

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno 2
ID DS z2tadw5

Praha, 1. 11. 2016

**VĚC: ÚSTAVNÍ STÍŽNOST, NÁVRH NA ZRUŠENÍ
NĚKTERÝCH USTANOVENÍ ZÁKONŮ**

Stěžovatelé: 1. Česká pirátská strana, se sídlem Řehořova 943/19,
Praha 3, IČO: 713 39 698
2. Ing. Lukáš Černohorský, bytem Petřvaldská 15, 710 00
Ostrava, nar. 19. 11. 1984
zástupce: Mgr. Filip Hajný, advokát, se sídlem Moskevská 532/60,
101 00 Praha 10, ev. č. ČAK 14269

Účastníci řízení: Parlament České republiky
Krajský soud v Ostravě

Vedl. účastník: Magistrát města Frýdku-Místku

Napadené rozh.: Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 9. 2016,
č. j. 22 A 122/2016-10

Přílohy: 1. Plná moc (2x)
2. Napadené rozhodnutí

Stěžovatelé tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byli účastníkem (stěžovatel 1) a osobou zúčastněnou na řízení (stěžovatel 2), byla porušena jejich základní práva zaručená ústavním pořádkem.

Stěžovatelé rovněž tvrdí, že ust. čl. 19 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a ust. § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Uplatněním těchto ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem této ústavní stížnosti. Z tohoto důvodu stěžovatelé spolu s ústavní stížností podávají návrh na zrušení uvedených ustanovení Ústavním soudem.

Dne 18. 8. 2016 Magistrát města Frýdku-Místku vydal a vyvěsil na úřední desce rozhodnutí, kterým odmítl přihlášku stěžovatele 1 k registraci kandidáta Ing. Lukáše Černohorského (stěžovatel 2 - "kandidát") pro volby do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 73 - Frýdek-Místek, konané ve dnech 7. - 8. 10. 2016.

Důvodem odmítnutí přihlášky stěžovatele 1 byla skutečnost, že kandidát (stěžovatel 2) ve dnech voleb nedosáhl věku 40 let a nesplňoval tak podmínku volitelnosti stanovenou v § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a v čl. 19 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

Stěžovatelé si s touto podmínkou volitelnosti dovolují nesouhlasit, neboť ji považují za nepřiměřenou a diskriminační. Napadené rozhodnutí je proto vůči stěžovatelům rovněž diskriminační a rozporné s ustanoveními čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tato ustanovení, která jsou součástí ústavního pořádku, zaručují všem lidem rovnost v důstojnosti i v právech (čl. 1), zakazují diskriminaci v ochraně základních práv a svobod (čl. 3 odst. 1) a všem občanům zaručují za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4).

Uvedená ustanovení Listiny základních práv a svobod představují základní obecná pravidla, ze kterých je třeba vycházet rovněž při právním posuzování postupu účastníků řízení. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. II.ÚS 1609/08 je princip rovnosti samotným ohniskem ústavního pořádku České republiky, je stěžejním východiskem pro interpretaci a aplikaci práva a k jeho ochraně je třeba přistupovat s obzvláštní obezřetností. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. Ústavní soud tedy připouští i zákonem založenou nerovnost, pokud jsou pro to ústavně akceptovatelné důvody. Posouzení toho, zda zde takové důvody jsou, musí být výsledkem poměrování principu rovnosti a zákazu diskriminace na straně jedné a důvodem pro odlišné zacházení na straně druhé.

Obdobně lze odkázat na odbornou literaturu, když např. ústavní právník Winter uvádí: "Princip rovnosti rozšiřoval během vývoje svůj obsah - původně se týkal jen aplikace práva a zajišťoval rovnost před zákonem, dnes váže i zákonodárce tím, že mu stanovuje meze a zakazuje nerovné zacházení bez legitimního důvodu [...] pokud Ústavní soud shledává ... odlišné zacházení s různými skupinami osob, [p]ak testuje, zda právní úprava sleduje legitimní cíl přiměřenými prostředky." (Wintr, Jan. Principy českého ústavního práva. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 168-169)

Jiná odborná publikace uvádí: "Obsahem práva na rovný přístup k veřejné funkci je ve své podstatě zákaz svévolného rozlišování při vstupu do veřejné funkce ... Zásahy do tohoto práva tak lze přezkoumávat stejně jako legitimitu jakéhokoli odlišného zacházení (test diskriminace). Veřejná moc tedy musí prokázat, že zásah sleduje legitimní cíl a použité prostředky jsou přiměřené tomuto cíli. Takto budou muset být testovány a zdůvodněny různé podmínky pro získání veřejné funkce ..." (Bartoň, M. a kolektiv. Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 456)

Funkce senátora je funkcí veřejnou. Kandidát na tuto funkci je tudíž oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, stejně jako práva nebýt při výběru diskriminován (obdobně ve vztahu k funkci soudce viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, dále "rozsudek Langer v. Klaus").

Z rozsudku Langer v. Klaus vyplývá, že minimální předepsaný věk nemusí být vždy bez dalšího považován za zakázanou diskriminaci, neboť není výslovně uveden v demonstrativním výčtu v čl. 3 odst. 1 Listiny (*"Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení."*).

Ovšem právě proto, že výčet je demonstrativní a tedy nikoli vyčerpávající, je třeba v každém konkrétním případě posoudit, zda je možné ospravedlnit jako rozlišující kritérium minimální věkovou hranici. Nejvyšší správní soud v rozsudku Langer v. Klaus vyjádřil názor, že minimální hranice 30 let pro funkci soudce "není iracionálně vysoká." Tento názor stěžovatelé sdílí a dodávají, že ani ve vztahu k funkci senátora by hranici 30 let nepovažovali za iracionálně vysokou, byť s většími výhradami než v případě soudce.

Senát je kolektivní institucí, která je složena z 81 senátorů. Každý jeden senátor má tedy podíl pouze 1/81 (tj. 1,2 %) na Senátem přijímaných usneseních. Oproti tomu soudce rozhoduje buď sám (podíl na rozhodnutí 100 %), nebo v tříčlenném senátu (podíl na rozhodnutí 33,3 %). V tomto světle se rozhodně nejeví jako racionální hranice 40 let pro funkci senátora, když pro funkci soudce s nepoměrně větší odpovědností za rozhodnutí postačuje hranice 30 let.

Hranice 40 let se nejeví jako racionální a spravedlivá ani ve srovnání s ostatními parlamenty v Evropě, potažmo na celém světě. Ze 193 zkoumaných zemí zakotvují hranici 40 let pro vstup do horní komory parlamentu kromě České republiky pouze Itálie (jako jediná evropská země, navíc s velmi specifickým postavením horní komory), a dále Alžírsko, Gabon, Jordánsko, Kambodža, Kamerun, Omán, Paraguay a Zimbabwe. Vyšší hranici stanovuje pouze Kongo, konkrétně 45 let. Všechny ostatní státy světa mají hranici nižší, a to nejvýše 35 let v případě horní komory parlamentu (podrobnosti je možné ověřit na internetové stránce <http://ipu.org/parline-e/mod-electoral.asp>).

Dále je vhodné zdůraznit, že volba senátorů je silně personifikovaná. Každý kandidát je tudíž nucen o svých zkušenostech a vyzrálosti přesvědčit voliče osobně a nemůže se za nikoho "skrýt", jak tomu často bývá na kandidátkách do Poslanecké sněmovny. I z tohoto pohledu je minimální hranice 40 let pro kandidáty do Senátu nedůvodně vysoká, když pro kandidáty na poslance (kteří mají v politickém systému ČR fakticky významnější postavení, neboť mohou schvalovat zákony i proti vůli Senátu) je hranice volitelnosti pouhých 21 let.

Podle rozsudku Langer v. Klaus, kritérium dosažení minimálního věku pro přístup k určité funkci není samo o sobě diskriminační, pokud zároveň vyhovuje požadavkům přiměřenosti.

Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že v daném případě hranice 40 let požadavkům přiměřenosti nevyhovuje a je projevem libovůle zákonodárce, potažmo ústavodárce. Jelikož zákaz libovůle veřejné moci patří mezi nezměnitelné podstatné náležitosti demokratického právního státu, pak jednotlivé ustanovení Ústavy, které je projevem libovůle, nemůže být v souladu s ústavním pořádkem a s materiálním jádrem Ústavy.

Jak upozorňuje prof. Pavlíček, nejsou k dispozici dokumenty, které by přiblížily směry úvah a argumenty, k nimž se autoři ústavního textu (včetně čl. 19 odst. 2) nakonec přiklonili, neboť zřejmě neexistují ani zápisy z jednání komise vlády ČR, ani nejsou přístupné podkladové materiály pro tato jednání (Pavlíček, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 325).

Za této situace nelze vůbec hovořit o tom, že by ústavodárce prokázal přiměřenost svého požadavku, aby senátoři byli starší 40 let. Protože přiměřenost této hranice nebyla žádným způsobem prokázána ani doložena, a protože velká většina (94,3 %) všech zemí světa má tuto hranici minimálně o 5 let nižší bez jakýchkoliv negativních dopadů na fungování zákonodárního sboru, a dále jelikož pro výkon funkce soudce s nepoměrně vyšší odpovědností je hranice nižší dokonce o 10 let, a rovněž vzhledem k silně personifikované volbě senátorů na rozdíl od volby poslanců (kteří paradoxně mohou být o 19 let mladší, přestože mají možnost prosazovat zákony i proti vůli Senátu), nelze než uzavřít, že český ústavodárce v případě pasivního volebního práva do Senátu nedostal požadavku základní, nezměnitelné zásady rovnosti v právech a v přístupu k veřejným funkcím, ani imperativu vyloučení libovůle při rozlišování podle věku.

Podle názoru stěžovatelů nelze souhlasit ani se závěrem Krajského soudu v Ostravě, že "požadavek na minimální věk 40 let pro kandidaturu do Senátu sleduje legitimní cíl zajištění větších osobních a politických zkušeností kandidátů." Kandidát Ing. Lukáš Černohorský je bývalým předsedou České pirátské strany a má s politikou nepochybně více zkušeností, než mnozí jiní kandidáti v senátních volbách. Stanovení věkové hranice kandidátů tedy není způsobilé zajistit jejich větší politickou zkušenost.

Podle ust. čl. 9 odst. 2 Ústavy platí, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. V literatuře ani judikatuře nelze nalézt zcela jednoznačnou odpověď na otázku, co vše je třeba chápat pod pojmem "podstatné náležitosti demokratického právního státu." Panuje však shoda na tom, že mezi tyto náležitosti patří základní principy volebního práva, uvedené v článku 21 Listiny, včetně rovnosti aktivního a pasivního volebního práva (odst. 3 a 4) - viz např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

Pro vyloučení případných pochybností o tom, zda lze vůbec soudně přezkoumávat ústavnost ústavního zákona, odkazují stěžovatelé na nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, jímž byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a to z toho důvodu, že představoval ústavním pořádkem zapovězenou změnu základních náležitostí demokratického právního státu.

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud rozhodl takto:

- I. Dnem vyhlášení tohoto nálezu se zrušuje ta část ustanovení čl. 19 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, která zní: "a dosáhl věku 40 let", a dále se dnem vyhlášení tohoto nálezu zrušuje ustanovení § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.
- II. Krajský soud v Ostravě vydáním napadeného usnesení ze dne 1. 9. 2016, č. j. 22 A 122/2016-10 porušil základní práva stěžovatelů vyplývající z ustanovení čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.
- III. Napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě se proto dnem vyhlášení tohoto nálezu ruší.

Mgr. Filip Hajný, advokát
v z. Česká pirátská strana