

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. B.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Mgr. Tomáš Zdechovský**, bytem Mánesova 712/7, Hradec Králové, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta – odpůrce 2) ve volbách do Evropského parlamentu konaných 23. a 24. května 2014,

t a k t o :

- I. Návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce Mgr. Tomáše Zdechovského **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.

Volební stížnost

[1] Navrhovatel byl ve volbách do Evropského parlamentu konaných 23. a 24. května 2014 (dále jen „volby do Evropského parlamentu“) zapsán do seznamu voličů ve volebním okrsku č. 18 v Uherském Hradišti, ve kterém také odvolil. Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 6. června 2014, se domáhá vyslovení neplanosti volby kandidáta Křesťanské a demokratické unie - Československé strany lidové (dále jen „KDU-ČSL“) č. 3 Mgr. Tomáše Zdechovského.

[2] V návrhu uvedl, že využil možnosti dát některým kandidátům přednostní hlas zakroužkováním pořadového čísla kandidáta na hlasovacím lístku. Takto dal přednostní hlas kandidátům KDU-ČSL č. 2 Ing. Michaela Šojdrové a č. 10. Mgr. Petru Hladíkovi. Druhý uvedený kandidát však podle výsledků voleb za tento volební okrsek žádný přednostní hlas neobdržel. Podle navrhovatele tak nebyl jeho hlas pro kandidáta č. 10 započítán.

[3] Je si vědom, že porušení práva jednoho jediného voliče může zdánlivě ovlivnit výsledky voleb jen ve výjimečných případech. Charakter volebního systému a nízká volební účast však dohromady zvyšují váhu každého hlasu. Jako příklad zmínil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konané dne 25. a 26. 10. 2013, kdy rozdíly v preferenčních hlasech hrály významnou roli a výsledky se lišily o desítky či jen jednotlivé hlasy.

[4] K volbám do Evropského parlamentu uvedl, že se součtem přednostních hlasů nesouhlasí i další osoby, u nichž navrhl jejich výslech. Shodně jako navrhovatel měli udělit některým kandidátům KDU-ČSL přednostní hlasy, ovšem dle výsledků voleb tyto kandidáti žádné přednostní hlasy neobdrželi. B. B. ve shodném volebním okrsku jako navrhovatel nesouhlasí s opomenutím přednostního hlasu kandidátu Bc. Šimonu Hellerovi. MUDr. J. S. nesouhlasí ve volebním okrsku č. 7005 v Pardubicích s opomenutím hlasu pro Mgr. Tomáše Zdechovského a MUDr. Víta Ulrycha. P. T. nesouhlasí s nulovým ziskem hlasů pro Mgr. Tomáše Zdechovského a MUDr. Víta Ulrycha ve volebním okrsku č. 15022 v Ostravě-Porubě. K. J. a Ing. R. J. v okrsku č. 16 v Českých Budějovicích nesouhlasí s opomenutím hlasů pro kandidáta MUDr. Víta Ulrycha. J. M. v okrsku č. 1018 v Pardubicích nesouhlasí s nezapočítáním hlasů pro MUDr. Víta Ulrycha. Posledně navrhovatel zmiňuje zkušenost P. P., který ve volebním okrsku č. 1052 v Plzni nesouhlasí s opomenutím přednostního hlasu pro MUDr. Víta Ulrycha. Na základě tvrzeného opakovaného pochybení se navrhovatel domnívá, že se jedná o chybu, která zatěžuje volby nikoliv jen náhodně a v rozměru nikoliv bezvýznamném.

[5] Navrhovatel také nemůže akceptovat předpoklad zákonodárce, že volič se může domáhat nápravy svého špatně započítaného platného hlasování, jen má-li zato, že byla porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Navrhovatel je tak přesvědčen, že § 57 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (dále též „zákon o evropských volbách“) zasahuje do ústavních práv a je tedy důvodné, aby Nejvyšší správní soud věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem, aby konstatoval, že „v odst. 2 ustanovení § 57 zákona č. 62/2003 Sb. se zrušuje část věty zákona tohoto znění“ „způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta“.

