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 (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **J. R.**, zastoupený JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2, a účastníků řízení: **1) Ing. Petr Pavel, M.A.** a **2) Ing. Tomáš Kulhánek, MBA**, oba zastoupeni JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D., advokátem, sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, a **3) Státní volební komise**, sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky konané ve dnech 13. a 14. ledna 2023 (I. kolo) a 27. a 28. ledna 2023 (II. kolo),

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Volební stížnost a další vyjádření

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 3. února 2023 návrh výše označeného navrhovatele na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky (dále též „volební stížnost“).

[2] Navrhovatel uvádí, že je ve výkonu trestu odnětí svobody. Ačkoli řádně převzal hlasovací lístky a jejich převzetí potvrdil svým podpisem na listině předložené orgány Vězeňské služby České republiky, přesto nebyl ani přes urgence přizván k volbě prezidenta. Podle navrhovatele bylo podobně porušeno volební právo i dalších odsouzených.

[3] Účastníci řízení 1) a 2) ve svém společném vyjádření upozornili, že navrhovatel nepředkládá žádné důkazy na podporu svého tvrzení. Nepřipuštění jednoho voliče k hlasování navíc nemohlo hrubým způsobem ovlivnit výsledek volby.

[4] Účastnice řízení 3) shrnula pravidla pro hlasování osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Zdůraznila, že do zvláštního seznamu voličů nejsou zapisováni automaticky

všichni voliči nacházející se ve věznici, ale pouze ti, kteří projeví vůli nechat se do seznamu zapsat, přičemž z podání navrhovatele není zřejmé, zda takovou vůli projevil.

[5] Nejvyšší správní soud si dále vyžádal vyjádření Magistrátu města Plzně a Věznice Plzeň.

[6] Magistrát města Plzně uvedl, že hlasování do přenosné volební schránky ve Věznici Plzeň proběhlo v obou kolech volby zcela standardně a všichni voliči, kteří měli zájem o volbu a předložili platný doklad totožnosti, mohli svobodně hlasovat. Navrhovatel měl bezesporu možnost podat již v den volby stížnost na průběh hlasování, což neučinil.

[7] Dle vyjádření Věznice Plzeň projevil navrhovatel zájem o účast ve volbě prezidenta republiky a o zapsání do zvláštního seznamu voličů. Hlasování vězněných osob probíhá přímo ve Věznici Plzeň ve spolupráci s okrskovou volební komisí. Vězněné osoby hlasují v místnosti k tomu určené před zástupci příslušné okrskové volební komise do přenosné volební schránky při respektování tajnosti hlasování. Do této místnosti dozorci předvádějí všechny osoby, které v den konání volby projeví zájem o účast. O tom, zda konkrétní osoba splňuje podmínky pro výkon volebního práva, následně rozhoduje okrsková volební komise. Ve dnech konání prvního kola volby prezidenta dozorci opakovaně vyzývali vězněné osoby k účasti ve volbách. Navrhovatel však přes tyto výzvy příležitost hlasovat nevyužil. Ve druhém kole naopak navrhovatel své volební právo vykonal.

[8] Všechna vyjádření k návrhu, která obdržel, zaslal Nejvyšší správní soud navrhovateli na vědomí.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Podle § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), se návrhem na neplatnost volby prezidenta může domáhat ochrany u soudu mimo jiné každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů. Návrh je třeba podat nejpozději 7 dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta Státní volební komisí. Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.

[10] Podle § 90 odst. 5 věty první a druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se za podmínek stanovených zvláštním zákonem (tj. zákonem o volbě prezidenta republiky) může občan domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti volby. V řízení o neplatnosti volby jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, na jimiž podané kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo občan, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, a ten, jehož volba byla napadena.

[11] Navrhovatel je občanem České republiky, který má trvalý pobyt v P., kde je také zapsán ve stálém seznamu voličů (§ 30 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 28 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Je tedy aktivně legitimován k podání návrhu na neplatnost volby prezidenta.

[12] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz například usnesení ze dne 5. listopadu 2021 č. j. Vol 102/2021-38, *Černý*) jsou základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti (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 volbu prezidenta republiky, neboť ustanovení volebních zákonů jsou co do parametrů soudního přezkumu voleb formulována totožně).

[13] Nejvyšší správní soud při přezkumu výsledků voleb vychází z presumpce správnosti závěrů jednotlivých okrskových volebních komisí, nebyl-li v konkrétním případě prokázán opak, přičemž právě ten, kdo namítá volební pochybení, musí předložit důkazy k vyvrácení tohoto předpokladu (nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04, vyhlášený pod č. 140/2005 Sb., *Nádvorník*). Soud však zároveň připouští, že striktní požadavek, aby relevantní důkazy předkládal právě navrhovatel, by mohl být překážkou přístupu k volebnímu soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů. Proto soud přistoupí k přezkumu výsledků hlasování či volební dokumentace na základě zvláště významné indicie, která je způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb (usnesení ze dne 22. října 2014 č. j. Vol 18/2014-46, *Cabrnochová*, či ze dne 19. listopadu 2017 č. j. Vol 58/2017-187, č. 3682/2018 Sb. NSS, *Kupka*).

[14] Projednávaná volební stížnost je postavena pouze na tvrzení, že navrhovatel nemohl ve výkonu trestu odnětí svobody hlasovat. Je pravda, že – jak poukazovali účastníci řízení

1) a 2) – navrhovatel toto tvrzení nepodepřel žádnými důkazy, resp. důkazními návrhy, nicméně si lze jen obtížně představit, jaký důkaz o tom, že mu nebylo umožněno hlasovat, by navrhovatel mohl reálně předložit. Osoby ve výkonu trestu odnětí svobody jsou při výkonu aktivního volebního práva v poměrně obtížném postavení, neboť jsou odkázány na organizační zajištění hlasování ze strany Vězeňské služby České republiky ve spolupráci s příslušnou okrskovou volební komisí (na rozdíl od ostatních voličů, kteří mohou kdykoli v čase hlasování přijít do volební místnosti). Nelze tak *a priori* vyloučit, že by některé z takových osob mohla být možnost hlasování odepřena, přičemž pokud by se o této skutečnosti vůbec okrsková volební komise nedověděla (vězeň by se k ní vůbec nedostal), nemohla by se tato skutečnost nijak promítnout v zápise o průběhu a výsledku hlasování (například záznamem o stížnosti na průběh hlasování).

[15] Za dané situace tak Nejvyššímu správnímu soudu jako zmíněná indicie postačovalo tvrzení navrhovatele, že mu byla odepřena možnost hlasovat, což by mohlo být projevem nějakého systémového deficitu v zajištění přístupu osob v nejrůznějších detencích k hlasování ve volbách. Soud si proto vyžádal volební dokumentaci z okrsku č. 3061 Plzeň, do kterého spadá Věznice Plzeň, v níž navrhovatel vykonává trest odnětí svobody. Soud se pak meritorně zabýval podstatou volební stížnosti, ovšem pouze v té části, která se týká samotného navrhovatele. Tvrzení, že další odsouzení „*ve stejném režimu nebyli připuštěni k volbě prezidenta republiky bez udání důvodu*“, je totiž zcela obecné a neuchopitelné (není zřejmé, kterých osob konkrétně se má týkat, natož aby bylo podloženo alespoň jejich prohlášeními, že jim byla možnost hlasování odepřena).

[16] Výkon trestu odnětí svobody není překážkou ve výkonu aktivního volebního práva ve volbě prezidenta republiky (§ 4 zákona o volbě prezidenta republiky *a contrario*). Vykonává-li volič trest odnětí svobody mimo okrsek, v jehož stálém seznamu je zapsán, zapíše jej příslušný obecní úřad do zvláštního seznamu voličů (§ 32 zákona o volbě prezidenta republiky).

[17] Z předložené volební dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že navrhovatel byl zapsán ve zvláštním seznamu pro první i druhé kolo volby prezidenta republiky. Zatímco v prvním kole navrhovatel nehlasoval (u jeho jména není na rozdíl od jiných osob zapsaných v témže seznamu „fajfka“), ve druhém kole naopak hlasoval (u jeho jména „fajfka“ vyznačena je). Navrhovatel přitom nespecifikoval, ve kterém kole volby mu bylo hlasování údajně odepřeno; s ohledem na skutečnost, že obsahově totožný návrh podal již před konáním druhého kola (tento návrh byl usnesením ze dne 25. ledna 2023 č. j. Vol 9/2023-6 odmítnut pro předčasnost), lze dovozovat, že se tato námitka týká právě prvního kola volby, což koresponduje s obsahem volební dokumentace. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval jen prvním kolem volby.

[18] Kromě již uvedené skutečnosti, že navrhovatel v prvním kole volby nehlasoval, z volební dokumentace (konkrétně ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování) vyplývá, že okrskové volební komisi nebyly podány žádné stížnosti ani oznámení, přičemž žádný z členů okrskové volební komise neodmítl zápis o průběhu a výsledku hlasování podepsat. Avšak, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v případě hlasování ve věznici tato okolnost není tak významná jako v případech, kdy voliči zpochybňují průběh hlasování ve volebních místnostech, v nichž se lze na zápis okrskové volební komise obecně spoléhat (usnesení ze dne 13. února 2013 č. j. Vol 13/2013-19, č. 2834/2013 Sb. NSS, ze dne 28.

listopadu 2006 č. j. Vol 82/2006-51, ze dne 22. června 2010 č. j. Vol 12/2010-24 či již citované usnesení *Cabrnochová*).

[19] Navrhovatel tedy byl pro první kolo volby prezidenta zapsán ve zvláštním seznamu voličů pro věznici Plzeň, avšak následně nehlasoval. Důvod, pro který nehlasoval, se nepodařilo jednoznačně zjistit – navrhovatel v tomto směru nic konkrétního netvrdil, dle vyjádření Vězeňské služby navrhovatel i přes opakované výzvy hlasování odmítl.

[20] Nejvyšší správní soud přitom nepovažoval za nutné to blíže zkoumat. I kdyby se totiž zjistilo pochybení ze strany Věznice Plzeň, nemohl by být výrok soudu jiný než zamítavý. S ohledem na významný rozdíl mezi volebními zisky jednotlivých kandidátů v prvním kole volby by případný hlas navrhovatele nemohl hrát žádnou roli. Neúčast navrhovatele ve volbách, i kdyby byla důsledkem porušení zákona, by tak v žádném případě nemohla ovlivnit výsledek volby prezidenta republiky (viz přiměřeně usnesení ze dne 13. února 2013 č. j. Vol 13/2013-19, č. 2834/2013 Sb. NSS).

[21] Současně v řízení nevyšlo najevo nic, co by naznačovalo systémový deficit v přístupu odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody k hlasování ve volbách. Nejvyššímu správnímu soudu se jeví pravděpodobná verze předestřená Věznicí Plzeň, že navrhovatel nakonec v prvním kole volby hlasovat nechtěl. Podporuje ji skutečnost, že řada jiných vězňů umístěných v téže věznici v prvním kole hlasovala a že sám navrhovatel hlasoval ve druhém kole. Nic tedy nesvědčí o tom, že by bylo osobám vykonávajícím trest odnětí svobody ve Věznici Plzeň nějakým způsobem systematicky bráněno ve výkonu aktivního volebního práva, ani že by se věznice tímto způsobem zaměřovala konkrétně na navrhovatele (kdyby tomu tak bylo, pravděpodobně by jej nenechala hlasovat ani ve druhém kole). Navrhovatel navíc tvrdil skutečně jen velmi obecně, že nebyl připuštěn k hlasování, a na vyjádření Věznice Plzeň nijak nereagoval (obdobně usnesení ze dne 22. června 2010 č. j. Vol 7/2010-1), ačkoli mu k tomu soud poskytl dost času (s ohledem na běh lhůty pro rozhodnutí o volební stížnosti dle § 90 odst. 5 věty třetí s. ř. s.).

III. Závěr a náklady řízení

[22] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby prezidenta republiky zamítl.

[23] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. února 2023

JUDr. Tomáš Langášek,
LL.M.
předseda senátu