

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Lenky Kaniové, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jana Passera a Mgr. Daniely Zemanové ve věci navrhovatele: **Ing. P. Š.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4; **2) Jaroslav Zavadil**, bytem Zborovská 392, Nové Město nad Metují, **3) MUDr. Jiří Koskuba**, bytem Jordánská 758, Praha 9, **4) JUDr. Štěpán Stupčuk**, bytem Jednořadá 451/4, Praha 6, **5) Bc. František Adámek**, bytem Pejevové 3418/2, Praha 4, **6) Karel Schwarzenberg**, bytem Sýkořice 83, Sýkořice, **7) JUDr. Stanislav Polčák**, bytem V Mezohoří 1229/1, Praha 8, **8) PhDr. Daniel Korte**, bytem Šlikova 404/18, Praha 6, **9) MUDr. Gabriela Pecková**, bytem Na rovnosti 2274/12, Praha, **10) Ing. František Laudát**, bytem Staropramenná 722/26, Praha 5, **11) Ing. Markéta Adamová**, bytem Ke Stírce 1844/35, Praha 8, **12) Mgr. Jiří Koubek**, bytem Mirotická 771/4, Praha 4, **13) Miroslava Němcová**, bytem Vysoká 1221/4, Žďár nad Sázavou, **14) doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc.**, bytem Na Švihance 1549/8, Praha 2, **15) Mgr. Jana Černochová**, bytem Lužická 1403/25, Praha 2, **16) Marek Benda**, bytem Vlastislavova 605/20, Praha 4, **17) Mgr. Daniel Herman**, bytem Sezimova 402/11, Praha 4, **18) Ing. Mgr. Milan Šarapatka, Ph.D.**, bytem Podvinný mlýn, 2282/14, Praha 9, **19) Ing. Andrej Babiš**, bytem Františka Zemana 876, Průhonice, **20) prof. JUDr. Helena Válková, CSc.**, bytem Plavecká 400/12, Praha 2, **21) prof. RNDr. Jiří Zlatuška, CSc.**, bytem Osikova 137/33, Brno, **22) Bc. Jiří Holeček**, bytem Lékařská 291/6, Praha 5 - Motol, **23) PhDr. Ing. Matěj Fichtner, MBA**, bytem Na stráži 1517/6, Praha 8, **24) Ing. Jiří Dolejš**, bytem Bubenečská 355/39, Praha 6 a **25) Mgr. Marta Semelová**, bytem Seidlova 471/11, Praha 4, ve věci návrhu na neplatnost volby všech shora uvedených kandidátů zvolených za strany ČSSD, TOP 09, ODS, KDÚ-ČSL, Úsvit přímé demokracie, ANO 2011 a KSČM v hl. městě Praha do Parlamentu České republiky, ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které proběhly 25. a 26. října 2013,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidátů **Jaroslava Zavadila, MUDr. Jiřího Koskuby, JUDr. Štěpána Stupčuka, Bc. Františka Adámka, Karla Schwarzenberga, JUDr. Stanislava Polčáka, Daniela Korteho, MUDr. Gabriely Peckové, Ing. Františka Laudáta, Ing. Markéty Adamové, Mgr. Jiřího Koubka, Miroslavy Němcové, doc. MUDr. Bohuslava Svobody, CSc., Mgr. Jany Černochové, Marka Bendy, Mgr. Daniela Hermana, Ing. Mgr. Milana Šarapatky, Ph.D., Ing. Andreje Babiše, prof. JUDr. Heleny Válkové, CSc., prof. RNDr. Jiřího Zlatušky, CSc., Bc. Jiřího Holečka, PhDr. Ing. Matěje Fichtnera, MBA, Ing. Jiřího Dolejše a Mgr. Marty Semelové** zvolených ve volebním kraji hl. město Praha ve volbách do Poslanecké sněmovny **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Shrnutí navrhovatelových argumentů

[1] Podáním, došlým soudu dne 8. 11. 2013, včetně jeho doplnění se navrhovatel dožaduje vyslovení neplatnosti volby shora uvedených kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 25. a 26. října 2013 (§ 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, dále též „volební zákon“).

[2] Svůj návrh zakládá na těchto argumentech: zvolené kandidáty nelze potvrdit, neboť uvedené volby proběhly v rozporu s článkem 18 Ústavy, dle kterého se volby do Poslanecké sněmovny konají hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.

[3] Navrhovatel má za to, že došlo k porušení přímé volby, neboť neměl možnost rozhodnout o svých preferencích pro obsazení mandátů ve volebním okrsku, ve kterém je zapsán na seznamu voličů. Konkrétně ve volebním okrsku hl. m. Prahy měl možnost zvolit pouze jednu kandidátní listinu, na které mohlo být zapsáno až 36 kandidátů na 24 obsazovaných mandátů, přičemž volič mohl označit tzv. „preferenčními hlasy“ pouze 4 kandidáty a tím přímo označit míru své preference vůči nim. Navrhovatel byl použitým volebním systémem rovněž zbaven možnosti vyslovit své preference pro kandidáty z vícero kandidátních listin.

[4] Použití uvedeného volebního systému vede k tomu, že se volič nevyslovuje k obsazení mandátu primárně, ale sekundárně, což je charakteristické pro nepřímé volební systémy. Primární volbu totiž v uvedeném případě činí někdo jiný nežli volič, činí ji „tvůrce kandidátní listiny“, a volič má v rozhodující míře, možnost tuto volbu pouze potvrdit či nepotvrdit.

[5] V doplnění svého návrhu poukazuje na „nesvobodný charakter“ voleb, který zásadním způsobem narušuje jeho základní práva a svobody. Součástí politických práv stěžovatele je podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Toto právo bylo porušeno. Proběhlé volby nebyly svobodné, neboť se jednalo o volby z donucení. Jediným způsobem, jakým se podle současné právní úpravy může volič vymezit vůči všem ve volbách nabízeným politickým možnostem je jeho volební neúčast, která však současně zbavuje voliče jeho práva volit a tím zakládá nerovnost. Svobodnost voleb dle přesvědčení navrhovatele nejlépe vystihuje právo navržené kandidáty nezvolit, tj. uplatnit tzv. „negativní hlas“. Také negující volič má prostřednictvím „odosobněného a depersonifikovaného“ volebního mechanismu právo dosáhnout projevení své volební skepse svobodnou volbou a to způsobem, který jeho právům a svobodám zaručuje Listina.

[6] S ohledem na zákonnou absenci možnosti „negativního hlasu“ byl navrhovatel zbaven práva projevit svůj nesouhlasný postoj vůči aktuální politické nabídce.

[7] Státní volební komise ve svém vyjádření uvedla, že navrhovatel nenamítá žádné konkrétní porušení volebního zákona, které mohlo ovlivnit výsledek volby jím uváděných kandidátů. Dále konstatovala, že k namítané protiústavnosti ji nepřísluší se vyjadřovat, neboť k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR je oprávněn toliko soud. Ostatní odpůrci se k návrhu nevyjádřili.

II. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Podle § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) za podmínek stanovených zvláštními zákony se může 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.

[9] Tímto zvláštním zákonem je i volební zákon. Podle § 87 odst. 1 tohoto zákona se podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta může domáhat ochrany u soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.

[10] Podle ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, přičemž je zřejmé, že lze napadnout platnost volby jednoho i více kandidátů (argumentum a minus ad maiori), a to vždy podle povahy konkrétní věci. V praxi tak může být napadena volba jediného kandidáta např. z důvodu jeho individuálního excesu ve volebním procesu (např. o sobě uváděl nepravdivé informace) anebo proto, že právě 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.

[11] Navrhovatel žádá o vyslovení neplatnosti volby všech shora uvedených kandidátů zvolených za strany ČSSD, TOP 09, ODS, KDÚ-ČSL, Úsvit přímé demokracie, ANO 2011 a KSČM v hl. městě Praha, ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které proběhly 25. a 26. října 2013. Jeho návrh je přípustný.

[12] Návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v § 87 odst. 1 volebního zákona může být soudem shledán důvodným pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení zákona ve smyslu odst. 5 uvedeného ustanovení 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] Žádné takové námitky nicméně navrhovatel nevznesl. K námitkám, napadajícím protiústavnost volby jím označených kandidátů v důsledku tvrzeného porušení přímého volebního práva, jakož i nemožnosti uplatnit „negativní hlas“, Nejvyšší správní soud uvádí, že je primárně věcí zákonodárce jaký volební systém stanoví – samozřejmě při respektování limitů, plynoucích z ústavní úpravy a z mezinárodních smluv, závazných pro ČR. Volební systém a jeho parametry jsou tedy oblastí, o které v demokratické společnosti rozhoduje parlament.

[14] Pokud navrhovatel zpochybňuje skutečnost, že mohl přidělovat tzv. preferenční hlasy jen v rámci jedné kandidátní listiny a nikoliv napříč kandidujícími stranami, soud uvádí, že ve volbách do Poslanecké sněmovny zvolil zákonodárce variantu tzv. vázané kandidátní listiny, která se odlišuje od varianty volné i přísně vázané kandidátní listiny. Zatímco přísně vázaná kandidátní listina znamená, že volič disponuje jediným hlasem a pořadí kandidátů na hlasovacím lístku

nemůže vůbec ovlivnit; volná kandidátní listina umožňuje voliči tzv. panašovat, tedy sestavovat vlastní kandidátku napříč politickými stranami (blíže viz např. J. Filip: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Masarykova univerzita, Brno, 1992, str. 211). Možnost volné kandidátní listiny použil zákonodárce v případě voleb do zastupitelstev obcí (viz § 34 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Variantu tzv. přísně vázané kandidátní listiny současné české volební právo nezná.

[15] Za podstatnou však soud považuje skutečnost, že všechny tři zmíněné varianty jsou legitimní a právně možné. Úkolem volebního soudu proto nemůže být polemizovat se zákonodárcem v tom směru, jaký z parametrů daného volebního systému by považoval za více či méně vhodný. Soud, který je podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán zákonem, musí danou zákonnou úpravu respektovat a aplikovat ji na dané zjištěné okolnosti. Jediným případem, kdy by tak učinit nemohl, by byla situace, když by dospěl k přesvědčení, že předmětná zákonná úprava je protiústavní. Za této situace by totiž musel přerušit řízení a podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení této protiústavní úpravy. Nic takového však v daném případě neshledal.

[16] Otázka volebního systému má totiž především politický rozměr. Široká míra uvážení Parlamentu pro nastavení jeho konkrétních prvků má pouze ústavně stanovené limity, mezi něž patří principy rovnosti, tajnosti, přímosti a všeobecnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny) a v České republice nadto zásady poměrného zastoupení, předepsané čl. 18 Ústavy pro volby do Poslanecké sněmovny.

[17] Systém voleb do Poslanecké sněmovny je založen na monopolu kandidování politických stran a jejich koalic. To znamená, že nikdo jiný než politické strany a jejich koalice není oprávněn podávat kandidátní listiny. Podle § 26 volebního zákona se volby do Poslanecké sněmovny konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky. Volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem. Tímto předpisem je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kterým bylo s účinností od 1. 1. 2000 zřízeno celkem 14 těchto celků.

[18] Volební zákon však nevyklučuje kandidaturu nezávislých kandidátů, resp. nečlenů kandidující politické strany, avšak vždy jen v rámci kandidátní listiny politické strany [§ 32 odst. 1 písm. c) volebního zákona]. Soud k tomu připomíná základní stavební prvek českého politického systému, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy).

[19] Nebylo by vhodné ani účelné, pokud by se Poslanecká sněmovna skládala z nijak vzájemně nepropojených a skupinově neukotvených politických „solitérů“, kteří by kandidovali bez zapsání na kandidátní listinu určité politické strany nebo hnutí. Zapsání kandidáta na kandidátní listinu politické strany je proto nutným systémovým požadavkem současného volebního systému poměrného zastoupení ve volbách do Poslanecké sněmovny. Přitom je třeba mít na zřeteli, že zákonné podmínky pro založení politické strany jsou poměrně jednoduché a reálně dosažitelné (viz zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích) a pokud by registrace politické strany byla odmítnuta, lze se proti takovému rozhodnutí bránit před nezávislým a nestranným soudem, takže skutečnost, že ve volbách do Poslanecké sněmovny je politickým stranám vyhrazen „monopol“ kandidování, nelze v žádném případě považovat za znemožnění kandidatury pro některé občany a jejich skupiny.

[20] Princip přímé volby zabezpečuje, aby okruh zvolených byl přímo a nezprostředkovaně určen těmi hlasy, které voliči ve volbách pro ně odevzdali. Proto musí být volební proces uzpůsoben tak, aby každý odevzdaný hlas mohl být přičten určitým osobám, nikoli odečten. Samozřejmě si lze – přinejmenším teoreticky – představit i volební systém, kde by voliči mohli udělovat též tzv. negativní hlasy („škrtní kandidátů“). I pro tuto potenciální možnost nicméně platí výše vyslovené ohledně nepřípustnosti vstupu soudu do oblasti politického rozhodování o výběru nejvhodnějšího volebního systému; nemluvě o tom, že tato varianta by musela být velmi dobře zvážena, a to zejména z hlediska toho, zda by se toto škrtní uplatňovalo jen v rámci dané jedné kandidátní listiny, anebo by bylo přípustné negativně hlasovat i ve vztahu ke kandidátům jiných stran. Ve druhém uvedeném případě by totiž vznikl problém z hlediska reprezentativnosti volebního systému a rovnosti volebního práva, jelikož by mohli být „vyškrtnuti“ i takoví kandidáti, kteří by jinak získali významnou voličskou podporu.

[21] Principu přímé volby nebrání, aby volba jednoho kandidáta byla odvolána od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází a lze je chápat jako - sui generis - nabídku voličům. Pokud pak jde o vlastní hlasování voličů, postačí pro přímou volbu, jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo a jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96).

[22] Soud neshledal potenciální protiústavnost takto nastavených zákonných požadavků pro výkon aktivního volebního práva.

III.

Shrnutí a náklady řízení

[23] Primárním předpokladem pro vyslovení neplatnosti volby kandidátů je porušení zákona o volbách do Parlamentu. V projednávané věci však, ve vztahu k platnosti volby namítaných kandidátů, k takovému porušení nedošlo.

[24] S ohledem na skutečnost, že ani jedna z navrhovatelových výtek platnosti volby shora uvedených kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny ve volbách konaných ve dnech 25. a 26. října 2013 není ve smyslu § 87 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu České republiky důvodná, návrh byl podle § 90 s. ř. s. zamítnut.

[25] Ve shodě s § 90 odst. 3 in fine s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání.

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

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu