USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše (soudce zpravodaj), Pavla Molka a Miloslava Výborného v právní věci navrhovatelů: **a) MUDr. V. Z.**, a **b) T. N.**, proti odpůrkyním: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, a **2) MUDr. Jitka Chalánková**, zast. Mgr. Václavem Kučerou, advokátem se sídlem Trojanova 2022/12, Praha 2, za účasti: **ANO 2011,** se sídlem Babická 2329/2, Praha, ve věci návrhu na neplatnost hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu, konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018 a ve dnech 12. a 13. 10. 2018, ve volebním obvodu č. 62 Prostějov,

takto:

I. Návrhy navrhovatele a) a navrhovatele b) na neplatnost hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu, konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018 a ve dnech 12. a 13. 10. 2018, ve volebním obvodu č. 62 Prostějov **se zamítají.**

II. Návrh navrhovatele b), aby členům okrskové volební komise v obci Slatinky byla propříště zakázána činnost ve volebních komisích, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Volební stížnosti

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 10. 2018 (dále též „volební stížnost 1“) se navrhovatel a) domáhal vyslovení neplatnosti hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu (dále jen „Senát“) konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018 a ve dnech 12. a 13. 10. 2018. Ačkoliv petit návrhu zněl na neplatnost hlasování v těchto volbách obecně, návrh sám poukazoval pouze na zatemnění výsledku I. kola voleb do Senátu ve volebním obvodu č. 62 Prostějov, konkrétně v jediném volebním okrsku v obci Slatinky. Navrhovatel a) uvedl, že okrsková volební komise záměrně vzájemně zaměnila úřední obálky žluté barvy určené pro volby do Senátu za úřední obálky šedé barvy určené pro volby do zastupitelstva obce, což lze potvrdit výslechem předsedkyně okrskové volební komise.

[2] Podle § 17 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění účinném od 19. 5. 2018 (dále jen „volební zákon“) mimo jiné platí, že pokud se konají volby do Senátu společně s jinými volbami, musí být úřední obálka pro volby do Senátu barevně odlišena od úřední obálky pro jiné volby. Barevné odlišení však není v rukou okrskové volební komise, ale musí být určeno ústředním orgánem státní správy na úseku voleb. To vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 101/01. Hlasovací lístek vložený do jiné obálky než do té, která byla určena pro příslušné volby ústředním orgánem státní správy na úseku voleb, je proto třeba považovat za neplatný. Na tom nemůže změnit nic ani tvrzení okrskové volební komise, že na tuto záměnu voliče upozorňovala.

[3] Z dokumentu „Informace o způsobu hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky v roce 2018“, uveřejněného na internetových stránkách Ministerstva vnitra, vyplývá, že hlasovací lístek a úřední obálka pro volby do zastupitelstev obcí byly určeny v šedé barvě a hlasovací lístek a úřední obálka pro volby do Senátu byly určeny ve žluté barvě. V tomto dokumentu je také výslovně uvedeno, že je nezbytné, aby byly hlasovací lístky vloženy do takto barevně určených obálek, jinak jsou tyto hlasy neplatné. Tímto způsobem je proto třeba nahlížet na odevzdané lístky v daném volebním okrsku. Jednání okrskové volební komise bylo zcela zmatečné a způsobilé ovlivnit výsledky hlasování. O tom svědčí i nezvykle vysoký počet neplatných hlasů v daném okrsku. I když volební komise voliče na záměnu obálek upozorňovala, lze se domnívat, že vzhledem ke stejné barvě lístků a obálek a k tomu, že správný způsob hlasování byl prezentován nejen Ministerstvem vnitra, ale i v desítkách článků v médiích, někteří voliči správný způsob hlasování dodrželi, ale jejich hlasy byly vyhodnoceny okrskovou volební komisí jako neplatné. Správně však pouze právě tyto hlasy měly být označeny za platné.

[4] Soud by měl proto přezkumem volební dokumentace a výslechem členů okrskové volební komise zjistit, jak byly hlasy hodnoceny. Bez ohledu na to již samotný fakt, že okrsková volební komise úřední obálky zaměnila, stačí k tomu, aby bylo hlasování prohlášeno za neplatné. Vzhledem k tomu, že rozdíl mezi kandidátkami na druhém a třetím místě v I. kole voleb do Senátu v obvodu č. 62 Prostějov byl velmi těsný, šlo o pouhých 5 hlasů, bylo pochybení okrskové volební komise způsobilé hrubě ovlivnit výsledek hlasování v I. kole. To bylo podstatné pro to, kdo postoupí do II. kola voleb. Došlo proto k zatemnění volebního výsledku a je důvodný návrh na neplatnost hlasování podle § 87 odst. 3 volebního zákona. Vzhledem k nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, a systematice voleb do Senátu nevidí navrhovatel a) jiné řešení, než aby proběhlo nové hlasování ve všech volebních okrscích obvodu č. 62 Prostějov.

[5] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 26. 10. 2018 (dále též „volební stížnost 2“) se navrhovatel b) taktéž domáhá neplatnosti hlasování, a to v jediném okrsku obce Slatinky. Obdobně jako navrhovatel a) poukázal v I. kole voleb do Senátu na záměnu úředních obálek pro volby do Senátu a pro volby do zastupitelstva obce. Ta byla v rozporu s tištěnými pokyny pro voliče, které obdrželi společně s hlasovacími lístky. Voliči sice byli o záměně informováni ústně při výdeji obálek a písemně za plentou, ale tam byly zejména v nočních hodinách špatné světelné podmínky a pro osoby se špatným zrakem bez brýlí byl text špatně čitelný. Důsledkem byl zmatek a vysoký počet neplatných hlasů. Soud by měl zkoumat, zda šlo ze strany předsedkyně okrskové volební komise o přehlédnutí, nedopatření či úmysl. Podstatné je, kde byly chybějící obálky a zda

je komisi na obecním úřadě mohl někdo vydat. Vztahy mezi starostou obce a předsedkyní volební komise jsou přátelské, naopak vztahy starosty a některých zastupitelů jsou nepřátelské. Navrhovatel b) upozornil na podaný návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva obce, který řeší Krajský soud v Brně. Závěry obou soudů by měly být podobné.

[6] Navrhovatel b) taktéž upozornil na nedostatečně zapečetěnou volební schránku. Když byl volit v pátek 13. 10. 2018 ve 21:30 hod, při vhazování obálky si všiml, že pečetní páska je pouze na jedné straně a její délka na spodní části je přibližně pouhých 5 cm. Na urně bylo dále mnoho strhaných pečetí z předešlých voleb, což snižovalo přehlednost zapečetění a důstojnost voleb. Po podrobném zkoumání lehce přizvedl protilehlou stranu. Pečetní páska se odlepila a víko mu zůstalo v ruce. Oddělení víka tak bránila pouze tato jedna páska. I pokud by byla delší, tak krátkost pásky a dostatečný přehyb na lemu víka urny umožňují vstup do ní bez poškození zapečetění. K tomu navrhovatel b) přiložil fotografii volební schránky. Okrsková volební komise přesto trvala na tom, že zajištění schránky bylo správné, což dokládala zápisem z kontroly nadřízených orgánů, a jednání navrhovatele b) považovala za nevhodné.

[7] Závěrem navrhovatel b) uvedl, že má za to, že byla porušena pravidla voleb daná volebním zákonem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit výsledky hlasování. Kromě návrhu na neplatnost hlasování navrhl, aby členům předmětné okrskové volební komise byla propříště zakázána činnost ve volebních komisích. Volební stížnost 2) byla soudem původně vedena pod sp. zn. Vol 81/2018.

[8] Vzhledem k tomu, že obě volební stížnosti spolu skutkově velice úzce souvisejí, neboť napadají neplatnost hlasování v témže volebním obvodě senátních voleb, z důvodu pochybení v témže volebním okrsku, rozhodl předseda senátu usnesením ze dne 31. 10. 2018, čj. Vol 76/2018 - 64, o spojení obou věcí ke společnému projednání pod sp. zn. Vol 76/2018.

II. Vyjádření účastníků v průběhu řízení

[9] Odpůrkyně 1), tedy Státní volební komise, sdělila, že z § 17 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že úřední obálky pro volby do Senátu a do jiných voleb musí být barevně odlišeny. Konkrétní barevné provedení nicméně není upraveno ani ve volebním zákoně ani jiném právním předpise. Ministerstvo vnitra, které zajišťuje tisk volebních materiálů, objednalo pro první kolo voleb do Senátu úřední obálky barvy žluté a pro volby do zastupitelstev obcí úřední obálky barvy šedé. Toto barevné odlišení obálek bylo uvedeno i v informacích pro voliče. Dne 6. 10. 2018 se na sekretariát odpůrkyně 1) obrátila volička z obce Slatinky, která upozornila na postup okrskové volební komise spočívající v záměně barev úředních obálek. Sekretariát ihned kontaktoval Krajský úřad Olomouckého kraje. Ten mu sdělil, že se o situaci dozvěděl v pátek večer, provedl kontrolu a vzhledem k již probíhajícím volbám (kdy voliči takto hlasovali celý pátek) doporučil, aby v tomto systému okrsková volební komise pokračovala s tím, že všechny voliče na daný postup důsledně upozorní a vyvěsí tuto informaci ve volební místnosti. Vzhledem k tomu, že se oba orgány o problému dozvěděly až v průběhu hlasování, nezbývalo než doporučit okrskové volební komisi, aby tato praxe v zájmu zachování rovnosti a tajnosti volebního práva a jednotnosti podmínek hlasování v daném volebním okrsku pokračovala.

Odpůrkyně 1) dále požádala krajský úřad o další dohled nad průběhem voleb v obci a nad důsledným informováním voličů o záměně úředních obálek.

[10] Pokud jde o nedostatečně zapečetěnou volební schránku v průběhu hlasování, odkázala odpůrkyně 1) na § 18 odst. 1 volebního zákona, který požaduje její zapečetění. Nicméně konkrétní formu zapečetění volební předpisy nestanoví. Ministerstvo vnitra v rámci zajištění tisku volebních materiálů poskytuje i volební přelepky, které se využívají k zajištění volebních schránek. Konkrétní forma zapečetění volebních schránek je ovšem ponechána na místních podmínkách. Případné stížnosti na organizačně technické zajištění voleb na úrovni okrsku řeší příslušný obecní úřad. Volič jej tak může na nedostatky v činnosti okrskové volební komise upozornit a obecní úřad je následně oprávněn vzniklou situaci operativně vyřešit.

[11] Odpůrkyně 2) uvedla, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Vol 18/2014 - 46, ve věci volby senátorky Aleny Cabrnochové (dále jen usnesení ve věci senátorky Cabrnochové) vyplývá, že soudní přezkum výsledků voleb vychází z presumpce správnosti závěrů jednotlivých okrskových volebních komisí, nebyl-li v konkrétním případě prokázán opak. Z médií je jí známo, že okrsková volební komise v obci Slatinky provedla v 1. kole voleb do Senátu záměnu úředních obálek z důvodu nedostatku obálek pro volby do zastupitelstva obce. Takto měla postupovat po celou dobu hlasování, přičemž každého voliče měla na záměnu výslovně upozornit při vydání úředních obálek a písemně ve volební místnosti. Záměrem tedy byla snaha, aby volby proběhly hladce a bez problémů. Pokud je jí známo, okrsková volební komise svůj postup konzultovala též s krajskou volební komisí, která měla její postup schválit. Z tohoto skutkového stavu ve svém vyjádření vychází.

[12] Volební zákon, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění od 13. 4. 2017 (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“), ani jiný právní předpis nestanoví barvy ani vzory úředních obálek. Volební zákon ani neobsahuje výslovné zákonné zmocnění k vydání podzákonného předpisu ke stanovení vzoru úředních obálek. Snad jen z § 92 odst. 1 písm. c) bodu 3 volebního zákona by se dalo dovodit, že Ministerstvo vnitra může stanovit v dohodě s odpůrkyní 1) vzory dalších dokumentů pro volby. Ani obdobné ustanovení § 74 písm. d) bodu 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí nestanoví, že by Ministerstvo vnitra mělo stanovit vzor nebo barvu úředních obálek. Nicméně vzory obálek nestanoví ani na tato ustanovení navazující prováděcí vyhlášky. Tato možnost tedy vyplývá pouze z nutnosti nějak odlišit obyčejné obálky od obálek úředních. K tomu postačuje i jejich označení úředním razítkem. Jediná zákonná ustanovení, o která by se šlo opřít, jsou § 9 odst. 2 písm. a) volebního zákona a § 8 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle nichž Ministerstvo vnitra metodicky řídí a kontroluje organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb.

[13] Ve vyjádření k volební stížnosti 1) uvedla odpůrkyně 2), že jí není známo, že by obálky, které jsou určeny pro různé druhy voleb probíhajících současně, musely vypadat jinak. V pozdějším vyjádření k volební stížnosti 2) nicméně uvedla, že s ohledem na krátkost lhůty pro vyjádření přehlédla § 17 odst. 5 volebního zákona, z nějž tato povinnost vyplývá. Nicméně se i nadále domnívá, že důvodem vizuálního odlišení je zejména usnadnit sčítání hlasů.

[14] Pokud okrsková volební komise úřední obálky zaměnila, neporušila žádný právní předpis, ale pouze metodické či organizační pokyny Ministerstva vnitra. Zachovala zároveň rozlišení různých úředních obálek, čímž zůstal naplněn zamýšlený účel, tedy usnadnit a urychlit sčítání hlasů. I volič bude ostatně předpokládat, že podstatný je pokyn volební komise, neboť právě ta s konečnou platností podle § 70 odst. 3 rozhoduje o platnosti odevzdaného hlasu. Volební zákon tedy vůbec nebyl porušen.

[15] I pokud by soud dospěl k závěru, že volební zákon porušen byl, § 87 odst. 3 volebního zákona omezuje možnost podat návrh na neplatnost hlasování tím, že zákon byl porušen způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek voleb. Ani jeden navrhovatel si však nestěžuje na to, že by bylo porušeno jeho volební právo, tedy že by například vložil lístek do jiné než volební komisí určené úřední obálky, a jeho hlas by tak byl neplatný. Ani jeden z nich se nezmiňuje o nikom, o kom by se domníval, že takto byl poškozen ve výkonu volebního práva. Nestaví se tedy do role poškozených, ale do role veřejných ochránců dodržování pravidel, přičemž se však jejich tvrzení o možném zkreslení výsledku hlasování pohybují pouze v hypotetické rovině.

[16] Jediné přezkoumatelné tvrzení je to, že ve volebním okrsku v obci Slatinky byl výrazně vyšší počet neplatných hlasů než v jiných volebních okrscích. Je pravda, že poměr platných vůči neplatným hlasům (90,53 %) byl v obci Slatinky pod průměrem volebního obvodu č. 62 Prostějov. Nicméně v daném volebním obvodu byla celá řada dalších volebních okrsků se srovnatelným podílem neplatných hlasů, jakož i několik okrsků i s výrazně nižším počtem platných hlasů (několik z nich i pod 80 %). Tvrzení, že podíl neplatných hlasů v obci Slatinky byl výrazně vyšší než ve zbytku obvodu, tedy neodpovídá skutečnosti. V pozdějším vyjádření odpůrkyně 2) také uvedla, že podíl neplatných hlasů v obci Slatinky je v podstatě shodný jako v dříve konaných senátních volbách. Navíc nelze určit motivaci jednotlivých voličů, proč hlasovali neplatně. Často jde i o záměr, například o projev nesouhlasu s politickou situací nebo s existencí Senátu. Pokud někdo vhodil svůj hlas do obálky v rozporu s výslovným pokynem komise, musel předpokládat, že jeho hlas bude hodnocen jako neplatný.

[17] K důvodům neplatnosti hlasování uváděným výlučně ve volební stížnosti 2) uvedla, že se jedná o tvrzení útočící spíše na různé volební orgány provádějící volby v obci Slatinky než na samotné hlasování. Nedomnívá se, že by podobné třenice a averze mohly ovlivnit výsledek voleb.

[18] Závěrem odpůrkyně 2) uvedla, že ani s jedním z návrhů nesouhlasí, nicméně konečné stanovisko může zaujmout pouze soud. Taktéž upozornila, že v případě volební stížnosti 1) je podstatný její petit, který v rozporu se zbývajícím textem návrhu navrhuje prohlásit, že neplatné je hlasování do Senátu jako celku, nikoliv pouze v obvodu č. 62 Prostějov.

III. Průběh řízení, provedené důkazy

[19] Soud zjistil ze sdělení Státní volební komise ze dne 15. 10. 2018, o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do třetiny Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 5. a 6. října 2018 (I. kolo) a ve dnech 12. a 13. října 2018 (II. kolo), uveřejněného pod č. 231/2018 Sb., že odpůrkyně 2) byla zvolena jako nezávislá kandidátka senátorkou ve II. kole v obvodu č. 62 Prostějov. To, že byla odpůrkyně 2) nezávislou

kandidátkou, ověřil soud i z rozhodnutí Magistrátu města Prostějova ze dne 7. 8. 2018, čj. PVMU 106551/2018 16, kterým byla registrována přihláška odpůrkyně 2) jako nezávislé kandidátky do Senátu.

[20] Z uveřejněných výsledků voleb do Senátu na portálu Českého statistického úřadu www.volby.cz vyplývá, že v I. kole voleb do Senátu bylo odevzdáno 44 141 úředních obálek a počet platných hlasů byl 42 341. Průměrně tedy bylo odevzdáno 95,92 % platných hlasů. Dále z nich vyplývá, že výsledky I. kola voleb do Senátu v obvodu č. 62 Prostějov byly následující:

Kandidát		Volební	Navrhující	Politická	Počty hlasů	% hlasů
číslo	příjmení, jméno, tituly	strana	strana	příslušnost		
1	Sekaninová Božena	ČSSD	ČSSD	ČSSD	7 913	18,68
2	Chalánková Jitka MUDr.	NK	NK	BEZPP	5 370	12,68
3	Blažková Irena	ANO	ANO	ANO	5 365	12,67
4	Michek Petr Mgr.	Moravané	Moravané	BEZPP	1 484	3,5
5	Dopita Pavel Ing. LL.M., MBA	SPD	SPD	SPD	2 631	6,21
6	Krchňavý Jan PaedDr.	PV	PV	BEZPP	3 425	8,08
7	Makový Pavel	"MZH"	"MZH"	BEZPP	1 681	3,97
8	Halašová Dagmar Mgr.	ODS	ODS	ODS	3 289	7,76
9	Obrtel Marek pplk. v.z. MUDr.	ČSNS	ČSNS	BEZPP	3 356	7,92
10	Fidrmuc Jaroslav Mgr.	KDU-ČSL	KDU-ČSL	KDU-ČSL	5 208	12,3
11	Böhmová Zuzana	KSČM	KSČM	KSČM	2 619	6,18

Z přehledu tedy vyplývá, že rozdíl mezi postupující odpůrkyní 2), která se umístila na druhém místě, a nepostupující Irenou Blažkovou, která se umístila na třetím místě, byl v souladu s tvrzeními navrhovatele a) pouze 5 hlasů. Odstup čtvrtého v pořadí, Mgr. Jaroslava Fidrmuce, od odpůrkyně 2) byl 162 hlasů.

[21] Z uveřejněných výsledků voleb do Senátu na portálu Českého statistického úřadu www.volby.cz vyplývá, že ve II. kole voleb do Senátu bylo odevzdáno 14 228 úředních obálek a počet platných hlasů byl 14 154. Dále z nich vyplývá, že výsledky II. kola voleb do Senátu v obvodu č. 62 Prostějov byly takové, že počet hlasů pro Boženu Sekaninovou byl 5 682 hlasů a pro odpůrkyni 2) byl 8 472 hlasů. Rozdíl ve prospěch odpůrkyně 2) tak byl 2 790 hlasů. V obci Slatinky bylo pro II. kolo voleb zapsáno 455 oprávněných voličů a bylo v něm vydáno 62 úředních obálek.

[22] Soud z výpisu z centrální evidence obyvatel zjistil, že oba navrhovatelé jsou občané České republiky a jsou hlášeni k trvalému pobytu v obci Slatinky. Následně ještě z volební dokumentace ověřil, že oba jsou zapsáni ve výpisu ze stálého seznamu voličů

vyhotoveného pro volby do Senátu a podle údajů volební komise oba v I. kole voleb do Senátu hlasovali.

[23] Dne 30. 10. 2018 převzal Nejvyšší správní soud od Krajského soudu v Brně volební dokumentaci společnou pro volby do zastupitelstva obce Slatinky a I. kolo voleb do Senátu. Zjistil z ní následující. V pytli s nápisem „Odevzdané obálky do SENÁTU“ bylo **328 žlutých obálek**. V pytli s nápisem „Odevzdané obálky do obecného (*sic*) zastupitelstva“ bylo **244 šedých obálek**. Ve velké obálce označené popisem „Neplatné hlasy volby do SENÁTU“ byl 1x modrý list papíru označený *sada hlasovacích lístků pro obvod 62* s ručně psaným popisem „Neplatný hlas, špatný lístek v obálce“, dále **1 žlutý hlasovací lístek do Senátu** pro Mgr. Halašovou s ručně psaným popisem „Neplatný hlas, vloženo v modré obálce“ a konečně celkem 22 lístků do zastupitelstva obce označených ručně psaným popisem „Neplatný hlas, vloženo ve špatné obálce“. Ve velké rozpečetěné obálce označené popisem „Neplatné hlasy volby do ob. zastupitelstva“ byl **1 žlutý hlasovací lístek do Senátu** pro Ing. Dopitu spojený s lístkem pro volby do zastupitelstva obce a označený ručně psaným popisem „Neplatný hlas, vloženo v jedné obálce“ a dále celkem **21 žlutých hlasovacích lístků**, z nichž každý byl označen ručně psaným popisem „Neplatný hlas. Vloženo ve šp. obálce“. V obálce označené „Platné hlasy volby do SENÁTU“ bylo celkem **220 hlasovacích lístků**.

[24] Vzhledem k tomu, že ve volební dokumentaci nebyl zápis o průběhu a výsledku hlasování pro I. kolo voleb do Senátu, soud si jej vyžádal od Magistrátu města Prostějova. V zápise jsou uvedeny údaje stejné jako na portálu Českého statistického úřadu www.volby.cz. Zápis neobsahuje žádnou informaci o tom, že by v okrsku došlo k jakýmkoliv nesrovnalostem. Podle zápisu byl počet voličů, kterým byly **vydány úřední obálky, 245**. Počet **odevzdaných úředních obálek** byl **243** a počet **platných hlasů** ve volebním okrsku byl celkem **220**. Platných hlasů tedy bylo 90,53 %.

[25] Při kontrole obsahu volebních lístků do Senátu označených jako neplatné zjistil Nejvyšší správní soud následující počty hlasů u takto označených lístků:

Kandidát		Volební	Navrhující	Politická	Počty hlasů
číslo	příjmení, jméno, tituly	strana	strana	příslušnost	
1	Sekaninová Božena	ČSSD	ČSSD	ČSSD	3
2	Chalánková Jitka MUDr.	NK	NK	BEZPP	3
3	Blažková Irena	ANO	ANO	ANO	2
4	Michek Petr Mgr.	Moravané	Moravané	BEZPP	1
5	Dopita Pavel Ing. LL.M., MBA	SPD	SPD	SPD	3*

6	Krchňavý Jan PaedDr.	PV	PV	BEZPP	1
7	Makový Pavel	"MZH"	"MZH"	BEZPP	1
8	Halašová Dagmar Mgr.	ODS	ODS	ODS	1**
9	Obrtel Marek pplk. v.z. MUDr.	ČSNS	ČSNS	BEZPP	5
10	Fidrmuc Jaroslav Mgr.	KDU-ČSL	KDU-ČSL	KDU-ČSL	1
11	Böhmová Zuzana	KSČM	KSČM	KSČM	1

* 2 hlasy neplatné z důvodu vložení do chybné úřední obálky, 1 hlas neplatný z důvodu vložení do jedné obálky spolu s hlasovacím lístkem pro volby do zastupitelstva obce
** byl započítán pouze 1 hlas vložený ve žluté obálce, nebyl započítán 1 hlas vložený v modré obálce, neboť se nejednalo vůbec o úřední obálku, ale o obálku, ve které byly voličům distribuovány hlasovací lístky

[26] Ve výpisu ze stálého seznamu voličů do voleb do Senátu označeného kulatým razítkem Obecního úřadu Slatinky bylo celkem 244 jmen označeno křížkem. Ve výpisu ze stálého seznamu voličů neoznačeného razítkem bylo celkem 245 jmen označeno fajfkou. Na orazítkovaném výpisu oproti neorazítkovanému výpisu chybělo označení u voličky č. 136 B. C. Na neorazítkovaném výpisu je však dále sporné, proč u voličů č. 229 V. M. (nar. X) a č. 239 M. M. je sice vyznačena standardně fajfka, ale před jejich jménem je zároveň křížek. V tomto seznamu je také odlišně od seznamu s razítkem vyznačeno, že volil volič č. 336 M. S. (nar. X). V seznamu s otiskem razítka je odlišně od seznamu bez razítka vyznačeno, že volil volič č. 333 J. S., naopak u voliče M.S. (nar. X) je křížek přeškrtán.

[27] Ve volební dokumentaci je obsažen „Záznam o kontrole provedené při konání voleb do zastupitelstev obcí a 1. kola voleb do Senátu Parlamentu ČR konaných ve dnech 5. a 6. října 2018“. Kontrolujícím byl Krajský úřad Olomouckého kraje, konkrétně Mgr. Ľ. K. Kontrola byla provedena 6. 10. 2018 v 9:15 hod. V záznamu je, mimo jiné, uvedeno, že vybavení volební místnosti odpovídá zákonu a že byli přítomni všichni členové komise. Dále je uvedeno, že dle rozhodnutí celé komise jsou od zahájení hlasování používány žluté úřední obálky pro volby do zastupitelstev obcí a šedé úřední obálky pro volby do Senátu PČR. Komise o tomto poučuje voliče a tato informace je názorně vyvěšena i za zástěnou. K tomuto kroku komise přistoupila z důvodu nedostatečného počtu šedých úředních obálek a většího počtu žlutých obálek. V části „Způsob odstranění zjištěných nedostatků v průběhu hlasování“ je uvedeno, že je tento postup prováděn od počátku hlasování, voliči jsou o tom informováni, a je tak zajištěn jednotný postup po celou dobu hlasování. Jde o neodstranitelnou chybu.

[28] Dne 6. 11. 2018 proběhlo ve věci ústní jednání. Při něm byli účastníci řízení seznámeni s dosavadním průběhem řízení. Při jednání setrvali na svých stanoviscích.

[29] Soud kromě již shora uvedených informací vyplývajících z volební dokumentace při jednání provedl důkaz hlasovacími lístky pro volby do Senátu a do zastupitelstva obce Slatinky: Volební lístky pro volby do Senátu byly žluté barvy a volební lístky pro volby do zastupitelstva obce byly šedivé barvy. Důkaz byl proveden i úředními obálkami pro volby do zastupitelstva obce a pro volby do Senátu, které byly opatřeny úředním razítkem Obecního úřadu Slatinky. K důkazu byl dále přečten zápis o průběhu a výsledku hlasování

ve volbách do zastupitelstva obce Slatinky. Soud dále provedl důkaz Informací o způsobu hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky v roce 2018, distribuovanou společně se sadou hlasovacích lístků a uveřejněnou na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Z ní vyplynulo, že se v ní nachází podtržená informace: „*Hlasovací lístek a úřední obálka pro volby do zastupitelstev obcí jsou barvy šedé, hlasovací lístky a úřední obálka pro volby do Senátu jsou barvy žluté. Důležité je, aby při souběhu voleb byl hlasovací lístek šedé barvy pro volby do zastupitelstev obcí odevzdán do úřední obálky šedé barvy a aby hlasovací lístek žluté barvy pro volby do Senátu byl odevzdán do úřední obálky žluté barvy, jinak jsou hlasy neplatné.*“ K důkazu byl také přečten zápis okrskové volební komise ze dne 12. 10. 2018, v němž je popsáno otevření volební schránky navrhovatelem b) tak, že po odvolení během několika sekund silně nadzvedl víko, čímž se natrhl kousek zalepené pečeti – modré lepicí pásky opatřené podpisy. Následně se začal rozčilovat kvůli nedostatečnému zabezpečení a pořídil si fotografii. Členové komise ihned urnu znovu zapečetili a o incidentu informovali Krajský úřad Olomouckého kraje.

[30] Jako důkaz soud promítnul též fotografii volební schránky pořízenou navrhovatelem b).



Je z ní patrné, že se na volební schránce nacházelo větší množství pozůstatků dřívějších pečetění. Na dvou stranách viditelných z fotografie nebyla vidět pečeť, která by překrývala hranu volební schránky.

[31] Soud dále vyslechl některé členy okrskové volební komise a starostu obce Slatinky.

[32] Členka okrskové volební komise B. C. k věci uvedla, že se okrsková volební komise sešla přibližně půl hodiny před začátkem hlasování, aby připravila volební místnost. Ona se věnovala zejména razítkování úředních obálek. Před zahájením hlasování se však domnívali, že mají málo šedých obálek pro volby do zastupitelstva obce, a tak obálky vyměnili. Lidé začali chodit velmi brzo. Již před druhou hodinou čekalo několik voličů před volební místností. Rozhodnutí tedy museli udělat rychle. Každému voliči od samého počátku hlasování individuálně zdůrazňovali, že obálky jsou opačně. Vysvětlili jim, že to je chyba okrskové volební komise. Tímto úkolem byl výslovně pověřen jeden člen volební komise. Pokud bylo voličů najednou více, museli čekat. Přečetlo se jméno, počkalo se, až dostal obálku, bylo mu dáno poučení a vstoupil za plentu, pak teprve přišel další. Také po pěti až deseti minutách po začátku hlasování natiskli tuto informaci i do místa pro úpravu

hlasovacích lístků. Na žlutém papíru bylo napsáno, že žlutý volební lístek se má dát do šedé obálky, a na šedém papíru bylo napsáno, že šedý volební lístek patří do žluté obálky. Takto postupovali po oba dny voleb. Za platné hlasy považovali takové, které byly vloženy do úředních obálek dle pokynů okrskové volební komise, pokud byly vloženy naopak, považovali je za neplatné. Netušila, proč je ve volební dokumentaci 244 šedých úředních obálek, ačkoliv podle zápisu by jich mělo být jen 243. Volební účast se vyznačovala na výpisu ze stálého seznamu voličů. Jeden záznam byl hlavní a druhý kontrolní. Důvod, proč na jednom ze seznamů není ona sama zaznamenána, je zřejmě nedorozumění. Chce volit vždy jako poslední, takže hlasuje minutu před uzavřením volební místnosti. Označení voliček V. M. a M. M. jak fajfkou, tak křížkem, mohlo nastat tak, že někdo třeba odešel na záchod, tak si to vzal jiný člověk a rychle udělal křížek a potom viděl, že tam jsou fajfky, tak to třeba přeškrtal do fajfky. Pokud je v jednom seznamu vyznačeno, že volil M. S., a ve druhém seznamu je uvedeno, že volil volič J. S., tak přesně neví, ale je možné, že šlo jen o přeslechnutí. Volební schránka byla zabezpečena ještě před začátkem hlasování po kontrole, že se v ní nic nenachází. Přelepila se páskami s trikolórou na všech stranách a každý se na ni podepsal. Přes noc byl přelepen i otvor a přelepení bylo podepsáno. Pečeť se určitě nacházela na více místech než jen na jednom, je to podle ní viditelné i z fotografie.

[33] Místopředsedkyně okrskové volební komise S. S. uvedla, že volební místnost začali chystat okolo jedné. Ona připravovala vybavení volební místnosti. Obálky zaměnili neúmyslně a přišli na to až v průběhu hlasování, ale to už bylo pozdě je změnit. O barvách obálek rozhodli až těsně před začátkem hlasování, protože se domnívali, že mají méně šedých obálek. Později se však zjistilo, že přehlédli jednu krabici. To, že už nemají barvu obálek měnit v průběhu hlasování, jim potvrdili i na krajském úřadu. Nicméně od začátku, stejně jako při všech předchozích volbách, voliče od samého začátku upozorňovali, jaký hlasovací lístek mají dávat do jaké obálky. Je to standardní postup při všech volbách. Informaci za plentu dali asi hodinu nebo hodinu a půl od začátku voleb, ale písemná informace o barvě obálek byla od samého začátku na stolku, kde se úřední obálky vydávaly. Informaci do místa pro úpravu hlasovacích lístků přidali později, aby dále snížili pravděpodobnost záměny. O. L., který vydával úřední obálky, každého od začátku hlasování individuálně poučoval o tom, jak má hlasovat. Říkal, že do žluté obálky má jít zastupitelstvo a do šedé obálky má jít Senát. Svědkyně nebyla schopna vysvětlit, proč je ve volební dokumentaci 244 šedých úředních obálek, ačkoliv podle zápisu by jich mělo být jen 243. Volební účast se vyznačovala na výpisu ze stálého seznamu voličů. Jeden záznam byl hlavní, na něm bylo úřední razítko, a druhý kontrolní. Nevěděla, proč nebylo v jednom seznamu vyznačeno, že volila B. C. Pokud jde o označení dvou voliček fajfkou i křížkem, tak uvedla, že ze začátku se dávaly křížky, pak se ale dohodli, že budou dávat háčky (fajfky). Nevěděla ani, jak se mohlo stát, že se liší dva voliči v obou seznamech. Ona sama do seznamů nezapisovala. Volební urna byla zapečetěna dvěma pečetěmi. Průběh zapečetění v I. kole kontroloval krajský úřad. Kontrola tam byla opakovaně. Svědkyně nebyla schopna určit časový sled událostí, protože v těch dnech má zmatek. Nebyla u otevření volební schránky navrhovatelem b) přítomna, ale ostatní členové komise jí řekli, že za víko vzal a zatřepal urnou. Přes noc samotnou schránku dále nezabezpečovali, ale byla zapečetěna a zamčena volební místnost. Pozůstatky starých pečetí se nedařilo z volební schránky odstranit ani přes snahu volební komise. Z okrskové volební komise byla na školení pouze předsedkyně a zapisovatelka, ostatní členové komise byli proškoleni v rámci komise.

[34] Předsedkyně okrskové volební komise B. H. vypověděla, že se komise ve volební místnosti sešla hodinu před začátkem hlasování. Každý měl nějaký úkol. V otevřených bednách bylo vidět velmi málo šedých obálek. Protože byl předpoklad, že do obecních voleb přijde podstatně více lidí než do Senátu, rozhodla – a nikdo nebyl proti –, že obálky použijí obráceně. V danou chvíli nikoho nenapadlo řešit věc jinak. To, že mají šedých obálek více, zjistila až poté, co přibližně 12 až 15 voličů odvolilo. Každému, kdo přišel, řekli, že se vkládá do žluté obec a do šedé Senát. Někdo se nad tím vůbec nepozastavil, protože si nepřečetl předem poskytnuté informace. Ti, kteří si informace přečetli, se zeptali. Bylo jim vysvětleno, že okrsková volební komise přehlédla bednu. Někteří se i rozčilovali, ale krajský úřad volební komisi sdělil, ať již v započaté praxi pokračují, aby všichni volili stejně. V několika málo případech měli někteří voliči zřejmě skutečně pocit, že se je snaží volební komise záměrně uvést v omyl, ale většina vysvětlení akceptovala. Přibližně po dvou voličích vylepili písemnou informaci i za plentu, bylo to nejpozději 15 minut po zahájení hlasování. Při počítání hlasů ze žlutých obálek vypočítali obec a ze šedých Senát. To, co bylo vhozeno obráceně, prohlásili za neplatné. Na lístky i napsali, proč považují hlas za neplatný. Kontrola z krajského úřadu přijela v I. kole v sobotu dopoledne. Určitě nebyla na místě před zahájením hlasování, jak vypověděla S. S., protože pro to nebyl žádný důvod. Ve II. kole s nimi byla ve volební místnosti už před zahájením voleb a dívala se, jak všechno připravují. Pak přijela v sobotu ráno a pak ještě ve dvě hodiny. Byla přítomna až do doby, než zjistili výsledky II. kola. Krajský úřad jim také sdělil, že není nutné psát do zápisu o průběhu a výsledku hlasování informaci o záměně obálek. Po incidentu s otevřením volební schránky ve II. kole ale zápis vyhotovili. Pokud byly ve volební dokumentaci popsány žluté obálky jako úřední obálky do Senátu a šedé obálky jako úřední obálky pro volby do zastupitelstva obce, tak to asi ve stresu špatně popsala, ale skutečně to bylo právě naopak. Nebyla schopna vysvětlit, proč je ve volební dokumentaci 244 šedých úředních obálek, ačkoliv podle zápisu by jich mělo být jen 243. Dva seznamy voličů byly z důvodu kontroly. To, že někdo odvolil, bylo vyznačováno, jak je kdo zvyklý. Někdo třeba křížky, jiný fajfky. Ve vedení seznamů se střídali. Nevzpomněla si, proč na jednom seznamu není vyznačena B. C. Pokud jde o označení fajfkou i křížkem, uvedla, že pokud šel jeden ze zapisovatelů pryč, pak ten, kdo ho vystřídal, udělal například křížek, ale původní zapisovatel si potom udělal fajfku, aby se mu to lépe počítalo. Pokud je v jednom seznamu vyznačeno, že volil M. S., a ve druhém seznamu je uvedeno, že volil J. S., tak to se mohlo stát přeslechnutím. Zejména pokud ten, kdo vedl seznam, nebyl ze Slatinek, a voliče proto nezná, mohl takovou chybu udělat. Oficiální seznam byl ten, na kterém je úřední razítko, ten vedl zřejmě M. C. Tomu, kdo vedl oficiální seznam, byly předkládány občanské průkazy. V tom pomocném seznamu tedy mohlo dojít k chybě v důsledku přeslechnutí, protože tento druhý zapisovatel občanský průkaz neviděl. Volební schránku již několik voleb pečetí tím stylem, že ji přelepí lepicí páskou až dolů a připojí na ni podpisy. Pečeti jsou dvě, zleva a zprava. K fotografii uvedla, že jedna pečeť je na straně, která není vidět. Druhá pečeť je porušena v důsledku otevření schránky navrhovatelem b). Zbytek pečeti je utržený a pod víkem urny. Urna byla zapečetěna stejně v obou kolech. Přes noc navíc zapečetili předek volební schránky a otvor, do kterého se vkládají obálky. Zapečetila se i celá místnost a zakódoval se obecní úřad.

[35] Člen okrskové volební komise M. C. uvedl, že bylo málo šedých obálek, a tak se dohodli, že obálky přehodí. On sám měl na starosti zapisování voličů, kteří odvolili. Kontroloval je podle občanského průkazu. Dva seznamy byly vedeny z toho

důvodu, že jeden byl veden pro kontrolu. On sám vedl oficiální seznam, ale když z volební místnosti odešel, tak jej někdo střídal. Nepamatoval si, proč nezaznamenal to, že B. C. volila. Pokud jde o voliče J. S., pak u něj si zřejmě nejprve chybně vyznačil M. S., ale pak to opravil. Proč se zápis ve druhém seznamu liší, nevěděl. Před volbami měli schůzku, kde jim řekli, co mají a co nemají dělat.

[36] Starosta obce Slatinky J. C. vypověděl, že byl přítomen přípravě volební místnosti. Těsně před začátkem hlasování odcházel a žádné problémy nezaznamenal. Venku už v té chvíli stála fronta lidí, protože někteří lidé v rámci předvolební kampaně situaci ve Slatinkách vyhrotili. Vydávali i svůj časopis nevalné úrovně. Lidé tak byli i nervózní, jak to celé bude probíhat. Asi dvacet minut po zahájení hlasování se v rámci svého hlasování dozvěděl o problému se záměnou úředních obálek. Respektoval toto rozhodnutí volební komise, neboť šlo o jejich pravomoc. Komise mu sdělila, že o problému ví, a uvedla, že má situaci pod kontrolou. Poučen o tom, jak hlasovat, byl jak ústně, tak písemně za plentou. Za celou dobu voleb v obci si nepamatuje, že by někdo manipuloval s volební schránkou, poprvé až navrhovatel b). Volební schránka byla zabezpečena stejně jako ve všech předchozích volbách. V rámci svého výslechu předložil zápis okrskové volební komise o otevření volební schránky navrhovatelem b). Volební dokumentaci přiváží před volbami on v bednách. Volební komise si ji přebírá bezprostředně před volbami. Do okrskové volební komise dává raději o něco více lidí pro případ, že by se nakonec někdo nedostavil, aby měl nezbytný minimální počet členů komise. Kromě těch, kteří byli nominováni volebními stranami, vybíral osoby, které mají zkušenosti již z předchozích voleb. Jsou zkušení, byť v těchto volbách se spletli. Kromě M. C. s ním není nikdo v příbuzenském poměru. Školení komise se nijak neúčastnil.

IV. Skutkové závěry Nejvyššího správního soudu

[37] Ze shora provedených důkazů a volební dokumentace vzal Nejvyšší správní soud za prokázaný následující skutkový stav.

[38] Okrsková volební komise v jediném volebním okrsku v obci Slatinky se již před zahájením hlasování rozhodla, že v souběžně konaných volbách do zastupitelstva obce Slatinky a v I. kole ve volbách do Senátu bude vydávat do zastupitelstva obce úřední obálky žluté barvy a ve volbách do Senátu šedé barvy. Toto rozhodnutí bylo v rozporu s pokyny Ministerstva vnitra distribuovanými společně s hlasovacími lístky i uveřejněnými na stránkách Ministerstva vnitra věnovaným volbám. Svědci ve svých výpovědích shodně vypověděli, že každý volič byl od začátku individuálně členem okrskové volební komise poučován o tom, že hlasovací lístek pro volby do zastupitelstva obce má vkládat do žluté úřední obálky a hlasovací lístek pro volby do Senátu do šedé obálky. Následně byla i vylepena tato informace s názornou ukázkou hlasování přímo za plentu. Z výslechů není zcela jednoznačné, kdy se tak stalo, nicméně je zřejmé, že to bylo během první půlhodiny po začátku hlasování. Pozdější údaj uváděla pouze svědkyně S. S., která byla nicméně zjevně dezorientována i v tom, ve kterých dnech se které události staly, což sama přiznávala. Tím spíše je třeba vycházet z toho, že si nepamatovala blíže ani údaje v řádu minut či hodin. Z výpovědi B. H., která byla předsedkyní okrskové volební komise, vyplývá, že někteří voliči byli k poskytnutým informacím od volební komise nedůvěřiví a nebyli si zcela jisti, zda v důsledku dodržení postupu okrskové volební komise nebude jejich hlas neplatný. Komise následně při sčítání hlasů vycházela z toho, že platné hlasy představují ty hlasovací lístky, které byly vloženy do úředních obálek dle pokynů

okrskové volební komise, tedy pro volby do Senátu do úředních obálek šedé barvy. Ostatní volební lístky označila volební komise za neplatné.

[39] Nikdo z členů okrskové volební komise nebyl schopen vysvětlit, jak je možné, že se ve volební dokumentaci nachází 244 úředních obálek šedé barvy, ačkoliv v zápise o průběhu a výsledku hlasování je uvedeno, že jich bylo 243. Tomu v zásadě odpovídají následně roztříděné hlasy na 220 platných, 22 lístků pro volby do zastupitelstva obce označených za neplatné v důsledku vložení do špatné obálky (tedy z pohledu okrskové volební komise do šedé, kterou určila pro volby do Senátu) a 1x modrý list papíru označený *sada hlasovacích lístků pro obvod 62* s ručně psaným popisem „Neplatný hlas, špatný lístek v obálce". Tento hlas byl tedy ve „správné" šedé obálce pro volby do Senátu, uvnitř však nebyl hlasovací lístek, ale jiný dokument. Nelze vyloučit, že v této šedé úřední obálce byl i 1 hlasovací lístek do Senátu pro Ing. Dopitu spojený s hlasovacím lístkem pro volby do zastupitelstva obce, ale nelze to jakkoliv ověřit, neboť není zřejmé, v jaké úřední obálce byl tento lístek vhozen. Nejvyšší správní soud proto musí vycházet z toho, že v této úřední obálce mohl být hlasovací lístek pro kteréhokoliv kandidáta, včetně Ireny Blažkové.

[40] Důvodem existence dvou vyhotovení výpisu ze stálého seznamu voličů, do kterých bylo zaznamenáváno hlasování, bylo to, že jeden byl úřední, opatřený razítkem, do kterého činil pomocí křížků záznamy M. C. Druhý byl kontrolní, do kterého činili zápisy zpravidla pomocí fajfek jiní členové okrskové volební komise. Nezaznamenání voličky B. C., která byla zároveň členkou okrskové volební komise, na úředním seznamu bylo z její strany logicky vysvětleno tím, že volila až jako poslední, těsně před uzavřením volební místnosti, a to navíc jako jedna z členek okrskové volební komise. Po doplnění seznamu o její osobu odpovídá počet voličů, kterým byla vydána úřední obálka, počtu vydaných úředních obálek pro volby do Senátu, dle zápisu o výsledku a průběhu hlasování, tedy 245. Toto vysvětlení také odpovídá zápisu v kontrolním seznamu. Křížek i fajfka zaznamenaná na kontrolním seznamu u voliček č. 229 V. M. (nar. X) a č. 239 M. M. pak bylo způsobeno tím, že dočasně zapisoval někdo, kdo používal křížky, a po návratu toho, kdo měl zapisování standardně na starosti, si je označil pro jednotnost ještě navíc fajfkou. Záznamy v obou seznamech se jinak o tom, že tyto voličky hlasovaly, shodovaly, a není proto důvod tomuto vysvětlení nevěřit. V kontrolním seznamu byl jako volící uveden volič č. 366 M. S. (nar. X), ačkoliv v oficiálním seznamu je místo něj uveden jako volící volič č. 333 J. S. v důsledku toho, že pořizovatel kontrolního seznamu zřejmě přeslechl přesné jméno, neboť občanský průkaz byl předkládán pouze M. C., který vedl úřední seznam. I toto vysvětlení považuje Nejvyšší správní soud za pravděpodobné, neboť tyto osoby jsou v seznamech uvedeny křížově a je pochopitelné, že pokud nebyl tomu, kdo vedl kontrolní seznam, předkládán občanský průkaz, mohl se při nahlášení jména přeslechnout a mylně označit jinou osobu s týmž příjmením.

[41] Ohledně zapečetění urny v I. kole voleb do Senátu nebyly vzneseny žádné relevantní pochybnosti. Vyslýchaní členové okrskové volební komise uvedli, že volební schránku řádně zapečetili, včetně přelepení otvoru pro vhazování při přerušení hlasování mezi prvním a druhým dnem voleb. Dále byla zamčena a zapečetěna volební místnost a celý úřad byl hlídán elektronickým zabezpečovacím zařízením. Z kontroly provedené Krajským úřadem Olomouckého kraje druhý den I. kola voleb do Senátu také vyplývá, že vybavení volební místnosti odpovídá zákonu. Pokud jde o II. kolo voleb do Senátu, je zřejmé, že volební schránka nebyla ve zcela dobrém stavu. Zejména větší množství

pozůstatků přelepení z předchozích voleb působilo minimálně nepřehledným dojmem, pokud jde o existující zabezpečení. Členky volební komise S. S. a B. H. nicméně shodně vypověděly, že volební schránka byla zapečetěna minimálně na dvou místech, takže ji nebylo možné otevřít bez poškození pečeti. B. C. se dokonce domnívala, že byla zapečetěna na všech čtyřech stranách. Z výslechu svědků i tvrzení navrhovatele b) vyplývá, že fotografie byla pořízena až po otevření volební schránky ze strany navrhovatele b). Není tak důvod nevěřit svědkům, že část pečeti, která přesahovala přes okraj víka, byla v důsledku předchozího otevření přivřena uvnitř urny. Z fotografie se zdá, že pozůstatek pečeti se na urně skutečně nacházel. Svědci také shodně uvedli, že navrhovatel b) víko volební schránky pouze lehce nenadzvedl, jak uváděl ve volební stížnosti 2), ale vynaložil k otevření větší sílu. Tomu odpovídá i zápis volební komise pořízený bezprostředně po incidentu s navrhovatelem b), který byl předložen starostou obce Slatinky při jednání. Bezprostředně po otevření byla volební schránka opětovně zapečetěna. Navíc na II. kolo voleb do Senátu dozíral velmi intenzivně Krajský úřad Olomouckého kraje, včetně kontroly volební místnosti a zapečetění urny před začátkem hlasování. Podle soudu tedy nebylo prokázáno tvrzení navrhovatele b), že by byla volební schránka ve II. kole voleb do Senátu zabezpečena tak nedostatečně, že by mohla být nepozorovaně otevřena bez porušení pečeti.

V. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V.A Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení

[42] Podle § 87 odst. 2 volebního zákona může návrh na neplatnost hlasování ve volbách do Senátu podat každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor volen. Jak již bylo uvedeno shora, oba navrhovatelé byli zapsáni ve stálém seznamu voličů v jediném okrsku obce Slatinky, která je součástí obvodu č. 62 Prostějov.

[43] Podle poslední věty § 90 odst. 2 s. ř. s. je účastníkem řízení o návrhu na neplatnost hlasování, pokud je napaden výsledek volby nezávislého kandidáta, navrhovatel, příslušný volební orgán a nezávislý kandidát. Jak bylo uvedeno shora v bodě [19], soud zjistil, že odpůrkyně 2) byla nezávislou kandidátkou.

[44] Nelze však přehlédnout, že výrok rozhodnutí soudu se může dotknout i dalších osob. Pokud by soud návrhu vyhověl a opakovalo by se hlasování, znamenalo by to možnost ostatních účastníků politického boje (subjektů, které podaly přihlášku k registraci ve volebním obvodu č. 62 Prostějov), jakož i jejich kandidátů, znovu se ucházet o přízeň voličů a docílit jiného výsledku hlasování. Zvláště patrné to je u politického hnutí ANO 2011 a jeho kandidátky, která nepostoupila do II. kola o pouhých 5 hlasů. Zjištění chyby i v takto malém rozsahu by mohlo zcela změnit výsledek I. kola a tím pádem i výrazně zvýšit šance, že by tato kandidátka mohla být zvolena senátorkou.

[45] Podle čl. 38 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod platí: *„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“* Ačkoliv jsou některá práva podle tohoto ustanovení ve volebním soudnictví částečně potlačena (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 26/14, k neveřejnému přezkumu volební dokumentace), je namístě dát možnost těm, kteří mohou být rozhodnutím soudu bezprostředně dotčeni, aby se mohli k věci alespoň vyjádřit. Není nezbytné, aby je za účastníky řízení označoval přímo zákon, neboť soudní řád správní počítá pro tyto situace v § 34 s institutem osob zúčastněných na řízení. Podle odst. 1 citovaného ustanovení jimi jsou mimo jiné osoby, které mohou být na svých právech přímo dotčeny výrokem rozhodnutí soudu podle podaného návrhu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

[46] Ačkoliv judikatura správních soudů dříve tíhla k užšímu pojetí osob zúčastněných na řízení, tento institut je v případě potřeby ochránit práva dotčených subjektů postupně rozšiřován. Pokud jde o využití tohoto institutu v žalobách proti nezákonnému zásahu správního orgánu, lze odkázat například na relativně široké vymezení těchto osob uvedené v bodech [59] až [61] rozsudku rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, ve věci HOPR TRADE CZ, s. r. o. Mimo jiné zde rozšířený senát odkázal i na rozsudek ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208, č. 2696/2012 Sb. NSS, ve kterém bylo shledáno, že pokud rada či zastupitelstvo obce předá osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce (§ 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), ale původní zastupitel tvrdí, že jeho mandát nezanikl ze zákona rezignací, pak v řízení o takové zásahové žalobě přichází v úvahu dotčení práv (právní sféry) jak náhradníka, tak původního zastupitele. Jde o problematiku s volebním soudnictvím zcela bezprostředně související, a je proto třeba závěry zde uvedené aplikovat i ve volebních věcech, byť mohou být práva osob zúčastněných na řízení v nezbytném rozsahu modifikována v důsledku specifik volebního soudnictví, zejména krátkých zákonných lhůt pro rozhodnutí.

[47] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud shledal, že je reálné, že by výrokem soudu mohla být dotčena práva všech politických stran či hnutí, jejichž přihláška k registraci byla v daném volebním obvodu zaregistrována, jakož i jejich kandidátů. Vyrozuměl je proto jako osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a vyzval je, aby oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Toto oznámení učinilo politické hnutí ANO 2011, a soud s ním proto jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal.

V.B Možný rozsah námitek navrhovatelů, důvody pro vyžádání volební dokumentace

[48] Odpůrkyně 2) ve svém vyjádření k volební stížnosti 1) poukázala na to, že navrhovatel a) netvrdí, že by byl sám postupem okrskové volební komise natolik zmaten, že by hlasoval vadně, případně že by byly postupem volební komise zmateny jiné osoby, a staví se proto do role veřejného ochránce zákonnosti.

[49] Při přezkumu výsledků voleb na návrh občana je sice sledována i ochrana aktivního volebního práva konkrétního navrhujícího voliče, to však neznamená, že lze zcela opominout druhý aspekt volebního soudnictví, jímž je objektivní kontrola řádného průběhu a správnosti výsledků voleb. Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb., ve věci senátora Jana Nádvorníka (dále jen „nález ve věci

senátora Nádvorníka“) k povaze volebního soudnictví uvedl: „*Posláním úpravy této části volebního soudnictví proto není v prvé řadě poskytnutí ochrany subjektivním právům kandidátů a voličů, nýbrž ochrana volebního řízení či procesu jako celku, čemuž odpovídá vymezení okruhu subjektů aktivně legitimovaných k podání návrhu NSS (§ 90 odst. 1 s. ř. s.). Ochrana subjektivního práva v takovém řízení sice není vyloučena, je však jen reflexem hlavní funkce tohoto řízení.*“ K obdobným závěrům viz též například usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02, č. 51/2004 Sb. n. u. ÚS, nebo body [28] až [31] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2017, čj. Vol 58/2017-187, č. 3682/2018 Sb. NSS, ve věci poslance Petra Bendla. Není tedy podstatné, zda se případná nezákonnost bezprostředně dotkla aktivního volebního práva navrhovatelů, nebo nikoliv. Podstatné nicméně samozřejmě je, zda tato nezákonnost ovlivnila výsledek voleb (k tomu viz dále část V.D).

[50] Taktéž je třeba poukázat na to, že k tomu, aby si volební soud vyžádal volební dokumentaci a přezkoumal ji, postačí, aby mu navrhovatel přinesl významnou indicii, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb [k tomu viz i odpůrkyní 2) citované usnesení ve věci senátorky Cabrnochové]. Po navrhovatelích totiž není možné žádat, aby vždy tvrdili konkrétní skutečnosti a k tomu navrhovali konkrétní důkazy prokazující ovlivnění výsledku voleb, neboť nejsou přítomni při sčítání hlasů, a nelze tak po nich požadovat, aby znali obsah volební dokumentace. V usnesení ze dne 23. 11. 2010, č. j. Vol 67/2010 - 47, Nejvyšší správní soud uvedl, že vysoký počet neplatných volebních lístků může představovat zvláště významnou indicii, zejména v případě těsného volebního výsledku. Vzhledem k tomu, že byl počet neplatných lístků v okrsku v obci Slatinky přibližně o 5,4 % vyšší, než je průměr celého obvodu, a vzhledem k extrémně těsnému rozdílu pouhých 5 hlasů by i tato indicie postačovala pro vyžádání volební dokumentace. Nicméně záměna úředních obálek pro volby do zastupitelstva obce a Senátu, kromě toho, že představuje nezákonnost, jak je uvedeno dále, je nepochybně i zvláště významnou indicií pro vyžádání volební dokumentace a její přezkum, neboť je evidentní, že tato záměna mohla voliče zmást, a ovlivnit tak volební výsledek.

[51] Pokud odpůrkyně 2) poukazovala na to, že v některých volebních okrscích byl počet neplatných hlasů ještě vyšší, tato skutečnost nemůže ovlivnit oprávněnost soudu k přezkoumání volební dokumentace v obci Slatinky. Tato skutečnost by jistě mohla odůvodnit přezkum volební dokumentace i v těchto dalších volebních okrscích, což však nikdo z účastníků nenavrhoval.

V.C Posouzení zákonnosti postupu okrskové volební komise a jejího vztahu k výsledku voleb

[52] Podle § 87 odst. 3 volebního zákona platí, že „*[n]ávrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování*“. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že přezkum voleb je prováděn za pomoci algoritmu sestávajícího z následujících tří kroků přezkumu: 1) protizákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona upravujícího volební proces, 2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a 3) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích znamená, že došlo k ovlivnění voleb (viz zejména usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, a k modifikaci třetího bodu algoritmu usnesení ze dne

15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS). Soud proto přistoupil nejprve k přezkumu prvního a druhého bodu algoritmu, tedy zda volebními stížnostmi vytýkané jednání bylo protizákonné a zda tato protizákonnost mohla mít vliv na výsledek voleb.

[53] Nejprve přistoupil k posouzení otázky záměny obálek a otázek souvisejících s voličskými seznamy a vyšším počtem úředních obálek, než odpovídal zápisu o průběhu a výsledku hlasování.

[54] Podle § 17 odst. 1 a 5 volebního zákona platí: „*(1) Volební místnost musí být pro každý volební okrsek vybavena volební schránkou, přenosnou volební schránkou, dostatečným množstvím hlasovacích lístků, prázdných obálek opatřených úředním razítkem (dále jen "úřední obálka"), psacími potřebami, výpisy ze stálého seznamu a zvláštního seznamu a tímto zákonem, který musí být voličům na jejich žádost zapůjčen k nahlédnutí. ... (5) Úřední obálky musí být neprůhledné, stejné velikosti, papíru stejné jakosti a barvy. Konají-li se volby do Poslanecké sněmovny nebo do Senátu společně s jinými volbami, musí být úřední obálka pro volby do Poslanecké sněmovny nebo do Senátu odlišena barevně od úřední obálky pro jiné volby.*“ Podle § 19 odst. 3 platí: „*(3) Volič po příchodu do volební místnosti prokáže svou totožnost a státní občanství České republiky platným cestovním, diplomatickým nebo služebním pasem České republiky anebo cestovním průkazem (dále jen "cestovní pas"), nebo platným občanským průkazem. Po záznamu ve výpisu ze stálého seznamu nebo zvláštního seznamu obdrží od okrskové volební komise nebo zvláštní okrskové volební komise prázdnou úřední obálku. Na žádost voliče mu okrsková volební komise nebo zvláštní okrsková volební komise dodá za chybějící, škrtané nebo jinak označené hlasovací lístky jiné.*“ Podle § 19a odst. 1 a 2 platí: „(*1) Po obdržení úřední obálky, popřípadě hlasovacích lístků vstoupí volič do prostoru určeného k úpravě hlasovacích lístků. (2) Volič hlasuje tak, že po opuštění prostoru určeného pro úpravu hlasovacích lístků vloží úřední obálku s hlasovacím lístkem před okrskovou volební komisí nebo zvláštní okrskovou volební komisí do volební schránky. Za voliče, který není schopen vložit úřední obálku s hlasovacím lístkem do volební schránky, může tak učinit jiný volič, nikoliv však člen okrskové volební komise nebo zvláštní okrskové volební komise.*“ Podle § 68 platí: „*V prostoru určeném k úpravě hlasovacích lístků vloží volič do úřední obálky jeden hlasovací lístek. Tento hlasovací lístek se nijak neupravuje.*“ Podle § 70 odst. 2 platí: „*Neplatné jsou hlasovací lístky, které nejsou na předepsaném tiskopise, hlasovací lístky, které jsou přetržené, a hlasovací lístky, které nejsou vloženy do úřední obálky. Poškození nebo přeložení hlasovacího lístku nemá vliv na jeho platnost, pokud jsou z něho patrny potřebné údaje. Hlas voliče je neplatný, je-li v úřední obálce vloženo několik hlasovacích lístků.*“

[55] Je tedy zřejmé, že požadavek na odlišnou barevnost obálek při souběhu voleb do zastupitelstev obcí a voleb do Senátu je jednoznačně stanoven v § 17 odst. 5 volebního zákona.

[56] Nelze souhlasit s názorem odpůrkyně 2), že by smyslem tohoto požadavku bylo pouze ulehčit okrskové volební komisi práci při sčítání. Ze shora citované úpravy je zřejmé, že až vložením volebního lístku do úřední obálky se stává daný hlasovací lístek platným hlasem. Jedině tak je totiž možno ověřit, že tento hlasovací lístek byl uplatněn voličem oprávněným v daných volbách volit, neboť úřední obálku vydá okrsková volební komise pouze tomu, kdo prokázal svou totožnost a občanství, po kontrole, že je zapsán ve výpisu ze stálého seznamu voličů, a označení, že daná osoba odvolila (viz § 19 odst. 3 volebního zákona a obdobný § 33 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

[57] Dochází-li k souběhu voleb, musí být možné rozlišit, do kterých voleb byl volič oprávněn volit. Volič se může rozhodnout, že bude volit pouze v některých z probíhajících voleb, a je to ostatně běžné. V takovém případě je mu vydána úřední obálka pouze pro volby, ve kterých se rozhodl volit. Pak ale samozřejmě nemůže uplatnit svůj hlas v souběžně probíhajících volbách druhých. Pokud tedy volič například volební komisi sdělí, že bude volit pouze do zastupitelstva obce, nemůže následně za plentou vložit do úřední obálky lístek pro volby do Senátu. Stejně tak není přípustné, aby volič, který sdělí, že bude volit v obou souběžně probíhajících volbách, následně ve skutečnosti vložil do dvou různých vydaných úředních obálek hlasovací lístky pro jedny volby. V takovém případě by totiž měl v těchto volbách dva hlasy, což je v rozporu s elementární zásadou rovnosti hlasů ve volbách do Parlamentu i zastupitelstev územních samosprávných celků (čl. 18 a čl. 102 Ústavy České republiky). Navíc mohou být i v jednom okrsku v souběžně probíhajících volbách odlišné okruhy oprávněných voličů. Ve volbách do Senátu mohou hlasovat v těchto volbách i voliči z jiných volebních okrsků téhož volebního obvodu, nebo pokud nebydlí na území České republiky, na základě voličského průkazu [§ 6a odst. 3 písm. b) volebního zákona]. Ti pak samozřejmě nemohou uplatnit hlas ve volbách do zastupitelstva obce. Naopak ve volbách do zastupitelstev obcí mohou hlasovat i občané jiných členských států Evropské unie, kteří jsou v obci přihlášeni k přechodnému či trvalému pobytu [§ 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ve spojení s článkem 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie; srov. dále usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, čj. 64 A 6/2014 - 20, č. 3161/2015 Sb. NSS].

[58] Právě proto stanoví § 17 odst. 5 volebního zákona pro případ souběhu voleb povinnost, aby byly úřední obálky pro volby do Poslanecké sněmovny nebo do Senátu barevně odlišeny od úředních obálek pro jiné volby. Právě tím lze totiž zajistit, aby nedocházelo ke shora uvedeným situacím, které by znamenaly narušení základních zásad hlasování. Ostatně existující možnost hlasování v jedné obálce v případě souběhu voleb do Parlamentu a volby prezidenta republiky podle § 71 odst. 5 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, byla právě pro možnost vyššího rizika zneužití a zatemnění výsledků voleb kritizována (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 3/2018 - 48). Na nevhodnost úpravy reagovala již i Poslanecká sněmovna, která schválila návrh novely daného ustanovení tak, že i při souběhu volby prezidenta republiky s některými volbami je nezbytné, aby bylo hlasováno prostřednictvím samostatné obálky barevně odlišené od úředních obálek pro jiné volby. Návrh zákona je nyní projednáván Senátem (sněmovní tisk č. 137, Poslanecká sněmovna, 8. volební období – aktuální stav projednávání dostupný na http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=137).

[59] Pokud jde o to, kdo je oprávněn určit barvu obálek, pak je třeba poukázat na § 9 odst. 2 písm. a) a c) volebního zákona. Podle daných ustanovení Ministerstvo vnitra jednak metodicky řídí organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb do Parlamentu, a dále zajišťuje tisk volebních materiálů a organizačně zajišťuje tisk hlasovacích lístků. Samotný tisk hlasovacích lístků je v případě voleb do Senátu svěřen pověřenému obecnímu úřadu v sídle volebního obvodu pro volby do Senátu. Určení barev obálek spadá do technické přípravy, průběhu a provedení voleb. Úřední obálky je také třeba považovat za volební materiály, jejichž tisk Ministerstvo vnitra zajišťuje. Nejvyšší správní soud si je vědom, že z § 17 odst. 1 volebního zákona vyplývá, že se takto dodaná obálka stane úřední

obálkou až po jejím označení úředním razítkem. To je však již pouze poslední fáze vzniku úřední obálky.

[60] Nelze připustit, aby vzhled úředních obálek, včetně jejich barevného rozlišení, určovala samostatně každá okrsková volební komise. Takový postup by přirozeně musel vést ke zmatkům a mohl by narušovat i princip rovnosti volebního práva. To je patrné i z právě proběhnuvších voleb, ve kterých byly barevně odlišeny nejen úřední obálky, jak výslovně požaduje zákon, ale i hlasovací lístky, a to stejnou barvou, jako měly obálky. Tím se zjevně zvyšovala pravděpodobnost, že volič neudělá chybu, protože intuitivně vloží hlasovací lístek do úřední obálky stejné barvy. Pokud by nebylo postupováno takto jednotně, byla by u různých okrskových volebních komisí různá míra pravděpodobnosti chyby voliče, která by mohla znamenat neplatnost odevzdaného hlasu.

[61] Pro správný postup ve volbách je nepochybně též důležitá osvěta o správném způsobu hlasování prováděná státními orgány, zejména Ministerstvem vnitra, ale také sdělovacími prostředky. Ministerstvo vnitra za tím účelem předem také zajišťuje tisk informace o způsobu hlasování spolu se sadou hlasovacích lístků, aby se volič mohl předem a v klidu domova se správným způsobem hlasování seznámit. Pokud by nebyla zajištěna jednotná barevnost a úprava úředních obálek, nebylo by možné takovou osvětu předem provádět, neboť by u každé okrskové volební komise vypadaly odlišně.

[62] Spíše pouze podpůrně lze odkázat i na navrhovatelem 1) zmiňované usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/01. Ústavní soud této problematice totiž věnoval bez bližšího odůvodnění pouze jednu větu, která zněla: *„Dále např. Ústavní soud považuje za nepochybné, že hlasovací lístek - aby se stal platným - nemůže být uložen v jakékoliv úřední obálce, resp. v obálce určené pro jiné volby, ale v obálce příslušné, tj. v té, která je konkrétně určena (též barevně) ústředním orgánem státní správy na úseku voleb (k tomu srov. str. 4 rozsudku).“* Usnesení nejsou považována za závazná ani pro Ústavní soud, ani za obecně precedenčně významná, snad kromě těch, která Ústavní soud usnesením svého pléna vybral pro publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Citované usnesení ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu publikováno nebylo. Závěry tam uvedené se přesto se závěry nyní vyslovenými Nejvyšším správním soudem shodují.

[63] Lze tedy uzavřít, že Ministerstvo vnitra je oprávněno určit podobu úředních obálek, včetně jejich barvy, a ostatní volební orgány, včetně okrskových volebních komisí, musí tento pokyn respektovat. Nerespektování pokynu může vést ke zmatení voličů, kteří nevědí, zda se mají řídit pokyny sdělenými Ministerstvem vnitra, nebo okrskovou volební komisí, a zároveň i ke komplikacím s určením toho, které hlasy mají být považovány za neplatné. Případné nerespektování tohoto pokynu okrskovou volební komisí proto představuje nezákonnost, která je způsobilá ovlivnit výsledek voleb.

[64] Nejvyšší správní soud se tak v tomto směru neztotožňuje se závěry uvedenými v usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2018, čj. 67 A 8/2018-82, kterým tento soud zamítl návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost volby kandidáta v rámci voleb do Zastupitelstva obce Slatinky konaných ve dnech 5. a 6. 10. 2018. V něm krajský soud uvedl, že způsob, jakým okrsková volební komise určila použití barev úředních obálek, není sám o sobě nutně nezákonný, byť jej označil za nevhodný.

[65] Z dokumentu Informace o způsobu hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky v roce 2018 vyplynulo, že správně měly být použity šedé úřední obálky pro volby do zastupitelstev obcí a žluté úřední obálky pro volby do Senátu. Tím Ministerstvo vnitra konkretizovalo zákonný požadavek § 17 odst. 5 volebního zákona na barevné odlišení úředních obálek ve sbíhajících se volbách a uplatnilo svou zákonnou pravomoc podle § 9 odst. 2 a 5 volebního zákona. Okrsková volební komise ve Slatinkách proto postupovala v rozporu se zákonem, pokud voliče instruovala, aby hlasovací lístky pro volby do Senátu vkládali do šedých úředních obálek a hlasovací lístky pro volby do zastupitelstva obce vkládali do žlutých úředních obálek.

[66] Pokud jde o rozdíl v soudem zjištěném počtu úředních obálek (244) a počtem úředních obálek uvedených okrskovou volební komisí (243), pak podle § 69 odst. 2 věty poslední okrsková volební komise při zjišťování výsledku hlasování do Senátu mimo jiné spočítá úřední obálky. Takto zjištěný počet je pak v souladu s § 71 odst. 2 písm. d) volebního zákona povinna uvést v zápisu o průběhu a výsledku hlasování. Tento údaj je důležitým prvkem kontroly řádného volebního procesu. Jednak se totiž musí jednat o číslo stejné nebo nižší, než je počet vydaných úředních obálek. Zároveň slouží ke kontrole, že volební komise započetla všechny hlasy v úředních obálkách odevzdané nebo uvedla, proč jsou neplatné. Pokud tyto údaje navzájem neodpovídají, je zřejmé, že volební komise v určitém kroku pochybila a sama by při zjišťování výsledku hlasování měla bez dalšího přistoupit ke kontrole všech kroků, aby zjistila, kde případně nastala chyba. Pokud tak okrsková volební komise neučiní, může to vést i k tomu, že minimálně částečně není ověřitelný volební výsledek, což může mít vliv na výsledek voleb.

[67] Podle § 19 odst. 3 volebního zákona je nezbytné, aby bylo před vydáním úřední obálky ve výpisu ze stálého seznamu voličů poznamenáno, že volič úřední obálku obdržel. Jen tak je možné zabránit tomu, aby některý volič hlasoval vícekrát. Pro možnost soudní kontroly musí být i tento výpis ze stálého seznamu voličů součástí volební dokumentace, která se uschovává (§ 72 odst. 5 volebního zákona). Nejasnosti týkající se vyznačení voličů, kteří ve volbách do Senátu hlasovali, se však podařilo odstranit, jak vyplývá z odůvodnění v bodě [40].

[68] Pokud jde o zabezpečení volební schránky, pak podle § 17 odst. 1 volebního zákona platí: „*Před zahájením hlasování předseda okrskové volební komise zkontroluje, zda je volební místnost vybavena podle § 17 a zda je volební schránka a přenosná volební schránka prázdná; poté před ostatními členy okrskové volební komise tyto volební schránky zapečetí. Obdobně postupuje i předseda zvláštní okrskové volební komise, s výjimkou kontroly a zapečetění přenosné volební schránky.*“ Podle § 40 odst. 2 volebního zákona dále platí: „*Po uplynutí doby stanovené pro ukončení hlasování na území České republiky dá předseda okrskové volební komise nebo předseda zvláštní okrskové volební komise zapečetit zbylé nepoužité hlasovací lístky, s výjimkou nepoužitých hlasovacích lístků určených ke sčítání přednostních hlasů (§ 42 odst. 3), a úřední obálky a poté dá otevřít volební schránku.*“

[69] Z uvedených ustanovení je zřejmé, že volební schránka musí být po celou dobu konání voleb zapečetěna. Zapečetěním je třeba rozumět takové zabezpečení volební schránky, které znemožní otevřít ji tak, aby se to nedalo lehce zjistit. Standardním způsobem zapečetění volební schránky je její přelepení papírovými pečetěmi opatřenými podpisy několika členů volební komise, které se v případě pokusu o otevření volební schránky přetrhnou. V případě předpokládaného i nepředpokládaného přerušení hlasování

navíc musí být volební schránka zabezpečena tak, aby do ní nebylo možné vkládat hlasovací lístky ani je vybírat (§ 21 volebního zákona). Standardně tedy nad rámec zapečetění trvajícího po celou dobu voleb bude navíc minimálně zapečetěn otvor pro vhazování volebních lístků.

[70] Smyslem zapečetění je to, aby nebylo například možné nepozorovaně vytáhnout některé hlasovací lístky a zaměnit je za jiné nebo je pozměnit. Nedostatečné zapečetění je tak způsobilé výrazně ohrozit důvěru ve výsledky hlasování, neboť není jisté, jestli do odevzdaných hlasů kdokoliv nezasáhl. Zvláštní důležitost zapečetění nastává zejména při přerušení hlasování mezi prvním a druhým dnem voleb, kdy je volební schránka mimo přímý dozor okrskové volební komise i voličů.

[71] Smyslem zapečetění však není, aby volební schránku nebylo možné žádným způsobem otevřít. To by byl ostatně požadavek jen těžko splnitelný. Rozhodně nemá být zabezpečena před záměrnou snahou o její otevření v době, kdy je pod dozorem okrskové volební komise. Jednak to lze považovat za jednání, u nějž se vůbec nepočítá s tím, že by mohlo nastat. Pokud by však přesto nastalo, jako v nynější věci, je třeba, aby okrsková volební komise zakročila a zejména co nejdříve volební schránku znovu zapečetila. Na druhou stranu je samozřejmě zcela namístě, aby v době, kdy není volební schránka pod dozorem okrskové volební komise, byl výrazně ztížen případný neoprávněný přístup k volební schránce. Tomu ostatně odpovídá požadavek § 21 odst. 1 volebního zákona, který při přerušení hlasování po prvním dni voleb požaduje jednak zapečetění volební schránky, popřípadě přenosné volební schránky tak, aby do nich nebylo možné vkládat hlasovací lístky ani je vybírat, ale dále požaduje i její zabezpečení, stejně jako zabezpečení všech dalších volebních dokumentů.

[72] Těmto požadavkům okrsková volební komise dostála. Pokud jde o zapečetění, bylo možné poznat, že došlo k neoprávněnému pokusu o otevření volební schránky ze strany navrhovatele b). Přes noc okrsková volební komise zajistila navíc volební schránku pečetí přes otvor pro vhazování hlasů, zamkla a zapečetila volební místnost a zajistila celou budovu obecního úřadu. Žádné nezákonnosti se tak nedopustila.

V.D Intenzita protizákonností

[73] Jak již bylo uvedeno v bodě [52], i případná nezákonnost, která může mít vliv na výsledek voleb, musí dosáhnout zásadní intenzity, která ve svých důsledcích znamená, že došlo k ovlivnění voleb.

[74] Pokud jde o první nezákonnost, jíž se okrsková volební komise dopustila, tedy o záměnu úředních obálek, jedná se o velmi vážnou vadu, která vede k zásadním komplikacím při zjišťování volebního výsledku. Rozhodně nelze vyloučit, že by tato vada mohla v některých případech zcela vyloučit řádný výpočet volebního výsledku.

[75] Ústavní soud v nálezu ve věci senátora Nádvorníka nicméně k povaze soudního přezkumu voleb dovodil, že pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Zároveň uvedl, že volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení, tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb,

volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je proto třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Tento proces je založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, vzešlého z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním. Rozhodnutí voličů jako suveréna může 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.

[76] Lze poukázat též na nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06, jímž zrušil usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 11. 2006, čj. 31 Ca 202/2006 - 32, kterým tento soud rozhodl, že volby do zastupitelstva městské části Brno – Starý Lískovec, konané dne 20. a 21. 10. 2006, jsou neplatné. Krajský soud tento závěr učinil z toho důvodu, že jemu předaná volební dokumentace nebyla řádně zapečetěna, a není tak schopen verifikovat zápis o průběhu a výsledku hlasování. Ústavní soud tento postup shledal protiústavním a poukázal na povinnost soudu předloženou věc posuzovat vysloveně především materiálně s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem, a nikoliv formálně. Tím krajský soud podle Ústavního soudu zcela pominul princip, že volební soudnictví je založeno na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti. Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost, nýbrž je třeba ji v řízení řádně prokázat.

[77] K technickým pochybením okrskové volební komise, která jsou v mnoha ohledech podobná nyní projednávané věci, se Ústavní soud vyjádřil také v nálezu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 768/06, kterým bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2006, sp. zn. 30 Ca 203/2006, jímž bylo rozhodnuto, že hlasování ve volbách do zastupitelstva města a městské části, které proběhlo ve dnech 20. – 21. 10. 2006 v okrese Brno – město, městské části Brno – Královo Pole, volebním okrsku č. 113, je neplatné. Důvodem byla skutečnost, že celkem 93 voličům v daném volebním okrsku byla ve volební místnosti pro účely hlasování vydána obálka, která nebyla opatřena úředním razítkem. Při následném sčítání hlasů bylo uvedených 93 hlasovacích lístků označeno okrskovou komisí za neplatné. Podle krajského soudu vedlo toto pochybení nepochybně k ovlivnění výsledku hlasování. Ústavní soud v této situaci ověřil, jaké by byly výsledky voleb, pokud by došlo k započtení 93 hlasů označených jako neplatné, a zjistil, že by započtení těchto hlasů žádným způsobem neovlivnilo získané mandáty ani pořadí náhradníků. Ústavní soud proto krajskému soudu vytknul, že se spokojil s konstatováním, že došlo k porušení zákona, které se projevilo v počtech hlasů pro jednotlivé volební strany, aniž však připojil úvahy o tom, zda konstatované porušení zákona skutečně mělo nebo mohlo mít na zvolení zastupitelského orgánu nějaký vliv, a případně jaký. Prokázaná neplatnost určitého počtu hlasů, byť pochybením volebního orgánu, nemusí znamenat nutnost vždy opakovat hlasování. Ústavní soud konstatoval, že z provedeného dokazování neplyne pochybnost o počtu okrskovou volební komisí vydaných neúředních obálek a jejich totožnosti s neúředními obálkami následně obsahujícími neplatné hlasy. Závěrem uvedl: *„Pokud při hlasování ve volbách dojde k porušení zákona, ale vlastní výsledek voleb zcela prokazatelně vyjádří vůli voličů zvolit konkrétní kandidáty stejně, jako kdyby k porušení nedošlo, není důvod pro zpochybnění vzniklých mandátů a k opakování hlasování. Není proto v tomto směru ani důvodu pochybovat o plné legitimitě zastupitelstva města Brna. Opačný*

závěr by byl v projednávaném případě extrémně disproporcionálním ve vztahu k charakteru porušení zákona a zájmem na ochraně volebního výsledku vzešlého z demokratických voleb a zároveň nepřípustným vstupem soudní moci do volebního procesu."

[78] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora popsané závěry Ústavního soudu dospěl k závěru, že je nezbytné provést takové posouzení konkrétních okolností proběhlých voleb do Senátu v okrsku v obci Slatinky, které mu umožní dospět k závěru, zda byly zjištěné nezákonnosti způsobilé ovlivnit výsledek hlasování. Pokud by dospěl k závěru, že ani přes jeho snahu nelze skutečnou vůli voličů zjistit, musel by přikročit k rozhodnutí o neplatnosti hlasování. Smyslem soudní ochrany totiž nepochybně není chránit neověřitelný volební výsledek, který byl docílen zjevnými pochybeními volebních orgánů, ale chránit vůli voličů projevenou hlasováním. Pokud však dospěje soud k závěru, že vůle voličů zjistitelná je, je pak namístě, aby přednostně právě této vůli poskytl ochranu – ať již by zamítl návrh, pokud vůle voličů odpovídá vyhlášenému výsledku hlasování, nebo případně určením, že do druhého kola měl postoupit jiný kandidát, a rozhodl proto pouze o opakování II. kola voleb do Senátu s jinými postupujícími kandidáty.

[79] Pokud jde o I. kolo voleb, pak, jak bylo uvedeno shora, byla zjištěna nezákonnost spočívající v záměně úředních obálek. I pokud bude soud vycházet z toho, že jako úřední obálky pro volby do Senátu byly použity šedé obálky, jejich skutečný počet neodpovídá zápisu o průběhu a výsledku hlasování (rozdíl je 1 obálka). Vzhledem k počtu vydaných úředních obálek žluté barvy (328) a počtu v nich obsažených volebních lístků pro volby do zastupitelstva obce (304) a vzhledem k počtu vydaných úředních obálek šedé barvy (245) a počtu v nich obsažených volebních lístků pro volby do Senátu (220) lze vyjít z toho, že naprostá většina voličů se řídila pokyny okrskové volební komise. Těžko lze předpokládat, že by takováto většina voličů chtěla záměrně hlasovat neplatně.

[80] Tyto hlasy je třeba považovat s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci za platné. Názor zastávaný navrhovatelem a), že by měly být považovány za neplatné všechny hlasy odevzdané v souladu s jednoznačnými pokyny okrskové volební komise, by byl zcela v rozporu se shora uvedeným zákazem formalistického posuzování průběhu a výsledku hlasování. Je zřejmé, že voliči převážně uposlechli pokynů okrskové volební komise, které jim byly dávány jak ústně při výdeji úředních obálek, tak byly obsaženy v písemných pokynech za plentou, zároveň s upozorněním na sankci neplatnosti jejich hlasů, pokud by pokynů okrskové volební komise neuposlechli.

[81] Za účelem posouzení, zda postup okrskové volební komise ovlivnil hlasování, Nejvyšší správní soud přistoupil k tomu, že veškeré pochybnosti o platnosti hlasů přičetl ve prospěch hlasů pro Irenu Blažkovou, a naopak žádné takové pochybnosti nepřičetl ve prospěch hlasů odevzdaných ve prospěch odpůrkyně 2). Pokud ani v takovém případě nezíská Irena Blažková více hlasů, bude zřejmé, že nemohlo dojít k ovlivnění výsledku voleb.

[82] Nejvyšší správní soud proto započítal hlasy, které byly okrskovou volební komisí označeny za neplatné z důvodu vložení do nesprávné úřední obálky. Lze totiž považovat za vysoce pravděpodobné, že část hlasujících se držela při hlasování pokynů Ministerstva vnitra s předpokladem, že právě takto vložené hlasovací lístky budou platné a postup požadovaný okrskovou volební komisí by mohl vést k neplatnosti jejich hlasu. Pro třetí v pořadí Irenu Blažkovou byly takto navíc odevzdány 2 hlasy. Vzhledem k 1 šedé úřední

obálce navíc dále soud vycházel z toho, že i v této obálce mohl být obsažen právě 1 hlas pro Irenu Blažkovou. Naopak z důvodu vyloučení pochybností, že by někdo mohl v této situaci hlasovat ve volbách do Senátu neoprávněně dvakrát, Nejvyšší správní soud nepřihlédl k takto odevzdaným hlasům pro odpůrkyni 2). Navíc se nejeví jako pravděpodobné, že by někdo takto hlasoval. Pokud bylo vydáno 328 obálek voličům oprávněným hlasovat ve volbách do zastupitelstva obce a následně se ve volební schránce nacházelo celkem 327 hlasovacích lístků pro volby do zastupitelstva obce (304 označených jako platné a 23 označené jako neplatné), pak by takto zneužít hlas mohl pouze 1 volič. U jiných kandidátů vzhledem k výrazně větším odstupům již soud tyto propočty neprováděl, neboť je evidentní, že u nich ke změně dojít nemohlo.

[83] Soud si je vědom, že i při zohlednění všech těchto okolností nelze s naprostou jistotou vyloučit, že pokud by volby probíhaly řádně, zřejmě by někteří voliči vložili hlasovací lístky opačně sami od sebe, čímž by způsobili neplatnost svého hlasu. Takovéto jinak neplatné hlasy nelze nyní zpětně zjistit. Smysl povinnosti vkládat hlasovací lístky do správné úřední obálky byl vysvětlen shora a je zřejmé, že jím není trestat voliče za nepozornost, ale zabránit možným naznačeným manipulacím s hlasy. V posuzované věci okrsková volební komise voliče mohla zcela zmást, a ti tak byli vystaveni velmi nestandardní situaci. Podle soudu je proto třeba vycházet z toho, že voliči chtěli hlasovat platně pro kandidáta uvedeného na jimi vhozeném hlasovacím lístku. Případný záměrný protestní neplatný hlas by se podle Nejvyššího správního soudu projevil spíše vhozením prázdné úřední obálky nebo obálky s fiktivním hlasovacím lístkem apod. Těžko lze dovodit, že jako formu protestu by volič volil vzájemnou záměnu úředních obálek. Pro účely posouzení dopadu na výsledek hlasování proto vyšel soud z toho, že voliči chtěli hlasovat platně.

[84] Jak bylo uvedeno v bodu [20], rozdíl mezi Irenou Blažkovou a odpůrkyní 2) byl 5 hlasů. I při zohlednění voličů, kteří mohli hlasovat ve prospěch Ireny Blažkové odevzdáním hlasu ve žluté úřední obálce, a možného voliče, jehož hlas nelze zjistit, by však Irena Blažková mohla získat maximálně 3 hlasy navíc. To však nepostačuje k tomu, aby byl výsledek hlasování odlišný. Pochybení volební komise tedy v nyní posuzovaném případě nakonec nemohlo ovlivnit výsledek hlasování.

[85] Pokud jde o zapečetění a zabezpečení volební schránky, pak již bylo uvedeno, že k žádné nezákonnosti nedošlo. Nicméně nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že k tvrzenému pochybení mělo dojít až ve II. kole voleb do Senátu. Z údajů o II. kole voleb do Senátu, uvedených v bodě [21], pak vyplývá, že rozdíl mezi odpůrkyní 2) a Boženou Sekaninovou byl tak vysoký, že i pokud by se okrsková volební komise nezákonnosti dopustila, a mělo by to vliv na všechny oprávněné voliče v obci Slatinky, kteří teoreticky mohli hlasovat ve prospěch Boženy Sekaninové, nemohlo by to ovlivnit celkový výsledek voleb.

V.E Návrh na zákaz činnosti ve volební komisi

[86] Volební stížnost 2) obsahovala též návrh, aby členům okrskové volební komise v obci Slatinky byla propříště zakázána činnost ve volebních komisích. Nejvyšší správní soud nemá pravomoc takový zákaz vyslovit. Musel proto v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, spočívajících v nedostatku pravomoci. Věří však, že pro členy nejen dané okrskové volební komise, ale i pro členy

jiných okrskových volebních komisí, bude rozhodnutí v této věci poučením v tom, jak je důležité dodržovat veškerá pravidla volebního procesu. V projednávané věci jen shodou okolností pochybení okrskové volební komise nakonec nevedlo k rozhodnutí o neplatnosti hlasování. Opačný závěr by měl za následek nutnost opakovat hlasování nejen v okrsku v obci Slatinky, ale v celém obvodu č. 62 Prostějov [viz v tomto směru např. bod 37 navrhovatelem a) zmiňovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/10]. Tím by byly znovu zatíženy volební orgány, včetně všech okrskových volebních komisí, které se žádných pochybení nedopustily, ale především by vyvstala nutnost, aby znovu hlasovali voliči, jejichž vůle se v průběhu času nepochybně mění; původní vůli voličů by tak již nebylo možné rekonstruovat.

[87] Pro řízení o neplatnosti hlasování je také nadbytečné zabývat se otázkami, zda mohl nebo nemohl být vydán dostatečný počet úředních obálek pro volby do zastupitelstva obce, nebo jaké jsou vztahy mezi členy volební komise a jednotlivými občany obce, které nijak nesouvisí s volbami do Senátu. Tyto okolnosti nejsou pro výsledek řízení nijak podstatné.

VI. Závěrečné shrnutí a náklady řízení

[88] Úkolem soudu při přezkumu výsledků voleb není trestat účastníky volebního procesu za porušení jeho pravidel, ale zejména se pokusit ochránit vůli voličů vyjádřenou ve volbách. I pokud tedy soud zjistí taková pochybení volebních orgánů, která by byla způsobila volební výsledek zatemnit natolik, že by nebylo možné výsledek hlasování zjistit, musí posoudit, zda v jím posuzované věci skutečně k takovému zatemnění došlo. Nejvyšší správní soud proto i po zjištění závažného pochybení okrskové volební komise, byť téměř jistě způsobeného pouze jednorázovým chybným úsudkem ve vypjaté situaci, provedl ze všech dostupných informací kontrolu, zda by i při připočtení veškerých pochybností ve prospěch nepostupující kandidátky Ireny Blažkové nebyl výsledek vůle voličů stejný. Poté co dospěl k závěru, že na konečném pořadí I. kola by se ani v takovém případě nic nezměnilo, a neshledal žádnou nezákonnost ve II. kole voleb, musel návrh zamítnout. To však neznamená, že by návrhy poukazující na nezákonnou záměnu obálek byly od počátku neopodstatněné. Navrhovatelé neznali ani volební dokumentaci, ani přesný postup okrskové volební komise. Nemohli tedy vědět, zda jimi zjištěná nezákonnost mohla nebo nemohla ovlivnit výsledek I. kola voleb do Senátu v obvodu č. 62 Prostějov, a to zejména s ohledem na velmi těsný výsledek odpůrkyně 2), díky kterému postoupila do II. kola voleb.

[89] Výrok III. o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Na výrok IV. o nákladech osoby zúčastněné je třeba vztáhnout § 93 odst. 4 s. ř. s. analogicky. Zatímco účastníci řízení obecně mají právo na náhradu nákladů řízení podle výsledku řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů náleží jen výjimečně, pokud jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. je odůvodněno zvýšeným veřejným zájmem na přezkumu zákonnosti ve věcech voleb, případně referenda. V těchto řízeních ustupuje do pozadí ochrana veřejných subjektivních práv, a naopak vystupuje do popředí právě uvedený veřejný zájem. Bylo by proto zcela proti smyslu tohoto ustanovení, aby neměli právo na náhradu nákladů řízení účastníci, kterým obecně náleží, ale toto právo by mohlo náležet, osobám zúčastněným na řízení, u nichž je jejich hrazení naopak výjimkou.-

P o u č e n í : Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu