U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínová a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci navrhovatelů: **1) N.**, a **2) M. J.**, zastoupených JUDr. Markem Kynclem, advokátem advokátní kanceláře JUDr. David Černý, se sídlem Vinohradská 6, Praha 2, proti odpůrcům: **1) Státní volební komisi**, se sídlem U Obecního domu 3, Praha 1, adresa pro doručování: náměstí Hrdinů 3, Praha 4, a **2) J. N.**, v řízení o návrhu na neplatnost voleb do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu 28 – Mělník, a neplatnost volby kandidátů R.U. a J. N. ve volebním obvodu 28 – Mělník,

t a k t o :

I. Návrh **s e z a m í t á.**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 22. 11. 2004 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen faxem návrh navrhovatelů 1) a 2) na neplatnost voleb do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu 28 – Mělník, spojený s návrhem na neplatnost volby kandidátů R. U. a J. N. v témže volebním obvodě. Tento návrh byl posléze potvrzen písemným originálem shodného obsahu, jenž byl zdejšímu soudu doručen dne 25. 11. 2004. Výsledky voleb byly vyhlášeny 16. 11. 2004 v Hospodářských novinách; návrh byl tedy podán v desetidenní zákonné lhůtě [§ 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen „volební zákon“)].

Svou žalobní legitimaci navrhovatelé odvozují z toho, že navrhovatel 1) je politickým hnutím, za které v senátních volbách ve volebním obvodu 28 – Mělník kandidoval Mgr. S. H. Navrhovatelka 2) je občankou zapsanou do stálého volebního seznamu ve volebním okrsku, který je součástí volebního obvodu 28 – Mělník.

Navrhovatelé poukazují na to, že v uvedeném volebním obvodu politická strana S. voličů podala k registraci přihlášku, která v den podání neobsahovala jméno kandidáta, a rovněž nezaplatila kauci ve výši 20 000 Kč. Teprve v rámci lhůty pro odstranění závad přihlášek podle § 62 volebního zákona S. voličů doplnila přihlášku o jméno kandidáta MUDr. R. U., CSc., a složila volební kauci, na základě čehož došlo k registraci přihlášky. Rovněž v dalších volebních obvodech ve Středočeském kraji tato politická strana podala pouze nevyplněné přihlášky k registraci (v Kutné Hoře neudala jméno kandidáta, v Berouně jméno fiktivní) a nezaplatila volební kauce; následně strpěla odmítnutí registrace těchto přihlášek.

Navrhovatelé se domnívají, že S. voličů měla od samého počátku v úmyslu kandidovat jenom v jednom volebním obvodu, přičemž důvodem oddálení rozhodnutí, ve kterém obvodě tak učiní, bylo vedeno snahou získat lepší možnost určit obvod, do něhož svého jediného kandidáta nasadí, a to vzhledem k informacím o ostatních kandidátech. Tímto jednáním dle navrhovatelů došlo k porušení § 61 volebního zákona, který stanoví náležitosti přihlášek k registraci, neboť listina toliko označená jako přihláška k registraci a podepsaná zmocněncem, avšak neuvádějící jméno kandidáta a neobsahující přílohy, není přihláškou k registraci. Lhůta stanovená v § 62 volebního zákona slouží k odstraňování závad podání a není náhradní lhůtou k podávání přihlášek jako takových. Navrhovatelé mají rovněž za to, že kauce měla být složena již v poslední den lhůty pro podávání přihlášek k registraci (66 dnů před volbami), což se nestalo, a přihláška proto měla být odmítnuta. Došlo rovněž k porušení článku 21 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, z čehož vyplývá, že soutěž politických subjektů v rámci výkonu pasivního volebního práva musí probíhat za rovných podmínek pro všechny. Kandidát S. voličů MUDr. R. U., CSc. postoupil do druhého kola voleb a ačkoliv nakonec zvolen nebyl, výsledky voleb mohly být zcela jiné, kdyby do druhého kola postoupil kandidát jiný.

Navrhovatelé závěrem konstatují, že navrhovatel 1) byl Městským úřadem v Mělníku poučen, že neplatnosti registrace se nemůže domáhat nyní, ale že tak měl učinit ve dvoudenní lhůtě od doručení rozhodnutí o registraci kandidáta. O tom lze polemizovat; jisté však je, že navrhovatelka 2) – jako občanka zapsaná do stálého volebního seznamu, jíž se rozhodnutí o registraci kandidáta nedoručuje – má nyní první a jedinou možnost domáhat se soudního přezkumu zákonnosti voleb v desetidenní zákonné lhůtě, což také činí.

Z těchto důvodů se navrhovatelé domáhají, aby Nejvyšší správní soud buď rozhodl, že volby do Senátu Parlamentu České republiky, které se konaly ve dnech 5. a 6. listopadu a ve druhém kole ve dnech 12. a 13. listopadu ve volebním obvodu 28 – Mělník, jsou neplatné, nebo že neplatná je volba kandidáta MUDr. R. U. v prvém kole voleb a volba kandidáta J. N. v kole druhém.

II.

Státní volební komise ve svém vyjádření ze dne 1. 12. 2004 poukázala na ustanovení § 60 odst. 4, § 61 a § 62 volebního zákona a dovodila z nich, že uvedení kandidáta na přihlášce k registraci je jednou z jejích náležitostí, a to náležitostí rovnocennou s ostatními náležitostmi uvedenými v § 61 odst. 1. Ve lhůtě stanovené v § 62 odst. 1 pro odstranění závad na přihlášce k registraci již nemůže být podána nová přihláška, avšak v daném případě šlo pouze o odstranění závady spočívající v doplnění kandidáta na přihlášku. Kauce nemusí být zaplacena již 66 dnů přede dnem voleb. Potvrzení o složení kauce je přílohou přihlášky k registraci, bez níž nemůže být přihláška registrována. Nepřiložení potvrzení o složení kauce je však důvodem pro její odmítnutí teprve poté, co tato závada nebyla odstraněna na výzvu pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu ve lhůtě stanovené volebním zákonem pro odstranění závad přihlášky. Smyslem lhůt stanovených volebním zákonem je nejen zabezpečení rovných podmínek všem subjektům kandidujícím ve volbách, ale též organizačně-technické zabezpečení voleb ve lhůtě stanovené v článku 17 Ústavy. Závěrem Státní volební komise ocitovala text ustanovení § 82 odst. 2, 4 a 5 volebního zákona a připomněla, že celkové výsledky voleb vzala na vědomí usnesením č. 41 ze dne 8. 11. 2004 a č. 42 ze dne 15. 11. 2004 a uveřejnila je dne 9. 11. 2004 a 16. 11. 2004 v Hospodářských novinách.

III.

Odpůrce 2) ve svém vyjádření tvrdí, že registrací přihlášky kandidáta S. voličů nebyl porušen volební zákon. S. voličů doplnila náležitosti přihlášky kandidáta tím, že v zákonem stanovené lhůtě doplnila jméno kandidáta a předložila potvrzení o složení kauce, tj. zákonem stanoveným způsobem odstranila závady přihlášky k registraci, a přihláška jejího kandidáta byla proto jako bezvadná registrována. Aplikací § 62 volebního zákona nebyly narušeny rovné podmínky občanů pro přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, a nebyl tedy porušen článek 21 Listiny základních práv a svobod.

Účast kandidáta S. voličů neměla podstatný vliv na volební výsledek, tj. na zvolení odpůrce 2) senátorem. S ohledem na počet hlasů získaných odpůrcem 2) v obou kolech voleb je totiž vysoce nepravděpodobné, že by i v případě neúčasti kandidáta S. voličů byl zvolen někdo jiný než odpůrce 2).

Navrhovatel 1) zmeškal dvoudenní lhůtu, v níž se mohl ve smyslu § 86 volebního zákona domáhat ochrany proti rozhodnutí o provedení registrace přihlášky k registraci. Navrhovatelka 2) se podle § 86 volebního zákona ochrany vůbec domáhat nemohla; to ostatně nebylo ani úmyslem zákonodárce, neboť takové rozhodnutí ani žádným způsobem nezasahuje do práv a oprávněných zájmů občanů. Návrh obou navrhovatelů na neplatnost voleb, resp. neplatnost volby kandidáta, je odůvodněn pouze skutečnostmi směřujícími k registraci přihlášky; ustanovení § 87 volebního zákona je přitom určeno k ochraně před jinými typy závad v hlasování.

Vzhledem k tomu, že nedošlo k porušení volebního zákona způsobem, který by mohl ovlivnit výsledky voleb, je návrh obou navrhovatelů, opírající se pouze o údajné nedostatky registrace přihlášky, zcela neopodstatněný. Odpůrce 2) proto navrhuje, aby soud návrh odmítl, popřípadě zamítl.

IV.

Návrh na neplatnost voleb ani návrh na neplatnost volby shora uvedených kandidátů není důvodný.

Navrhovatelé shledávali neplatnost voleb, resp. neplatnost volby kandidátů J. N. a MUDr. R. U., CSc. v tom, že na přihlášce k registraci nebylo v den jejího podání Sebeobranou voličů uvedeno jméno kandidáta MUDr. R. U., CSc., a že nebyla složena volební kauce, kteréžto závady S. voličů odstranila teprve v rámci lhůty pro odstranění závad přihlášky k registraci; jelikož jméno kandidáta neuvedla S. voličů ani v dalších obvodech, snažila se tím získat lepší postavení při registraci kandidátů. Navrhovatelé se tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu domáhají vyslovení neplatnosti voleb, případně neplatnosti volby kandidátů, avšak z důvodů tvrzené nezákonnosti registrace kandidáta MUDr. R. U., CSc. Taková argumentace je však lichá, a to z několika příčin:

V rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nelze brojit proti vadám v registraci přihlášky. K napadání registrace kandidáta slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 volebního zákona. Z citovaných ustanovení vyplývá, že domáhat se vydání rozhodnutí o zrušení registrace

je legitimován určitý okruh subjektů, přičemž tak může učinit v poměrně krátké lhůtě. Konkrétně řečeno: návrh je oprávněn podat toliko nezávislý kandidát, politická strana, politické hnutí nebo jejich koalice, která podala přihlášku k registraci, přičemž tak mohou učinit pouze ve lhůtě do dvou dnů ode dne, kdy jim bylo doručeno rozhodnutí o registraci kandidáta. Po uplynutí této lhůty již proti registraci brojit nelze. Navrhovatel 1) je politickým hnutím, které ve volebním obvodu 28 – Mělník kandidovalo, a jemuž bylo rozhodnutí o registraci doručováno. Navrhovatel 1) tedy možnost zpochybnit rozhodnutí o registraci MUDr. R. U., CSc., měl, avšak nevyužil ji; tuto svou nečinnost či opomenutí již nemůže napravovat prostřednictvím jiného institutu – pomocí řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování. Co se týče navrhovatelky 2), která je občankou zapsanou do stálého volebního seznamu, pak ta vůbec není osobou legitimovanou k podání návrhu na zrušení rozhodnutí o registraci přihlášky určitého kandidáta, a rozhodnutí o registraci nemůže tím spíše zpochybňovat ani prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, tedy v jiném řízení s jiným předmětem. Tento závěr je plně v souladu s účelem a smyslem registračního řízení, v rámci nějž pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu toliko přezkoumává formální náležitosti podané přihlášky. Jedná se tedy o vztah mezi tím, kdo podává přihlášku k registraci, a pověřeným obecním úřadem se sídlem ve volebním obvodu; volič jím nemůže být na svých právech nijak zkrácen, a proto je logické, že ani rozhodnutí o registraci či o odmítnutí registrace nemůže s úspěchem napadat návrhem u soudu. Nejvyšší správní soud se ohledně omezení aktivní žalobní legitimace ve věcech registrace na určitý okruh osob plně ztotožňuje s právním názorem, který Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02: *„Toto taxativní omezení aktivní legitimace přitom nelze považovat za protiústavní. Jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškozováni a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).*“ Ústavní soud se v tomto usnesení sice vyslovil k dřívější procesní úpravě, ale jeho závěry jsou použitelné i na úpravu současnou.

K uvedenému zbývá dodat, že ve věcech registrace je soudní ochrana primárně zaměřena na případy rozhodnutí o odmítnutí přihlášky k registraci, které by mohlo být nezákonnou překážkou svobodné soutěže politických stran, resp. politické plurality. Je-li kandidát registrován, pak je již na svobodné úvaze voličů, zda jej zvolí či nikoliv. Tato koncepce plně odpovídá teoretické konstrukci pasivního volebního práva, které je založeno na individuálním přístupu, a jehož cílem je umožnit svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti ve smyslu článku 22 Listiny základních práv a svobod. Rozhodne-li se určitá osoba vykonat své pasivní volební právo a utká-li se v rámci již zmíněné svobodné soutěže politických sil se svými politickými soky, pak v této soutěži bojuje sama za sebe, a v mezích pravidel (zejména v souladu s principy čestnosti a poctivosti volební kampaně, a rovnosti kandidátů, které jsou neodmyslitelnými předpoklady skutečné svobodné soutěže) usiluje o své zvolení. Výkon pasivního volebního práva v sobě nezahrnuje subjektivní právo zpochybňovat pasivní volební právo jiného kandidáta, tedy „právo na politického soupeře“. Pasivní volební právo jednoho kandidáta končí tam, kde začíná totéž právo kandidáta jiného.

Argumentace navrhovatelů nejenže směřuje proti rozhodnutí o registraci, ale dále též brojí proti registraci přihlášky kandidáta MUDr. R. U., CSc., tedy kandidáta, který sice postoupil do druhého kola senátních voleb, ale ve volbách zvolen nebyl. Volby, byť probíhají ve dvou kolech, je nezbytné chápat jako jeden celek: mají jediného vítěze, jímž je kandidát zvolený ve druhém kole, a řadu poražených: jimi jsou ostatní kandidáti, nerozhodno zda neuspěli v kole prvém či až v kole druhém. Proto může být napadána pouze volba J. N., jakožto zvoleného kandidáta; z tohoto pojetí ostatně vychází i koncepce účastenství v rámci řízení o neplatnosti voleb a hlasování obsažená v § 90 odst. 2 s. ř. s., podle níž je účastníkem řízení krom navrhovatele a příslušného volebního orgánu též ten, jehož volba byla napadena, tj. ten, kdo byl zvolen. Neúspěšný kandidát účastníkem řízení není, neboť jeho „volba“ nemůže být zpochybňována. Navrhovatelé nijak nezpochybňují volbu zvoleného kandidáta J. N.; uvádějí pouze spekulativní úvahu, že volby by bývaly možná dopadly jinak, kdyby MUDr. R. U., CSc., nekandidoval. Takové úvaze však Nejvyšší správní soud nemohl přiznat relevanci. Volby proběhly tak, jak předvídá Ústava a volební zákon, tedy svobodně a na základě všeobecného rovného a přímého volebního práva s tajným hlasováním podle zásad většinového systému. Voliči měli možnost svobodně rozhodnout, kterému kandidátu dají svůj hlas. Konečná volba J. N. je tedy výsledkem hlasování voličů.

K samotnému rozhodnutí o registraci přihlášky Nejvyšší správní soud *obiter dictum* poznamenává, že je neshledává nezákonným. Z § 61 odst. 1 volebního zákona se podávají náležitosti přihlášky k registraci: jméno a příjmení kandidáta je zde uvedeno pod písmenem a), a v odstavci druhém téhož ustanovení jsou vypočteny přílohy, které musí přihláška k registraci obsahovat; krom jiného je to i potvrzení o složení volební kauce ve výši 20 000 Kč [písm. e)]. Nemá-li přihláška tyto náležitosti, potom pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu vyzve k jejich odstranění. Mezi uvedené závady patří mimo jiné i to, že přihláška k registraci nemá náležitosti podle § 61 odst. 1 volebního zákona [§62 odst. 2 písm. b)]; nerozlišuje se přitom, která náležitost jí chybí, jejich počet, nebo zda chybí náležitosti všechny. Vzhledem k tomu, že zákony mají být v pochybnostech vykládány ve prospěch zachování práv – a v daném případě tedy tak, aby bylo umožněno volit a být volen (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 275/96) – je zapotřebí připustit i takový výklad, že přihláška k registraci může mít v okamžiku svého podání v podstatě blanketní podobu. Odmítnout lze přihlášku k registraci jenom tehdy, pokud všechny uvedené náležitosti nebyly řádně doplněny ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb. Co se týče volební kauce, pak v § 62 odst. 2 písm. e) volební zákon stanoví, že přihlášku k registraci lze odmítnout nejen tehdy, pokud ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb k ní nebylo připojeno potvrzení o složení kauce, ale též tehdy, nebyla-li kauce složena ve stanovené výši. Výkladem pomocí argumentu *a maiori ad minus* je tím třeba rozumět i případy, kdy volební kauce nebyla složena vůbec. Z toho se podává závěr, že volební zákon nepožaduje, aby volební kauce byla složena ve stanovené výši již 66 dnů přede dnem voleb. Postačí, stane-li se tak ve lhůtě uvedené v § 62 odst. 2 volebního zákona, a je-li ve stejné lhůtě předloženo potvrzení o složení kauce.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podaný návrh zamítl, a to bez nařízení jednání (§ 89 odst. 5 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. 12. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu