 volebního zákona

provedené zákonem č. 22/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Ten upravil původní předpoklad porušení zákona „způsobem, který *mohl ovlivnit* výsledky voleb“ na předpoklad nový: „způsobem, který *hrubě ovlivnil* výsledky voleb.“

75. V tomto ohledu se Ústavní soud v zásadě ztotožňuje se závěry usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2018-33 ze dne 15. 2. 2018, č. 3717/2018 Sb. NSS. Nově formulovaný požadavek na hrubé ovlivnění výsledku je v zásadě jen jiným vyjádřením požadavku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 na zásah volebního soudu ve výjimečných případech, kdy se vady volebního procesu prokazatelně *promítly do výsledku voleb tak, že byl by zvolen jiný kandidát*. Hrubým ovlivněním výsledku voleb totiž je právě jiné rozdělení mandátů, než jaké odpovídá vůli voličů (*a contrario* není třeba se věcně zabývat návrhy, které směřují jen proti nesprávnému údaji o volebním zisku a z takových tvrzení neplyne i možné jiné rozdělení mandátů).

76. Věcnou změnou je však odstranění modálního slovesa „moci“ z § 60 odst. 2 až 4 volebního zákona. Tím zákonodárce upravil míru důkazu vyžadovanou k prokázání skutkových tvrzení o hrubém ovlivnění voleb. Nepostačuje tedy důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. V tomto ohledu je však třeba uvést, že volební soud často hodnotí, zda by výsledek dějů ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výsledku voličů, odborného posouzení příslušných jevů z hlediska fyzikálních, resp. přírodních zákonů, ale nanejvýš prostředky sociálních věd. Volební soudy však těmito prostředky nedisponují a ani vlastní soudní řízení není k jejich získání uzpůsobeno. Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností (srov. LAVICKÝ P. Důkazní břemeno v civilním řízení soudním. Praha: Leges, 2017, str. 21–36). Tuto svou kontrafaktuální úvahu pak musí volební soud podrobně odůvodnit ze všech hledisek zákonem předvídaných pro získání mandátů.

77. Protiprávnost relevantní pro soudní kontrolu voleb může být dána i porušením jiných právních předpisů než výhradně toho kterého volebního zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces, pokud tyto případy z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech podústavního práva [obdobně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011 (N 2/60 SbNU 11)].

#### VI. c)

#### Protiprávnost volebního procesu

78. Porušení právních předpisů vážících se k volebnímu procesu v předmětných komunálních volbách podle krajského soudu představuje postup Rady města Strakonice, tedy vedení města, kterým byly účelově omezeny klíčové prostředky volební kampaně, a tím porušena zásada volné, rovné a svobodné soutěže politických stran.

79. Konkrétně byla podle krajského soudu předmětná protiprávnost způsobena: (1) usnesením rady č. 5348/2018 ze dne 22. 8. 2018, kterým byla ve Zpravodaji zakázána politická propagace (dále také jen „usnesení o zákazu politické propagace ve Zpravodaji“), (2) usnesením rady města č. 5249/2018 ze dne 25. 7. 2018, kterým byl zakázán výlep určený k prezentaci politických stran na výlepové plochy (plakátovací plochy) ve správě Městského kulturního střediska (dále také jen „usnesení o zákazu politické propagace na plakátovacích plochách města“) a (3) dalším soudem zjištěným jednáním rady města, resp. celého vedení města.

80. Krajský soud vychází z toho, že tyto kroky nejsou problematické samy o sobě, ale problematická je jejich vzájemná časová a věcná návaznost a jejich dopad do probíhající předvolební kampaně. Usnesení krajského soudu v tomto ohledu sice výslovně nepředkládá závěr o skutkovém stavu (tzv. skutkovou větu, srov. § 157 odst. 2 a § 167 odst. 2 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 soudního řádu správního), z jeho obsahu je však zřejmý: protiprávnost krajský soud spatřoval v uplatňování rozhodovací pravomoci a vlivu představitelů Strakonické Veřejnosti jako představitelů města Strakonice takovým způsobem, že došlo k omezení možnosti konkurenčních politických subjektů vést předvolební kampaň, čímž byly tyto subjekty znevýhodněny v politické soutěži a neměly již časový prostor adekvátně reagovat. To lze v obecné rovině akceptovat jako porušení pravidel navázaných na volební proces, neboť rovnost je podstatnou náležitostí (politické) soutěže (srov. čl. 5 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

81. Stěžovatelé své námitky zaměřili především na vyvracení jednotlivých skutkových zjištění a prosazování vlastní verze skutkového stavu, aniž by však adekvátně zohlednili a zpochybnili právě souvislosti skutkových zjištění krajského soudu. Jak bylo ovšem uvedeno výše, soudní ochrana ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny probíhá ve spojení s obecným procesním předpisem pro řízení před obecným soudem, který je v souzené věci představován právě i § 132 občanského soudního řádu, podle něhož *důkazy hodnotí soud podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo za řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.*

82. Ústavní soud z toho důvodu nevypořádal tyto námitky stěžovatelů jednotlivě, ale hodnotil je celkově, a to v mezích svého setrvalé judikovaného právního názoru, že není jeho úkolem hodnotit (a přehodnocovat) důkazy provedené obecnými soudy, pokud byly dodrženy zásady dané příslušnými procesními řády [nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Mezi ústavně významné vady důkazního řízení patří případy, kdy z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, resp. případy, kdy v soudním rozhodování jsou učiněná skutková zjištění v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy. Extrémní rozpor mezi skutkovými zjištěními soudů a provedenými důkazy je dán zejména tehdy, kdy hodnocení důkazů a tomu přijaté skutkové závěry jsou výrazem zjevného faktického omylu či excesu logického (vnitřního rozporu), resp. jestliže skutková zjištění soudů vůbec nemají obsahovou spojitost s důkazy, jestliže skutková zjištění soudů nevyplývají z důkazů při žádném z logicky přijatelných způsobů jejich hodnocení, anebo jestliže skutková zjištění soudů

jsou opakem toho, co je obsahem důkazů, na jejichž podkladě byla tato zjištění učiněna [usnesení sp. zn. III. ÚS 359/05 ze dne 23. 9. 2005 (U 22/38 SbNU 579)].

83. Ústavní soud tedy není oprávněn přehodnotit skutkový závěr obecných soudů v tom smyslu, že by sám (pozitivně) závazně určil, jaká skutková zjištění z jimi provedených důkazů jednoznačně plynou [ledaže by sám tento důkaz provedl, srov. nález sp. zn. I. ÚS 68/93 ze dne 21. 4. 1994 (N 17/1 SbNU 123)]. I bez opakovaného provedení důkazů je však v rámci přezkumu oprávněn učinit (negativní) závěr o tom, že určité právní či skutkové závěry zjevně neplynou ze skutečností zaznamenaných v soudním spisu.

84. Takové vady Ústavní soud nezjistil. Závěr, že rada města účelově zakázala výlep politické propagace na plochách v majetku města, má v provedených důkazech zřejmou oporu. Krajský soud popsal, jakým způsobem představitelé Strakonické Veřejnosti v průběhu uplynulého volebního období zajistili pro město většinu výlepových ploch, mimo jiné i z důvodu nespokojenosti s výlepem politické reklamy v předchozích komunálních volbách (důkazy popsané v odst. 48, 69 a 71 usnesení krajského soudu). Dále popsal snahu hnutí ANO 2011 o využití městských výlepových ploch od května 2018 (bez zřejmého právního důvodu odmítnuto pracovníci Městského kulturního střediska), jež se koncem června 2018 obrátilo na Břetislava Hrdličku jako starostu, který nejprve sdělil, že budou zajištěny rovné podmínky pro všechny, o měsíc později žádal o další strpení, aby koncem srpna 2018 informoval o zákazu využití městských ploch (důkazy popsané v odst. 54 a 80 usnesení krajského soudu). Konkurenční politická uskupení v té době však již s touto formou kampaně počítala, měla připravené volební plakáty a musela přehodnotit své plány (důkazy popsané v odst. 59 a 63 usnesení krajského soudu). K tomu přistupuje skutečnost, že se uvedený zákaz nevztahoval na výlep na sloupech veřejného osvětlení či jiné formy propagace na majetku města, což představitelé konkurenčních politických uskupení nevěděli a nevěděli to ani zaměstnanci Městského kulturního střediska (důkazy popsané v odst. 53, 55 a 56 usnesení krajského soudu). Zjistili to až z využití těchto ploch právě Strakonickou Veřejností, na což teprve mohli reagovat (důkaz popsaný v odst. 55 usnesení krajského soudu).

85. Hodnotil-li krajský soud v odst. 115 svého usnesení takto zjištěný skutkový stav tak, že kroky představitelů Strakonické Veřejnosti v otázce využití výlepových ploch, ač jednotlivě právně přípustné, byly ve svém souhrnu časově a věcně účelově zaměřeny k poškození politické konkurence, nejde o skutkový závěr extrémně vadný. Právní závěr, že jde o porušení rovné soutěže politických sil, je pak nasnadě. Rovnost v tomto ohledu nespočívá v rovném přístupu (či rovné absenci přístupu) k jednotlivým formám propagace, ale v nerovnosti šancí konkurenčních politických uskupení ve srovnání se Strakonickou Veřejností, která mohla vlastní volební strategii uplatňovat nerušeně a zároveň výrazně ztěžovat podmínky pro uplatnění volební strategie konkurenčních politických uskupení.

86. Stejně tak i závěr, že rada města účelově zakázala publikaci politické propagace ve Zpravodaji, má v provedených důkazech zřejmou oporu. Krajský soud popsal, že zákaz politické propagace byl ve Zpravodaji zrušen v roce 2015 (důkaz popsaný v odst. 47 usnesení krajského soudu). Představitel Změny pro Strakonice Karel Janský

v srpnu 2018 objednal inzerci v zářijovém vydání, což mu zástupce vydavatelství potvrdil. Rada města však vzápětí mimo předem daný program jednání schválila dodatek ke smlouvě týkající se vydávání Zpravodaje, jímž politickou reklamu zakázala (důkazy popsané v odst. 50, 70, 75–78 usnesení krajského soudu). Tvrzení, že objednávka politické reklamy Změny pro Strakonice byla přijata omylem, soud neuvěřil, naopak dospěl k závěru, že zástupce vydavatelství informoval Karla Janského o zakazu ze strany rady města již den před tím, než byl radou skutečně přijat (důkazy popsané v odst. 51 a 63, včetně jejich hodnocení v odst. 119 usnesení krajského soudu).

87. Dále krajský soud popsal, že Zpravodaj byl využíván nejen k informování o dění ve městě, ale též k prezentaci úspěchů představitelů Strakonické Veřejnosti, přičemž byla omezena (kontrolována) možnost publikovat články kritické vůči vedení města (důkazy popsané v odst. 48, 53 a 56 usnesení krajského soudu). Zároveň ovšem v říjnovém vydání Zpravodaje vyšel článek Břetislava Hrdličky o výborném hospodaření města z důvodů, které Strakonická Veřejnost zároveň přičítala v předvolebních letácích sobě.

88. Hodnotil-li krajský soud v odst. 120 svého usnesení takto zjištěný skutkový stav tak, že kroky představitelů Strakonické Veřejnosti v radě města byly reakcí na objednávku politické reklamy, jejíž otištění bylo těmito kroky překaženo právě v období předvolební kampaně, nejde o skutkový závěr extrémně vadný. Totéž platí pro skutkový závěr o tom, že představitelé Strakonické Veřejnosti využili Zpravodaje k ovlivňování informací předkládaných veřejnosti, a to i v době bezprostředně předcházející volební kampani a době kampaně samotné. Uvedené nezpochybňuje ani důraz stěžovatelů na to, že je zcela namístě informovat veřejnost o hospodaření města prostřednictvím starosty. Stěžovatelé totiž opět pomíjí vzájemnou souvislost toho, že v srpnu 2018 představitel konkurenčního politického uskupení objedná do zářijového vydání Zpravodaje inzerci na období volební kampaně, její publikaci rada města znemožní, aby následně Břetislav Hrdlička v říjnovém vydání Zpravodaje „předložil veřejnosti účty“ o výborném hospodaření města, které Strakonická Veřejnosti přičítala v předvolebních materiálech na svůj vrub.

89. Právní závěr, že jde o porušení rovné soutěže politických sil, je pak opět nasnadě. Zásah do rovnosti politické soutěže zde spočívá nejen v nerovnosti šancí konkurenčních politických uskupení ve srovnání se Strakonickou Veřejností, která mohla vlastní volební strategii uplatňovat nerušeně a zároveň výrazně ztěžovat podmínky pro ostatní, ale také v nerovnosti přístupu k jednotlivým formám propagace.

90. K právě uvedenému přistupují i celková zjištění krajského soudu o fungování politické reprezentace Strakonice, konkrétně o tom, že Břetislav Hrdlička formuloval vyjádření zástupců KSČM, ČSSD a Volby pro město pro účely řízení před krajským soudem a za stejným účelem kontaktoval i zástupce SPD (důkazy popsané v odst. 34, 57, 58 a 74 usnesení krajského soudu), a že Břetislav Hrdlička zabezpečoval výkon působnosti městského úřadu jako volebního orgánu namísto tajemníka, jehož místo nebylo dlouhodobě obsazeno (odst. 90 a 91 usnesení krajského soudu). Jinými slovy, stěžovatel Břetislav Hrdlička v rámci volebního procesu a následných soudních řízení (včetně řízení o ústavní stížnosti) reprezentuje sebe, je představitelem Strakonické Veřejnosti [stěžovatelka a)], zastupuje město Strakonice jako takové [stěžovatel c)],



zastupuje radu města Strakonice [stěžovatel d)], zastupuje městský úřad jako volební orgán (v řízení před krajským soudem v procesním postavení odpůrce, v řízení o ústavní stížnosti v pozici vedlejšího účastníka) a navíc formuloval i vyjádření části „konkurenčních“ politických subjektů.

91. Závěry krajského soudu k využití veřejných prostředků ve městě Strakonice nejsou pro posouzení věci rozhodné, situaci ve městě pouze dokreslují. Jakkoliv by bylo možné s těmito závěry polemizovat jednotlivě i z hlediska celkové koncepce odůvodnění (zejména jeho mravokárného tónu), není to pro účely rozhodnutí nezbytné. Například zjištění, že oslavy 100 let státu byly městem uspořádány v září, naznačuje, že vedení města příhodně využilo příležitosti, jak se v předvolebním období připomenout voličům (zdůvodnění předpokladem lepšího počasí krajský soud neuvěřil, odst. 128 usnesení). Jde nepochybně o tendenci vyskytující se i v jiných obcích. Jak však Ústavní soud opakovaně uvedl, pro závěry krajského soudu nebyla podstatná ta která jednotlivost, ale jejich souhrnný účinek.

92. Lze tedy konstatovat, že ob stojí konstatování zásadních vad volebního procesu: skutková zjištění odůvodňují závěr o účelovém postupu představitelů Strakonické Veřejnosti vůči politické konkurenci v období volební kampaně a době jí bezprostředně předcházející, tím, že uplatněním vlastních pravomocí a jiného vlivu omezovali podmínky pro vedení volební kampaně politické konkurence způsobem pro politickou konkurenci nepředvídatelným a zároveň této své mocenské a informační převahy využívali ve vlastní kampani. Tím došlo k podstatnému narušení rovnosti a férovosti volební soutěže.

#### VI. d)

#### Vliv vad volebního procesu na volební výsledek

93. Krajský soud v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že výše uvedené vady měly takový vliv na volební výsledek, že jej výrazně zpochybňují. Pokud by jich nebylo, dopadly by volby zřejmě odlišně.

94. V tomto ohledu lze závěry krajského soudu přijmout pouze z části. Ústavní soud nezpochybňuje, že jsou naplněny i podmínky druhého kroku výše nastíněného algoritmu, tedy souvislost mezi volební vadou a volebním výsledkem. Představitelé Strakonické Veřejnosti měli, jak plyne z provedeného dokazování, privilegovanou možnost působení na voliče, zatímco jejich politická konkurence musela své kroky ve volební kampani přizpůsobovat podmínkám měněným nepředvídatelným způsobem (důkazy popsány v odst. 56 a 63 usnesení krajského soudu), což se projevilo i na viditelnosti jejich kampaně ve městě (důkaz popsán v odst. 53 usnesení krajského soudu).

95. Nedostatečný je však závěr krajského soudu při hodnocení, zda došlo k hrubému ovlivnění výsledku, tj. zda by byly mandáty rozděleny jinak, pokud by k vadám nedošlo. Zde krajský soud jednak nesprávně uplatňuje princip potenciální kauzality, který již byl volebním zákonem opuštěn, jednak vychází toliko z informace o celostátním průměru nerozhodnutých voličů a počtu hlasů chybějících politickým uskupením k překročení 5% uzavírací klauzule a tím k přidělení mandátu.

96. Krajský soud tedy skutková zjištění hodnotil pomocí nižší míry důkazu, než kterou zákonodárce ve volebním zákoně pro řízení před volebními soudy stanovil. To samo je pochybením, které Ústavnímu soudu neumožňuje přezkoumat úvahy krajského soudu stran jeho vnitřního přesvědčení bez rozumných pochybností o tom, že by podle zkušeností běžného života skutečně došlo k jinému rozdělení mandátů.

97. Taková úvaha krajského soudu pak musí zahrnout i skutečnost, že se v obecních volbách uplatňuje i tzv. panašování, tedy výběr kandidátů napříč kandidátními listinami (§ 34 odst. 2 až 4 volebního zákona). Za toho stavu je úvaha krajského soudu o chybějících hlasech nezbytných k překročení uzavírací klauzule jednotlivými volebními stranami zjednodušující a neúplná. Konstatuje-li totiž krajský soud například, že hnutí ANO 2011 chybělo 177 hlasů, nejde s ohledem na volební techniku panašování o hlasy „8,43 voliče“, ale hlasy, které by uplatnilo nejméně devět voličů a nejvíce 177 voličů. Teprve pokud krajský soud zahrne do svých úvah i možnost panašování, bude moci úplně hodnotit, zda volební vady byly toho rázu, že by jejich absence vedla podle zkušeností běžného života k jinému rozdělení mandátů. Tím ovšem Ústavní soud nepředurčuje, že panašování musí být pro souzenou věc relevantní. O tom si musí s ohledem na skutkové poměry případu učinit představu krajský soud (například tím, že zhodnotí faktický rozsah panašování ve volbách do zastupitelstva města Strakonice).

## VII. Závěr

98. V řízení před krajským soudem byl skutkový stav zjištěn spolehlivě, v rozsahu a kvalitě, které umožňovaly přijetí většiny jeho právních závěrů o vadách volebního procesu a jejich vlivu na volební výsledek. Při hodnocení intenzity ovlivnění volebního výsledku ovšem krajský soud nejednal stanoveným postupem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť pominul aktuální úpravu míry důkazu a jedno z pravidel volebního zákona, které má vliv na rozdělení hlasů mezi jednotlivé volební strany.

99. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 52 A 16/2018-195 ze dne 20. listopadu 2018 tak došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky Strakonická Veřejnost na soudní ochranu.

100. Procesní povaha pochybení krajského soudu vylučuje možnost konstatovat v nynější fázi porušení ústavně zaručených hmotných práv, zde zejména práva stěžovatele na přístup k voleným funkcím podle v čl. 21 odst. 4 Listiny. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení před krajským soudem, k porušení jeho procesních práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny zjevně nedošlo.

101. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti stěžovatelky Strakonická Veřejnost vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak ve výroku uvedeno. Ústavní stížnost stěžovatele Břetislava Hrdličky podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, ústavní stížnosti města Strakonice a rady města Strakonice

pak podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrhy podané někým zjevně neoprávněným.

102. Bude nyní na Krajském soudu v Českých Budějovicích, aby o návrhu na neplatnost voleb podaném Ing. Mgr. Karlem Janským, MBA znovu rozhodl. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy je krajský soud vázán právním názorem Ústavního soudu.

103. Ústavní soud zrušil i rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. 12. 2018, o vyhlášení opakovaných voleb do Zastupitelstva města Strakonice, oznámené sdělením č. 302/2018 Sb. Za situace, kdy citované rozhodnutí ministra vnitra navazovalo na usnesení krajského soudu zrušené tímto nálezem, odpadl zrušením napadeného usnesení důvod pro jeho vydání.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 2. dubna 2019

David Uhlíř  
předseda senátu

**Odlišné stanovisko k odůvodnění a IV. výroku nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 4178/18**

Ve smyslu § 22 zákona o Ústavním soudu podávám odlišné stanovisko k odůvodnění a k výroku IV. nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 4178/18.

**K odůvodnění nálezu Ústavního soudu**

Všechny typy soudních řízení mají vlastní pravidla dokazování, které jsou v rámci našeho právního řádu více či méně společné. Hodnocení důkazů v soudním řízení správním, stejně jako ve všech ostatních typech soudních procesů, je zcela svěřeno nezávislému a nestrannému soudci v míře co nejšířší tak, aby při projednávání jednotlivého a konkrétní skutečnosti odrážejícího případu **hodnotil důkazy volně** a dospěl k vlastnímu vnitřnímu přesvědčení o skutkovém stavu, na němž vybuduje konečné rozhodnutí (§ 52 odst. 1 s. ř. s.).

**Zásada volného hodnocení důkazů**, která se v převážné většině kontinentálních evropských procesních soudních předpisů zcela prosadila ve 2. polovině 19. století, vyjadřuje legitimní důvěru v nezávislé, nestranné, a proto spravedlivé posouzení věci soudem. Volné hodnocení důkazů předpokládá hodnocení každého důkazu zvlášť a všech pak ve vzájemné souvislosti. Zásada volného hodnocení důkazů se promítá i do práva na spravedlivý proces, jenž je současně dalším korektivem možné svévole nebo libovůle při hodnocení důkazů (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 Úmluvy).

Primárním korektivem soudcovské volnosti, resp. přílišné volnosti (libovůle, svévole) je zásada materiální pravdy, která vyjadřuje pravdu hmotného práva, resp. naplnění potřebných elementů skutkové podstaty ve správním právu.

Korektivem přílišné volnosti soudce jsou i pravidla dokazování, která stanoví soudním řádem správním rámcově upravený postup pro opatření a provedení nejvíce frekventovaných důkazních prostředků a které zavazují soudce jako objektivizující prvek.

Novodobým korektivem, také eliminujícím prvky libovůle a svévole jsou lidská práva a základní svobody, zejména právo na spravedlivý proces. (čl. 36 odst. 1 Listiny).

Soudcovské hodnocení důkazů vykazuje nejen objektivní, ale i subjektivní prvky, aniž lze jedny z těchto předem upřednostnit. Pro míru důkazů k prokázání skutkové podstaty je nezbytné svobodně vytvořené **vnitřní přesvědčení soudce, které představuje subjektivní prvek, jenž je dostatečně podepřen prvky objektivními**. Směrnici pro hodnocení důkazů je i myšlenková činnost soudce, kterou tvoří elementy, jako jsou průměrné životní zkušenosti každého člověka, osobní životní i profesní zkušenosti soudce a zvláštní poznatky zjištěné při projednávání konkrétní věci.

**Testem respektu soudce k těmto pravidlům je přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí**, které v tomto případě podléhá nikoli přezkumu vyšší instancí obecných soudů, ale přímo ústavnímu přezkumu, při kterém je Ústavní soud v porovnání s instančním přezkumem limitován, a proto musí být odůvodnění rozhodnutí o to kvalitnější.

Podle mého názoru krajský soud při rozhodování předmětné věci těmito zásadám nevyhověl a to z následujících důvodů:

Skutkovou podstatou v tomto konkrétním případě mělo být **hrubé ovlivnění výsledku komunálních voleb protiprávním jednáním** (viz nálezn ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/04), tedy zjištění, zda se zde vyskytly vady volebního procesu a zda se vady prokazatelně promítly do výsledku voleb tak, že by byl zvolen jiný kandidát.

Ústavní soud nálezem ve věci sp. zn. I. ÚS 4178/18 zrušil napadené usnesení krajského soudu z důvodu, že při hodnocení splnění podmínek třetího kroku algoritmu volebního přezkumu, tj. jak intenzivně ovlivnila zjištěná nezákonnost volební výsledek, krajský soud nejednal v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Domnívám se však, na rozdíl od ostatních členů senátu, že k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny došlo ze strany krajského soudu nikoli až v rámci posledního kroku, kterým se hodnotí volby, ale **již při hodnocení naplnění prvního kroku algoritmu**, tj. již v souvislosti se závěrem krajského soudu, že byly porušeny volební zákony. Skutkový stav, na jehož základě rozhodl krajský soud o protiprávnosti volební kampaně, nebyl zjištěn natolik spolehlivě, aby bylo možno vůbec dospět k přesvědčivému závěru o volebních vadách, resp. nezákonnosti (oproti tomu viz bod 92. nálezu).

Podle závěru krajského soudu byla **podmínka protiprávnosti** naplněna zejména proto, že vedení města svým jednáním dlouhodobě a systematicky potlačovalo opozici. Krajský soud při tomto závěru souhrnně odkazuje na dvě usnesení rady města, o zákazu politické propagace na plakátovacích plochách města a politické propagace v místním periodiku, a také na další soudem popsání jednání vedení města.

Podle mého názoru zdaleka ale ne ze všech skutkových zjištění, o která krajský soud svůj závěr o protiprávnosti volební kampaně opírá, tento závěr vyplývá. V těchto částech se pak právní závěry krajského soudu dostávají do **extrémního rozporu s vykonanými skutkovými zjištěními** a takový nesoulad má za následek ústavní vadu, na kterou musí Ústavní soud reagovat, protože se dotýká práva na spravedlivý proces.

Pokud jde o zákaz politické propagace na plakátovacích plochách, jeho protiprávnost krajský soud neoddelitelně spojuje, vedle vyloučení 46 výlepových ploch města, rovněž s neurčitostí daného zákazu („*výlepové plochy spadající do správy Městského kulturního střediska*“). Tato neurčitost, podle krajského soudu, vyvolává dojem, že se zákaz vztahuje na všechny majetek města, tedy včetně všech sloupů veřejného osvětlení ve městě, zábradlí apod. Přitom právě až na základě spojení daného zákazu s důsledky jeho neurčitosti dospívá krajský soud k závěru o protiprávnosti zákazu. Ve vztahu k závěru o neurčitosti zákazu jde však ze strany krajského soudu o úsudek, který již na první pohled působí ne jako hodnocení důkazů, ale jako spekulace. Vyjadřuje-li krajský soud pochybnost, že je zákaz nesrozumitelný pro širokou veřejnost a že běžnému občanu nelze klást k tíži, že neví, které konkrétní výlepové plochy ve správě Městského kulturního střediska jsou, pomíjí tím, že rozhodujícím hlediskem zde není názor neurčitých jednotlivců, ale jsou to politické subjekty, které kandidují v předmětných komunálních volbách, resp. jejich zástupci, nikoliv „široká veřejnost“, resp. „běžný

občan“, jak výslovně uvádí v bodu 114. odůvodnění usnesení krajský soud. Z toho, že si některé politické subjekty tento zákaz vyložily šířeji, jak uvedly ve svých svědeckých výpovědích, pak závěr o jeho nesrozumitelnosti, která by ve svém důsledku daleko výrazněji omezovala volební propagaci, sám o sobě nevyplývá, stejně jako nevyplývá ze zjištění, že na zastupitelstvu města nebyl projednán návrh jednoho ze zastupitelů na vyjasnění, na co všechno se předmětný zákaz vztahuje. K tomu navíc nebyl krajským soudem zjištěn žádný případ, kdy by byla žádost o politickou propagaci na těchto dalších místech veřejného prostranství zamítnuta s odkazem na předmětný zákaz. Naopak soudní spis obsahuje dvě rozhodnutí města, kterými byly uděleny dvěma politickým subjektům souhlasy s umístěním reklamních poutačů na sloupech veřejného osvětlení, a to nejen pro Strakonickou Veřejnost, ale také politické hnutí Společně pro Strakonice. Že ostatní představitelé konkurenčních politických uskupení nevěděli, že se uvedený zákaz nevztahoval na výlep na sloupech veřejného osvětlení či jiné formy propagace na majetku města (viz bod 84. nálezu), ještě neznamená, že v řízení před krajským soudem bylo ústavně konformním způsobem prokázáno, že zákaz pro svou nesrozumitelnost vyvolával takto široké omezení volební propagace, a že je tak možné závěr o nezákonnosti volební kampaně o uvedené opřít.

Krajský soud ale činí další obdobný závěr. Podle jeho závěru protiprávnost volební kampaně ve Strakonících způsobilo také usnesení rady města o zákazu politické propagace v místním periodiku. Krajský soud poukazuje na četné články průběžně publikované po celé volební období v místním periodiku, které vyzdvihují starostu města i další členy rady, když je zachycují při nejrůznějších příležitostech, např. při oslavách 100. výročí založení republiky, kde starosta sází pamětní strom, či otevření nové části skládky, kde si starosta potřásá rukou se starostkou města Písek (bod 121. odůvodnění usnesení krajského soudu). Tento krajským soudem zjištěný a popsáný obsah článků však odpovídá samotnému účelu periodického tisku územní samosprávy, tj. poskytovat informace o územním samosprávném celku. Vystupování funkcionářů obecní samosprávy v místním periodiku z pozice vykonavatelů veřejné funkce sice nesmí být zneužito ve volební kampani, že by však popsáné aktivity měly tento účinek a jak konkrétně se tento účinek projevil, krajský soud už nespecifikuje.

Při závěru o neobjektivitě místního periodika krajský soud vycházel z konkrétní svědecké výpovědi svědka M. J., podle kterého již v minulosti bylo neziskovou organizací upozorňováno na zneužívání obsahu místního periodika ze strany starosty a že opoziční články nebyly v místním periodiku publikovány (bod 122. odůvodnění usnesení krajského soudu). Při respektu k zásadám dokazování však nelze jen na základě prostředního důkazu, který nebyl žádným jiným způsobem verifikován, činit rozhodné závěry (a to ani podpůrně) o neobjektivitě místního periodika.

Tyto části odůvodnění krajského soudu, týkající se obsahu místního periodika, nevyhovují z ústavněprávního hlediska požadavku na přesvědčivost soudního rozhodnutí a nelze o ně proto opírat závěr o tom, že vedení města využilo místní periodikum k ovlivňování informací předkládaných veřejnosti tak, jak činí krajský soud a jak je nálezem, byť nepřímou, aprobováno (bod 88. odůvodnění nálezu).

Vedle uvedeného odkázal krajský soud při závěru o protiprávnosti volební kampaně také na další jednání vedení města, spočívající v tom, že místní televize prokazatelně

nezveřejnila vystoupení žádného člena opoziční politické strany či uskupení a v jednotlivých reportážích je prezentován zejména starosta města a ostatní členové Strakonické Veřejnosti (bod 126. a 127. odůvodnění usnesení krajského soudu). S ohledem na to, že obec není povinná zpřístupnit vysílání místní televize k propagaci politických subjektů, je v této souvislosti opět klíčové, zda bylo vystupování zástupců Strakonické Veřejnosti v těchto reportážích volební kampaní, nebo zda v místní televizi vystupovali z titulu své funkce, resp. zda z jejich strany nedocházelo ke zneužití místní televize pro volební kampaň. Takové hodnocení, bez kterého nelze z těchto zjištěných skutečností porušení principů svobodné soutěže politických stran a politických sil dovozovat, však v usnesení krajského soudu zcela chybí.

Obdobně v souvislosti s konstatováním ohledně praktik vedení města – spočívajících v pořádání četných kulturních akcí v předvolebním období, jež byly organizovány jako akce bezplatné, mnohdy navíc s dárky pro jejich návštěvníky, dále svoz odpadů i městská hromadná doprava zdarma (bod 128. odůvodnění usnesení krajského soudu) – krajský soud důkladně neposoudil, zda šlo ve smyslu shora uvedeném o zneužití veřejných prostředků města Strakonice za účelem vedení volební kampaně Strakonické Veřejnosti či naopak o nakládání města Strakonice se svým majetkem, které lze z hlediska volební kampaně považovat za neutrální nebo dokonce nezbytné.

Odůvodnění nálezu se těmito částem odůvodnění usnesení krajského soudu nijak blíže nevěnuje.

Konstatování krajského soudu „o míře privatizace veřejného prostoru ve Strakonících, „kolaborujících“ politických subjektech, o jejichž počínání možná ani politické centrály nemají tušení, obsazování řídicích funkcí výměnou za politickou loajalitu a lídrech opozičních subjektů, kteří ochotně vyměnili tyto posty za vlastní boj o přízeň voličů“ (bod 130. odůvodnění usnesení krajského soudu), o které se rovněž krajský soud ve svých závěrech o nezákonnosti volební kampaně opírá, jsou pak opět spíše domněnky, ze kterých rozhodně nelze vyvozovat skutkové okolnosti, které by mohly sloužit jako ústavně konformní argumentace k podpoře právního závěru o porušení volebních předpisů.

Nezbytným závěrem, který měl vyplývat z opatření, provedení a hodnocení důkazů krajským soudem, měl být závěr o zákonnosti nebo naopak protiprávnosti volební kampaně. Z odůvodnění usnesení krajského soudu ovšem nevyplývá, že by krajský soud takový právní závěr vůbec učinil.

Ústavní soud přitom nemůže namísto krajského soudu ex post určovat, které jeho závěry byly pro posouzení věci, resp. pro závěr o protiprávnosti volební kampaně „rozhodné“ a které situaci ve městě pouze „dokreslují“ (odstavec 91. nálezu), ani nemůže takto následně vybírat, ze kterých zjištění krajského soudu je právní závěr o porušení rovné soutěže politických sil „nasnadě“ (body 85. a 89. odůvodnění nálezu), neboť tím se dostává do role odvolací instance, která mu nepřísluší, jak je ostatně v samotném nálezu zdůrazněno (bod 64.).

Usnesení krajského soudu proto mělo být zrušeno nejen z důvodů, které jsou v nálezu uvedeny, ale i z toho důvodu, že v řízení před krajským soudem nebyla ústavně konformním způsobem prokázána již protiprávnost, tj. naplnění první podmínky pro to, aby mohl krajský soud rozhodnout o neplatnosti posuzovaných komunálních voleb. Krajský soud se v dalším řízení měl otázkou protiprávnosti volební kampaně znovu zabývat, neboť následné zpochybňování výsledků voleb bez řádného prokázání závažných volebních vad hrozí podrýváním demokratické legitimity zvolených zastupitelských orgánů a aktů, které přijímají. S výjimkou nejzávažnějších pochybení ve volební proceduře musí státní moc, reprezentovaná volebními soudy, zachovávat zdrženlivost ve své ingerenci a vyvarovat se aktivismu (nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14).

Shrnuto, vady v postupu krajského soudu spátrují v nesprávných, zejména nedostatečných skutkových zjištěních a v porušení zásad dokazování. Důsledkem nálezu je výzva k dílčímu doplnění odůvodnění bez změny skutkových zjištění na místo apelu na správný postup soudu při dokazování vůbec. **Nálezem se de facto potvrzuje správnost skutkových zjištění krajského soudu a tím se ještě více relativizuje dosud i tak neostrá hranice, která tvoří předěl mezi právním a protiprávním jednáním v rámci volební kampaně a pro volební subjekty se prohlubuje do budoucna nejistota v tom, co je a není dovoleno v rámci fair volební kampaně.**

#### K výroku nálezu pod bodem IV.

Ústavní soud v nálezu dospívá k závěru, že ačkoliv Břetislav Hrdlička nebyl účastníkem řízení před krajským soudem, je osobou oprávněnou podat ústavní stížnost (body 55. – 57.). Současně je však ústavní stížnost Břetislava Hrdličky odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost (bod 101.), a to v souvislosti se závěrem, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení před krajským soudem a k porušení jeho procesních práv podle čl. 36 odst. 1 Listiny proto zjevně nedošlo (bod 100.). Takový závěr však *ad absurdum* vede k tomu, že pokud by byl Břetislav Hrdlička jediným stěžovatelem, Ústavní soud by nemohl usnesení krajského soudu zrušit i přes to, že trpí zjištěnou vadou protiústavnosti. Ústavní soud měl proto konstatovat (bod 100.) rovněž porušení práva tohoto stěžovatele na přístup k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, neboť na základě usnesení krajského soudu, které bylo pro rozpor s ústavním pořádkem zrušeno, svůj mandát ztratil, což je i podle nálezu silný zásah do jeho práv (bod 55.).

Závěrem – že komunální ústavní stížnost města Strakonice se odmítá jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným, neboť aktivně legitimováno je pouze zastupitelstvo – Ústavní soud dostává obce do situace, kdy v těchto případech (zastupitelstvo není v obci na základě zásahu státu ustaveno) se ústavně garantované právo obce na samosprávu ocitá mimo ochranu ze strany Ústavního soudu. Ústavní soud měl proto komunální ústavní stížnost posoudit jako ústavní stížnost obecnou a navázat tím na svoji předchozí judikaturu, která se vyvinula v tom směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální ústavní stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Je-li proti uvedenému v odůvodnění nálezu konstatováno, že není důvod posoudit komunální stížnost města jako ústavní stížnost obecnou, neboť město nebylo účastníkem řízení před krajským soudem (bod 60. nálezu) dostává se tím nález do



vnitřního rozporu s výše uvedeným závěrem ve vztahu k aktivní legitimaci Břetislava Hrdličky, který, aniž by byl účastníkem soudního řízení, aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti byl a rovněž do rozporu s předchozí svojí nálezovou judikaturou (nález sp. zn. III. ÚS 3673/14).

Mám za to, že město Strakonice v této věci aktivně legitimováno je a tak k němu mělo být přistupováno i v samotném nálezu.

V Brně dne 2. dubna 2019

Jaroslav Fenyk