

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

navrhovatelů: **a) Strana pro lepší Ř.**,
 jednající zmocněncem Mgr. J. M., bytem X,
 b) P. Š., bytem X
 c) K. Š., bytem X,
 d) Z. D., bytem X,
 e) M. M., bytem X,
 f) S. Ch., bytem X,
 g) H. Š., bytem X,

proti
 odpůrcům: **1. Městský úřad Slaný**, se sídlem Velvarská 1, Slaný,
 2. J. R., bytem X,
 3. A. Š., bytem X,
 4. M. Z., bytem X.,
 5. M. K., bytem X,
 6. P. P., bytem X,

o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů do zastupitelstva obce Ř. ve volbách konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatelé podali dne 11. 10. 2018 v zákonné desetidenní lhůtě stanovené v § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) návrh na neplatnost volby kandidátů.
2. V návrhu navrhovatelé uvedli, že v průběhu voleb došlo k porušení volebního zákona, které bylo způsobilé ovlivnit výsledek voleb (zvolení jednotlivých kandidátů). Volební komise totiž při sčítání hlasů nepostupovala v souladu s § 40 odst. 4 a 5 volebního zákona ani v souladu s Pokyny pro postup okrskových volebních komisí vydanými Českým statistickým úřadem. Práce v komisi byla rozdělena mezi její jednotlivé členy a lze důvodně předpokládat, že při vykonávání dílčích činností bez návaznosti na činnost ostatních došlo – byť třeba jen neúmyslně – k pochybení spočívajícímu například v tom, že hlasy pro volební stranu (po zaškrtnutí celé volební strany) a pro jednotlivé její kandidáty (zaškrtnutí všech nebo jen některých kandidátů) byly při sčítání nahlášený zdvojeně. O této informaci

se navrhovatelé dozvěděli od členky volební komise nominované navrhovatelem a). V důsledku nezákonného postupu při sčítání hlasů neodpovídají vyhlášené výsledky obecních voleb v obci Ř. skutečnému výsledku podle odevzdaných hlasovacích lístků.

3. Odpůrci se k návrhu nevyjádřili.
4. Soud návrh posoudil jako nedůvodný.
5. Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 volebního zákona se každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva, může návrhem u soudu domáhat neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.
6. Soud po zjištění, že návrh byl podán oprávněnými osobami [navrhovatel a) je volební stranou, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva obce Ř. a navrhovatelé b) – g) jsou osobami zapsanými do stálého seznamu voličů v obci Ř.] a v zákonem stanovené lhůtě (výsledky voleb do zastupitelstev obcí vyhlásila Státní volební komise sdělením č. 225/2018 Sb. v úterý dne 9. 10. 2018), se věcně zabýval návrhem na vyslovení neplatnosti volby kandidátů. O návrhu rozhodl bez jednání (§ 90 odst. 3 s. ř. s.), neboť žádné dokazování neprováděl a vycházel toliko z volební dokumentace a evidencí vedených správními orgány.
7. Aktivně legitimovaný subjekt se může návrhem u soudu domáhat neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, přičemž důvodem návrhu (§ 60 odst. 2 až 4 volebního zákona) je tvrzení, podle kterého byla porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb, výsledky hlasování nebo výsledky volby kandidáta.
8. Navrhovatelé svůj návrh označili jako návrh na neplatnost volby kandidátů a též jako návrh na neplatnost voleb. Návrhem na neplatnost voleb je třeba obecně rozumět návrh poukazující na takovou nezákonnost, jejíž odstranění by vyžadovalo opakování volebního procesu jako celku včetně volební kampaně, popř. dalších činností předcházejících hlasování, aby volič měl možnost si učinit nový názor a svobodně zformulovat svou vůli (blíže viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2012, č. j. 50 A 22/2012-44, publikované pod č. 2818/2013 Sb. NSS a dostupné na webových stránkách www.nssoud.cz). V daném konkrétním případě ovšem navrhovatelé poukazují toliko na nesprávný způsob sčítání hlasů a z toho vyplývající chybné rozdělení mandátů v zastupitelstvu obce Ř. Jejich návrh tudíž obsahově odpovídá návrhu na neplatnost volby kandidátů (a to všech zvolených), neboť se domáhají toliko provedení opětovného sečtení hlasů a na základě toho nového rozdělení mandátů.
9. V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou podle § 90 odst. 2 s. ř. s. účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Protože navrhovatelé fakticky napadají volbu všech zvolených kandidátů, jednal soud jako s odpůrci nejen s Městským úřadem Slaný, ale také se všemi kandidáty, kteří byli zvoleni do zastupitelstva obce Ř. (a současně nejsou navrhovateli).
10. Soud nejprve uvádí, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu vycházející z demokratického principu legitimacy veřejné moci, podle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1 a

čl. 2 odst. 1 Ústavy), platí pro volební soudnictví vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů; předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04). Řízení ve věcech volebního soudnictví je proto založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny. Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období (srov. nález ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95), rozhodnutí voličů jako suveréna může tudíž soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát.

11. Na tato východiska navazuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz), která v obecné rovině definuje tři základní předpoklady pro vyhovění volební stížnosti takto:

a) nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, popř. zákonů souvisejících;

b) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a

c) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by určitý kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění. Obdobné zásady pak lze uplatnit i na případ tvrzené neplatnosti hlasování či voleb.

12. Soud podotýká, že si je vědom toho, že z odkazované judikatury nelze pro účely posuzované věci vycházet bez dalšího [zejména ve vztahu k podmínce sub c)]. V mezidobí totiž došlo ke změně volebního zákona, která je pro právě posuzovanou věc zásadní. Podle § 60 odst. 2 – 4 volebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2016 bylo podmínkou důvodnosti návrhu porušení volebního zákona způsobem, který *mohl ovlivnit* výsledek voleb. Zákonem č. 322/2016 Sb. došlo k novelizaci tohoto ustanovení a v nynějším znění (tj. ve znění účinném ke dni voleb) je podmínkou důvodnosti návrhu porušení volebního zákona způsobem, který *brubě ovlivnil* výsledek voleb. Tato novelizace § 60 volebního zákona se v návrhu zákona č. 322/2016 Sb. objevila jako pozměňující návrh v ústavně právním výboru (usnesení ústavně právního výboru ze dne 30. 3. 2016, sněmovní tisk č. 568/5, 7. volební období Poslanecké sněmovny, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=568>). Není k ní tedy k dispozici důvodová zpráva. Jelikož se však tatáž formulační změna dotkla i dalších volebních zákonů, odkazuje soud na usnesení NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. Vol 50/2018-46, jehož závěry jsou aplikovatelné i na právě posuzovanou věc, byť tam šlo o volbu prezidenta republiky. NSS v uvedeném usnesení uvedl: „Mezi původním a novým zněním zákona, tedy

mezi formulací „mohl ovlivnit“ a „hrubě ovlivnil“ je významový rozdíl. K tomuto rozdílu se NSS v návaznosti na předpoklady přezkumu voleb dovozené judikaturou (srov. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, a ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS) vyjádřil ve svém usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33: „[a]čkoli s tím volební zákony do konce roku 2016 nepočítaly, případný zásah volebního soudu mohlo dle soudní judikatury vyvolat pouze porušení zákona způsobilé ovlivnit výsledky voleb v určité intenzitě. V tomto směru tedy bude možné nadále vycházet z dosavadní judikatury, neboť pojem „hrubé ovlivnění“ výsledků voleb lze co do intenzity považovat za zákonodárcem zvolený ekvivalent jejich „zatemnění“. Na druhou stranu však nelze ignorovat, že zákonodárce opustil předpoklad pouhé potenciality vlivu porušení zákona na výsledek volby a zákonem č. 322/2016 Sb. zavedl požadavek, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo. Jinými slovy, nyní již bude pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem.“ Aktuální právní úpravu považuje NSS za ústavní (srov. citované usnesení NSS čj. Vol 16/2018-33, bod 23).“ S tímto závěrem citovaným z bodu 25 uvedeného usnesení NSS (zdůraznění provedeno soudem) se soud ztotožňuje.

13. Jak dále uvedl NSS v usnesení ze dne 28. 11. 2006, č. j. Vol 82/2006-51: „*striktní požadavek na předložení relevantních důkazních prostředků navrhovatelem by mohl být při přezkumu voleb překážkou přístupu k soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů, kteří nejsou účastní sčítání hlasů volebními komisemi. Aby však soud sám přistoupil k přepočtu hlasů či přezkoumávání správnosti jejich posouzení pouze na základě důkazně nepodložené volební stížnosti, musela by jej k tomu v daném případě přimět zvláště významná indicie, která by byla způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. [...] funkce soudu v rámci soudního přezkumu voleb nemůže být vykládána tak široce, že v konečném důsledku by jeho práce měla nahrazovat či jaksi doplňovat činnost volebních orgánů, dokonce až ve smyslu přepočítávání všech hlasovacích lístků na základě pouhé spekulativně formulované námitky.*“ (Důraz doplněn.) Soud proto posuzoval, zda navrhovatelé předložili dostatečné důkazy, tedy prokázali existenci takové indicie, z níž by plynuly významné pochybnosti o platnosti voleb.
14. Navrhovatelé popsali, že se od osoby, již navrhovatel a) delegoval do okrskové volební komise, dozvěděli, že zvolený způsob sčítání hlasů byl v rozporu s § 40 odst. 4 a 5 volebního zákona a Pokyny pro postup okrskových volebních komisí. Mohl proto mít za následek špatné sečtení hlasů. Vyhlášený výsledek je tedy pravděpodobně odlišný od výsledku, který by nastal, pokud by okrsková volební komise sečetla odevzdané hlasy správně. Navrhovatelé způsob, jakým mělo dojít k porušení § 40 odst. 4 a 5 volebního zákona, nepopisují nijak konkrétně – tvrdí pouze, že provádění jednotlivých úkonů bylo mezi členy komise rozděleno tak, že mohly být hlasy pro celou stranu a pro jednotlivé kandidáty započteny zdvojeně.
15. Soud poznamenává, že přestože navrhovatelé osobu delegovanou za navrhovatele a) do okrskové volební komise nejmenovali, z listin předložených odpůrcem 1. zjistil, že se jedná o paní I. Š. Ta dne 12. 9. 2018 na prvním zasedání okrskové volební komise složila slib. Podle zápisu o průběhu a výsledku hlasování vyhotoveného okrskovou volební komisí pro volební okrsek č. 1 v obci Ř. se tato volební komise sestávala ze 4 členů, z nichž žádný po provedeném sčítání hlasů neodmítl zápis podepsat.

16. Na členy okrskových volebních komisí je bezesporu kladena velká občanská odpovědnost a jejich úloha při uskutečňování voleb je nelehká a často nedoceněná. Přestože se zpravidla jedná o osoby bez právního vzdělání, je jejich povinností se před konáním voleb nejen seznámit s relevantními právními předpisy a příslušnými metodikami, ale také je v průběhu voleb a vlastního sčítání správně aplikovat a vykládat je v souladu s ústavními principy svobodných a demokratických voleb. Tato odpovědnost přitom neleží pouze na předsedovi okrskové volební komise (a už vůbec ne pouze na zapisovateli, který – byť jsou mu zpravidla procesní postupy související s volbami nejbližší – ostatně sám členem této komise ani není), nýbrž na jednom každém členovi či člence. Je přitom podstatné, aby komise pracovala společně, jak to plyne z § 40 odst. 6 volebního zákona, který zakotvuje právo každého člena volební komise do hlasovacích lístků nahlížet, a jak to v pokynech zdůrazňuje i Český statistický úřad. Důvodem je v první řadě prostá snaha eliminovat chyby způsobené lidským faktorem (např. obyčejným přehlédnutím), protože více očí více vidí. I z hlediska postupů podle volebního zákona je společný postup při zjišťování výsledku voleb klíčový, neboť otázka posouzení platnosti hlasu a hlasovacího lístku se ve sporných případech stává předmětem hlasování, kterého se účastní všichni členové komise (§ 41 odst. 5 volebního zákona). O sčítání hlasů se pořizuje zápis, který poskytuje informaci o tom, jak hlasování a sčítání hlasů proběhlo. Jeho obsah je zcela zásadní pro závěr, zda okrsková volební komise v průběhu voleb postupovala v souladu se zákonem či nikoli. Pokud se člen komise s některým údajem obsaženým v zápisu neztotožňuje, není jeho povinností zápis o průběhu a výsledku hlasování podepsat – naopak je oprávněn podpis odepřít a v příloze k zápisu formulovat své výhrady (§ 42 odst. 1 volebního zákona). Tento krok by posléze mohl být základem pro zpětné prošetření postupu okrskové volební komise. Je tedy zjevné, že řadová členové okrskové volební komise v ní nejsou jen „do počtu“. To platí tím spíše, jsou-li do ní delegováni kandidujícími subjektem, neboť taková členové mají z povahy zájem na správném a zákonném průběhu voleb a zjišťování výsledku hlasování, a to proto, aby nebyl v důsledku pochybení či nezákonnosti zkrácen ten kandidující subjekt, který je do volební komise delegoval.
17. Soud si je vědom toho, že atmosféra v okrskových volebních komisích může být různá. V jistých případech může nad snahou o sečtení hlasů v souladu se zákonem převážet přání mít sčítání co nejdříve hotovo (o tom nejlépe svědčí usnesení NSS ze dne 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017-187, který popisuje případ, kdy řada okrskových volebních komisí z liknavosti nekontrolovala druhou stranu volebního lístku). Současně v určitých případech vyžaduje vyslovení nesouhlasu s postupem většiny jistou míru občanské odvahy. To je však právě úkolem členů okrskové volební komise, kterého se složením slibu dobrovolně zhostili. Pakliže člen volební komise na svůj úkol dohlížet na zákonnost všech postupů okrskové volební komise rezignuje, ať už z jakéhokoli důvodu, a případnou nezákonnost si buď neuvědomí, nebo ji vědomě přejde, aniž by pokládal za potřebné proti ní brojit volebním zákonem předvídaným způsobem, způsobuje tím, že později bude svá podezření velmi obtížně dokazovat; oslabí tím váhu svého pozdějšího tvrzení.
18. Ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování nezjistil soud žádné indicie svědčící o tom, že okrsková volební komise při sčítání hlasů postupovala v rozporu s volebním zákonem a pokyny Českého statistického úřadu. Všichni čtyři její členové zápis bez výhrad podepsali, z čehož lze bez dalšího dovodit, že postup okrskové volební komise v průběhu voleb pokládali za souladný se zákonem a neshledali žádné důvody k odepření podpisu. Bez toho, aby bylo podrobně vysvětleno, proč nebyla příslušná výhrada uplatněna zákonem předvídaným postupem (třeba i jen formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku

hlasování), nelze přihlížet k tomu, pokud si posléze některý z členů volební komise (např. po konzultaci se subjektem, jenž jej delegoval) uvědomí, že některé postupy, které se mu v průběhu voleb jevily jako bezproblémové, mohou vykazovat znaky porušení volebního zákona. Byť je toto uvědomění cenné a z takové zkušenosti lze jistě vytěžit maximum pro případné budoucí působení v okrskové volební komisi, z hlediska soudního přezkumu je už na takovou reflexi pozdě. Jak vyplývá z bodu 13 tohoto usnesení, aby mohl soud přistoupit k vlastnímu přepočítání hlasovacích lístků, musí navrhovatelé předložit důkazy, které svědčí o tom, že došlo k porušení volebního zákona, které hrubě ovlivnilo výsledky voleb. Prosté tvrzení členky volební komise, které je nadto v rozporu se zápisem o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku, jenž tato členka po skončení voleb v předmětném volebním okrsku jako správný vlastnoručně podepsala, takovým důkazem není a jako důvod pro přepočítání hlasů neobstojí. Za takové situace se nelze odklonit od v úvodu vyslovené premisy, že platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, pokud není předložen důkaz tuto domněnku vyvracející nebo není prokázána významná indicie, na jejíž důvodnost by bylo možné usuzovat. Tvrzení navrhovatelů přitom takovými indiciemi nejsou – naopak jsou jen nepodloženými spekulacemi. Návrh na neplatnost volby kandidátů je nedůvodný.

19. Soud návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů zamítl.
20. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něž nemá v řízení o neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo.
21. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení. Současně je vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

Praha 24. října 2018

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu