

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatele: **M. V.**

dalších účastníků: 1) **Městský úřad Nepomuk,**
sídlem Náměstí Augustina Němejce 63, Nepomuk,

2) volební strana **SNK Budoucnost pro Mohelnici,**
zastoupená zmocněncem J. B.

3) volební strana **Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice,**
zastoupená zmocněnkyní D. H.

osoby zúčastněné na řízení: **O. L.**

o návrhu na rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování do zastupitelstva obce Mohelnice v okrese Plzeň-jih konaných ve dnech 23. a 24. září 2022,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí rozhodnutí soudu

- 1. V souzené věci se soud zabýval tím, zda došlo k hrubému ovlivnění volebního výsledku tím, že starosta obce Mohelnice, sám kandidát Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice, znemožnil přihlášení k trvalému pobytu pěti osobám, které v obci chtěly volit, a dvěma osobám, které v obci chtěly nejen volit, ale též zde ve volbách kandidovaly za SNK Budoucnost pro Mohelnici. Dále se soud zabýval tím, zda nedošlo k zatemnění volebního výsledku kvůli vadám při samotném hlasování a při zjišťování výsledku hlasování.
- 2. Na základě provedeného dokazování soud neshledal žádné významné vady hlasování a zjišťování jeho výsledku. Ve vztahu k nemožnosti přihlášení k trvalému pobytu v obci soud dospěl k závěru, že snaha o přihlášení k trvalému pobytu ze strany nezanedbatelného množství voličů *in spe* byla s přihlédnutím k okolnostem případu

dobrověrná, avšak nikoliv bez vad. Tyto vady znemožnily starostovi jejich včasné přihlášení k trvalému pobytu, byť ani jeho postup nebyl zcela správný. I o postupu starosty při přihlašování k trvalému pobytu soud usoudil, že byl veden dobrými úmysly. Soud tedy nezjistil, že by se některé ze zúčastněných subjektů pokusily nekalým způsobem ovlivnit výsledek voleb do zastupitelstva obce Mohelnice.

II. Řízení před soudem

Důvody návrhu

3. Navrhovatel, sám kandidát volební strany SNK Budoucnost pro Mohelnici, se domáhal vyslovení neplatnosti voleb či neplanosti hlasování, protože podle jeho mínění pochybením starosty obce Mohelnice bylo v rozporu se zákonem o evidenci obyvatel zabráněno sedmi občanům, aby se do obce přihlásili k trvalému pobytu. Tito občané pak v obci nemohli volit, což s ohledem na nízký počet oprávněných voličů hrubě ovlivnilo výsledek hlasování. Konkrétně pak navrhovatel uvedl, že jako zmocněnec těchto sedmi občanů se pokusil zařídit přihlášení k trvalému pobytu v průběhu září 2022 několikrát (2., 9., 16. a 22. září), z různých důvodů na straně obecního úřadu k tomu však nedošlo. Poslední pokus navrhovatel provedl dne 23. 9. před zahájením hlasování, starosta však odmítl provést přihlášení, protože to již fakticky nebylo možné – v jeho kanceláři byla volební místnost a úřední hodiny byly zrušeny.
4. Druhý důvod pak navrhovatel spatřoval v tom, že hlasování a vyhodnocení jeho výsledku probíhalo nestandardně, v rozporu s instruktážními videy a pokyny pro okrskové volební komise vydanými Českým statistickým úřadem. Devět okruhů takových pochybení navrhovatel podrobně popsal (např. nikoliv řádné zapečetění urny, nevhodné vyjadřování členů volební komise, zmatečný průběh sčítání). V popsanych pochybeních spatřoval rozpor s § 40 až 42 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále též „volební zákon“), které způsobily nepřezkoumatelnost volebního výsledku, neboť volební urna mohla být odpečetěna a znovu zapečetěna, s krabicí platných hlasů mohlo být po ukončení hlasování manipulováno, hlasovací lístky mohly přidávány nebo mohly být pozměňovány platné hlasovací lístky.

Okruh účastníků a jejich vyjádření

5. Protože byl návrh koncipován jako návrh na zahájení řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování, byli v souzené věci účastníky navrhovatel, volební orgán Městský úřad Nepomuk jako úřad obce s pověřeným obecním úřadem a dvě sdružení nezávislých kandidátů: SNK Budoucnost pro Mohelnici a Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice [§ 90 odst. 2 soudního řádu správního („s. ř. s.“)].
6. Na výzvu soudu uplatnil O. L., kandidát SNK Budoucnost pro Mohelnici, práva osoby zúčastněné na řízení. Tuto výzvu mu soud zaslal, protože již ze samotného návrhu vyplynulo, že mohl být kandidátem nesplňujícím zákonné podmínky – taktéž neměl v obci trvalý pobyt. Měl tak možnost hájit svůj zájem pro případ, že by soud dospěl k závěru o neplatnosti jeho zvolení.
7. Ze strany účastníků řízení se k návrhu písemně vyjádřila pouze volební strana Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice. Podle ní hlasování a zjišťování jeho výsledku proběhly řádně, v okrskové volební komisi byli zastoupeni členové nominovaní oběma volebními stranami a všichni členové bez výhrad podepsali zápis o průběhu a výsledku hlasování.

Ústní jednání dne 25. 10. 2022

8. Při ústním jednání navrhovatel setrval na své návrhu a volební strana SNK Budoucnost pro Mohelnici se vyslovila ve prospěch návrhu. Městský úřad Nepomuk a volební strana Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice se vyjádřily proti návrhu, neboť průběh voleb považovaly za řádný. Osoba zúčastněná na řízení se vyslovila ve prospěch návrhu a zdůraznila, že má k obci faktický vztah. Snaha o přihlášení k trvalému pobytu tedy nebyla účelová, s úmyslem nekale ovlivnit volební výsledek.
9. Soud ke zjištění skutkového stavu ve vztahu k průběhu hlasování a zjišťování jeho výsledku provedl dokazování částí volební dokumentace (zápis o výsledku voleb do zastupitelstva obce, zápis o průběhu a výsledku hlasování) a výslechy předsedy volební komise V. M. a člena volební komise J. S. Ke zjištění skutkového stavu ve vztahu k přihlašování občanů soud provedl důkaz korespondencí mezi zmocněncem sedmi občanů J. S. a starostou obce Mohelnice (návrh starosty na přihlášení k pobytu dne 22. 9. v 18.00 hodin a odpověď J. S.) a výslechy starosty obce B. H. a zmocněnce J. S.
10. Po provedení těchto důkazů dospěl soud k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně pro posouzení rozhodných právních otázek. Po sdělení tohoto náhledu soudu navrhovatel dále netrval na provedení jiných důkazů a zbylí účastníci žádné důkazy nenavrhli.

IV. Posouzení věci

11. Při posouzení návrhu se soud zabýval tím, zda (a) zjištěné výsledky voleb ob stojí ve světle výtek vůči práci okrskové volební komise a zda (b) došlo k pochybení při přihlašování voličů k trvalému pobytu v obci. Závěrem pak soud zvažoval, (c) do jaké míry může přihlédnout k závažným vadám volebního procesu, které navrhovatel sice sám netvrdil, ale které při posuzování jeho návrhu vyšly najevo jako vady velmi pravděpodobné.
12. Podle § 60 odst. 2, 3 volebního zákona může návrh na *neplatnost hlasování* podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování. Návrh na *neplatnost voleb* může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb.
13. Pro úspěch návrhu je tedy nezbytné, aby bylo v řízení prokázáno hrubé ovlivnění výsledku voleb v důsledku porušení (zpravidla) volebního zákona. Hrubým ovlivněním výsledku voleb je pak třeba rozumět jiné rozdělení mandátů nebo zvolení jiného kandidáta, než jak by odpovídalo vůli voličů [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 4178/18 ze dne 2. 4. 2019 (N 53/93 SbNU 203), usnesení NSS č. j. Vol 16/2018-33 ze dne 15. 2. 2018, č. 3717/2018 Sb. NSS].

IV. a) Postup okrskové volební komise

14. Ve vztahu k samotnému hlasování a zjišťování jeho výsledků je v rozhodovací činnosti ustáleně zdůrazňována role okrskových volebních komisí. Okrskové volební komise mají v procesu voleb stěžejní úlohu, neboť dohlíží na zákonnost průběhu voleb a zjišťování jejich výsledků. Kterýkoliv kandidující subjekt je oprávněn delegovat svého člena a náhradníka do všech okrskových komisí, kde kandiduje. Je proto především věcí samotných volebních aktérů, nacházejících se v prostředí svobodné politické soutěže, aby vzájemně kontrolovali dodržování stanovených pravidel. Pokud tak neučiní, jde jen k jejich tíži, že ztíží své postavení, co do možnosti přesvědčivě tvrdit konkrétní pochybení v práci volební komise. Pokud naopak určitý člen volební komise uplatní své výhrady

například formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování s uvedením důvodů tohoto odepření, bude to představovat významnou indicii, na základě které by soud přistoupil ke kontrole volební dokumentace (srov. usnesení NSS č. j. Vol 18/2014-46 ze dne 22. 10. 2014, č. j. Vol 23/2014-110 ze dne 20. 11. 2014, č. 3162/2015 Sb. NSS).

15. Z volební dokumentace soud zjistil, že Sdružení nezávislých kandidátů – Mohelnice získalo ve volbách pět mandátů, zatímco SNK Budoucnost pro Mohelnici získalo mandáty dva. Z provedeného dokazování soud zjistil, že volební strany měly možnost vyslat do okrskové volební komise své zástupce. Všichni členové okrskové volební komise, včetně zástupců volebních stran podepsali zápis o průběhu a výsledku hlasování bez námitek, což soud zjistil ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování i z výpovědi J. S. Dále pak bylo nesporné, že u okrskové volební komise byla provedena kontrola Městského úřadu Nepomuk, která okrskové volební komisi nevytkla žádné významné pochybení.
16. Dále pak soud zjistil, že člen okrskové volební komise J. S., delegovaný volební stranou SNK Budoucnost pro Mohelnici, měl faktickou možnost účastnit se činnosti okrskové volební komise po celou dobu voleb s výjimkou předání volební dokumentace volebnímu orgánu. Nejednoznačně vyznělo dokazování pouze v otázce, zda J. S. byl přítomen ve volební místnosti již od jejího předání volební komisi dne 23. 9. v 13.45 hodin, nebo zda se na místo dostavil několik minut poté. Svědek S. se v této otázce neshodl se svědkem V. M., předsedou okrskové volební komise, který měl za to, že komise byla v plném složení od počátku. Je však nepochybné, že se svědek S. do volební místnosti dostavil nanejvýš několik minut poté, co byla předána okrskové volební komisi ze strany starosty H. To potvrdil sám svědek S. a plyne to i z výpovědi starosty H., kterému svědek S. po předání volební místnosti, ale ještě před zahájením voleb předložil občanské průkazy k přihlášení trvalého pobytu nových občanů.
17. Sám svědek S. pak vypověděl, že měl možnost zkontrolovat, zda jsou volební urny prázdné (neshoda byla pouze v tom, v jaké fázi přípravy urny to kontroloval). Dále pak svědek S. popsal řadu okolností, které považoval z hlediska pokynů pro volební komise i ideálního fungování volební komise za nestandardní: přátelské řeči mezi voliči a komisí, vyplňování volného času při čekání na voliče, opouštění volební místnosti k vyřízení záležitostí různé důležitosti (kouření, e-maily), zjišťování výsledku voleb především prací zapisovatelky volební komise D. H., nikoliv komise celé, apod. Tyto okolnosti však podle něj odpovídaly povaze obecních voleb v malé obci.
18. Z výpovědi svědka S. tak vyplynulo, že některé postupy okrskové volební komise při hlasování považoval za nevhodné. Zároveň však nevyplynulo, že by se i jen domníval, že mohly *skutečně ovlivnit* průběh hlasování. Postup při sčítání hlasů a při předávání dokumentace pak považoval za nevhodný natolik, že podle něj teoreticky mohlo dojít k nesprávnému sečtení hlasů nebo manipulaci s volební dokumentací. Zároveň však neuvedl, že k něčemu takovému *skutečně došlo*, natož v míře mající vliv na výsledek voleb.
19. Z dokazování svědeckými výpověďmi tak soud zjistil, že *možnost ovlivnění volebního výsledku je pouze teoretická*. V souvislosti s tím, že okrsková volební komise byla řádně obsazena a že její členové jednomyslně neměli k její práci výhrady, soud konstatuje, že *nebyla zpochybněna presumpce správnosti výsledků hlasování, jak je okrsková volební komise zapsala*. Za toho stavu soud již ani neověřoval, zda a do jaké míry skutečně došlo k pochybením volební komise, která svědek popsal. Nemohlo by to být podstatné pro posouzení návrhu.

20. Tomuto závěru soudu nelze rozumět tak, že volební komise postupovala bezchybně a svědek se mylí, ani opačně tak, že volební komise postupovala chybně a svědek má pravdu. Závěr je jiný: cokoliv se v komisi skutečně událo, mělo být vyřešeno především na místě. Zároveň to nemohlo hrubě ovlivnit výsledek voleb.

IV. b) Přihlašování voličů k trvalému pobytu v obci

21. Podle § 4 odst. 1 volebního zákona má občan obce právo volit do zastupitelstva obce mimo jiné za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu.
22. Účelové hlášení k trvalému pobytu je jedním ze známých a poměrně účinných způsobů, jak hrubě ovlivnit výsledek voleb. Ve volebním soudnictví se tak opakovaně objevují případy, kdy došlo k úmyslnému zvýšení počtu voličů příznivci jedné z volebních stran, kteří však nemají k obci žádný faktický vztah. Souzený případ je opačný: podle navrhovatele starosta obce znemožnil přihlášení k trvalému pobytu sedmi občanům, což při počtu 62 oprávněných voličů ovlivnilo výsledek voleb takovou měrou, že to mělo vliv na rozdělení mandátů – SNK Budoucnost pro Mohelnici mohlo získat tři mandáty namísto dvou. Soud se proto zabýval tím, jak přihlašování k trvalému pobytu probíhalo a z jakých důvodů bylo neúspěšné.
23. Z výpovědi J. S. soud zjistil, že je jednatelem společnosti, která v obci vlastní dům. Na adresu tohoto domu se od července 2022 přihlásilo k trvalému pobytu několik osob. Veskrze jde o osoby z okruhu přátel a spolupracovníků svědka a kandidátů SNK Budoucnost pro Mohelnici. Tyto osoby se podle svědka podílely i na koupi domu; společný záměr je takový, že zde budou podle okolností trávit volný čas i vykonávat část výdělečné činnosti, která se nehodí do města. Přihlašování proběhlo v měsících červenci a srpnu bez problémů, osobně se ho účastnily přihlašované osoby a svědek jako jednatel vlastníka domu, který musí dát souhlas s ohlášením změny místa trvalého pobytu.
24. Problémy nastaly až v září 2022, kdy se svědkovi opakovaně nepodařilo zastihnout starostu, protože byly úřední hodiny zrušeny, popřípadě zastihl pouze místostarostu, který odmítl přihlášení k pobytu provést, neboť je dělá starosta. Po písemné dohodě se starostou se svědek ke starostovi dostavil ve čtvrtek 22. 9. v 18.00 hodin. Předložil mu plnou moc s ověřenými podpisy sedmi osob, které jej zmocnily k přihlášení k pobytu v obci Mohelnice. Protože starosta měl asi jen čtyři přihlašovací lístky, vyzval svědka, aby vybral čtyři z přihlašovaných osob, u nichž přihlášení hned provedou. Svědek však u sebe neměl občanské průkazy přihlašovaných osob, takže starosta nakonec odmítl přihlášení provést s tím, že bez občanských průkazů přihlášení provést nelze. Byl však ochoten ještě v pátek ověřit správnost svého názoru, že občanské průkazy jsou třeba, popřípadě přihlašované osoby přihlásit, pokud budou občanské průkazy předloženy. Svědkovi se v pátek nepodařilo přesvědčit starostu, že občanské průkazy třeba nejsou. V průběhu dne si je tedy obstaral a někdy v době po 13.40, nepochybně po předání volební místnosti volební komisi, svědek předložil starostovi občanské průkazy. Ten přihlášení odmítl provést s tím, že jeho kancelář je volební místností a již ji není možné použít, aby nebyl rušen průběh voleb.
25. Tuto výpověď svědka S. v zásadě potvrdil svědek H., starosta obce Mohelnice. Neshoda mezi těmito výpověďmi byla jen v dílčích okolnostech a v tom, jak oba svědci vnímali jednání toho druhého (což je pochopitelné, protože byli v poměrně korektně vedeném sporu o to, co ten druhý mohl a měl udělat lépe). Svědek H. vysvětlil, proč v průběhu měsíce září byl omezeně dostupný (dovolená, zasedání zastupitelstva až do skončení úředních hodin). Z jeho výpovědi vyplynulo, že za právně neproblematické považoval

přihlašování k trvalému pobytu za osobní přítomnosti přihlašovaných osob. Aby umožnil přihlášení zbylých osob, navrhl na žádost svědka S. termín setkání mimo úřední hodiny ve čtvrtek 22. 9. v 18.00 hodin. Na něm byl připraven přihlásit alespoň takový počet osob, kolik měl přihlašovacích lístků (asi čtyři). Odmítl však provést přihlášení bez občanských průkazů, což mu v pátek potvrdil i Městský úřad Nepomuk. Svědek S. pak občanské průkazy přinesl až těsně před začátkem voleb, kdy již nebylo přihlášení fakticky možné provést.

26. Na základě takto provedeného dokazování dospěl soud ke skutkovému závěru, že *ani jedna ze zúčastněných osob nejednala účelově*, aby obešla či zneužila zákonná pravidla. Svědek S. i jeho přátelé mají rozumně odůvodněný faktický vztah k obci Mohelnice. Jakkoliv lze z hlediska účelu zákona o evidenci obyvatel pochybovat o tom, že je vhodně naplněn přihlášením celkově téměř 20 osob na adresu jednoho většího domu, jde především o evidenční údaj a zákon to umožňuje. Nešlo však o snahu nekalým způsobem ovlivnit výsledek voleb účelovým zvýšením počtu obyvatel obce. Starosta obce pak nebránil účelově přihlašování nových občanů a provedl je vždy, když měl za to, že jsou splněny zákonné podmínky. V době těsně před volbami se snažil při přihlašování občanů vyjít vstříc, byť tím možná napravoval nedostatečnou dostupnost obecního úřadu v předcházejících týdnech. Ze strany starosty obce tedy také nešlo o snahu nekalým způsobem ovlivnit výsledek voleb účelovým omezením okruhu voličů.
27. Jinou otázkou je, zda starosta obce při přihlašování občanů pochybil neúmyslně a zda i neúmyslnou chybou došlo k hrubému ovlivnění výsledku voleb. Soud dospěl k závěru, že k takto zásadní chybě nedošlo.
28. Podle § 10 odst. 6 a 7 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), platí, že při ohlášení změny místa trvalého pobytu je občan mimo jiné povinen vyplnit a podepsat přihlašovací lístek k trvalému pobytu, prokázat totožnost občanským průkazem nebo, nemá-li platný občanský průkaz, jiným obdobným dokladem, který je veřejnou listinou. Pokud občan při změně místa trvalého pobytu prokazuje totožnost občanským průkazem, oddělí ohlašovna vyznačenou část občanského průkazu a současně občanovi vydá potvrzení o změně místa trvalého pobytu.
29. Z této právní úpravy lze dovodit, že ohlášení změny trvalého pobytu včetně předložení občanského průkazu lze zásadně provést pouze osobně (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 432/2019-58 ze dne 5. 6. 2020, č. 4048/2020 Sb. NSS). K pokusu o osobní přihlášení nových občanů v září 2022 nepochybně nedošlo, potud tedy starosta obce nemohl pochybit.
30. Zákon o evidenci obyvatel ovšem předvídá i výjimku z pravidla osobního přihlášení. Ve výjimečných případech se občan může přihlásit prostřednictvím zástupce:

Za občana mladšího 15 let ohlásí změnu místa trvalého pobytu jeho zákonný zástupce, poručník, opatrovník, pěstoun nebo osoba, které byl občan mladší 15 let svěřen do osobní péče. Za občana, který má jmenovaného opatrovníka a není způsobilý k jednání podle odstavců 5 a 6, ohlásí změnu místa trvalého pobytu opatrovník (§ 10 odst. 10 zákona o evidenci obyvatel).

Za občana staršího 18 let, kterému brání duševní porucha samostatně právně jednat, může změnu místa trvalého pobytu ohlásit člen domácnosti, jehož oprávnění k zastupování občana bylo schváleno soudem), nebo jím pověřený zmocněnec na

základě zvláštní plné moci s úředně ověřeným podpisem zmocnitele (§ 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel).

31. Na souzený případ zjevně nedopadá výjimka v § 10 odst. 10 zákona o evidenci obyvatel, je však otázkou, zda J. S. mohl přihlašovat nové občany podle § 10 odst. 11 téhož zákona, nebo podle nějakého obecného pravidla zastupování (přiměřeně § 33 správního řádu). Soud dospěl k závěru, že to možné nebylo.
32. Zákon o evidenci obyvatel původně bez většího omezení dovoľoval, aby přihlášení k trvalému pobytu proběhlo prostřednictvím zmocněnce, který se prokáže obecnou plnou mocí s ověřenými podpisy. Podle § 10 odst. 10 zákona o evidenci v původním znění *mohl za občana změnu místa trvalého pobytu ohlásit jím pověřený zmocněnec na základě ověřené plné moci*. Následně docházelo ke změnám tohoto pravidla a jeho přesunu do § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel. Do 1. 8. 2021 platilo, že *za občana může změnu místa trvalého pobytu ohlásit člen domácnosti, jehož oprávnění k zastupování občana bylo schváleno soudem, nebo jím pověřený zmocněnec na základě zvláštní plné moci s úředně ověřenými podpisy*. Takto formulované pravidlo vyvolává otázku, kým může být zmocněnec pověřen – zda i samotným občanem, nebo pouze členem jeho domácnosti, protože jde o úpravu dopadající pouze na situace, kdy soud schválil oprávnění občana zastupovat.
33. V rozhodné době však toto pravidlo platilo opět v jiném znění (srov. výše odst. 30 usnesení): došlo ke zpřesnění osobní působnosti normy obsažené v § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel. Nyní dopadá pouze nahlášení pobytu občana staršího 18 let, kterému brání duševní porucha samostatně právně jednat. Již z formulace této normy, ale i při srovnání s jejím předchozím zněním je zřejmé, že jde o zvláštní úpravu, která již neřeší obecné zastoupení zmocněncem při hlášení k trvalému pobytu.
34. Pravidla § 10 odst. 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel tak nedopadají na občany starší 15 let, kteří nemají nějaké omezení právně jednat vůči ohlašovně trvalého pobytu. Nelze přitom použít obecný institut zastoupení: účelem zvláštní úpravy § 10 odst. 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel je a vždy bylo zajištění ochrany před zneužitím ohlášení k trvalému pobytu. Proto zákon vždy vyžadoval alespoň ověřené podpisy na plné moci. Jde tedy o zvláštní a komplexní úpravu přihlašování prostřednictvím zmocněnce, která nedovoluje použití obecných pravidel, jež by neodpovídala požadavku zvýšené ochrany. Jde-li o osoby bez omezení právně jednat, uplatní se na ně pouze pravidlo osobního přihlášení k trvalému pobytu.
35. Soud proto shrnuje, že za stávající právní úpravy nebyl J. S. oprávněn jako zmocněnec přihlásit nové občany k trvalému pobytu v obci. Starosta obec pak nebyl oprávněn u nepřítomných osob zapsat nový údaj o jejich trvalém pobytu do evidence obyvatel. Pak je bez významu, zda spor zmocněnce a starosty o to, zda k takovému (právně nemožnému) přihlášení bylo třeba předložit občanské průkazy přihlašovaných.
36. Protože však starosta byl ochoten takový zápis provést, pokud by měl občanské průkazy, mohlo tím dojít k uvedení J. S. a jeho zmocnitelů v omyl. Soud proto zvážil, zda toto uvedení v omyl bylo porušením zákona, které hrubě ovlivnilo složení voličů a tím i výsledek voleb. Dospěl k závěru, že nikoliv.
37. Pokud by starosta takový zápis v evidenci obyvatel provedl, byl by platný a ani by nedošlo k porušení chráněného zájmu. Není totiž pochyb o tom, že přihlašované osoby chtěly být přihlášeny. Je také skutkově nepochybné, že starosta byl připraven zápis trvalého pobytu provést ještě v pátek 23. 9., pokud by byly splněny podmínky, které

považoval za nezbytné (předložení občanských průkazů). Zmocněnec přihlašovaných J. S. však občanské průkazy předložil až těsně před zahájením voleb v době, kdy přihlášení již fakticky nebylo možné. Za toho stavu starosta nepochybil. Byli to právě přihlašovaní, kteří měli svou situaci řešit dříve. Nemožnost přihlášení a z toho plynoucí absence volebního práva v obci Mohelnice tak musí jít k jejich tíži.

IV. c) Možnost soudu zohlednit vady navrhovatelem nevytýkané

38. Jak vyplynulo již z návrhu a ostatně i výše uvedené argumentace soudu, sedmi občanům se nepodařilo řádně přihlásit k trvalému pobytu v obci. Podle § 4 odst. 1 volebního zákona tedy nebyli oprávněni volit. Dva z nich však byli kandidáty SNK Budoucnost pro Mohelnici, takže již jen na základě skutkových tvrzení samotného navrhovatele vyvstala otázka, jak je to s možností jejich zvolení. Podle § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí totiž může být členem zastupitelstva obce zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) tohoto zákona. Voličem je míněn volič oprávněný v obci.
39. Tuto úpravu je třeba vyložit tak, že kandidát volební strany, který v den voleb není přihlášen k trvalému pobytu v obci, nesplňuje podmínky volitelnosti a nemůže být platně zvolen. Volební pochybení tohoto kandidáta a volební strany, za niž kandidoval, pak s sebou nese řadu dalších důsledků, které by soud za běžných okolností vedly k přepočtu volebního výsledku [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 4241/18 ze dne 23. 7. 2019 (N 140/95 SbNU 191)].
40. V souzené věci však běžné okolnosti dány nejsou. Toto pochybení totiž nikdo ve volební stížnosti nenamítl jako důvod pro přezkum volebního výsledku. Vyšlo najevo pouze z tvrzení navrhovatele, který si patrně neuvedomil, že kromě dalšího popisuje i vadu k tíži volební strany SNK Budoucnost pro Mohelnici, za niž sám kandidoval.
41. Soud proto zvážil, zda v takové situaci může toto volební pochybení velké závažnosti zohlednit při rozhodování.
42. Ve prospěch zohlednění této vady vypovídá účel řízení před volebním soudem. Smyslem soudního přezkumu voleb není v první řadě poskytnutí ochrany subjektivním právům kandidátů a voličů, nýbrž ochrana volebního řízení či procesu jako celku. Ochrana subjektivního práva v takovém řízení sice není vyloučena, je však jen reflexem hlavní funkce tohoto řízení. Předmětem přezkumu soudu v řízeních o tzv. volební stížnosti je otázka protizákonnosti a intenzity této nezákonnosti (způsob porušení volebního zákona a jeho dopad na volební výsledek), tedy ochrana objektivního volebního práva, nikoliv *prima facie* ochrana subjektivního volebního práva jednotlivce [srov. rozhodnutí ÚS sp. zn. II. ÚS 540/02 ze dne 19. 10. 2004 (U 51/35 SbNU 603), sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.), sp. zn. IV. ÚS 4241/18 ze dne 23. 7. 2019 (N 140/95 SbNU 191)].
43. Soud s ohledem na to přezkoumává zákonnost voleb v rozsahu primárně vymezeném navrhovatelem, pokud však spolu s tím zjistí i další nezákonnost, která by mohla být podstatná pro výsledek voleb, může jít nejen nad rámec navržených tvrzení a důkazů, ale i nad návrh petitu (srov. Mikeš, P. in Kühn Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 766, 777–778).
44. Samotný petit návrhu není rozhodující už jen z toho důvodu, že varianty návrhů podle § 90 s. ř. s. (neplatnost voleb, neplatnost hlasování či neplatnost volby kandidáta) ostatně nelze považovat za samostatná řízení, ale subtypy jednoho řízení o volební stížnosti, které

odrážejí jednotlivé výrokové varianty podle tvrzení navrhovatele a navazujících zjištění soudu (cit. usnesení NSS č. j. Vol 23/2014-110). Rozhodnutí soudu se tedy odvíjí především od toho, co soud zjistil, nikoliv od toho, co navrhovatel požaduje. Proto může soud rozhodnout i jinak, než jako je uvedeno ve volební stížnosti, pokud z odůvodnění návrhu nebo, povahy věci nebo okolností případu vyplývá, že je třeba rozhodnutí soudu jiné závažnosti než navrhovatel požadoval. I v tom se projevuje objektivní funkce volebního soudnictví, které chrání především volební proces jako takový, ne navrhovatele.

45. Ve volebním soudnictví je proto nepochybné, že volební soud může návrh překročit, nebo naopak nevyčerpat co do intenzity: Pokud někdo navrhuje neplatnost voleb, soud může rozhodnout i pouze o neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby některých kandidátů. Stejně tak ale může soud překročit návrh, pokud se navrhovatel bude domáhat pouze neplatnosti volby některých kandidátů, ale již z návrhu bude zřejmé, případně v průběhu řízení se zjistí, že daná nezákonnost zasáhla celé volby (usnesení NSS Vol 4/2016-191 ze dne 10. 11. 2016, č. 3522/2017 Sb. NSS), nebo může soud rozhodnout o neplatnosti volby i jiných než navrhovatelem výslovně uvedených kandidátů (usnesení NSS Vol 58/2017-187 ze dne 19. 11. 2017, č. 3682/2018 Sb. NSS).
46. V souzeném případě by však zohlednění pochybení dvou kandidátů SNK Budoucnost pro Mohelnici nebylo nevyčerpaním návrhu, ani jeho překročením, ale vykročením zcela stranou. Návrh směřoval k prohlášení neplatnosti voleb či spíše neplatnosti hlasování z důvodů, které přímo nesouvisely s žádným z kandidátů volebních stran. Šlo o důvody na straně starosty jako představitele obce a důvody na straně okrskové volební komise. Navrhovatel jistě nepředpokládal, že na jeho návrh, aby bylo opakováno hlasování, soud odpoví tak, že hlasování opakováno nebude, ale že strana samotného navrhovatele musí přijít o dva kandidáty – náhradníky zvolených zastupitelů. Nemluvě o tom, jak by dopadl přepočít volebního výsledku, pokud by volba těchto kandidátů byla prohlášena za neplatnou včetně všech důsledků (srov. cit. nálezn. sp. zn. IV. ÚS 4241/18).
47. Z hlediska hlavního účelu volebního soudnictví by soud takový postup v neprospěch navrhovatele nepovažoval za problematický, protože nejde o jeho subjektivní práva, ale ochranu volebního řízení či procesu jako celku. Jeho nedostatky v podobě zvolení kandidátů nesplňujících podmínky volitelnosti by byly snadno zjistitelné.
48. V neprospěch takového postupu soudu však vypovídá dvojí. Na volební pochybení dvou kandidátů, které vyplynulo z návrhu, si nikdo nestěžoval. Pokud by někdo volební stížnost podal, soud by ji v naprosto běžném procesním režimu projednal a rozhodl o ní. Protože k tomu však nedošlo, neposkytuje stávající zákonná úprava volebního soudnictví dostatečnou oporu proto, aby soud na základě návrhu rozhodl o něčem zcela jiném, než bylo navrhováno. Takový postup by totiž nutně vedl k otázkám ohledně toho, zda jde skutečně o řízení o návrhu, co je jeho předmětem, kdy se toto řízení končí, a o čem soud řízení vlastně vede, pokud rozhoduje mimo tento návrh. V souzené věci byl *návrh* nedůvodný, zjištěné okolnosti by však mohly odůvodnit výrok o neplatnosti zvolení dvou kandidátů. Formulace výroků v takové procesní situaci by byla *přínejmenším neobvyklá*.
49. S tím je také spojen dlouhodobý problém řízení podle § 90 s. ř. s. Pakliže zahrnuje tři subtypy jednoho celkového řízení o volební stížnosti, které odrážejí jednotlivé výrokové varianty podle tvrzení navrhovatele a navazujících zjištění soudu, okruh účastníků řízení se může dosti významně měnit až do rozhodnutí. V souzené věci soud jednal s účastníky řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování, protože tak byl návrh formulován.

Z okolností případu vyplynulo, že by bylo možné uvažovat o neplatnosti zvolení dvou kandidátů, kteří nesplňovali podmínky volitelnosti. Pokud by však byla konstatována neplatnost jejich zvolení, soud by musel přepočítat volební výsledek, což by mohlo (a mělo) vliv i na rozdělení mandátů stranám. Pak by bylo ale dotčeno i zvolení některého dalšího kandidáta, kterého však do provedení přepočtu nebylo možné s jistotou určit a jednat s ním.

50. Na základě těchto úvah tak Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že funkce volebního soudnictví jako takového by odůvodňovala zohlednění významného volebního pochybení, které v řízení vyšlo najevo, byť je sám navrhovatel nepovažoval za důvod volební stížnosti. Za stávající procesní úpravy však není prostor proto, aby soud na základě takového pochybení vykročil zcela mimo návrh a rozhodoval v neprospěch navrhovatele o něčem, co sám navrhovatel nežádal.

V. Závěr

51. Na základě výše uvedených důvodů soud shledal, že nedošlo k hrubému ovlivnění volebního výsledku ve volbách do zastupitelstva obce Mohelnice způsobem, který navrhovatel popsal ve svém návrhu. Soud proto návrh zamítl.
52. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení ve věcech volebních (§ 94 odst. 4 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a ani neshledal důvod hodný zvláštního zřetele, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

Plzeň 25. října 2022

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu