

Lid versus (rumunský) Ústavní soud

ONDŘEJ PREUSS*

The People versus the (Romanian) Constitutional Court

Summary: *The article analyses the landmark decision of the Romanian Constitutional Court in December 2024, which annulled the presidential elections due to the misuse of social media and disinformation campaigns. It discusses the concept of „militant democracy“, the conflict between democratic principles and the rule of law, and the intervention of the courts in the electoral process. The text also compares Czech and Romanian practice, particularly in terms of evidentiary standards and restraint in decision-making. The author draws attention to the need for transparent and effective mechanisms to protect the integrity of elections from hybrid threats, especially in the era of digital technologies and social media. He concludes by mentioning the risks of judicial activism and the need for a balance between legal and democratic approaches.*

Key words: *Constitutional Court, presidential elections, militant democracy, hybrid threats, disinformation campaigns, social media, rule of law, democratic principles*

Svoboda leží v srdcích mužů a žen; když tam zemře, žádná ústava, žádný zákon ani soud ji nezachrání.
Learned Hand

„Mrazivé borovice lemují okraj ledového jezera. Padá sníh, v pozadí hraje lázeňská hudba. U jezera stojí šedovlasý muž s příjemnou tváří. Začne se svlékat. Jde si zaplavat, aby demonstroval svou víru a svůj odpor k vědě, k technice, k modernitě. „Nepotřebuji Facebook, nepotřebuji internet, nepotřebuji nikoho. Potřebuji jen své srdce,“ říká“, začíná svůj článek Anne Applebaum a pokračuje: „Když plave přes jezero, zdánlivě mu nevádí chlad. „Věřím svému imunitnímu systému, protože mám naprostou důvěru a víru v jeho stvořitele, v Boha. Moje imunita je součástí svrchovanosti mé bytosti.“ To je Călin Georgescu, muž, který šokoval své krajany, když 24. listopadu vyhrál první kolo rumunských prezidentských voleb, přestože ho průzkumy veřejného mínění téměř nezaznamenaly a svou kampaň vedl téměř výhradně na TikToku.“¹

Na konci roku 2024 obletěla svět zpráva o přelomovém rozhodnutí rumunského

Ústavního soudu, který zrušil prezidentské volby.² Rozhodnutí je označováno jako nezvyklé, bezprecedentní³, šokující⁴ a v odbornějších textech dokonce jako střela do vlastní nohy demokracie.⁵ Celý příběh však nezačal až v předzvěsti druhého kola prezidentských voleb, kde obdobně jako v našem ústavním uspořádání voliči volí mezi dvěma nejméně úspěšnějšími kandidáty z kola prvního. Příběh však nezačal ani rozhodnutím Ústavního soudu vydaného těsně po proběhnutí kola prvního. Soud v tomto rozhodnutí naopak rozhodl jednomyslně o zamítnutí návrhu na zrušení prvního kola voleb. Tento příběh totiž z ústavněprávního hlediska započal nejpozději 5. října 2024, kdy Ústavní soud kontroverzním rozhodnutím z těchto voleb již na počátku vyřadil kandidátku Dianu Șoșoacăovou a dal tak nahlédnout do svého uvažování.⁶

Je to příběh o klíčových otázkách ústavního práva. Nejde jen o řádný volební proces,

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a advokátem v Praze. Tento článek byl zpracován v rámci programu *Cooperatio* – vědní oblast Law. E-mail: preuss@prf.cuni.cz.

¹ APPELBAUM, A. Trump, populism, and the power of conspiracy. In: *The Atlantic* [online]. 7. 1. 2025. Dostupné na <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2025/02/trump-populism-conspiracism-autocracy-rfk-jr/681088/>>.

² Rozhodnutí Ústavního soudu Rumunska č. 32 z 6. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024.

³ CANTONE, S. Romanian Constitutional Court decision seen as unusual, unprecedented: experts. In: *Euronews* [online]. 11. 12. 2024. Dostupné na <<https://www.euronews.com/2024/12/11/romanian-constitutional-court-decision-seen-as-unusual-unprecedented-experts>>.

⁴ NOVÁK, M. Rumunský šok: Soud zrušil prezidentské volby kvůli podezření na podvod. In: *Aktuálně.cz* [online]. 11. 1. 2025. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/rumunsky-sok-soud-zrusil-prezidentske-volby-kvuli-podezreni/r~3f7ce07eb3bd11efb553ac1f6b220ee8/>>.

⁵ CARROZZINI, A. Shooting Democracy in the Foot?: The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections. In: *VerfBlog* [online]. 13. 12. 2024. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/shooting-democracy-in-the-foot/>>.

⁶ Rozhodnutí č. 2 Ústavního soudu Rumunska z 5. října 2024 o napadení registrace kandidatury Diany Șoșoacăové ve volbách prezidenta Rumunska v roce 2024.

o férovost volební kampaně. Nejde ale jen o vztah právního státu (soudů) a demokracie (voličů). Jde i o tzv. „bránící se demokracii“ („militant democracy“). Tento pojem byl poprvé použit německým exilovým autorem Karlem Loewensteinem v sérii článků z roku 1937 v reakci na italský fašismus a německý nacismus.⁷ Krásně tuto myšlenku vyjádřil náš NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. Pst 1/2008 ze dne 4. 3. 2009: „...nelze vyloučit možnost demokratického politického systému zasáhnout, kdyby absolutní uplatnění jeho pravidel mohlo vést k sebedestrukci. Jinými slovy, přes význam volné soutěže politických stran lze připustit disqualifikaci některého z hráčů, směřuje-li v rozporu s pravidly k vyřazení ostatních soutěžících subjektů nebo v konečném výsledku k popření soutěže jako takové.“

Jde však o takový případ? Nebo se skutečně rumunský Ústavní soud střelil do nohy a do budoucna demokracii neochrání a naopak ohrozí? Je to další krok k vyprázdněné vládě soudců a elit?⁸

Rumunský ochránce ústavnosti se zde skutečně pustil na tenkou půdu pod nohama, vlastně na led v době globálního oteplování. Paradoxně však hlavně v prvním z výše citovaných rozhodnutí (z 5. října 2024). V něm, v poměrně obsáhlém odůvodnění, přistoupil na rozšíření své role a hlavně samotných podmínek pro výkon (a tedy i kandidaturu na) prezidentskou funkci.

V samotném „skloňovaném“ rozhodnutí o zrušení voleb z 6. prosince 2024 pak již nebudeme vzletně filozofické argumenty. Jde na první pohled spíše o suchou aplikaci běžného volebního práva bez zásadního ústavněprávního přesahu. Ovšem na kontroverzních věcných základech.⁹

Soudy by však i v takovém případě měly velmi opatrně vážit. Důvěra v demokracii je totiž sama o sobě ústavní hodnotou. Slyšíme zde pak znovu ozvěny našeho nálezu ve věci

Melčák,¹⁰ kdy se také kritické hlasy opíraly o nezbytnou proporcionalitu zásahu.¹¹ Rozdíl však je, že Melčák byl vzpourou proti všem, zatímco rumunský Ústavní soud se postavil proti určitému proudu ve společnosti. Český Ústavní soud tak tehdy zvítězil a demokracii podle úhlu pohledu zachránil, či zásadně, resp. zjevně nepoškodil. Zda to bude platit i u jeho rumunského protějšku, ukáže až čas.

Rumunský Ústavní soud a prezidentské volby 2024

Pro uvedení do kontextu je potřeba zdůraznit, že rumunský Ústavní soud je velmi silným hráčem na poli ochrany ústavnosti, a to včetně materiálního jádra ústavy.¹² Není proto divu, že byl často i v minulosti kritizován jako příliš aktivistický.¹³ Rumunsko bývá dlouhodobě dáváno dokonce za příklad země, kde Ústavní soud může korigovat i samotného ústavodárce.¹⁴ V této souvislosti rumunští autoři hodnotí jako příliš tvrdé vyjádření Carla Schmitta, podle kterého není ústavní soudnictví nic jiného než politika prováděná justicí, nicméně uznávají existenci spojení, které mezi těmito světy také rumunský Ústavní soud vytváří.¹⁵ To je u prezidentských voleb samozřejmě těžko nepostřehnutelné.

Jak jsem už uvedl výše, klíčové pro pochopení uvažování rumunského Ústavního soudu v kontextu proběhnuvších prezidentských voleb je již první zásadní rozhodnutí vydané 5. října 2024.¹⁶ V něm, v poměrně obsáhlém odůvodnění, přistoupil na rozšíření své role, a hlavně samotných podmínek pro výkon (a tedy i kandidaturu na) prezidentské funkce, a to celkem „inovativním“¹⁷ způsobem.

Ústavní soud staví na tom, že Rumunsko je demokratickým a sociálním právním státem, v němž lidská důstojnost, práva a svobody občanů, svobodný rozvoj lidské osobnosti,

⁷ LOEWENSTEIN, K. Militant Democracy and Fundamental Rights I. *The American Political Science Review*, roč. 31, č. 3, 1937. Shrnutí pojmu viz MÜLLER, J.-W. Militant Democracy. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford Academic, 2012. [online] Dostupné na <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0062>>.

⁸ Viz k této debatě GOLDSTEIN, L. F. From Democracy to Juristocracy. *Law & Society Review*, 2004, č. 3, str. 611–629; HIRSCHL, R. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Boston, 2009. Více „beletristický“ pak MOUNK, Y. *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Boston 2018.

⁹ Ostatně to vyprovokovalo i urgentní stanovisko od Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva při Radě Evropy (Benátské komise), stanovisko č. 1218/2024 ze dne 27. 1. 2025 o zrušení výsledku voleb ústavními soudy, CDL-PI(2025)001 (dále jen „stanovisko Benátské komise č. 1218/2024“). To se však věci věnuje obecně.

¹⁰ Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.

¹¹ Např. KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*, 2010, č. 1; či MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*, 2010, č. 1.

¹² Viz k tomu KUTI, C. The Romanian Constitutional Court: Muddling through democratic transition. In: PÓCZA, K. *Constitutional Politics and the Judiciary*, New York 2018, KUTI, C. The Romanian Constitutional Court: Layers of constitutional adjudication. In: *Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. New York, 2024. str. 218–243 a od stejného autora ještě KUTI, C. Between a Rock and a Hard Place: Constitutional Conflict Cases before The Romanian Constitutional Court. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2021, č. 3, str. 281–295.

¹³ BELOV, M. When activism takes the wrong turn: The case of the Romanian Constitutional Court. In: *Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions*. New York, 2021, str. 125–144.

¹⁴ Viz. např. GÖZLER, K. Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study. Bursa 2008, str. 7 či VALEA, D. C. The Control of Constitutionality of the Initiatives for Revision of the Romanian Constitution. *Juridical Current*, 2011, č. 4, str. 93.

¹⁵ CRISTE, M. Les compétences du juge constitutionnel roumain. *Currentul Juridic*, 2010, č. 2, str. 34.

¹⁶ Rozhodnutí č. 2 z 5. října 2024 o napadení registrace kandidatury Diany Șoșoacăové ve volbách prezidenta Rumunska v roce 2024.

¹⁷ SELEJAN-GUȘAN, B. The Second Round that Wasn't: Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections. In: *VerfBlog* [online]. 7. 12. 2024. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/the-second-round-that-wasnt/>>.

spravedlnost a politický pluralismus jsou nejvyššími hodnotami v duchu demokratických tradic rumunského lidu a ideálů revoluce z prosince 1989.¹⁸ Výslovně dokonce hovoří o tom, že členství v EU a NATO je politickou, respektive vojenskou zárukou demokratického vývoje státu a zajištění existence právního státu.¹⁹ To však není aktivistické, tak je postavena rumunská Ústava.

Ústava je podle rumunského Ústavního soudu nástrojem na obranu proti jakýmkoli svévolným, anarchistickým, extremistickým či utlačovatelským tendencím, podkopávajícím samotnou podstatu identity rumunského lidu, vybudovanou a založenou na myšlence demokracie a právního státu.²⁰ Roli prezidenta pak soud chápe jako ochránce či garanta těchto ústavních hodnot.²¹ Prezident musí být tedy jakýmsi svorníkem a musí ústavní hodnoty nejen ctít, ale i zajišťovat úctu k ústavě. Popírání nebo narušování těchto zásad ze strany kandidátky na prezidentku se podle soudu tedy rovná odmítnutí samotné myšlenky ústavy a konstitucionalismu, resp. právního státu.²² S odkazem na prezidentskou přísahu Ústavní soud tedy dospěl k tomu, že člověk, který ve svých veřejných vyjádřeních popírá tyto hodnoty, vůbec není způsobilý na funkci prezidenta kandidovat a že má pravomoc takového člověka z kandidatury vyloučit.²³

Toto „vytvoření nových hmotněprávních podmínek kandidatury“, které nezná rumunská Ústava ani volební zákon, je předmětem sžíravé kritiky v odlišném stanovisku soudkyně Laury-Iuliany Scânteii. Ta kritizuje i procesní postup soudu v této věci, kdy celé řízení staví jen na tom, že soud „zajišťuje dodržování postupu volby prezidenta“ obsažené v čl. 146 písm. f) Ústavy.²⁴

V následném prvním kole prezidentských voleb 24. listopadu zaznamenal překvapivý

úspěch kandidát Calin Georgescu, vnímaný jako proruský kritik EU a NATO, který během pouhých tří týdnů dokázal téměř zpětinásobit svou podporu udávanou v průzkumech veřejného mínění.²⁵ Ve druhém kole se tak měl střetnout s představitelkou středopravého opozičního bloku Zachraňte Rumunsko (USR) Elenou Lasconiovou. Ta se do druhého kola dostala jen těsně, porazila totiž úřadujícího sociálnědemokratického předsedu vlády Marcela Cioalaka o pouhé tři tisíce hlasů, přičemž celkem bylo odevzdáno přes 9 milionů platných hlasů.²⁶ Georgescu získával podle expertů největší podporu od mladých voličů a Rumunů žijících v zahraničí, jeho kampaň stála na sociální síti TikTok.²⁷

Ústavní soud se musel po prvním kole vyřádat s mnoha návrhy na přezkoumání jeho výsledků. Šlo o celou škálu namítaných volebních vad, např. špatné započítávání hlasů, nápadně velký počet neplatných hlasů, ale i napadání volební kampaně (nejenom Georgesci). Ústavní soud sice skutečně nařídil hlasy přepočítat, ale záhy výsledek prvního kola potvrdil.²⁸ I přes existující indicie a jednání bezpečnostní rady státu si soud žádné důvěrné informace nevyžádal a kampaň nepřezkoumával.²⁹

V příslušném rozhodnutí k podezřením souvisejícím s protiprávní kampaní konstatuje pouze lakonicky: „Pokud jde o argumenty vznesené na podporu návrhu na zrušení, týkající se způsobu vedení volební kampaně v předvečer hlasování nebo hlasování na internetu... soud konstatuje, že tyto aspekty nebyly návrhovatelem doloženy, takže je nelze v tomto procesním rámci analyzovat.“³⁰ Odlišná (resp. konkurující) stanoviska k tomuto rozhodnutí šla ještě dál, když považovala návrh od poraženého kandidáta s cca 1% podporou vůbec za nepřipustný.³¹ Zajímavé je, že

¹⁸ Viz čl. 1 odst. 3 rumunské Ústavy. K překladům z rumunštiny byl použit program DeepL a také korekce překladem z anglického jazyka.

¹⁹ Rozhodnutí č. 2 z 5. října 2024 o napadení registrace kandidatury Diany Șoșoacăové ve volbách prezidenta Rumunska v roce 2024, bod. 39.

²⁰ Tamtéž, bod. 33.

²¹ Tamtéž, bod. 36. v dikci čl. 80 odst. 2 věty druhé Ústavy.

²² Tamtéž, bod. 37.

²³ Přísaha zní: „Přísahám, že všechny své síly a schopnosti věnuji duchovnímu a materiálnímu rozvoji rumunského lidu, budu respektovat ústavu a zákony země, bránit demokracii, základní práva a svobody občanů, svrchovanost, nezávislost, jednotu a územní celistvost Rumunska. K tomu mi dopomáhej Bůh!“ Rozhodnutí č. 2 z 5. října 2024 o napadení registrace kandidatury Diany Șoșoacăové ve volbách prezidenta Rumunska v roce 2024, bod. 42.

²⁴ Odlišné stanovisko soudkyně Laury-Iuliany Scânteii k rozhodnutí č. 2 Ústavního soudu Rumunska z 5. října 2024 o napadení registrace kandidatury Diany Șoșoacăové ve volbách prezidenta Rumunska v roce 2024.

²⁵ ŠLERKA, J. Rumunsko: Kampaň na TikToku kandidátovi krajní pravice (skoro) vyhrála prezidentské volby. In: *Investigace.cz* [online]. 9. 12. 2024. Dostupné na <<https://www.investigace.cz/rumunsko-tiktok-volby-prezident/>>.

²⁶ MARICA, I. Romania presidential elections 2024: Final results confirm second round between independent Călin Georgescu and USR's Elena Lasconi. In: *Romania Insider* [online]. 26. 11. 2024. Dostupné na <<https://www.romania-insider.com/romania-presidential-elections-first-round-final-results-2024/>>.

²⁷ CARLUGEA, S. How TikTok Fueled The Rise Of Romania's Far-Right Presidential Candidate Georgescu. In: Radio Free Europe/Radio Liberty [online]. 26. 11. 2024. Dostupné na <<https://www.rferl.org/a/tiktok-calin-georgescu-presidential-candidate-romania/33216735.html>>. Je však pravda, že TikTok nebyla jediná platforma, kterou ke kampani využíval. Viz STĂNOIU, I. AUR pentru Georgescu: Zeci de mii de euro pompați în propagandă electorală pentru candidatul cu zero cheltuieli declarate. In: *Context.ro* [online]. 6. 12. 2024. Dostupné na <<https://context.ro/aur-pentru-georgescu-zeci-de-mii-de-euro-pompate-in-propaganda-electoral-pentru-candidatul-cu-zero-cheltuieli-declare/>>.

²⁸ Rozhodnutí č. 30 z 2. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024.

²⁹ SELEJAN-GUTAN, C. d.

³⁰ Rozhodnutí č. 30 z 2. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024, bod 31.

³¹ Tamtéž, odlišná stanoviska.

název sociální sítě TikTok ani jednou v tomto ani jakémkoliv pozdějším rozhodnutí nepadl. Hovoří se jen obecně o sociálních sítích či internetu.³²

I z judikatury našeho Ústavního soudu pak víme, že pro rozhodování o zrušení voleb „platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.“³³

I naše volební zákony ostatně výslovně uvádějí, že k zásahu soudu může dojít, jen pokud mohlo porušení pravidel ovlivnit, resp. dokonce hrubě ovlivnit výsledky voleb.³⁴ Podle našeho Ústavního soudu také volební soudnictví nezná tzv. absolutní vady voleb, tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb.³⁵ Český soud to formuloval tak, že „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.“³⁶ Základním principem volebního soudnictví je tedy určitá zdrženlivost.³⁷ Ta se projevila samozřejmě ve známém rozhodnutí *Nádvorník*.³⁸ Z podobných pozic pak kritizují někteří rakouští autoři zásah tamějšího Ústavního soudu taktéž ve věci prezidentských voleb v roce 2016, kdy došlo ke zrušení voleb zejména z důvodu pochybení v korespondenčním hlasování.³⁹ Oproti „aktivistickému“

rumunskému Ústavnímu soudu, případně i dalším,⁴⁰ je ten český tedy poměrně opatrný. Nikoliv však bezvýjimečně, jak si rozebereme níže.⁴¹

Rumunský protějšek se ukázal aktivistickým právě ve svém posledním rozhodnutí. Rozhodnutí padlo de facto již v průběhu druhého kola, když voliči v zahraničí již odevzdávali své hlasy. Ústavní soud změnil svůj zdrženlivý pohled na průběh kampaně poté, co byly odtajněny zprávy zpravodajských služeb. Jinak se ale toto rozhodnutí na rozdíl od rozhodnutí z 5. října ve věci kandidátky Diany Șoșoacăové jeví poměrně technicky. Soud dospěl k závěru, že bylo zasaženo do volební kampaně nepřiznanou a ze zahraničí organizovanou protiprávní kampaní na internetu. To v tomto případě dovedl i bez procesního návrhu, což je přijímáno poměrně kriticky.⁴² Také to je velká odlišnost od české úpravy, kde není možné, aby soud jednal čistě ze své iniciativy.⁴³

Konkrétně podle soudu byla „svobodně vyjádřená povaha hlasování porušena tím, že voliči byli dezinformováni prostřednictvím volební kampaně, v níž jeden z kandidátů využil agresivní propagace, která byla provedena v rozporu s vnitrostátními volebními předpisy a zneužitím algoritmů platform sociálních sítí. Manipulace s hlasy byla o to zjevnější, že volební materiály propagující jednoho z kandidátů nenesly specifické znaky volební propagace v souladu se zákonem č. 370/2004 Sb. Kromě toho kandidát těžil také ze zvýhodnění na platformách sociálních sítí, což mělo za následek zkreslení projevu vůle voličů.“⁴⁴

³² Tamtéž, Rozhodnutí č. 32 z 6. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

³⁴ Viz např. § 66, odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky nebo nově i § 60 odst. 2 až 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

³⁵ Viz k tomu i Usnesení NSS sp. zn. Vol 16/2018, bod 48.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18. I po změně § 60 odst. 2 až 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, kde byl novelou výraz „mohl ovlivnit“ nahrazen slovy „hrubě ovlivnil“, Ústavní soud navazuje na svou starší judikaturu. Jak uvádějí Ferecký, Schauer a Šíp, „Ústavní soud k dané legislativní změně uvedl, že „nově formulovaný požadavek na hrubě ovlivnění výsledku je v zásadě jen jiným vyjádřením požadavek nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 na zásah volebního soudu ve výjimečných případech (...)“. Za hrubě ovlivnění volebního výsledku Ústavní soud považuje „jiné rozdělení mandátů, než jaké odpovídá vůli voličů.“ Současně ale Ústavní soud upozornil na věcnou změnu, která nastala v důsledku této novelizace, neboť pro zásah soudu již nepostačí „pravidelnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění.“ (viz nálezy I. ÚS 4178/18.) Cit.: FERFECKÝ, J. – SCHEUER, J. – ŠÍP, J. Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 4, str. 636.

³⁷ Viz k tomu MOLEK, P. – ŠÍMÍČEK, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha, 2006; ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha, 2008. Také Aleš Gerloch, Jan Tryzna a Jan Wintr směřují jednoznačně a výslovně k restriktivnímu výkladu důvodů pro zásah soudů v těchto věcech. Viz GERLOCH, A. – TRYZNA, J. – WINTR, J. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*, 2005, č. 24. Obdobně vyznívají i dlouhodobá doporučení a závěry Benátské komise, viz stanovisko komise č. 1218/2024, str. 5–6.

³⁸ Pl. ÚS 73/04 Nález ÚS ze dne 26. 1. 2005. Toto rozhodnutí bylo podrobeno kritice z mnoha stran. Např. Vojtěch Šimíček soudu vytýká chybné faktické závěry a tvrdí, že „Ústavní soud vycházel z částečně neúplných a částečně dokonce ze zcela nepoužitelných vstupních údajů. Fakticky se totiž pustil do politologického rozboru chování voličů, přičemž však porušil elementární metodologická pravidla“ (ŠÍMÍČEK, V. Volební nálezy Ústavního soudu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 10). Naopak výše citovaný kolektiv Gerloch, Tryzna, Wintr rozhodnutí kritizuje pro příliš široký výklad omezení volební soutěže a z pozic ochrany svobody slova. GERLOCH – TRYZNA – WINTR, c. d.

³⁹ MATTI, E. Austrian Constitutional Court: Presidential Election – Counterevidence and Influence of New Media: A critical review regarding the annulment of the presidential run-off election in Austria. *ICL Journal*, 2017, č. 1, str. 123–128, str. 124.

⁴⁰ Lze připomenout i zásah ukrajinského Nejvyššího soudu z roku 2004 (prezidentské volby) či očekávané rozhodnutí bulharského Ústavního soudu, který věcně podrobně posuzuje parlamentní volby z loňského roku. Viz stanovisko Benátské komise č. 1218/2024, str. 3.

⁴¹ Ze zajímavého výzkumu přezkumu českých komunálních voleb v roce 2018 vyplývá úspěšnost přezkumu voleb, tedy soudní zásah, na cca 5,5 % případů. Viz FERFECKÝ – SCHEUER – ŠÍP, c. d., str. 633.

⁴² CARROZZINI, c. d.

⁴³ Je to také jedna z otázek, na které se zaměřila Benátská komise v citovaném stanovisku. Dospěla k tomu, že je v zásadě možné, aby ve volebních otázkách ústavní soudy jednaly *ex officio*, ale jen za výjimečných okolností a dle jasné úpravy. Viz stanovisko Benátské komise č. 1218/2024, str. 19.

⁴⁴ Rozhodnutí č. 32 z 6. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024, bod 14.

Rumunský Ústavní soud zde vychází z toho, že „svoboda voličů utvořit si názor zahrnuje právo na získání přesných informací o kandidátech a volebním procesu ze všech zdrojů, včetně internetových, a také ochranu před nepatřičným ovlivňováním volebního chování prostřednictvím nezákonných a nepřiměřených činů/skutků. Politická reklama se někdy může stát „prostředkem dezinformace, zejména pokud [...] neodhaluje svůj politický charakter, pochází od sponzorů mimo Unii nebo podléhá technikám cílení“ (viz také nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy, bod odůvodnění 4). V důsledku toho musí být vyloučeno zasahování státních nebo nestátních subjektů do vedení volební propagandy nebo dezinformačních kampaní.“⁴⁵

Zároveň vychází z toho, že volby jsou základem demokracie⁴⁶ a že stát „má pozitivní odpovědnost za to, že zabrání neoprávněným zásahům do volebního procesu... Na druhou stranu má stát také povinnost neutrality, která zahrnuje povinnost posilovat odolnost voličů, mimo jiné zvyšováním povědomí voličů o využívání digitálních technologií ve volbách, zejména poskytováním odpovídajících informací a podpory. Stát se proto musí zabývat výzvami a riziky, které představují organizované dezinformační kampaně, jež mohou ovlivnit integritu volebních procesů (v tomto ohledu viz také body 14, 17 a 20 výkladového prohlášení ke Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech týkajícího se digitálních technologií a umělé inteligence, přijatého Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (Benátskou komisí) dne 6. prosince 2024).“⁴⁷ Navíc cituje čl. 2, odst. 1 rumunské Ústavy: „Suverenita patří rumunskému lidu, který ji vykonává prostřednictvím svých zastupitelských orgánů, ustavených ve svobodných, řádných a spravedlivých volbách a v referendu.“ Spravedlnost voleb je tedy podle rumunského Ústavního soudu výrazem svrchovanosti a základní zásadou rumunské státnosti.⁴⁸ I česká literatura vychází z postulu, že soudní přezkum voleb je nezbytnou garancí férových voleb. Jedině tak mohou odpovídat vůli voličů.⁴⁹

Ta byla ve zkoumaném případě údajně narušena „konkrétně“ tím, že voliči „byli

dezinformováni prostřednictvím volební kampaně, v níž jeden z kandidátů využil agresivní propagace, která byla provedena v rozporu s vnitrostátními volebními předpisy a spočívala i ve zneužití algoritmů platform sociálních sítí. Manipulace s hlasy byla o to zjevnější, že volební materiály propagující jednoho z kandidátů nenesly specifické znaky volební propagace v souladu se zákonem... Kromě toho kandidát těžil také ze zvýhodnění na platformách sociálních sítí, což mělo za následek zkreslení projevu vůle voličů.“⁵⁰

Soud nijak nejde do hloubky, neuvádí konkrétní příspěvky, konkrétní dopady. Tvrdí ale poněkud povrchně, že „všem kandidátům a stranám musí být zaručeny rovné příležitosti a stát musí být motivován k tomu, aby k nim zaujal objektivní a nestranný postoj a aby pro všechny spravedlivě uplatňoval stejná pravidla. ... Rovné příležitosti je třeba posuzovat také z hlediska volebního chování konkurentů, pokud jde o využívání sociálních sítí, nových technologií, systémů umělé inteligence a financování“.⁵¹

Z toho dovozuje, že byla zasažena rovnost šancí účastníků voleb, tedy samotné právo být volen. „Výrazné zviditelnění jednoho kandidáta tak vedlo k přímo úměrnému snížení mediální online expozice ostatních kandidátů. Využívání digitálních technologií a umělé inteligence, a to jak kandidáty či účastníky voleb, tak politickými stranami, jejich příznivci či sympatizanti, však musí být transparentní, aby byla zaručena integrita a nestrannost voleb. Jinak je voličům znemožněno utvořit si názor na kandidáty a volební alternativy“.⁵²

Jak dokumentuje Josef Šlerka, podle odtajněných podkladů zpravodajských služeb se na kampani podílelo přes 25 000 účtů. Vznikla síť influencerů a užívaly se koordinované hashtagy (křížkem označené názvy témat, kterými uživatelé označují související příspěvky). K operaci mělo údajně být využito i téměř 800 spících účtů z roku 2016. Tato kampaň cílila zejména na devět milionů rumunských uživatelů TikToku, což představuje skoro polovinu dospělé populace země. Kandidát Georgescu přitom veřejně nahlásil komisi pro dohled nad volbami, že za svou kampaň neutratil žádné peníze.⁵³ Toto

⁴⁵ Tamtéž, bod 13.

⁴⁶ Tamtéž, bod 6.

⁴⁷ Tamtéž, bod 10.

⁴⁸ Tamtéž, bod 9.

⁴⁹ FERFECKÝ – SCHEUER – ŠÍP, c. d., str. 634.

⁵⁰ Rozhodnutí č. 32 z 6. prosince 2024 o zrušení volby prezidenta Rumunska v roce 2024, bod 14.

⁵¹ Tamtéž, bod 15.

⁵² Tamtéž, bod 16.

⁵³ ŠLERKA, Rumunsko..., c. d.

nicméně rumunský Ústavní soud takto detailně vůbec neuvádí, jde však o informace z podkladů, které měl k dispozici.

Podle těchto dokumentů „měla koordinace probíhat mimo samotný TikTok, například na telegramovém účtu @propagatorg, kde odběratelé tohoto kanálu získali přesné pokyny, jaké zprávy propagovat, jaké používat emoji či jak obcházet ověřovací mechanismy TikToku“.⁵⁴ Obdobný postup zachytily i zpravodajské služby Moldavska v souvislosti s nedávným referendem o ústavním zakotvení, že Moldavsko chce vstoupit do Evropské unie a tamějšími prezidentskými volbami.⁵⁵ Z toho také pramení dedukce, že za celým systémem stojí cizí moc, konkrétně Ruská federace. Přímé důkazy však v zásadě nejsou.

V takové situaci je však, jak uvádí analýza *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, spoléhání se na důkazy založené na zpravodajských informacích poměrně kontroverzní. Jde dle standardů této organizace o přípustnost takových důkazů, jejich transparentnost a napadnutelnost, váhu a ověřitelnost. Zejména v situaci, kdy jsou důkazy získané zpravodajskými službami často utajovány, anonymizovány nebo upravovány za účelem ochrany zdrojů a zpravodajských metod. Je zde tedy otázka, zda mohou důkazy, které jsou zveřejněny pouze částečně, splňovat přísné standardy požadované pro zrušení voleb.⁵⁶

S takto explicitní situací se české soudy ještě nemusely nikdy vyrovnávat.⁵⁷ Nicméně jak uvádí Martin Abel, určité zkušenosti s férovostí kampaně máme: „České soudy se férovostí volební kampaně zabývaly u příležitosti voleb prezidenta republiky v lednu 2018, jimž předcházela kampaň vedená různými subjekty ve prospěch zvítězivšího prezidenta Miloše Zemana. Kromě nařčení z pomluvy protikandidáta Jiřího Drahoše (jeho tvrzené pedofilie a spolupráce s StB) čelil prezident Zeman kritice zavádějících politických sloganů, zejména sloganu ‚Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana‘,

který se objevil na billboardech po celé zemi. Nejvyšší správní soud (‚NSS‘) a Ústavní soud (‚ÚS‘) byly postaveny před otázku, jestli tímto způsobem došlo k porušení § 35 odst. 4 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), který stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.“⁵⁸ Podle soudů šlo o „vyjádření zjednodušující, zkratkovité, v jisté míře expresivní či nepřesné“, ba „povrchní a prázdné, se zanedbatelným přínosem pro ono millovské tržiště ideí“, „to ale ještě neznamená, že je lze označit za lživé či nepravdivé“.⁵⁹ Protože se oba kandidáti v přístupu k imigraci lišili, je přirozené, že na to chtěl tento slogan upozornit.⁶⁰ Je tedy údajně na protikandidátovi, „aby ve vztahu k veřejnosti sám komunikoval své politické postoje, a případně, aby v tomto ohledu uvedl vyjádření jiných kandidátů na pravou míru“.⁶¹ Abel tento postup kritizuje s poukazem na to, že Nejvyšší správní soud založil zbytek argumentace na tom, že „se nemůže stavět do pozice konečného arbitra slušnosti a etiky“ a že „jsou to voliči, kterým v prvé řadě přísluší hodnotit volební kampaň jednotlivých kandidátů“, a Ústavní soud na tom, že nejde o konstatování faktu, ale pouze o hodnotící soud ve smyslu úvahy nad možnými politickými následky vítězství druhého kandidáta.^{62, 63}

Je pravda, že i v této souvislosti stále platí také teze Aleše Gerlocha, Jana Tryzny a Jana Wintra, že „soudní prohlášení voleb za neplatné je potenciální výrazný zásah do svobody projevu a práva na informace jako obecného právního principu prozařujícího do zákonodárství, do subjektivního práva kandidáta být volen i do hodnoty svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti chráněné v čl. 22 Listiny. Jako takový musí respektovat *princip proporcionality*, který je třeba aplikovat už v prvním kroku výkladového schématu – ne každá odchylka od ideálu

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ ŠLERKA, J. Zpráva moldavské tajné služby: Jak Rusko chtělo zmařit referendum o EU. In: *Investigace.cz* [online]. 8. 1. 2025. Dostupné na <<https://www.investigace.cz/moldavsko-referendum-ilan-sor/>>.

⁵⁶ NASH, R. The Romanian 2024 Election Annulment: Addressing Emerging Threats to Electoral Integrity. In: *International Foundation for Electoral Systems* [online]. 20. 12. 2024. Dostupné na <<https://www.ifes.org/publications/romanian-2024-election-annulment-addressing-emerging-threats-electoral-integrity#>>>.

⁵⁷ Ani česká a slovenská literatura se tímto směrem zatím samozřejmě explicitně nevydala, byť se kampaní i její čestností opakovaně zabývala, viz: MOLEK – ŠIMÍČEK, c. d., GERLOCH – TRYZNA – WINTR, c. d.; MOLEK, P. Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. *Aktuální problémy volebního práva – nové volební zákony*. Košice, 2015; MAJERČÁK, T. Vývoj volební kampaně v zákonodárství Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014. In: OROSZ, L. – MAJERŠÁK, T. *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky*. Košice 2014; MADEJ, M. Čestná a poctivá volební kampaň pohledem práva. *Právník*, 2018, č. 9.

⁵⁸ MADEJ, c. d., str. 769.

⁵⁹ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/18 ze dne 6. 3. 2018, bod 18, usnesení sp. zn. Vol 16/2018 ze dne 15. 2. 2018, bod 32.

⁶⁰ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/18 ze dne 6. 3. 2018, bod 18, usnesení sp. zn. Vol 16/2018 ze dne 15. 2. 2018, bod 32.

⁶¹ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/18, bod 18, usnesení sp. zn. Vol 16/2018, bod 31 (*in fine*).

⁶² Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/18, bod 18, usnesení sp. zn. Vol 16/2018, bod 33.

⁶³ MADEJ, str. 770.

čestné a poctivé volební kampaně zakládá možnost prohlásit volby za neplatné.⁶⁴

Nicméně praxi, kdy jeden z kandidátů využívá hoaxů a dezinformací šířených z tzv. alternativních informačních zdrojů na internetu nikoli ke sdělení názoru či argumentu, jehož platnost mají voliči posoudit, nýbrž ke komunikování či vsugerování emoce, navíc negativní, jako hodnotící soudy, považuje Abel dle mého názoru správně za potenciálně nebezpečnou, posunující naši volební kulturu směrem k maďarskému vzoru.⁶⁵ Je to však otázka míry.

Navíc ani náš Ústavní soud není vždy takto opatrný. Je potřeba připomenout kontroverzní rozhodnutí ve věci komunálních voleb v Krupce,⁶⁶ kde Ústavní soud dovodil nepřipustnost uplácení voličů při volbách do zastupitelstev obcí a zapovídá volby uskutečněné „obchodně tržním způsobem“.⁶⁷ Konkrétně tvrdil, že „součástí práva na spravedlivý proces je i řádné odůvodnění soudního rozhodnutí. Takovým nemůže být v žádném případě odůvodnění, jehož východiska jsou v nesouladu s principy demokratického právního státu ve smyslu preambule a čl. 1 Ústavy. Exces, jehož se dopustil krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí v pasážích o přípustnosti pojetí voleb ‚obchodně tržním způsobem‘ je východiskem, které je s principy demokratického právního státu v natolik extrémním a hrubém nesouladu, že by sám o sobě stačil k tomu, aby Ústavní soud napadené usnesení zrušil, neboť při testu proporcionality zájem na ochraně demokratického právního státu bez jakékoliv pochybnosti převažuje nad minimalizací zásahu, a to i v případě, že by snad nebyla v řízení před krajským soudem provedeným dokazováním zjištěna objektivní ‚příčinná souvislost mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možná příčinná souvislost.“

Toto rozhodnutí tedy napovídá, že i český Ústavní soud by se mohl v konkrétním

případě vydat ve šlépějích toho rumunského a volby při vměšování cizí moci či intenzivním zásahu na sociálních sítích velmi aktivisticky zrušit, a to nehledě na určité rozdíly v zákonné úpravě, neboť kompetence jsou zde kromě iniciativy postupu a zapojení Nejvyššího správního soudu v meritum věci srovnatelné. Zatím však byl skutečně většinou ve věci volební kampaně náš Ústavní soud spíše opatrný a např. rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích,⁶⁸ kterým tento prohlásil volby do zastupitelstva města Strakonice v roce 2018 za neplatné, Ústavní soud zrušil.⁶⁹ Šlo přitom právě o zásah z důvodu porušení pravidel volební kampaně. Ve Strakonických dokonce neporušoval podle soudu volební kampaň zástupce opozice, ale přímo vládnoucí uskupení (podobně jako ve věci *Nádvořník*, což tyto věci odlišuje od projednávaného případu), které ovládalo např. místní tiskoviny a plakátovací plochy. Nicméně Ústavní soud vytýkal Krajskému soudu mimo jiné, že skutková zjištění hodnotil pomocí nižší míry důkazu, než kterou zákonodárce ve volebním zákoně pro řízení před volebními soudy stanovil.⁷⁰ Je tedy zřejmé, že se skutečně klade v praxi důraz na vysoký důkazní standard ve volebních věcech a tím pádem i na ochranu svobody projevu.

Krajský soud nicméně své rozhodnutí doplnil a znovu volby zrušil.⁷¹ Jelikož tentokrát Ústavní soud proti jeho rozhodnutí nezasáhl,⁷² volby se znovu opakovaly. Varovným paradoxem je, že soudem označený narušitel volební kampaně v opakovaných volbách dosáhl ještě lepšího výsledku a zcela ovládl zastupitelstvo města (17 z 21 mandátů). Je pak potřeba připomenout ještě poměrně aktivistický rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým soud nařídil opakování „hazardního“ referenda v Kladně při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2025.⁷³ To bylo původně spojeno s posledními prezidentskými volbami, ale i při rekordní účasti

⁶⁴ GERLOCH – TRYZNA – WINTR, c. d.

⁶⁵ MADEJ, M., c. d., str. 771. Abel dále cituje i odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové a Vlasty Formánkové k Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 27/13 ze dne 5. 11. 2014: „Nemůžeme se však ztotožnit s tím, s jakou lehkostí se většina pléna vypořádala s problémem nevyhovitelnosti povinností stanovených zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, a s tím, že česká právní úprava sice slibuje voličům, že se postará o to, aby volební kampaň byla vedena čestně a poctivě, zakazuje zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech a přikazuje médiím u volební agitace či sdělení v neprospekch kandidáta zveřejnit informace o jejím zadavateli (§ 35 uvedeného zákona), avšak fakticky nijak tato pravidla nechrání. [...] Domníváme se však, že bylo jeho úkolem se alespoň pozastavit nad tím, že téměř deset let po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 v zákonné úpravě i v reálné praxi veřejné moci stále chybí vhodné nástroje na ochranu čestnosti a poctivosti volební kampaně. Důsledky této trvající mezery v právu jsou podle nás dostatečně prokázány právě zhoršující se úrovní volebních kampaní v naší zemi.“

⁶⁶ Nález ÚS Pl. ÚS 57/10.

⁶⁷ Je potřeba si uvědomit, že někteří autoři spojují s volební kampaní i edukaci voličů či jakýsi dialog mezi voliči a kandidáty. Viz KRZYŽANKOVÁ, K. Volební kampaň. Problém férovosti a korektnosti volební kampaně z pohledu politologie a práva. In: ANTOS, M. – WINTR, J. (eds.) *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů: sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK*. Praha 2006, str. 183.

⁶⁸ Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

⁷¹ Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, č. j. 52 A 16/2018-310.

⁷² Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1767/19.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 5/2023 ze dne 8. 8. 2023.

bylo s pouhými 26 % účastí neúspěšné. Jeho svolavatelé přitom za neúspěchem spatřovali právě zásah do volební kampaně.⁷⁴

Lid vs. ústavní soud

Rumunský případ skutečně ukazuje, že žádná liberální demokracie není imunní vůči hybridním útokům na své základní ústavní procesy.⁷⁵ Zejména v době, kdy dominují sociální sítě a stále výkonnější umělá inteligence, může být podle některých autorů poučením potřeba účinnějších záruk, zejména ústavní a právně-procesní povahy, které by vedle stávající institucionální ochrany (zpravodajské služby) takovým útokům zabránily.⁷⁶

Takovým zásahem principiálně může být samozřejmě zrušení voleb či omezení konkrétních projevů. Ostatně v této souvislosti je připomínáno, že i Evropský soud pro lidská práva opakovaně zdůraznil, že zrušení voleb může být oprávněné, pokud sleduje legitimní cíl, je přiměřené a nemá vliv na podstatu a účinnost volebních práv (viz *Riza proti Bulharsku*, bod 153).⁷⁷ Takový zásah právě naopak dokonce v určitých případech musí být veden z důvodů zachování principů svobodných demokratických voleb.⁷⁸

Na druhou stranu je pochopitelné povzdechnutí českého Nejvyššího správního soudu, který říká, že „je třeba respektovat svobodný výkon volebního práva každým z voličů spojený s jeho odpovědností za vlastní volbu. Jiný přístup by ve svých důsledcích vedl k tomu, že by výsledek volby neurčovali voliči, nýbrž soudci.“⁷⁹ Obdobně Jan Musil ve svém slavném disentu k nálezu *Melčák* dodává: „Při porušení jemné balance mezi prvky ‚demokratický a právní stát‘ hrozí nebezpečí, že to budou koneckonců v poslední instanci právníci, kteří budou ‚moudře‘ rozhodovat, co je pro stát a pro společnost výhodné a co nikoliv. Oni budou těmi, kdož výkladem vágních, netransparentních a sporných juristic-

kých pojmů, jako jsou ‚podstatné náležitosti demokratického právního státu‘, ‚speciální zákonné zmocnění ke tvorbě ústavních předpisů‘, ‚retroaktivita‘ atd., budou určovat pravidla uplatňování moci ve státě a ve společnosti. Tento trend je výrazem elitářské koncepce ‚majitelů klíčů k výkladu práva‘, která se v lidských dějinách pravidelně opakuje. Podle mého názoru jde o koncepci zhoubnou, nevedoucí k dobrým koncům.“⁸⁰

Ostatně kritika soudů se v posledních letech v návaznosti na Rana Hirschla objevuje stále častěji i v českém kontextu,⁸¹ i když většinou ve skutečnosti jde spíše o kritiku konkrétních rozhodnutí než soudů jako takových.⁸²

Kde je však ona hranice, kde jsou ještě chráněna pravidla, ale zároveň není vnučován „jediný správný názor“? Ústavní teorie postupně dospěla k tomu, že lid může být omezen dokonce, i když jedná jako ústavodárce.⁸³ Hlavní argument zastánců této kompetence je lakonicky, ale výstižně formulován Janem Kyselou: „Chceme-li ji (ústavu) však chránit rovněž před nedodržením, porušováním či obcházením, je politická kontrola nedostatečná, protože příliš spoléhá na to, že ústava bude svými adresáty ctěna. Proto ke kontrole interní (politické) přistupuje kontrola vnější (soudní).“⁸⁴

To si uvědomoval i slovenský Ústavní soud, když nepřipustil konání referenda o zkrácení volebního období Slovenské národní rady. Vycházel z toho, že „demokratický princip a princip právního státu sú podľa ústavy v zásade rovnocenné.“⁸⁵ Hned však dodává klíčový argument: „Realizácia referenda by v danom prípade bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy princíp právního státu poprela. Pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda by umožnilo ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípů suverenity ľudu úplne poprel princíp právního státu. Tým by sa otvorila cesta aj

⁷⁴ Krajský soud v Praze usnesením ze dne 16. února 2023 č. j. 51 A 5/2023-70 vyslovil neplatnost hlasování v místním referendu, které se konalo 13. a 14. ledna 2023 o otázce: „Souhlasíte s tím, aby statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?“ Hlasování bylo podle krajského soudu neplatné z důvodu nezákonného omezení a pokrivení předreferendové kampaně orgány a představiteli města.

⁷⁵ SELEJAN-GUTAN, c. d.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ CARROZZINI, c. d.

⁷⁸ Jinak by byla znemožněna „zdravá“ soutěž politických stran, jak uvádí Katarzyna Krzyżanková. Viz KRZYŻANKOVÁ, c. d., str. 186.

⁷⁹ MADEJ, c. d., str. 772. Usnesení sp. zn. Vol 16/2018, bod 46.

⁸⁰ Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 24/09 z 15. září 2009, body 16 a 17.

⁸¹ Viz HIRSCHL, R. *Towards Jurisprudence: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, 2007.

⁸² Uvedme zde také jako Radek Piša i „průkopnické dílo“ z Institutu Václava Klause: KLAUS, V. – LOUŽEK, M. (eds.) *Soudcovská fikce, nebo realita?: sborník textů*. Praha 2006. Bliže: PÍŠA, R. *Soudcovské zachránce a byrokrati: soudy a soudci v USA, Izraeli a České republice*. Praha 2018, str. 13. Soudy jsou však také pod velkým tlakem, viz LACHMAYER, K. *Disempowering Courts. The Interrelationship of Courts and Politics in Contemporary Legal Orders or the Manifold Ways of Attacking Judicial Independence*. In: BELOV, M. (ed.). *Courts, Politics and Constitutional Law*. Routledge 2019, str. 31–54.

⁸³ ROZNAI, Y. *We the Limited People? On the People as a Constitutional Organ in Constitutional Amendments*. *Supreme Court Law Review*, 2022, sv. 110, str. 103–131, str. 103.

⁸⁴ KYSELA, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. *Jurisprudence*, 2010, č. 1, str. 28–29.

⁸⁵ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 183.

k nežiaducim zmenám ústavného systému spochybňujúcim jeho základné hodnoty.“⁸⁶

Konečným arbitrom je však ve skutečnosti stále veřejnost, resp. rozhodující většina ve společnosti. Chcete-li, lid. Soud nemůže sám o sobě být zřídlem demokratického řešení. Jak připomíná Corey Brettschneider, existují dva základní přístupy k demokratické proceduře. Buď zohledňujeme i výsledek, nebo se čistě zaměříme na pravidla – na proces.⁸⁷

A jak připomíná ve svém disentu k výše vzpomínanému nálezu *Nádvorník* nedávno zesnulá Eliška Wagnerová: „Demokracii v právním smyslu je třeba vztahovat k ‚již existujícím právním normám, jiným normám a institucím‘, které ovládají proces kolektivního rozhodování v demokratickém politickém společenství. Judicializace této sféry vytváří možnost, že ve jménu liberálního konstitucionalismu lze pomocí objektivního soudního přezkumu popřít nejdůležitější právo, kterým disponují občané v liberálních demokraciích, tj. právo participace na věcech veřejných‘ (S. Issacharoff et Al., *The Law of Democracy*, 1998).“⁸⁸ Existuje podle ní „mnoho autorů a škol přesvědčených o tom, že soudnictví aplikující právo se má držet v uctivé vzdálenosti od čistých politických procesů, které by měly produkovat soudně nenapadnutelná řešení, a existuje stejné množství opačných teorií. Generální odpověď na toto dilema není možná. I ti nejzarytější poučení odpůrci judicializace totiž uznávají, že její rozsah a hloubka závisí na konkrétní historické zkušenosti.“⁸⁹

Je pravda, že debata o tom, zda by soudy měly považovat volební procesy za tzv. politické otázky, je intenzivnější od zásahu Nejvyššího soudu Spojených států v případě *Bush vs. Gore* na začátku milénia. Zatímco někteří tvrdí, že intenzivní zapojení soudu do volebních sporů je nezbytné pro ochranu principů politické rovnosti,⁹⁰ jiní tvrdí, že

takový zásah je často nerozumný a může poškodit důvěryhodnost soudu.⁹¹ Doktrína politické otázky ve vztahu k volebnímu soudnictví je však poměrně flexibilní.⁹² Z pohledu českého práva pak u voleb nemůže jít o klasickou politickou otázku, neb příslušnost soudů je jasně dána.⁹³ Navíc platí to, co připomíná Jan Kysela, totiž že politika vázaná právem je jedním z atributů právního státu.⁹⁴ Právní stát je tedy ve své materiální podstatě vždy určitým korektivem pro neomezeně chápanou demokracii.

Eliška Wagnerová to ve vzpomínaném disentu shrnuje nejpregnantněji: „Definicí demokracie, jejíž nejvýraznější vnější manifestací jsou právě volby, je mnoho. Přesto od dob antiky je demokracie charakterizována jako vláda lidu, nacházející výraz právě ve volbách (a v referendech). Česká Ústava si však tuto simplicistní a formální podstatu demokracie (která, je-li praktikována bez dalšího, může ve formálně regulérních volbách vynést k moci rasisty, fašisty, hlasatele třídní nenávisi a jiné politické proudy popírající základní práva a svobody) neosvojila. Demokracii váže na materiálně chápanou právní státnost (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a základní práva a svobody staví pod ochranu soudní moci (čl. 4 Ústavy). Toto pojetí demokracie stvrdil ve své judikatuře i Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, Sbíрка rozhodnutí, svazek 1, nález č. 1; vyhlášen pod č. 14/1994 Sb.). Jinými slovy: Česká republika se přihlásila k demokracii s přívlastkem liberální, přesněji k ústavní liberální demokracii. K takové demokracii patří nejen formálně chápané volby, nýbrž volby, které musí dostát určitým minimálním požadavkům...“⁹⁵

Neplatí tak zdánlivý paradox, že rozhoduje o „oslavě“ demokracie nedemokratický orgán, tedy soud, jak je správně předestřeno v úvodu publikace *Soudní přezkum voleb*.⁹⁶ Horší by bylo nechat rozhodovat čistě

⁸⁶ Tamtéž.

⁸⁷ BRETTSCHEIDER, C. Balancing Procedures and Outcomes Within Democratic Theory: Core Values and Judicial Review. *Political Studies*, 2005, č. 2.

⁸⁸ Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ Sem by samozřejmě patřila citovaná Eliška Wagnerová.

⁹¹ Sem by samozřejmě patřil výše zmiňovaný Ran Hirs. Viz i jeho další poznámky HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: GOODIN, R. (ed.) *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford 2011. [online] Dostupné na <<https://academic.oup.com/edited-volume/34534/chapter/291345444>>. Můžeme však uvést i další autory – CHOPER, J. H. Why the Supreme Court Should Not Have Decided the Presidential Election of 2000. [online] Dostupné na <<https://ssrn.com/abstract=281869>>.

⁹² Viz WHITE, G. E. Law and Politics: The Journey to Bush v. Gore. In: *Law in American History, Volume III: 1930-2000*. New York 2019. [online]. Dostupné na <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190634940.003.0013>> [cit. 19. 1. 2025], ale i PROCHÁZKA, R. Lud a sudcovia v konstituční demokracii. Plzeň 2011 či MILLER, R. A. Lords of democracy: the judicialization of pure politics in the United States and Germany. *Wash. & Lee L. Rev.*, 2004, č. 61, a SARI, R. I. – HIDAYAT, H. – SARI, R. The Role of the Constitutional Court in Resolving Election Disputes from the Perspective of Justice. *International Journal of Social, Policy and Law*, 2023, č. 2, str. 113–128.

⁹³ Více ke konceptu politické otázky ve vztahu k českému Ústavnímu soudu viz MALÍŘ, J. The Czech Constitutional Court and Non-Judiciality: The Emergence of the Political Question Doctrine? *European Public Law*, 2024, č. 4, str. 413–440.

⁹⁴ KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha 2014, str. 48. Samotné politické otázky se Kysela (a Stádník) věnují v KYSELA, J. – STÁDNÍK, J. Kam Ústavní soud nechodí (a nejen o tom). *Právník*, 2021, č. 11.

⁹⁵ Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005.

⁹⁶ MOLEK – ŠIMÍČEK, c. d., str. 9.

mocenské aspekty, které by patrně ovládly přezkum u čistě politických orgánů, jako je např. parlament.⁹⁷

Závěr

Sledujeme v přímém přenosu (nejen na sociálních sítích) další dějství dlouhodobého zápasu mezi principy „demokratického“ a „právního“ státu. Tedy moci lidu a legitimizace celého systému ve sporu s právním státem a vázaností formálními pravidly. Ve skutečnosti však o žádný zápas jít nemusí. Obecně platí, že nemůže být opravdově demokratický stát bez právního korektivu, ovšem stejně jako nemůže být právní stát bez korektivu demokratického.

Volby bez dodržování pravidel nemůžou být demokratické. Pravidla bez vynucování zase nemůžou být skutečným korektivem. Není přitom vhodnější nástroj na vynucování pravidel než nezávislý soud.⁹⁸

Čestnost a poctivost volební kampaně je tedy důležitá hodnota, kterou je třeba chránit. Prohlášení voleb za neplatné je však skutečně až *ultima ratio*.⁹⁹ Soudy by měly velmi opatrně zrušení voleb vážit. Neměly by se odchylovat nahodile od své dlouhodobé judikatury a skutečně vnímat ústavnost voleb jako jádro demokracie.¹⁰⁰ Důvěra v demokracii je totiž

sama o sobě ústavní hodnotou. V těchto věcech by tedy soudy neměly být aktivistické a opravdu by měly posuzovat zásahy do volební kampaně velmi zdrženlivě a maximálně ctít svobodu projevu běžných jednotlivců.

Proto někteří autoři dovozují, že je rozhodnutí rumunského Ústavního soudu velmi paradoxní. Zrušil totiž prezidentské volby z důvodu systémového porušování pravidel, ale neučinil totéž ve vztahu k souběžně konaným parlamentním volbám. Přitom i tyto volby byly poznamenány podobnými nesrovnalostmi, které odhalily tytéž zpravodajské dokumenty, na nichž založil své rozhodnutí z 6. prosince.¹⁰¹

Ve spojení s rozhodnutím o kandidatuře extremistky Diany Șoșoacăové tak může postup rumunského Ústavního soudu skutečně působit jako vnucování jedné jediné pravdy, jediného možného výsledku. I kdyby to byla pravda, nemusí to nutně být paradox. Demokracie se musí umět bránit dlouhodobě. Nemůže připustit, aby v demokratických volbách zvítězil někdo, kdo pak další demokratické volby už neumožní. Zásah tedy může být legitimní z dlouhodobého pohledu. To je však teorie. V praxi je takové rozhodnutí velmi obtížné a nelze jednoznačně přisvědčit tomu, že je jím série rozhodnutí rumunského Ústavního soudu. To určí až budoucí vývoj.

DOI: <https://doi.org/10.71372/BBFT5212>

⁹⁷ Tamtéž. Zajímavá je z tohoto ohledu reforma norské ústavy z roku 2022, která přinesla možnost parlamentu dvoutřetinovou většinou zrušit volby. „Pokud se stalo něco mimořádného, co by mohlo zabránit významné části voličů v účasti na volbách.“ Viz čl. 54 Ústavy Norského království v aktuálním znění.

⁹⁸ Viz k tomu obšírně CALABRESI, S. G. *The history and growth of judicial review*. New York 2021.

⁹⁹ GERLOCH – TRYZNA – WINTR, c. d., ale i stanovisko Benátské komise č. 1218/2024, str. 19.

¹⁰⁰ DORNER, J. – VOLGGER, A. Austrian Constitutional Court: Presidential Election – Analysis in the Light of the Previous Jurisdiction of the Constitutional Court. *ICL Journal*, 2017, č. 1, str. 105–115, str. 115.

¹⁰¹ CARROZZINI, c. d.