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, soudců Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše (soudce zpravodaj), Pavla Molka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. N. Š.**, proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zast. JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 421/21, 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] Navrhovatelka má za to, že volba prezidenta republiky konaná ve dnech 12. – 13. 1. 2018 (první kolo voleb) a ve dnech 26. 1. 2018 – 27. 1. 2018 (druhé kolo voleb) je stižena sérií vad, které jednotlivě i ve vzájemné souvislosti hrubým způsobem ovlivnily její výsledek. Vady rozdělila do tří kategorií.

[2] První kategorie námitek směřuje proti tomu, že do prvního kola prezidentských voleb byli zaregistrováni i kandidáti, kteří nesplnili podmínku pro registraci kandidátní listiny podle § 21 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Toto pochybení spatřuje jako nejzávažnější porušení zákona. Kandidáti Petr Hannig, Jiří Hynek, Pavel Fišer, Vratislav Kulhánek, Marek Hilšer a Miroslav Topolánek se neměli účastnit prvního kola voleb, neboť jejich kandidátní listiny nebyly podepsány nejméně dvaceti navrhujícími poslanci, nebo nejméně deseti navrhujícími senátory, kteří současně nepodpořili jiného kandidáta. K tomu odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017-175. Kandidáti Miloš Zeman, Jiří Drahoš a Michal Horáček, kteří splnili podmínku kandidatury a odevzdali padesát tisíc podpisů, tak byli zásadním způsobem

poškozeni tím, že se okruh možných kandidátů nepřípustně rozšířil. Počty hlasů odevzdané kandidátům, kteří nesplnili podmínky kandidatury, mohly zásadně ovlivnit například to, kdo postoupil do druhého kola. Z tohoto důvodu mohl být ve vztahu k odpůrci 1) hrubě ovlivněn výsledek voleb. K vyslovení neplatnosti voleb postačuje pouze to, že vinou porušení zákona o volbě prezidenta republiky mohl reálně nastat určitý stav, nikoliv přímo, že by s určitostí nastal.

[3] Dalším důvodem je, že řada voličů, kteří požádali o vydání voličského průkazu jinak než osobně na obecním úřadu, byla připravena o svém volební právo tím, že jim vinou České pošty, s.p. nebyl voličský průkaz včas doručen. Informaci navrhovatelka čerpá z médií, neboť její důkazní možnosti jsou v tomto ohledu omezené. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud zvážil, zda neobešle všechny obce s výzvou, aby soudu sdělili, kolik voličských průkazů zaslaly žadatelům a kolik se jim jich vrátilo nedoručených. Prostřednictvím čísel zásilek lze totiž zjistit, zda se zásilka mohla dostat k voliči včas, tedy před konáním prvního kola. Pokud bude u náhodně vybraného vzorku zásilek zjištěno, že tyto nebyly včas doručeny či připraveny k vyzvednutí, jedná se jednoznačně o porušení zákona o volbě prezidenta republiky, které hrubě ovlivnilo výsledek voleb.

[4] Poslední kategorií námitek stěžovatelka směřuje proti tomu, že nebyly správně sečteny platné hlasy. V některých volebních okrscích totiž bylo započteno více platných hlasů, než kolik bylo voličům vydáno úředních obálek (např. 100,91% ve volebním okrsku č. 8089, Praha - Bohnice, 100,4% ve volebním okrsku č. 8, Litomyšl, 100,2% ve volebním okrsku č. 2, České Budějovice). Toto ukazuje na zjevná pochybení volebních komisí a porušení § 45 zákona o volbě prezidenta republiky. Vyslovila domněnku, že v dalších volebních okrscích mohlo také dojít k vážným vadám při sčítání hlasů. Odkázala na odstavec [93] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2017, čj. Vol 58/2017-187. Dovozuje, že toto pochybení není pouze nahodilé, neboť bylo zjištěno minimálně ve 4 volebních okrscích. Navrhuje proto, aby soud přepočítal všechny volební hlasy odevzdané v prvním i druhém kole prezidentských voleb ve všech volebních okrscích.

[5] Navrhovatelka se dále odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013 – 72, ve kterém soud konstatoval, že volby mohou být prohlášeny za neplatné nejen v případě jedné intenzivní nezákonnosti porušující povinnost dle § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta, ale také v případě většího množství méně intenzivních nezákonností, pokud byly schopné způsobit vady volebního procesu do té míry, že by voliči zřejmě rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Navrhovatelka se domnívá, že v nynějším případě šlo o sérii nezákonností slabší intenzity, spolu však dosahující intenzity naprosto zásadní. Z citovaného usnesení je zřejmé, že Nejvyšší správní soud posuzuje intenzitu protizákonností i s ohledem rozdíl hlasů. V předchozích prezidentských volbách byl rozdíl téměř o 500 tisíc hlasů, nyní je rozdíl je pouhých 2,72%, což představuje 152 184 hlasů. Jde tedy o těsnější souboj a je třeba poměřovat princip právní jistoty a vůli voličů vyhlášeného vítěze voleb na straně jedné a popsanou zvůli orgánů veřejné moci odpovědných za řádný průběh voleb na straně druhé.

[6] Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o neplatnosti volby prezidenta republiky, a to od registračního řízení kandidátů do prvního kola prezidentských voleb.

II. Průběh řízení

[7] Odpůrci 1) a 2) ve svém vyjádření uvedli, že odpůrkyně 2) není v návrhu navrhovatele vůbec zmiňována a není žádného důvodu k její pasivní legitimaci. Následně se vyjádřili, že důvody, pro které navrhovatelka navrhuje vyslovení neplatnosti volby prezidenta, důrazně odmítají. Považují je za zcela nepřiléhavé a neprokázané.

[8] K námitce, že do prvního kola byli registrováni i kandidáti, kteří nesplnili podmínku pro registraci kandidátní listiny, uvedli, že dle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky není pro dané tvrzení v nynějším řízení místo, neboť se jedná o dva rozdílné instituty ochrany, kdy ochrana registrace kandidátní listiny předchází ochraně volby a je institutem samotným. Navrhovatelce chybí aktivní legitimace, jelikož ta svědčí pouze osobám uvedeným v § 89 s. ř. s. Uplynula také lhůta pro zahájení toto řízení. K tomu odpůrci 1) a 2) odkázali na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017 – 175 a na komentář k soudnímu řádu správnímu a judikaturu v něm uvedenou vztahující se k § 90 zákona s. ř. s. Nad rámec toho odpůrci 1) a 2) uvedli, že se jedná o vágní konstrukci navrhovatelky, která je spíše souborem domněnek ve vztahu, co by se mohlo nebo nemohlo stát, kdyby nastala ta či ona skutečnost.

[9] K tvrzenému nedoručení voličských průkazů odpůrci 1) a 2) uvedli, že toto tvrzení není prokázané. Navrhovatelka neuvádí konkrétně jak, v čem, v jakém počtu a proč mělo dojít k porušení zákona o volbě prezidenta republiky. Odkaz na internetový článek může být v tomto ohledu pouze stěží považován za důkazní prostředek. Navíc tvrzení navrhovatelky ani neprokazuje, neboť článek hovoří pouze o případech třech voličů. Naopak v jiném blíže nespecifikovaném článku, byli voliči výslovně varováni, že existuje riziko spojené s doručováním voličských průkazů prostřednictvím České pošty. I pokud by volič obdržel voličský průkaz opožděně z důvodu pochybení pošty, nemohlo by to být považováno za porušení zákona. Každý musí vědět, že při přepravě prostřednictvím pošty riskuje nedoručení zásilky.

[10] K námitce, že počty platných hlasů ve vztahu k počtu vydaných úředních obálek svědčí o vadách při sčítání hlasů, uvedli, že navrhovatelka tyto skutečnosti nemá za prokázané, pouze se jedná o její domněnky.

[11] Na základě námitek nelze konstatovat, že došlo k ovlivnění výsledku voleb, natož pak k hrubému ovlivnění volby prezidenta. Odpůrci 1) a 2) odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 a v souvislosti s ním konstatovali, že nedošlo k výjimečnému případu, kdy by vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát.

[12] Závěrem navrhli, aby Nejvyšší správní soud návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky zamítl pro jeho nedůvodnost, popř. z důvodu nedostatku aktivní legitimace navrhovatelky jej odmítl. Dále navrhli, aby soud uložit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve prospěch odpůrců 1) a 2).

[13] Státní volební komise, jako odpůrce 3), ve svém vyjádření ve vztahu k duplicitním a triplicitním podpisům některých poslanců či senátorů na kandidátních listinách kandidátů navržených zákonodárci uvedla, že jí nepřísluší se vyjadřovat k porušení zákona o volbě prezidenta republiky při registraci kandidátních listin. Pouze podotkla, že v této věci již Nejvyšší správní soud rozhodl usnesením ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017, a následně i Ústavní soud usnesením ze dne 3. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 46/2017. Je jí také známo, že k otázce duplicitních a triplicitních podpisů se po věcné stránce vyjádřilo i Ministerstvo vnitra. V této souvislosti připomněla, že podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve věcech neplatnosti voleb a hlasování nelze brojit proti vadám v registraci kandidátních listin. K napadení registrace kandidátů slouží jiné řízení, ve kterém je však legitimován pouze určitý okruh subjektů a musí být podán ve stanovené lhůtě.

[14] K tvrzenému nedoručení voličských průkazů uvedla, že se těmito případy zabývala, nicméně nešlo o masový jev, z čehož usoudila, že se jednalo pouze o ojedinělé případy. Nemůže uvést, o kolik případů se přesně jedná, neboť nemá k dispozici žádnou statistiku. Takovým důkazem nedisponuje ani navrhovatelka, která přiznává, že informace čerpá z médií.

[15] K námitce vyhodnocování odevzdaných hlasů uvedla, že při vyhlášení výsledku prvního kola voleb shledala ve třech volebních okrscích (v Českých Budějovicích, v Praze 8 a v Litomyšli) více odevzdaných platných hlasů než vydaných úředních obálek. V celkovém součtu se však jednalo o 9 hlasů, a proto se domnívá, že tato skutečnost nemohla ovlivnit výsledky prvního kola voleb.

[16] V reakci na pochybení zjištěná Nejvyšším správním soudem při činnosti okrskových volebních komisí ve volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2017 přistoupila k tomu, že svým usnesením č. 202 uložila na 148. jednání konaném dne 22. 11. 2017 Ministerstvu vnitra a Českému statistickému úřadu zajistit řadu úkolů zacílených především na zkvalitnění činnosti okrskových volebních komisí. Řada z nich již byla realizována pro prezidentské volby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] 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 7 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.

[18] Podle § 90 odst. 5 s. ř. s. jsou účastníky řízení kromě navrhovatele též příslušný volební orgán, tedy Státní volební komise, jako odpůrce 3), Ing. Miloš Zeman, tedy „*ten, jehož volba byla napadena*“, jako odpůrce 1), a Ivana Zemanová, coby „*občan, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena*“, tedy odpůrkyně 2). Okruh účastníků je dán přímo zákonem a není proto rozhodující, jestli je takto

navrhovatelka označila nebo nikoliv. Naopak účastníkem řízení není Ministerstvo vnitra, které takto navrhovatelka označila.

[19] Navrhovatelka spatřovala porušení zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby prezidenta, v prvé řádě v tom, že byly zaregistrovány kandidátní listiny kandidátů, jejichž kandidaturu navrhli totožní poslanci (senátoři), a že se tito kandidáti následně zúčastnili prvního kola volby. Nejvyšší správní soud však ustáleně judikuje, že 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. 11. 2016 čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS). 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 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.

[20] Je pravda, že navrhovatelka nebyla oprávněna návrh ve věci registrace kandidátních listin podat, neboť nespadá do okruhu aktivně legitimovaných subjektů v řízení podle § 89 s. ř. s. Tím spíše však nemůže zpochybňovat 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 prostřednictvím návrhu na přezkum postupu registračního orgánu v rámci řízení o podle § 90 s. ř. s. (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013 čj. Vol 30/2013-47). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 9. 12. 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.

[21] Stěžovatelka dále uvedla s odkazem na články na serveru irozhlas.cz *Pošta doručuje voličský průkaz už devět dní. Pokud se ztratil, nemůže jít volička hlasovat* a serveru brnensky.denik.cz *V Žabovřeskách měli problém s voličským průkazem, muž nevolil kvůli nedodání*, že voličský průkaz nebyl doručen řadě voličů. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je třeba primárně vycházet z předpokladu, že zveřejněné výsledky voleb odpovídají skutečné vůli voličů. Je na navrhovateli, aby předložil důkazy nebo alespoň zvlášť významné indicie o tom, že tomu tak nebylo (viz např. usnesení ze dne 28. 11. 2006, čj. Vol 82/2006-51). Navrhovatelka však ohledně svého tvrzení uvedenou povinnost nesplnila. Za důkaz ani za zvlášť závažnou indicii rozhodně nelze považovat dva články, které informují o problémech s doručováním voličského průkazu u tří konkrétních

osob. Z článků není vůbec patrné, že by se mělo skutečně jednat o hromadný problém, a navíc z nich vyplývá, že u dvou osob velmi pravděpodobně k doručení včas dojde. Není úkolem soudu, aby prováděl navrhovatelkou navrhované rozsáhlé dokazování, aniž by zde byly alespoň významné indicie o tom, že k tvrzenému rozsáhlému problému skutečně došlo.

[22] Obdobný závěr je třeba vztáhnout k případnému přepočtu hlasů. I k takovému kroku je nezbytné, aby navrhovatel předložil alespoň významnou indicii, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. Navrhovatelka odkazuje na 4 volební okrsky, kde bylo sečteno v 1. kole volby více než 100% hlasů. Již ze stěžovatelkou uváděných rozdílů je zřejmé, že jde maximálně o 100,91% hlasů. I v těchto okrscích tedy jde o chyby v řádu jednotek hlasů. Ačkoliv je zřejmé, že v těchto okrscích došlo k vadě při sčítání hlasů, nemůže to znamenat automatické zpochybnění práce všech ostatních okrskových volebních komisí (viz obdobně usnesení ze dne 14. 11. 2013, čj. Vol 120/2013-42). Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ostatně i ve stěžovatelkou zmiňovaném usnesení sp. zn. Vol 58/2017 v odstavci [40], kdy odmítl přepočítat výsledky těch okrsků, u kterých účastník řízení významnou indicii o jejich nesprávnosti nepřinesl. Navrhovatelkou zmiňovaný odstavec [93] daného usnesení byl apelem na orgány veřejné moci k předcházení zjištěným vadám. Nelze z něj však dovozovat změnu přístupu soudu v požadavcích na navrhovatele ohledně rozsahu povinnosti tvrzení ve volebních věcech, která musí být opřena o důkaz nebo zvlášť významnou indicii.

[23] Nebylo proto ani na místě zabývat se tím, zda méně intenzivní vady by mohly představovat ve svém souhrnu hrubé ovlivnění výsledku volby prezidenta, jak poukazuje navrhovatelka. Vytýkané vady totiž buď směřovaly do fáze registrace, která již nemůže být předmětem přezkumu, nebo sice na vady volebního procesu, u kterých ale nesplnila povinnost tvrzení.

[24] Nejvyšší správní soud proto návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta zamítl.

IV. Náklady řízení

[25] Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Nebylo tak možné vyhovět návrhu odpůrců 1) a 2) na to, aby bylo navrhovatelce uloženo uhradit jim náklady 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 13. února 2018

pokračování

Tomáš Langášek
předseda senátu