[6] S ohledem, že navrhované důkazní prostředky nejsou v dispozici navrhovatele a vzhledem ke skartační lhůtě 30 dnů, navrhovatel požadoval, aby Nejvyšší správní soud zajistil důkazy, či předběžným opatřením zamezil zničení volebních lístků z volebního okrsku č. 18 v Uherském Hradišti.

II.

Stručné shrnutí vyjádření odpůrců

[7] Soud zaslal návrh k vyjádření odpůrcům.

[8] Státní volební komise ve svém vyjádření ze dne 13. června 2014 konstatovala, že není volebním orgánem, který zjišťuje výsledky voleb. Státní volební komise pouze schvaluje zápis o výsledku voleb předaný Českým statistickým úřadem a vyhláší a uveřejní celkové výsledky voleb sdělením ve Sbírce zákonů. Dále se odkázala na zákon o evropských volbách (konkrétně na §§ 41 až 48) a podrobně rozebrala nakládání s volebními lístky. Závěrem upozornila, že zákonnost volby kandidáta může přezkoumat pouze soud, a to tak, že otevře zapečetěnou volební dokumentaci a hlasy přepočítá. V dalším odkázala na judikaturou založený třístupňový test pro přezkoumání volebních stížností.

[9] Mgr. Tomáš Zdechovský ve svém stručném vyjádření označil pochybení volební komise jako marginální a navrhl zamítnutí návrhu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (dále též „volební senát“) se předně zabýval otázkou splnění procesních náležitostí podaného návrhu. V tomto směru zjistil, že návrh byl podán včas (§ 57 odst. 1 zákona o evropských volbách) a že navrhovatel je zapsán do seznamu voličů pro volby

do Evropského parlamentu ve volebním okrsku č. 18 v Uherském Hradišti, čímž má k podání tohoto návrhu aktivní legitimaci (§ 57 odst. 1 cit. zákona). Návrh je také v souladu s požadavky § 90 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[11] Soud poté ve výsledcích voleb do Evropského parlamentu zveřejněných na internetové stránce www.volby.cz ověřil u navrhovatelem uvedeného kandidáta počet preferenčních hlasů. Totéž učinil i u kandidátů, u kterých navrhovatel tvrdil chybně započtené preferenční hlasy na základě zkušenosti dalších voličů (viz odst. [4]). Protože v těchto výsledcích skutečně žádné preferenční hlasy pro uvedené kandidáty v daných okrscích započítány nebyly, soud si pro účely posouzení tvrzení uvedených v návrhu vyžádal od příslušných obecních úřadů veškerou volební dokumentaci vztahující se k volbám do Evropského parlamentu z volebního okrsku č. 18 v Uherském Hradišti, č. 1018 a č. 7005 v Pardubicích, č. 15022 v Ostravě - Porubě, č. 16 v Českých Budějovicích, a č. 1052 v Plzni. To učinil nad rámec požadavku navrhovatele, aby zajistil důkazy, či předběžným opatřením zamezil zničení volebních lístků z volebního okrsku č. 18 v Uherském Hradišti.

[12] Z předložené volební dokumentace volební senát zjistil, že ve volebním okrsku č. 18 v Uherském Hradišti byl vyznačen přednostní hlas pro kandidáta č. 10 Mgr. Petra Hladíka i pro kandidáta č. 13 Bc. Šimona Hellera. Dle volebních výsledků však ani jeden z těchto kandidátů neměl získat žádný preferenční hlas. Shodně byl bez odrazu ve výsledcích voleb vyznačen preferenční hlas ve volebním okrsku č. 1018 v Pardubicích u kandidáta č. 10 Mgr. Petra Hladíka a č. 24 MUDr. Víta Ulrycha. Ve volebním okrsku č. 7005 v Pardubicích pro kandidáta č. 24 MUDr. Víta Ulrycha. Ve volebním okrsku č. 16 v Českých Budějovicích pro kandidáta č. 14 Prof. doc. RNDr. Ivo Budila Ph.D., DSc a č. 24 MUDr. Víta Ulrycha. Ve volebním okrsku č. 15022 v Ostravě - Porubě byl hlasovací lístek s preferenčními hlasy pro kandidáta č. 3 Mgr. Tomáše Zdechovského označen jako neplatný. Vzhledem ke skutečnosti, že volební dokumentace zasláná z volebního okrsku č. 1052 v Plzni byla smíšená s nepoužitými volebními lístky bez jakéhokoliv uspořádání, nebylo možné výsledek voleb v tomto okrsku ověřit.

[13] Při vlastním přezkumu návrhu vycházel volební senát z relevantní právní úpravy. Dle § 57 odst. 2 zákona o evropských volbách může navrhovatel podat návrh na neplatnost volby kandidáta, má-li za to, že byla porušena ustanovení téhož zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Pro přezkum voleb používá soud třístupňový algoritmus. V prvním kroku zjišťuje, zda došlo k porušení předmětného volebního zákona, v druhém kroku analyzuje, zda toto porušení mělo vztah k celkovým výsledkům voleb v napadeném obvodu, a ve třetím závěrečném kroku posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. Vol 6/2004 - 12, č. 354/2004 Sb. NSS). Výše uvedené kroky tohoto algoritmu musí být navíc splněny kumulativně.

[14] S ohledem na výše uvedené se soud nejprve zabýval otázkou protizákonnosti, tj. tvrzeným porušením zákona o evropských volbách. Porušení zákona (konkrétně § 42 odst. 3) volebními komisemi je evidentní, neboť okrskové volební komise (až na volební okrsek č. 15022 v Ostravě - Porubě) nezapočítaly všechny přednostní hlasy (viz bod [13]).

[15] Druhým krokem algoritmu je posouzení vztahu mezi vzniklou nezákonností a výsledkem volby kandidáta č. 3 Mgr. Tomáše Zdechovského. Dle § 37 odst. 1 zákona o evropských volbách lze na hlasovacím lístku zakroužkováním pořadového čísla nejvýše u dvou kandidátů vyznačit, kterému z kandidátů dává volič přednost. K přednostním hlasům se však přihlíží pouze tehdy, jestliže některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto volební stranu (§ 48 odst. 5 cit. zákona).

[16] Z výsledku voleb se podává, že KDU-ČSL ve volbách do Evropského parlamentu získala tři mandáty a celkem 150 792 hlasů; 5% hranice pro započtení preferenčních hlasů tedy činí 7 540 hlasů. Kandidátka č. 2 Ing. Michaela Šojdřová získala v pořadí první mandát, neboť obdržela nejvíce preferenčních hlasů (22 220; 14,73 %). V pořadí druhý zvolený kandidát č. 1 Doc. JUDr. Pavel Svoboda Ph.D., D.E.A, obdržel 21 746 (14,42 %) preferenčních hlasů. V pořadí poslední zvolený kandidát č. 3 Mgr. Tomáš Zdechovský získal celkem 5 063 preferenčních hlasů. Vzhledem k tomu, že tyto hlasy nepřekročily 5% hranici, neměly vliv na pořadí získaného mandátu. Žádný další kandidát 5% hranici pro započtení přednostních hlasů také nepřekročil.

[17] Kandidát č. 10 Mgr. Petr Hladík, jehož zvolení na místo kandidáta č. 3 Mgr. Tomáše Zdechovského namítá navrhovatel, získal celkem 5 021 přednostních hlasů, což činí 3,32 % ze všech hlasů udělených KDU-ČSL. Rozdíl mezi obdrženy preferenčními hlasy a hlasy potřebnými pro přednostní získání mandátu je tedy 2 519 hlasů. Tento rozdíl tak činí přibližně 50 % ze všech získaných preferenčních hlasů. Zjištěná pochybení volebních komisí tak s ohledem na počet získaných preferenčních hlasů kandidáta Mgr. Petra Hladíka nemohla mít vliv na zvolení kandidáta Mgr. Tomáše Zdechovského.

[18] Tomu, že se v případě pochybení při sčítání přednostních hlasů jednalo o nahodilá pochybení, odpovídá i navrhovatelem zasláný popis pochybení volebních komisí v ostatních volebních okrscích (viz odst. [4]). Pro Mgr. Petra Hladíka nebyl započítán přednostní hlas pouze ve volebním okrsku č. 18 v Uherském Hradišti a č. 1018 v Pardubicích. V jiných volebních okrscích u např. ve volebním okrsku č. 7005 v Pardubicích oproti tomu nebyl započítán přednostní hlas pro zvoleného kandidáta č. 3 Mgr. Tomáše Zdechovského.

[19] Nezapočtením preferenčních hlasů u navrhovatelem uvedených kandidátů nepochybně došlo k porušení zákona, a byl tak naplněn první krok algoritmu. Jak však soud výše konstatoval, toto pochybení má kvantitativně ve vztahu k celkovému počtu obdržených preferenčních hlasů a 5% hranici marginální charakter a nemůže mít vliv na celkový výsledek voleb do Evropského parlamentu. Soud nevyhověl pro nadbytečnost důkaznímu návrhu na výslech svědků Ing. B. B., MUDr. J. S., P. T., Mgr. K. J., Ing. R. J., J. M., Ing. P. P., neboť jejich svědecká výpověď by za daného stavu nemohla mít na výsledek objektivního přezkoumání volební dokumentace naprosto žádný vliv. Jednání s ohledem na § 90 odst. 3 s. ř. s. nebylo třeba nařizovat.

[20] Soud se neztotožnil ani s názorem navrhovatele, že znění § 57 odst. 2 zákona o evropských volbách zasahuje do ústavních práv navrhovatele. Ústavní soud se již v minulosti zabýval obdobnou otázkou, když posuzoval § 87 odst. 4 a 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 v kauze Nádvorník (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)]. Toto ustanovení shodně jako § 57 odst. 2 zákona o evropských volbách obsahuje podmínku, dle které se musí jednat o porušení zákona takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Ústavní soud tuto podmínku aproboval a vzhledem k obdobnému znění i smyslu tohoto ustanovení v obou volebních zákonech lze tento závěr Ústavního soudu vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Volební senát tedy neshledal dostatečné důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu.

[21] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal vhodným vyjádřit se ke kvalitě předložené spisové dokumentace a k počtu chyb při sčítání preferenčních hlasů. Dle § 45 odst. 5 zákona o evropských volbách *„okresková volební komise zapečetí stejnopis zápisu o průběhu a výsledku hlasování, odevzdané voličské průkazy, odevzdané hlasovací lístky a úřední obálky, výpis ze seznamu pro volby do Evropského parlamentu, doklad o převzetí výsledku hlasování do dalšího zpracování a případný zápis o kontrole provedené Ministerstvem vnitra nebo krajským úřadem. Okresková volební komise uvedené dokumenty předá spolu s ostatní volební dokumentací do úschovy obecnímu úřadu.“*

[22] Předložená volební dokumentace však v rozporu s citovaným ustanovením zákona vykazovala různý počet a intenzitu pochybení. Od drobných nedostatků majících za následek zhoršenou orientaci při přepočítávání počtu hlasů, až po zásadní chyby, které způsobily její nepřezkoumatelnost. Jak již bylo stručně uvedeno výše, nepřezkoumatelná byla předložená dokumentace volebního okrsku č. 1052 v Plzni. Hlasovací lístky s platnými hlasy byly volně smíchány v igelitovém pytli s neplatnými hlasy, nepoužitými volebními lístky, obálkami, volebními lístky použitými jako vzor a dokonce i s velkým státním znakem České republiky vytištěným na plastové tabuli o rozměrech 40 x 40 cm. Spíše než úřední dokumentaci připomínala nahrnutou hromadu použitého i nepoužitého starého papíru, který zůstal po stěhování a je určen do sběru. Bohužel, nestalo se tak poprvé. V minulosti byl soud v jiné věci dokonce konfrontován i s faktem ztráty volební dokumentace.

[23] Společným pochybením pro všechny volební komise byl dále zvýšený počet chybně započítaných preferenčních hlasů. Ačkoliv nic nenasvědčuje tomu, že by docházelo k úmyslné manipulaci při sčítání hlasů (nezapočítané hlasy byly „rovnoměrně“ rozvrstveny mezi více kandidátů), zjištěný počet selhání lidského faktoru je v kontrastu k nízké volební účasti tristním výsledkem. Z šesti předložených volebních okrsků nečinila početní chybu v případě preferenčních hlasů u kandidátů KDU-ČSL pouze volební komise ve volebním okrsku č. 15022 v Ostravě - Porubě. U většiny volebních okrsků se navíc jednalo o sčítání volebních lístků v řádu desítek (!). Splést se při kontrole 10 hlasovacích lístků v údajích na 4 z nich, je známkou přinejmenším velké nepozornosti.

[24] Svobodné volby jsou základním nástrojem demokratického státního zřízení a je od nich odvozována legitimita moci zákonodárné a následně i moci výkonné. Toto by měly mít na paměti především všechny orgány státní správy při přípravě, průběhu a vyhodnocování voleb. Výkon státní správy na tomto úseku slouží k reálnému naplnění jednoho ze základních politických práv každého občana a je věcí státu, jakým způsobem zorganizuje a v praxi zajistí organizaci voleb a tedy reálné naplnění volebního práva. Nezpochybnitelná je v tomto případě role Státní volební komise, která by měla být schopna řádně připravit a metodicky působit na jednotlivé volební komise, aby k zásadním pochybením nedocházelo (srov. § 8 odst. 2 písm. a/,b/ zákona). Ty nejsou sice stálými orgány s kmenovými zaměstnanci (na rozdíl od Státní volební komise), nicméně každá okrsková komise je volebním orgánem, každý její člen má zákonem stanovené postavení (mimo jiné včetně složení slibu), tomu odpovídající odpovědnost a v neposlední řadě i odměnu (srov. § 18 a § 19 zákona).

[25] Běžný volič má jen minimální či vůbec žádnou možnost kontrolovat dodržování zákonnosti volebního mechanismu. Pochybnosti, které v tomto směru reálně získá ve svém volebním okrsku, však mohou vyvolat širší pocit nedůvěry a oslabovat tak legitimitu celého volebního procesu. Není jistě věcí soudu určovat detailně orgánům státní správy, jak mají být volby uspořádány. Na druhé straně však nelze přijmout stanovisko Státní volební komise odmítající odpovědnost, resp. přenášející kontrolu zákonnosti volby kandidáta na jiné orgány či dokonce na soud.

[26] Je třeba připomenout dosavadní judikaturu na tomto poli. Poukazovali-li navrhovatelé v minulosti na porušení volebních zákonů obdobným způsobem jako v nyní projednávané věci, byla jejich tvrzení zpravidla prokázána, ovšem za cenu kontroly volební dokumentace, zejména vyplnění jednotlivých hlasovacích lístků. Soudní přezkum voleb ovšem není a nemůže být automatismem nastupujícím povinně po každých volbách, zejména jsou-li reálné možnosti reakce na zjištěná pochybení omezené. Závěry soudu by však měly být důležitým indikátorem úrovně činnosti některých volebních orgánů. Vyrovnanost či těsnost volebních výsledků může spolu se zjištěnými chybami přinést v budoucnu případ, kdy porušení volebních zákonů bude mít vliv

na volební výsledek a může být tedy důvodem pro zásah soudu a opakování volebního procesu. To by jistě byl důsledek zcela nežádoucí.

[27] O nákladech řízení bylo rozhodnuto 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu