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 Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka jako soudce zpravodaje a Miloslava Výborného v právní věci navrhovatele: **JUDr. L. M.**, a dalších účastníků řízení: **1) Státní volební komise,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, **2) JUDr. Ladislav Faktor,** zastoupen JUDr. Ladislavem Dusilem, advokátem se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, ve věci návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 (první kolo) a ve dnech 12. a 13. října 2018 (druhé kolo) ve volebním obvodu č. 14 v Českých Budějovicích,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 10. 2018 se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti hlasování ve volebním obvodu č. 14 v Českých Budějovicích. Navrhovatel uvádí, že v informaci o způsobu hlasování pro volby do Senátu Parlamentu ČR (dále jen „informace o způsobu hlasování“), která byla rozeslána spolu s hlasovacími lístky, bylo uvedeno, že ve druhém kole voleb je voličem i občan ČR, který dosáhl věku 18 let nejpozději 13. 10. 2018. Tato definice je však v rozporu s § 1 odst. 7 větou první zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“), podle kterého je voličem občan, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Občan, který dosáhl věku 18 let alespoň druhý den druhého kola voleb do Senátu, může v tomto druhém kole volit, nesplňuje však podle navrhovatele definici voliče. Přitom § 19 odst. 6 věta druhá volebního zákona stanoví, že s voličem, který nemůže sám upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu anebo nemůže číst nebo psát, může být v prostoru určeném pro úpravu hlasovacích lístků přítomen jiný „volič“ a hlasovací lístek za něho upravit a vložit do úřední obálky. Volební komise jistě dbají, aby při využití tohoto způsobu hlasování byl

vždy nápomocen volič, nikoli jiná osoba; zároveň jistě existují občané České republiky narození v období od 7. 10. 2000 do 13. 10. 2000. Pokud volební komise umožňovaly, aby takové osoby byly nápomocny jiným při hlasování, nebo to naopak znemožňovaly, muselo dojít k ovlivnění výsledku hlasování, byť velikost tohoto vlivu nelze nijak určit.
[2] Další námitkou brojí navrhovatel proti tomu, že ve městě České Budějovice bylo „jako obvykle" oznámení o době a místě konání voleb zveřejněno zřejmě pouze před volebními místnostmi, rozhodně nikoli na území všech volebních okrsků, jak požaduje § 15 odst. 1 věta druhá volebního zákona.

[3] Dále navrhovatel namítá, že v informaci o způsobu hlasování bylo uvedeno, že *„nachází-li se volič ve dnech voleb z jakéhokoliv důvodu na území jiného volebního obvodu nebo v zahraničí (např. z důvodu hospitalizace nebo služební cesty), jedná se o faktickou překážku ve výkonu volebního práva"*. Taková formulace je však rozporná s § 6 odst. 1 písm. b) a odst. 4 volebního zákona, který upravuje zapisování do zvláštního seznamu v případě voličů nacházejících se v nemocnici, porodnici nebo sanatoriu a přihlášených k trvalému pobytu na území jakéhokoli obvodu, kde jsou vyhlášeny volby do Senátu. Pokud by mohly být tyto osoby zapisovány pouze do zvláštních seznamů v rámci volebního obvodu, kde mají samy trvalý pobyt, znevýhodňovalo by je to oproti voličům, kteří mají trvalý pobyt mimo území ČR. Míra ovlivnění výsledku voleb touto vadou odpovídá počtu osob, které byly na území volebního obvodu č. 14 v některém z uvedených zařízení a byly ovlivněny nesprávnými pokyny v informaci o způsobu hlasování, nebo jim hlasování bylo dokonce znemožněno příslušnou volební komisí.

[4] Konečně navrhovatel brojí proti tomu, že u kandidáta Jiřího Šestáka, který postoupil do druhého kola a v něm prohrál, bylo jako název koalice, která kandidáta přihlásila k registraci, uvedeno: *„SPOJENI DŮVĚROU: HOPB, STAN, KDU-ČSL, TOP 09, Zelení, Senátor 21 A DALŠÍ JIHOČEŠI"*, přestože v ní žádná ze zelených stran a hnutí, SENÁTOR 21, ani další Jihočeši fakticky zastoupeni nebyli.

[5] Navrhovatel proto navrhuje, aby soud vyslovil neplatnost prvního i druhého kola hlasování při volbách do Senátu ve volebním obvodu č. 14.

[6] Státní volební komise ve vyjádření k návrhu uvedla, že text informace o způsobu hlasování byl v letošním roce upraven na základě podnětů z praxe tak, aby lépe plnil informační roli vůči co nejširšímu okruhu voličů, takže nepřebírá rigidně text zákona, ale podává informaci čitelnějším způsobem. Takto byla formulována i pasáž o tom, kdo je voličem, přičemž ani § 1 odst. 7 volebního zákona nezavdává důvod k pochybnostem o tom, že voličem je ten, komu je přiznáno právo volit. Pasáž o překážkách ve výkonu volebního práva navazuje na § 6 odst. 4 volebního zákona, podle něhož se v případě voleb do Senátu zapisují do zvláštního seznamu pouze voliči přihlášení k trvalému pobytu ve volebním obvodu, kde jsou vyhlášeny volby, popřípadě voliči zapsaní do zvláštního seznamu. Pokud by zákon připustil realizaci aktivního volebního práva voličem v jiném volebním obvodu, než ve kterém má trvalý pobyt, smysl konkrétního rozdělení území na volební obvody by přišel vniveč. Naopak u voličů žijících v zahraničí by bylo obtížné přiřadit je k určitému volebnímu obvodu, proto mohou ve volbách do Senátu hlasovat na základě zápisu do zvláštního seznamu voličů nebo na základě voličského průkazu v

jakémkoli volebním okrsku na území České republiky, kde jsou vyhlášeny volby do Senátu, jak plyne z § 6a odst. 3 písm. b) volebního zákona.

[7] Zvolený kandidát JUDr. Ladislav Faktor ve vyjádření k návrhu nejprve uvedl, že je na Nejvyšším správním soudu, aby ověřil, že je navrhovatel oprávněnou osobou zapsanou do stálého seznamu ve volebním obvodu, kde byl kandidát zvolen. Z jeho návrhu také není zcela patrno, proti komu směřuje ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Dále kandidát připomíná, že navrhovatel své domněnky či spekulace neodůvodňuje žádnými konkrétními zjištěnými skutečnosti, nijak je neosvědčuje a už vůbec neprokazuje, že by k ovlivnění hlasování a voleb skutečně došlo, a to dokonce hrubým způsobem. Vytýkaná údajná pochybení formuluje navrhovatel pouze obecně, bez vztahu k napadeným senátním volbám ve volebním obvodu č. 14. Navíc návrh neobsahuje žádnou námitku, kterou by bylo možno podřadit pod návrh na neplatnost hlasování dle § 87 volebního zákona. K jednotlivým námitkám pak uvádí, že volební zákon používá v § 1 odst. 7 pojmy „volič“ a „občan, který může volit“, jako synonyma, takže i osoba, která dovrší věku 18 let až druhý den druhého kola senátních voleb, může pomoci voličům, kteří si nemohou sami upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu nebo nemohou číst či psát. Vytýká navrhovateli, že neupřesnil, ve kterých konkrétních volebních okrscích mělo dojít k porušení informační povinnosti stanovené v § 15 volebního zákona, naopak uvádí, že každý oprávněný volič na území města České Budějovice obdržel informace uvedené v § 15 volebního zákona nejméně spolu s hlasovacími lístky do poštovní schránky. Námitku ohledně osob umístěných v zařízení podle § 6 odst. 1 písm. b) a c) volebního zákona označuje kandidát za nesrozumitelnou. Poslední námitka pak směřuje proti registraci kandidáta, nikoli proti neplatnosti hlasování. Nadto zvolený kandidát uvádí, že podle rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice jako registračního úřadu ve smyslu § 60 odst. 4 volebního zákona, č. j. 50/11189/2018, skutečně podalo přihlášku dotčeného kandidáta Jiřího Šestáka uskupení stran uvedených navrhovatelem. Celkově se pak zvolený kandidát domnívá, že rozhodně nedošlo ve volebním obvodě č. 14 k porušením volebního zákona, které by vedlo k hrubému ovlivnění volebních výsledků, a navrhuje návrh zamítnout.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že návrh je přípustný, neboť obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti a byl podán u věcně příslušného soudu v zákonem stanovené lhůtě, a to občanem ve vztahu k volebnímu obvodu č. 14, v němž má navrhovatel podle úřední evidence trvalý pobyt. Tím navrhovatel splnil podmínky aktivní legitimace ve smyslu § 87 odst. 2 volebního zákona.

[9] Navrhovatel požaduje vyslovení neplatnosti hlasování ve smyslu § 87 odst. 3 volebního zákona: „*Návrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování.*“ K tomu, aby mohl Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou vyhovět návrhu na neplatnost hlasování, používá postup spočívající ve třech krocích. Zjišťuje, zda došlo k (1) nezákonnosti, dále hodnotí (2) vztah mezi touto nezákonností a výsledkem voleb a konečně posuzuje (3) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, byly by výsledky voleb odlišné, tedy že došlo k hrubému ovlivnění výsledků hlasování (srov. k tomu přiměřeně usnesení Nejvyššího správního

soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publ. pod č. 354/2004 Sb. NSS). Není naopak nutné, aby bylo vymezeno, „proti komu návrh směřuje“, jak požadoval ve vyjádření k návrhu zvolený kandidát, neboť nejde o obecný návrh ve správním soudnictví, ani o napadení zvolení konkrétního kandidáta, nýbrž o obecnější návrh na neplatnost hlasování.

[10] Souhrnně je třeba konstatovat, že čtveřice navrhovatelových námitek má čistě hypotetickou, ba spekulativní povahu. Navrhovatel převážně uvádí možné výkladové nejasnosti a potenciální problémy, které by z nich mohly vzejít, aniž by jakkoli prokazoval, že k takovým problémům či nezákonnostem při hlasování ve volebním obvodu č. 14 došlo a že skutečně mohly nějak ovlivnit výsledek hlasování.

[11] První námitkou upozorňoval navrhovatel na údajný rozpor mezi textem informace o způsobu hlasování a textem § 1 odst. 7 volebního zákona, který stanoví: „*Voličem je státní občan České republiky (dále jen ‚občan‘), který alespoň druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Ve druhém kole voleb do Senátu může volit i občan, který alespoň druhý den konání druhého kola voleb dosáhl věku nejméně 18 let.*“ Navrhovatel se patrně domnívá, že výhradně věta první vymezuje, kdo je „voličem“, zatímco věta druhá pouze vytváří konstrukci osoby, která sice není voličem, ale může volit alespoň ve druhém kole voleb. Tak tomu však není. Jak správně uvedla Státní volební komise, kdo má právo volit, ten je voličem. V případě senátních voleb je voličem v prvním kole ten, kdo alespoň druhý den prvního kola dosáhl věku nejméně 18 let; v druhém kole ten, kdo alespoň druhý den druhého kola dosáhl věku nejméně 18 let. Informace o způsobu hlasování přiložená k návrhu tedy správně uváděla, že obě tyto skupiny osob jsou „voliči“. Formulace zákona odpovídá pouze tomu, že má citované ustanovení dopadat jak na jednokolové volby do Poslanecké sněmovny, tak na zpravidla dvoukolové volby do Senátu, proto používá v druhé větě poněkud jiné vyjádření, nejde však o zakotvení fikce osoby oprávněné volit, která není „voličem“. Tato formulace nevyvolává žádné vážně míněné výkladové pochybnosti, natož pak protizákonnost.

[12] Navrhovatel ostatně tvrzenou protizákonnost vymezuje absurdně, neboť ji spatřuje jak v tom, pokud volební komise umožňovaly osobám, které splnily podmínku věku až pro druhé kolo, pomáhat podle § 19 odst. 6 volebního zákona jiným voličům, kteří to potřebovali; tak v tom, pokud jim to naopak neumožňovaly. Jinak řečeno, navrhovatel sice neví, jestli k takové situaci vůbec došlo, nicméně ať už těmto osobám volební komise umožňovaly pomáhat jiným voličům, či naopak neumožňovaly, podle něj jistě jednaly protizákonně. Kritice založené na takové spekulativní a vnitřně rozporné konstrukci Nejvyšší správní soud nemůže přitakat.

[13] Podobnou povahu má i druhá námitka založená na údajném nedodržení § 15 odst. 1 volebního zákona: „*Starosta zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností.*“ Navrhovatel k tomu však pouze uvádí, že zde požadované oznámení bylo „*jako obvykle (...) zveřejněno zřejmě pouze před volebními místnostmi*“. Jinak řečeno, sám ani jasně netvrdí, že byla citovaná druhá věta opravdu porušena, natož aby její porušení jakkoli

prokazoval. Takové spekulativní námitce, jejíž pravdivostí si není jist ani sám navrhovatel, však soud nemůže přisvědčit.

[14] Co se týče třetí námitky, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s výkladem Státní volební komise. Volby do Senátu probíhají jednou za dva roky vždy v 27 z celkových 81 volebních obvodů. Volit v daném obvodu tedy mohou pouze ti voliči, kteří v něm mají trvalý pobyt a z toho titulu jsou zapsáni ve stálém seznamu některého volebního okrsku spadajícího do daného volebního obvodu. Pokud se právě v době voleb nacházejí *„v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení,"* jak předpokládá § 6 odst. 1 písm. b) volebního zákona, mohou být zapsáni do zvláštního seznamu podle toho, kde se taková instituce nachází, ovšem za podmínky, že se tato instituce nachází právě v tom volebním obvodu, ve kterém mají trvalý pobyt. Tato podmínka je jasně vyjádřena v § 6 odst. 4 volebního zákona: *„V případě voleb do Senátu se do zvláštního seznamu zapisují pouze voliči přihlášení k trvalému pobytu ve volebním obvodu, kde jsou vyhlášeny volby, popřípadě voliči zapsaní do zvláštního seznamu (odstavec 5)."* Tato konstrukce vychází z předpokladu, že obyvatelé jednotlivých volebních obvodů tvoří určité společenství legitimující volbou jednotlivé senátory a že osobám, které se zrovna nacházejí v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení a nemohly by odvolit ve svém volebním okrsku, má být také umožněno volit senátora za jejich konkrétní obvod, pokud je to prakticky proveditelné. Prakticky proveditelné je to pak právě tehdy, pokud se uvedené zařízení nachází na území jejich vlastního volebního obvodu.

[15] Bylo by jistě teoreticky představitelné, že by zákonodárce zvolil i jinou konstrukci. Například by osoby, které se nacházejí v uvedených zařízeních na území jiného volebního obvodu, mohly volit senátora za svůj obvod na dálku, třeba korespondenčně. Popřípadě by mohly volit senátora za obvod, ve kterém se právě nacházejí, nikoli za obvod, kde mají trvalý pobyt, což by v zájmu většího naplnění principu všeobecnosti voleb narušovalo výše uvedenou koncepci obyvatel volebního obvodu jako volebního společenství. Ovšem za situace, kdy volební zákon obecně neumožňuje korespondenční či internetové hlasování a kdy jsou volby do Senátu založeny na vazbě mezi voleným senátorem a konkrétním společenstvím vymezeným volebním obvodem, neshledává Nejvyšší správní soud, že by šlo o příliš intenzivní omezení výkonu aktivního volebního práva těchto osob.

[16] Za hranice tohoto omezení vykročil zákonodárce pouze ve vztahu k voličům s trvalým pobytem mimo území ČR. Ti mohou využít voličský průkaz dokonce způsobem předpokládaným v § 6a odst. 3 písm. b) volebního zákona: *„(3) Voličský průkaz opravňuje k zápisu do výpisu ze zvláštního seznamu ve dnech voleb (...) b) do Senátu ve volebním okrsku spadajícím do volebního obvodu, kde jsou volby vyhlášeny a v jehož územním obvodu je volič přihlášen k trvalému pobytu,* ***popřípadě v jakémkoli volebním okrsku spadajícím do volebního obvodu, kde jsou vyhlášeny volby, jde-li o voliče, který nebydlí na území České republiky.***" (zvýraznil soud)

[17] Státní volební komise ovšem správně vyložila, že tato favorizace voličů ze zahraničí je odůvodněna tím, že tito voliči právě pro absenci trvalého pobytu na území konkrétního volebního obvodu nemají vazbu k žádnému konkrétnímu volebnímu společenství vymezenému právě hranicemi volebních obvodů. Zákonodárce jistě mohl tyto voliče trvale

„připoutat“ k některému volebnímu obvodu, mohl jim vytvořit samostatný „zahraniční“ volební obvod či mohl jejich situaci vyřešit i jinak. Řešení, které zvolil, je však podle Nejvyššího správního soudu plně přijatelné. Na straně jedné sice těmto voličům umožňuje volit ve volebním obvodu podle jejich výběru, což voličům spadajícím do § 6 odst. 1 písm. b) volebního zákona neumožňuje. Toto odlišné zacházení však jednak do určité míry vyrovnává břemeno spočívající pro tyto voliče v tom, že musejí přicestovat ze zahraniční země, kde mají trvalý pobyt, do České republiky; zejména pak odráží skutečnost, že na rozdíl od voličů v situaci podle § 6 odst. 1 písm. b) volebního zákona nejsou k žádnému konkrétnímu volebnímu obvodu připoutáni. Lze tak uzavřít, že toto odlišné nastavení pro uvedené dvě skupiny voličů zcela přijatelným způsobem vyvažuje principy všeobecnosti a rovnosti pasivního volebního práva a legitimní zájem na propojení voleného kandidáta s voliči jeho konkrétního volebního obvodu vytvářejícími relativně stabilní voličské společenství.

[18] Nedůvodná je i poslední navrhovatelova námitka týkající se komplikovaného vymezení koalice, která navrhla kandidáta Jiřího Šestáka. Je třeba přisvědčit zvolenému kandidátovi, který ve svém vyjádření poukázal na to, že jde o námitku, která mohla být aktivně legitimovanými subjekty uplatněna v registračním řízení podle § 89 s. ř. s., nikoli nyní v řízení o neplatnosti hlasování podle § 90 s. ř. s. Zvolený kandidát ovšem poukázal na to, že v registračním řízení taková námitka vznesena nebyla a přihláška k registraci kandidáta Jiřího Šestáka byla řádně registrována. Napadat nyní provedení této registrace v rámci řízení o neplatnosti hlasování by odporovalo principu souslednosti jednotlivých přezkoumávaných fází volebního procesu. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 9. 12. 2004, č. j. Vol 11/2004 - 31, publ. pod č. 471/2005 Sb. NSS: „*V rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 a násl. 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 může určitý okruh subjektů, a to v poměrně krátké lhůtě. (...) Po uplynutí této lhůty již proti registraci brojit nelze. (...) 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.*“ Za situace, kdy byl kandidát Jiří Šesták nominovaný volební koalicí řádně registrován, nelze proti provedení této registrace a uvádění nominující koalice platně brojit v řízení o neplatnosti hlasování.

[19] Je tak možno uzavřít, že žádná z navrhovatelových námitek nevede ke shledání protiprávnosti, tedy rozporu se zákonem či ústavním pořádkem, ve smyslu prvního kroku algoritmu soudního přezkumu voleb. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud návrh zamítl. Učinil tak bez jednání, v souladu s § 90 odst. 3 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu