# U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců a soudkyň Josefa Baxy (soudce zpravodaj), Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Pavla Molka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **T. P.,** proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zastoupeni JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, týkající se návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky.

**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 :**

## I. Volební stížnost

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 31. ledna 2018 návrh (dále též „volební stížnost"), prostřednictvím něhož se navrhovatel domáhá, aby soud určil, že volba prezidenta republiky konaná ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo) je neplatná. Současně navrhovatel požaduje, aby soud nařídil opakování této volby, a to počínaje fází registrace kandidátních listin.

[2] Navrhovateli je známo, že podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 9. 12. 2004, č. j. Vol 11/2004 - 31) 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 kandidáta. Domnívá se však, že striktní omezení aktivní legitimace v případě volby prezidenta republiky nemůže obstát ve světle skutečnosti, že nejnovější judikaturou Nejvyššího správního soudu (konkrétně usnesením ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017 - 175) došlo k takovému zúžení okruhu oprávněných brojit proti neoprávněné registraci kandidáta v této volbě, že by tím byl volební proces v registrační fázi materiálně postaven mimo sféru soudní ochrany.

[3] Podle navrhovatele je úvaha o tom, že je-li kandidát registrován, je již na svobodné úvaze voličů, zda jej zvolí či nikoliv, na místě – a to ještě jen s výhradami – v případě voleb, které se uskutečňují na základě poměrného volebního systému. V případě většinové volby znamená připuštění neoprávněného kandidáta tak závažný zásah do volebního procesu, že tyto úvahy jsou ryze teoretické a věcně nepřiléhavé. Tím patrnější zásah způsobí, jestliže jsou neoprávněně registrovány kandidátní listiny pěti z devíti kandidátů, jak tomu bylo ve volbě napadené.

[4] Navrhovatel se domnívá, že registrační fáze voleb byla zatížena zmatečností, a je proto dán důvod, aby byla volba prezidenta republiky opakována od fáze registrace kandidátních listin. Druhé porušení zákona pak navrhovatel spatřuje v *obiter dictum* usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol. 84/2017 - 175. Nejvyšší správní soud totiž vyslovil, že registrace pěti z devíti kandidátů, neměla být Ministerstvem vnitra provedena, a tím tyto kandidáty poškodil, a to potenciálně až do té míry, že ani jeden z nich nepostoupil do druhého kola volby. I v tomto případě podle navrhovatele nelze vadu zhojit jinak než opakováním volby od fáze registrace kandidátních listin za rovných a předem daných, jasných podmínek.

## II. Průběh řízení

[5] Usnesením ze dne 2. 2. 2018, č. j. Nao 39/2018-9, Nejvyšší správní soud rozhodl o námitce podjatosti, kterou navrhovatel podal vůči všem členům senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí, s výjimkou Miloslava Výborného. Soud rozhodl tak, že soudci jmenovaní v označeném usnesení nejsou vyloučeni z projednávání a rozhodování této věci.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal volební stížnost k vyjádření odpůrcům.

[7] Státní volební komise ve svém vyjádření zdůraznila, že neprovádí registraci kandidátů, a proto se k námitkám navrhovatele nemůže kvalifikovaně vyjádřit. Z judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně vyplývá, že v řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování již nelze brojit proti vadám v registraci kandidátních listin, k čemuž slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace. V tomto typu řízení je však aktivní legitimace omezena na užší okruh subjektů, do něhož navrhovatel nespadá. Tím spíše však nemůže vady v registračním procesu namítat až prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta.

[8] Odpůrci 1) a 2) ve svém společném vyjádření namítli, že návrh je fakticky návrhem na přezkum registrace kandidátů, k čemuž navrhovatel není oprávněn. Jelikož registraci kandidátů v zákonné lhůtě úspěšně nenapadl žádný ze subjektů, jimž svědčí aktivní legitimace k podání takového návrhu, je na všechny kandidáty, kteří se volby prezidenta účastnili, třeba hledět jako na řádně zaregistrované. Ochrana ve věcech registrace navíc předchází řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování, jedná se o dvě nezávislá řízení, přičemž ve druhém z nich již nelze úspěšně namítat vady v registračním procesu. Odpůrci proto navrhují, aby byl návrh buď pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatele odmítnut, nebo jako nedůvodný zamítnut a navrhovateli bylo současně uloženo odpůrcům 1) a 2) k rukám jejich právního zástupce nahradit náklady řízení.

pokračování

[9] Na tato vyjádření navrhovatel reagoval replikami, v nichž uvedl, že zúžení okruhu osob oprávněných nezákonnosti během registračního procesu napadnout vede k situaci, že určitá třída nezákonností nemůže být efektivně napadena nikým a takový stav je frapantním porušením zásady, že veškerý výkon veřejné moci podléhá soudnímu přezkumu a kontrole. K výtce odpůrců 1) a 2), že se nezaobírá mírou ovlivnění volby, navrhovatel uvedl, že poukázal na dva zásahy do zákonného průběhu volby, a to na zmateční průběh registrační fáze a difamační *obiter dictum* Nejvyššího správního soudu. První z těchto vad představuje hrubé ovlivnění výsledku již s ohledem na celkový zisk neoprávněně připuštěných kandidátů v I. kole. Pokud jde o druhý zásah, jeho potenciál není podle navrhovatele snadné posoudit, nicméně vyloučit jej *a priori* nelze: zejména konzervativní volič, jemuž je masmediálně široce intimováno, že ten z kandidátů, jemuž se chystal odevzdat hlas, se podle mínění jednoho nejvyšších soudů v zemi při registraci dopustil protiprávního jednání a jeho kandidátní listina neměla být zaregistrována, může své volební rozhodnutí pozměnit.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že nyní projednávaný návrh je návrhem na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky podle § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 90 odst. 5 s. ř. s., nikoli návrhem ve věci registrace kandidátní listiny (§ 65 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 s. ř. s.). Navrhovatel se totiž domáhá vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, nikoli zrušení rozhodnutí o registraci kandidáta či vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu, přičemž petitem návrhu je Nejvyšší správní soud vázán. Nadto je třeba připomenout, že návrh ve věcech registrace může podat pouze omezený okruh subjektů ve lhůtě dvou dnů od doručení rozhodnutí o registraci či odmítnutí registrace kandidátní listiny – tedy nikoli až po uskutečnění voleb.

[11] Podle § 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se může každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem, navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan, do sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky Státní volební komisí, podáním návrhu na neplatnost volby prezidenta domáhat ochrany u soudu, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta. Navrhovatel tedy podal návrh na zahájení řízení, v němž mu svědčí aktivní legitimace. Návrhu odpůrců, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro neoprávněnost navrhovatele, proto nelze vyhovět.

[12] Navrhovatel spatřoval porušení zákona, které mohlo hrubě ovlivnit výsledek volby prezidenta, v tom, že byly zaregistrovány kandidátní listiny kandidátů, jejichž kandidaturu navrhli totožní poslanci (senátoři), a že se tito kandidáti následně zúčastnili prvního kola volby. Podle navrhovatele tak bylo registrační řízení zatíženo zmatečností.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal důvod odklonit se od vlastní ustálené judikatury, podle které v rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 s. ř. s. nelze

brojit proti vadám v registraci kandidátní listiny. K napadení registrace slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace podle § 89 s. ř. s. ve spojení s § 65 zákona o volbě prezidenta republiky. Ve volebním soudnictví se totiž „*uplatňuje zásada souslednosti jednotlivých přezkoumávaných volebních fází, což znamená, že po uzavření některé fáze volebního procesu nelze tutéž fázi znovu otevírat a zpětně zpochybňovat. Tato zásada se projevuje v právní úpravě třemi samostatnými řízeními, která spadají pod volební soudnictví: řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů (§ 88 s. ř. s.), řízení o ochraně ve věci registrace kandidátů a kandidátních listin (§ 89 s. ř. s.) a konečně řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování (§ 90 s. ř. s.)*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2016 č. j. Vol 4/2016 - 191, č. 3522/2017 Sb. NSS). To má svůj smysl. Nejprve musí být ustáleno, kdo se politické soutěže může zúčastnit na straně voličů a kdo na straně kandidátů. Posléze proběhne soutěž samotná – volby, v níž pozornost voličů je koncentrována na výběr nejlepšího kandidáta z těch, kteří jsou do soutěže připuštěni.

[14] Pokud tedy byla fáze registrace kandidátních listin pro volbu prezidenta uzavřena registrací přihlášek devíti kandidátů, přičemž žádný z aktivně legitimovaných subjektů tuto registraci v zákonné lhůtě před soudem úspěšně nezpochybnil, nelze se již ve fázi posuzování platnosti volby prezidenta podle § 90 s. ř. s. zabývat tím, zda v registračním řízení byl či nebyl porušen zákon. To ostatně plyne i z § 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, který spojuje zjišťované porušení zákona s hrubým ovlivněním *výsledku* volby (již registrovaného) kandidáta na prezidenta.

[15] Je pravda, že okruh aktivně legitimovaných subjektů oprávněných podat návrh ve věcech ochrany registrace podle § 89 s. ř. s., je užší, než je tomu v případě návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta podle § 90 s. ř. s. Jedná se však o řízení s odlišným předmětem. I to má svůj smysl. Skutečnost, že ve věcech ochrany registrace je právo napadnout registraci kandidátní listiny, resp. odmítnutí její registrace, přiznáno pouze „soupeřům“ ve volebním boji, a nikoli např. voličům, či potenciálním voličům, je odůvodněna tím, že účelem tohoto řízení „*je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání* [...] *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.*“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I ÚS 699/02, které se týkalo senátních voleb). Každý chrání své právo. Občan chrání své právo volit, tedy aktivní volební právo, jehož „potvrzením“ je zapsání do seznamu voličů. Kandidát chrání své právo být volen, jehož předpokladem je právě provedení úřední registrace. Není důvodu, aby ten, jemuž svědčí aktivní volební právo, se domáhal ochrany pasivního volebního práva pro jinou osobu, případně zpochybňoval přístup takové osoby k jejímu právu být volen, pokud mu zákon takové právo výslovně nepřizná.

[16] Navrhovatel nebyl oprávněn návrh ve věci registrace kandidátních listin podat, neboť nespadá do okruhu aktivně legitimovaných subjektů v řízení podle § 89 s. ř. s. Tím spíše nemůže poukazovat na zmatečnosti v registraci kandidátních listin prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta, tedy v řízení se zcela odlišným

předmětem. Nedostatek aktivní legitimace k podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny nelze obcházet podáním návrhu na přezkum postupu registračního orgánu v rámci řízení o podle § 90 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 30/2013 - 47). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 9. prosince 2004 č. j. Vol 11/2004 - 31, č. 471/2005 Sb. NSS, je tento závěr plně v souladu se smyslem a účelem registračního řízení, v jehož rámci vzniká vztah pouze mezi tím, kdo navrhuje registraci kandidátní listiny, a příslušným registračním orgánem.

[17] Pokud jde o důvody přijetí *obiter dictum* v usnesení ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 84/2017 - 175, Nejvyšší správní soud je v podrobnostech popsal v bodech [70] a násl. označeného usnesení, na které pro stručnost na tomto místě odkazuje. Zároveň je třeba připomenout, že v bodě [99] téhož usnesení Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že na pětici navrhovatelem zmiňovaných kandidátů je třeba hledět „*jako na řádně zaregistrované, a tudíž oprávněné zúčastnit se volby*“.

[18] Nedůvodná je též námitka, že Nejvyšší správní soud poškodil některé kandidáty tím, že v citovanému dictu vyslovil, že registrace pěti z devíti kandidátů neměla být Ministerstvem vnitra provedena. Navrhovatel se totiž mýlí a podsouvá Nejvyššímu správnímu soudu závěry, které nevyslovil. V citovaném usnesení se zabýval pouze abstraktní otázkou výkladu § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, zda jeden poslanec nebo senátor může navrhnout vícero kandidátů na prezidenta republiky, nikoli tím, kdo z kandidátů vzhledem k zaujatému výkladu neměl být registrován (neprováděl dokazování k pořadí podávání kandidátních listin, nezabýval se u jednotlivých kandidátů tím, které duplicitní podpisy poslanců a senátorů neměly být „uznány“ a z jakého důvodu, a zda po jejich vyloučení ten který kandidát disponoval dostatečným množstvím podpisů navrhovatelů z řad zákonodárců, případně i tím, zda nemělo být chráněno jejich legitimní očekávání s ohledem na výklad zaujatý Ministerstvem vnitra).

## IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud proto v souladu se svou dosavadní judikaturou návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta opřený pouze o tvrzené vady v procesu registrace kandidátních listin a na nich navazujícího soudního přezkumu ve věcech ochrany registrace zamítl.

[20] Podle § 93 odst. 4 soudního řádu správního nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

**P o u č e n í :** Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 15. února 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu