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 (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Mgr. Zdeněk Černý**, zastoupený JUDr. Richardem Novákem, advokátem, sídlem Dvořákova 13, Brno, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M.**, zastoupený JUDr. Petrem Tomanem, LL.M., advokátem, sídlem Trojanova 12, Praha 2 **3) PhDr. Jiří Horák, Ph.D., 4) prof. MUDr. Vlastimil Válek, CSc., MB., 5) Ing. Antonín Tesařík**, **6) Ing. Miroslav Zborovský**, **7) Mgr. Marie Jílková**, **8) Ing. Jana Bačíková, MBA, 9) JUDr. Pavel Blažek**, a **10) JUDr. Pavel Kašník**, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **koalice SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09**, zastoupená JUDr. Petrem Tomanem, advokátem, sídlem Trojanova 12, Praha 3, o návrhu na neplatnost volby kandidátů koalice SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09 ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 8. a 9. října 2021 v Jihomoravském kraji

takto:

I. V části, v níž se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby kandidátů koalice SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09 v Jihomoravském kraji prof. PhDr. Petra Fialy, Ph.D., LL.M., PhDr. Jiřího Horáka, Ph.D., prof. MUDr. Vlastimila Válka, CSc., Ing. Miroslava Zborovského, Mgr. Marie Jílkové, Ing. Jany Bačíkové, MBA, JUDr. Pavla Blažka a JUDr. Pavla Kašníka, **se** návrh **zamítá.**

II. **Náhradníky** kandidátů koalice SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09 zvolených poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu ve volbách konaných ve dnech 8. a 9. října 2021 v Jihomoravském kraji **jsou kandidáti v tomto pořadí**:

pořadí	jméno, příjmení	pořadí na hlasovacím lístku
1	Mgr. Libor Hoppe	9
2	Mgr. Marek Sovka	11
3	Bc. Hynek Julínek	12
4	Jindřich Kocour	13
5	Mgr. František Koudela	14
6	Mgr. Terezie Zatloukalová	15
7	**Mgr. Zdeněk Černý**	**16**
8	Ing. Karel Souček	17

9	Mgr. Zdeněk Juránek	18
10	Bc. Tomáš Aberl	19
11	Ing. Ivan Charvát	20
12	Martin Valihrach	21
13	MUDr. Jana Novotná	22
14	RNDr. Kateřina Sukačová, Ph.D.	23
15	Mgr. Eva Kostihová	24
16	Mgr. Jindřich Vobořil	25
17	Ing. Eva Rajchmanová	26
18	Karel Pelikán	27
19	Martin Staněk	28
20	Mgr. Dagmar Hamalová	29
21	Ing. David Grund	30
22	MUDr. Pavel Jajtner, MBA	31
23	Bc. Nikolas Dohnal	32
24	JUDr. PhDr. Martin Příborský, EMLE	33
25	RNDr. Filip Chvátal, Ph.D.	34

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

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Volební stížnost

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 20. října 2021 podání označené jako „žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a nezákonnost hlasování a voleb a návrh na provedení přepočtu preferenčních hlasů koalice SPOLU včetně nevyloučeného kandidáta č. 16 Zdeňka Černého a posouzení regulérnosti voleb koalice SPOLU v Jihomoravském kraji a neplatnost části hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny v Jihomoravském kraji konaných ve dnech 6. 10. až 9. 10. 2021 z důvodu porušení § 36 odst. 2, 3, 4 zákona číslo 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky“. Na výzvu Nejvyššího správního soudu navrhovatel upřesnil, že se domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidátů koalice SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09 (dále jen „koalice SPOLU“) zvolených do Poslanecké sněmovny v Jihomoravském kraji (tedy účastníků řízení 2 – 10) a nařízení přepočtu preferenčních hlasů odevzdaných kandidátům koalice SPOLU v Jihomoravském kraji (včetně navrhovatele).

[2] Navrhovatel uvedl, že volební zmocněnec koalice SPOLU Mgr. Jan Kočí doručil dne 6. října 2021 Krajskému úřadu Jihomoravského kraje odvolání navrhovatele z kandidátní listiny koalice SPOLU. Kandidatura navrhovatele byla odvolána v kratší lhůtě před zahájením voleb, než stanoví zákon. Dle názoru navrhovatele začaly volby již dne 6. října 2021 v 8:00 hodin, kdy bylo zahájeno hlasování u volebního stanoviště podle zákona č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů (dále

pokračování

jen „zákon o zvláštních způsobech hlasování“). Navrhovatel má za to, že první den voleb byl stanoven rozhodnutím prezidenta republiky č. 339/2021 Sb., o vyhlášení dnů konání hlasování zvláštním způsobem hlasování při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021. Zvláštní způsoby hlasování byly součástí voleb do Poslanecké sněmovny 2021, nikoli speciálními volbami. Navrhovatel navíc nebyl o odvolání své kandidatury, k němuž nebyl žádný důvod, informován. Důsledky nezákonného odvolání kandidatury navrhovatele se mohly projevit až při zjišťování výsledků hlasování. V době, kdy probíhaly zvláštní způsoby hlasování, nebylo nikde vyvěšeno oznámení o odvolání kandidatury navrhovatele, došlo tedy ke znehodnocení hlasů voličů, které byly odevzdány pro později odvolaného kandidáta.

[3] Navrhovatel tak považuje odvolání své kandidatury, a tedy i hlasování a zvolení kandidátů koalice SPOLU v rámci Jihomoravského kraje, za neplatné. Dle jeho názoru se lze domnívat, že mu i přes odvolání kandidatury voliči udělovali preferenční hlasy.

[4] V doplnění návrhu navrhovatel zopakoval, že první den voleb nastal okamžikem zahájení hlasování, tedy dne 6. října 2021 v 8:00 hodin, a odvolat kandidaturu tedy bylo možné nejpozději 48 hodin před tímto okamžikem. Též upozornil, že při výkladu zastávaném účastnicí řízení č. 1 by mohli lidé hlasující některým ze zvláštních způsobů vybírat z „nedefinitivních“ kandidátních listin, přičemž není zřejmé, zda by hlasy odevzdané kandidátům, kteří se vzdali kandidatury či byli odvoláni až po zahájení hlasování, byly platné, či neplatné.

II. Průběh řízení

[5] Na výzvu Nejvyššího správního soudu předložil Krajský úřad Jihomoravského kraje odvolání kandidatury navrhovatele zmocněncem koalice SPOLU Mgr. Janem Kočím datované ke dni 6. října 2021 a uvedl, že mu bylo doručeno uvedeného dne v 13:25 hodin.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal volební stížnost na vědomí účastníkům řízení i volebnímu zmocněnci koalice SPOLU.

[7] JUDr. Pavel Blažek (účastník řízení č. 9) považuje návrh za nedůvodný a má za to, že navrhovatel byl odvolán v souladu s platným právem.

[8] Prof. Petr Fiala (účastník řízení č. 2) a Mgr. Jan Kočí (volební zmocněnec koalice SPOLU) ve svém společném vyjádření uvedli, že volební zákon počítá s tím, že hlasování může začít dříve než ve 14:00 hodin prvního dne voleb, který připadá vždy na pátek, při hlasování v zahraničí. K zahájení hlasování oprávněných voličů tedy dochází vždy dříve. Stejně jako nemá na počítání lhůt dle volebního zákona vliv dřívější zahájení hlasování v zahraničí, nemá na ně vliv ani zahájení hlasování podle zákona o zvláštních způsobech hlasování. Tento zákon upravuje pouze zvláštní způsoby hlasování, nevymezuje nově den voleb, lhůty pro zvláštní způsoby hlasování počítá od prvního dne voleb ve smyslu volebního zákona. Zákonodárce neměl v úmyslu zasahovat do lhůt vymezených volebním zákonem, s výjimkou lhůty pro vyhlášení voleb prezidentem republiky. Rozhodnutím prezidenta republiky č. 339/2021 Sb. nedošlo k vyhlášení nového dne voleb. Prof. Petr Fiala a Mgr. Jan Kočí proto uzavírají, že lhůta pro odvolání kandidatury skončila

ve středu 6. října 2021 ve 14:00 hodin, což je závěr, který zastává i Ministerstvo vnitra. Vzniklá situace se navíc dotkla jen zlomku voličů, kteří hlasovali zvláštním způsobem, a hlas voličů, kteří „zakroužkovali" navrhovatele, ve volbách nepropadl, pouze se nepřihlédlo k takovému přednostnímu hlasu. Je navíc otázka, zda vůbec byly takové přednostní hlasy uděleny. Navrhovatel byl před odvoláním kandidatury uveden na 16. místě kandidátní listiny, přičemž koalice SPOLU získala v Jihomoravském kraji 9 mandátů. Je tedy více než pravděpodobné, že by navrhovatel nebyl zvolen.

[9] Ke svému společnému vyjádření prof. Petr Fiala a Mgr. Jan Kočí přiložili přehled termínů a lhůt pro volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 8. a 9. října 2021, který je dostupný na webu Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz).

[10] Státní volební komise (účastnice řízení č. 1) odkázala na § 1 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon"), podle něhož se dnem voleb rozumí první den voleb, kterým byl pátek 8. října 2021. Na tom nic nezměnilo ani dodatečné vyhlášení dnů pro zvláštní způsoby hlasování. Odvolání kandidatury navrhovatele tedy bylo provedeno v zákonné lhůtě. Pokud by měl platit právní názor navrhovatele, musely by se posunout i všechny ostatní lhůty podle volebního zákona, které se odvíjejí od prvního dne voleb, například lhůta pro podávání kandidátních listin, což Státní volební komise považuje za absurdní. Lhůta pro odvolání kandidatury se neposouvá ani v souvislosti s hlasováním v zahraničí, které též předchází hlasování v České republice. Všechny způsoby hlasování v předstihu jsou benefitem pro voliče. Mohou nastat situace, kdy bude hlas odevzdaný volební straně platný, ale nebude se přihlížet k preferenčním hlasům uděleným kandidátovi, který byl odvolán nebo se vzdal kandidatury až po provedení hlasování v předstihu. To však není dostatečným argumentem pro posouvání lhůt pro vzdání se kandidatury či odvolání kandidáta. Na závěr Státní volební komise uvedla, že volební zmocněnec není povinen kandidátovi ani krajskému úřadu sdělovat důvody pro odvolání kandidatury.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že podle § 90 odst. 2 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), jsou účastníky řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta *navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena*. Příslušným volebním orgánem v celostátních volbách je Státní volební komise, nikoli Jihomoravský kraj, respektive jeho krajský úřad, který navrhovatel označil za jednoho z účastníků řízení. Těmi, jejichž volba byla napadena, pak jsou kandidáti zvolení za koalici SPOLU do Poslanecké sněmovny v Jihomoravském kraji. Samotná koalice SPOLU ani její volební zmocněnec, kterého navrhovatel rovněž označil za účastníka řízení, účastníky řízení nejsou, jelikož se však návrh týká mandátů, které tato koalice získala, a postupu jejího volebního zmocněnce, jednal s ní Nejvyšší správní soud jako s osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 s. ř. s.; viz usnesení ze dne 6. listopadu 2018 č. j. Vol 76/2018-105, ve věci *Slatinky*, body 45-47).

pokračování

[12] Mezi účastníky řízení nebylo sporné, že volební zmocněnec koalice SPOLU odvolal kandidaturu navrhovatele dne 6. října 2021 ve 13:25 hodin. Nejvyšší správní soud proto z této skutečnosti dále vycházel.

[13] Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. se může za podmínek stanovených zvláštními zákony občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta.

[14] Podle § 87 odst. 1 a 5 volebního zákona *se může každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována, domáhat ochrany u soudu podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby tohoto kandidáta*.

[15] Navrhovatel je občanem České republiky, který má trvalý pobyt v obci Blučina, a je tudíž zapsán do stálého seznamu v této obci (§ 5 volebního zákona ve spojení s § 28 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Obec Blučina leží v Jihomoravském kraji. Navrhovatel je tedy aktivně legitimován k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta v tomto volebním kraji.

[16] Nejvyšší správní soud při přezkumu návrhů podle § 90 s. ř. s. vychází z toho, že základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti je (1) nezákonnost, tj. porušení ustanovení zákona upravujícího volební proces (nemusí jít nutně o volební zákon v užším slova smyslu – viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2006 č. j. Vol 36/2006-21, č. 960/2006 Sb. NSS), (2) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této nezákonnosti hrubě ovlivňující volební výsledky, respektive vyvolávající jejich „zatemnění“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2004 č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Po účinnosti zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, je potom nutné, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo (nepostačí potencialita ovlivnění volebních výsledků, s níž na základě tehdejšího znění zákona pracovala starší judikatura). Pro závěr o důvodnosti volební stížnosti je tedy nyní nutné, „aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 č. j. Vol 16/2018-33, ve věci *Koschin*, č. 3717/2018 Sb. NSS). Jinými slovy nepostačuje „důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. V tomto ohledu je však třeba uvést, že volební soud často hodnotí, zda by výsledek dějů ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výslechu voličů, odborného posouzení příslušných jevů z hlediska fyzikálních, resp. přírodních zákonů, ale nanejvýš prostředky sociálních věd. Volební soudy však těmito prostředky nedisponují a ani vlastní soudní řízení není k jejich získání uzpůsobeno. Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho,

zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností“ (nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. I. ÚS 4178/18, N 53/93 SbNU 203, ve věci *Neplatnost voleb do Zastupitelstva města Strakonice*, který se sice týkal voleb do zastupitelstev obcí, je však použitelný i na volby do Poslanecké sněmovny, neboť ustanovení volebních zákonů jsou co do parametrů soudního přezkumu voleb formulována totožně).

[17] Navrhovatel spatřuje porušení volebního zákona v tom, že volební zmocněnec koalice SPOLU odvolal jeho kandidaturu v době, kdy to již zákon neumožňoval.

[18] Podle § 36 odst. 1 volebního zákona se může kandidát do 48 hodin před zahájením voleb vzdát písemně své kandidatury. *Stejným způsobem může zmocněnec politické strany, politického hnutí nebo koalice jeho kandidaturu odvolat. Toto prohlášení nelze vzít zpět.*

[19] Ustanovení § 1 odst. 4 volebního zákona uvádí, že se volby do Parlamentu České republiky na území České republiky *konají ve 2 dnech, kterými jsou pátek a sobota. První den voleb začíná hlasování ve 14.00 hodin a končí ve 22.00 hodin. Druhý den voleb začíná hlasování v 8.00 hodin a končí ve 14.00 hodin.* Pokud volební zákon používá termín *den voleb*, rozumí jím první den voleb (§ 1 odst. 6 volebního zákona).

[20] Citovaná ustanovení na první pohled vyvolávají dojem, že kandidaturu lze odvolat (vzdát se jí) do středy předcházející prvnímu dni voleb (pátku) do 14:00 hodin. A za normálního běhu věcí tomu tak skutečně je.

[21] Letošní volby do Poslanecké sněmovny ovšem proběhly za mimořádných okolností spojených s epidemií onemocnění covid-19. S ohledem na hrozící vysoký počet osob, kterým byla z důvodu ochrany veřejného zdraví před onemocněním covid-19 nařízena karanténa či izolace podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, byl přijat výše citovaný zákon o zvláštních způsobech hlasování, který osobám takto omezeným na osobní svobodě [u kterých je obecně překážka výkonu volebního práva – srov. § 2 písm. a) volebního zákona] umožnil využít jeden ze zvláštních způsobů hlasování zavedených speciálně pro tuto situaci, a to buď hlasování u volebního stanoviště, hlasování při pobytovém zařízení, nebo hlasování do zvláštní přenosné volební schránky [§ 2 písm. e) zákona o zvláštních způsobech hlasování].

[22] Pro účely zákona o zvláštních způsobech hlasování se prvním dnem voleb rozumí *první den voleb stanovený volebním zákonem* [§ 2 písm. i) citovaného zákona]. Podle § 10 odst. 1 zákona o zvláštních způsobech hlasování lze u volebního stanoviště hlasovat *v průběhu druhého dne před prvním dnem voleb v době od 8 do 17 hodin*. Podle § 14 odst. 1 téhož zákona probíhalo hlasování při pobytovém zařízení *ve vyhrazeném čase v době od 8 do 22 hodin dne předcházejícího prvnímu dni voleb a od 8 do 18 hodin prvního dne voleb.* Hlasování do zvláštní přenosné volební schránky pak probíhalo *od 8 do 22 hodin prvního dne voleb a od 8 do 14 hodin druhého dne voleb* (§ 18 odst. 1 zákona o zvláštních způsobech hlasování].

[23] Ze zákona o zvláštních způsobech hlasování je zřejmé, že ačkoli hlasování podle tohoto zákona probíhalo již od středy 6. října 2021 (viz též výše citované rozhodnutí

pokračování

prezidenta republiky č. 339/2021 Sb.), za *první den voleb* byl stále považován pátek 8. října 2021 (ve smyslu § 1 odst. 4 volebního zákona). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že toto poněkud neintuitivní řešení zvolil zákonodárce proto, že od (prvního) dne voleb se ve volebním zákoně počítá řada lhůt [uzavření zvláštních seznamů voličů – § 6 odst. 6, vydávání voličských průkazů – § 6a odst. 2, povinnost obecních úřadů zajistit a nahlásit telefonní spojení do každé volební místnosti – § 14b odst. 1 písm. d) a povinnost pověřených obecních úřadů zaslat tyto údaje krajským úřadům – § 14a odst. 1 písm. c), povinnost starosty stanovit minimální počet členů okrskové volební komise – § 14c odst. 1 písm. c), možnost politických stran delegovat členy a náhradníky okrskových volebních komisí – § 14e odst. 3, jmenování členů zvláštních okrskových komisí na zastupitelských úřadech – § 14g odst. 1, zveřejnění oznámení o době a místě konání voleb – § 15 odst. 1, zákaz zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů – § 16 odst. 7, zajištění vysílacího času pro kandidující subjekty – § 16 odst. 8, povinnost uveřejnit osoby, které ve prospěch kandidujících subjektů uhradily výdaje na volební kampaň – § 16c odst. 4, podávání kandidátních listin – § 31 odst. 3, zřízení zvláštního účtu pro složení příspěvku na volební náklady – § 31 odst. 4, „uzavření" kandidátních listin – § 32 odst. 4, rozhodnutí o registraci kandidátních listin a losování čísel pro jednotlivé kandidující subjekty – § 33, distribuce hlasovacích lístků – § 38 odst. 4 a 5].

[24] Zvláštní způsoby hlasování se přitom měly použít pouze za předpokladu, že ke dni 15. září 2021 trval stav pandemické pohotovosti nebo nouzový stav vyhlášený alespoň pro část území České republiky z důvodu ohrožení zdraví šířením onemocnění covid-19 (§ 3 zákona o zvláštních způsobech hlasování), což byl okamžik, kdy řada lhůt podle citovaných ustanovení již uplynula. A sám zákon o zvláštních způsobech hlasování nabyl účinnosti až dne 14. srpna 2021, tedy například po uplynutí lhůty pro podání kandidátních listin (66 dnů přede dnem voleb, tedy 3. srpna 2021). Pokud by zákonodárce v tomto zákoně nespecifikoval, že prvním dnem voleb je i při použití zvláštních způsobů hlasování první den voleb ve smyslu § 1 odst. 4 volebního zákona, posunuly by se lhůty podle volebního zákona vázané na první den voleb o dva dny zpět, a to buď retroaktivně, nebo sice prospektivně, ale takřka na poslední chvíli (čtyři týdny před zahájením zvláštních způsobů hlasování).

[25] Účelem fixace prvního dne voleb na 8. říjen 2021 přesto, že hlasování zvláštními způsoby probíhalo již ode dne 6. října 2021, tedy bylo především zachovat lhůty pro různé úkony v rámci přípravy a organizace voleb dle volebního zákona, které jsou vázány na první den voleb. Na tomto účelu nelze spatřovat nic nelegitimního, právě naopak.

[26] Avšak v době, kdy končila lhůta pro odvolání (vzdání se) kandidatury podle výše citovaného § 36 odst. 1 volebního zákona, již bylo několik týdnů jisté, že hlasování zvláštními způsoby proběhne. A na rozdíl od všech ostatních lhůt volební zákon neváže lhůtu pro odvolání kandidatury na *první den voleb*, což je pojem legislativně definovaný, nýbrž – slovy zákona – na *zahájení voleb*. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že (i s ohledem na specifický průběh voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021) je nutné vyložit § 36 odst. 1 volebního zákona tak, že *volbami* se zde rozumí nikoli *první den voleb* ve výše uvedeném technickém smyslu (takový specifický termín zákonodárce v § 36 odst. 1 volebního zákona nepoužil), nýbrž *volby* v obecném smyslu, tedy *volení* kandidátů, či jinak řečeno, *hlasování*. Kandidaturu tak bylo podle citovaného ustanovení možno odvolat do 48 hodin před zahájením *hlasování*.

[27] Smyslem časového omezení pro odvolání (vzdání se) kandidatury je zajistit, aby se informace o této skutečnosti dostala k voličům (prostřednictvím vyvěšení prohlášení o odvolání či vzdání se kandidatury ve volebních místnostech podle § 36 odst. 4 volebního zákona). Je třeba vycházet z toho, že skutečnost, zda za politickou stranu, politické hnutí či koalici kandiduje určitý kandidát, či nikoli, může ovlivnit rozhodování voličů jednak v tom směru, zda této straně, hnutí či koalici vůbec dají svůj hlas, ale též ohledně udělování přednostních hlasů konkrétním kandidátům. Jinými slovy, informace o vzdání se či odvolání kandidatury může mít a nepochybně i má vliv na výsledky voleb.

[28] Z hlediska právní jistoty (především) voliče je tedy žádoucí, aby v okamžiku hlasování věděl (resp. měl možnost vědět), zda kandidáti uvedení na hlasovací listině jsou skutečně stále ve hře, jinými slovy, zda některý z kandidátů uvedených na registrované kandidátní listině nebyl odvolán nebo se vzdal kandidatury, a mohl tomu případně přizpůsobit své hlasování.

[29] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že součástí svobodného pasivního volebního práva (čl. 21 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“), respektive práva na svobodné volby (čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), je i právo občana nebýt volen, tedy nekandidovat (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2017 č. j. Vol 13/2017-16, ve věci *Kandidátka Sportovců*). Stejně tak náleží ochrana i svobodné soutěži politických sil a vnitřní autonomii politických stran v rozhodování, kdo je má ve voleném orgánu reprezentovat, jak Nejvyšší správní soud uvedl v bodech 67, 74 a 85 svého usnesení ze dne 10. listopadu 2016 č. j. Vol 4/2016-191, ve věci *Severočeši.cz*, č. 3522/2017 Sb. NSS. Tyto závěry, vyslovené při přezkumu voleb do Senátu, platí tím spíše pro volby do Poslanecké sněmovny, které jsou postaveny právě na soutěži politických stran a hnutí, popřípadě jejich koalic, nikoli jednotlivých kandidátů.

[30] Nicméně samotná Listina ve druhé větě čl. 21 odst. 3 předpokládá, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon, což volební zákon činí mimo jiné právě časovým omezením možnosti vzdát se kandidatury či ji odvolat. Nejvyšší správní soud se přitom nedomnívá, že by taková podmínka (omezení) byla protiústavní.

[31] Na tomto závěru nic nemění ani srovnání s odlišnou právní úpravou voleb do zastupitelstev krajů, která uvedenou časovou podmínku neobsahuje vůbec (a v krajských volbách lze tedy kandidáta odvolat i později než 48 hodin před zahájením voleb) – srov. § 23 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů; lhůta 48 hodin v § 23 odst. 4 cit. zákona se váže jen k povinnosti krajského úřadu zveřejnit informaci o odvolání kandidatury ve volebních místnostech.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že tento a další nedůvodné rozdíly v právní úpravě jednotlivých voleb prohlubují výkladové obtíže, kterým voliči, politické strany a hnutí, kandidáti i volební orgány včetně volebních soudů mnoho let čelí – Nejvyšší správní soud sám na mnohé z nich dříve upozornil, např. při přezkumu sněmovních voleb před čtyřmi lety (viz usnesení č. j. Vol 58/2017-187 ze dne 19. listopadu 2017, ve věci *Bendl a Kupka*, č. 3682/2018 Sb. NSS, bod 92), přitom návrh kýženého

volebního kodexu, který by měl všechny tyto zbytečné nástrahy rozdílné právní úpravy odstranit, neopustil kanceláře Ministerstva vnitra.

[33] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021 bylo možné platně odvolat kandidaturu (nebo se jí vzdát) nejpozději dne 4. října 2021 v 8:00 hodin, neboť o 48 hodin později byly podle § 10 odst. 1 zákona o zvláštních způsobech hlasování *zahájeny volby* hlasováním u volebního stanoviště.

[34] Volební zmocněnec koalice SPOLU však kandidaturu navrhovatele odvolal až dne 6. října 2021 ve 13:25 hodin (tedy nejen po uplynutí osmačtyřicetihodinové lhůty pro odvolání kandidatury, ale dokonce až po zahájení hlasování u volebního stanoviště). Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje navrhovateli, že tímto postupem byl odvolán neplatně, v rozporu s § 36 odst. 1 volebního zákona.

[35] Spatřuje-li navrhovatel další porušení volebního zákona v tom, že o svém odvolání a jeho důvodech nebyl informován, konstatuje Nejvyšší správní soud, že nic takového volební zákon nepředepisuje; ostatně ani navrhovatel nespecifikuje, jaké ustanovení volebního zákona mělo být porušeno.

[36] Podle § 36 odst. 4 volebního zákona platí, že *bylo-li prohlášení o vzdání se kandidatury nebo o jejím odvolání učiněno po registraci kandidátní listiny, údaje o kandidátovi na kandidátní listině zůstávají, avšak při zjišťování výsledku hlasování do Poslanecké sněmovny se nepřihlíží k přednostním hlasům pro něj odevzdaným. Krajský úřad zajistí zveřejnění prohlášení ve všech volebních místnostech na území kraje, pokud je obdrží do 48 hodin před zahájením voleb do Poslanecké sněmovny; zveřejnění prohlášení ve volebních místnostech v zahraničí zajistí prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí.*

[37] Ze skutkových zjištění Nejvyššího správního soudu, jakož i ze sdělení Státní volební komise č. 372/2021 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 8. a 9. října 2021, je zřejmé, že příslušné volební orgány odvolání kandidatury navrhovatele uznaly jako platné, pročež se k přednostním hlasům, které mu voliči odevzdali (pokud mu nějaké odevzdali – viz dále), při zjišťování výsledků hlasování nepřihlíželo a navrhovatel není uveden mezi náhradníky koalice SPOLU v Jihomoravském kraji. Jelikož Nejvyšší správní soud dovodil, že odvolání kandidatury navrhovatele nebylo platné, lze v tom spatřovat porušení § 36 odst. 4 volebního zákona.

[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval důsledky zjištěných protizákonností.

[39] Ustálená volební judikatura pracuje s domněnkou, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Pokud chce navrhovatel tuto domněnku vyvrátit, musí v tomto směru uplatnit určitá tvrzení a především předložit důkazy, popřípadě alespoň vymezit zvlášť významnou indicii, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb (nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci *Senátor Nádvorník*, N 17/36 SbNU 185, vyhlášený pod č. 140/2005 Sb., dále například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2006 č. j. Vol 82/2006-51 či ze dne 15. února 2018 č. j. Vol 3/2018-48). Jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014 č. j. Vol 18/2014-46, ve věci *Senátorka Cabrnochová*, takovou zvláště významnou indicií může být například prohlášení několika voličů, že volili určitého

kandidáta, který ovšem podle oficiálních výsledků nezískal počet hlasů odpovídající tomuto prohlášení.

[40] V tomto směru však návrh postrádá jakékoli konkrétní tvrzení. Navrhovatel pouze uvedl, že porušení zákona „se v důsledku mohlo projevit až při zjišťování výsledků hlasování", respektive že „v úvahu přichází možnost udělení preferencí danému kandidátovi" (myšleno navrhovateli). Návrhová argumentace tedy zůstává v hypotetické rovině, navrhovatel netvrdí, že by mu kdokoli (například on sám) udělil přednostní hlas, ke kterému okrskové volební komise při sčítání hlasů nezákonně nepřihlížely, či že by dokonce obdržel tolik přednostních hlasů, že by to stačilo k jeho zvolení (navrhovatel byl uveden až na 16. místě kandidátní listiny koalice SPOLU, pro zisk jednoho z devíti mandátů, které této koalici připadly v Jihomoravském kraji, by tudíž musel získat alespoň tolik přednostních hlasů, kolik činí 5 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro koalici SPOLU – viz § 50 odst. 6 volebního zákona). Lze ostatně pochybovat, zda by mohl být výsledek takového zjišťování vůbec pro věc relevantní, pokud by současně bylo zjištěno, že pod vlivem informace o odvolání kandidáta voliči takovému kandidátu přednostní hlas ani neudělovali.

[41] Jelikož navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu neposkytl zvlášť významnou indicii svědčící o tom, že by volba některého z kandidátů koalice SPOLU v Jihomoravském kraji byla v důsledku nezákonného odvolání jeho kandidatury rovněž nezákonná, resp. že mu nebyly započteny přednostní hlasy, nebylo možné návrhu v tomto směru vyhovět.

[42] Pokud by navrhovatel takovou zvlášť významnou indicii vznesl, nelze vyloučit, že by Nejvyšší správní soud musel přezkoumat volební dokumentaci z celého Jihomoravského kraje, což by mohlo ohrozit dodržení pořádkové dvacetidenní lhůty pro rozhodování volebního soudu, a v konečném důsledku ohrozit průběh ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Ta se nadto má konat již 8. listopadu 2021, což je sice nejzazší den podle Ústavy, stále však tři dny před koncem zákonné pořádkové lhůty pro volební soud. Jde ostatně o další deficit právní úpravy, s nímž je tento soud pravidelně konfrontován. Do této kategorie spadá i absence podrobnější právní úpravy pro nařízení přepočtu hlasů volebním orgánům, navzdory tomu, že i na tento deficit upozorňoval Nejvyšší správní soud již před čtyřmi lety v cit. usnesení ve věci *Bendl a Kupka* (viz body 91 a násl.). V této věci se navíc otevřel další problém platného volebního zákona – přezkum volební dokumentace, resp. přepočet přednostních hlasů, by nebyl vůbec nutný, pokud by okrskové volební komise přednostní hlasy pro odvolané kandidáty nebo pro kandidáty, kteří se kandidatury vzdali, alespoň zjistily a zaznamenaly, bez ohledu na to, že se k nim jinak nepřihlíží.

[43] Nejvyšší správní soud nicméně rozhodl o změně pořadí náhradníků koalice SPOLU. Ačkoli totiž navrhovatel netvrdil a neprokázal, že nebýt nezákonného odvolání jeho kandidatury, byl by zvolen poslancem, zjištěné porušení volebního zákona postačuje pro závěr, že navrhovatel se měl stát náhradníkem na místě, které odpovídá jeho pořadí na kandidátní listině (§ 51 odst. 6 volebního zákona), tedy náhradníkem č. 7. V důsledku toho se náhradníci č. 7 – 24 dle sdělení Státní volební komise o vyhlášení výsledků voleb posouvají o jedno místo níže; pořadí náhradníků č. 1 – 6 zůstává nezměněno, Nejvyšší správní soud je přesto ve výroku pro přehlednost uvedl.

pokračování

[44] Skutečnost, že navrhovatel se právě takového výroku výslovně nedomáhal (jeho petitem v souladu se zákonem byl výrok o neplatnosti volby kandidátů), soudu nebrání takový výrok vyslovit i tehdy, pokud jeho primární petitorní žádání neshledal soud důvodným. Jak soud uvedl v bodě 89 usnesení *Bendl a Kupka*, „ačkoliv to zákonná úprava výslovně nepředpokládá, považoval soud za nezbytné, aby ... deklaroval důsledek svých zjištění pro pořadí náhradníků. Výroky ... usnesení totiž v příslušné části nahrazují sdělení Státní volební komise, které kromě uvedení zvolených kandidátů obsahuje i seznam náhradníků, včetně jejich pořadí“. V tomto případě sice zjištění soudu o tom, že byl volební zákon porušen, nevedla k vyslovení neplatnosti volby některého z kandidátů, jeho přímým důsledkem je však změna v pořadí jejich náhradníků. Jinak by šlo o rozhodnutí pouze akademické.

[45] Na závěr Nejvyšší správní soud upozorňuje, že výše přijatý výklad § 36 odst. 1 volebního zákona nelze nijak zobecňovat, především ne ve vztahu k hlasování v zahraničí, které v řadě států začíná před zahájením hlasování v České republice (srov. § 1 odst. 5 volebního zákona). Volební zákon totiž v § 1 odst. 6 větě druhé výslovně stanoví, že *lhůty a vymezení volebních dnů podle tohoto zákona nejsou dobou hlasování v zahraničí dotčeny.* Zákon o zvláštních způsobech hlasování takové obecné ustanovení neobsahuje, vymezuje pouze první den voleb – na který však, jak již bylo uvedeno, není lhůta pro odvolání či vzdání se kandidatury vázána (na rozdíl od ostatních lhůt dle volebního zákona).

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ačkoli v projednávaném případě došlo k porušení volebního zákona neplatným odvoláním kandidatury navrhovatele, nebylo zjištěno, že by jím byl hrubě ovlivněn výsledek volby kandidátů ve smyslu § 87 odst. 5 volebního zákona. Návrh v této části proto Nejvyšší správní soud výrokem I zamítl. Výrokem II však napravil přímý důsledek zjištěného porušení volebního zákona tak, že určil, že navrhovatel je náhradníkem zvolených kandidátů v pořadí, které odpovídalo jeho pozici na kandidátní listině.

[47] Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení (k nákladům řízení osoby zúčastněné na řízení srov. výše citované usnesení č. j. Vol 76/2018-105).

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 5. listopadu 2021

Tomáš Langášek
předseda senátu