

## U S N E S E N Í

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Jany Volkové ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Zubří** ve složení

Martin Novák, bytem Nádražní 31, Zubří,

Karel Šimurda, bytem Sídliště 6. května 1016, Zubří,

Ivana Boráková, bytem Sídliště 6. května 1103, Zubří,

Jaroslav Stančík, bytem Rožnovská 434, Zubří,

Petr Pavlíček, bytem Hamerská 624, Zubří,

jednajícího: zmocněncem Martinem Novákem, bytem Nádražní 31, Zubří,

proti

odpůrci: **město Zubří,**  
sídlem U Domoviny 234, Zubří,

**o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a o návrhu na vyhlášení místního referenda,**

**takto:**

**I.** Hlasování v místním referendu ve městě Zubří, konaném ve dnech 20. a 21. 10. 2017 o otázce „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“, **je neplatné.**

**II.** Návrh, aby soud vyhlásil místní referendum ve městě Zubří o otázce: „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“ tak, že se bude konat současně s konáním 1. kola prezidentských voleb ve dnech 12. a 13. ledna 2018, **se odmítá.**

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

## Odůvodnění:

### A. Vymezení věci

1. Nejvyšší správní soud vyhlásil rozsudkem ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 - 60 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), na návrh navrhovatele místní referendum ve městě Zubří o otázce: „Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“, s tím, že referendum se má konat současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ve dnech 20. a 21. 10. 2017. Rozsudek byl dne 4. 9. 2017 vyvěšen na úřední desce Městského úřadu Zubří. Referendum se konalo.
2. Dne 21. 10. 2017 bylo na úřední desce Městského úřadu Zubří zveřejněno vyhlášení výsledků hlasování v předmětném referendu. Ze zveřejněného zápisu místní komise vyplývá, že referenda se zúčastnilo 2 568 oprávněných osob z celkového počtu 4 491 osob zapsaných ve městě ve výpisech ze seznamu oprávněných osob, tyto oprávněné osoby odevzdaly 2 566 úředních obálek, v nichž se nacházelo 2 494 platných hlasů, z nichž pro odpověď ANO (pro bazén) hlasovalo 1 240 osob, pro odpověď NE (proti bazénu) hlasovalo 1 239 osob a 15 osob se zdrželo hlasování. Hlasování proběhlo v 5 hlasovacích okrscích.
3. Referenda se účastnilo 57,18 % osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, tudíž je rozhodnutí přijaté v místním referendu platné [§ 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMR“)]. Jelikož pro odpověď ANO hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a současně jde o 27,61 % osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, je přijaté rozhodnutí v místním referendu dle § 48 odst. 2 ZMR i závazné. Rozdíl mezi odpůrci a podporovateli bazénu představoval 1 hlas (0,02 % oprávněných osob).

### B. Návrh

4. Navrhovatel, který je odpůrcem bazénu, se návrhem doručeným soudem dne 31. 10. 2017 domáhal vyslovení neplatnosti hlasování v předmětném referendu. Návrh odůvodnil tím, že došlo k řadě porušení zákona, která při rozdílu 1 hlasu nepochybně ovlivnila výsledek hlasování. Konkrétně namítl, že:
  - a) starosta nesvolal první jednání místní komise ani okrskových komisí, členy komisí delegované navrhovatelem tak musel svolat zmocněnec výboru;
  - b) předsedové a místopředsedové komisí nebyli určeni losem dle § 24 odst. 1 ZMR;
  - c) starosta neinformoval o době a místě konání referenda v souladu s § 31 ZMR. Ačkoli je v Zuberských novinách ročník č. XXVI (č. 297) uvedeno, že referendum bude probíhat ve stejných hlasovacích místnostech jako volby do poslanecké sněmovny, minimálně v hlasovacích okrscích 3 a 5 tomu tak nebylo. Budovy, v nichž se nacházely hlasovací místnosti pro referendum, nebyly pro tento účel nijak označeny;
  - d) okrskové komise nebyly ze strany Městského úřadu Zubří zaškoleny o své činnosti a zásadách zjišťování výsledků hlasování (viz § 52 ZMR či např. § 9 odst. 2 písm. f) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů);
  - e) nedošlo k řádnému vyhlášení výsledku hlasování, neboť na úřední desce byl zveřejněn zápis okrskové, nikoli místní komise;
  - f) místní komise nekontrolovala sčítání hlasů ani vyřazování neplatných hlasů, neboť ani nevěděla, že jí toto právo přísluší;
  - g) obálky s odevzdanými hlasy nebyly řádně zapečetěny;
  - h) došlo k pochybením při posuzování neplatných hlasů. Ze svědectví jednotlivých členů okrskových komisí vyplývá, že členové komise nehlasovali o vyřazení neplatných hlasů,

přičemž byly vyřazovány hlasy, které byly poškozeny či pokresleny, avšak byl z nich zřejmý výsledek hlasování (§ 37 odst. 2 a § 41 odst. 6 a 7 ZMR). Vyřazených neplatných hlasů je tak nápadně mnoho – 72, tj. 2,81 % z celkového počtu hlasů, a to ve srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny, kde činil podíl neplatných hlasů pouze 0,6 %, tak ve srovnání s počtem neplatných hlasů v prvním referendu, konaném dne 17. 6. 2017, kdy bylo při 1 345 odevzdaných hlasech pouze 17 neplatných hlasů. Nepoměr je rovněž v počtu neplatných hlasů u jednotlivých komisí – např. v okrsku č. 2 bylo 31 neplatných hlasů, kdežto v okrsku č. 3 žádný, ačkoli se neliší sociální složení obyvatel;

- i) došlo k porušení podmínek rovnosti v rámci kampaně před referendem způsobem, který v dané situaci zásadním způsobem ovlivnil výsledek referenda. Starosta města dle § 32 odst. 1 ZMR vyhradil plochu pro představení otázky navržené k rozhodnutí v referendu, a to tím, že na internetových stránkách města byly zveřejněny materiály podporující odpověď ANO, a to jednak leták „Podpořte projekt moderního Zubří“, dále vizualizaci multifunkčního areálu a tzv. Střednědobý výhled rozpočtu města Zubří. Starosta však odmítl na stejném místě a tímž způsobem zveřejnit leták navrhovatele, který objektivně vysvětloval občanům okolnosti prosazení referenda a důsledky jejich hlasování. Současně město odmítlo zveřejnit návrh navrhovatele, který ve svém zdůvodnění objasňuje, proč požadavek referenda vznikl. Dále navrhovatel podrobně rozvedl, jaké nepravdivé či manipulující informace byly v městském zveřejněných materiálech uvedeny. Rovněž v č. 297 Zuberských novin, které jsou distribuovány do schránek všech obyvatel, byl poskytnut výrazně větší prostor a přední strany (1, 4, 5 a 6) podporovatelům bazénu, zatímco článek člena přípravného výboru je uveden až na str. 14 v sekci „Ostatní“.
5. Dále navrhovatel požadoval, aby krajský soud vyhlásil o totožné otázce v Zubří opětovně místní referendum, které by se konalo současně s konáním 1. kola prezidentských voleb ve dnech 12. a 13. ledna 2018. Požadavek opřel o závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45. Uvedl, že vyhlášení opakování referenda je de facto nápravným opatřením k realizaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 – 60, jehož účel nebyl naplněn pro porušení zákona odpůrcem. Závěrem uvedl, že z opatrnosti podal návrh na vyhlášení nového referenda i Městskému úřadu Zubří.

### C. Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu. Namítl, že navrhovatel svá tvrzení nijak neprokázal, přičemž vytýkané nedostatky neměly ani nemohly mít vliv na výsledek hlasování v referendu. K jednotlivým návrhovým bodům uvedl, že:
- ad a) dne 13. 9. 2017 starosta města dle § 21 odst. 2 ZMR stanovil minimální počet členů okrskových komisí a místní komise na 5 členů, o čemž vyrozuměl dopisem ze dne 15. 9. 2017 zmocněnce přípravného výboru Martina Nováka, jehož požádal o dodání seznamu členů jednotlivých komisí, dne 4. 10. 2017 v souladu s § 21 odst. 3 ZMR jmenoval jednoho člena každé komise a tyto současně vyrozuměl o svolání prvního zasedání místní komise a okrskových komisí v obřadní síni Městského úřadu Zubří dne 9. 10. 2017 v 16:00 hod., o tomtéž vyrozuměl i Martina Nováka a jeho prostřednictvím také přípravným výborem delegované členy komisí. Ze zápisů z volby předsedů a místopředsedů okrskových komisí a místní komise vyplývá, že všichni jejich členové se prvního zasedání zúčastnili a složili slib;
- ad b) z podepsaných zápisů z volby předsedů a místopředsedů okrskových komisí a místní komise ze dne 9. 10. 2017 vyplývá, že předsedové a místopředsedové komisí byli určeni losem;
- ad c) starosta města bezodkladně dne 4. 9. 2017 zveřejnil na úřední desce obce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 – 60, a dne 4. 10. 2017 na úřední desce vyvěsil oznámení o době a místě konání místního referenda. Komise byly řádně označeny

vždy pro danou problematiku (volby, referendum) a mezi občany nevznikla sebemenší pochybnost o tom, v jaké volební místnosti, u jaké komise a o čem mají hlasovat;

ad d) na prvním zasedání komisí byli jejich členové zaškoleni o své činnosti a zásadách zjišťování výsledků hlasování, přestože takovou povinnost § 52 ZMR odpůrci neukládá, jak mylně tvrdí navrhovatel (viz také komentářová literatura);

ad e) jednalo se jen o formální nedopatření. Chybného označení místní komise jako komise „okresková“ se nadto dopustil zmocněnec navrhovatele, který byl předsedou místní komise;

ad f až h) pro odpůrce se jedná o překvapivá tvrzení, svědčící o nekompetentnosti a neschopnosti zmocněnce navrhovatele plnit povinnosti vyplývající z funkce předsedy místní komise, a rovněž o pochybení navrhovatelem delegovaných členů okreskových komisí. Odpůrce je však přesvědčen, že k žádné neoprávněné manipulaci s jednou uzavřenými, resp. zapečetěnými obálkami, nedošlo a přepočtením hlasovacích lístků bude zjištěno, že se v obálkách nachází počty hlasovacích lístků uvedené v zápisech jednotlivých komisí.

ad i) odpůrce umožnil navrhovateli inzerci na úřední desce, na nástěnce obce i v Zuberských novinách. Tyto noviny mají určitou strukturu, přičemž na první straně se nachází „úvodní slovo“ starosty. V navrhovatelem namítaném č. 297 Zuberských novin jsou na str. 4 uvedeny (objektivní) „Informace pro občany města Zubří k referendu II.“, na str. 5 a 6 jsou názory zastupitelů a za dalšími pravidelnými rubrikami se nachází článek člena přípravného výboru. Téma „Multifunkčního areálu“ nadto mezi občany města již dlouhodobě rezonuje, tudíž se pozorný občan jistě seznámil s názory pro i proti, ať již byly uvedeny na kterékoli straně novin. Leták „Podpořte projekt moderního Zubří“ i leták navrhovatele „Referendum občanů Zubří – šance a právo rozhodnout“ byly distribuovány všem občanům. Dále se odpůrce vymezil vůči tvrzení navrhovatele o nepravdivosti a manipulativnosti informací poskytnutých v letáku. Webové stránky města starosta nevyhradil jako plochu pro představení referendní otázky ve smyslu § 32 odst. 1 ZMR, tudíž žádnou zákonnou povinnost neporušil. Nadto byla žádost zmocněnce navrhovatele o zveřejnění letáku doručena odpůrci až 3 dny před konáním referenda.

#### **D. Posouzení věci krajským soudem**

7. Krajský soud úvodem konstatuje, že návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu byl podán oprávněnou osobou - Přípravným výborem na konání místního referenda v obci Zubří [§ 58 odst. 1 a § 9 odst. 2 písm. d) ZMR ve spojení s § 91a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], byl podán včas, tj. v 10 denní lhůtě od vyhlášení výsledků hlasování (§ 58 odst. 2 ZMR), a ze zákonem předvídaného důvodu [§ 58 odst. 1 písm. a) ZMR a § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle § 91a odst. 3 s. ř. s. soud rozhodl o věci bez nařízení jednání.
8. Při posuzování věci navázal soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž musí být soud při přezkumu referenda přiměřeně zdrženlivý. Tuto základní tezi zformuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, publikovaném pod č. 2718/2002 Sb. NSS, v němž konstatoval, že: *„Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“*

9. Podle § 58 odst. 1 písm. a) ZMR *návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.*
10. Z citovaného ustanovení vyplývá, že ZMR nestanoví žádné „absolutní vady“ hlasování v místním referendu, tj. pochybení, která by bez dalšího nutně vedla k povinnosti soudu prohlásit hlasování či rozhodnutí v místním referendu za neplatné. Naopak lze jednoznačně dovodit, že k úspěšnosti návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, je vždy nezbytné současně tvrdit a prokázat, že porušení ZMR mělo potenciál ovlivnit výsledek referenda.
11. Krajský soud proto postupoval, stejně jako Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. Ars 3/2013 (referendum o bazénu ve městě Brušperk), dle tzv. algoritmu přezkumu, v jehož prvním kroku je zjišťováno, zda došlo k porušení zákona, ve druhém kroku soud analyzuje, zda toto porušení mělo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda, v závěrečném kroku algoritmu soud posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně. Popsané kroky tohoto algoritmu musí být splněny kumulativně (více viz také tzv. zatmění volebních výsledků popsané v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publ. pod. č. 354/2004 Sb. NSS, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013 - 59).

#### I. Námitky nezákonných postupů před konáním hlasování

12. Předně se krajský soud zabýval námitkami navrhovatele vůči způsobu svolání a ustavení okrskových komisí a místní komise, jakož i vůči způsobu volby jejich předsedů a místopředsedů.
13. Podle § 19 odst. 3 ZMR *první zasedání místní komise svolá starosta obce tak, aby se konalo nejpozději 10 dnů přede dnem hlasování.* Podle § 18 odst. 2 ZMR *první zasedání okrskové komise svolá starosta obce tak, aby se konalo nejpozději 5 dnů přede dnem hlasování.*
14. Z listin předložených odpůrcem, a dále z úřední desky města Zubří, umožňující dálkový přístup ([www.mesto-zubri.cz](http://www.mesto-zubri.cz)), krajský soud zjistil, že dne 14. 9. 2017 bylo vyvěšeno oznámení starosty města o stanovení počtu členů okrskových komisí a místní komise pro hlasování o předmětném místním referendu na 5 osob. Dopisem ze dne 15. 9. 2017 oznámil starosta města zmocněnci navrhovatele, panu Martinu Novákovi, že stanovil minimální počet členů komisí na 5, a vyzval jej k dodání seznamu členů do hlasovacích komisí. Dne 2. 10. 2017 byl Městskému úřadu Zubří doručen zmocněncem navrhovatele seznam osob navrhovatelem delegovaných do hlasovacích komisí. Dne 4. 10. 2017 starosta města jmenoval paní Emilii Koňářkovou členkou místní komise a pana Davida Janoška, pana Petra Továryše, paní Zdeňku Hrachovcovou, paní Lucii Kretíkovou a pana Miroslava Adámka členy okrskových komisí a současně těmto osobám sdělil, že svolává první zasedání místní/okrskových komisí na den 9. 10. 2017 v 16:00 hodin do obřadní síně Městského úřadu Zubří.
15. Ze zápisů místní komise a všech 5 okrskových hlasovacích komisí soud zjistil, že dne 9. 10. 2017 se prvního zasedání místní komise i všech 5 okrskových komisí zúčastnili všichni jejich navrhnutí členové, kteří složili slib ve znění odpovídajícím § 22 odst. 1 ZMR, a že členové komisí určili předsedy a místopředsedy jednotlivých komisí losem.
16. S ohledem na shora uvedené shledal soud předmětné procedurální námitky nedůvodnými. Všechny komise byly řádně a ve stanovených lhůtách ustaveny postupem dle § 21 ZMR, první jednání komisí se konalo ve lhůtách stanovených v § 18 odst. 2 a § 19 odst. 3 ZMR, komise se sešly v kompletním složení a své předsedy a místopředsedy určily způsobem předvídaným v § 24 odst. 1 ZMR. Forma, jakou má starosta obce svolat první zasedání komisí, není v § 18 odst. 2 ani v § 19 odst. 3 ZMR výslovně stanovena, proto nelze označit za nezákonný postup

starosty, spočívající v uvědomení delegovaných členů přípravného výboru o konání prvního zasedání komisi prostřednictvím zmocněnce navrhovatele, který zřetelně disponoval kontaktními údaji na všechny delegované osoby. Jelikož se všichni navrhovatelem delegovaní členové komisi jejich prvního zasedání zúčastnili, je vyloučeno, že by způsob svolání prvního zasedání komisi mohl jakkoli ovlivnit výsledek hlasování v předmětném referendu (takové tvrzení ostatně v návrhu absentuje).

17. K informování oprávněných osob o místě konání referenda soud zjistil, že dne 4. 10. 2017 bylo na úřední desce města Zubří vyvěšeno „Oznámení starosty města o době a konání místního referenda“, v němž bylo uvedeno, že referendum proběhne v pátek 20. 10. 2017 od 14.00 do 22.00 hodin a v sobotu 21. 10. 2017 od 8.00 do 14.00 hodin, a dále bylo určeno rozdělení území do hlasovacích okrsků dle ulic a popisných/orientačních čísel domů, přičemž bylo uvedeno i to, v jaké konkrétní místnosti té které adresou označené budovy hlasování proběhne.
18. Zveřejnění uvedených informací na úřední desce obce, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup, lze dle názoru krajského soudu považovat za oznámení „*způsobem v místě obvyklým*“ ve smyslu § 31 odst. 1 ZMR, kdy v zásadě si ani nelze představit pro zveřejňování uvedených informací způsob vhodnější a obvyklejší. Namítal-li navrhovatel, že v případě okrsku č. 3 a 5 se referendum konalo v jiných hlasovacích místnostech než souběžně probíhající volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, ačkoli v článku nazvaném „*Informace pro občany města Zubří k referendu II.*“, zveřejněném na str. 4 v č. 297 ročníku XXVI. Zuberských novin, bylo uvedeno, že „v hlasovacích místnostech bude zároveň probíhat referendum i volby“, nepovažoval krajský soud za účelné se touto námitkou podrobněji zabývat, neboť navrhovatel netvrdí, že by referendum ve skutečnosti probíhalo v jiných místnostech, než je ve výše uvedeném zveřejněném oficiálním oznámení o místě konání referenda uvedeno. Navrhovatel rovněž netvrdí, že by některá konkrétní oprávněná osoba nebyla v předmětných budovách s to hlasovací místnost nalézt. Stejně tak tvrzení o neoznačení objektů, v nichž se nacházely hlasovací místnosti viditelným způsobem, jak požaduje § 34 odst. 5 ZMR, by ani v případě, pokud by bylo prokázáno, nemohlo být vadou, která by mohla ovlivnit výsledek hlasování v referendu, pokud není tvrzeno, kterým konkrétním oprávněným osobám bylo v důsledku takové vady znemožněno v referendu hlasovat.
19. Námitka navrhovatele, že Městský úřad Zubří zanedbal povinnost zaškolit členy okrskových komisí a místní komise, je lichá, neboť ZMR takovou povinnost obecnímu úřadu ani jinému orgánu obce neukládá. V § 52 ZMR je stanovena toliko povinnost obecního úřadu zajistit pro okrskové komise „*hlasovací místnosti, zejména jejich vybavení a potřebné pracovní síly*“, a pro místní komisi „*pomocné prostředky*“. Jedná se tedy zjevně o povinnost zajištění potřebného materiálního vybavení, nikoli povinnost provést zaškolení členů komisí o způsobu zjišťování a zpracování výsledků hlasování, která je v případě voleb zákony výslovně svěřena Českému statistickému úřadu (viz např. § 9 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, či § 11 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů).
20. Jakkoli se tedy krajský soud (zejména po zjištění četnosti níže popsanych pochybení okrskových komisí při zpracování výsledků hlasování a vedení volební dokumentace) ztotožňuje s názorem navrhovatele o potřebnosti proškolení členů okrskových komisí, nelze z jeho absence činit jakýkoli orgán města Zubří odpovědným. U vytýkané vady tak není naplněn ani první krok zmíněného algoritmu, tj. zjištění protizákonnosti.

## II. Námitky nezákonných postupů při sčítání hlasů

21. S ohledem na Nejvyšším správním soudem deklarovanou použitelnost ustálené a bohaté „volební judikatury“ na věci místního referenda, považoval krajský soud za základní východisko pro svůj postup při zkoumání předložené referendní dokumentace předpoklad, že zveřejněné výsledky

hlasování v referendu odpovídají skutečné vůli oprávněných osob s tím, že tvrzení a prokázání skutečností, které by uvedenou presumpci správnosti výsledku hlasování vyvrátily, je povinností toho, kdo pochybení namítá a dovolává se vyslovení neplatnosti přijatého rozhodnutí, či neplatnosti hlasování. Platnost předmětné vyvratitelné domněnky opětovně připomněl Nejvyšší správní soud aktuálně v usnesení ze dne 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017, jímž rozhodl o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů ODS zvolených ve Středočeském kraji ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 20. a 21. 10. 2017. Nejvyšší správní soud v odst. 33 předmětného usnesení odkázal na závěry uvedené v jeho usnesení ze dne 28. 11. 2006, č. j. Vol 82/2006-51, v němž uvedl: „*Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá... Přes výše uvedené dospěl soud k závěru, že striktní požadavek na předložení relevantních důkazních prostředků navrhovatelem by mohl být při přezkumu voleb překážkou přístupu k soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů, kteří nejsou účastní sčítání hlasů volebními komisemi. Aby však soud sám přistoupil k přepočtu hlasů či přezkoumávání správnosti jejich posouzení pouze na základě důkazně nepodložené volební stížnosti, musela by jej k tomu v daném případě přimět zvláště významná indicie, která by byla způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. Takovou indicii by v souvislosti s nyní posuzovaným případem mohl být například vysoký počet odevzdaných hlasů označených za neplatné v jednom či několika volebních okrscích.*“

22. Z citovaných judikатурních závěrů vyplývá, že soud může přistoupit k přepočtu hlasů jen při existenci zvláště významné indicie, způsobilé vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb.
23. V posuzované věci zpochybňoval navrhovatel vyhlášený výsledek referenda zejména tvrzením o „podezřele“ vysokém počtu lístků, které byly okrskovými komisemi označeny za neplatné, přičemž své pochybnosti opíral jednak o srovnání procentuálního podílu neplatných hlasů z množství všech odevzdaných lístků, tj. 2,81 % (v absolutních číslech 72 ks lístků), s nepoměrně menším procentuálním podílem vyřazených neplatných hlasů na celkovém počtu volebních lístků odevzdaných v souběžných volbách do poslanecké sněmovny (0,6 %), dále o srovnání s násobně menším počtem neplatných hlasovacích lístků vyřazených v referendu konaném ve městě dne 17. 6. 2017 (17 lístků), a dále o výrazný rozdíl mezi počtem neplatných hlasovacích lístků vyřazených jednotlivými okrskovými komisemi (31 lístků vyřazených v okrsku č. 2 oproti žádnému vyřazenému lístku v okrsku č. 3) při stejné sociální skladbě obyvatel, přičemž navrhovatel vysvětloval vysoký počet vyřazených hlasovacích lístků nesprávným posuzováním platnosti hlasovacích lístků okrskovými komisemi, které (jelikož nebyly řádně proškoleny) vyrazovaly i lístky poškozené či pokreslené, z nichž však byl způsob hlasování oprávněné osoby zřejmý. K prokázání svých tvrzení navrhl provedení výsledku členů okrskových komisí.
24. Krajský soud vyhodnotil navrhovatelem předestřené důvody pochybností o správnosti výsledků hlasování jako relevantní, neboť se nejednalo o pouhé statistické výpočty, nýbrž k tvrzeným početním odchylkám přistoupila i konkrétní tvrzení o vadném postupu při vyřazování neplatných hlasů. Počet hlasovacích lístků označených za neplatné považuje krajský soud za poměrně vysoký, a to nejen co do absolutního počtu, nýbrž i při navrhovatelem uvedených srovnáních, z nichž je patrné, že počtem vyřazených neplatných hlasovacích lístků předmětné referendum vybočuje z naznačeného úzu. V usnesení ze dne 22. 10. 2014, č. j. Vol 67/2010-47, přitom Nejvyšší správní soud označil vysoký počet neplatných volebních lístků v případě těsného volebního výsledku za dostatečně závažnou indicii pro přepočet hlasů bez dalšího. V posuzované věci byl výsledek hlasování natolik vyrovnaný, že o výsledku referenda rozhodl jediný hlas. Nesprávné vyhodnocení byť jediného z vyřazených hlasovacích lístků tak mohlo vést k zcela jinému výsledku referenda.
25. Za účelem vyhodnocení správnosti posouzení platnosti hlasovacích lístků okrskovými komisemi si krajský soud vyžádal od odpůrce veškerou dokumentaci vztahující se k referendu.

26. Již na tomto místě je nutno uvést, že dokumentace byla soudu předložena ve značně nepřehledném stavu. Okrskové komise č. 1 a 4 neoznačily obálky s referenční dokumentací číslem svého okrsku, proto byl krajský soud nucen přiřazovat jednotlivé obálky k příslušným okrskovým komisím pomocí ztotožňování typů písma, popř. vzhledu paraf na zadních stránkách obálek. Jedna z obálek obsahujících dokumentaci mohla být pro absenci jakéhokoli označení přiřazena teprve po jejím otevření a odvození počtu obálek, které se v ní nacházely.
27. Další nedostatek dokumentace vtahující se k referendu pak soud zjistil právě při přezkoumávání označování hlasovacích lístků, resp. hlasů okrskovými komisemi za neplatné. Ze zápisů jednotlivých okrskových komisí je totiž možné zjistit pouze počet osob, jimž byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, počet odevzdaných úředních obálek, počet platných hlasů a jejich rozdělení mezi odpovědi „ANO“ a „NE“ a „zdržel se hlasování“. Chybí však vysvětlení toho, co se nacházelo v odevzdaných úředních obálkách, jejichž počet převyšuje počet platných hlasů, tj. zda se jednalo o obálky prázdné, nebo zda se v nich nacházel neplatný hlasovací lístek či neplatný hlas. Tento nedostatek se projevil v případě okrsku č. 2, kde rozdíl mezi počtem odevzdaných úředních obálek a počtem odevzdaných platných hlasů neodpovídal počtu předložených neplatných hlasů, které se měly nacházet v odevzdaných úředních obálkách. Zůstala tak neobjasněna otázka, zda 1 úřední obálka byla odevzdána jako prázdná, či zda došlo k chybě ve sčítání odevzdaných úředních obálek (viz níže).
28. Jako zásadní nedostatek předložené dokumentace vztahující se k referendu se projevila absence dokumentů vysvětlujících, proč byly hlasy vložené do obálek s označením „neplatné hlasy“ vyhodnoceny okrskovými komisemi jako neplatné, ačkoli si je krajský soud vědom skutečnosti, že § 43 odst. 2 ZMR, upravující obsahové náležitosti zápisu okrskové komise o průběhu a výsledku hlasování v hlasovacím okrsku, takové vysvětlení explicitně nevyžaduje. Výjimkou byla v této souvislosti okrsková komise č. 5, která stručné zdůvodnění zařazení hlasovacích lístků mezi neplatné uvedla přímo na obálce (viz níže), a dále okrsková komise č. 2, která v případě jednoho hlasovacího lístku uvedla, že je zařazen do obálky s neplatnými hlasy z důvodu, že byl vložen do hlasovací schránky bez obálky. V ostatních případech však krajský soud nezjistil, jakými úvahami byli členové jednotlivých okrskových komisí vedeni při posuzování platnosti odevzdaných hlasovacích lístků.
29. Právní úprava vztahující se k úpravě hlasovacích lístků a kritériím pro posuzování jejich platnosti je následující:

*Podle § 37 odst. 2 ZMR oprávněná osoba v prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku označí křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď "ano" nebo "ne", pro kterou hlasuje, a vloží tento hlasovací lístek do úřední obálky. K jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřiblíží.*

*Podle odst. 3 téhož ustanovení se oprávněná osoba zdrží hlasování o určité otázce tím, že na hlasovacím lístku neoznačí křížkem žádnou odpověď.*

*Podle § 41 odst. 5 ZMR jsou neplatné hlasovací lístky, které nejsou*

*a) vytištěné a dodané obcí nebo statutárním městem podle § 33 odst. 3, nebo*

*b) v úředních obálkách.*

*Podle odst. 6 téhož ustanovení přeložení nebo poškození hlasovacího lístku nemá vliv na jeho platnost, jsou-li z něj patrný potřebné údaje.*

*Podle odst. 7 téhož ustanovení je hlas oprávněné osoby neplatný,*

*a) je-li v úřední obálce několik hlasovacích lístků,*

*b) označila-li křížkem současně odpověď "ano" i "ne" u jedné otázky, nebo*

*c) označila-li hlasovací lístek jiným způsobem než způsobem stanoveným v § 37 odst. 2 a 3.*

*Podle odst. 8 téhož ustanovení platnost hlasovacího lístku potvrdí okrsková komise, přičemž neplatné hlasovací lístky vyloučí.*



30. Z citované právní úpravy vyplývá, že ZMR terminologicky rozlišuje neplatný hlasovací lístek a neplatný hlas oprávněné osoby, avšak toto rozlišení nemá valný praktický význam. Dále krajský soud gramatickým výkladem § 37 odst. 2 a 3 v souvislosti s § 41 odst. 7 písm. c) ZMR dospěl k závěru, že platný hlas z pohledu způsobu označení zvolené odpovědi na položenou otázku obsahuje pouze hlasovací lístek, na němž oprávněná osoba označila křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď ANO nebo NE. Lístek označený jiným než uvedeným způsobem, tj. označený křížkem umístěným mimo vyznačený rámeček, či naopak označený sice v předtištěném rámečku, avšak jiným grafickým symbolem než křížkem, je dle závěru krajského soudu nutné považovat za lístek obsahující neplatný hlas dle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR. Krajský soud se zamýšlel nad tím, zda předestřený výklad založený na metodě výkladu gramatického nevede k přepjatému a neúčelnému formalismu, když na jeho základě je nutné vyloučit jako neplatné i takové hlasy, u nichž nemá soud pochybnost o projevu vůle oprávněné osoby, tj. hlasovací lístky, v nichž oprávněná osoba do vyznačeného rámečku zapsala jiný grafický symbol než křížek, nejčastěji „fajfku“. Logickým argumentem a contrario však krajský soud dospěl k závěru, že vyslovení neplatnosti takového hlasu je na místě, neboť racionální zákonodárce, který by měl v úmyslu před volbou správné grafické značky akcentovat jednoznačnost projevené vůle, by jistě zvolil pro vyjádření symbolu, který má být k vyznačení zvolené odpovědi užít, obecnější termín, než slovo „křížek“.
31. Větší interpretační obtíže dle názoru krajského soudu vyvolává konfrontace poslední věty § 37 odst. 2 a § 41 odst. 7 písm. c) ZMR. Na jedné straně totiž ZMR přikazuje nepřihlížet k jiným úpravám hlasovacího lístku, na straně druhé však prohlašuje za neplatný hlasovací lístek označený jiným způsobem než způsobem uvedeným v § 37 odst. 2 a 3 ZMR. Za nepřiměřeně restriktivní považuje krajský soud výklad (zřetelně zastávaný členy okrskových komisí v posuzované věci) vedoucí k závěru, že jakákoli úprava hlasovacího lístku jdoucí nad rámec vyznačení křížku v předtištěném čtvercovém poli je důvodem neplatnosti takového hlasu. Ad absurdum by takto musel být jako neplatný označen i hlasovací lístek, kde oprávněná osoba vyznačila zvolenou odpověď křížkem, který svou velikostí přesahuje hranice předtištěného rámečku. Proto krajský soud vyložil konkurenci uvedených ustanovení ZMR tak, že neplatným nečiní hlas takové úpravy hlasovacího lístku, jimiž oprávněná osoba nezasáhla do textu položené otázky, ani do textu odpovědi ANO či NE způsobem, kterým by význam položené otázky, či odpověď změnila nebo učinila nejednoznačným. Naopak bez jakéhokoli vlivu na platnost hlasovacího lístku je dle názoru krajského soudu třeba hodnotit různá sdělení vepsaná mimo text položené otázky či odpovědi, kresby, popřípadě znaky a symboly, učiněné oprávněnou osobou zřetelně za účelem zdůraznění zvolené odpovědi či potlačení odpovědi protikladné, nebo i bez zjevného důvodu.
32. Konfrontací zápisů jednotlivých okrskových komisí se obsahem obálek krajský soud zjistil, že:
- **Okrsková komise č. 1)** v zápisu uvedla, že úřední obálky a hlasovací lístky byly vydány 457 oprávněným osobám, přičemž ve 457 odevzdaných platných úředních obálkách se nacházelo 446 platných hlasů, z čehož krajský soud dovodil, že zbylých 11 hlasů mělo být pravděpodobně posouzeno jako neplatné. V obálce označené „*Neplatné hlas. lístky*“ se skutečně nacházelo 11 hlasovacích lístků. Z těchto krajský soud hodnotí jako:
    - 7 neplatných hlasů dle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR, neboť oprávněné osoby užily k označení odpovědi na hlasovacích lístcích jiné symboly než křížky;
    - 1 platný hlas pro variantu NE, kdy oprávněná osoba vyznačila v hlasovacím lístku u odpovědi NE křížek v předtištěném políčku v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, avšak těsně pod vytištěnou otázku „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“ připsala text „+ *multifunkční areál*“. V souvislosti s touto úpravou vzniká otázka, zda oprávněná osoba nezasáhla do textu položené otázky tak, že by nebylo jasné, za jakých podmínek má vyjádřený nesouhlas platit. Krajský soud proto zvažoval, zda i v případě této úpravy hlasovacího lístku je možno konstatovat, že oprávněná osoba vyjádřila křížkem u odpovědi „NE“ svou jasnou odpověď

na původně položenou otázku „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“ S ohledem na otázku položenou v předchozím referendu a s ohledem na kampaň vedenou před konáním předchozího i tohoto místního referenda (podrobně popsáno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 - 60, kterým bylo toto místní referendum vyhlášeno), v němž příznivci krytého bazénu spojují jeho stavbu i s dalšími stavbami ve městě Zubří a tyto akce vzájemně podmiňují, dospěl krajský soud k závěru, že o vůli této oprávněné osoby nemůže být pochyb. Tato osoba totiž nesouhlasí s žádnou stavbou ze souboru prezentovaného příznivci krytého bazénu, tedy ani se samotnou stavbou krytého bazénu. Vycházejí z premisy, že úkolem soudu ve věcech (ne)platnosti hlasování v místním referendu je přezkoumat postup volebních orgánů, nikoli determinovat vůli oprávněných osob, vyhodnotil krajský soud tento hlas jako platný;

- 2 platné hlasy pro variantu NE, kdy byly oprávněnými osobami vyznačeny v hlasovacích lístcích u odpovědi NE křížky v předtištěných políčkách v souladu s § 37 odst. 2 ZMR;

- 1 platný hlas pro variantu ANO, kdy oprávněná osoba vyznačila v hlasovacím lístku u odpovědi ANO křížek v předtištěném políčku v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, avšak pod řádek s předtištěnými odpověďmi ještě doplnila text: „*Jen vůl by dával peníze cizímu městu.*“ Dle názoru soudu se jedná o jednoznačný případ jiné úpravy hlasovacího lístku, k níž nemá být dle § 37 odst. 2 věty druhé ZMR přihlédnuto, a která tak nečiní hlas neplatným.

➤ **Okrsková komise č. 2)** v zápisu uvedla, že úřední obálky a hlasovací lístky byly vydány 577 oprávněným osobám, přičemž v 577 odevzdaných platných úředních obálkách se nacházelo 546 platných hlasů, z čehož krajský soud dovodil, že zbylých 31 hlasů mělo být pravděpodobně posouzeno jako neplatné. V obálce označené „Neplatné hlasy 2“ se skutečně nacházelo 31 hlasovacích lístků. Z těchto krajský soud hodnotí jako:

- 1 neplatný hlasovací lístek dle § 41 odst. 5 písm. b) ZMR, na němž je napsáno „*neplatný, nebyl v obálce*“. Toto zjištění však současně vyvolalo otázku, co bylo obsahem zbylé 1 odevzdané úřední obálky, když se 1 neplatný hlas nacházel v hlasovací schránce bez obálky a z obsahu předložené dokumentace nevyplývá, že by se měla v hlasovací schránce nacházet prázdná úřední obálka (viz níže);

- 7 neplatných hlasů dle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR, neboť oprávněné osoby užily k označení odpovědi na hlasovacích lístcích jiné symboly než křížky;

- 1 platný hlas pro variantu ANO, kdy oprávněná osoba vyznačila v hlasovacím lístku u odpovědi ANO křížek v předtištěném políčku v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, avšak pod řádek s předtištěnými odpověďmi ještě doplnila text: „*+ přidat jedno patro! Děkuji*“. Dle názoru soudu se jedná o případ jiné úpravy hlasovacího lístku, k níž nemá být dle § 37 odst. 2 věty druhé ZMR přihlédnuto, a která tak nečiní hlas neplatným, neboť oprávněná osoba nezasáhla do textu otázky ani nezměnila jednoznačnost vyznačené odpovědi;

- platné 12 hlasů, z toho 8 pro variantu ANO a 4 pro variantu NE, kdy byly oprávněnými osobami vyznačeny v hlasovacích lístcích křížky v předtištěných políčkách vždy pouze u jedné z variant v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, avšak nadto oprávněné osoby doplnily na hlasovací lístky další symboly, či provedly jiné úpravy hlasovacích lístků, jimiž se však dle názoru soudu zřetelně snažily zdůraznit zvolenou odpověď nebo naopak zvýraznit svůj nesouhlas s protichůdnou odpovědí (např. nad rámec křížku pro odpověď ANO oprávněná osoba tuto variantu ještě zakroužkovala, připsala vedle předtištěného políčka vykřičníky či fajfku, nebo při vyznačení křížku v políčku u varianty NE oprávněná osoba škrtnula text ANO. Jedná se dle názoru soudu o případy jiné úpravy hlasovacího lístku, k níž nemá být dle § 37 odst. 2 věty druhé ZMR přihlédnuto, a které nečiní hlasy neplatnými.

- **Okrsková komise č. 4)** v zápisu uvedla, že úřední obálky a hlasovací lístky byly vydány 623 oprávněným osobám, přičemž v 623 odevzdaných platných úředních obálkách se nacházelo 597 platných hlasů, z čehož krajský soud dovodil, že zbylých 26 hlasů mělo být pravděpodobně posouzeno jako neplatné. V obálce označené „Neplatné“ se však nacházelo pouze 25 hlasovacích lístků, aniž by ze zápisu vyplývalo, že byla některá úřední obálka odevzdána prázdná (viz níže). Z těchto krajský soud hodnotí jako:

- 18 neplatných hlasů dle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR, neboť oprávněné osoby užily k označení odpovědi na hlasovacích lístcích jiné symboly než křížky;

- 7 platných hlasů, z toho 2 pro variantu ANO a 5 pro variantu NE, kdy byly oprávněnými osobami vyznačeny v hlasovacích lístcích křížky v předtištěných políčkách vždy pouze u jedné z variant v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, avšak nadto oprávněné osoby doplnily na hlasovací lístky další symboly, či provedly jiné úpravy hlasovacích lístků, jimiž se však dle názoru soudu zřetelně snažily zdůraznit zvolenou odpověď nebo naopak zvýraznit svůj nesouhlas s protichůdnou odpovědí (např. nad rámec křížku pro odpověď ANO oprávněná osoba tuto variantu ještě zakroužkovala, popř. ještě slovo ANO podtrhla a současně slovo NE škrtila, nebo při vyznačení křížku v políčku u varianty NE oprávněná osoba škrtila text ANO či současně ještě zakroužkovala slovo NE, popř. pod křížek k rámečku u varianty NE dopsala ještě slovo „*Nejsem*“). Jedná se dle názoru soudu o případy jiné úpravy hlasovacího lístku, k níž nemá být dle § 37 odst. 2 věty druhé ZMR přihlédnuto, a které nečiní hlasy neplatnými.

- **Okrsková komise č. 5)** v zápisu uvedla, že úřední obálky a hlasovací lístky byly vydány 367 oprávněným osobám, přičemž v 365 odevzdaných platných úředních obálkách se nacházelo 361 platných hlasů, z čehož krajský soud dovodil, že zbylé 4 hlasy měly být pravděpodobně posouzeny jako neplatné. V obálce označené „*Volební okresek 5, referendum*“; a dále „*6 neplatných hlasů, 2 ks bez obálky, 4 ks špatně vyplněno*“, se nacházelo 6 hlasovacích lístků. Z těchto krajský soud hodnotí jako:

- 2 neplatné hlasovací lístky dle § 41 odst. 5 písm. b) ZMR, které byly přeloženy, tudíž krajský soud usoudil, že se jedná o hlasovací lístky, o nichž je na obálce tvrzeno, že se nacházely v hlasovací schránce bez obálky. Toto zjištění současně vysvětlilo rozdíl mezi počtem vydaných a odevzdaných úředních obálek vyplývající ze zápisu této okrskové komise, neboť je zřejmé, že 2 oprávněné osoby vhodily do hlasovací schránky lístky bez obálek;

- 3 neplatné hlasy dle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR, neboť oprávněné osoby užily k označení odpovědi na hlasovacích lístcích jiné symboly než křížky;

- 1 hlasovací lístek pro variantu NE, který nelze označit za „*špatně vyplněno*“, jak uvedla okrsková komise na obálce. Jedná se o hlasovací lístek, který je vyplněn zcela v souladu s § 37 odst. 2 ZMR, tj. je označen křížkem v předtištěném rámečku u varianty NE, avšak jedná se o lístek, který se zřetelně odlišuje od ostatních hlasovacích lístků, a to odlišným tiskem, neboť tisk rámečků má jiný odstín a zejména se zde nenachází na ostatních hlasovacích lístcích vytištěný otisk úředního razítka Města Zubří v červené barvě. Nachází se zde pouze nepatrně viditelný šedý otisk úředního razítka. Je tedy sporné, zda se skutečně jedná o platný hlasovací lístek, nebo o hlasovací lístek neplatný z důvodu uvedeného v § 41 odst. 5 písm. a) ZMR, tj. o hlasovací lístek nedodaný městem Zubří (více viz níže).

33. Po popsání zhodnocení neplatných hlasů dospěl krajský soud k závěru, že 4 z 5 okrskových komisí posoudily otázku neplatnosti hlasů v rozporu s § 41 ZMR. Následně se proto krajský soud zabýval tím, zda a jakým způsobem mohla zjištěná nezákonnost ovlivnit výsledek hlasování.

Krajský soud pro přehlednost shrnuje, jakým způsobem ovlivnila zjištění uvedená v odst. 32 počet platných hlasů:

|                      | ANO         |             | NE          |                      |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
|                      | Dle zápisu  | Dle soudu   | Dle zápisu  | Dle soudu            |
| Okrsek 1             | 258         | (+1) 259    | 186         | (+3) 189             |
| Okrsek 2             | 278         | (+9) 287    | 267         | (+4) 271             |
| Okrsek 3             | 280         | 280         | 258         | 258                  |
| Okrsek 4             | 261         | (+2) 263    | 333         | (+5) 338             |
| Okrsek 5             | 163         | 163         | 195         | 195 (+1?)            |
| <b>Celkový počet</b> | <b>1240</b> | <b>1252</b> | <b>1239</b> | <b>1251? (1252?)</b> |

34. S ohledem na to, že zodpovězení otázky, zda sporný hlasovací lístek, popsáný u okrskové komise č. 5, byl dodán městem Zubří či nikoli, může vést ke změně vyhlášených výsledků místního referenda, přistoupil soud k přezkoumání všech hlasovacích lístků odevzdaných v předmětném místním referendu, aby zjistil, zda se jedná o jediný takový hlasovací lístek, či zda bylo takových hlasovacích lístků více, a aby zjistil, zda se tyto hlasovací lístky objevují jen mezi odevzdanými hlasovacími lístky, či zda se vyskytují i mezi hlasovacími lístky, které měly okrskové komise pro voliče připraveny, avšak je s ohledem na účast, která nedosáhla počtu dodaných hlasovacích lístků, nevydaly. Současně bylo úplné přezkoumání dokumentace vztahující se k referendu potřeba k vyjasnění otázky „přebývajících“ odevzdaných úředních obálek, popsáných v hlasovacích okrscích č. 2 a 4, jejichž obsah není znám. Krajský soud se proto soustředil na ověření toho, zda byl správně sečten počet odevzdaných úředních obálek, neboť případné odhalení aritmetické chyby by mohlo popsanou nejasnost odstranit.
35. Po přepočítání hlasů, které okrskové komise označily za platné, soud zjistil, že počet hlasů pro varianty „ANO“, „NE“ a „zdržel se hlasování“ odpovídá údajům, které jednotlivé okrskové komise uvedly v zápisech o průběhu a výsledku hlasování. Výjimkou byl okrsek č. 1, kde se v obálce s platnými hlasy pro variantu „ANO“ nacházelo 259, nikoli 258 hlasovacích lístků, avšak jeden hlasovací lístek byl zcela prázdný, tudíž měl být zařazen mezi hlasovací lístky oprávněných osob, které se zdržely hlasování. Toto zjištění tedy nijak neovlivnilo počet platných hlasů pro varianty „ANO“ a „NE“, avšak způsobil, že součet hlasovacích lístků, které byly odevzdány, o jeden převyšuje počet hlasovacích lístků, které měly být touto komisí vydány.
36. Dále krajský soud při kontrole hlasovacích lístků, které byly okrskovými komisemi označeny za „zdržel se hlasování“, zjistil, že zatímco okrskové komise č. 1, 2, 4 a 5 označovaly za takové lístky pouze ty, které byly odevzdány zcela prázdné, okrsková komise č. 3 do této varianty zařadila hlasovací lístky, které nebyly označeny křížkem v předtištěném rámečku u některé z variant odpovědi, avšak oprávněné osoby provedly jinou úpravu těchto lístků, tj. vyznačily odpověď jiným symbolem, či v nich škrtyly apod. Tímto zjištěním se rovněž vysvětlila statistická odchylka okrsku č. 3, kde okrsková komise jako jediná nevykázala žádný neplatný hlas, neboť tato komise postupovala odlišně než zbylé 4 komise a hlasovací lístky, které ostatní komise označily za neplatné podle § 41 odst. 7 písm. c) ZMR, tato zařadila do varianty „zdržel se hlasování“.
37. Dále krajský soud při přezkoumávání obsahu obálek s hlasy, které okrskové komise označily za platné, zjistil, že v okrsku č. 1 se mezi hlasovacími lístky pro variantu „ANO“ i pro variantu „NE“ a v okrscích č. 2 a 3 mezi hlasovacími lístky pro variantu „NE“ vyskytl vždy 1 hlasovací

lístek zcela shodný se sporným hlasovacím lístkem, který okrsková komise č. 5 zařadila mezi neplatné hlasy, a který byl popsán v odst. 32 jako „kopie“ lístku s nezřetelným šedým vytištěným úředním razítkem obce. Zatímco tedy okrsková komise č. 5 posoudila tento hlasovací lístek jako neplatný, okrskové komise č. 1, 2 a 3 je považovaly za platné.

38. Podle § 33 odst. 2 ZMR *hlasovací lístky musí být vytištěny písmem téhož druhu a stejné velikosti, na papíru téže barvy, jakosti a týchž rozměrů s otiskem razítka obce nebo statutárního města. Podle odst. 3 obec nebo statutární město, jež zastupitelstvo místní referendum vyhlásilo, zajišťuje tisk hlasovacích lístků a jejich dodání tak, aby mohly být předány obci nebo statutárním městem před zahájením hlasování všem okrskovým komisím. Podle § 41 odst. 5 písm. a) ZMR jsou neplatné hlasovací lístky, které nejsou vytištěné a dodané obcí nebo statutárním městem podle § 33 odst. 3.*
39. Popsané hlasovací lístky zřetelně neodpovídají požadavkům § 33 odst. 2 ZMR. Krajský soud však posuzoval, zda je na místě závěr, že se nejednalo o hlasovací lístky vytištěné a dodané obcí, jenž by nutně vedl k posouzení těchto hlasovacích lístků jako neplatných dle § 41 odst. 5 písm. a) ZMR. K takovému závěru však krajský soud nedospěl. Krajský soud vyšel ze zjištění, že všechny popsané lístky měly zcela shodnou podobu. Dále krajský soud zjistil, že v případě okrskové komise č. 4 se zcela shodný lístek objevil v obálce s nepoužitými hlasovacími lístky. Tyto lístky se tedy nacházely v počtu 1-2 ks u všech okrskových komisí, přičemž byly oprávněnými osobami využity pro hlasování pro variantu „ANO“ i „NE“. Krajský soud proto nemá pochyb, že se jednalo o hlasovací lístky, které dodalo okrskovým komisím město Zubří, přičemž se nabízí vysvětlení, že se jednalo o ojedinělé vady tisku, popř. že se jednalo o vzorové lístky, které měly být komisemi vyloučeny, avšak nebyly. Krajský soud naopak nedospěl k žádnému logickému důvodu, který by vysvětloval verzi, že se jednalo o kopie hlasovacích lístků, které si oprávněné osoby přinesly z domu, neboť není seznatelné, jakého efektu by tímto počínáním chtěly a mohly docílit. Oprávněné osoby tak zřetelně v dobré víře použily hlasovací lístek, který jim byl okrskovou komisí předán. V zájmu ochrany těmito oprávněnými osobami projevené vůle se proto krajský soud přiklonil k postupu okrskových komisí č. 1, 2 a 3 a předmětné lístky hodnotil jako platné.
40. Tento závěr ovlivnil počet platných hlasů takto:

|                      | ANO         |             | NE          |             |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                      | Dle zápisu  | Dle soudu   | Dle zápisu  | Dle soudu   |
| Okrsek 1             | 258         | (+1) 259    | 186         | (+3) 189    |
| Okrsek 2             | 278         | (+9) 287    | 267         | (+4) 271    |
| Okrsek 3             | 280         | 280         | 258         | 258         |
| Okrsek 4             | 261         | (+2) 263    | 333         | (+5) 338    |
| Okrsek 5             | 163         | 163         | 195         | (+1) 196    |
| <b>Celkový počet</b> | <b>1240</b> | <b>1252</b> | <b>1239</b> | <b>1252</b> |

41. Krajský soud tedy zjistil, že počet platných hlasů odevzdaných v předmětném referendu byl 1 252 pro odpověď „ANO“ a 1 252 pro odpověď „NE“. Tento závěr by sám o sobě mohl vést k vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu dle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. S ohledem na výše popsané nejasnosti s počtem odevzdaných úředních obálek v okrscích č. 2 a 4 se však krajský soud musel dokumentací vztahující se k referendu dále podrobněji zabývat.
42. Podle § 41 odst. 1 ZMR *po ukončení hlasování předseda soustředí nepoužité hlasovací lístky a nepoužité úřední obálky a zapečetí je. Podle § 41 odst. 9 ZMR okrsková komise sečte zplášť hlasy odevzdané*

*pro odpověď "ano" a zvlášť hlasy odevzdané pro odpověď "ne" a zvlášť hlasovací lístky, na kterých není křížkem označena žádná odpověď, a zjištěný počet zaznamenaný v zápise o průběhu a výsledku hlasování (§ 43). Poté předseda zajistí zapečetění všech hlasovacích lístků.* Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017, v odst. 48 zdůraznil, že ustanovení týkající se pečetění volební dokumentace *směřují zejména k možnosti řádného výkonu volebního soudnictví, neboť pouze úplná a zapečetěná volební dokumentace umožňuje soudu provést v plném rozsahu řádnou kontrolu volebního procesu.* Tyto závěry lze dle krajského soudu bezpochyby vztáhnout i na dokumentaci vztahující se k místnímu referendu. Pokud okrsková komise dokumentaci nezapečetí, nelze obecně vyloučit ani to, že s ní mohl kdokoli později manipulovat. Za zapečetění nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu, s nímž se krajský soud ztotožňuje, považovat pouhé zalepení dokumentace, aniž by byly uzávěry opatřeny podpisem, či alespoň razítkem.

43. V posuzované věci krajský soud zjistil pochybení v případě okrskové komise č. 3, která odevzdala dokumentaci vztahující se k referendu v obálkách, které byly toliko zalepeny. Okrskové komise č. 1, 2 a 5 opatrovaly obálky v místě přelepení podpisy, či parafami různého počtu členů komisí (1, 2 či 4 i 5 členů). Okrsková komise č. 4 opatrovala obálky s hlasovacími lístky v místě přelepení 1 parafou (zřejmě zapisovatele komise, pana Milana Palackého), avšak parafa na obálce, v níž se nacházejí hlasovací lístky pro variantu „ANO“, v místě přelepení nenavazuje, tudíž nelze učinit jednoznačný závěr, zda obálka nebyla po parafování znovu rozlepena a slepena. U téže okrskové komise se jako problematické jeví rovněž „zapečetění“ obálek obsahujících odevzdané obálky. Ačkoli ZMR zapečetění této dokumentace nepředepisuje, nelze si nevšimnout, že parafy na těchto obálkách jsou částečně zalepeny, což nasvědčuje tomu, že byla obálka nejprve parafována a teprve následně zalepena.
44. Dále krajský soud shledal vadu zápisu o průběhu a výsledku hlasování okrskové komise č. 4, který byl soudu předložen odpůrcem toliko v jednom stejnopisu (oba stejnopisy zápisu byly předloženy pouze okrskovými komisemi 3 a 5). Podle § 43 odst. 1 ZMR *okrsková komise vyhotoví ve 2 stejnopisech zápis o průběhu a výsledku hlasování. Zápis podepíší členové okrskové komise; jestliže některý z členů této komise podpis odepře, uvedou se důvody v samostatné příloze k zápisu.* Zápis okrskové komise č. 4 je však podepsán toliko dvěma osobami, a to členem komise Tomášem Majerem a zapisovatelem Milanem Palackým. Podpisy dalších 4 členů komise, včetně podpisu předsedkyně komise Mileny Divínové, v zápisu chybí a kolonky pro uvedení členů komise, kteří odmítli zápis podepsat a důvod takového odmítnutí, jsou proškrtnuty. Zápis s podpisy všech členů dané okrskové komise byl předložen soudu pouze v kopii, a to navrhovatelem.
45. Dále krajský soud zjistil, že mu nebyl předložen výpis ze seznamu oprávněných osob, do nějž jsou členové okrskových komisí povinni dle § 36 odst. 3 ZMR zaznamenávat oprávněné osoby, které se dostavily do hlasovací místnosti a prokázaly oprávněnost hlasovat v místním referendu, a to od okrskové komise č. 2 vůbec a od okrskové komise č. 4 byl sice soudu předložen výpis ze seznamu oprávněných osob, avšak vztahující se k místnímu referendu konanému v obci dne 17. 6. 2017. Tento seznam nebyl zřetelně jen nesprávně označen. Pro skutečnost, že se jednalo o seznam oprávněných osob z předchozího referenda, svědčí počet označených osob, jimž byly vydány úřední obálky – 283, který výrazně nekoresponduje s počtem osob, kterým měly být dle zápisu v posuzovaném referendu ve dnech 20. – 21. 10. 2017 vydány úřední obálky - 623.
46. Krajský soud konstatuje, že popsané vady považuje v posuzované věci za zásadní. Po přepočítání hlasů a odevzdaných úředních obálek krajský soud sice nenabyl pochybnost o manipulaci s hlasovacími lístky v kterémkoli z okrsků, chybějící dokumentace z okrsků č. 2 a zejména č. 4 však vedly k tomu, že soud nebyl schopen při extrémně těsném výsledku referenda skutečný výsledek hlasování relevantně ověřit.
47. Jak je uvedeno výše, vyplývá ze zápisu okrskové komise č. 2, že bylo v tomto okrsku odevzdáno 577 úředních obálek, v nichž se nacházelo 546 platných hlasů. Otázka, co se nacházelo ve zbylých 31 úředních obálkách, byla zdánlivě vyřešena tím, že se v obálce označené „Neplatné hlasy 2“

nacházelo 31 hlasovacích lístků. Na jednom z těchto lístků však bylo uvedeno, že nebyl v obálce. Toto zjištění však současně vyvolalo otázku, co bylo obsahem zbylé 1 odevzdané úřední obálky. Krajský soud proto přepočítal odevzdané úřední obálky z okrsku č. 2 a zjistil, že jejich počet odpovídá údaji v zápisu, tj. 577. Nezbyvá proto než přijmout nejpravděpodobnější vysvětlení, a sice že jedna oprávněná osoba nevložíla hlasovací lístek do obálky, nýbrž do hlasovací schránky vhodila zvlášť úřední obálku a zvlášť hlasovací lístek, který byl z tohoto důvodu posouzen jako neplatný. Tento závěr však není nenapadnutelný.

48. Ze zápisu okrskové komise č. 4 vyplynulo, že bylo v tomto okrsku odevzdáno 623 úředních obálek, v nichž se nacházelo 597 platných hlasů. Otázka, co se nacházelo ve zbylých 26 úředních obálkách, však nebyla vyřešena obálkou s neplatnými hlasy, neboť se zde nacházelo pouze 25 hlasovacích lístků. I v tomto případě krajský soud přepočítal odevzdané úřední obálky z tohoto okrsku, avšak ve 3 (nepopsaných) obálkách, které soud přiřadil okrsku č. 4, se nachází pouze 622 úředních obálek, a dále 1 prázdná obálka neopatřená otiskem úředního razítka. Okrsková komise č. 4 tak zřetelně nepostupovala dle § 41 odst. 3 ZMR, který stanoví, že *okrsková komise nejprve vyloučí neúřední obálky, poté spočítá úřední obálky a porovná počet úředních obálek s počtem oprávněných osob, které hlasovaly v okrsku*. S hledem na skutečnost, že výpis ze seznamu oprávněných osob, do nějž měli členové komise zaznamenávat osoby, kterým byly vydány úřední obálky a hlasovací lístky, nebyl soudu předložen, nemohl soud ověřit, zda se jednalo o aritmetickou chybu a v okrsku č. 4 bylo odevzdáno ve skutečnosti 622 úředních obálek, čemuž by odpovídal také součet platných a neplatných hlasů (597 + 25), nebo zda bylo odevzdáno oprávněnými osobami 623 obálek, z toho 622 úředních a jedna prázdná neúřední obálka. Dále zjištění soudu přineslo novou pochybnost, zda nebyl mezi platné hlasy zařazen i hlas obsažený ve zmíněné neúřední obálce. Nejasnosti v hlasovacím okrsku č. 4 se tak nepodařilo odstranit.
49. Dále krajský soud zjistil při nahlédnutí do výpisu ze seznamu oprávněných osob, do nějž okrsková komise č. 5 zaznamenávala osoby, jimž byly vydány úřední obálky a hlasovací lístky, že u oprávněné osoby č. 631 (Šárka Zemanová, bytem Drážky 889, Zubří) je v záznamu uvedeno 14:04. Vznikla tak tedy pochybnost, zda byl hlas této osoby započítán či nikoli, když dle zápisu předmětné komise bylo v sobotu 21. 10. 2017 ukončeno hlasování ve 14:00 hod.
50. Krajský soud proto opětovně shrnuje, že množství a intenzita porušení povinností okrskovými komisemi při sčítání hlasů a zdokumentování průběhu a výsledku hlasování v předmětném referendu, znemožnily soudu řádný přezkum tohoto referenda a ověření jeho skutečného výsledku. Krajský soud proto i přes zdrženlivost, kterou byl při přezkumu výsledků referenda veden, nemohl vyslovit neplanost rozhodnutí přijatého v místním referendu a vyhlásit nový výsledek v podobě výsledku 1 252 : 1 252, neboť tento výsledek není s ohledem na vady popsané v odst. 42-49 nepochybný. Soud tak musel přistoupit k vyslovení neplatnosti celého hlasování v místním referendu dle § 91a odst. 1 písm. d) ZMR.

### III. Kampaň

51. Pro úplnost vypořádání navrhovatelových námitek se krajský soud rovněž zabýval tím, zda došlo k navrhovatelem tvrzenému narušení rovnosti zbraní v kampani před referendem. V posuzované věci považuje krajský soud za prokázané, že řešení plaveckého vyžití ve městě Zubří je předmětem dlouhodobé a velmi intenzivní veřejné diskuse občany města, kdy je z pohledu nároků na rozpočet města srovnávána možnost rekonstrukce a zprovoznění venkovního koupaliště na straně jedné se záměrem výstavby multifunkčního centra, jehož součástí by byl i vnitřní bazén na straně druhé. Výstavba multifunkčního centra, prosazovaná vedením města Zubří, by pak ovlivnila i zachování či výstavbu kuželny. Vyhlášené místní referendum mělo přinést řešení otázky, zda vystavět ve městě krytý bazén.
52. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017 – 60, jímž předmětné referendum vyhlásil, zabýval otázkou povědomí občanů města Zubří o významu a důsledcích

v referendu položené otázky (kterou krajský soud považoval za nepřipustně obecnou), přičemž dospěl k závěru, že všem oprávněným osobám ve městě Zubří je zřejmé, v jaké souvislosti je otázka pokládána a co bude znamenat „ANO“ či „NE“ v případě jejího zodpovězení s ohledem na v rozsudku popsané články v Zuberských novinách a na skutečnost, že dle tvrzení samotného navrhovatele byl ještě před fází sbírání podpisů pro vyhlášení referenda rozeslán do všech domů leták, ve kterém byli informováni o činnosti a úmyslu navrhovatele. S ohledem na skutečnost, že referendum bylo nakonec vyhlášeno samotným Nejvyšším správním soudem, který v rozsudku důvody navrhovatele pro nesouhlas s výstavbou bazénu popsal, lze dospět k závěru, že zveřejněním rozsudku Nejvyššího správního soudu dne 4. 9. 2017 na úřední desce města došlo k maximálnímu možnému zpřístupnění postoje navrhovatele oprávněným osobám.

53. Vyhlášením referenda však nastalo období, kdy mohla začít kampaň v užším smyslu, tedy kampaň cílená k ovlivnění postoje oprávněných osob k položené otázce. V tomto období mělo dle tvrzení navrhovatele dojít k tomu, že město Zubří využilo ke kampani masivně veřejné informační prostředky placené z rozpočtu města, tj. web [www.mest-zubri.cz](http://www.mest-zubri.cz) a Zuberské noviny, aniž poskytlo stejný prostor navrhovateli.
54. Krajský soud se seznámil s obsahem čísla 297 Zuberských novin, ročník XXVI. i s obsahem navrhovatelem zmíněných dokumentů zveřejněných městem Zubří v září a říjnu 2017 na [www.mesto-zubri.cz](http://www.mesto-zubri.cz), a aniž by hodnotil věcnou správnost či pravdivost argumentace uvedené v oficiálních dokumentech města, dospěl k závěru, že se jedná o materiály obsahující jednoznačnou výzvu k podpoře bazénu a k tomu, aby oprávněné osoby ve městě hlasovaly ve vyhlášeném místním referendu volbou odpovědi „ANO“.
55. Z e-mailové komunikace mezi zmocněncem navrhovatele a městem Zubří (č. l. 26 spisu) však vyplývá, že k žádosti zmocněnce navrhovatele ze dne 17. 10. 2017 o zveřejnění letáku navrhovatele na webu obce při zjištění, že na webu obce byl umístěn leták „Podpořte moderní Zubří“, bylo starostou města odpovězeno, že město nemá zákonnou povinnost zveřejňovat na oficiálním webu města jakékoli materiály přípravného výboru.
56. V již výše zmíněném rozsudku týkajícím se bazénu ve městě Brušperk (sp. zn. Ars 3/2013) však Nejvyšší správní soud zdůraznil, že informační prostředky placené z obecních rozpočtů nesmí být mocenským nástrojem momentální obecní vlády, nýbrž mají poskytovat vyvážené zpravodajství. Vyváženost pak nepochybně spočívá zejména v tom, že město umožní otevřený demokratický diskurs a férovou politickou soutěž a prostor v oficiálních informačních prostředcích poskytne i názorům, které se s politikou rady obce neslučují.
57. Město Zubří však přiměřený prostor k prezentaci stanoviska odpůrců bazénu zcela záměrně a svévolně neposkytlo. S ohledem na těsný výsledek referenda a s přihlédnutím ke skutečnosti, že v referendu, konaném ve městě Zubří dne 17. 6. 2017 o otázce: „*Jste pro, aby město Zubří realizovalo projekt Multifunkční areál Zubří – vnitřní bazén pro školy a veřejnost s provozem wellness a provoz bufetu s dětským koutkem a kuželnou, venkovní nerezové bazény se zázemím, a výstavbou Lékařského domu a Komunitního domu pro seniory, dle příslušných pravomocných stavebních povolení?*“ významněji převážily hlasy odpůrců bazénu, dospěl krajský soud k závěru, že v posuzované věci došlo porušením rovnosti při vedení kampaně k nezákonnosti, která mohla mít za popsanych okolností vliv na výsledek hlasování.
58. Řešení otázky, zda web obce lze považovat za plochu vyhrazenou dle § 32 odst. 1 ZMR či nikoli, není pro posouzení rovnosti zbraní v kampani rozhodující.

#### IV. Návrh na vyhlášení opětovného referenda

59. S ohledem na formulaci návrhu se krajský soud zabýval také požadavkem navrhovatele na vyhlášení nového termínu hlasování, tj. otázkou, zda soudu při přezkoumávání výsledků referenda přísluší vyhlásit nový termín hlasování. Dospěl však k závěru, že takové oprávnění



soudu nedává (a to ani při výkladu per analogiam) § 58 ZMR ani § 91a či per analogiam užitý § 90 s. ř. s.

60. Takové oprávnění nelze dle názoru krajského soudu dovodit ani z navrhovatelem odkazovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, publ. pod č. 3414/2016 Sb. NSS. Odkazované rozhodnutí sice akcentuje potřebu komplexního rozhodování bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků, ovšem jen za splnění zákonných podmínek. Pro případ vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu ovšem zákonná úprava soud nezmocňuje k vyhlášení nového termínu hlasování, na rozdíl od § 57 odst. 3 ZMR ve spojení s § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud proto uzavírá, že v případě, že soud rozhodne o neplatnosti hlasování v místním referendu, je vyhlášení nového termínu hlasování ve výlučné kompetenci zastupitelstva, jehož rozhodnutí může soud nahradit jen a pouze v případech uvedených v § 57 odst. 1 písm. b) ZMR.

### E. Závěr

61. Krajský soud s ohledem na závěry shrnuté výše rozhodl výrokem I. o neplatnosti hlasování v místním referendu dle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. a výrokem II. odmítl návrh, aby současně s vyslovením neplatnosti hlasování vyhlásil nový termín hlasování, a to pro nedostatek pravomoci dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

### F. Náklady řízení

62. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

### Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení jeho úplného znění (včetně odůvodnění) na úřední desce soudu.

V Olomouci 1. prosince 2017

Mgr. Jiří Gottwald, v. r.  
předseda senátu