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, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka (soudce zpravodaj), Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **Česká pirátská strana**, politická strana, se sídlem Na Moráni 360/3, Praha 2; a **STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ**, politické hnutí, se sídlem Malostranské náměstí 266/5, Praha 1 **(KOALICE PIRÁTI a STAROSTOVÉ)**, navrhovatelka zastoupena JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem se sídlem Řehenice 10; a účastníků řízení: **I) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4; **II) Ing. Ondřej Babka**,; **III) Karla Maříková**, a **IV) MUDr. Jaroslav Dvořák**, a osob zúčastněných na řízení: **a) Ing. Miloň Slabý**, **b) Mgr. Petra Svedíková Vávrová, MBA**, a **c) Ing. Pavel Jelínek, Ph.D.**, a **d) Politického hnutí ANO 2011,** se sídlem Babická 2329/2, Praha 4, o návrhu na neplatnost volby kandidáta Ing. Ondřeje Babky zvoleného v Jihočeském kraji, Karly Maříkové zvolené v Karlovarském kraji a MUDr. Jaroslava Dvořáka zvoleného ve Zlínském kraji, všichni zvoleni ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 8. a 9. října 2021,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Volební stížnost

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. října 2021 se navrhovatelka domáhala vyslovení neplatnosti volby tří kandidátů (Ing. Ondřeje Babky, Karly Maříkové a MUDr. Jaroslava Dvořáka) a vyhlášení jiných tří kandidátů za řádně zvolené (Ing. Miloně Slabého, Mgr. Petry Svedíkové Vávrové, MBA, a Ing. Pavla Jelínka, Ph.D.) ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které proběhly

8. a 9. října 2021. Současně navrhla dalšími výroky v návaznosti na tyto změny upravit pořadí náhradníků dotčených kandidujících subjektů.

[2] Důvodem pro takový postup má být skutečnost, že Státní volební komise [účastnice řízení I)] a Český statistický úřad nesprávně aplikovaly pravidla zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon"), a to tak, že nesprávně přepočetly odevzdané hlasy na přidělené mandáty.

[3] Navrhovatelka nejdříve shrnula nosné části nálezu Ústavního soudu ze dne 2. února 2021,
sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (dále jen „nález Pl. ÚS 44/17"), kterým Ústavní soud zrušil dříve používanou metodu přepočtu hlasů na mandáty a v návaznosti na který přijal zákonodárce právní úpravu, která je nyní předmětem výkladu. Navrhovatelka uvádí, že použitý způsob přepočtení hlasů popírá požadavky vyplývající z citovaného nálezu. Shrnutí uzavírá konstatováním, že z pohledu ústavního pořádku je podstatné, aby výsledek voleb a přiřazené mandáty co nejvěrněji odpovídaly celostátním výsledkům voleb. Tento požadavek se dle jejího názoru aplikuje i při výkladu zákona.

[4] Podstatou problému je dle navrhovatelky interpretace § 50 odst. 4 volebního zákona. Podle jeho doslovného znění má být, při případném odečítání přebývajících mandátů v jednotlivých krajích, použit počet mandátů přidělených podle § 48 odst. 2 volebního zákona. Český statistický úřad ale vzal za určující počet mandátů po korekci vyplývající z § 48 odst. 3 volebního zákona. Tedy stejný počet, který je použit v § 50 odst. 2 volebního zákona při výpočtu krajského volebního čísla, kde je však použit termín *„počet mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přiděleny"*.

[5] Podle navrhovatelky má být v prvním skrutiniu použit výchozí počet mandátů zjištěný podle § 48 odst. 2 volebního zákona a dále neupravovaný. Přestože § 50 odst. 4 používá spojení *„[b]ylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit podle § 48 odst. 2,"* nejedná se o konečný počet mandátů kraje. V § 48 se ve skutečnosti žádný závazný počet mandátů neurčuje a kraj může mít tento počet nenaplněn nebo naopak překročen ve druhém skrutiniu. Správně vyložený úmysl zákonodárce použít v § 50 odst. 4 volebního zákona jen „zaručený" počet mandátů připadající kraji podle § 48 odst. 2 by vedl k tomu, že zůstane více mandátů pro celostátní vyrovnávání ve druhém skrutiniu, což je obzvláště vhodné kvůli nestejným krajským volebním číslům.

[6] Při výpočtu podle výkladu Českého statistického úřadu došlo ve druhém skrutiniu k přidělení pouze jediného mandátu, což v důsledku nemá požadovaný vyrovnávací efekt. Naopak při využití navrhovatelkou předestřeného způsobu výpočtu (využití počtu mandátů v § 50 odst. 4 vycházejících pouze z § 48 odst. 2) se do druhého skrutinia převádí šest mandátů (resp. sedm kvůli úpravě u počtu hlasů ve Středočeském kraji). Ty jsou pak rozděleny následovně: dva mandáty pro stranu Svoboda a přímá demokracie (SPD), dva pro koalici SPOLU, dva pro koalici PIRÁTI a STAROSTOVÉ, a jeden pro hnutí ANO 2011. Ve výsledku by to znamenalo, že hnutí ANO 2011 ztratí jeden mandát a koalice PIRÁTI a STAROSTOVÉ jeden mandát získá. Navrhovaným způsobem by také došlo ke změně krajů, ve kterých připadnou mandáty straně Svoboda a přímá demokracie (SPD), proto petity v návrhu reflektují i tuto změnu. V situaci, kdy lze uplatnit dva

rozdílné výklady volebního zákona, je nutné upřednostnit takový výklad, který je ústavně konformnější, což je výklad předestřený navrhovatelkou, protože lépe zajišťuje promítnutí celostátních volebních výsledků.

II. Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení

II. a) Vyjádření Státní volební komise

[7] Státní volební komise ve svém vyjádření doručeném soudu dne 26. října 2021 uvádí, že § 48 odst. 2 volebního zákona obsahuje právní základ pro výpočet mandátů připadajících jednotlivým volebním krajům. To ale neznamená, že by nemělo být postupováno i podle § 48 odst. 3 volebního zákona, který je doplňkovým ustanovením pro případ, že by podle odst. 2 nebylo rozděleno všech 200 mandátů. Třetí odstavec by sám o sobě neobstál a je imanentní součástí odstavce druhého. Je tak nutné je brát jako jeden celek, a to i v rámci odkazu v § 50 odst. 4 volebního zákona.

[8] Dle Státní volební komise by výklad navrhovatelky zcela zpochybnil význam § 48 odst. 3 volebního zákona, neboť z něj učiní pouze jakýsi pracovní mezivýpočet pro účely výpočtu krajského volebního čísla podle § 50 odst. 2 volebního zákona. Jeho smyslem je však přidělit zbylé mandáty příslušným volebním krajům.

[9] Výklad navrhovatelky by dále znamenal, že do druhého skrutinia by byly automaticky vyčleňovány i mandáty, které nebyly dle § 48 odst. 2 volebního zákona přiděleny volebním krajům. Pokud by takový postup byl úmyslem zákonodárce, učinil by tak napřímo a výslovně v § 48 odst. 3 volebního zákona nebo pomocí jiných nástrojů. Bez toho by byl tento postup neobvyklým specifikem, který nebyl v legislativním procesu jakkoliv akcentován. V jeho průběhu bylo naopak zdůrazňováno, že volební kraje musí mít co nejvíce jistých mandátů. K tomuto závěru Státní volební komise cituje tehdejšího poslance Vojtěcha Pikala, který při projednávání uvedl: „*toto krajské mandátové číslo* [...], [zvýšené] *o 2,* [...] *dělíme* [počtem] *hlasů pro jednotlivé strany v jednotlivých krajích. Tím získáme pro každou stranu nějaké mandáty, které dostane přímo v tom kraji, a nějaké mandáty nerozdělíme, protože prostě tam budou nějaké zbytky. Tyto nerozdělené mandáty se přesouvají do druhého skrutinia* [...]“.

[10] Textace věty první v § 50 odst. 4 volebního zákona odkazující na § 48 odst. 2 téhož předpisu je projevem legislativní úspornosti a je zřejmé, že tím je myšlen § 48 jako celek. K tomuto závěru Státní volební komise dochází teleologickým výkladem. K otázce ústavně konformního výkladu uvádí, že vyhovění parametrům nastaveným nálezem Pl. ÚS 44/17 je věcí zákonodárce. Při respektování jeho úmyslu je nutné dospět k výše prezentovanému závěru, a proto navrhuje návrh jako nedůvodný zamítnout.

II. b) Vyjádření Karly Maříkové

[11] Nejvyšší správní soud obdržel dne 27. října 2021 vyjádření účastnice řízení III). V něm uvádí, že výklad předložený navrhovatelkou není doslovným výkladem zákona – tím je právě výklad zaujatý Státní volební komisí. Jakkoliv je možné, že zákonodárce chtěl původně koncipovat způsob přepočítávání hlasů jinak, není možné následně účelově

ohýbat výklad předmětných ustanovení volebního zákona. V prvním skrutiniu došlo k rozdělení 199 mandátů mezi jednotlivé volební kraje. Mohlo taktéž dojít k rozdělení všech 200 mandátů a druhé skrutinium by se pak vůbec nekonalo.

[12] Skutečnost, že ve druhém skrutiniu byl přidělen pouze jeden mandát, je podle účastnice řízení výsledkem souhrnu několika specifických faktorů. Jde o vysoký počet propadlých hlasů, nízký počet kandidujících subjektů překonávajících uzavírací klauzuli, a použití Imperialiho kvóty. Závěrem účastnice řízení popisuje postup výpočtu republikového mandátového čísla, rozdělení mandátů do jednotlivých krajů a jejich následné přidělení jednotlivým kandidujícím subjektům. V Karlovarském kraji (v místě kandidatury účastnice řízení) mělo být rozděleno 5 mandátů, k čemuž došlo, a § 50 odst. 4 volebního zákona se vůbec neuplatní.

II. c) Vyjádření MUDr. Jaroslava Dvořáka

[13] Účastník řízení IV) doručil dne 29. října 2021 své vyjádření, které se obsahově shoduje s vyjádřením Karly Maříkové [účastnice řízení III)]. Závěrem svého vyjádření však popisuje situaci rozdělení mandátů ve Zlínském kraji, kde kandidoval a byl zvolen. V tomto volebním kraji mělo být rozděleno 12 mandátů, k čemuž došlo, a stejně jako v Karlovarském kraji se § 50 odst. 4 volebního zákona vůbec neuplatní.

II. d) Vyjádření Ing. Miloně Slabého

[14] Dne 29. října 2021 doručil Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření Ing. Miloň Slabý, ve kterém uvádí, že se s podaným návrhem ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na vlastní návrh (vedený pod sp. zn. Vol 205/2021).

II. e) Vyjádření politického hnutí ANO 2011

[15] Nejvyššímu správnímu soudu doručilo dne 29. října 2021 vyjádření také politické hnutí ANO 2011. Dle jeho názoru je výklad volebního zákona předložený navrhovatelkou v rozporu s výkladovými pravidly. Interpretace navrhovatelky – tedy, že mandáty rozdělené podle § 48 odst. 2 volebního zákona se přikazují v prvním skrutiniu a podle § 48 dost. 3 volebního zákona ve druhém skrutiniu – je v rozporu se systematickým výkladem a stanovenou posloupností přidělování mandátů.

[16] Dále politické hnutí ANO 2011 ve svém vyjádření uvádí několik problémů, které vyvstanou, pokud by byl výklad navrhovatelky soudem přijat. Za prvé dojde k umělé deformaci přidělených mandátů, jelikož mandáty přidělené podle § 48 odst. 3 volebního zákona neprojdou přes první skrutinium a nejsou v něm tedy přiděleny, ačkoliv pro takovou korekci přidělených mandátů, ke které dochází ve druhém skrutiniu, není podle volebních výsledků žádný reálný důvod. Za druhé by došlo k negativnímu ovlivnění váhy hlasu voličů v jednotlivých volebních krajích. Při výkladu zaujatém Státní volební komisí jsou rozdíly mezi počtem hlasů připadajících na jeden mandát ve volebních krajích minimální (maximum 27 719 hlasů na jeden mandát ve volebním kraji Vysočina a minimum 25 834 v Jihočeském kraji). U výkladu navrhovatelky pak dojde k výrazné

disproporci, kdy maximum je 32 576 hlasů na jeden mandát v Karlovarském kraji a 24 987 v Olomouckém kraji. To by narušilo princip rovnosti volebního práva.

[17] Politické hnutí ANO 2011 se ztotožňuje s výkladem zaujatým Státní volební komisí a navrhuje, aby návrh byl jako nedůvodný zamítnut.

II. f) Vyjádření Ing. Ondřeje Babky

[18] Dne 1. listopadu 2021 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření Ing. Ondřeje Babky [účastník řízení II)]. Ten má za to, že byl řádně zvolen. Za podstatné považuje, že i sama navrhovatelka uznává, že výklad zaujatý Státní volební komisí není neústavní, ale pouze argumentuje, že její výklad je ústavně konformnější.

[19] Z hlediska systematického výkladu postupu přidělování mandátů je dle Ing. Ondřeje Babky evidentní, že s navrhovatelkou nelze souhlasit. Ta totiž bezdůvodně vytrhuje § 48 odst. 3 volebního zákona z komplexu pravidel určujících počet mandátů přidělovaných ve volebních krajích. V této souvislosti nelze přehlédnout vztah mezi § 48 odst. 2 a odst. 3 volebního zákona, kdy třetí odstavec obsahuje zvláštní pravidlo pro přidělení mandátů volebním krajům, a nikoliv pravidlo pro rozdělení mandátů ve skrutiniích.

[20] Dále ve svém vyjádření Ing. Ondřej Babka klade otázku aplikovatelnosti nálezu Pl. ÚS 44/17 na projednávanou situaci, neboť byl vydán až po vyhlášení voleb. Také poukazuje na to, že navrhovatelka z uvedeného nálezu cituje pouze vybrané pasáže, přičemž ale ústavní konformitu volebních pravidel je nutné posuzovat v jejich celku. Za významné považuje to, že současná právní úprava vyhovuje principu rovnosti volebního práva.

[21] Závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. a) Splnění procesních podmínek

[22] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal splnění procesních podmínek. Podle § 87 odst. 1 volebního zákona *„podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu* […] *každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.“*

[23] Předně soud konstatuje, že z návrhu je seznatelné, v čem navrhovatelka spatřuje porušení volebního zákona, neplatnost volby kterých kandidátů navrhuje a jakého rozhodnutí se domáhá.

[24] Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatelky, v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006, č. j. Vol 5/2006 - 46 (č. 944/2006 Sb. NSS), bylo dovozeno, že politická strana, politické hnutí anebo koalice jsou podle citovaného ustanovení aktivně

legitimováni k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta vůči všem kandidátům, kteří byli zvoleni v krajích, kde tato strana, hnutí či koalice také kandidovala. Tento výklad je aprobován i novějšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu.

[25] Z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny publikovaných ve sdělení Státní volební komise č. 372/2021 Sb. vyplývá, že navrhovatelka kandidovala společně jako koalice označená „PIRÁTI a STAROSTOVÉ“ ve všech čtrnácti volebních krajích. Navrhovatelka tak je aktivně legitimována k podání návrhu na neplatnost volby výše uvedených kandidátů v Jihočeském, Karlovarském a Zlínském kraji.

[26] Dále se soud zabýval včasností návrhu. Lhůta k podání návrhu je podle § 87 odst. 1, věty poslední, volebního zákona 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. K tomu došlo 12. října 2021 sdělením č. 372/2021 Sb. Návrh byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen 22. října 2021. Byl tak podán včas.

[27] Jelikož byly procesní podmínky splněny, přikročil Nejvyšší správní soud k věcnému posouzení návrhu.

III. b) Relevantní právní úprava

[28] Ustanovení § 48 volebního zákona zní:

Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků a zvláštních volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 43 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly ve všech volebních krajích odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice, a vydělí ho počtem volených poslanců podle § 24. Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslem.

(2) Republikovým mandátovým číslem se dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům.

(3) Nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty, připadnou zbylé mandáty postupně volebním krajům, které vykazují největší zbytek dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.

[29] Relevantní části § 50 volebního zákona zní:

(1) V prvním skrutiniu se rozdělují mandáty v rámci volebních krajů.

(2) Součet platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, se vydělí počtem mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přiděleny, zvětšeným o dvě; číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je krajským volebním číslem.

(3) Celkový počet platných hlasů, který obdržela politická strana, politické hnutí nebo koalice v rámci volebního kraje, se dělí krajským volebním číslem a politické straně, politickému hnutí nebo koalici se přikáže tolik mandátů, kolikrát je krajské volební číslo obsaženo v celkovém počtu platných hlasů, které tato politická strana, politické hnutí nebo koalice získala.

(4) Bylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit podle § 48 odst. 2, odečtou se přebývající mandáty postupně těm politickým stranám, politickým hnutím nebo koalicím, které ve volebním kraji vykázaly nejmenší zbytek dělení. Při stejném zbytku dělení se mandát odečte politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která získala ve volebním kraji menší počet hlasů; je-li i tak počet platných hlasů stejný, rozhodne los.

III. c) Samotné posouzení

[30] Nejvyšší správní soud neshledal volební stížnost důvodnou.

[31] Nová právní úprava voleb upravuje přidělování mandátů jednotlivým kandidujícím subjektům ve dvou skrutiniích. V prvním skrutiniu jsou podle § 50 odst. 1 až 4 volebního zákona mandáty přidělovány uvnitř jednotlivých krajů. Následně ty mandáty, které takto přiděleny nejsou, jsou předmětem druhého – celostátního – skrutinia podle § 51 volebního zákona.

[32] Před přikazováním mandátů jednotlivým kandidujícím subjektům v prvním skrutiniu je nejdříve nutné podle § 48 volebního zákona určit, kolik mandátů z celkových 200 má v rámci prvního skrutinia připadnout každému volebnímu kraji. Tomu odpovídá i název ustanovení § 48 (marginální rubrika) „*Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích*“. Právě v prvním skrutiniu se rozdělují mandáty v rámci volebních krajů (§ 50 odst. 1 volebního zákona). Po výpočtu republikového mandátového čísla podle § 48 odst. 1 volebního zákona se aplikuje primární pravidlo přidělení mandátů volebním krajům obsažené v § 48 odst. 2. Takto se rozdělí maximální možný počet mandátů do jednotlivých volebních krajů.

[33] Není-li takto rozděleno všech 200 mandátů, postupuje se podle doplňkového pravidla obsaženého v § 48 odst. 3 volebního zákona. Jak vyplývá z návětí „*nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty*“ (myšleno postupem podle odst. 2), je nutné toto pravidlo aplikovat vždy, pokud bylo rozděleno podle § 48 odst. 2 méně než 200 mandátů.

[34] Smyslem a účelem § 48 volebního zákona je rozdělit všechny mandáty pro účely prvního skrutinia do jednotlivých krajů, a to podle počtu odevzdaných hlasů. Jinými slovy po aplikaci § 48 volebního zákona jako celku musí být každý z 200 mandátů přikázán některému volebnímu kraji.

[35] Následně jsou mandáty v rámci prvního skrutinia přidělovány ve volebních krajích podle § 50 volebního zákona jednotlivým kandidujícím subjektům, které postoupily podle § 49 volebního zákona do prvního skrutinia (tedy překročily volebním zákonem stanovené procentní hranice celostátního zisku platných hlasů). Jak vyplývá z § 50 odst. 2 volebního zákona, je zde nutné počítat s počtem mandátů přidělených volebnímu kraji

podle § 48 jako celku (a zvětšeným o dva). Prostřednictvím takto zjištěného krajského volebního čísla je následně kandidujícím subjektům přikázán počet mandátů podle § 50 odst. 3 volebního zákona.

[36] V tomto kroku však může být přikázáno více mandátů, než v tomto kraji mohlo být přikázáno podle § 48 volebního zákona. To je důsledkem užití tzv. Imperialiho kvóty (+ 2), která právě díky zvětšení dělitele při výpočtu krajského volebního čísla o dva může v některých situacích přidělit více mandátů, než je ve skutečnosti k dispozici v daném kraji. To by pak ve výsledku mohlo dokonce znamenat, že by bylo v rámci celé republiky přiděleno více než 200 mandátů, což není přípustné.

[37] Aby zákonodárce těmto situacím zabránil, stanovil pravidlo v § 50 odst. 4 volebního zákona. K jeho aplikaci dojde, pokud bylo v důsledku aplikace Imperialiho kvóty ve volebním kraji přiřazeno více mandátů, než mohlo být. Jeho prostřednictvím je kandidujícím subjektům postupně mandát odebírán, dokud nedojde ke srovnání mandátů přikázaných volebnímu kraji se součtem mandátů přikázaných v tomto volebním kraji jednotlivým kandidujícím subjektům.

[38] Výklad výše uvedených ustanovení volebního zákona je podstatou sporu v projednávaném případě. Podle navrhovatelky by počet mandátů, se kterým se porovnává součet získaných mandátů podle § 50 odst. 3 volebního zákona všech kandidujících subjektů, měl odpovídat pouze výsledku podle § 48 odst. 2, a nikoliv podle § 48 odst. 2 i 3 volebního zákona.

[39] S názorem navrhovatelky se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, a to z toho důvodu, že její výklad § 50 volebního zákona je nesprávný, jak bude rozvedeno dále. Není tak dán prostor pro zvažování, který ze dvou možných obdobně rovnocenných výkladů by byl ústavně konformnější (právě tohoto postupu se ovšem navrhovatelka domáhá).

[40] Navrhovatelka se, pokud jde o výklad ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona, dovolává ze standardních výkladových metod pouze jazykového výkladu. Lze jí dát za pravdu v tom, že jazykový výklad jejímu závěru spíše svědčí. Při interpretaci právní normy obsažené v uvedených ustanoveních se však nelze spokojit jen s jejím jazykovým vyjádřením. Jak konstantně judikuje Ústavní soud, neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu. V nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., z nějž tato judikatura vychází, k tomu uvedl: „*Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.*“

[41] V prvé řadě lze poukázat na účel právní normy. Z § 50 odst. 4 volebního zákona nevyplývá, že by jeho smyslem a cílem bylo převést co nejvíce mandátů dříve přidělených volebním krajům do celostátního druhého skrutinia, jak uvádí navrhovatelka. Cílem tohoto postupu je totiž zabránit situaci, která je popsána výše (odst. [36] tohoto usnesení), tedy aby nemohlo být v jednotlivých volebních krajích rozděleno celkově více mandátů, než je volených poslanců. Ta je umožněna aplikací volební formule v podobě volební kvóty namísto dosavadního systému volebního dělitele. Jak správně poznamenává Státní volební komise, pokud by zákonodárce zvolil jinou metodu přidělování mandátů, nebylo

by pravidla pro odčítání přidělených mandátů třeba. Protože ale zákonodárce využil volební kvóty (navíc kvóty Imperialiho), musel zároveň zabránit situaci, ve které by bylo přikázáno více než 200 mandátů. Toto pravidlo tedy muselo být do volebního zákona nezbytně zakomponováno.

[42] Postup, který prosazuje navrhovatelka, také nerespektuje systematiku volebního zákona. Fakticky by totiž znamenal, že by byly podle § 50 odst. 4 kandidujícím subjektům (i volebním krajům jako celkům) odebrány všechny dodatečné mandáty předtím přidělené podle § 48 odst. 3 volebního zákona, nikoli jen nadpočetné mandáty, které volebnímu kraji nikdy přiděleny nebyly, ale v důsledku použití Imperialiho kvóty byly v rámci volebního kraje rozděleny mezi kandidující subjekty, jak soud výše vyložil. Jinak řečeno, zatímco podle výkladu soudu má § 50 odst. 4 zabránit tomu, aby byly na úrovni volebního kraje rozděleny i mandáty, které tomuto kraji nikdy nebyly přiděleny, podle výkladu navrhovatelky mají být podle tohoto ustanovení volebnímu kraji zároveň odebrány mandáty, které mu předtím byly přiděleny podle § 48 odst. 3. Ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona by tak podle výkladu navrhovatelky fakticky znamenalo: pokud byly krajům přiděleny jakékoli mandáty postupem podle § 48 odst. 3, pak je třeba jim všechny tyto mandáty zase odebrat.

[43] Jak však bylo uvedeno, tento výklad popírá systematiku volebního zákona. Jednotlivá ustanovení § 48 až 51 totiž na sebe logicky postupně navazují, neboť představují jednotlivé kroky směřující k přidělení mandátů. Jak bylo rozebráno shora v bodě [32], ustanovení § 48 volebního zákona již podle svého názvu řeší jako první krok určení počtu mandátů, které mají být rozděleny v jednotlivých krajích v rámci prvního skrutinia. Na toto ustanovení navazuje druhý krok v § 49, ve kterém je stanoveno, které politické subjekty postupují do prvního skrutinia. Ustanovení § 50 jako třetí krok řeší, jak mají být v jednotlivých krajích rozděleny mandáty v prvním skrutiniu. Následně ve čtvrtém kroku § 51 rozděluje ve druhém skrutiniu ty mandáty, které se nepovedlo rozdělit v rámci pravidel prvního skrutinia. Výklad zastávaný navrhovatelkou by však vedl k tomu, že by se výpočet v rámci třetího kroku znovu vracel do prvního kroku, tedy že by se mandáty, které měly být pokud možno přiděleny v rámci prvního skrutinia, z tohoto skrutinia odebraly a převedly by se do čtvrtého kroku, tedy do druhého skrutinia.

[44] Při výkladu navrhovatelky by také pravidlo v § 48 odst. 3 volebního zákona pouze ovlivňovalo výpočet krajského volebního čísla podle § 50 odst. 2 volebního zákona, nikoli rozdělení mandátů mezi kraje pro účely prvního skrutinia. Ve volebních krajích, jimž by se měl podle § 48 odst. 3 volebního zákona připočítat mandát, by se totiž o tyto připočítané mandáty pouze zvýšil dělitel při výpočtu krajského volebního čísla. Konkrétně v nynějších volbách by to při výkladu navrhovatelky znamenalo, že v šesti volebních krajích, jimž by se měl podle § 48 odst. 3 volebního zákona připočítat mandát, by se krajské volební číslo zjistilo z podílu součtu platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, a počtu mandátů přidělených tomuto volebnímu kraji **zvětšeného o tři** (tzv. zesílená Imperialiho kvóta), zatímco ve zbývajících osmi volebních krajích by se volební číslo zjistilo z podílu součtu platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, a počtu mandátů přidělených tomuto volebnímu kraji **zvětšeného o dvě** (klasická Imperialiho kvóta).

Smyslem § 48 odst. 3 volebního zákona však má být podle marginální rubriky tohoto ustanovení rozdělení dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje pro účely přidělení mandátů v prvním skrutiniu, nikoli rozdělení republiky na skupinu, v níž se hlasy na mandáty přepočítávají podle jedné volební formule (klasická Imperialiho kvóta), a skupinu, v níž se přepočítávají podle jiné volební formule (zesílená Imperialiho kvóta). Soudu není zřejmý žádný rozumný důvod, proč by se v různých krajích měly použít různé výpočty pro zjištění krajského volebního čísla. To by totiž v důsledku vedlo k tomu, že v jedné skupině krajů by bylo snadnější získat mandát v rámci prvního skrutinia než ve skupině druhé. Ani navrhovatelka netvrdí žádný důvod, proč by se mělo v jednotlivých krajích postupovat rozdílně.

[45] Lze tedy shrnout, že výklad § 50 odst. 4 volebního zákona zastávaný navrhovatelkou by vedl k narušení systematiky volebního zákona, k nutnosti přiřadit zjevnému primárnímu účelu § 50 odst. 4 ještě další účel, a zejména by vedl k nelogicky rozdílným pravidlům pro výpočet krajského volebního čísla pro dvě skupiny krajů. Naopak výklad použitý Státní volební komisí respektuje systematiku volebního zákona i primární účel § 50 odst. 4 volebního zákona a nevede k nelogickým rozdílům při výpočtu krajského volebního čísla. Při srovnání těchto dvou možných výkladů rozhodně nelze považovat výklad zastávaný navrhovatelkou za správný, protože je v rozporu s dalšími výkladovými metodami a vede ke zjevně nerozumným důsledkům.

[46] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že výklad prosazovaný navrhovatelkou, tedy vynechání § 48 odst. 3 volebního zákona pro účely samotného rozdělení mandátů mezi kraje, by vedl k tomu, že by bylo méně mandátů rozdělováno na úrovni krajů v prvním skrutiniu a více by jich bylo rozdělováno ve druhém skrutiniu. Posílení druhého skrutinia by zároveň více naplňovalo požadavky vyjádřené v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 44/17, jenž volal po tom, aby byla posílena právě tato celostátní úroveň přepočítávání hlasů na mandáty v zájmu odstranění možných disproporcí, k nimž v některých volbách v minulosti vedlo rozdělování mandátů výhradně na úrovni jednotlivých, nestejně velkých, krajů. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že nemůže v zájmu většího naplnění ideálu vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu volit výklad, který neodpovídá většině výkladových metod, a navíc by uměle zakládal nerovnosti mezi volebními kraji při výpočtu krajského volebního čísla.

[47] K nutnosti ústavně konformního výkladu, který požaduje navrhovatelka, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani ona sama netvrdí, že by výklad zastávaný Státní volební komisí byl ústavně nekonformní. Vycházela však z toho, že pokud v úvahu přichází dva možné výklady, pak má být dána přednost tomu, který by více odpovídal ústavním požadavkům na volební systém vyjádřeným v nálezu Pl. ÚS 44/17. Jak však bylo rozebráno shora, navrhovatelčin výklad není rovnocennou výkladovou alternativou. Soud tak není v situaci, kdy by mu běžné výkladové metody umožňovaly dva rovnocenné výklady a kdy by musel zvažovat i to, který z nich se více přiblíží ústavnímu ideálu co nejvíce poměrného zastoupení při volbách do Poslanecké sněmovny.

[48] Při naplňování tohoto ústavního požadavku má zákonodárce relativně široké pole působnosti. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/17, je na informovanějším zákonodárci, aby zhodnotil a implementoval volební systém (bod 52). Je totiž jeho volbou, jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jaké budou jednotlivé fáze a stadia

apod. (bod 72). 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“.

[49] Nadto je nutné zdůraznit, že volební systémy se nedají hodnotit podle výsledků, nýbrž musí být hodnocena jejich východiska [nález Pl. ÚS 44/17, část VIII. c)], neboť 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, ani to navrhovatelka netvrdí.

[50] 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 Nejvyššího správního soudu 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.

[51] Co se týče v návrhu zmiňované skutečnosti, že ačkoli vítězná volební strana, tedy koalice SPOLU, získala nejvíce volebních hlasů, konkrétně 1 493 905, bylo jí přiděleno o jeden mandát méně (tj. 71 mandátů) než druhé volební straně v pořadí, tedy hnutí ANO 2011, které za 1 458 140 hlasů dostalo 72 mandátů, to není samo o sobě podle názoru Nejvyššího správního soudu zpochybněním poměrnosti voleb. Jde spíše o tzv. volební paradox, o němž přiléhavě mluví Ústavní soud v bodě 69 nálezu Pl. ÚS 44/17.

[52] Ani pohledem požadavků vyjádřených v nálezu Pl. ÚS 44/17 tedy nelze shledat, že by v těchto konkrétních volbách byla zásada poměrnosti porušena způsobem, který by Nejvyšší správní soud pokládal za protiústavní, přičemž jediným způsobem řešení takové protiústavnosti by bylo předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 48 odst. 3 volebního zákona.

[53] Je na zákonodárci, aby případně prvky volebního systému upravil tak, aby k podobné situaci nedocházelo – každopádně není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby hledal způsoby, jak současný systém učinit co nejvíce proporčním, neboť cesta, která k tomu podle navrhovatelky vede, by znamenala popření § 48 odst. 3 volebního zákona jako součásti postupu pro určování počtu mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních krajích v rámci prvního skrutinia.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že odkaz v § 50 odst. 4 volebního zákona, týkající se mandátů přidělených danému volebnímu kraji, je nutno vykládat jako odkaz na výpočet mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům podle základního pravidla uvedeného v § 48 odst. 2 volebního zákona, případně modifikovaného doplňkovým pravidlem uvedeným v § 48 odst. 3 volebního zákona. Nemohl tak shledat volební stížnost důvodnou, a proto ji zamítl.

[55] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 soudního řádu správního, podle něhož nemá žádný z účastníků v řízení ve věcech volebních právo na náhradu nákladů řízení.

[56] Na výrok III. o nákladech osob zúčastněných na řízení je třeba vztáhnout § 93 odst. 4 s. ř. s. analogicky. Zatímco účastníci řízení obecně mají právo na náhradu nákladů řízení podle výsledku řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů náleží jen výjimečně, pokud jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. je odůvodněno zvýšeným veřejným zájmem na přezkumu zákonnosti ve věcech voleb, případně referenda. V těchto řízeních ustupuje do pozadí ochrana veřejných subjektivních práv, a naopak vystupuje do popředí právě uvedený veřejný zájem. Bylo by proto zcela proti smyslu tohoto ustanovení, aby neměli právo na náhradu nákladů řízení účastníci, kterým obecně náleží, ale toto právo by mohlo náležet osobám zúčastněným na řízení, u nichž je jejich hrazení naopak výjimkou.

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