

# Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018

## Municipal Elections 2018 – Selected (Substantive) Issues

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

### Abstrakt

*Článek se zabývá analýzou soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v roce 2018 napříč jednotlivými krajskými soudy. Soustředí se především na samotnou podstatu volebního přezkumu voleb – přezkum výsledků voleb, průběhu hlasování a vedení volební kampaně. Diskutovány jsou také především otázky, na základě jakých skutečností přistoupí soudy k prohlášení neplatnosti volby kandidáta/ů, neplatnosti hlasování či neplatnosti voleb jako celku. K tomu bylo nezbytné rozebrat otázku dokazování ve volebním soudnictví, existenci zvlášť významné indicie, charakterizovat také roli volební komise pro soudní přezkum voleb či vymežit pojem volební kampaň a její náležitosti.*

### Klíčová slova

*Soudní přezkum voleb; neplatnost voleb; neplatnost hlasování; neplatnost volby kandidáta/ů.*

### Abstract

*Authors of the article analyse complete case law of all regional courts concerning municipal elections 2018. They focus mainly on the very essence of the judicial review of elections – review of election results, voting and campaigning.*

### Keywords

*Judicial Review of Elections; Invalidity of Elections; Invalidity of the Vote; Invalidity of the Candidate's Election.*

## Úvod

V příspěvku se věnujeme soudnímu přezkumu výsledků voleb, průběhu hlasování a vedení volební kampaně. Naši hlavní motivací pro sepsání tohoto příspěvku bylo zmapovat

---

\* Mgr. Bc. Jan Fernecký, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; soudce, Městský soud v Praze / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Judge, Municipal Court, Prague, Czech Republic / E-mail: 348229@mail.muni.cz

\*\* Mgr. Jan Scheuer, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudkyně, Krajský soud v Brně / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Legal Assistant, Regional Court in Brno, Czech Republic / E-mail: 370659@mail.muni.cz

\*\*\* Ing. Mgr. et 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, Czech Republic / E-mail: 393112@mail.muni.cz

přístup krajských soudů zejména k věcným otázkám soudního přezkumu komunálních voleb<sup>1</sup> a upozornit na možné rozdíly a také problematické aspekty v jejich přístupu. K naplnění tohoto výzkumného cíle jsme analyzovali volební judikaturu krajských soudů týkající se komunálních voleb 2018 (v daném roce bylo podáno 239 návrhů).<sup>2</sup>

Nejprve představíme základní výsledky našeho výzkumu z pohledu celkové úspěšnosti návrhů a stručně přiblížíme legislativní a judikatorní východiska přezkumu komunálních voleb<sup>3</sup>; speciální pozornost zde bude věnována též otázce ústního jednání a na něm probíhajícímu dokazování. Z hlediska věcného přezkumu se v našem článku zaměřujeme na několik dílčích aspektů. Předně jde o problematiku tzv. zvlášť významné indicie, toho, kdy její existence byla shledána a kdy nikoliv, a jejího významu pro následný přepočít hlasů. To ostatně bude další podstatná část tohoto článku, neboť otázka toho, za jaké situace krajské soudy přistoupily k přepočtu hlasů a jakým způsobem tak učinily, je jedním ze stěžejních problémů přezkumu (nejen) obecních voleb 2018. Dále se blíže věnujeme návrhům na neplatnost hlasování a neplatnost voleb a v této souvislosti také definici volební kampaně a jejímu následnému přezkumu. Postupujeme přitom od nejvíce úspěšného typu návrhu v podobě neplatnosti volby kandidáta po ten nejméně úspěšný (neplatnost voleb jako celku). Současně jde také o postup zohledňující „závažnost“ pochybení, neboť v případě neplatnosti volby kandidáta dojde pouze ke změně v osobách zvolených kandidátů, zatímco v případě neplatnosti voleb je nutné opakovat celý volební proces a všechny jeho fáze, tedy od nejméně závažného pochybení.

---

1 Mnohá z našich níže popsaných zjištění a závěrů jsou současně *mutatis mutandis* platná také pro soudní přezkum aktuálně proběhlých voleb do krajských zastupitelstev, resp. soudní přezkum voleb obecně, a nevztahují se tak čistě na komunální volby v roce 2018, na něž jsme se v našem podrobném výzkumu zaměřili.

2 Od soudů jsme si vyžádali seznamy všech rozhodnutí ve věci komunálních voleb 2018 a samotná rozhodnutí jsme si následně opatřili z webu Nejvyššího správního soudu, popřípadě jsme si je dodatečně vyžádali, pokud nebyla zveřejněna na internetu. Pro úplnost upozorňujeme na náš článek publikovaný v č. 1/2020 tohoto časopisu, který je sice věnován odlišným (zejména procesním) otázkám, nicméně vychází ze stejné analýzy. Proto lze odkázat minimálně na jeho část věnovanou metodologii. FERFECKÝ, Jan, SCHEUER, Jan a Josef ŠÍP. Volby do obecních zastupitelstev 2018 – analýza volební judikatury krajských soudů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 1, s. 71–94. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/12592>

3 V tomto příspěvku je naprostá většina prostoru věnována pouze praktickým otázkám plynoucím z provedené analýzy. Obširněji je téma soudního přezkumu voleb zpracováno např. v publikaci MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, ve vztahu k tomuto příspěvku zejména s. 283–309.

## 1 Základní výsledky výzkumu

Pokud bychom měli prezentovat základní výsledky, k nimž jsme naší analýzou došli, pak z celkového počtu **228** usnesení<sup>4</sup> volební soudy ve **36** případech návrhy odmítly, aniž by se jimi vůbec věcně zabývaly; ve **3** případech pak bylo řízení zastaveno. Ve zbytku se soudy návrhy zabývaly meritorně – ve **176** případech návrhy zamítly a ve **13** věcech navrhovatelům vyhověly zcela, případně z části a rozhodly o neplatnosti voleb, hlasování, resp. volby kandidáty. Úspěšnost návrhů tak dosáhla přibližně **5,5 %** – nejčastěji bylo vyhověno návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta (v 10 případech<sup>5</sup>), další v pořadí byla neplatnost hlasování (ve 2 případech<sup>6</sup>) a na posledním místě se nacházelo rozhodnutí o neplatnosti voleb (v 1 případě<sup>7</sup>).

Úspěšnost návrhů může být posuzována také z hlediska toho, který krajský soud vyhověl návrhům nejčastěji. Zde je možné uvést, že nejvíce návrhů bylo podáno ke Krajskému soudu v Ostravě (vč. jeho olomoucké pobočky), a to celkem 44; návrhu však tento soud vyhověl pouze v jediném případě. Krajský soud v Ústí nad Labem ani Krajský soud v Plzni pak nevyhověly ani jednomu návrhu. Naopak nejprívětivějším soudem – dá-li se to takto nazvat – byl Krajský soud v Českých Budějovicích, jenž vyhověl třem ze 16 návrhů (tj. 18,75 %).

Ukazatel	Celkem	KS Brno	MS Praha	KS Praha	KS Plzeň	KS Ostrava	KS Ostrava (pob. Olomouc)	KS České Budějovice	KS Hradec Králové	KS Hradec Kr. (pob. Pardubice)	KS Ústí n. L.	KS Ústí n. L. (pob. Liberec)
Celkový počet návrhů	239	37	25	35	20	34	10	16	12	8	27	15
Počet úspěšných návrhů (alespoň částečně)	13	2	3	3	0	1	0	3	1	0	0	0
Procentní poměr úspěšných návrhů (%)	5.5	5.4	12	12	0	2,94	0	18,75	8.3	0	0	0

Zdroj: vlastní analýza autorů

4 Rozdílný počet usnesení oproti celkovému počtu podaných návrhů 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.

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

6 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.

7 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, sp. zn. IV. ÚS 1767/19, případ Strakonice.

## 2 Zákonná úprava a judikatorní východiska přezkumu voleb

Soudní přezkum voleb je nezbytnou garancí férových voleb, které odpovídají vůli voličů, a legitimacy na základě těchto voleb ustanovených orgánů veřejné moci. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“) v části věnované soudní ochraně volebního procesu upravuje dva typy řízení, které voličům poskytují ochranu předběžnou (ochrana ve věcech seznamů voličů dle § 88 s. ř. s.; a ochrana ve věcech registrace dle § 89 s. ř. s.). Dále tato část upravuje tři druhy návrhů, prostřednictvím kterých je poskytována ochrana následná (návrhy podle § 90 s. ř. s., tedy na neplatnost voleb, hlasování nebo volby kandidáta). Předmětem našeho výzkumného záměru byla pouze ochrana následná.

K fázi preventivní nyní uvádíme pouze tolik, že i v rámci řízení o návrzích na vyslovení neplatnosti (voleb/hlasování/volby kandidáta) se lze v nezanedbatelné míře setkávat s argumentací, která směřuje do fáze předchozí – zejména brojí proti procesu registračnímu. Tyto námitky jsou s ohledem na zásadu souslednosti jednotlivých přezkoumávaných stádií, ve fázi povolební již v zásadě nepřijatelné.<sup>8</sup> Tento názor byl ovšem v praxi relativizován a soudy občas i tyto námitky v pozdější fázi připouští a věcně se jimi zabývají.<sup>9</sup> V řízení o vyslovení neplatnosti komunálních voleb 2018 byly například připuštěny „registrační“ námitky na základě argumentace absencí procesní legitimity navrhovatelky k podání návrhu v předchozí fázi volebního procesu. Krajský soud v Praze v tomto případě uvedl, že „nedostatek aktivity volebních stran v rámci registračního procesu může svými námitkami samotný volič nabrzovat pouze v nejkřiklavějších případech, kdy nelze pochybovat o tom, že neúplné či nepravdivé údaje uvedené u jednotlivých kandidátů výsledkem voleb skutečně hrubě ovlivní.“<sup>10</sup> V jiné věci<sup>11</sup> se soud tímto typem námitek věcně zabýval s odůvodněním, že se jedná o „závažná tvrzení“<sup>12</sup>.

Výše uvedený názor ohledně přípustnosti námitek nelze považovat za univerzálně platný, dle našeho názoru lze spíše vycházet z toho, že ve většině případů tento typ námitek nebude úspěšný, a to ani v tom případě<sup>13</sup>, kdy příslušný navrhovatel neměl možnost

<sup>8</sup> Tento závěr byl vysloven v souvislosti se senátními volbami již v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. Vol 11/2004-31, č. 471/2005 Sb. NSS, kde bylo řečeno, že „domáhat se vydání rozhodnutí o zrušení registrace může určitý okruh subjektů, a to v poměrně krátké lhůtě. Po uplynutí této lhůty již proti registraci brojit nelze.“ Nejvyšší správní soud se k otázce přesto v rovině *obiter dictum* vyjádřil.

<sup>9</sup> I v odborné literatuře najdeme tento názor vztahený na případy, kdy by vady spočívající v předchozí fázi volebního procesu měly způsobit „zatemnění“ volebních výsledků. Jako příklad jsou uváděny účelově hlášené trvalé pobyty (viz BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 90).

<sup>10</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2018, č. j. 54 A 131/2018-46.

<sup>11</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 11. 2018, č. j. 21 A 8/2018-39.

<sup>12</sup> Navrhovatel zpochybňoval svou kandidaturu a svůj podpis na příslušných listinách označil za falešný.

<sup>13</sup> Výslovně například v usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 10. 2018, č. j. 24 A 9/2018-19, kde soud uvedl, že otázky týkající se registrace kandidátních listin již nemůže řešit, přičemž poukázal i na to, že navrhovatel nebyl ani aktivně legitimován k podání takového návrhu.

podat návrh na ochranu v předchozí fázi volebního procesu<sup>14</sup>. V zásadě by mělo platit, že návrhovatel brojící pouze proti otázkám souvisejícím s registrací by neměl být způsobilý svým návrhem vyvolat řízení o následném přezkumu voleb. Jestliže brojí proti volbám, hlasování či volbě kandidáta a společně s tím uvádí i námitky související s registrací, neměly by takové námitky dle našeho názoru být pro přezkum soudu relevantní.

Pokud se vrátíme k následné ochraně voleb, úprava obsažená v § 90 a násl. s. ř. s. se vztahuje na všechny typy voleb – bližší podmínky pro podání návrhu soudní řád správní svěřuje zvláštním zákonům. V případě soudního přezkumu komunálních voleb je oním zvláštním zákonem zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do obecních zastupitelstev“). Ten v § 60 odst. 1 věta první stanoví, že podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, stejně jako každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. Zákon však nevymezuje vztah mezi jednotlivými návrhy, rovněž se nedozvíme, jaké jsou případné odlišnosti jednotlivých řízení. V zásadě jediné specifikum, které můžeme vyčíst, se týká řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta, resp. rozhodnutí soudu v tomto řízení, jelikož § 90 odst. 4 s. ř. s. umožňuje soudu, aby současně s rozhodnutím o neplatnosti volby kandidáta vyhlásil za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen. Na tomto místě lze odkázat na závěry Ústavního soudu,<sup>15</sup> který k jednotlivým návrhům uvedl, že při zjištění porušení volebního zákona by měl soud při zjišťování skutkového stavu a právním posouzení věci vždy postupovat od posouzení varianty prohlášení neplatnosti voleb jako celku k ostatním ve volebním zákoně uvedeným „dílčím“ variantám.

Přes uvedenou „úspornost“ zákonné úpravy však lze vypíchnout klíčové východisko, kterým se řídí soudní přezkum voleb bez ohledu na příslušný druh návrhu, a tím je tzv. *presumpce správnosti zjištěného volebního výsledku*, tj. výsledek voleb, jak byl vyhlášen volební komisí, je *presumován jako správný*, a platí *vyvratitelná domněnka*, že volební výsledek odpovídá vůli voličů.<sup>16</sup> Zásahy do takto zjištěného výsledku mají nastat pouze za určitých kvalifikovaně zjištěných skutečností, které vyvolávají pochybnosti o správnosti zjištěného výsledku daných voleb. Možná trochu zvláště je základním východiskem soudního přezkumu důraz na *co nejmenší zásahy soudní moci do výsledků voleb* (tedy již *a priori* vyjadřované sebeomezení soudní moci); tuto premisu jsme také v rámci naší analýzy hojně zaznamenávali. Soud tak sice může přistoupit k přepočtu hlasů či přezkumu správnosti jejich posouzení, činí tak ovšem jen výjimečně, pouze na základě

<sup>14</sup> Srov. MIKEŠ, Petr. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 764.

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

<sup>16</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

tzv. „zvláště významné indicie“, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb.

Současně by mělo být pamatováno na algoritmus přezkumu voleb vyjádřený Nejvyšším správním soudem<sup>17</sup>, k němuž se přihlásil i Ústavní soud, když uvedl: „*Ve smyslu jeho závěrů je třeba hodnotit (1.) nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebních zákonů, (2.) existenci vztahu (souvislosti) mezi touto nezákonností a volebním výsledkem a (3.) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně volební výsledek zpochybňovat, tj. odvodňovat závěr, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištěné nezákonnosti.*“<sup>18</sup>

Zejména s 3. krokem tohoto algoritmu souvisí legislativní změna zákona o volbách do zastupitelstev obcí<sup>19</sup> (na jejíž aplikaci v praxi volebních soudů jsme se také zaměřili), podle které byl výraz „*způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb*“ změněn na „*způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek*“. Ústavní soud k dané legislativní změně uvedl,<sup>20</sup> že „*[n]ové formulovaný požadavek na hrubé ovlivnění výsledku je v zásadě jen jiným vyjádřením požadavku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 na zásah volebního soudu ve výjimečných případech (...)*“. „*Za hrubé ovlivnění volebního výsledku Ústavní soud považuje „jiné rozdělení mandátů, než jaké odpovídá vůli voličů.*“ Současně ale Ústavní soud upozornil na věcnou změnu, která nastala v důsledku této novelizace, neboť pro zásah soudu již nepostačí „*pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění.*“<sup>21</sup> K tomu Ústavní soud dále doplnil, že „*[p]ro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností.*“ Lze proto uzavřít, že stávající úprava klade na navrhovatele přísnější požadavky než ta předchozí.

### 3 Několik poznámek k dokazování ve volebním soudnictví

V souvislosti s výše uvedeným považujeme za potřebné zevrubněji předestřít také problematiku a limity dokazování ve volebním soudnictví a s tím související zjištění našeho výzkumu. Předpoklad, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, má totiž zásadní dopad na rozsah nároků kladených na navrhovatele, jakož i vyžadovanou intenzitu pochybností či přímo volebních vad. Je to totiž ten, kdo volební vadu namítá (navrhovatel), kdo musí prokázat, že k pochybení došlo a že takové pochybení rovněž mělo náležitou

17 Viz usnesení ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS.

18 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

19 Zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony.

20 Již odkazovaný nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

21 Za předchozí právní úpravy bylo možno požadavek na intenzitu protizákonnosti formulovat takto: „*Tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, dopadly by zřejmě volby odlišně.*“ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 297.

intenzitu; neboli že hrubě ovlivnilo výsledek voleb. Tento základní rámec soudního přezkumu vychází z toho, že funkce soudu nemůže být vykládána tak široce, že by v konečném důsledku měla nahrazovat či doplňovat činnost volebních orgánů na základě pouhé neprokázané či spekulativní námitky.<sup>22</sup>

Procesní terminologií řečeno tak navrhovatele tíží povinnost tvrzení a povinnost důkazní a s tím spojená procesní břemena; v této souvislosti jsme ostatně i v rámci našeho výzkumu zaznamenali v několika rozhodnutích argument, že řízení podle § 90 s. ř. s. je řízením o návrhu a platí tak pro něj ustanovení § 101 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s., pročež je tedy na navrhovateli, aby zcela konkrétním způsobem tvrdil jak „porušení volebního zákona“, tak skutečnosti, z nichž lze dovodit, že se tak stalo „způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb“, a svá tvrzení také náležitě prokázal. V souladu s § 120 odst. 1 a 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. soud rozhoduje, které z navrhovaných důkazů provede; jiné důkazy může provést jen v případech, kdy jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li z obsahu spisu.<sup>23</sup> Navrhovatel tedy musí předložit relevantní a podložené námitky (např. o nečestné volební kampani, nesprávném průběhu hlasování, zjevných logických chybách v sečtení hlasů) a navrhnout patřičné důkazy (výsledky svědků, fotografie, videozáznam, přepočty hlasů apod.), což klade na navrhovatele značné nároky. Důkazní návrhy kladou – hlavně s ohledem na požadavek rychlosti rozhodování – značné požadavky i na soud, nutno totiž zdůraznit, že nezbytnou součástí dokazování je požadavek ústního jednání, které jinak ve volebním soudnictví obligatorní není.<sup>24</sup> Dodejme ještě, že navrhovatel musí všechny skutkové a právní důvody, o které opírá svůj návrh, uplatnit ve lhůtě pro jeho podání (dochází ke koncentraci řízení), nicméně *relevantní* důkazní návrhy může dle výkladu Ústavního soudu<sup>25</sup> uplatnit i později, přičemž mohou být odmítnuty jako opožděné pouze v případě, pokud by jejich provedení znemožnilo soudu dodržet lhůtu k rozhodnutí.

V tomto směru jsme identifikovali – bylo-li to z odůvodnění rozpoznatelné – že důkazy byly navrhovány pouze v 64 návrzích, tj. v cca 25 % případů, v ostatních věcech navrhovatelé důkazy sami vůbec nezmiňovali. Pokud jde o povahu důkazního návrhu, nejčastěji se jednalo o návrh na opakované přepočtení hlasů v okrsku, případně celé obci (lze-li tedy přepočty za dokazování označit – viz podkapitola 4.2). Ze všech případů, ve kterých navrhovatelé navrhovali i provádění důkazů, bylo pouze ve 14 případech

22 Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. Vol 82/2006-51.

23 Např. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 11. 2018, č. j. 57 A 132/2018-105.

24 Srov. § 90 odst. 3 s. ř. s.

25 Nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 11. 2018, č. j. 40 A 27/2018-159, kterým byly důkazní návrhy uplatněné po lhůtě pro podání návrhu (přičemž je navrhovatel mohl uplatnit dříve) odmítnuty jako opožděné, přestože soud nařídil jednání, na kterém provedl včas uplatněné důkazní návrhy.

(tedy pouze v cca 22 % případech) nařízeno ústní jednání.<sup>26</sup> Bez návrhu k dokazování ze strany navrhovatelů bylo soudy k ústnímu jednání přistoupeno pouze ve 2 případech. Pro zajímavost také dodáváme, že u 5 případů, kdy došlo k nařízení ústního jednání, nebyla soudem dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí (přičemž celkově tato lhůta nebyla dodržena v 9 případech<sup>27</sup>). Zdůrazníme však, že lhůta pro vydání rozhodnutí má pouze pořádkový charakter. Jejím účelem je indikovat prioritu volebních věcí a nemá pro soud představovat překážku při důsledném vyhodnocení všech rozhodných skutečností.<sup>28</sup> Vzhledem k jednoznačnému důrazu na rychlost rozhodování ve volebních věcech by dle nás k jejímu překročení mělo docházet pouze minimálně a vždy z objektivních důvodů, pro které nebylo možné dosáhnout účelu soudního přezkumu ve stanovené lhůtě.

Za poněkud problematické považujeme případy, kdy soud konstatoval nutnost doplnit skutkový stav nad rámec zjištění z volební dokumentace a za tímto účelem si vyžádal vyjádření k návrhu od členů okrskové volební komise a další listinné podklady (spis Policie České republiky, záznam o výjezdu hlídky městské policie),<sup>29</sup> ač by dle našeho názoru bylo namísto nařídit ústní jednání a provést příslušné dokazování.<sup>30</sup> Některé soudy postupovaly obdobně, ovšem méně problematicky. Svůj postup totiž vysvětlily tím, že o návrhu bylo možné rozhodnout na základě návrhovatelem předložených listin a předložené volební dokumentace (což nebyl předchozí případ – v těchto případech k příslušnému návrhu byla navíc předložena například čestná prohlášení<sup>31</sup> nebo fotografie vylepeného letáku<sup>32</sup>). Ač v odůvodnění těchto rozhodnutí není výslovně zmíněno, jejich postup by mohl být inspirován jeho subsidiárním užitím. Toto ustanovení totiž civilním soudům umožňuje rozhodnout bez jednání, pokud je to možné na základě účastníky předložených listin a pokud s rozhodnutím bez jednání účastníci souhlasí (nebo se práva účasti na jednání vzdali).

26 Soud samozřejmě není povinen důkaznímu návrhu vyhovět, jelikož rozsah dokazování závisí na jeho úvaze. To dobře demonstruje i situace, kdy při posuzování v zásadě totožné otázky (vliv hlasování do nesprávných obálek způsobeného souběhem komunálních a senátních voleb v daném obvodu) jeden soud prováděl rozsáhlé dokazování (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018-105) a druhý soud se naopak spokojil s volební dokumentací, která odpovídala nesporným tvrzením účastníků řízení (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 64 A 14/2018-28).

27 Nicméně musíme dodat, že v řadě dalších případů se tento parametr na základě skutečností uvedených v odůvodnění nedal zjistit.

28 Takto svůj postup odůvodnil např. Krajský soud v Českých Budějovicích v případě voleb do zastupitelstva Strakonice (usnesení ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195, bod 93) a my se s tímto zdůvodněním zcela ztotožňujeme.

29 Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, č. j. 43 A 141/2018-82, bod 40 a násl.

30 Význam ústního jednání spočívá zejména v tom, že výhradně při jednání může soud provádět dokazování, na jehož základě činí příslušná skutková zjištění. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005-76.

31 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 6. 11. 2018, č. j. 64 A 21/2018-113, bod 15 ve spojení s bodem 20.

32 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 19/2018-45, bod 11 ve spojení s bodem 19.



#### 4 Zvlášť významná indicie jako nezbytný předpoklad pro následný přezkum (přepoččet) zjištěných volebních výsledků

Nyní již ovšem přecházíme k představení našich zjištění ve vztahu k případům a důvodům, kdy soudy přistupují k podrobnému zjišťování volebních vad. Přiblížíme význam tzv. zvlášť významné indicie a zaměříme se zejména na případy přepočtu hlasů: kdy a za jaké situace se k němu soudy uchylují (je-li dána korelace mezi přítomností zvlášť významné indicie a přepočtem hlasů), zda lze identifikovat rozdíly v jejich přístupu a v jaké podobě přepoččet provádějí.

##### 4.1 Povaha a význam důvodných pochybností soudu (zvlášť významná indicie)

Výše předestřené premisy soudního přezkumu voleb by totiž samy o sobě byly poměrně přísné. Požadavky kladené na navrhovatele (povinnost předložení relevantních důkazů) se mohou jevit jako prakticky obtížně realizovatelné, ve svém důsledku bránící řádnému soudnímu přezkumu voleb a tvořící překážku přístupu k soudu; to zvláště v případě občanů, kteří nebyli účastníky sčítání hlasů a nemají tak prostředky, jak volební pochybení prokázat. Judikatura proto dovodila, že soud může v případě pochybností o správnosti volebních výsledků k provedení důkazů, resp. přepočtu hlasů přistoupit i sám.<sup>33</sup> K tomuto kroku přistoupí tehdy, jestliže se ve věci vyskytne tzv. „*zvlášť významná indicie*“, která je způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. Právě existence významné indicie – důvodné pochybnosti – je středobodem věcného přezkumu voleb, neboť právě na identifikaci takové skutečnosti závisí, zda se soud bude návrhem podrobně věcně zabývat a provede přepoččet hlasů.

Zde je nutné zdůraznit, že samotný pojem „*zvlášť významná indicie*“ se v judikatuře primárně váže ke kontrole správného sečtení hlasů a úzce tak souvisí s přepočítáváním hlasů soudem. Jinak řečeno, o závažné indicii zpravidla hovoříme v souvislosti s návrhem na neplatnost volby kandidáta(ů), při němž soud pouze koriguje vyhlášené volební výsledky tak, aby odpovídaly jím zjištěné vůli voličů, a tím volební proces také ukončí; níže uvedené závěry se tedy týkají především návrhů na neplatnost volby kandidáta/ů. Pro úplnost je však nutné dodat, že i v případě návrhu na neplatnost voleb či hlasování, kdy není napadáno početní pochybení při sčítání hlasů nebo přepočtu na mandáty [ale takové vady, u nichž nelze vůli voličů zjistit (a výsledky tak „pouze“ dopočítat a korigovat)], nepochybně musí existovat důvodná pochybnost (byť zřejmě nehovoříme přímo o *zvlášť významné indicii*) o řádném průběhu volebního procesu, která soud vede k tomu, aby se tvrzeními navrhovatele podrobně zabýval a v tomto směru též vedl dokazování – i v těchto případech tak musí být tvrzení navrhovatele náležitě relevantní. Pochybnosti v tomto směru může vyvolávat např. porušení zabezpečení volební urny<sup>34</sup>, jednostranné

<sup>33</sup> Srov. zejména shora citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 82/2006-51.

<sup>34</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 11. 2018, č. j. 52 A 12/2018-60.

upřednostňování volební kampaně jen určité volební strany městem<sup>35</sup>, nápadné přihlášení osob k trvalému pobytu v obci v době těsně předcházející volbám<sup>36</sup> či podezření<sup>37</sup> na kupčení s hlasy.<sup>38</sup>

V obecné rovině lze na základě provedeného výzkumu uvést, že relevantnost stížních tvrzení byla (u všech druhů návrhů) značně kolísavá. Ve velké míře se objevovaly námitky zcela obecného charakteru v podobě prostého nesouhlasu s výsledky voleb (např. že kandidát nezískal v daném okrsku žádný hlas, což je statisticky nepravděpodobné) či kritiky zvolených zastupitelů (neboť obec špatně spravují či se *obohacují z obecního rozpočtu*). Mnohdy šlo o argumenty až úsměvné: tvrzeným vadám tak měl např. v jednom případě nasvědčovat „*i velmi překvapivý výraz jedné z členek volební komise*“<sup>39</sup>; v jiném případě navrhovatel provedl vlastní šetření, které uskutečnil před konkrétními volebními místnostmi v noci ze dne 5. října na 6. října 2018, když soudu ve svém návrhu dobrodružnou formou zprostředkoval, jak sledoval pohyb neznámé osoby kolem volební místnosti a viděl také rozsvícené světlo.<sup>40</sup> Oproti tomu relevantních volebních stížností, jež nebylo možné *a priori* označit za nedůvodné až bezpředmětné, byla výrazná menšina. Tuto skutečnost lze ostatně ilustrovat na dvou statistických ukazatelích – počtu ústních jednání, jichž bylo nařízeno 16, a případech přepočítání hlasů, jichž jsme napočítali celkem 27.

Za zvlášť významné indicie tak nelze – dle soudů – považovat spekulativní souvislosti např. v podobě značně rozdílného počtu neplatných hlasů v jednotlivých okrscích; zvláště, pokud zde je racionální vysvětlení [liberecká pobočka Krajského soudu v Ústí nad Labem tak zmínila skutečnost, že v některých okrscích města Liberce se volilo zároveň do zastupitelstva městské části a zároveň do „velkého“ zastupitelstva (tzn. složitěji), čímž lze zdůvodnit také větší počet neplatných hlasů].<sup>41</sup> Obdobně, jak jsme uvedli výše, ani Krajský soud v Brně nepovažoval nápadné rozdíly v počtech neplatných hlasů mezi okrsky za dostatečně významnou indicii a pokud prováděl přepočet, bylo to z jiného důvodu. Zajímavé ovšem je, že při přepočtu bylo zjištěno, že výrazný počet neplatných hlasů byl chybný a velká část z nich měla být posouzena jako hlasy platné.<sup>42</sup> V této souvislosti tak lze považovat za značně pochybný základní předpoklad soudního přezkumu, tj. presumpce správnosti volebního výsledku.

35 Srov. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, č. j. 52 A 16/2018-310.

36 Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2018, č. j. 64 A 16/2018-205.

37 Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2018, č. j. 40 A 32/2018-60.

38 Zajímavou otázkou by mohl být i případ, kdy navrhovatelka tvrdila, že na sídlišti nalezla množství zaškrtnutých volebních lístků s tím, „že doma nalezene lístky suší a až uschnou, tak je soudu doloží“, jestliže by návrh nebyl odmítnut a navrhovatelka skutečně usušené lístky předložila. Viz usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 10. 2018, č. j., 52 A 14/2018-9.

39 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2018, č. j. 64 A 15/2018-37.

40 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 11. 2018, č. j. 52 A 12/2018-60.

41 Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec ze dne 5. 11. 2018, č. j. 64 A 18/2018-31.

42 Usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 63 A 8/2018-35.

V návrzích na **neplatnost volby kandidáta/ů** je velmi často argumentováno nejen rozdílnými počty neplatných hlasů v jednotlivých okrscích, ale též existencí množství neplatných hlasů vůbec. Tady (oproti případům nápadných rozdílů mezi okrsky, které dle okolností věci mohou podle nás vypovídat o možném pochybení při sčítání hlasů) vidíme základní problém už v samotném předpokladu navrhovatelů, že vysoký počet neplatných hlasů je *a priori* podezřelý. V takových případech totiž může jít (a také jde) jen o nevyužité hlasy voličů, ne hlasy nutně neplatné. To souvisí se způsobem hlasování v obecních volbách, kdy mají voliči k dispozici určitý počet hlasů, které mohou, ale také nemusí využít.<sup>43</sup> Volební evidence ovšem tyto souvislosti nezohledňuje – v zápise o průběhu a výsledku hlasování se zaznamenává počet voličů a počet platných hlasů odevzdaných pro každou volební stranu a jednotlivé kandidáty, nikoli však hlasy neplatné.<sup>44</sup> To vede k tomu, že všechny zbývající hlasy (tj. rozdíl mezi platnými hlasy a celkovým počtem hlasů, které měli voliči k dispozici) jsou považovány za hlasy neplatné. Jinak řečeno, neplatné a nevyužité hlasy spadají do „jednoho pytle“. V této souvislosti jsme v rámci naší analýzy zaznamenali i podnětný návrh *de lege ferenda*, reagující na tento problém tak, že by v zápise okrskové volební komise měly být zaznamenány i (skutečně) neplatné hlasovací lístky, tak jak tomu je u dalších volebních zákonů.<sup>45</sup> Tato snadno realizovatelná změna by i podle nás mohla v mnoha případech snížit podezření navrhovatelů o možných nepravostech a tím také odlehčit volebnímu soudnictví.

Zaměříme-li se ale čistě na identifikování zvláště významných indicií, zde jsme se dopočítali **18** případů, v nichž soudy dospěly k pochybnostem o správnosti volebních výsledků, a proto také provedly přepočítání hlasů; zajímavostí je, že osm případů bylo rozhodováno Krajským soudem v Brně a všechny ostatní krajské soudy dohromady shledaly zvláště významnou indicii jen v 10 případech. Identifikace kvalifikované indicie a navazující přepočítání hlasů pak vedla k **vyhovění návrhu jen v osmi případech** (tedy přibližně polovině), v ostatních byl návrh přes provedenou kontrolu zamítnut jako nedůvodný.

Skutečnosti, jež zakládaly důvodné pochybnosti, byly různé povahy a intenzity a pohybovaly se od zcela nekonkrétních podezření, – tak soud přistoupil k přepočtu hlasů ve třech okrscích s ohledem na celkový kontext obsahu návrhu (obecně byly namítány nesrovnatelnosti ve třech okrscích spočívající v nepoměrech hlasů mezi kandidáty či v rozdílu mezi vydanými a spočtenými obálkami) ve spojení se skutečností, že příslušná strana získala skoro 5 % hlasů<sup>46</sup>, nebo v situaci, kdy navrhující strana získala ve volbách 7,02 %

43 Srov. § 34 zákona o volbách do obecních zastupitelstev, který popisuje možnost tzv. panašování, tedy volby kandidátů napříč listinami, resp. volby kandidátů vedle volební strany (voliči mají k dispozici tolik hlasů, kolik se volí členů zastupitelstva).

44 Srov. § 42 odst. 2 zákona o volbách do obecních zastupitelstev.

45 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 63 A 8/2018-35.

46 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2018, č. j. 64 A 11/2018-65.

hlasů a přesto nezískala v zastupitelstvu obce žádný mandát<sup>47</sup>, – až po pochybnosti zcela konkrétní, jež považujeme za praktické přehledně vyjmenovat:

- vložení hlasovacích lístků do nesprávných (opačných) obálek v souvislosti se souběžným konáním senátních voleb (šeda x žlutá), které však materiálně vyjadřovaly vůli voličů<sup>48</sup> – v extrémním případě by tato vada mohla vést až k vyslovení neplatnosti celého hlasování,
- někteří kandidáti obdrželi nápadně nepravděpodobný, resp. minimální počet hlasů (buď 1, nebo žádný), přestože pro celou stranu hlasovalo několik voličů,<sup>49</sup>
- někteří kandidáti neměli ani hlas, ačkoli jejich volební strana hlasy dostala, to navíc ve spojení s vysokým počtem neplatných hlasů, jež však samostatně soud za významnou indicii nepovažoval (viz níže),<sup>50</sup>
- výrazné rozdíly v jednotlivých okrscích,<sup>51</sup>
- markantní rozdíl v získaných hlasech v jednom okrsku oproti jiným,<sup>52</sup>
- započítání hlasů pro mrtvého kandidáta,<sup>53</sup>
- kandidátka získala podezřele moc hlasů (dle navrhovatelů bylo vydáno 209 obálek, přičemž jediná kandidátka měla získat nepravděpodobných 200 hlasů, což navíc vůbec neodpovídalo diskusím s ostatními voliči),<sup>54</sup>
- navrhovatelka namítala, že sama obdržela 100 % hlasů,<sup>55</sup>
- situace, kdy všichni navrhovatelé potvrdili písemným čestným prohlášením hlasování tzv. velkým křížem pro celou volební stranu, jež ovšem neodpovídalo výslednému počtu hlasů,<sup>56</sup>
- tvrzení zapisovatelky okrskové volební komise, že komise nesprávně hodnotila hlasovací lístky jako neplatné, aby posléze tyto hlasovací lístky započítala jako platné

47 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 64 A 13/2018-51.

48 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 64 A 14/2018-28; obd. rozhodnutí téhož soudu sp. zn. 67 A 8/2018.

49 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2018, č. j. 63 A 4/2018-101 ve věci dvou spojených návrhů; podobně usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 8. 11. 2018, č. j. 52 A 124/2018-49 a č. j. 52 A 125/2018-37.

50 Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, č. j. 63 A 8/2018-35.

51 V předmětném volebním okrsku byl počet platných hlasů odevzdaných pro volební stranu ANO 2011 pouze 237 hlasů, tj. 1,87 % z celkového počtu hlasů, přičemž v sousedních volebních okrscích, jejichž sídlo se nacházelo na stejné adrese, byly počty odevzdaných platných hlasů pro ANO 2011 mnohem vyšší (3 021, to je 16,74 %, 2925, to je 22,09 %, resp. 2 455, to je 16,99 %; viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2018, č. j. 14 A 213/2018-27.

52 Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 10. 2018, č. j. 21 A 7/2018-19.

53 Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 11. 2018, č. j. 21 A 12/2018-28.

54 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2018, č. j. 52 A 4/2018-21.

55 Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19.

56 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 11. 2018, č. j. 52 A 7/2018-87.

(navrhovatelka k tomu dále tvrdila, že na webu došlo k náhlé změně výsledků, což ale dle soudu samo o sobě důvodnou pochybnost nezakládá),<sup>57</sup>

- chybný způsob sčítání hlasů ve spojení s rozdílnými výsledky ve dvou okrscích v obci, jakož i podpisem zápisu okrskové volební komise nestandardně mimo volební místnost (podle soudu měly být pochybnosti člena komise uvedeny už v tomto zápisu, nicméně ve spojení s pochybnostmi o reálné chybě při sčítání mohly svědčit o závažné indicii).<sup>58</sup>

Tento výčet samozřejmě není vyčerpávající, jistě si lze totiž představit i řadu dalších okolností vyvolávajících pochybnosti o volebním výsledku – v souvislosti se zmíněnými příklady lze ovšem zobecnit a konstatovat tři základní zdroje závažných pochybností o správnosti volebních výsledků, jež jsme v našem výzkumu identifikovali:

1. **Podstatné a nápadné nesrovnalosti mezi výsledky stran (kandidátů) v jednotlivých okrscích.** Samotné nesrovnalosti ovšem nutně nestačí, neboť vedle případného pochybení zde musí být také dopad na výsledek voleb – příčinná souvislost mezi možnou volební vadou a složením zastupitelského sboru. I bez přepočtu hlasů lze totiž usoudit, že ani tvrzené pochybení v určitém okrsku či okrscích by nemohlo mít vliv na výsledky voleb (na změnu rozložení mandátů, jejich obsazení či vůbec na překročení hranice 5 %).<sup>59</sup>
2. **Plausibilní tvrzení navrhovatele o tom, že on (a případně i další osoby) volil stranu či kandidáta, kteří dle výsledků nemají hlas žádný (nebo mají hlasů jen minimum), přestože by nějaký hlas mít nutně měli**<sup>60</sup>; našli jsme i rozhodnutí, v nichž soudy takové tvrzení označují za základní předpoklad pro vyvolání pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb.<sup>61</sup> I v tomto případě ovšem podle judikatury musí být tvrzené „chybějící“ hlasy relevantní i z pohledu výsledků voleb.<sup>62</sup> To znamená, že připočtení údajně nezapočtených hlasů musí vést ke změně výsledků voleb – překročení 5% hranice, jiné rozdělení mandátů či jiné pořadí kandidátů. Tento požadavek považujeme za logický i pochopitelný z pohledu zajištění efektivity soudního přezkumu, nicméně současně je potřeba upozornit, že i tvrzení několika oprávněných voličů, jejichž hlasy by samy o sobě na výsledku voleb ničeho nezměnily, mohou napovídat o existenci systémového pochybení (nezapočtení daleko většího počtu hlasů). Vždy proto bude záležet na okolnostech každého případu a povaze tvrzení navrhovatelů.

<sup>57</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 10. 2018, č. j. 52 A 2/2018-15.

<sup>58</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, č. j. 67 A 5/2018-50.

<sup>59</sup> Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2018, č. j. 14 A 216/2018-33, kdy Česká strana sociálně demokratická získala 4,18 % hlasů (58 930 hlasů), přičemž pro překročení 5% hranice by strana potřebovala získat minimálně 70 450 hlasů. Tvrzené pochybení v jednom z volebních okrsků (všichni členové strany měli získat shodný počet hlasů) však mohlo zvýšit volební zisk ČSSD jen o 240 hlasů, a tudíž nijak nemohlo ovlivnit složení zastupitelstva.

<sup>60</sup> Viz také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Vol 18/2014-46.

<sup>61</sup> Opět viz usnesení Městského soudu v Praze č. j. 14 A 216/2018-33.

<sup>62</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 20/2018-67.

3. **Pochybnosti vyplývající ze zápisu okrskové volební komise nebo od jejích členů.** Nejvyšší správní soud k tomu ve své volební judikatuře již několikrát uvedl, a krajské soudy to také v námi zkoumaném období hojně připomínaly, že členové okrskové volební komise jsou potenciálním zdrojem „zvláště významné indicie“, na jejímž základě volební soud zpravidla přistoupí k otevření volební dokumentace a přepočítání hlasů. Pokud kandidující politický subjekt nevyužije svého oprávnění a nedeleguje člena okrskové volební komise, jde to k jeho tíži co do možnosti přesvědčivě tvrdit konkrétní pochybení v práci volební komise a konkrétní porušení volebního zákona.<sup>63</sup> Případné námitky (pochybnosti) musí být primárně uvedeny v zápise okrskové volební komise, striktní přístup dokonce uvádí, že k pozdějším námitkám člena komise lze přihlížet jen za situace, pokud přesvědčivě vysvětlí, proč je nevznesl již v samotném zápise.<sup>64</sup>

#### 4.2 Přepočet hlasů – jeho předpoklady a podoby

Přepočtem hlasů se rozumí kontrola výsledku voleb ze strany soudu. Jde vlastně o kontrolu dosavadního spočtení hlasů, případně o kontrolu jejich převedení (přepočtu) na mandáty v zastupitelstvu. Obecně lze říci, že hlasy může soud přepočítat sám (zpravidla za pomoci odborného justičního personálu, především v podobě asistentů soudců či vyšších soudních úředníků)<sup>65</sup>, či může požádat Český statistický úřad (zde půjde zejména o aplikaci volební formule, tj. o přepočet rozdělení mandátů mezi úspěšné volební strany). Pokud jde o povahu přepočtu, ten zřejmě nejde označit za dokazování (neprobíhá ostatně při jednání), ale spíše za kontrolu podkladů pro rozhodnutí soudu – jakési doplnění spisového materiálu. Potom se tedy uplatní srovnatelný princip platný při práci se správním spisem při standardním soudním přezkumu, neboť tím se také nedokazuje.<sup>66</sup>

Již výše jsme uvedli, že z celkem 228 rozhodnutých věcí soudy provedly přepočítání hlasů ve **27 případech**. Mezi jednotlivými soudy jsme ovšem identifikovali značné rozdíly. Největší podíl přepočtů měl Krajský soud v Brně, a to celkem deset, což tvořilo více než čtvrtinu všech jím projednávaných věcí, naopak Krajské soudy v Plzni a v Ústí nad Labem neprovedly přepočet žádný.

<sup>63</sup> Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 9. 11. 2018, č. j. 64 A 13/2018-186 a v něm citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. Vol 18/2014-46.

<sup>64</sup> Např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2018, č. j. 43 A 121/2018-23.

<sup>65</sup> K tomu lze pro ilustraci zmínit mimořádné nasazení veškerého personálu Nejvyššího správního soudu při přepočtu několika set okrsků ve Středočeském kraji v souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny – viz usnesení zmíněného soudu ze dne 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017-187; Nejvyšší správní soud zde přednesl zajímavý návrh (apel) na zřízení zvláštní přezkumné volební komise, která by rozsáhlé přepočty uskutečňovala.

<sup>66</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS.

Pečlivý čtenář si mohl povšimnout, že celkový počet případů přepočtu neodpovídá počtu identifikovaných významných indicií (18). Tento rozdíl je dán skutečností, že soudy někdy provádějí kontrolní přepočet hlasů i přes absenci zvláště významné indicie, takřkajíc nad rámec, aby podpořily své závěry o nedůvodnosti uplatněných námitek.<sup>67</sup> Z tohoto hlediska jsme proto přistoupili též k analýze a identifikaci toho, kdy byl přepočet pro posouzení klíčový a kdy šlo jen o přepočet nad rámec vypořádání námitek navrhovatelů: z odůvodnění rozhodnutí bylo možné s určitostí dovodit, že podstatným pro posouzení věci byl přepočet ve 12 případech, v 9 věcech byl proveden jen nad rámec (tzv. kontrolní přepočet), aniž by jej okolnosti případu vyžadovaly.<sup>68</sup>

Praxi kontrolních přepočtů ovšem hodnotíme pro její arbitrárnost jako značně problematickou. Jestliže totiž dojde k přepočtu hlasů bez konkrétního podezření, není potom zřejmé, proč v jiném případě k přepočtu hlasů nedošlo – vznikají tak neodůvodněné rozdíly. Zajímavý příklad jsme identifikovali u Krajského soudu v Brně, kdy tentýž senát krajského soudu u malé obce (792 voličů) zcela nad rámec vypořádání návrhu přistoupil k přepočtu hlasů (dokonce úplnému) s odůvodněním, že chce vyloučit veškeré spekulace,<sup>69</sup> nicméně u jiného obdobného případu, v němž však šlo o volby do zastupitelstva města Brna, to neudělal. Nelze se tak ubránit dojmu, že také velikost volebního obvodu hraje svou roli při postupu a důkladnosti soudního přezkumu. Jinak řečeno, v případě malého počtu hlasů jsou volební soudy nakloněny provést přepočet hlasů i v případě nekonkrétních podezření, nicméně u značného počtu hlasů (typicky volby do statutárních měst) takový přepočet neprovádějí – byl by totiž extrémně pracný.

V našem výzkumu jsme konečně také sledovali (pokud jsme to byli z odůvodnění schopni identifikovat), kdy soudy přistupovaly k úplnému přepočtu všech hlasů (takových případů bylo celkem 15) a kdy pouze k částečnému (11). Částečný přepočet může spočívat jen v přepočtu hlasů v určitém okrsku(cích), v přepočtu hlasů pro konkrétní stranu<sup>70</sup> nebo jen v přepočtu rozdělení mandátů (nikoliv samotných hlasů). Poslední z variant často následuje po přepočtu hlasů či identifikování jiného problému (např. absence trvalého pobytu kandidáta v obci) jako kontrola, zda rozdílný výsledek (součet) hlasů může vést také k přerozdělení či jinému obsazení mandátů v zastupitelstvu – jinak totiž netřeba přistupovat ke změně vyhlášených volebních výsledků.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2018, č. j. 63 A 5/2018-77, či ze dne 8. 11. 2018, č. j. 63 A 9/2018-48.

<sup>68</sup> V ostatních případech přepočtů nebylo možné na základě odůvodnění tento parametr jednoznačně určit.

<sup>69</sup> Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 11. 2018, č. j. 63 A 5/2018-77 a č. j. 63 A 4/2018-101.

<sup>70</sup> Např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2018, č. j. 63 A 4/2018-101.

<sup>71</sup> Např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2018, č. j. 14 A 216/2018-33, v jehož případě byl Český statistický úřad požádán o vypracování modelu volebního výsledku, z něhož vyplynulo, že by nedošlo k přerozdělení mandátů ani změně pořadí zvolených kandidátů.

## 5 Neplatnost hlasování

V roce 2018 bylo podáno 44 návrhů čistě na neplatnost hlasování, 33 návrhů na neplatnost hlasování v kombinaci s návrhem na neplatnost voleb, 11 návrhů na neplatnost hlasování v kombinaci s návrhem na neplatnost volby kandidáta(ů) a ve 12 případech byla podána kombinace všech tří druhů návrhů. Celkem tedy byla neplatnost hlasování požadována v přibližně 41 % případů. Úspěšně se navrhovatelé domohli vyslovení neplatnosti hlasování ve dvou případech.

### 5.1 Typologie vad namítaných v návrzích na neplatnost hlasování

Již v minulém článku jsme vymezili, že vady vedoucí k úspěchu návrhu na neplatnost hlasování by měly spočívat ve skutečnostech, které vyvolají zásadní pochybnosti o jeho správnosti<sup>72</sup> – soud tedy musí nabýt důvodného přesvědčení o tom, že nelze s jistotou určit, zda (ověřitelné) výsledky volebního hlasování skutečně odpovídají vůli voličů. Jinými slovy, tyto vady by se měly týkat samotného aktu hlasování a zjištění volebních výsledků<sup>73</sup> a musí svědčit o tom, že s výsledky bylo nepřípustně manipulováno takovým způsobem, který zcela zpochybňuje jejich důvěryhodnost.<sup>74</sup> Nadto by tato manipulace měla vést k „faktickému hrubému ovlivnění výsledku hlasování“.

Fakticita ovlivnění je dle nás v těchto případech ovšem požadavek poměrně obtížně prokazatelný. Zatímco o nepřípustné manipulaci s výsledky hlasování musí být soud s jistotou přesvědčen, je otázkou, zda stejný požadavek vztahovat i na zjištění zcela konkrétního ovlivnění těchto výsledků v průběhu hlasování. Ovlivnění výsledků totiž dle našeho názoru bude v těchto případech *již z povahy věci* možné s větší či menší mírou pravděpodobnosti pouze odhadovat. Dle našeho závěru by význam této podmínky měl spočívat spíše v „odfiltrování“ vad, které by podle posouzení jejich intenzity mohly mít na výsledek hlasování pouze marginální (popř. žádný) vliv. Vady vedoucí k závěru o manipulaci s výsledky hlasování mohou spočívat v různých druzích *pochybení ze strany okrskové volební komise* [ovšem nikoliv v nesprávném sčítání hlasů nebo nesprávném vyhodnocení (ne)platnosti hlasů – tyto vady lze zhojit kontrolou hlasů, tj. v rámci řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta(ů)], popřípadě v úmyslném manipulování s výsledky hlasování přímo okrskovou volební komisí.

<sup>72</sup> FERFECKÝ, Jan, Jan SCHEUER a Josef ŠÍP. Volby do obecních zastupitelstev 2018 – analýza volební judikatury krajských soudů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 1, s. 71–94, s. 93 a 94. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/12592> [cit. 16. 12. 2020].

<sup>73</sup> Srov. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 835–837.

<sup>74</sup> Právě charakter namítané manipulace je klíčový. Pro ilustraci lze uvést, že například úmyslné nezačítávání platných hlasů bude vada odstranitelná přepočtem hlasů (řízení o neplatnosti volby kandidáta), nicméně úmyslné „zneplatňování“ hlasů bude zpochybňovat důvěryhodnost výsledků jako celku (půjde o neplatnost hlasování). Pod pojmem „manipulace“ proto v této kapitole rozumíme pouze druhý popsaný význam.



Z naší analýzy za rok 2018 vyplynulo, že volebním okrskovým komisím byla poměrně často vytýkána nepřípustná manipulace s výsledky *v průběhu hlasování do přenosné volební schránky*. To svědčí o tom, že tato část hlasování je ze strany navrhovatelů vnímána jako náchylnější k možnému zneužití (v jednom případě se ostatně jednalo o výtku důvodnou, o čemž bude pojednáno podkapitole 5.2), vzhledem k tomu, že probíhá pod dohledem pouze několika (dvou) členů okrskové volební komise (§ 33 odst. 7 zákona o volbách do obecních zastupitelstev). Okrskovým volebním komisím lze proto doporučit, aby pečlivě dbaly na transparentnost celého tohoto procesu (včetně výběru vyslaných členů) a vyvarovaly se tak případným nařčením z vytváření prostoru pro manipulaci.

Ve vztahu k tomuto typu vad upozorňujeme rovněž na závěr soudu o tom, že *opakované návštěvy* s přenosnou volební schránkou u stejného voliče nejsou v rozporu se zákonem (ač se jedná o praxi nestandardní – v tomto případě došlo ke třem návštěvám, přičemž při první volič nehlasoval, při druhé vyžádané návštěvě nebylo členům volební komise otevřeno a hlasoval až při třetí návštěvě na jeho opakovanou žádost).<sup>75</sup>

Zopakujme, že i v případě manipulace s volebními výsledky navrhovatel samozřejmě musí *unést související důkazní břemeno*, přičemž o této manipulaci nesvědčí sama o sobě námitka poukazující na složení okrskové volební komise pouze ze zástupců konkurenčních volebních stran, popř. jejich sympatizantů. Příležitost k delegaci svého člena má totiž každá účastnící se volební strana (§ 17 odst. 2 zákona o volbách do obecních zastupitelstev).<sup>76</sup> I v tomto typu řízení soudy tvrzení navrhovatelů o manipulaci s výsledky konfrontují primárně se zápisem o průběhu a výsledku hlasování, popřípadě s výslechem členů okrskové volební komise, což odpovídá postavení okrskové volební komise, která je zákonným garantem řádného průběhu hlasování. Garance zákonnosti hlasování do přenosné volební schránky je primárně dána přítomností členů okrskové volební komise s touto schránkou vyslaných, což soud zdůraznil ve věci namítané manipulace při hlasování v domově pro seniory.<sup>77</sup>

Dále lze upozornit na vytýkanou manipulaci s výsledky *v průběhu sčítání hlasů*. V konkrétním případě byla tato manipulace dovozována ze skutečnosti, že se dvě členky uzavřely při sčítání do odlišné místnosti, přičemž ostatním členům hrubým způsobem bránily ve vstupu. Soud v tomto případě na základě výkladu zákona uzavřel<sup>78</sup>, že sčítání v odlišných místnostech představuje selhání kontrolních mechanismů. Ovšem vzhledem k tomu, že takto postupovala celá okrsková volební komise, s tímto postupem všichni členové souhlasili a bylo vyvráceno tvrzení o odpírání vstupu do místnosti, soud neshledal vliv této vady na výsledky hlasování.

<sup>75</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2018, č. j. 64 A 16/2018-205.

<sup>76</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 6. 11. 2018, č. j. 64 A 21/2018-113.

<sup>77</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 16/2018-134.

<sup>78</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 11. 2018, č. j. 58 A 3/2018-105.

Další vady, se kterými se soudy hojně setkávaly, měly svůj původ ve *vztazích mezi členy okrskové komise* (např. tvrzená „šikana“ jednoho z členů komise<sup>79</sup>, opakované rozmluvy starostky obce s členy komise<sup>80</sup>), přičemž jim je povětšinou společné, že tento typ vad zpravidla nemá žádný kauzální vztah k výsledkům hlasování, resp. nijak nesvědčí ani o nepřipustné manipulaci s výsledky. K *počtu vydaných a odevzdaných obálek* se soud vyjádřil tak<sup>81</sup>, že malý rozdíl mezi počtem vydaných a odevzdaných úředních obálek žádné podezření z manipulace s výsledky nezakládá, nicméně jiná situace by byla, kdyby byl mezi počtem vydaných a odevzdaných obálek výrazný rozdíl, nebo kdyby počet odevzdaných obálek převyšoval počet vydaných obálek.

Další typ vytýkaných vad je možné obecně označit jako „pochybení“ okrskové volební komise, přičemž výtky směřovaly zejména k *deficitům u zabezpečení* volebních urn, popř. volebních místností.<sup>82</sup>

## 5.2 Případy vyslovení neplatnosti hlasování

V této podkapitole přiblížíme dva případy, ve kterých soud prohlásil hlasování za neplatné, přičemž v obou případech vycházel z provedeného dokazování.

V první věci<sup>83</sup> soud dospěl ke skutkovému závěru, že bylo hlasováno i za občany, kteří se voleb nezúčastnili, a to prostřednictvím přenosné volební schránky. Dokonce zjistil i to, že bylo vytvářeno více verzí vyplněných seznamů voličů, které měly nezákonný postup zakrýt. Soud opakovaně zdůraznil, že nebylo možné prokázat, které subjekty měly z tohoto postupu prospěch, i přesto považoval za nutné prohlásit hlasování za neplatné, jelikož k zásadnímu porušení zákona došlo s vědomím (některých) členů okrskové volební komise. Zároveň ovšem poukázal na to, že v daném případě by ve výsledku hlasování udělaly rozdíl i 4 (plné) hlasovací lístky, přičemž na základě dokazování měl za to, že k „falešnému“ hlasování došlo minimálně v 7 případech. Soud rovněž označil za nepřipustnou praxi, kdy je s přenosnou volební schránkou vzato více úředních obálek a hlasovacích lístků, než je počet občanů, kteří si o možnost volby touto cestou požádali. Pro zajímavost dodáváme, že v jiném případě (jiný) soud<sup>84</sup> ve skutečnosti, že do přenosné volební schránky prokazatelně hlasovala osoba, která si o tuto možnost nepožádala, nespátroval porušení zákona za podmínky, že nebylo zabráněno hlasovat jiným voličům, kteří na hlasování do přenosné urny měli zákonný nárok. Oba uvedené názory se dle nás částečně vylučují (zásoba větším počtem obálek a hlasovacích lístků je předpokladem, aby do přenosné volební urny mohly hlasovat i osoby, které si o tuto možnost nepožádaly).

<sup>79</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, č. j. 43 A 141/2018-82.

<sup>80</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 11. 2018, č. j. 58 A 3/2018-105.

<sup>81</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2018, č. j. 43 A 141/2018-82.

<sup>82</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 11. 2018, č. j. 52 A 12/2018-60.

<sup>83</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 51 A 9/2018-176.

<sup>84</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2018, č. j. 64 A 16/2018-205.

V řízení o druhém úspěšném návrhu<sup>85</sup> soud dospěl k tomu, že volební schránka, volební místnost i volební dokumenty nebyly náležitě zabezpečeny, volební schránku bylo možné bez porušení pečeti otevřít a ve volební místnosti zůstaly mezi dvěma volebními dny volně přístupné hlasovací lístky a jiná dokumentace. V tomto řízení navíc vystupovalo 35 navrhovatelů, kteří k návrhu přiložili čestná prohlášení, z nichž vyplývalo, že jejich hlasy nebyly do výsledků započítány. V kontextu dalších zjištěných informací tedy byl průběh hlasování zpochybněn. Soud výslovně uvedl, že „*výsledky hlasování s vysokou mírou pravděpodobnosti nemusí odpovídat vůli voličů*“. Jak je zřejmé i z této citace, soud se nijak nevěnoval fakticitě ovlivnění výsledků a rozhodl na základě předpokladu.

Z výše uvedeného můžeme usuzovat na to, že pro soud bude zpravidla obtížné s jednoznačnou jistotou konstatovat, že zjištěná manipulace výsledky hlasování skutečně hrubě ovlivnila. Nicméně lze vyslovit závěr, že tento typ návrhu bude mít větší šanci na úspěch, pokud budou výsledky hlasování spíše těsné.

## 6 Volební kampaň a neplatnost voleb

Návrh na neplatnost voleb jako jeden ze tří možných návrhů následného přezkumu voleb je v porovnání s návrhem na neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta/ů návrhem „nejširším“, neboť může vést ke zrušení voleb jako celku a opakování všech částí volebního procesu včetně vyhlášení nového data voleb. Jde tedy o nejzávažnější protiprávnosti, které se váží k volbám jako celku.<sup>86</sup>

Konkrétně takovým závažným důvodem pro prohlášení voleb za neplatné může být konání voleb, byť by se neměly vůbec uskutečnit, konaly by se v nesprávných volebních obvodech, nastala by vada způsobující to, že volby nebyly řádně vyhlášeny nebo by některá volební strana byla fakticky vyloučena z volebního procesu.<sup>87</sup> Posledním a nejčastějším důvodem pro neplatnost voleb jako celku je porušení pravidel volební kampaně. Z výčtu těchto možností je patrné, že jde o skutečnosti, které nastaly ještě před začátkem hlasování. V případě většiny důvodů pro neplatnost voleb je již z jejich samotného popisu jasné, proč je nutné přistoupit k takto radikálnímu kroku. U volební kampaně se pak vychází z premisy, že chyby ve volební kampani ovlivnily vůli voličů při utváření jejich voličské preference, protože je nezbytné opakovat celý proces, aby vůle voličů mohla být znovu utvářena. V rámci soudního přezkumu komunálních voleb 2018 bylo podáno celkem 63 návrhů čistě na neplatnost voleb (28 % všech případů), dále 33 návrhů kombinujících neplatnost voleb a hlasování (14 % všech případů), 16 návrhů kombinujících požadavek na neplatnost voleb a volby určitého kandidáta (7 % všech případů) a konečně 12 návrhů kombinujících všechny tři druhy návrhů (5 % všech případů).

<sup>85</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 11. 2018, č. j. 52 A 7/2018-87.

<sup>86</sup> Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2018, č. j. 14 A 216/2018-33.

<sup>87</sup> Ibid.

Vzhledem k tomu, že vyjma volební kampaně se v rámci soudního přezkumu komunálních voleb v roce 2018 nevyskytuje jakýkoliv jiný důvod pro prohlášení neplatnosti voleb, soustředíme se v další části textu výhradně na volební kampaň. Tu je nutné vnímat jako nezbytný nástroj politických subjektů ucházejících se o hlasy voličů, v rámci níž mohou činit celou řadu aktivit s cílem přesvědčit voliče odevzdat svůj hlas právě pro tento subjekt či kandidáta tohoto subjektu.

Zákon o volbách do obecních zastupitelstev upravuje volební kampaň pouze v ustanovení § 30 a to jen ve třech odstavcích. Ve stručnosti lze shrnout, že tento zákon umožňuje vést volební kampaň na starostou vyhrazených plochách, z hlediska jejich využití však musí být dodržen princip rovnosti kandidujících subjektů, tj. tyto subjekty musí mít rovné podmínky pro přístup k těmto plochám. Současně je také v případě obecních voleb zakotveno třídní volební moratorium týkající se volebních průzkumů a zákaz volební agitace a propagace ve volební místnosti a jeho okolí.

Současně nelze zpochybňovat, že volební kampaň je jedním z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb, přičemž její čestné a poctivé vedení je ztotožňováno s tzv. čistotou voleb. Volební agitace nesmí přesahovat určité intenzity přecházející v teror.<sup>88</sup> Za závažnější porušení pravidel volební kampaně bývají považována ta porušení, která se odehrají v posledních dnech volební kampaně, neboť právě v tomto období dochází k rozhodování nerozhodnutých voličů o tom, komu ve volbách odevzdají hlas.

V zásadě lze kategorizovat vady směřující na porušení volební kampaně do dvou skupin – **vady proti obsahu volební kampaně** (tj. typicky směřující proti tomu, co bylo kým ve prospěch někoho či proti někomu v průběhu volební kampaně tvrzeno) a vady **proti rozsahu volební kampaně** (tj. proti prostředkům, které ve volební kampani byly či mohou být použity). Příkladně pak za vážné porušení volební kampaně bylo shledáno tzv. obchodně tržní pojetí voleb, tj. podplácení voličů (finančním slibem voličům za odevzdání hlasu určitému politickému subjektu).<sup>89</sup> Nebyl jím však považován slib vstupu a konzumace na povolební party některým voličům v případě hlasu pro jednu z kandidujících stran.<sup>90</sup>

## 6.1 Volby ve Strakonících

Z celkových 124 návrhů, které se dotýkají neplatnosti voleb jako celku, byl pouze jeden úspěšný návrh, který byl značně medializován a týkal se voleb ve městě Strakonice. Krajský soud v Českých Budějovicích<sup>91</sup> prohlásil volby do Zastupitelstva města Strakonice konané

<sup>88</sup> Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185), tzv. kauza senátora Nádvořníka, vymezil „teror“ dle prvorepublikového nálezu Volebního soudu ze dne 23. 4. 1926 jako něco, čímž se „činí fyzický a psychický nátlak na volné rozhodnutí voličů tou měrou, že ani tajnost volby není s to, aby svobodné rozhodnutí voličovo zabezpečila.“

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, N 2/60 SbNU 11.

<sup>90</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14.

<sup>91</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2018, č. j. 52 A 16/2018-195.

ve dnech 5. a 6. 10. 2018 za neplatné, právě z důvodu porušení pravidel volební kampaně. Rada města (složená převážně ze zástupců jednoho z kandidujících subjektů – Strakonická veřejnost) před konáním komunálních voleb zakázala politickou propagaci v místním zpravodaji a výlep materiálů na plakátovacích plochách města. Samotná Strakonická veřejnost přitom ke kampani využívala sloupy veřejného osvětlení, které jí byly pronajaty Odborem dopravy Městského úřadu Strakonice. Navíc krajský soud identifikoval v průběhu volebního období postupnou snahu omezení výlepových ploch, jakož i omezení dalších prostředků, které opoziční subjekty mohly ke své prezentaci využívat. S ohledem na všechny zjištěné skutkové okolnosti považoval krajský soud uvedené jednání za rozporné se základním demokratickým principem volné, rovné a svobodné soutěže politických stran.

Po přečtení celého odůvodnění a při znalosti relevantní volební judikatury lze tomuto rozhodnutí vytknout několik skutečností. Celé usnesení je psáno poměrně útočně vůči dosavadnímu vedení města, přičemž jsou hodnoceny kroky vedení tohoto města v průběhu celého volebního období, nikoliv jen v období po vyhlášení komunálních voleb.<sup>92</sup> Soud zohlednil také skutečnosti, které nastaly až po podání návrhu na neplatnost voleb. Především se ale krajský soud pouze velmi stručně zabýval otázkou hrubého ovlivnění výsledku voleb.

Právě tato otázka byla také krajskému soudu vytknuta v rámci řízení o ústavní stížnosti, proto Ústavní soud dané usnesení zrušil.<sup>93</sup> Ztotožnil se s konstatováním porušení zákona o volbách do obecních zastupitelstev, jakož i nezpochybil souvislost mezi volební vadou a volebním výsledkem. Za nedostatečný však považoval závěr ohledně toho, „*zda došlo k hrubému ovlivnění výsledku, tj. zda by byly mandáty rozděleny jinak, pokud by k vadám nedošlo. Zde krajský soud jednak nesprávně uplatňuje princip potenciální kauzality, který již byl volebním zákonem opuštěn, jednak vychází toliko z informace o celostátním průměru nerozhodnutých voličů a počtu hlasů chybějících politickým uskupením k překročení 5% uzavírací klauzule a tím k přidělení mandátu. Krajský soud tedy skutková zjištění hodnotil pomocí nižší míry důkazu, než kterou zákonodárce ve volebním zákoně pro řízení před volebními soudy stanovil.*“ Navíc krajský soud nezohlednil ani panašování, které je pro komunální volby typické.

V navazujícím řízení krajský soud volby do Zastupitelstva města Strakonice opětovně prohlásil za neplatné, přičemž odůvodnění doplnil v intencích nálezu Ústavního soudu.<sup>94</sup> Na podkladě řady matematických výpočtů uzavřel, že „*významné změny v rozdělení mandátů (až pětina mandátů) by byly možné na základě minimálních přesunů počtu hlasů*“ a že omezení volební kampaně ze strany Strakonické veřejnosti mělo hrubý vliv na volební výsledek.

<sup>92</sup> Na tomto místě jen připomínáme, že volební kampaň je dle zbývajících volebních zákonů definována jako časový úsek od vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů po zveřejnění celkových výsledků voleb ve Sbírce zákonů. Přesto krajský soud posuzoval i události, které se odehrály před vyhlášením voleb, neboť kroky stávajícího vedení města v průběhu celého volebního období mohou mít vliv na podobu vedené volební kampaně v následujících volbách.

<sup>93</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

<sup>94</sup> Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, č. j. 52 A 16/2018-310.

I proti druhému usnesení krajského soudu byla podána ústavní stížnost, která byla odmítnuta<sup>95</sup> (de facto tak bylo zrušení voleb ve Strakonících potvrzeno), jelikož krajský soud dle Ústavního soudu postupoval v souladu se závazným právním názorem a své závěry jasně, srozumitelně, logicky a přesvědčivě odůvodnil. Upozornit lze na disentní stanovisko prof. Filipa, který upozorňuje na atypičnost rozsáhlých matematických a statistických výpočtů ze strany krajského soudu a připomíná značný časový prostor, který měl krajský soud na učinění svých závěrů v dané věci. Přitom při běžném přezkumu voleb, který má být ideálně skončen do 20 dnů ode dne dojití návrhu, krajské soudy nemají tento časový prostor, aby mohly přistoupit k takto důsledným matematickým a statistickým výpočtům. Stejně tak je připomenuta i absence politologického vzdělání u řady rozhodujících soudců.

## 6.2 Neúspěšné návrhy

Volby ve Strakonících však nebyly jediným případem, v němž krajské soudy posuzovaly volební kampaň ve vztahu k případnému prohlášení neplatnosti voleb. Vzhledem k poměrně velkému množství návrhů na neplatnost voleb však upozorníme pouze na některé případy.

Obsahově se volbám ve Strakonících alespoň trochu blíží přezkum voleb do zastupitelstva městského obvodu Ostrava-Poruba a současně do zastupitelstva Ostravy.<sup>96</sup> Navrhovatel zde tvrdil porušení volební kampaně spočívající v nevybírání místních poplatků za zábor veřejného prostranství (využitého k volební kampani), nelegální využívání billboardů ve volební kampani či využívání sloupů veřejného osvětlení a staveb technické infrastruktury k volební kampani, byť takové použití ohrožuje bezpečnost silničního provozu. Nicméně krajským soudem nebylo shledáno porušení volebního zákona, jelikož navrhovatel konkrétně neuvedl, které subjekty a jak konkrétně měly být poškozeny porušením pravidel volební kampaně.

Obdobně jako v případě Strakoníc došlo k porušení pravidel volební kampaně<sup>97</sup> v případě voleb do zastupitelstva obce Hodkovice nad Mohelkou.<sup>98</sup> Zde se jednalo o nedovolenou agitaci v okolí volební místnosti. Před budovou školy (jediná volební místnost v obci) stál automobil s nápisem namířeným na jednoho z kandidátů v daných volbách (v časovém rozpětí zhruba od 16:00 do 17:45). Nejednalo se však o porušení takovým způsobem, který by hrubě ovlivnil výsledky voleb. Kandidát, vůči němuž nápisy na automobilu směřovaly, byl do zastupitelstva obce zvolen, jeho volební strana výsledky voleb nezpochybňovala a toto porušení pravidel volební kampaně nemohlo ovlivnit více než

<sup>95</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1767/19.

<sup>96</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2018, č. j. 21 A 14/2018-17.

<sup>97</sup> Konkrétně se jednalo o porušení § 30 odst. 3 zákona o volbách do obecních zastupitelstev.

<sup>98</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 11. 2018, č. j. 64 A 12/2018-22.

jednotky voličů. Na základě rozebíraného rozhodnutí lze dle našeho názoru zobecnit, že porušení volební kampaně směřující proti konkrétnímu kandidátovi či volební straně se tak může domáhat pouze takto „poškozený“ kandidát nebo volební strana.

Ve volbách do Městské části Praha 22<sup>99</sup> byla „volební *kampaně* (...) vedena formou *zveřejňování zavádějících informací o kandidátech zúčastněných volebních stran, což jsou symptomy nečestné a nepoctivé volební kampaně*“. Avšak v takové volební kampani nebylo shledáno porušení § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jelikož toto ustanovení neobsahuje zákaz vedení nečestné a nepoctivé volební kampaně. Dle našeho názoru však Městský soud v Praze nepřihlédl k pravidlům volební kampaně, které byly vyvozeny výše citovanou judikaturou, v důsledku čehož by bylo nutné v dané věci posuzované jednání posoudit jako porušení pravidel volební kampaně (tj. první krok algoritmu volebního přezkumu by byl shledán za naplněný). Dále se pak měl podle nás městský soud zabývat vlivem této nezákonnosti na volební výsledek a potencialitou hrubého ovlivnění tohoto výsledku. Nerespektování citovaného algoritmu přezkumu voleb lze přitom shledat také v dalších rozhodnutích krajských soudů.<sup>100</sup> Na druhé straně je nutné uvést, že se městský soud v citovaném usnesení zabýval rovněž tím, zda namítaná vada a aplikované ustanovení § 30 zákona o volbách do obecních zastupitelstev není v rozporu s ústavním pořádkem. Ostatně právě na tento aspekt upozornil Ústavní soud, který pro zjevnou neopodstatněnost odmítl ústavní stížnost směřující právě proti tomuto usnesení městského soudu.<sup>101</sup>

V rámci judikatury krajských soudů se bylo možné setkat též s případy, kdy krajské soudy konstatovaly absenci tvrzení o tom, jak určitá volební vada měla vliv na zjištěný výsledek voleb.<sup>102</sup> Lze také dohledat případy, v nichž krajské soudy konstatovaly absenci tvrzení navrhovatele o porušení právních předpisů upravujících volby a současně absenci tvrzení o hrubém ovlivnění výsledků voleb v důsledku takového porušení právních předpisů.<sup>103</sup>

I z výše rozebíraných případů lze seznat, že se soudy drží jednoho ze základních pravidel pro přezkum voleb – volební výsledek odpovídající vůli voličů. K prohlášení voleb za neplatné, což vede k opakování celého volebního procesu (od fáze vyhlášení voleb až po fázi vyhlášení výsledků voleb), přistupují zcela výjimečně. Od častějšího prohlášení voleb za neplatné navíc může odradit i „strakonická zkušenost“, kdy v podstatě volební strana, která dle krajského soudu měla z jednotlivých porušení pravidel volební kampaně profitovat, dosáhla v opakovaných volbách ještě většího volebního výsledku.

<sup>99</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2018, č. j. 8 A 155/2018-59.

<sup>100</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2018, č. j. 21 A 13/2018-6, či usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 10. 2018, č. j. 40 A 14/2018-65.

<sup>101</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2018, sp. zn. II. ÚS 3702/18.

<sup>102</sup> Například usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 10. 2018, č. j. 24 A 19/2018-7, nebo usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2018, č. j. 40 A 34/2018-27.

<sup>103</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 7. 11. 2018, č. j. 52 A 126/2018-13.

V přístupu krajských soudů lze shledat i jisté rozdíly – zejména do jaké míry berou v potaz judikaturou dovozený algoritmus přezkumu voleb a naplnění všech tří podmínek. K rozdílům zřejmě přispívá i velmi strohá zákonná úprava volební kampaně v zákoně o volbách do obecních zastupitelstev. Současně ze strany krajských soudů nedocházelo příliš k reflexi vymezení volební kampaně v jiných volebních zákonech, zatímco hojně bylo upozorněno na změnu zákonné úpravy týkající se přezkumu voleb – jazykové formulace „mohl ovlivnit výsledky voleb“ na „hrubě ovlivnil výsledky voleb“, což i dle krajských soudů vedlo ke zpřísnění požadavků na existenci volební vady, pro kterou by volby byly prohlášeny za neplatné.

## Závěr

V příspěvku jsme svou pozornost upřeli zejména na meritorní stránku soudního přezkumu, tj. zabývali jsme se důvody, na základě nichž soudy přistoupí k prohlášení neplatnosti volby kandidáta/ů, neplatnosti hlasování či neplatnosti voleb jako celku. K tomu bylo nezbytné rozebrat otázku dokazování ve volebním soudnictví, existenci zvlášť významné indicie, charakterizovat také roli volební komise pro soudní přezkum voleb či vymezit pojem volební kampaň a její náležitosti.

I na příkladu voleb v roce 2018 je patrné, že nejméně úspěšným návrhem byl návrh na neplatnost voleb jako celku, neboť se jedná o největší zásah do vůle voličů – je totiž opakován celý volební proces; zatímco nejvíce úspěšné byly návrhy na prohlášení neplatnosti volby kandidáta/ů. Konkrétní počty, i ve vztahu k jednotlivým krajským soudům a jejich pobočkám, lze nalézt v tabulce zařazené ve druhé kapitole tohoto článku. Celková úspěšnost návrhů se pohybuje kolem 5 %, na čemž se podílí i značná obecnost a spekulativnost námitek obsažených ve většině návrhů.

Pokud už soud k zásahu přistoupil, jednalo se nejčastěji o rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta (tj. o změnu volebních výsledků). V této souvislosti je klíčovým nástrojem soudu přepočítání hlasů či rozdělení mandátů. Na diskutovaných příkladech jsme znázornili, že k přepočtu hlasů přistupují soudy zásadně na základě vyvstalých indicií, jež musí mít patřičnou intenzitu. Tyto indicie jsou do značné míry kazuistické, nicméně lze říci, že klíčovou roli hrají okrskové volební komise a obsah jejich konečného zápisu, z něhož lze samozřejmě identifikovat možná podezření o řádném průběhu hlasování a sčítání hlasů. Jako určitý problém ovšem vidíme situace, kdy soudy přistupovaly k přepočtu hlasů zcela arbitrárně, aniž by identifikovaly konkrétní podezření o správnosti volebních výsledků. K zamyšlení jistě mohou být rovněž značné rozdíly v poměru případů přepočtu k celkovému počtu věcí mezi krajskými soudy; zde zmiňujeme zejména velký počet přepočtů provedených u Krajského soudu v Brně.

I ve vztahu k neplatnosti hlasování lze ve zkoumané judikatuře vysledovat akcent na klíčový význam okrskové volební komise a zápisu o průběhu voleb. Zvláštní pozornost



by ze strany okrskové volební komise měla být věnována i transparentnímu průběhu hlasování do přenosné volební urny, jelikož námitky navrhovatelů do této části hlasování často směřují (ostatně v jednom případě vedly v roce 2018 k vyslovení neplatnosti hlasování). Požadavek, aby došlo k faktickému hrubému ovlivnění voleb, je v řízení o neplatnosti hlasování z našeho pohledu poměrně nejasný. Aby soud vyhověl tomuto typu návrhu, musí totiž dospět k závěru, že výsledky hlasování byly zmanipulovány takovým způsobem, který v zásadě *není možné exaktně vymezit* (oproti situacím, které by mohl sám napravit prostřednictvím přepočtu v řízeních o neplatnosti volby kandidáta). Striktní trvání na průkazném faktickém ovlivnění výsledku hlasování by dle našeho názoru učinilo tento typ řízení v podstatě naprosto zbytečným, jelikož prokázání této fakticity bude z povahy věci spíše vyloučeno. Proto se domníváme, že v tomto typu řízení soud bude muset i nadále vycházet spíše z důvodného předpokladu vlivu na výsledek hlasování (ostatně v jednom případě vyslovení neplatnosti hlasování v roce 2018 tomu tak bylo). Lze však vyslovit, že tomuto důvodnému předpokladu budou nasvědčovat zejména situace, kdy byly výsledky voleb těsné.

V případě návrhů na neplatnost voleb jako celku (z důvodu porušení pravidel volební kampaně) byl pouze jediný návrh úspěšný, a i tento návrh musel podstoupit náročnou soudní cestu v podobě dvojího řízení u krajského i Ústavního soudu, která byla způsobena především splněním podmínky „došlo k faktickému ovlivnění výsledků“. Navíc i přes veškerou snahu krajského soudu o zdůvodnění této podmínky se nelze ubránit dojmu, že se jednalo pouze o „velmi podrobně zdůvodněný předpoklad“, který se zpětně ukázal (nejspíše) nedůvodným. Také na ostatních, neúspěšných, návrzích lze vidět, že i zjevná porušení pravidel volební kampaně (zejména nečestné či neférové vedení volební kampaně) nedosáhne dle výše uvedeného algoritmu přezkumu voleb takové závažnosti, aby toto porušení hrubě ovlivnilo výsledky daných voleb. To lze ilustrovat na případě voleb v obci Hodkovice nad Mohelkou, z něhož plyne i závěr, že v případě porušení pravidel dotýkajících se pouze určitého kandidáta či určité volební strany se návrhu na neplatnost voleb mohou domáhat pouze takto postižené subjekty. Současně by soudní přezkum volební kampaně usnadnilo bližší vymezení volební kampaně jako takové, ale především vymezení porušení pravidel volební kampaně (v podobě demonstrativního výčtu), která jsou považována za významná a mající (hrubý) vliv na výsledek voleb. V opačném případě totiž prohlášení neplatnosti voleb bude záležet na subjektivním vnímání soudního senátu stran porušení pravidel volební kampaně, na ochotě soudního senátu zabývat se skutečně podrobně potenciálním vlivem volební kampaně na výsledky voleb a zůstane tak spíše v rovině nahodilých kazuistiky než jasně stanovených pravidel.

Na samotný závěr považujeme za důležité upozornit na návrhy *de lege ferenda* vyslovené přímo soudy, které navrhovaly např. zavedení namátkové kontroly výsledků voleb, případně následné kontroly volebním orgánem na žádost soudu<sup>104</sup>, či kontrolního přepočtu

<sup>104</sup> Opět viz usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 63 A 8/2018-35, bod 25.

mimo soudní přezkum v případě těsných výsledků.<sup>105</sup> Na základě vlastní zkušenosti bychom k těmto návrhům přidali změnu ve vztahu k evidenci neplatných hlasů. V návrzích totiž často bývá argumentováno (podezřele) vysokým počtem neplatných hlasů, přičemž za stávající úpravy z výsledků voleb nelze odlišit, kolik hlasovacích lístků bylo skutečně neplatných a jaký počet hlasů představují pouze tzv. nevyužité hlasy. Evidence neplatných hlasů je přitom běžná u jiných typů voleb.

---

<sup>105</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 8. 11. 2018, č. j. 52 A 125/2018-37.