USNESENÍ

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, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy (soudce zpravodaj), Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **P. Z.**, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Jiřího Slavíka**, o „*návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta nebo neplatnosti voleb*“,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Volební stížnost

[1] Návrhem došlým Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. října 2021 se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidáta Jiřího Slavíka zvoleného ve Středočeském kraji za koalici SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09 ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 8. a 9. října 2021. Alternativně navrhovatel požaduje, aby soud vyslovil neplatnost voleb.

[2] Navrhovatel odkazuje na čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR a na § 48 a § 50 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“). Konstatuje, že zásadu poměrného zastoupení volební zákon chápe tak, že podle ní nejprve rozdělují mandáty mezi volební kraje a poté se podle ní rozdělují mandáty mezi politické strany, politická hnutí a koalice v rámci volebních krajů, což je podle navrhovatele možné pochopit. Za nesystematické však navrhovatel považuje § 51 volebního zákona, který určuje přidělování mandátů politickým stranám, politickým hnutím a koalicím tak, že nutně musí porušit zásadu poměrného zastoupení při rozdělování mandátů mezi volební kraje a tím následně i při přidělování mandátů mezi politické strany, politická hnutí a koalice v rámci volebních krajů. Vzhledem ke způsobu rozdělování mandátů mezi politické strany, politická hnutí a koalice v rámci volebních krajů (tj. téměř všech mandátů), musí rozdělení mandátů

podle § 51 volebního zákona nutně nabýt většinového charakteru. Poslance zvoleného podle § 51 volebního zákona proto nelze považovat za zvoleného v souladu s čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR. Opačný názor soudu by mohl znamenat jedině, že systém poměrného zastoupení porušuje rozdělování mandátů nejprve mezi volební kraje a až poté mezi politické strany, politická hnutí a koalice, nikoliv opačně. To by zpochybňovalo celé poslední volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Ve Středočeském kraji, neodůvodněně zvýhodněném již § 51 volebního zákona, navíc ještě zřejmě bez včas vyřízeného voličského průkazu volil přinejmenším prezident Miloš Zeman, ačkoliv na jeho území není přihlášen k trvalému pobytu ani zapsán ve zvláštním seznamu voličů.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[3] Podle § 87 odst. 1 volebního zákona platí, že *podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována, (dále jen "navrhovatel"). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.*

[4] Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání návrhu. Návrh byl podán včas. Navrhovatel se jím domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidáta ve Středočeském kraji, ve kterém má přihlášený trvalý pobyt (je tedy zapsán ve stálém seznamu voličů ve volebním okrsku náležejícím do tohoto volebního kraje). Z návrhu je seznatelné, v čem navrhovatel spatřuje porušení volebního zákona, neplatnost volby kterého kandidáta navrhuje a jakého rozhodnutí se po soudu domáhá. Nejvyšší správní soud ho proto věcně posoudil. Dospěl však k závěru, že není důvodný.

[5] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že alternativní návrh na „neplatnost voleb“ je nepřípustný. Podat návrh na neplatnost volby všech kandidátů ve volbách do Poslanecké sněmovny (fakticky návrh na neplatnost celých voleb do Poslanecké sněmovny) může podat pouze politická strana, hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována ve všech volebních krajích, jestliže podá návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů v každém volebním kraji. Navrhovatel však podal volební stížnost jako *občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen* (§ 87 odst. 1 volebního zákona). Podle platné právní úpravy tedy pro něj platí výše uvedené omezení, tj. jako občan může navrhnout vyslovení neplatnosti volby jen těch kandidátů, kteří byli ve volbách do Poslanecké sněmovny zvoleni ve volebním kraji, v němž se nachází okrsek, ve kterém je navrhovatel zapsán ve stálém seznamu voličů – jinými slovy, v němž má občan přihlášen trvalý pobyt (§ 87 odst. 1 volebního zákona).

[6] Z obsahu návrhu je zřejmé, že důvody, pro které navrhovatel navrhuje vyslovení neplatnosti volby jmenovaného kandidáta ve Středočeském kraji, se netýkají průběhu voleb v dotčeném volebním kraji, nýbrž se dotýkají voleb jako takových, a to v celostátním měřítku. Námitku týkající se volební účasti prezidenta republiky pak navrhovatel nijak blíže neodůvodňuje (viz dále). Soud se proto dále zabýval tím, zda se v případě návrhu na vyslovení neplatnosti volby konkrétního kandidáta může zabývat důvody, které se vztahují k volbám jako celku.

[7] Nejvyšší správní soud se výkladem § 87 odst. 1 volebního zákona zabýval již v usnesení ze dne 26. 6. 2006, č. j. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS. Ze závěrů z něj vyplývajících proto soud vycházel i v nyní projednávané věci, neboť neshledal důvod, aby se od nich odchýlil.

[8] Podle § 87 odst. 1 volebního zákona je možné podat v případě voleb do Poslanecké sněmovny (na rozdíl od senátních nebo prezidentských voleb) výhradně návrh na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů), nikoliv celých voleb (shodně tomu je u voleb do Evropského parlamentu). Může tak být napadena volba jediného kandidáta např. z důvodu jeho individuálního excesu ve volebním procesu (např. o sobě uváděl nepravdivé informace) anebo proto, že v jeho případě došlo k pochybením při sčítání a vyhodnocování odevzdaných hlasů (např. nebyly zohledněny preferenční hlasy, došlo k matematické chybě při sčítání apod.). Lze si nicméně představit i případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů.

[9] Volební zákon přiznává právo aktivní legitimace k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta každému občanovi zapsanému do stálého seznamu *„ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen“*, a každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina *„ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována*“. Občan proto může návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům, zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo. Naopak politická strana je aktivně legitimována k podání návrhu vůči všem kandidátům, zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice. U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva. Z povahy věci je tak nezbytné, aby argumentace těchto návrhů směřovala proti konkrétním protizákonnostem souvisejícím s uplatněním tohoto práva, přičemž ke zpochybnění výsledku volby může dojít právě z tohoto důvodu jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu, anebo kde reálně toto právo uplatnil.

[10] V nyní projednávané věci navrhovatel napadá primárně neplatnost volby konkrétního kandidáta (Jiřího Slavíka) zvoleného ve Středočeském kraji, ve kterém je zapsán do stálého seznamu voličů. Návrh je proto přípustný, protože se jím navrhovatel nedomáhá neplatnosti celých voleb (respektive posledně uvedený návrh uplatňuje pouze alternativně a jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [6] tohoto usnesení, tento alternativní návrh je nepřípustný). Navrhovatel tedy navrhuje pouze neplatnost volby kandidáta zvoleného v kraji, kde byl oprávněn vykonat své aktivní volební právo. Takový návrh učinit může. Jak však již soud uvedl v bodě [6] tohoto usnesení, důvody návrhu se týkají voleb jako celku.

[11] Obdobnou situací se již zabýval Nejvyšší správní soud ve výše zmíněném č. j. Vol 5/2006-46. Zdůraznil, že v takovém případě vzniká nepoměr mezi procesním prostředkem občana (§ 87 odst. 1 volebního zákona), pakliže se podstata tvrzených důvodů neplatnosti volby daných kandidátů dotýká voleb na celostátní úrovni, a mezi možnými limity pro rozhodování soudu o tomto prostředku. S možností vypsání nových voleb do Poslanecké sněmovny pouze v jednom volebním kraji (resp. v několika krajích)

v důsledku rozhodnutí soudu o neplatnosti volby všech zde zvolených poslanců (včetně případných náhradníků) totiž právní řád nepočítá a zavedení této možnosti by znamenalo mj. zásadní redefinici celého volebního systému. Takovéto rozhodnutí soudu proto za stávající zákonné úpravy pojmově nepřipadá v úvahu. Důvodnost návrhu lze proto zvažovat pouze ve vztahu ke konkrétním kandidátům.

[12] Jestliže však občan požaduje rozhodnout o neplatnosti volby konkrétního kandidáta z důvodů týkajících se voleb jako celku (např. nekorektní volební kampaně na celostátní úrovni), pak by v případě vyhovění návrhu nebyla uspokojivým řešením výměna daných kandidátů za osoby jiné, kandidující za stejnou politickou stranu, neboť důvod neplatnosti jejich volby by se vztahoval i na tyto náhradníky. Návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem podle § 87 odst. 1 volebního zákona proto může být soudem shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení volebního zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek jeho volby, a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď v rámci krajské kandidátní listiny jedné politické strany (tzn. např. jeden z kandidátů protizákonným způsobem poškodil jiné kandidáty na téže kandidátní listině natolik zásadním způsobem, že je namístě prohlásit jeho volbu za neplatnou a na jeho místo nastupuje v pořadí první nezvolený náhradník) anebo i napříč stranami, to však pouze tehdy, pokud se bude jednat o zásadní protizákonnost zjištěnou při hlasování a zjišťování volebních výsledků (např. byly chybně vyhodnoceny či sečteny hlasovací lístky, přičemž při jejich správném posouzení by mandát připadl odlišné straně).

[13] V případě občanem namítaných důvodů týkajících se voleb jako celku soud zásadně nemá prostor pro případné vyhovění návrhu, jelikož nedisponuje procesním nástrojem pro řešení této situace. Pouze v případě návrhu politické strany, hnutí nebo koalice, které kandidovaly ve všech volebních krajích, by soud mohl v konečném důsledku zpochybnit volbu i všech zvolených kandidátů v celé republice, a proto se může zabývat i důvody majícími celostátní charakter.

[14] Navrhovatel je v nyní projednávané věci k podání návrhu aktivně legitimován jako občan. Jako důvod nezákonnosti volby kandidáta Jiřího Slavíka ve Středočeském kraji namítá porušení zásady poměrného zastoupení a postup přikázání mandátů ve druhém skrutiniu podle § 51 volebního zákona. Konkrétně uvádí, že dochází k porušení zásady poměrného zastoupení při rozdělování mandátů mezi volební kraje. Navrhovatel tedy namítá jako důvod nezákonnosti volby tohoto kandidáta skutečnosti, které se vztahují k volbám na celostátní úrovni, nikoliv pouze k volebnímu kraji, v jehož volebním okrsku je navrhovatel zapsán ve stálém seznamu voličů. Tyto skutečnosti však s ohledem na vymezení soudního přezkumu voleb v § 87 odst. 1 volebního zákona důvodem k vyslovení neplatnosti volby kandidátů být nemohou.

[15] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že otázkou tvrzeného porušení zásady poměrného zastoupení se zabýval též ve věci sp. zn. Vol 202/2021. V této věci s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, upozornil, že je v prvé řadě na informovanějším zákonodárci, aby zhodnotil a implementoval volební systém (bod 52 nálezu). Je totiž jeho volbou, jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jaké budou jednotlivé fáze a stadia apod. (bod 72 nálezu). Pokud vede výklad volebního zákona k jednoznačnému výsledku, pak není

úkolem Nejvyššího správního soudu, aby svým výkladem nahrazoval zákonodárce a místo něj hledal volební systém, který by bylo možné považovat za „poměrnější“. Volební systémy se nedají hodnotit podle výsledků (*nota bene* jediných voleb), nýbrž musí být hodnocena jejich východiska. V případě výsledků voleb existuje velká role „náhody“, např. v podobě počtu odevzdaných hlasů v jednotlivých volebních krajích. Tedy skutečnost, že v těchto volbách zůstal pro přikázání ve druhém skrutiniu pouze jeden mandát, bez dalšího neznamená, že současný volební systém není založen na zásadách poměrného zastoupení (viz usnesení NSS ze dne 5. listopadu 2021, č. j. Vol 202/2021-89, body 49 a 50).

[16] Navíc skutečnost, že do druhého skrutinia byl v těchto volbách převeden jediný mandát, je do značné míry důsledkem toho, že do prvního skrutinia postoupily pouze čtyři kandidující subjekty, z nichž všechny měly takovou podporu, že překonaly nejen celostátní uzavírací klauzule (základní či aditivní), ale překonaly i přirozený práh v jednotlivých volebních krajích, takže každý z kandidujících subjektů získal v každém kraji alespoň jeden mandát. Jinak řečeno, nedošlo k situaci, kterou Ústavní soud ve svém nálezu zejména kritizoval (viz body 129 a 132 nálezu), tedy k situaci, kdy typicky malé strany nepřekročily v malých krajích přirozený práh, nezískaly v nich ani jeden mandát a hlasy pro ně odevzdané bez dalšího propadly (obdobnou kritiku viz i v usnesení NSS ze dne 29. června 2006, č. j. Vol 50/2006-53, č. 945/2006 Sb. NSS). Právě v této možnosti je třeba spatřovat Ústavním soudem kritizované ohrožení poměrnosti volebního systému a znevýhodnění malých stran v důsledku rozdělení republiky na čtrnáct nestejně velkých krajů. V nynějších volbách však z výše uvedených důvodů k takovému jevu nedošlo a i v nejmenších krajích získal každý úspěšně kandidující subjekt alespoň jeden mandát (viz usnesení NSS ze dne 5. listopadu 2021, č. j. Vol 202/2021-89, bod 51).

[17] V neposlední řadě k námitce navrhovatele, že ve Středočeském kraji „zřejmě bez včas vyřízeného voličského průkazu volil přinejmenším prezident Miloš Zeman“, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o ničím nepodloženou spekulaci, kterou navrhovatel nijak blíže neodůvodňuje ani nedokládá.

[18] Volební zákon umožňuje požádat o vydání voličského průkazu ode dne vyhlášení voleb, a to *osobně* u toho, kdo stálý nebo zvláštní seznam vede, do okamžiku uzavření stálého seznamu nebo zvláštního seznamu *nebo podáním* doručeným nejpozději 7 dnů přede dnem voleb tomu, kdo stálý seznam nebo zvláštní seznam vede (§ 6a odst. 2 volebního zákona). Voličský průkaz opravňuje k zápisu do výpisu ze zvláštního seznamu ve dnech voleb do Poslanecké sněmovny v jakémkoli volebním okrsku, popřípadě zvláštním volebním okrsku (§ 6a odst. 3 volebního zákona). To znamená, že na voličský průkaz může volič hlasovat v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky nebo ve zvláštním volebním okrsku v zahraničí. Pokud se volič, kterému byl vydán voličský průkaz, rozhodne hlasovat ve „svém“ volebním okrsku, musí voličský průkaz rovněž odevzdat okrskové volební komisi (viz obdobně § 19 odst. 5 volebního zákona, resp. § 19a odst. 4 volebního zákona). Jinak mu komise hlasování neumožní. Navrhovatel nepoukazuje na žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možné usoudit, že shora citovaná ustanovení volebního zákona nebyla dodržena.

III. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta Jiřího Slavíka zvoleného ve Středočeském kraji ve volbách do Poslanecké sněmovny není důvodný, a proto jej zamítl.

[20] O nákladech řízení soud rozhodl 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 5. listopadu 2021

Tomáš Langášek
předseda senátu