

Volby do obecních zastupitelstev 2018 – analýza volební judikatury krajských soudů

Municipal Elections 2018 – Analysis of Case Law

Jan Fernecký*, Jan Scheuer**, Josef Šíp***

Abstrakt

*Článek se zabývá analýzou soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v roce 2018 napříč jednotlivými krajskými soudy, přičemž se soustředí na dva významné procesní aspekty návrhů na takový přezkum – účastníky řízení (včetně detailnějšího rozboru osoby navrhovatele, tj. aktivní legitimací k podání návrhu) a posouzením druhů návrhů ze strany krajských soudů, neboť toto posouzení má vliv na následný přezkum, který soud provádí. To vše článek analyzuje na základě kvantitativního sběru dat – všech rozho-
dovaných věcí týkajících se přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v roce 2018.*

Klíčová slova

Soudní přezkum voleb; účastníci řízení; aktivní legitimace; druhy návrhů.

Abstract

Authors of the article analyze complete case law of all regional courts concerning municipal elections 2018. They focus on several areas – the parties of the proceedings, locus standi and type of actions. The article points out different approaches of the regional courts and brings suggestions for unification.

Keywords

Judicial Review of Elections; Parties of the Proceedings; Locus Standi; Type of Actions.

Úvod

Článek se zaměřuje na poslední obecní volby konané ve dnech 5. a 6. 10. 2018, resp. na následný soudní přezkum těchto voleb. Volby jsou jedním z podstatných prvků a předpokladů obecní samosprávy, neboť, jak stanoví i čl. 101 odst. 1 Ústavy, obce jsou spravovány zastupitelstvem. S tím samozřejmě souvisí i potřeba náležité kontroly volebního procesu, kterou je právě soudní přezkum voleb. Je nutné připomenout,

* Mgr. Bc. Jan Fernecký, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudce, Nejvyšší správní soud, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Legal Assistant, Supreme Administrative Court of the Czech Republic, Brno / E-mail: 348229@mail.muni.cz

** Mgr. Jan Scheuer, asistent soudkyně, Krajský soud v Brně / Legal Assistant, Regional Court in Brno / E-mail: 370659@mail.muni.cz

*** Ing. Mgr. Josef Šíp, doktorand, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudkyně, Krajský soud v Brně / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Legal Assistant, Regional Court in Brno / E-mail: 393112@mail.muni.cz

že problematika volebního přezkumu je úzce spojena s realizací aktivního i pasivního volebního práva a je v demokratické společnosti nezbytná k zajištění průběhu voleb jako legitimizačního nástroje aktuální politické reprezentace dané obce. Soudní přezkum proběhnuvších voleb garantuje nezávislou kontrolu nad legitimitou utváření politické reprezentace občanů.

Téma článku jsme zvolili s ohledem na vlastní zkušenosti z pozice asistenta soudce na správním úseku Krajského soudu v Brně, v rámci něhož jsme si všímali různého přístupu k jednotlivým volebním návrhům. Zároveň jsme nezaznamenali, že by se touto oblastí – na rozdíl od volebního přezkumu krajských voleb¹ – někdo v posledních letech² komplexně a metodologicky zabýval. Samotná oblast voleb a volebního přezkumu je podle nás zajímavá a pozornost si jistě zaslouží, a to i s ohledem na zvláštnosti volebního soudnictví. To představuje atypickou oblast správního soudnictví, která se nejvýznamněji odlišuje silným důrazem na rychlost rozhodování, a to stanovením poměrně krátkých lhůt k podání návrhu, resp. pro rozhodnutí soudu,³ vyloučením obligatorního ústního jednání, či zvláštními pravidly pro vyhlásování a formu rozhodnutí.⁴ Všechna tato opatření směřují k tomu, aby rozhodnutí soudu bylo vydáno v co nejkratší možné lhůtě a aby prostor nejistoty ohledně konečných volebních výsledků byl co nejmenší. K těmto odlišnostem lze přidat zejména roztržitost volebního přezkumu obecních voleb způsobenou tím, že proti usnesení krajského soudu nelze podat kasační stížnost.⁵ S výjimkou případné ústavní stížnosti (a role Ústavního soudu) zde proto chybí sjednocující prvek. Přezkum obecních voleb je nadto nárazový – v intervalu 4 let – pro soudce je proto tato agenda v praxi ne zcela zažitá, a tudíž „nezautomatizovaná“, což ve spojení s počtem návrhů a důrazem na rychlost rozhodování může vést k rozdílným postupům jednotlivých soudů (příp. soudců).

Ambicí našeho výzkumu bylo komplexně prostudovat a vzájemně porovnat „volební“ rozhodnutí krajských soudů napříč celou republikou a identifikovat problematické otázky procesního i věcného rázu. K naplnění tohoto cíle v článku představujeme základní souhrnná data za celou Českou republiku i za jednotlivé krajské soudy (případně zvlášť

1 Nejvyšší správní soud, oddělení dokumentace a analýzy. *Vybraná judikatura k volbám do krajských zastupitelstev* [online]. 2012 [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Krajske_volby.docx

2 Dříve snad jen MOLEK, P. a V. ŠIMÍČEK. Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In: MATES, P. (ed.). *Reforma veřejné správy*. ASPI, a. s., 2007, s. 223–246. ISBN 978-80-7357-300-3.

3 Návrh je třeba podat ve lhůtě 10 dnů, soud je povinen rozhodnout do 20 dnů ode dne, kdy návrh došel soudu.

4 Soud rozhoduje vždy usnesením, přičemž to se v plném znění zveřejňuje (vyvěšuje) na úřední desce soudu. Vyvěšením na úřední desce, tj. nikoli až doručením rozhodnutí účastníkům, usnesení také nabývá právní moci.

5 § 104 odst. 1 s. ř. s.

za jednotlivé pobočky krajských soudů). Je to materie vskutku obsáhlá – ke krajským soudům bylo podáno celkem 239 návrhů. Pro zajímavost lze uvést, že všechna usnesení krajských soudů dala dohromady 1 350 stran textu, což by jistě vydalo na nejednu knihu. Nejviditelnějším momentem bylo rozhodování soudů ve věci zrušení voleb ve Strakonících,⁶ kromě toho jsme však narazili na řadu dalších zajímavých procesních i meritorních otázek, z nichž vybrané v předkládaném článku podrobně ukazujeme.

Samotné „gros“ tohoto článku jsme se rozhodli věnovat procesním otázkám spojeným s přezkumem volebního procesu, a to problematice účastenství, zahrnující jednak otázku aktivní legitimace, jednak vymezení dalších účastníků řízení, a dále problematiku posuzování návrhů z hlediska jejich druhů ze strany soudů. Analýzu následného meritorního posuzování volebních výsledků jsme vzhledem k rozsahu této problematiky zpracovali do samostatného článku.

1 Metodologický rámec výzkumu

Cílem našeho výzkumu bylo především analyzovat všechna rozhodnutí vydaná krajskými soudy ve věci (následného) přezkumu voleb do obecních zastupitelstev konaných v roce 2018. Od krajských soudů jsme si za tímto účelem prostřednictvím žádosti o informace vyžádali seznamy všech rozhodnutí o návrzích týkajících se komunálních voleb 2018, které byly podány nejdříve v termínu konání voleb. Většinu těchto rozhodnutí jsme si následně opatřili z webu Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí, která na webu zveřejněna nebyla, jsme si vyžádali přímo od příslušných krajských soudů.

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto článku, celkově bylo podáno 239 návrhů na přezkum předmětných voleb, přičemž bylo vydáno 228 usnesení krajských soudů.⁷ Ta jsme dále rozebírali z hlediska kvantitativních i kvalitativních ukazatelů, zjišťovali jsme tak nejen počet podaných věcí, počet věcí odmítnutých, zamítnutých či počet zrušených věcí (což souvisí se samotnou formulací jednotlivých výroků), povahu navrhovatele (volební strana, občan, kandidát), ostatní účastníky řízení (jejich označování či to, koho daný soud za účastníka řízení považoval), počty ústních jednání, ale také důvody, proč k zamítnutí podaného návrhu došlo, resp. z jakého důvodu soud přistoupil ke zrušení příslušných voleb. Dále jsme se v rámci tohoto zjišťování soustředili na krajskými soudy citovanou

6 Původně usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195, jež bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18; opětovně pak usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, č. j. 52 A 16/2018-310. Ústavní stížnost proti tomuto usnesení byla již odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1767/19. Zde upozorníme na zajímavé a podnětné odlišné stanovisko prof. J. Filipa.

7 Rozdílný počet usnesení je dán jednak spojováním věcí (k čemuž došlo v pěti případech, přičemž spojení nastalo u Krajského soudu v Brně, Praze a Ostravě) a jednak skutečností, že v šesti případech byly návrhy vyřízeny pouhým přípisem (Krajský soud v Brně takto vyřešil 2 případy, Krajský soud v Ostravě 3 a jeho pobočka v Olomouci 1 případ). Pro úplnost uvádíme, že spojené věci byly v rámci naší analýzy vyhodnocovány stejně jako věc, se kterou byly spojeny.

judikaturu, počet stránek vydaných rozhodnutí, účastníky daných řízení včetně jejich označení, charakter poučení ze strany jednotlivých soudů, ale i postup soudů z hlediska věcného přezkumu, včetně případného přepočtu hlasů či nařízení ústního jednání. Všechny tyto ukazatele, kterých celkově bylo 72, se měly zaměřit především na komparativní rovinu ve vztahu k jednotlivým krajským soudům, tj. aby na základě těchto zjištění bylo možné porovnat, v čem se 8 krajských soudů (11 pracovišť, bereme-li v úvahu i jejich pobočky) v přezkumu komunálních voleb konaných ve svém obvodu liší. Dokonce jsme v průběhu analýzy jednotlivých usnesení přikročili k tomu, že se zaměříme též na odlišnosti mezi jednotlivými senáty daného krajského soudu, neboť i v rámci nich dochází k někdy výrazným rozdílům. Dané ukazatele posloužily rovněž k identifikaci problémových otázek v právní úpravě či v zaběhlé praxi soudního přezkumu.

Ze zjišťovaných ukazatelů se dále v tomto článku zabýváme vybranými aspekty, které se váží k procesní stránce přezkumu návrhů týkajících se voleb do obecních zastupitelstev, přičemž zde nerozebírané ukazatele si ponecháváme pro budoucí akademické účely. Následuje proto kapitola pojednávající o účastenství v tomto typu řízení, která je členěna na podkapitulu zabývající se aktivní legitimaací (tj. navrhovatelem) a podkapitulu o ostatních účastnících řízení (volební orgán a volební strany a kandidáti). Další samostatná kapitola rozebírá otázku posuzování návrhů z hlediska jejich druhů ze strany soudů.

2 Účastníci řízení

První z podrobněji rozebíraných otázek související s procesní stránkou řízení o návrhu na přezkum volebního procesu je problematika účastníků řízení. Byť účastníky v řízení o přezkumu voleb vymezuje toliko jediné ustanovení (§ 90 s.ř.s.), ve skutečnosti jde o materii, která není vůbec jednoznačná a vyvolává řadu otazníků, což potvrdil i náš výzkum volební judikatury.

2.1 Aktivní legitimize (navrhovatel)

Při rozboru aktivní legitimize,⁸ resp. osoby navrhovatele, je nutné vyjít z ustanovení § 90 s.ř.s., dle něhož za podmínek stanovených zvláštními zákony může se 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.

Zákon o volbách do obecních zastupitelstev v ustanovení § 60 odst. 1 věty první uvádí, že podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost

⁸ Aktivní legitimize lze vymezit jako právo či oprávnění daného jedince skutečně podat návrh na soudní přezkum voleb, jež povede (za předpokladu splnění dalších procesních podmínek řízení) k povinnosti soudu zabývat se tímto návrhem a meritorně jej posoudit.

volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku,⁹ kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. Pro úplnost je potřeba odkázat na § 28 odst. 1 věty první zákona o volbách do zastupitelstev obcí, na základě něhož stálý seznam voličů vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu.

Zákonem stanovené vymezení aktivní legitimace k podání návrhu na soudní přezkum voleb do určitého obecního zastupitelstva je stanoveno poměrně benevolentně, neboť návrh může podat nejen volební strana registrovaná k volbám do tohoto zastupitelstva, ale každý, kdo je zapsán ve voličském seznamu v daném volebním okrsku. Volební okrsek je přitom pouze základní jednotkou patřící do určitého volebního obvodu, proto se daný jedinec může domáhat volebního přezkumu nejenom ve vztahu k volebnímu okrsku, v jehož seznamu je zapsán, ale také přezkumu ve vztahu k celému volebnímu obvodu, v němž jsou voleny stejné osoby jako v navrhovatelově okrsku.¹⁰ Uvedené lze shrnout tak, že návrh je možné podat ve vztahu k celé obci (u statutárních měst členěných na městské části či obvody také ve vztahu k těmto jednotkám), nikoliv jen ve vztahu k volebnímu okrsku.¹¹

Ve vztahu k volební straně, kterou zákon o volbách do obecních zastupitelstev uvádí, lze opakovat, že tato legislativní zkratka pokrývá širokou paletu možných uskupení kandidujících v daných komunálních volbách – ať již se jedná o politickou stranu, hnutí, sdružení nezávislých kandidátů, sdružení politických stran či hnutí nebo sdružení politických stran/hnutí a nezávislých kandidátů. Nicméně platí, že ochrany se může domáhat pouze

⁹ Zákon o volbách do obecních zastupitelstev v tomto směru správně používá termínu „osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku“, jelikož hlasovat ve volbách do příslušného obecního zastupitelstva nejsou oprávněni pouze občané České republiky, ale také státní příslušníci ostatních států Evropské unie, kteří mají v dané obci hlášen trvalý pobyt.

¹⁰ Srov. též MIKEŠ, P. In: KÜHN, Z. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 767, Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

¹¹ Dané pravidlo nemusí platit ve skutečně všech případech. Rozdíl by nastal u statutárního města, které by nevytvářelo jeden volební obvod, nýbrž volebních obvodů více. V prvním případě by se jedinec zapsaný do voličského seznamu mohl domáhat přezkumu také ve vztahu k výsledkům voleb do celého zastupitelstva takového statutárního města, zatímco ve druhém případě pouze ve vztahu k části volebního zastupitelstva, neboť existovalo více volebních obvodů a volební okrsek tohoto jedince spadl pouze pod jeden tento volební obvod. Daná situace nám však přijde rozporná s prerogativem, aby se jedinec zapsaný v seznamu příslušného volebního okrsku mohl domáhat soudní ochrany ve vztahu k celému volenému zastupitelstvu. V praxi lze poukázat na příklad voleb do Magistrátu hlavního města Prahy. V roce 1998 bylo území hlavního města členěno na 10 volebních obvodů, v roce 2002 pouze na 5 volebních obvodů, v roce 2010 na 7 volebních obvodů, zatímco ve volbách 2006, 2014 a námi zkoumaných 2018 Praha tvořila jako celek pouze jeden volební obvod. Při existenci více volebních obvodů by se soudní přezkum dotýkal pouze ve vztahu k volebnímu obvodu, do něhož spadl volební okrsek, v rámci něhož byl příslušný navrhovatel zapsán do voličského seznamu, zatímco při existenci jednoho volebního obvodu by se bylo možné domáhat přezkumu ve vztahu k celému zastupitelstvu.

volební strana zaregistrována k daným volbám zastupitelstva, nikoliv jakýkoliv politický subjekt, který by však nebyl registrován k účasti v daných volbách.¹²

Lze proto shrnout, že aktivní legitimace svědčí buď osobě s trvalým pobytem v určité obci ve vztahu k volbám zastupitelstva této obce, tj. osobě, které se volby bezprostředně dotýkají,¹³ nebo volební straně kandidující ve volbách do zastupitelstva této obce.

Při rozboru předmětných usnesení krajských soudů jsme se zaměřili především na to, zda daný krajský soud aktivní legitimaci explicitně vůbec zkoumal nebo ji posuzoval toliko implicitně. V případech prvé z možností, tj. posouzení aktivní legitimace příslušného navrhovatele, se zaměřujeme i na zdůvodnění závěru krajského soudu – proč přisvědčil závěru, že daný navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu na soudní přezkum voleb, anebo naopak, na základě jakých skutečností tomuto navrhovateli aktivní legitimace nesvědčí.

Z předchozího odstavce vyplývá trojí možná operacionalizace toho, co příslušný krajský soud v dané věci provedl – „nezabýval se“, „shledal aktivní legitimaci“ a „shledal absenci aktivní legitimace“. Nejčastěji krajské soudy dospěly k závěru, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání daného návrhu na soudní přezkum voleb, zatímco pouze ve 20 případech shledaly absenci takové legitimace. Logickým důsledkem takového závěru pak bylo odmítnutí příslušného návrhu na přezkum voleb, neboť aktivní legitimace je nezbytnou procesní podmínkou řízení, jejíž absence zakládá neodstranitelnou překážku v pokračování řízení. V tomto směru je výjimkou potvrzující pravidlo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2018, č. j. 6 A 173/2018-17, v němž bylo konstatováno, že navrhovatel není veden v seznamu voličů, přesto byl tento návrh zamítnut, namísto jeho odmítnutí.

Určité závěry lze vyslovit také ve vztahu k jednotlivým krajským soudům. Z provedené analýzy příslušných usnesení krajských soudů je patrné, že v tomto směru „nejpochtivějším“ je Krajský soud v Ústí nad Labem (včetně jeho pobočky v Liberci), který uváděl posouzení aktivní legitimace téměř ve všech případech. Stejně tak Krajský soud v Praze, tj. soud příslušný pro přezkum voleb ve Středočeském kraji, se otázkou aktivní legitimace nezabýval pouze ve 2 případech. Na jakési pomyslné protější straně v této otázce stojí Krajský soud Ostrava (včetně jeho pobočky v Olomouci), který se splněním podmínky aktivní legitimace téměř nezabýval, což si je nutné převzít tak, že její shledání vyjádřil implicitně, neboť přistoupil k dalšímu procesnímu postupu u takových věcí. Naopak tam, kde aktivní legitimaci navrhovatele neshledal, tuto skutečnost vyjádřil. V případě Krajského soudu v Brně či Městského soudu v Praze lze najít nejednotnost stran

¹² To znamená, že místní sdružení politické strany „A“ v obci Nová Ves by se nemohlo domáhat soudního přezkumu voleb do zastupitelstva obce Nová Ves, pokud by v Nové Vsi nebylo registrováno k účasti ve volbách.

¹³ Srov. též MIKEŠ, P. In: KÜHN, Z. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 767, Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

vyjádření posouzení aktivní legitimace dokonce na úrovni jednotlivých senátů, neboť některé senáty těchto soudů posouzení aktivní legitimace uváděly ve většině svých usnesení, zatímco jiné senáty se klonily spíše k implicitnímu přístupu a vyjádření se k otázce aktivní legitimace pouze za situace určitých možných pochyb o splnění této procesní podmínky.

Nejednotný přístup krajských soudů nastal také v případě samotného zjišťování, zda určitý navrhovatel – fyzická osoba – je zapsán v seznamu voličů, či nikoliv. Nejčastějším způsobem bylo ověření ze seznamu voličů, což byla součástí volební dokumentace, která byla krajskému soudu zaslána. Nicméně velmi častý je rovněž dotaz na volební orgán, zda daný jedinec je, či není veden ve voličském seznamu. Nelze opomenout ani případy, kdy taková skutečnost vyplynula již ze samotného označení bydliště navrhovatele v podaném návrhu na přezkum daných komunálních voleb či ze sdělení v rámci vyjádření některého z dalších účastníků řízení. Soudu se v tomto směru nabízela též možnost zjištění v registru obyvatel. Danou nejednotnost však pokládáme za nepříliš důležitou, neboť podstatné je především zjištění, zda navrhovatel – fyzická osoba – je veden v příslušném voličském seznamu, či nikoliv. Rozdíl může spočívat v rychlosti takového zjištění, neboť vlastní ověření v registru obyvatel bude rychlejší než čekání na sdělení volebního orgánu reagujícího na výzvu soudu, zda navrhovatel je, či není veden ve voličském seznamu.

Již z výše citovaného zákonného ustanovení § 60 odst. 1 věty první zákona o volbách do obecních zastupitelstev plyne, že aktivní legitimace k podání návrhu se váže k voličovi zapsanému v seznamu voličů anebo k volební straně, tj. nijak nesouvisí s osobou samotného kandidáta v příslušných komunálních volbách. Přesto řada návrhů na soudní přezkum voleb v roce 2018 byla podána kandidáty v daných komunálních volbách. Při tomto posouzení je nutné připomenout, že sám kandidát, aby mohl být platně zvolen, musí mít v termínu konání voleb trvalé bydliště na území obce, do jejíhož zastupitelstva kandiduje (v případě městské části či městského obvodu trvalé bydliště v rámci území této části/obvodu).¹⁴ Návrh na přezkum voleb podaný kandidátem pak bude posouzen tak, že i samotný kandidát je zapsán v seznamu voličů v daném volebním obvodu, tudíž mu svědčí aktivní legitimace dle § 60 odst. 1 věty první zákona o volbách do obecních zastupitelstev. To, že navrhovatel je současně kandidátem v daných volbách, je tak zcela nerozhodné, jelikož aktivní legitimace se odvíjí od zápisu v seznamu voličů a nikoliv od skutečnosti, že se jedná o kandidáta v těchto volbách.

Tento závěr ostatně potvrzuje i námi zkoumaná judikatura krajských soudů ke komunálním volbám 2018. Takto například Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 6. 11. 2018,

¹⁴ Dle § 5 odst. 1 zákona o volbách do obecních zastupitelstev totiž platí, že členem zastupitelstva obce může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b); členem zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy může být zvolen ten volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) a který je v den voleb v tomto městském obvodu nebo městské části přihlášen k pobytu.

č. j. 65 A 6/2018-104, explicitně konstatoval, že „navrhovatel nemá aktivní legitimaci jako kandidát, nicméně jako občan zapsaný v seznamu voličů (...).“ Je to však Krajský soud v Brně, který také odmítl návrh na přezkum voleb v usnesení ze dne 6. 11. 2018, č. j. 67 A 10/2018-31, když konstatoval, že navrhovatel není aktivně legitimován, neboť jako kandidát nemůže takový návrh podat. Konkrétně krajský soud uvedl: „Navrhovatel jako neúspěšný kandidát sdružení politických stran (...) proto nebyl oprávněn podat návrh na neplatnost voleb do Zastupitelstva města Brna a Zastupitelstva městské části Brno-sever z toho titulu, že sám byl jedním z kandidátů a že měl získat mandát. Pokud jde o návrh v části napadající neplatnost voleb do Zastupitelstva městské části Brno-střed, tak navrhovatel především v tomto volebním obvodu nekandidoval, což by ostatně s ohledem na jeho kandidaturu do Zastupitelstva městské části Brno-sever a trvalé bydliště v rámci tohoto volebního obvodu (což plyne z odpůrci zaslané části volební dokumentace) ani nebylo možné.“ Daný závěr je však chybný, neboť, aby kandidát mohl skutečně usilovat o své zvolení, musí být ke dni voleb zapsán ve voličském seznamu ve volebním okrsku obce, do jejíhož zastupitelstva kandiduje, tudíž v tomto případě je nutné jeho návrh posoudit jako návrh občanský, u něhož je stěžejní právě posouzení, zda navrhovatel je, či není zapsán ve voličském seznamu. V tomto citovaném usnesení proto soud neměl návrh odmítnout z důvodu absence aktivní legitimace navrhovatele.

Menšího pochybení se dopustil Krajský soud v Českých Budějovicích, který v usnesení ze dne 31. 10. 2018, č. j. 52 A 11/2018-10, shledal aktivní legitimaci navrhovatelky s konstatováním, že „je podle § 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí aktivně legitimována ke podání návrhu, jestliže kandidovala (...) za (...).“ V daném případě Krajský soud v Českých Budějovicích odvíjel aktivní legitimaci nikoliv od jejího zápisu ve voličském seznamu, nýbrž od skutečnosti, že byla kandidátkou v daných volbách.

Za delší rozbor stojí také otázka podání návrhu na přezkum voleb do obecních zastupitelstev ze strany „právnícké osoby“. Jak totiž uvádí citované zákonné ustanovení, toto oprávnění iniciovat soudní přezkum voleb přísluší volební straně. Volební strana dle volebního zákona se nemusí ztotožňovat s politickou stranou či hnutím, což závisí na tom, zda se daný politický subjekt rozhodl v určité obci kandidovat samostatně či v rámci určité spolupráce. Nehledě na její odlišnost od dalších možných typů právníckých osob, zejména různých spolků. Zároveň platí, že iniciovat soudní přezkum proběhnuvších voleb nemůže každá volební strana, ale pouze ta volební strana, která kandidovala ve volbách, jejichž volbu chce napadat. Za volební stranu jedná výhradně její zmocněnec, jak je stanoveno v § 22 odst. 4 zákona o volbách do obecních zastupitelstev,¹⁵ nikoliv představitel politického subjektu, který danou volební stranu vytvořil.

¹⁵ Dle § 22 odst. 4 zákona o volbách do obecních zastupitelstev volební strana, s výjimkou nezávislého kandidáta, činí úkony ve volebních věcech prostřednictvím svého zmocněnce. Zmocněncem nebo jeho náhradníkem je fyzická osoba, která je takto označena na kandidátní listině; nemůže jím být osoba mladší 18 let, osoba s omezenou svéprávností nebo kandidát. Úkony zmocněnce je volební strana vázána. Svého zmocněnce může volební strana písemně odvolat; zmocnění zaniká okamžikem doručení tohoto odvolání registračnímu úřadu.

V tomto směru je ukázkovým příkladem usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2018, č. j. 21 A 18/2018-17, v němž byl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnut návrh podaný Českou pirátskou stranou ve vztahu k volbám do Zastupitelstva statutárního města Ostrava i do zastupitelstva městského obvodu Slezská Ostrava. Ve vztahu k městskému obvodu Slezská Ostrava byl daný návrh odmítnut právě z důvodu, že Česká pirátská strana v těchto volbách nekandidovala jako volební strana. V případě zastupitelstva Ostravy pak z toho důvodu, že jej nepodal volební zmocněnec pro tyto volby. Shodně postupoval též Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, který v usnesení ze dne 31. 10. 2018, č. j. 58 A 8/2018-29, odmítl návrh podaný za ČSSD, jelikož jej nepodal volební zmocněnec strany, pročež bylo shledáno, že tento návrh byl podán osobou zjevně neoprávněnou.

Za další ukázkový příklad správného postupu lze označit usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2018, č. j. 43 A 133/2018-14, v němž soud shledal absenci aktivní legitimace u politické strany TOP 09, která ve vztahu k příslušným přezkoumávaným volbám do Zastupitelstva města Hostivice kandidovala jako součást sdružení politické strany a nezávislých kandidátů. Navíc byl daný návrh na přezkum voleb podán první místopředsedkyní strany, nikoliv zmocněncem volební strany, kterou TOP 09 tvořila, tudíž i z tohoto důvodu byl shledán nedostatek aktivní legitimace.

Na tomto místě poukážeme ještě na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2018, č. j. 11 A 226/2018-11, v němž byl odmítnut návrh na přezkum voleb podaný politickým hnutím Pro Prahu, jelikož ve vztahu k napadaným volbám do Zastupitelstva městské části Praha 10 toto hnutí nedisponovalo aktivní legitimací, neboť hnutí nekandidovalo samostatně, nýbrž jako součást koalice nazvané „Starostové pro Prahu – Zelená pro desítku“, která byla složena ze zástupců hnutí Pro Prahu a nezávislých kandidátů. Zcela shodný závěr zaujal též Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 18. 10. 2018, č. j. 40 A 24/2018-12, v němž odmítl podaný návrh spolku Spolek přátel Jířkova a Filipova, který byl názvem totožný jako daná volební strana, nicméně návrh podal spolek, nikoliv tato volební strana.

Z výše provedené rekapitulace vybraných usnesení krajských soudů plyne závěr o jejich shodném postupu ve vztahu k posuzování aktivní legitimace právnických osob. S výjimkou jediného případu lze tento závěr učinit také u posuzování aktivní legitimace fyzických osob, kde je *pro futuro* potřeba jasně deklarovat, že podává-li návrh na přezkum voleb kandidát, který musí mít trvalé bydliště v daném volebním obvodu, aby byl vůbec platně zvolen do zastupitelstva dané obce, měl by jeho návrh být posouzen jako návrh občanský. V tomto směru se nedomníváme, že by byla nezbytná změna právní úpravy, aby bylo explicitně stanoveno právo kandidáta podat návrh na soudní přezkum voleb, neboť toto jeho právo dle našeho názoru vyplývá již ze skutečnosti, že se jedná o jednotlivce zapsaného do voličského seznamu (bez této skutečnosti by nemohl v dané obci ani kandidovat).

2.2 Další účastníci řízení

Ustanovení § 90 odst. 2 s. ř. s. vymezuje další účastníky řízení (vyjma navrhovatele) následovně:

1. Pro případ řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování, jsou účastníky „*navrhovatel, příslušný volební orgán, politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát.*“
2. V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou pak účastníky „*navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.*“

Prvý nejasný moment lze identifikovat již z pohledu formálního označování dalších účastníků řízení ze strany soudů. V rámci našeho výzkumu jsme zjistili, že pasivně legitimovaní účastníci jsou označováni buď jako odpůrci, nebo pomocí spojení „za účasti“, příp. kombinací těchto pojmů: ve 112 případech soudy užily označení odpůrce, ve 150 případech pak byli pasivně legitimovaní označeni jen jako účastníci (rozdíl oproti celkovému počtu námi analyzovaných usnesení je dán souběžným používáním obou označení). Praxe v označování účastníků se neodlišuje jen napříč krajskými soudy, ale také v rámci jednotlivých soudů; u některých soudů se odlišuje i označování volebních orgánů a dalších účastníků (stran a kandidátů).

Rozdíly lze shrnout následovně: krajské soudy v Praze a v Českých Budějovicích vždy používají označení odpůrce, zatímco krajské soudy v Ostravě a Hradci Králové jednotně uvádí *za účasti*. V případě krajských soudů v Brně a Plzni a Městského soudu v Praze se liší označení účastníků v rámci soudu a dokonce i v rámci jednotlivých senátů,¹⁶ přičemž v několika případech tyto soudy označují volební orgány jako odpůrce a ostatní jsou označeni jen jako účastníci – neboli *za účasti*.¹⁷

Přestože se jedná do jisté míry o slovíčkaření bez většího významu pro správnost a zákonnost rozhodnutí, tyto rozdíly náležitě ilustrují „jednotu“ volební judikatury ve věcech přezkumu obecních voleb. Pokud jde o otázku, jaké označení je to správné, nelze zřejmě podat jednoznačnou odpověď. Pojem *odpůrce* lépe odpovídá obecnému vymezení účastníků v § 33 odst. 1 s. ř. s., nicméně soudní řád správní současně v § 90 odst. 2 ostatní účastníky za odpůrce výslovně neoznačuje.¹⁸ Jestliže navíc pojem odpůrce evokuje sporný charakter řízení, ten mnohdy v řízení být dán nemusí, neboť někteří účastníci mohou mít stejný zájem jako navrhovatel (a s obsahem návrhu se naopak ztotožnit); volební orgán pak nemusí mít na výsledku řízení zájem vůbec žádný. Z těchto

¹⁶ K tomu porovnej např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 3 A 215/2018, a ze dne 1. 11. 2018, sp. zn. 3 A 216/2018.

¹⁷ Např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 64 A 13/2018-51.

¹⁸ Ani judikatura volebního senátu Nejvyššího správního soudu není v označování účastníků jednotná; srov. např. usnesení ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018-105, a ze dne 7. 11. 2018, č. j. Vol 77/2018-21.

důvodů se přikláníme k tomu, že účastníci řízení ve věcech volebních by neměli být označováni jako odpůrci, ale za použití jednoduchého spojení „za účasti“. Tento způsob označování účastníků „volebních“ řízení označuje za správný i komentářová literatura, byť uznává, že praxe se ustálila spíše na používání pojmu odpůrce.¹⁹ Minimálně by však mělo být žádoucí, aby bylo označování účastníků sjednoceno.

2.2.1 Volební orgán

Nyní již k samotným účastníkům řízení. Prvým je příslušný volební orgán, tedy orgán veřejné moci odpovědný za řádný průběh voleb a hlasování. Přestože zákon o volbách do obecních zastupitelstev vymezuje hned několik volebních orgánů, soudní řád správní blíže neurčuje, který z nich je příslušným volebním orgánem ve smyslu § 90 odst. 2 s. ř. s. Z komentářové literatury lze usuzovat na panující shodu, že tímto orgánem je pověřený obecní úřad; v Praze pak Magistrát hlavního města Prahy a ve statutárních městech magistráty.²⁰ Toto vymezení však není zcela úplné. Autoři „beckovského“ komentáře zde odkazují na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 57 Ca 148/2006, nicméně pro pořádek je nutné doplnit, že namísto pověřeného obecního úřadu je v obcích, kde jsou na obecním úřadu zřízeny alespoň dva odbory, příslušným volebním orgánem tento obecní úřad.²¹ Jinak řečeno to znamená, že ve větších obcích (s obecními úřady s alespoň dvěma odbory) je účastníkem řízení přímo obecní úřad obce, jejichž voleb se dané řízení týká; v malých obcích je příslušným orgánem obecní úřad jiné (větší) obce.

V rámci našeho výzkumu jsme ověřili, že určení volebního orgánu správním soudům převážně potíže nečiní. S výjimkou dvou případů byl v duchu shora uvedeného za účastníka²² vždy považován obecní (městský) úřad, potažmo magistrát (či úřad městské části). Pokud jde o ony odlišné případy, Krajský soud v Ostravě v jedné věci v záhlaví rozhodnutí²³ jako účastníka řízení uvedl Státní volební komisi; toto označení však bylo zjevně jen formální (vycházelo z označení účastníka v podaném návrhu, jenž byl soudem odmítnut jako podaný osobou zjevně neoprávněnou) a soud se Státní volební komisí jako s účastníkem fakticky nejednal. Druhý případ byl rozhodován Krajským soudem v Českých Budějovicích, který za účastníky vedle navrhovatele označil Městský úřad Trhové Sviny, ale současně také okrskovou volební komisi, jež se měla dopustit pochybení při sčítání

¹⁹ KOCOUREK, T. In: KÜHN, Z. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 180, Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

²⁰ K tomu BLAŽEK a kol., 2016, op. cit.; nebo POTĚŠIL, ŠIMÍČEK a kol., 2014, op. cit., s. 840.

²¹ Jak ostatně vyplývá i přímo z právní věty citovaného usnesení Krajského soudu v Plzni. Převzato z: Nejvyšší správní soud, oddělen dokumentace a analýzy. *Vybraná judikatura k volbám do krajských zastupitelstev* [online]. 2012 [cit. 20. 8. 2019]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Krajske_volby.docx

²² Označen jako odpůrce nebo „za účasti“, k tomu viz shora.

²³ Usnesení ze dne 9. 10. 2018, č. j. 24 A 5/2018-3.

hlasů.²⁴ Tento případ byl oproti tomu „ostravskému“ poněkud odlišný, protože soud návrh bez dalšího neodmítl, ale věcně se jím zabýval, přičemž jako s účastníkem fakticky jednal pouze s městským úřadem.²⁵ Označení okrskové volební komise tak zjevně bylo nesprávné (tím spíše, pokud soud za účastníky naopak nepřibral volební strany či kandidáty). Lze se domnívat, že i zde soud vycházel z označení volební komise navrhovatelem, nicméně okruh účastníků je dán zákonem²⁶ a není ponechán na vůli navrhovatele – to, kdo je účastníkem, určuje soud.

V souvislosti s určením volebního orgánu jsme identifikovali ještě jeden moment, jenž si zaslouží bližší komentář, a to je určení volebního orgánu u územně členěných statutárních měst. Konkrétně máme na mysli případy napadení voleb do zastupitelstva městské části (obvodu), resp. současného napadení voleb do městské části (obvodu) a do zastupitelstva celého statutárního města. Tuto otázku zmiňujeme proto, že pozitivní právo ani komentářová literatura (viz shora) neposkytuje jednoznačnou odpověď na to, zda je volebním orgánem úřad městské části, magistrát, nebo oba úřady zároveň, a správní soudy při určení příslušného volebního orgánu také nepostupovaly zcela jednotně. Nejde přitom o problematiku nijak okrajovou: z celkového počtu 239 návrhů byly volby do městské části (obvodu) napadeny ve 42 případech a společně s volbami do statutárního města pak v dalších 5 případech (tj. celkem přibližně 20 % všech návrhů).

Zákon o volbách do obecních zastupitelstev sice s případy územně členěných statutárních měst počítá v rámci vymezení volebních orgánů v návaznosti na rozlišení pověřených obecních úřadů, obecních úřadů se dvěma odbory a obecních úřadů „obyčejných“,²⁷ to však vzhledem k zvláštní povaze městských částí (nejde o samostatné obce) ještě jednoznačné vodítko pro určení volebního orgánu (účastníka řízení) neposkytuje. Tím spíše, pokud zákon – vedle pražských městských částí – rozlišuje také postavení úřadů městských částí (obvodů) v Brně, Ostravě a Plzni a v ostatních územně členěných statutárních městech. Přesto se judikatura správních soudů zásadně shoduje, že u voleb do zastupitelstva městské části je za účastníka nutné vždy považovat úřad dané městské části – tak tomu bylo ve 40 ze 42 námi zkoumaných rozhodnutí. Ve zbývajících dvou

²⁴ Usnesení ze dne 31. 10. 2018, č. j. 52 A 11/2018-10.

²⁵ Okrsková volební komise ostatně svou povahou a ad hoc zaměřením nebyla myšlena volebním orgánem pro účely řízení před soudem; k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 768/06, bod 46.

²⁶ Obdobně (ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí) srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-57 (č. 534/2005 Sb.NSS).

²⁷ Viz § 6 písm. e)–g) zákona o volbách do obecních zastupitelstev, která na roveň pověřených obecních úřadů staví Magistrát hlavního města Prahy, ve městech Brně, Ostravě a Plzni magistráty těchto měst; na roveň obecního úřadu s alespoň 2 odbory staví v hlavním městě Praze úřad městské části, v němž rada městské části zřídila alespoň 2 odbory, ve městech Brně, Ostravě a Plzni úřad městské části (obvodu) a na roveň obecního úřadu úřad městské části nebo městského obvodu jiného územně členěného statutárního města.

řízení byl za volební orgán označen magistrát statutárního města.²⁸ V případě souběžného napadení voleb do městské části i celého statutárního města jednaly soudy²⁹ jako s účastníkem vždy jak s úřadem dané městské části (resp. úřady více městských částí) ohledně voleb do zastupitelstva městské části, tak s magistrátem ohledně voleb do zastupitelstva celého statutárního města, a to aniž by věci vylučovaly k samostatnému projednání.³⁰

Za pozitivní lze považovat, že praxe je ustálená a jednotná, napříč jednotlivými krajskými soudy, byť bohužel ne zcela důsledně. Toto řešení je po našem soudu jednak praktické (volební orgán odpovídá danému druhu a významu zastupitelstva), jednak zřejmě odpovídá i shora naznačenému rozlišení postavení magistrátů a úřadů městských částí v § 6 písm. e) a f) zákona o volbách do obecních zastupitelstev. Je však otázkou, jestli obecné uplatňování této praxe (tj. i v případě tzv. ostatních územně členěných statutárních měst, jako je Ústí nad Labem či Pardubice) odpovídá postulátu, judikovanému v citovaném usnesení Krajského soudu v Plzni,³¹ neboť úřady městských částí v těchto statutárních městech jsou postaveny pouze na roveň malého obecního úřadu ve smyslu § 6 písm. g) zákona o volbách do obecních zastupitelstev, a tudíž patrně (vycházíme-li z doslovného znění zákona) nemají srovnatelné postavení jako úřady městských částí v Brně, Ostravě a Plzni, nemluvě o hlavním městě Praze; neměly by tak být brány jako volební orgány – účastníci řízení.

2.2.2 Volební strany a kandidáti

Volební strany a kandidáti jsou subjekty dotčené návrhem. Soudní řád správní vymezuje jejich účastenství pro účely všech druhů voleb, proto § 90 odst. 2 věta první působí komplikovaněji, neboť vyjmenovává jednotlivé varianty kandidujících subjektů. V případě voleb do zastupitelstev obcí však můžeme hovořit jen o volebních stranách, což je pojem, který s ohledem na § 20 odst. 1 zákona o volbách do obecních zastupitelstev postihuje všechny eventuality (politická strana, sdružení politických stran, sdružení nezávislých kandidátů či nezávislý kandidát), přičemž platí: co kandidátka, to volební strana. Na kandidátce volební strany pak může figurovat jeden či více kandidátů.

V této souvislosti je nutné upozornit na shora nastíněné odlišení účastenství v řízení o neplatnosti voleb a hlasování na straně jedné (účastníkem je volební strana, na jejíž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena) a neplatnosti volby

²⁸ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2018, č. j. 54 A 132/2018-4 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 65 A 8/2018.

²⁹ Šlo o Krajský soud v Brně a Krajský soud v Ostravě.

³⁰ Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2018, č. j. 63 A 4/2018-101, či usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2018, č. j. 21 A 14/2018-17.

³¹ Podle tohoto usnesení je příslušným volebním orgánem pověřený obecní úřad, resp. obecní úřad s alespoň dvěma odbory.

kandidáta na straně druhé (účastníkem je konkrétní napadený kandidát), zavedené novelou č. 303/2011 Sb.³² Komentářová literatura i soudní judikatura se shodují, že vymezení pasivně legitimovaných účastníků v případě řízení o neplatnosti voleb a hlasování nebylo formulováno šťastně, s čímž lze jistě souhlasit. Přestože lze kvitovat snahu o racionalizaci – omezení účastníků jen na volební strany (před účinností uvedené novely svědčila pasivní legitimace všem kandidátům, často desítkám osob), soudní řád správně nevhodně spojuje pasivní legitimaci volební strany s napadením volby kandidáta uvedeného na její kandidátní listině. V případě návrhu na neplatnost voleb či hlasování však není napadena volba jednotlivého kandidáta, ale zákonnost voleb (hlasování) jako celku.³³ Řízení se tak nedotýká pouze strany, resp. kandidáta případně zmíněného v návrhu, ale i ostatních stran (a kandidátů).³⁴

Toto zamyšlení je však spíše jen teoretické, neboť, jak vyplývá z našich zjištění, krajské soudy v praxi účastenství volebních stran v tomto typu řízení napadením volby konkrétního kandidáta nepodmiňují. Z jejich rozhodnutí totiž převážně nelze dovodit, že by v případě návrhu na neplatnost voleb či hlasování jednotlivě zkoumaly, volba jakého kandidáta byla tímto návrhem napadena. Soudy zjevně vycházejí z racionálního výkladu zákona a toho, že návrh na neplatnost voleb či hlasování ve svém důsledku napadá zvolení všech kandidátů.³⁵ To potvrzuje i skutečnost, že v případě podání společného návrhu na neplatnost voleb či hlasování a současně na neplatnost volby kandidáta – takových věcí bylo celkem 35 – napadení volby konkrétního kandidáta v zásadě nijak neomezuje okruh účastenství volebních stran. Jinými slovy, za účastníky jsou nezávisle na sobě považovány jak volební strany (neplatnost voleb či hlasování), tak konkrétní kandidáti (neplatnost volby kandidáta). Ani tento přístup však není zcela jednotný, neboť můžeme nalézt případy, v nichž byly za účastníky označeny jen volební strany, přestože byla napadena i volba konkrétního kandidáta (celkem 11x).³⁶ Ve dvou případech pak dokonce byly za účastníky považovány jen volební strany v situaci, kdy jako typ řízení byla označena pouze neplatnost volby kandidáta (kandidátů).³⁷ Lze se pouze domnívat, že uvedené souvisí s posouzením povahy (druhu) návrhu krajským soudem, který si samozřejmě může posoudit návrh

32 Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

33 BLAŽEK a kol., 2016, op. cit.; viz také nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 19.

34 Také se samozřejmě může stát, že navrhovatel nezmíní (nenapadne) volbu konkrétního kandidáta, a potom by čistě formálně neměla být účastníkem řízení žádná volební strana.

35 Výjimku zde představují Krajské soudy v Plzni a v Ústí nad Labem, které v případě souběhu návrhů považují za účastníka napadeného kandidáta a volební stranu, na jejíž kandidátní listině byl daný kandidát uveden (viz dále).

36 Např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2018, sp. zn. 65 A 4/2018, nebo usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2018, č. j. 14 A 216/2018-33.

37 Viz např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. 67 A 4/2018.

nezávisle na tom, jak je označen.³⁸ V opačném případě by totiž šlo o porušení zákona, potažmo práv kandidátů, jejichž volba byla napadena. Takové porušení zřejmě představuje usnesení, v němž Krajský soud v Českých Budějovicích označil návrh jako návrh na neplatnost hlasování a jednal pouze s volebními stranami, přestože materiálně byla napadána volba dvou kandidátů (jejich trvalé bydliště).³⁹

Samo účastenství v řízení o neplatnosti volby kandidáta přitom není oproti řízení ve věcech voleb a hlasování nijak problematické – zákon za pasivně legitimovaného považuje pouze zvoleného kandidáta, jehož volba byla napadena. Na rozdíl od ostatních typů řízení ve věci voleb je účastníkem jen přímo zvolený kandidát, nikoli volební strana. Napadený kandidát bude z povahy věci nejlépe hájit svá práva a patrně proto zde zákonodárce nepřistoupil k modelu zvolenému v případě návrhu na neplatnost voleb a hlasování, tj. že práva kandidátů reprezentuje volební strana, na jejíž kandidátní listině byli uvedeni.

Pokud jde o onu reprezentaci (čímž se vracíme k problematice účastenství v řízení o neplatnosti voleb či hlasování), je zajímavé, jak se k tomuto modelu a k dopadům novely č. 303/2011 Sb. (kriticky) vyjádřil Nejvyšší správní soud, jenž omezení účastenství na samotné strany poněkud relativizoval – jednotliví kandidáti by se měli o probíhající řízení minimálně dozvědět, v pochybnostech je podle Nejvyššího správního soudu dokonce třeba přímé účastenství jednotlivým zvoleným kandidátům umožnit.⁴⁰ Přestože byl Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení poměrně velkorysý co do samostatného účastenství jednotlivých kandidátů, v našem výzkumu jsme neidentifikovali jediný případ, kdy by správní soud v případě návrhů na neplatnost voleb či hlasování informoval konkrétní kandidáty, či je dokonce vzal jako účastníky řízení. Správní soudy tak zjevně závěry Nejvyššího správního soudu nerefletovaly a plně využívaly procesního komfortu jednat toliko s volebními stranami (prostřednictvím volebních zmocněnců). A nutno podotknout, že tímto postupem soudy nepochybily. V návaznosti na jedno z námi zkoumaných rozhodnutí⁴¹ se totiž touto problematikou v nálezu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, zabýval Ústavní soud, který konstatoval, že z ústavního hlediska (čl. 38 odst. 2 Listiny) je akceptovatelné, pokud nejsou účastníky řízení jednotliví kandidáti, ale volební strany, na jejichž kandidátních listinách kandidovali. Volební strany totiž mohou dostatečně hájit zájmy svých kandidátů.⁴²

38 Posouzení návrhu (a tím i okruh účastníků) se dokonce může vyvíjet i v průběhu řízení, jak o tom vypovídá např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19, kdy soud ze začátku jednal pouze s volební stranou, načež však návrh vyhodnotil jako neplatnost volby kandidáta a přibral konkrétního kandidáta.

39 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 11. 2018, č. j. 52 A 13/2018-48.

40 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014-110.

41 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 11. 2018, č. j. 40 A 27/2018-159.

42 V podrobnostech viz bod 25. citovaného nálezu.

V souvislosti s účastenstvím volebních stran v řízení o neplatnosti voleb či hlasování pak Ústavní soud v tomto nálezu dospěl ještě k jednomu důležitému závěru. Tím se dostáváme k poslední a zřejmě nejproblematictější otázce, kterou jsme v souvislosti s pasivní legitimací volebních stran identifikovali. Jedná se o odlišný přístup k tomu, jestli jsou pasivně legitimovány pouze strany zvolené do zastupitelstva, nebo všechny kandidující strany. V rámci zkoumání jednotlivých rozhodnutí krajských soudů lze totiž nalézt různé přístupy. Soudy nejčastěji za účastníky řízení považovaly všechny zvolené strany (strany, na jejichž kandidátní listině byl uveden alespoň jeden zvolený kandidát),⁴³ v mnohem menší míře, nikoliv však v míře zanedbatelné, byly za účastníky označeny všechny kandidující strany, to znamená i strany, které ve volbách neuspěly.⁴⁴ Vedle této základní disparity se navíc vyskytly i zvláštní případy, v nichž soudy nedodržely ani jeden z naznačených přístupů, kdy za účastníky řízení považovaly nikoli všechny zvolené volební strany (pouze 3 ze 4),⁴⁵ nebo naopak kromě úspěšných stran za účastníka vzaly stranu, která se do zastupitelstva nedostala, přestože další, jež také úspěšná nebyla, za účastníka nepovažovaly.⁴⁶ Samostatným problémem je pak také praxe Krajského soudu v Ústí nad Labem (vč. pobočky v Liberci) a senátu 30 Krajského soudu v Plzni, jež v souladu s doslovným zněním zákona považují za účastníka volební stranu, na jejíž kandidátní listině byl daný kandidát uveden, bez ohledu na to, že do zastupitelstva byly zvoleny i jiné volební strany; resp. jen tu volební stranu, jejíž zvolení bylo v návrhu napadeno.⁴⁷ Takový přístup ovšem může mít i absurdní důsledky v situaci, kdy navrhovatel sice napadne neplatnost celých voleb (hlasování), nepředloží však tvrzení proti konkrétním volebním stranám, resp. kandidátům. Soudy pak nutně za účastníka považují pouze příslušný volební orgán a zájmy kandidátů a stran nereprezentuje nikdo.⁴⁸

Popsaných rozdílností si v předmětném nálezu sp. zn. III. ÚS 35/19 povšiml i Ústavní soud, který zde poukázal na starší judikaturu, vztahující se k obecním volbám v roce 2014,⁴⁹ přičemž jím identifikované odlišnosti – přístupy krajských soudů (všechny kandidující strany \times všechny zvolené \times strany výslovně v návrhu napadené) se přesně shodují s našimi zjištěními. Ačkoliv se nejednalo o podstatu věci (tou byla otázka koncentrace důkazních návrhů ve volebních věcech), Ústavní soud se k této otázce blíže vyjádřil a poskytl sjednocující výklad. Podle Ústavního soudu má být účastníkem řízení

43 Zejména Krajský soud v Ostravě, Českých Budějovicích, Brně či Hradci Králové – pobočka v Pardubicích.

44 Převažovalo zejména u Krajského soudu v Hradci Králové, ale zjistili jsme také např. dva případy u Krajského soudu v Brně.

45 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. 65 A 10/2018.

46 Usnesení téhož soudu ze dne 2. 11. 2018, sp. zn. 67 A 5/2018.

47 Např. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 11. 2018, č. j. 30 A 241/2018-51, nebo Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 11. 2018, č. j. 40 A 27/2018-159.

48 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2018, č. j. 40 A 35/2018-16.

49 Viz bod 20. nálezu.

o návrhu na neplatnost voleb či hlasování do zastupitelstva obce každá volební strana, „*zejména kandidátní listiny byl zvolen alespoň jeden kandidát (...) I přes poněkud nepřesné znění § 90 odst. 2 s. ř. s. je dále účastníkem řízení o návrhu na neplatnost voleb či hlasování ve volbách do zastupitelstev obcí jen ten nezávislý kandidát, tvořil-li sám volební stranu, který byl zvolen.*“⁵⁰ Jinými slovy řečeno, je nutné za účastníky řízení považovat všechny zvolené (úspěšné) volební strany, byť tvořené jediným kandidátem.

Ústavní soud se přiklonil k výkladu, podle kterého je návrhem na neplatnost voleb či hlasování napadena volba všech úspěšných kandidátů, neboť, vyhoví-li soud návrhu, nedojde ke zvolení žádného kandidáta. Tuto argumentaci považujeme za správnou, vycházející z odborné literatury (viz shora) a odpovídající také nejčastější praxi krajských soudů. Ústavní soud se sice výslovně nevyjádřil k přístupu, podle kterého jsou účastníky řízení všechny kandidující strany, nicméně proti tomu výslovně hovoří § 90 odst. 2 s. ř. s., jenž omezuje účastenství volebních stran jen na ty, na jejichž kandidátní listině byl uveden napadený kandidát. Případné vady ve volebním procesu se jistě mohou týkat i nezvolených stran, nicméně okruh účastenství nelze v rozporu s § 90 odst. 2 rozšiřovat i na strany, jejichž kandidáti nebyli zvoleni. Případné zrušení voleb či hlasování se totiž jejich postavení přímo nedotkne. Ostatní strany se tedy mohou účastnit soudního přezkumu jen z pozice navrhovatelů.

3 Druhy návrhů ve věcech přezkumu voleb do obecních zastupitelstev

Jak bylo vymezeno výše, v rámci této části se zaměřujeme pouze na návrhy, které lze podat v rámci tzv. následné ochrany volebního procesu. Ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. s. upravuje tři takové typy návrhů – návrh na neplatnost voleb, návrh na neplatnost hlasování a návrh na neplatnost volby kandidáta. Dle právní úpravy⁵¹ mohou navrhovatelé návrhy podat, pokud mají za to, že v průběhu volebního procesu došlo k hrubému ovlivnění výsledku – v závislosti na typu návrhu buď výsledku voleb, výsledku hlasování, nebo výsledku volby kandidáta či kandidátů.⁵²

3.1 Podané návrhy v roce 2018

Ačkoliv to z právní úpravy explicitně nevyplývá, lze dle nás konstatovat, že stěžejní rozdíl mezi druhy návrhů spočívá v intenzitě důsledků rozhodnutí soudu. V případě úspěšného návrhu na neplatnost volby kandidáta totiž soud zcela konkrétním způsobem koriguje vyhlášené volební výsledky tak, aby odpovídaly jím zjištěné vůli voličů – soudním

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 26.

⁵¹ § 60 odst. 2 až 4 zákona o volbách do obecních zastupitelstev.

⁵² Na tomto místě je vhodné upozornit na to, že návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta se může vyskytovat v zásadě ve dvou podobách. Buď je navrhovatelem napadena volba *zcela konkrétního* kandidáta, potažmo kandidátů, ale rovněž může být napadena volba *blíže neurčených* kandidátů v konkrétní obci. Více se k této skutečnosti vyslovujeme v závěru článku.

zásahem v takovém případě volební proces zároveň končí. Naopak v případě úspěšného návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování volební proces po pravomocném rozsudku soudu pokračuje, resp. je nutné ho v určitém rozsahu opakovat. V těchto případech je z nějakého důvodu nemožné vůli voličů zjistit (a výsledky „pouze“ korigovat), popřípadě je zjistitelná, nicméně o její spolehlivosti existují závažné pochybnosti. Rozdíl mezi těmito druhy návrhů spočívá pouze v tom, zda postačí zopakovat samotné hlasování, popřípadě je nutné opakovat celý volební proces (zejména včetně fáze svobodného utváření vůle voličů na základě volební kampaně).

Právní úprava jednotlivých druhů návrhů není nijak konkrétní, tudíž ani výrazně nápomocná při volbě správného druhu návrhu. Navrhovatelům tato volba v praxi může činit obtíže znásobené i tím, že navrhovatelé často jsou osoby bez právního vzdělání. Mezi druhy návrhů je ovšem „propustnost“ a správní soud má poměrně širokou volnost pro přehodnocení druhu návrhu podle skutečného obsahu podání navrhovatele – tento postup je odůvodněn zejména zásadou efektivity volebního přezkumu.⁵³ My jsme v rámci analýzy návrhů vycházeli z toho, jakým způsobem k návrhu přistoupil soud, resp. jakým způsobem označil příslušné řízení.⁵⁴

Z výše uvedených důvodů nejsou v praxi vzácné případy, kdy navrhovatel návrh označí zcela nesprávně, resp. v rozporu s jeho obsahem/účelem, popřípadě v rámci jednoho podání uplatňuje kombinaci několika návrhů⁵⁵ – z naší analýzy vyplynulo, že k tomu došlo v roce 2018 ve více než 30 % případů,⁵⁶ ve zbytku se jednalo o návrhy „jednoduché“.⁵⁷

Nejčastějším druhem návrhu, který byl v roce 2018 uplatněn (at' již samostatně nebo v kombinaci) byl návrh na neplatnost voleb. O něco méně časté byly návrhy požadující vyslovení neplatnosti hlasování a nejméně zastoupené byly návrhy na vyslovení

53 Tento postup judikatura správních soudů připoouští. Srov. např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, č. j. 52 Ca 71/2006-38, publ. č. 1055/2007; a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2012, č. j. Vol 4/2012-39. Soudy tento postup pravidelně využívají viz např. bod 13 usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 5 A 219/2018-42, popř. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2018, č. j. 43 A 119/2018-53, atd.

54 Celkový počet všech druhů a kombinací návrhů (229 věcí) neodpovídá celkovému nápadu (239 věcí), jelikož v některých případech odmítnutí návrhu nebylo možné jeho povahu z obsahu odůvodnění soudu vyvodit (4 případy), popřípadě byla věc vyřízena pouze neformálně přípisem (6 případů).

55 Narazili jsme i na případ zcela obecného označení („návrh podle zákona č. 491/2000 Sb.“), který byl až na výzvu soudu konkretizován o petit, viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2018, č. j. 6 A 165/2018-26.

56 Nejčastější kombinací byl návrh „na neplatnost voleb a neplatnost hlasování“ (33 návrhů; 14 % všech návrhů), dále návrh „na neplatnost voleb a volby kandidáta“ (16 případů; 7 % všech návrhů) a kombinace všech tří druhů návrhů (12 případů; 5 % všech návrhů). Nejméně často se vyskytovala kombinace návrhu „na neplatnost hlasování a volby kandidáta“ (11 případů; 5 % všech případů).

57 Z „jednoduchých“ návrhů byl nejčastěji podán návrh na neplatnost voleb (63 případů; 28 % všech případů), dále návrh na neplatnost volby kandidáta (50 případů; 22 % všech případů) a návrh na neplatnost hlasování (44 případů; 19 % všech případů).

neplatnosti volby kandidáta.⁵⁸ Zajímavostí je, že úspěšnost jednotlivých typů návrhů byla přesně opačná, jelikož nejčastěji bylo vyhověno návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta (v 10 případech)⁵⁹, další v pořadí byla neplatnost hlasování (ve 2 případech)⁶⁰ a na posledním místě se nacházelo rozhodnutí o neplatnosti voleb (v 1 případě).⁶¹

3.2 Posuzování návrhů v roce 2018 ze strany správních soudů

Předchozí fáze volebního procesu (zejména fáze registrační) v zásadě nemohou být v rámci následné ochrany volebního procesu znovu otevřeny. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé občas argumentují námitkami příslušejícími do předchozích fází (zejména do fáze registrační), nelze vyloučit, že soud překvalifikuje návrh dle jeho obsahu výlučně jako návrh na ochranu ve věcech registrace ve smyslu § 89 s. ř. s., a jako takový ho odmítne.⁶²

Dále upozorňujeme na to, že jsme identifikovali několik odlišných přístupů soudů, pokud dospějí k závěru, že povaha návrhu neodpovídá jeho označení/petitu. Jeden přístup lze demonstrovat na příkladu Krajského soudu v Hradci Králové⁶³, který správně vyhodnotil návrh dle jeho materiální povahy jako návrh na neplatnost volby kandidáta, nicméně přesto samostatným výrokem rozhodl i o „formální“ podobě návrhu (na neplatnost hlasování), který zamítl. Lze ovšem poukázat na příklad opačného procesního postupu, který zvolil Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci,⁶⁴ který po vyhodnocení materiální povahy návrhu rozhodoval výrokem pouze o jeho „skutečné“ podobě, přestože se navrhovatel výslovně formulovaným petitem domáhal něčeho jiného.

My se přikláníme spíše k druhému ze zvolených procesních postupů, který považujeme za vhodnější a odpovídající zásadě posuzování podání podle jejich skutečného obsahu.⁶⁵ První postup totiž může naznačovat tomu, že soud návrh nehodnotí dle jeho povahy, ale v podstatě vytváří návrh nový a odlišný, což by nebylo z hlediska dispoziční zásady přípustné. Shledá-li soud, že se obsahově jedná o odlišný druh návrhu, a to i přes

58 Návrh na neplatnost voleb byl podán v 40 % případů, návrh na neplatnost hlasování v 32 % případů a návrh na neplatnost volby kandidáta v 28 % případů.

59 Přehled úspěšných návrhů na neplatnost volby kandidáta je uveden na: <https://volby.cz/pls/kv2018/kvs?xjazyk=CZ>

60 Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 51 A 9/2018-176, a usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 11. 2018, č. j. 52 A 7/2018-87.

61 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, č. j. 52 A 16/2018-310, resp. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2019, případ *Strakonice*, sp. zn. IV. ÚS 1767/19.

62 Srov. postup v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2018, č. j. 15 A 48/2018-7. V tomto případě byl návrh odmítnut z důvodu zjevné neoprávněnosti navrhovatele, obecně by takový návrh bylo možné odmítnout také s ohledem na zmeškání lhůty pro jeho podání.

63 Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19.

64 Srov. zejména bod 28 usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 16/2018-134.

65 § 41 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.

navrhovatelem jasně odlišně formulovaný petit, není dle nás žádného důvodu, aby rozhodoval i o jeho čistě formální podobě. To ovšem za předpokladu, že vyhodnocení materiální povahy návrhu náležitě odůvodní v usnesení.

Za zmínění stojí i další varianta procesního postupu, kterou lze demonstrovat na rozhodnutí Krajského soudu v Brně,⁶⁶ spočívající v tom, že ve vztahu k části návrhu⁶⁷ soud konstatoval jeho *neprojednatelnost* s odůvodněním, že „*navrhovatelka nepředložila žádné konkrétní tvrzení či námitky, které by její návrh na vyslovení neplatnosti hlasování podpořily. Z obsahu jejího návrhu ani nelze dovodit jakoukoliv souvislost mezi částí petitu jejího návrhu, jímž se výslovně domáhala vyslovení ‚neplatnosti hlasování‘, a samotným odůvodněním podaného návrhu*“. S tímto odůvodněním předmětnou část návrhu samostatným výrokem odmítl. Obdobně tento soud postupoval i v jiném případě.⁶⁸

Dle našeho názoru by i u těchto věcí bylo možné přistoupit k rozhodnutí pouze o „materiální“ podobě návrhů. Shledaná neprojednatelnost části návrhu totiž podle nás odpovídá tomu, že došlo k jeho nesprávnému formálnímu označení, popř. nesprávné formulaci petitu. Zdůrazněme, že prezentované příklady jsou zejména důsledkem jisté neobratnosti při formulování a kombinaci druhů návrhů ze strany navrhovatelů. Ta má dle nás pravděpodobně svůj původ v kusé a obecné, veřejnosti ne zcela srozumitelné právní úpravě jednotlivých druhů návrhů.

Ani samotné správné vyhodnocení materiální povahy návrhu není zcela triviální záležitostí. Narazili jsme na případy, kdy navrhovatel požadoval i vyslovení neplatnosti volby kandidátů, nicméně žádného konkrétního kandidáta, jehož volbu napadl, neoznačil. Soudy návrhy s poukazem na tuto skutečnost vyhodnotily jako návrh na neplatnost hlasování, případně neplatnost voleb,⁶⁹ a to i přestože navrhovatel tvrdil vady spočívající v chybném počítání/posuzování hlasů, které by měly vést maximálně k vyslovení neplatnosti volby kandidáta.⁷⁰ Sama okolnost, že účastník neoznačil v návrhu konkrétního kandidáta, by dle našeho názoru k překvalifikování návrhu vést neměla, ostatně již výše jsme uvedli, že návrh může zpochybňovat volbu neurčitých kandidátů.⁷¹ Podstatné je dle nás vyhodnocení v návrhu obsažených námitek – pokud zpochybňují proces sčítání či posuzování hlasů, mělo by se „materiálně“ jednat o návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů. Pro ilustraci lze poukázat na jiný přístup soudu rozhodujícího o návrhu, který obsahoval námitky pouze ve prospěch nezvoleného kandidáta (aniž by označil

⁶⁶ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 63 A 8/2018-35.

⁶⁷ Návrh byl uplatněn jako kombinovaný – neplatnost volby kandidátů a neplatnost hlasování.

⁶⁸ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2018, č. j. 63 A 4/2018-101. V tomto případě navrhovatelka požadovala vyslovení neplatnosti volby kandidátů ve všech městských částech města Brna.

⁶⁹ Viz bod 15 usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 2018, č. j. 52 A 10/2018-21, popř. bod 5 usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2018, č. j. 65 A 5/2018-29.

⁷⁰ Srov. bod 13 usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 5 A 219/2018-42.

⁷¹ K tomu srov. bod 57 nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. IV. ÚS 4241/18.

konkrétního kandidáta, jehož volba byla napadena) – soud takový návrh vyhodnotil „materiálně“ jako napadení volby posledního zvoleného kandidáta.⁷²

Na další netypičnost jsme narazili u dvou úspěšných návrhů na vyslovení neplatnosti volby kandidáta, o kterých rozhodoval Městský soud v Praze.⁷³ V obou případech soud dospěl ke stejnému závěru a výrokem vyslovil neplatnost volby stejného konkrétního kandidáta, který ve vyhlášených výsledcích figuroval jako tzv. náhradník. Pozdější rozhodnutí soudu ovšem předchází rozhodnutí nijak nereflektovalo a dle našeho názoru v části vyslovující neplatnost volby kandidáta již nebylo materiálně vykonatelné. Po prvním rozhodnutí měl pravděpodobně soud druhý návrh částečně odmítnout, jelikož mu předchozím rozhodnutím bylo fakticky vyhověno.⁷⁴ Pro úplnost musíme zmínit, že oba návrhy byly v části obdobné, ovšem byly podány různými navrhovateli a o každém z nich rozhodoval jiný specializovaný senát soudu, což byl dle našeho názoru pravděpodobně důvod, proč k nastalé situaci došlo.

Je zřejmé, že odlišnost spočívající v osobě navrhovatele postrádá z hlediska totožnosti návrhů ve věci voleb jakýkoliv význam. Aby bylo riziko výše popsaného dvojího rozhodování minimalizováno, bylo by dle nás vhodné totožnost návrhů důsledně vyhodnocovat a následně je v totožných částech spojovat ke společnému projednání.⁷⁵ Totožnost návrhu bude spočívat jednak ve shodě v povaze návrhu,⁷⁶ ale ne vždy musí být v takovém případě spojení ke společnému projednání z různých důvodů vhodné. Pokud by se však návrhy shodovaly rovněž v rovině uplatněných námitek, bylo by dle nás spojení věcí ke společnému projednání zpravidla na místě. Ostatně lze poukázat zcela konkrétně na přístup Krajského soudu v Praze, který ke společnému projednání spojil 4 návrhy,⁷⁷ které rovněž napadly několika specializovaným senátům soudu, právě z důvodu jejich „takřka“ identické povahy. Dále by těmito situacím bylo možné předcházet například zřízením jednoho volebního senátu.⁷⁸

⁷² Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 11/2018-15.

⁷³ Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2018, č. j. 11 A 224/2018-48, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2018, č. j. 14 A 216/2018-33.

⁷⁴ Tento postup bychom vyvodili z § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož v podstatě odpadl předmět řízení.

⁷⁵ Podle § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.

⁷⁶ Návrh na vyslovení neplatnosti voleb či hlasování v téže obci, návrh na vyslovení neplatnosti volby konkrétně určeného stejného kandidáta, popřípadě návrh na vyslovení neplatnosti volby konkrétně neurčených kandidátů ve stejné obci.

⁷⁷ Zejm. bod 5 a 6 usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2018, č. j. 54 A 118/2018-50.

⁷⁸ Např. dle obdobného vzoru jako tomu je u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Viz bod 11 rozvrhu práce Krajského soudu v Českých Budějovicích ve znění od 1. 10. 2018. Dostupné z: <https://www.justice.cz/web/krajsky-soud-v-ceskych-budejovicich/47>

Z hlediska procesního jsme identifikovali určité odlišnosti v případech, kdy soud přistoupil k rozhodnutí o kombinovaném návrhu. Zejména Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodoval o každém návrhu zvlášť samostatným výrokem,⁷⁹ přičemž jiný soud (v tomto případě se jednalo dokonce o „stejný“ soud – Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci) rozhodoval v obdobných případech o všech návrzích souhrnně jediným výrokem.⁸⁰ Narazili jsme rovněž na případy, kdy soud vyloučil každý formálně odlišný návrh k samostatnému projednání, ačkoliv dle našeho názoru byla jejich podstata totožná.⁸¹ Výše uvedené příklady závisí víceméně na úvaze soudu, nicméně naše zjištění svědčí minimálně o tom, že zákonné vymezení druhů návrhů způsobuje i v této rovině různorodost přístupu. Nadto případ, kdy soud každý z návrhů vyloučil k samostatnému projednání, svědčí o tom, že ne vždy v praxi dochází k důslednému vyhodnocování materiální povahy návrhu.

Závěr

V rámci našeho článku jsme se zabývali přezkumem voleb do obecních zastupitelstev konaných v roce 2018 ze strany krajských soudů. Postup jednotlivých krajských soudů (a také v případě některých soudů jejich poboček či dokonce jednotlivých soudních senátů) se liší a v rámci celorepublikového vzorku 239 návrhů lze vysledovat značné rozdíly v jejich postupu.

Přesto jsme však v analyzovaném vzorku našli jen několik zásadních pochybení, kterých se krajské soudy dopustily. Ve vztahu k aktivní legitimaci lze připomenout odmítnutí návrhu podaného kandidátem, přičemž tento závěr nebyl posouzen jako návrh občanský. V případě ostatních účastníků řízení pak připomínáme např. nesprávné označení okrskové volební komise jako volebního orgánu a zejména chybné účastenství volebních stran v situaci napadení volby dvou kandidátů, kteří za účastníky vzati nebyli (shodou okolností byly oba případy rozhodovány Krajským soudem v Českých Budějovicích).

Kromě poukazu na rozdíly či pochybení krajských soudů bychom však rádi nastínili náš názor ohledně některých diskutovaných aspektů, které se s řízením ve věci návrhu na soudní přezkum voleb dle § 90 s. ř. s. ve spojení s příslušným prováděcím zákonem o volbách do obecních zastupitelstev pojí.

Ve vztahu k aktivní legitimaci lze do budoucna doporučit vždy ověřovat daného navrhovatele, zda byl zapsán v příslušném seznamu voličů, a pokud ano, tak jeho návrh na přezkum voleb připustit, zatímco v případě negativní odpovědi ohledně zápisu

⁷⁹ Viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 10. 2018, č. j. 40 A 15/2018-23, nebo usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2018, č. j. 40 A 32/2018-60, a další.

⁸⁰ Viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, ze dne 9. 11. 2018, č. j. 64 A 13/2018-186.

⁸¹ Srov. bod 28 usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 10. 2018, č. j. 40 A 14/2018-65, a bod 32 usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 10. 2018, č. j. 40 A 16/2018-77.

takového navrhovatele ve voličském seznamu daný návrh odmítnout. Tento jednoduchý závěr platí i pro případ návrhu, který bude výslovně označen jako návrh kandidátský. U návrhů podaných právníckými osobami pak postačí kontrola toho, zda daný subjekt byl registrován jako volební strana. Pokud nikoliv, pak rovněž není oprávněn k podání takového návrhu. Abychom nezapomněli, důležitá je rovněž osoba, která takový návrh podává za danou volební stranu. Z judikatury přitom vyplývá jasný závěr, že se musí jednat o volebního zmocněnce volební strany, osobou oprávněnou tak není ani předseda daného politického subjektu, není-li současně též volebním zmocněncem volební strany, kterou tento politický subjekt vytvořil.

Přejdeme-li na zbylé účastníky řízení, zde je nejpálčivějším problémem otázka odlišného označování účastníků řízení a zejména rozpory v určování okruhu daných účastníků v řízení o neplatnosti voleb a hlasování. Tento rozpor je snad již s definitivní platností vyřešen a sjednocen Ústavním soudem, jehož závěry by krajské soudy měly respektovat ve všech nadcházejících volbách. Rovněž v otázce označování účastníků lze apelovat na sjednocení přístupu jednotlivých soudů.

Při zachování tří druhů možného návrhu následné kontroly voleb bude i do budoucna platit, že pro navrhovatele nemá tato typologie návrhů podstatnější význam. Jejich právem je namítat vady volebního procesu, u kterých mají za to, že hrubě ovlivnily jeho výsledek. Posouzení návrhu tak bude na krajských soudech, které je již nyní často v praxi přehodnocují, nicméně apelujeme na důsledné provádění tohoto vyhodnocování. Soud by měl určit povahu návrhu na počátku řízení, a to optikou uplatněných námitek, resp. vyhodnocením toho, k jakému typu rozhodnutí mohou tyto námitky v případě jejich důvodnosti vést. Správné určení druhu návrhu totiž nemá pouze akademickou povahu, nýbrž má přímý vliv na vymezení okruhu účastníků řízení, a v konečném důsledku tak i na jejich právo na spravedlivý proces.

U postupů soudů při posuzování povahy návrhů jsme identifikovali tři odlišné přístupy, přičemž se přikláníme k tomu, že v konečném rozhodnutí by soud měl rozhodovat pouze o materiální podobě návrhu, jejíž vyhodnocení ovšem musí náležitě a přesvědčivě odůvodnit.

V této souvislosti si dovoluujeme taktéž uvést, že námitky odůvodňující kvalifikaci návrhu jako návrhu na neplatnost voleb by měly spočívat zejména v tvrzených nezákonných zásazích přímo do svobody vůle voliče. V případě jejich důvodnosti by nepostačilo opakovat samotné hlasování, ale bylo by nutné znovu provést všechna volební stadia, tj. od vyhlášení voleb až do fáze zjišťování volebních výsledků, aby měl volič možnost učinit si nový názor (a to i s přihlédnutím k důvodům, pro které byly volby původně zrušeny) a znovu zformulovat svou vůli. Tyto námitky budou spočívat zejména v namítaném podplácení voličů či hrubém porušování zásad volební kampaně. Námitky odůvodňující kvalifikaci návrhu jako návrhu na neplatnost hlasování by měly spočívat v zásadních zjištěních, která vyvolávají *pochybnosti o správnosti samotného hlasování*, přičemž

v případě jejich důvodnosti nebude možné s jistotou konstatovat, zda výsledky hlasování vůli voličů skutečně odpovídají, nebo nikoliv. Za ilustrativní námitky tohoto typu bychom označili například namítanou nezákonnou manipulaci s volebními urnami, narušení volební místnosti apod., ale i například namítané účelové zničení volební dokumentace. Konečně, námitky odůvodňující kvalifikaci návrhu jako návrhu na neplatnost volby kandidáta naopak výše uvedené pochybnosti vyvolávat nebudou. V případě napadení volby zcela konkrétního (označeného) kandidáta budou námitky spočívat zejména ve zpochybňování jeho pasivní volební způsobilosti. V případě napadení volby blíže neurčených kandidátů budou námitky směřovat zejména proti správnosti sčítání či posuzování odevzdaných hlasů – zdůrazňujeme navíc, že dle nás je pro určení tohoto druhu návrhu nerozhodné, zda navrhovatel označil konkrétní kandidáty, jejichž volbu napadá.⁸²

Uvažovat lze rovněž o zřízení specializovaných volebních senátů i na úrovni krajských soudů, tak jako má speciální volební senát zřízen Nejvyšší správní soud. Tyto specializované senáty by se zabývaly volebními věcmi na úrovni daného krajského soudu. Jejich vytvoření by mohlo přinést větší jednotnost posuzování volebních věcí jednotlivými krajskými soudy, neboť by se touto materií zabývali pouze někteří soudci krajských soudů, kteří by tak danou problematiku měli nastudovanou mnohem detailněji. Zároveň by tento námět mohl přispět i k větší jednotnosti rozhodování a postupů napříč všemi krajskými soudy.

Závěrem lze apelovat především na pokud možno jednotný postup krajských soudů, případně podpořený další aktivní rolí Ústavního soudu, zejména ve vztahu ke shora diskutovaným sporným otázkám.

⁸² K povaze námitek srov. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 764.