Vyvěšeno dne: 18. 11. 2026
Svěšeno dne: 2. 12. 2026

Martina Králíčková

U S N E S E N Í

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 Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého (soudce zpravodaj) a Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **MUDr. Radek Černý**, bytem Uhlířská 2406/5, Žďár nad Sázavou, zast. Mgr. Martinem Vlkem, advokátem se sídlem Hybernská 1033/7, Praha 1, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) KDU-ČSL**, IČO: 00442704, se sídlem Karlovo náměstí 317/5, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. Josef Klement**, bytem Barákova 28/5, Žďár nad Sázavou, zast. Mgr. et Bc. Lubošem Klimentem, advokátem se sídlem Ždírec 99, Polná, o návrhu na neplatnost hlasování ve volebním obvodu č. 51 Žďár nad Sázavou ve volbách do Senátu Parlamentu konaných ve dnech 9. a 10. října 2026 (první kolo) a ve dnech 16. a 17. října 2026 (druhé kolo)

t a k t o :

I. Hlasování ve volbách do Senátu Parlamentu konaných ve dnech 9. a 10. října 2026 (první kolo) a ve dnech 16. a 17. října 2026 (druhé kolo) **j e** ve volebním obvodu č. 51 Žďár nad Sázavou **n e p l a t n é .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah návrhu

[1] Navrhovatel se návrhem podaným dne 30. 10. 2026 domáhá toho, aby Nejvyšší správní soud vyslovil neplatnost hlasování ve shora označeném volebním obvodu ve volbách do Senátu konaných ve dnech 9. a 10. října 2026 (první kolo) a ve dnech 16. a 17. října 2026 (druhé kolo). Dále navrhuje, aby soud určil, že v tomto volebním obvodu se koná opakované hlasování v rámci druhého kola voleb, do kterého postupují kandidát Michal Šmarda a navrhovatel (v případě zjištěné rovnosti hlasů kandidátů na druhém místě též kandidát Josef Klement). Pro „*posílení právní jistoty*“ (a z opatrnosti) pak navrhovatel rovněž požaduje vyslovení neplatnosti volby kandidáta Josefa Klementa.

[2] **Navrhovatel** předně poukazuje na to, že je občanem zapsaným v seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl ve shora uvedených volbách zvolen ve druhém kole senátor (Josef

Klement). Současně byl navrhovatel i kandidátem, jehož přihláška k registraci byla v těchto volbách zaregistrována. V prvním kole voleb získal Michal Šmarda 12 254 hlasů, Josef Klement 11 373 hlasů a navrhovatel 11 372 hlasů. V důsledku toho nepostoupil do druhého kola voleb. V této souvislosti vyslovuje pochybnost, zda byla v prvním kole voleb v daném obvodu zjištěna skutečná vůle voličů. Těsný rozdíl jediného hlasu představuje již sám o sobě zvláště významnou indicii způsobilou vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku. Soud by tak měl přistoupit k přepočtu hlasů (přezkumu správnosti jejich posouzení) v prvním koleb voleb. Jedná se o extrémně malý rozdíl vybočující z dosavadní praxe. K ovlivnění výsledku voleb zde není třeba větší počet pochybení. Vedle (těsného) rozdílu v počtu hlasů poukazuje navrhovatel na souhrn více okolností (indicií), které mohly mít vliv na nesprávné zjištění výsledku voleb a na jejichž základě by soud měl přistoupit k přezkumu volební dokumentace. Navrhovatel si je vědom judikatury, podle níž je třeba vycházet z předpokladu, že zveřejněné výsledky voleb odpovídají vůli voličů. Vyjadřuje nicméně přesvědčení, že při prokázání jeho tvrzení (předložených indicií) došlo v rámci prvního kola voleb k porušení § 70 a § 71 b) až g) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále *volební zákon*) a § 62 až § 67 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a to způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování.

[3] *První indicii* navrhovatel spatřuje v možné záměně hlasů odevzdaných jemu a kandidátovi Davidu Moosovi v obci (okrsku) Milešín. Zisk 39,39 % hlasů pro tohoto kandidáta v uvedeném okrsku je zcela excesivní. Kandidát nemá k této obci žádný vztah a nejsou dány ani jiné důvody, aby zde byl mimořádně („volebně“) oblíbený. Navrhovatel tedy vyslovil hypotézu, že okrsková volební komise v dané obci mohla zaměnit hlasy pro tohoto kandidáta a pro něj. Jde o kandidáty „*sousedící*“ při přenášení výsledků do volební dokumentace. K tomu navrhovatel předkládá matematickou analýzu dat, která podle něj tuto hypotézu potvrzuje. Taková záměna by změnila výsledek navrhovatele a znamenala jeho postup do druhého kola voleb. Navrhovatel v souvislosti s touto indicií poukazuje i na podíl neplatných hlasů v daném okrsku (5,71 %) a dodává, že k záměně „*sousedních kandidátů*“ mohlo dojít i v okrscích (obcích) Skorotice, Kadolec, Spělkov, Věcov a Ubušínek. I tam by soud měl provést „*znovuposouzení*“ odevzdaných hlasů.

[4] *Druhá indicie* spočívá v tom, že navrhovatel v okrsku č. 1 v obci Věcov neobdržel žádný hlas, což je statisticky krajně nepravděpodobné. V tomto okrsku bylo odevzdáno 41 obálek a ve všech ostatních okrscích v dané obci platné hlasy obdržel (konkrétně v rozmezí 5 až 24 hlasů). Statisticky očekávaný počet hlasů pro navrhovatele v tomto okrsku byl 9. I zde je tedy s ohledem na těsné výsledky obzvlášť silný důvod k přezkumu odevzdaných hlasů.

[5] *Třetí indicie*, kterou navrhovatel označuje, se týká nápadně vysokého podílu neplatných hlasů v některých okrscích. Označuje konkrétně 26 okrsků, v nichž je podíl neplatných hlasů nestandardně vysoký. Požaduje, aby nejméně v nich soud provedl přezkum volební dokumentace. Odkazuje v této souvislosti především na usnesení NSS ze dne 23. 11. 2010, č. j. Vol 67/2010-47, bod 22. Není přitom nutno trvat na tom, aby pro „*nestandardně vysoký*“ podíl neplatných hlasů byla dosažena hranice 10 %, kterou odkazované usnesení „pracovně“ stanovilo. Není rozumný důvod, aby zde soud nepostupoval obdobně jako v odkazované věci, v níž k přezkumu volební dokumentace přistoupil. V tomto směru svědčí navrhovateli legitimní očekávání. Navrhovatel vyslovuje hypotézu, že ne všechny takto hodnocené hlasy byly skutečně neplatné. Podíl neplatných hlasů v jednotlivých navrhovatelem označených okrscích činí od 38,46 % (Spělkov) do 7,09 % (Vír). V případě hlasování ve Velké Bíteši (okrsek č. 9), v Novém Městě na Moravě (okrsek č. 11) a v Bystřici nad Pernštejnem (okrsky č. 1 a č. 8) pak navrhovatel nadto upozorňuje, že podíl (procento) neplatných hlasů v nich nápadně převyšuje podíl neplatných hlasů v ostatních okrscích uvedených obcí. V případě okrsku Radostín nad Oslavou pak doplňuje hypotézu „*nepřiměřeného tlaku okolností*“. Jednalo se totiž o poslední sečtený volební okrsek v daném volebním obvodě a před

pokračování

započtením jeho výsledků byl navrhovatel na druhém místě z kandidátů postupujících do druhého kola voleb.

[6] V případě *čtvrté indicie* předkládá navrhovatel text e-mailu, s nímž ho *„seznámil jeho podporovatel"*. Ten měla odeslat Mgr. Jana Slavníková, jež je mimo jiné vedoucí oddělení zpracování výsledků voleb Českého statistického úřadu (ČSÚ). Tento e-mail (jehož autora, obsah či adresáty si má soud ověřit) se týkal řešení situace, v níž byla úřední obálka pro volby do Senátu vložena do úřední obálky pro volby do zastupitelstev obcí. Podle navrhovatele obsah tohoto pokynu mohl být členům okrskových volebních komisí nejasný. Předkládá možné (rozdílné) výklady obsahu e-mailu a tvrdí, že výsledné součty hlasů nemusely odpovídat skutečně projevené vůli voličů. Nesprávná (nejednotná) interpretace pokynů mohla poškodit kandidáty ve volbách (zejména navrhovatele).

[7] *Pátá předkládaná indicie* pak souvisí s fenoménem místního kandidáta (*friends-and-neighbors effect*). Navrhovatel zde v případě volebních okrsků č. 11 a č. 15 v Novém Městě na Moravě porovnává procentuální zisk Michala Šmardy v těchto jeho „*domovských okrscích*" oproti zbytku obvodu (v sousedních a vzdálenějších okrscích). Uvedené volební okrsky v „*domovské obci*" tohoto kandidáta se vymykají statistickému vzorku ve zbývajících okrscích Nového Města na Moravě, přičemž Josef Klement v těchto okrscích získal své dva „*nejlepší výsledky*" v tomto městě. I to představuje indicii svědčící pro přezkum volební dokumentace nejméně v těchto okrscích.

II. Vyjádření účastníků řízení

[8] **Státní volební komise** ponechala na uvážení soudu, zda přistoupí k přezkumu volební dokumentace a na základě zjištěných skutečností o návrhu rozhodne. Má však za to, že navrhovatel neuvádí žádnou konkrétní skutečnost k průběhu sčítání v určitém okrsku svědčící o tom, že by došlo k nesprávnému posouzení platnosti hlasovacího lístku (jeho svévolnému vyřazení apod.). Návrh stojí na kombinaci statistických predikcí a domněnek. Zcela v něm chybí jakákoliv svědectví, čestná prohlášení či fotodokumentace nebo jiný důkaz dokládající nesoulad mezi odevzdanými hlasovacími lístky a zápisem okrskové volební komise. Argumentace navrhovatele stojí výlučně na souboru nepřímých indicií a matematicko-statistických konstrukcí. Statistická nepravděpodobnost určitého jevu sama o sobě není důkazem protiprávního jednání či pochybení komise; volební chování voličů v jednotlivých obcích podléhá celé řadě těžko kvantifikovatelných vlivů, které nelze beze zbytku vtěsnat do obecných modelů. V prvním kole voleb hlasovalo více než 46 tisíc voličů. Při takto rozsáhlém počtu by byl kterýkoliv z kandidátů schopen identifikovat určité anomálie, pokud by podrobil výsledky selektivní analýze. Vyskytnou-li se okrsky s vyšším podílem neplatných hlasů (což bývá způsobeno souběhem s volbami do zastupitelstev obcí) nebo takové, kde některý z favoritů zaznamenal marginální výsledek, nemusí to indikovat pochybení okrskové volební komise. Státní volební komise vyjadřuje dále pochybnost, zda rozdíl jednoho hlasu může sám o sobě automaticky povýšit význam předkládaných indicií. Pouhá statistická hypotéza nemá být způsobilým důvodem k prolomení presumpce správnosti volebního aktu jen proto, že byl rozdíl hlasů minimální. Těsný výsledek zvyšuje citlivost na případnou chybu, nemůže však nahradit samotnou existenci věrohodné indicie, že k chybě skutečně došlo.

[9] K předloženým indiciím pak Státní volební komise uvádí, že možnost tvrzeného pochybení z nepozornosti (*první indicie*) byla technicky značně omezena. Výrazné grafické odlišení řádků jednotlivých kandidátů brání vizuálnímu splynutí řádků a snižuje riziko lidského selhání. Jde-li o *druhou indicii*, nulový počet hlasů pro kandidáta ve volebním okrsku není jevem častým, není však vyloučen (i zvolený kandidát získal v jednom okrsku nulový počet hlasů). Ukazatel, z něhož navrhovatel vychází v případě *třetí indicie*, do počtu neplatných hlasů započítává i prázdné úřední obálky. Volby do Senátu probíhaly společně s volbami do zastupitelstev obcí a tento souběh obecně

generuje průměrně vyšší podíl neplatných hlasů. Část voličů zjevně do volební schránky vhodila prázdnou obálku. Podíl neplatných hlasů v prvním kole sice patří ve volebním obvodu č. 51 k vyšším, avšak stejně tomu bylo i v roce 2014. Nelze zjednodušeně dovozovat, že vyšší podíl neplatných hlasů bezprostředně znamená pravděpodobné pochybení okrskových komisí. Navrhovatelem (v rámci *čtvrté indicie*) předložený e-mail byl zaslán na volební pracoviště ČSÚ (tzv. přebírací místa) pro případ, že by se některá okrsková volební komise obrátila s dotazem na možný postup ve výjimečné situaci. Z jeho textu je zřejmé, že nebyl určen okrskovým volebním komisím, ale měl zajistit metodické vedení ze strany přebíracích míst. Úvahy a hypotézy navrhovatele tak nemohou obstát. ČSÚ vydává pro každé volby „Pokyny pro okrskové volební komise", které obsahují jasné postupy a jsou pro komise závazné. Lidský faktor při manuálním sčítání může přinést nepřesnosti, a to i přes kontinuální snahu volebních orgánů metodicky vést, instruovat a školit členy okrskových volebních komisí (včetně SMS zpráv upozorňujících na význam pečlivého sčítání hlasů).

[10] **KDU-ČSL**, tedy volební strana, volba jejíhož kandidáta byla napadena (§ 90 odst. 2 s. ř. s.), se k návrhu nevyjádřila.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[11] K výzvě soudu, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (srov. usnesení NSS ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018-105, bod 44), se přihlásil kandidát Josef Klement. Za potenciální osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.) soud považoval kandidáty, kteří postoupili v daném volebním obvodu do druhého kola voleb. Kandidát Michal Šmarda však soudu uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení neoznámil.

[12] **Josef Klement** navrhl, aby soud návrh na neplatnost hlasování zamítl a dalším „*požadavkům*" navrhovatele uvedeným v petitu nevyhověl. Poukázal rovněž na nedostatek zákonného podkladu pro výrok určující účastníky opakovaného druhého kola voleb. Zdůraznil, že výsledek voleb respektuje a považuje jej za legitimní. Ve volební soutěži jednal čestně, do posuzování hlasů okrskovými volebními komisemi nezasahoval ani k jejich ovlivňování nedával pokyny. Z těsného rozdílu výsledků voleb nelze bez dalšího dovozovat nesprávnost výsledku, nezákonnost postupu komisí ani nárok na plošný či dílčí přepočet. Výchozím právním předpokladem je to, že řádně zjištěný a vyhlášený výsledek vůli voličů vyjadřuje. Voliči přitom nejsou povinni rozhodovat se podle statistického očekávání a ochrana jejich vůle zahrnuje i respektování výsledku, který je výjimečně těsný nebo místně neobvyklý. Rozdíl jediného hlasu nepředstavuje sám o sobě zvláště významnou indicii nesprávnosti výsledku.

[13] Skutečnosti popsané navrhovatelem v rámci *první indicie* jsou hypotézou, nikoliv však zjištěním, že k chybě došlo. Motivace voličů mohou být různé a nemusejí být navrhovateli známy. U malého počtu hlasujících se také rozhodnutí několika osob výrazně projeví v procentním výsledku. Pouze datová a statistická analýza nemůže zakládat důvod pro kontrolu ze strany soudu. Nulový počet hlasů pro navrhovatele v jednom okrsku (*druhá indicie*) není sám o sobě vnitřně rozporným výsledkem. Očekávaný počet hlasů podle podílu v jiných okrscích není počtem, který kandidát musel skutečně obdržet. Voliči různých okrsků netvoří nutně skupiny se shodnými preferencemi. Jde pouze o statistický model, jehož správnost je sporná, a navrhovatel zde vyslovuje nepodložené hypotézy. To platí i pro *třetí indicii*. Posouzení, zda přistoupit k přepočtu hlasů, musí vycházet z konkrétních podkladů. U obcí Spělkov a Milasín návrh uvádí výrazné podíly, které však odpovídají 5, resp. 10, neplatným hlasům. Samotné uvedení většího počtu okrsků s rozdílnými podíly neplatných hlasů nezakládá bez dalšího důvod prověřovat všechny okrsky volebního obvodu. Z časového pořadí zpracování výsledků nelze dovodit ani pochybení, ani ovlivňování komise. Jde-li o údajný e-mail (*čtvrtá indicie*), jeho existence, obsah, adresáti ani skutečné použití

pokračování

jednotlivými komisemi nejsou žádnému z účastníků známy. Pokud by soud považoval tento navrhovatelův podnět za významný, musí nejprve ověřit úplné znění zprávy, její adresáty a použití v daném volebním obvodu. Úvahy o tom, jak silnou podporu má místní kandidát obvykle získat (*pátá indicie*), nemohou nahradit důkaz o nesprávném započtení hlasů. Ani bydliště nebo výkon veřejné funkce nezaručují stejné preference voličů ve všech okrscích dané obce. Rozdílný výsledek v jednotlivých částech města není sám o sobě porušením volebních pravidel. K volebnímu okrsku č. 11 v Novém Městě na Moravě Josef Klement doplnil, že zde má rodinné vazby, což nabízí konkrétní možné vysvětlení jeho místní podpory. Území jednoho města nemusí tvořit volebně stejnorodý celek. U kandidáta KDU-ČSL navíc mohou být výsledky vysvětleny i vyšší religiozitou některého okrsku.

[14] Josef Klement dále odkázal na judikaturu, podle níž je třeba rozlišovat mezi pouhým statistickým hodnocením pravděpodobnosti a zvláště významnou indicií zpochybňující správnost výsledků. Samotný těsný rozdíl hlasů není způsobilý výsledek voleb zpochybnit. Datový podklad může doložit existenci odchylky, nikoli bez dalšího její příčinu (natož následek). Rozdíl jediného hlasu může výrazně zvýšit význam prokázané chyby, nemůže ale nahradit zjištění, že chyba nastala. Předložené indicie je sice nutné hodnotit i v souhrnu, nelze však zaměnit více nezávislých indicií. Ustanovení § 52 odst. 1 s. ř. s. svěřuje soudu rozhodování o tom, které důkazy provede, a umožňuje mu provést i důkazy jiné než navržené. To ale neznamená povinnost vyhledávat v celém obvodu dosud neoznačené chyby jen proto, že by se někde mohly vyskytnout. Účelem dokazování není bez dostatečného důvodu opakovat činnost všech volebních komisí. Ani objektivní kontrolní funkce volebního soudnictví nečiní z každé matematicky myslitelné chyby důvod k přepočtu. Soud není další automatickou sčítací instancí. Současně je třeba chránit legitimní důvěru voličů v úředně zjištěný výsledek. Není tedy důvod přistupovat k plošnému ani dílčímu přepočítání volebního obvodu pouze na základě statistických očekávání a opakovaných hypotéz. Takový postup by stíral rozdíl mezi zjišťováním výsledku volebními orgány a jeho soudním přezkumem. Respekt k vůli voličů vyžaduje ochranu jejich skutečně odevzdaných hlasů i zdrženlivost vůči změně vyhlášeného výsledku. To platí také tehdy, když o postupu rozhodl jediný hlas.

IV. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

IV.1 Obecná východiska

[15] Podstata podaného návrhu, jímž se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti hlasování v označeném volebním obvodu ve volbách do Senátu, se odvíjí předně od těsného volebního výsledku, který v daném případě rozhodl o postupu v pořadí druhého kandidáta v prvním kole volby do kola druhého. Podle výsledků voleb do Senátu [viz sdělení Státní volební komise č. 194/2026 Sb., o vyhlášení celkových výsledků voleb do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 9. a 10. října 2026 (I. kolo) a ve dnech 16. a 17. října 2026 (II. kolo)] byl senátorem ve volebním obvodu č. 51 Žďár nad Sázavou zvolen Josef Klement. Jak dále plyne z podrobných výsledků těchto voleb (uveřejněných a dostupných na https://volby.gov.cz), v jejich prvním kole získal tento kandidát v daném obvodu celkem 11 373 platných hlasů, zatímco navrhovatel pouze o 1 hlas méně (tedy 11 372 platných hlasů). S počtem hlasů 12 254 postoupil do druhého kola voleb Michal Šmarda.

[16] **Nejvyšší správní soud** k podanému návrhu předně uvádí, že podle § 87 odst. 2 volebního zákona platí, že *podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu navrhovatel, jímž je každý občan zapsaný do seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, a každá volební strana, jejíž kandidátní listina ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována*. Domáhat se vyslovení neplatnosti hlasování je tedy v případě voleb do Senátu možné, přičemž samotný návrh i argumentace navrhovatele míří

právě k pochybením (nezákonnostem), k nimž mělo dojít v průběhu hlasování, resp. při hodnocení odevzdaných hlasů. Návrh je též včasný a byl podán osobou k tomu oprávněnou.

[17] Pro důvodnost návrhu (volební stížnosti) je obecně nutné, aby i) došlo k porušení zákona, a to ii) takovým způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek hlasování (§ 87 odst. 3 volebního zákona). Navrhovatel v této souvislosti předkládá soudu řadu tvrzení (hypotéz), z nichž dovozuje možná pochybení při vyhodnocování hlasů či jejich sčítání okrskovými volebními komisemi. Označuje pak konkrétně také několik tzv. indicií, na základě nichž by si měl soud vyžádat volební dokumentaci, provést její přezkum a „*znovuposoudit*" odevzdané hlasy.

[18] Nejvyšší správní soud v této souvislosti (ve shodě s účastníky i osobou zúčastněnou na řízení) nejprve připomíná význam a zásadní postavení okrskových volebních komisí. Zákonnost průběhu voleb a zjišťování jejich výsledků je totiž stěžejní úlohou právě okrskových volebních komisí; volební soud by měl do volebního procesu zasáhnout pouze tehdy, zjistí-li konkrétní skutečnosti naznačující porušení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek hlasování (voleb či volby kandidáta). Je třeba zdůraznit, že volební komise přitom hrají zásadní roli i z pohledu ústavních práv a principů vyplývajících z čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Proto soud již v minulosti vyzdvihl význam práva všech kandidujících subjektů delegovat členy a náhradníky do všech volebních komisí ve volebním obvodu, v němž daný subjekt kandiduje (viz například usnesení č. j. Vol 67/2010-47, body 28 až 30).

[19] Při přezkumu výsledků voleb soud vychází z presumpce správnosti závěrů jednotlivých okrskových volebních komisí, nebyl-li v konkrétním případě prokázán opak. Důkazy k vyvrácení tohoto předpokladu pak musí předložit právě ten, kdo vady volebního procesu namítá (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04; nověji usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 26/14, bod 26). Je to navrhovatel, koho stíhá břemeno tvrzení a břemeno důkazní. S ohledem na to, že navrhovatel nemá přístup k volební dokumentaci, však postačí, nabídne-li soudu zvlášť významnou indicii vyvolávající pochybnosti o správnosti výsledků zjištěných volebními orgány (usnesení NSS ze dne 28. 11. 2006, č. j. Vol 82/2006-51, či ze dne 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017-187, č. 3682/2018 Sb. NSS, bod 33). Za významnou indicii soud považuje typicky prohlášení voličů, že podle dostupných výsledků voleb nebyl řádně započten jejich hlas (usnesení NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. Vol 18/2014-46, bod 27, a judikatura tam citovaná).

IV.2 Nedostatečné indicie o nesprávnosti výsledku voleb

[20] Jak již bylo uvedeno shora, v nyní projednávané věci předkládá navrhovatel soudu hned několik indicií. Žádná z nich však není podložena například zmíněným prohlášením (svědectvím) některého z voličů či členů okrskové volební komise, konkrétním tvrzením navrhovatele či jiným důkazem přímo svědčícím o možném pochybení některé okrskové volební komise. Mimo výčet shora předestřených (pěti) indicií navrhovatel v prvé řadě tvrdí, že pochybnost o správnosti vyhlášeného výsledku voleb vyvolává již samotný jejich těsný výsledek. Je přesvědčen o tom, že rozdíl jediného hlasu, který rozhodl o postupu do druhého kola voleb, je dostatečný k tomu, aby soud sám přistoupil k přepočtu hlasů. S takovým náhledem navrhovatele se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[21] Již v usnesení č. j. Vol 82/2006-51 dospěl tento soud k jednoznačnému závěru, podle něhož samotnou skutečnost, že rozdíl mezi výsledky jednotlivých kandidátů byl velmi těsný, není bez dalšího možné považovat za relevantní důkaz pro zpochybnění výsledku voleb. Na tomto východisku setrvává i navazující judikatura (např. usnesení č. j. Vol 67/2010-47, bod 31). Odkazuje-li navrhovatel v této souvislosti právě na shora uvedená usnesení, přehlíží, že v těchto

věcech Nejvyšší správní soud vyžádání a přezkum volební dokumentace výslovně odůvodnil jinou indicií (konkrétně vysokým počtem neplatných hlasů; viz např. bod 22 usnesení č. j. Vol 67/2010-47). V případě dalšího navrhovatelem odkazovaného usnesení tohoto soudu (č. j. Vol 76/2018-105, bod 50) pak byla zvláště významnou indicií pro vyžádání volební dokumentace záměna úředních obálek, k jejímuž potvrzení byl navrhován výslech předsedkyně příslušné okrskové volební komise. Přestože v uvedených případech byl výsledek voleb také těsný, tato skutečnost sama o sobě nepředstavovala zvláště významnou indicii ve smyslu shora citované judikatury. Byť si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že v nyní projednávané věci byl výsledek nejtěsnější možný (rozdíl 1 hlasu), nemůže to na shora uvedených východiscích nic změnit. Mají-li totiž volební soudy vycházet z presumpce správnosti závěrů jednotlivých okrskových volebních komisí (nebyl-li v konkrétním případě prokázán opak), nemůže být pro vyžádání a přezkum volební dokumentace bez dalšího určující, jak moc těsný výsledek daných voleb byl. Jinou otázkou je pak to, že v případě naplnění některé z obvyklých zvláště významných indicií a prověření vyžádané dokumentace vyvolává tato těsnost potřebu daleko pečlivějšího soudního přezkumu. To ostatně připouští ve svých vyjádřeních i Státní volební komise a osoba zúčastněná na řízení. Jinými slovy vyjádřeno: platí jakási přímá úměra mezi těsností volebního výsledku a podrobností přezkumu prováděného volebním soudem. Současně těsnost výsledku znamená vyšší míru nároků na preciznost, pokud soud k takovému přezkumu přistoupí. Je totiž logické, že v případě výrazného rozdílu hlasů odevzdaných pro jednotlivé volební strany a kandidáty by i případné zjištěné pochybení a porušení volebního zákona zpravidla neznamenalo zpochybnění celkového výsledku voleb. Naopak těsný volební výsledek může znamenat, že i v případě zjištěného méně intenzivního pochybení vznikne potřeba volebního soudu zasáhnout.

[22] Navrhovatel soudu předkládá pět indicií, které podle něj (i ve svém úhrnu) v případě jejich potvrzení mohly mít vliv na zjištění výsledku voleb. První, druhá a pátá indicie (viz body [3], [4] a [7] shora) se týkají především několika vybraných okrsků v daném volebním obvodu a velmi obdobně vychází z přesvědčení navrhovatele o tom, že zjištěný výsledek voleb v těchto okrscích je statisticky (matematicky) nepravděpodobný. Navrhovatel má za to, že v některých okrscích došlo při přenášení výsledku voleb k jeho záměně s kandidátem Davidem Moosem, že v jednom z okrsků mu nesprávně nebyl započten vůbec žádný hlas a u některých okrsků pak vyslovuje i pochybnost o zjištěných výsledcích s ohledem na rozdíly ve výsledků u „místních kandidátů“. Jak již bylo výše uvedeno, všem těmto indiciím je společné to, že navrhovatel předkládá pouze určité hypotézy, které nejenže nejsou nijak důkazně podloženy (ve vztahu ke konkrétnímu pochybení v konkrétním okrsku), ale především ani samotná tvrzení navrhovatele v této podobě nemohou představovat zvláště významnou indicii odůvodňující vyžádání volební dokumentace. Nelze rozhodně odhlédnout ani od toho, že v případě navrhovatelem uváděných okrsků jde povětšinou o tvrzená vychýlení volebních výsledků v nižších desítkách či dokonce jen v jednotkách hlasů. Kupříkladu první indicie týkající se možné záměny hlasů v obci Milešín se konkrétně týká 13 hlasů pro Davida Moose a 4 hlasů pro navrhovatele. Ač se tedy procentuální odchylka výsledku voleb v této obci oproti ostatním okrskům může jevit vysoká, její vyjádření v počtu hlasů již nevyznívá nijak excesivně.

[23] I ve vztahu k těmto indiciím je třeba především poukázat na již existující judikaturu tohoto soudu. Z té se zejména podává, že statistické zhodnocení pravděpodobnosti volebního výsledku (byť dokonce podložené znaleckým posudkem) zvlášť významnou indicii nepředstavuje (viz např. usnesení č. j. Vol 18/2014-46, bod 29). Uvedené východisko pak tento soud potvrdil i v usnesení ze dne 10. 7. 2024, č. j. Vol 17/2024-59, č. 4635/2024 Sb. NSS, bod 18). Odkazuje-li navrhovatel v této souvislosti v případě první indicie na to, že použil při porovnání výsledků v jednotlivých okrscích metodiku z usnesení NSS ze dne 6. 11. 2012, č. j. Vol 1/2012-26, lze k tomu pouze dodat, že v dané věci vycházel soud z indicie spočívající ve zcela konkrétním tvrzení navrhovatele,

že hlasoval pro určitého kandidáta, avšak ten v příslušném okrsku podle výsledku voleb neobdržel žádný hlas.

[24] I v případě těchto navrhovatelem tvrzených indicií Nejvyšší správní soud neshledal jakýkoliv důvod odchylovat se od dříve vyslovených závěrů, a nemůže se tak bez dalšího jednat o indicie zvláště významné ve smyslu shora citované judikatury. Na tom nemůže v projednávané věci nic změnit ani tvrzení navrhovatele o souhrnu více okolností. Jednotlivé jím předložené indicie se totiž v převážné většině týkají různých okrsků. Jde-li pak o navrhovatelem opakovaně zdůrazňovanou těsnost výsledku, ta byla dána i v případě většiny shora citovaných případů, v nichž Nejvyšší správní soud statistickou analýzu volebních výsledků jako zvlášť závažnou indicii také neakceptoval (viz například naposledy odkazované usnesení č. j. Vol 18/2014-46). Nelze samozřejmě zcela vyloučit, že zvláště významnou indicii by mohla za určitých okolností představovat i excesivní anomálie volebního výsledku v některém z volebních okrsků. V nynější věci však z tvrzení navrhovatele ani z výsledků v jím označených volebních okrscích žádná taková zcela mimořádná a nijak nevysvětlitelná situace neplyne. V návaznosti na výše uvedené lze ještě dodat, že ustálená judikatura vychází také z toho, že pouhá spekulace o tom, co vše mohlo vést k volebnímu výsledku, není s to tento výsledek kvalifikovaně zpochybnit (například usnesení NSS ze dne 3. 11. 2021, č. j. Vol 64/2021-11).

IV.3 Neobvykle vysoký počet neplatných hlasů a nejednotný výklad pokynů ČSÚ

[25] Další indicie, které navrhovatel soudu předložil a které spolu svým obsahovým zaměřením souvisí, se pak týkají jednak nápadně vysokého počtu neplatných hlasů (třetí indicie, viz bod [5] shora), jednak možné chyby výsledků voleb v důsledku nejasného pokynu ČSÚ (čtvrtá indicie, viz bod [6] shora). Především v případě navrhovatelem předložené třetí indicie spočívající v neobvykle vysokém počtu (podílu) neplatných hlasů lze mít jednoznačně za to, že se jedná o indicii mnohem závažnější než v případě indicií ostatních (předchozích). Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že by mu snad automaticky (bez ohledu na další okolnosti věci) měl postup tohoto soudu v dřívějších věcech jiných účastníků založit „legitimní očekávání“ postupu ve věci nynější. Nicméně je třeba připustit, že tento soud již opakovaně dospěl k tomu, že zvlášť významnou indicií způsobilou vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb je při těsném volebním výsledku právě i vysoký počet odevzdaných hlasů, které jsou označeny za neplatné. Odkázat lze v této souvislosti kupříkladu na shora již citovaná usnesení č. j. Vol 82/2006-51 a č. j. Vol 67/2010-47 (bod 22). Na ta Nejvyšší správní soud navázal i v pozdější judikatuře (například usnesení č. j. Vol 76/2018-105, bod 50). Ani v případě této indicie pak Nejvyšší správní soud neshledal v nyní projednávané věci důvod se od této své dřívější judikatury odchýlit. Uvedené platí tím spíše, že ani zde není zřejmé jiné vysvětlení vysokého počtu neplatných hlasů, tedy například zjevné indicie prokazující, že by se v daném obvodu (či v některých volebních okrscích) jednalo o „protestní“ hlasy apod. (viz usnesení č. j. Vol 67/2010-47, bod 22).

[26] Jak již bylo výše uvedeno, navrhovatel ve vztahu k této indicii poukazuje celkem na 26 volebních okrsků v daném volebním obvodu, v nichž se podíl neplatných hlasů pohyboval od 38,46 % do 7,09 %. Nejvyšší správní soud již shledal neobvykle vysoký počet neplatných hlasů (jakožto zvláště významnou indicii neprávnosti volebního výsledku) v případě, kdy jejich podíl byl ve výši 10,04 % (usnesení č. j. Vol 67/2010-47) nebo byl o 5,4 % vyšší, než je průměr celého obvodu (usnesení č. j. Vol 76/2018-105). Jistě lze chápat logiku argumentace Státní volební komise, která upozorňuje na to, že nepochybně řada voličů při souběhu voleb do Senátu a do zastupitelstev obcí hlasovala jen ve volbách do zastupitelstev – a ve volbách senátních vhodila do volební schránky pouze prázdnou obálku. V tomto ohledu je nicméně třeba upozornit na to, že podíl neplatných hlasů v prvním kole nynějších voleb do Senátu činil v ČR celkově 2,8 % a ve volebním

pokračování

obvodu č. 51 pak 3,4 %. Podíl neplatných hlasů v tomto obvodu je tedy sice vyšší, než je celorepublikový průměr, nicméně i tak hodnoty podílu neplatných hlasů v okrscích označených navrhovatelem shora uvedené průměrné hodnoty velmi výrazně převyšují. Ani v tomto ohledu tedy není důvod, aby Nejvyšší správní soud svůj náhled na zvlášť významnou indicii spočívající ve vysokém počtu neplatných hlasů (ve spojení s těsným volebním výsledkem) v nynější věci měnil.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že Státní volební komise ve vyjádření k návrhu ve vztahu k této indicii nepřímo zpochybňuje „konstrukci ukazatele" míry neplatných hlasů zvolenou v této věci navrhovatelem. Ten při určení podílu neplatných hlasů vyšel z rozdílu mezi počtem odevzdaných úředních obálek a zjištěným počtem platných hlasů. Státní volební komise však již neuvádí a tím spíše ani nevysvětluje, jak jinak tento podíl konstruovat (resp. na základě jakých dostupných výsledků – ukazatelů by jej bylo možno zjistit a ověřit). Ostatně v jiné části svého vyjádření k návrhu sama Státní volební komise implicitně zjevně vychází právě z podobné konstrukce (viz například úvahy o souběhu voleb zmíněné shora). Uveřejněné celorepublikové výsledky voleb (viz sdělení Státní volební komise č. 194/2026 Sb.) uvádí pouze údaje o počtu „odevzdaných úředních obálek" a o „platných hlasech celkem". Stejně tak činí i podrobnější výsledky voleb ve vztahu k jednotlivým obvodům a okrskům (viz https://volby.gov.cz). Ty navíc obsahují i údaj o podílu platných hlasů (v %). Ten pak zjevně vychází právě z údajů o počtu odevzdaných obálek a počtu platných hlasů. Pokud tedy navrhovatel s ohledem na výše uvedené pouze dopočítal podíl zbývajících hlasů do 100 % a ten označil souhrnně za hlasy „neplatné", nespatřuje Nejvyšší správní soud v takovém postupu nic nelogického, a to i přesto, že zákon výslovně neuvádí, že by například odevzdaná prázdná obálka byla neplatným hlasem (viz níže). Není proto ani důvod, aby z takto konstruovaného údaje o podílu „neplatných hlasů" nevycházel při hodnocení nyní posuzované zvlášť významné indicie také soud.

[28] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud shledal, že v projednávané věci jsou naplněny požadavky výše citované judikatury (viz body [19] a [23] shora). Navrhovatel unesl břemeno tvrzení v rámci svých omezených možností, jež jsou dány především tajností hlasování. Nejvyšší správní soud tak přistoupil k vyhodnocení předložené indicie o nesprávnosti výsledku voleb, a to včetně ověření správnosti zjištěného výsledku ve volební dokumentaci. Učinil tak ve vztahu k volebním okrskům, které navrhovatel v souvislosti s touto indicií v návrhu výslovně označil. Jde tedy konkrétně o volební okrsky Spělkov (okrsek č. 1), Milasín (okrsek č. 1), Kozlov (okrsek č. 1), Horní Rožínka (okrsek č. 1), Velká Bíteš (okrsek č. 9), Nové Město na Moravě (okrsek č. 11), Koroužné (okrsek č. 1), Líšná (okrsek č. 1), Malá Losenice (okrsek č. 1), Nová Ves (okrsek č. 1), Oslavice (okrsek č. 1), Pavlov (okrsek č. 1), Karlov (okrsek č. 1), Ždánice (okrsek č. 1), Lhotka (okrsek č. 1), Bystřice nad Pernštejnem (okrsky č. 1 a č. 8), Moravecké Pavlovice (okrsek č. 1), Radkov (okrsek č. 1), Radostín nad Oslavou (okrsek č. 1), Bohdalec (okrsek č. 1), Březí (okrsek č. 1), Sklené nad Oslavou (okrsek č. 1), Březí nad Oslavou (okrsek č. 1), Vidonín (okrsek č. 1) a Vír (okrsek č. 1).

[29] V předložené volební dokumentaci Nejvyšší správní soud s ohledem na zaměření podaného návrhu (a k potvrzení především třetí indicie předložené navrhovatelem) v prvé řadě ověřoval počty platných hlasů odevzdaných v prvním kole voleb pro jednotlivé kandidáty (i celkem) a v návaznosti na to také logicky ověřoval i počet hlasů neplatných.

[30] Podle § 70 volebního zákona platí, že *po vynětí hlasovacích lístků z úředních obálek okrsková volební komise rozdělí hlasovací lístky podle jednotlivých kandidátů a poté je sečte, přičemž vyloučí neplatné hlasy voličů z důvodů stanovených zákonem o správě voleb*. Podle § 71 téhož zákona pak okrsková volební komise v zápisu o průběhu a výsledku hlasování uvede mimo jiné *počet odevzdaných úředních obálek* [písm. e)]

a *počet platných hlasů odevzdaných pro každého kandidáta a počet platných hlasů celkem pro všechny kandidáty* [písm. f)].

[31] Zákon o správě voleb v § 63 odst. 2 stanoví, že *okrsková volební komise vyjme úřední obálky s hlasovacími lístky z volební schránky. (...) Jiné než úřední obálky okrsková volební komise vyloučí. Vyloučí i hlasovací lístky, které byly nalezeny ve volební schránce, popřípadě přenosné volební schránce, bez úřední obálky. Okrsková volební komise spočítá úřední obálky a porovná jejich počet se záznamem ve výpisu voličů*.

[32] Z § 64 odst. 2 zákona o správě voleb se pak podává, že *hlas voliče je neplatný,*
a) není-li proveden na hlasovacím lístku zhotoveném a dodaném pro příslušné hlasování v souladu s tímto zákonem a příslušným zákonem o volbách,
b) je-li hlasovací lístek přetržený,
c) není-li hlasovací lístek odevzdán v úřední obálce,
d) je-li v úřední obálce více hlasovacích lístků pro tytéž volby, nebo
e) je-li pro to důvod stanovený příslušným zákonem o volbách.

[33] Podle § 64 odst. 3 zákona o správě voleb se *k neplatnému hlasu voliče nepřihlíží a okrsková volební komise jej odloží s vyznačením důvodu jeho neplatnosti*. Podle odst. 4 téhož ustanovení pak *přeložení nebo poškození hlasovacího lístku nemá vliv na platnost hlasu, pokud jsou z hlasovacího lístku patrné potřebné údaje. K jiným úpravám hlasovacího lístku voličem, než které jsou stanoveny pro jednotlivé druhy voleb příslušnými zákony o volbách, se nepřihlíží.*

[34] V předložené volební dokumentaci Nejvyšší správní soud v prvé řadě zjistil, že v jednom z okrsků byly dva hlasy (hlasovací lístky) nesprávně vyhodnoceny jako neplatné. Jedná se konkrétně o obec Ždánice (okrsek č. 1), kde byly jako neplatné vyhodnoceny i dva hlasovací lístky, které byly pouze natržené (jeden přibližně do své jedné třetiny, jeden částečně v levém horním rohu). Tyto lístky byly sice natržené, avšak nebyly (zcela) přetržené. Hlas voliče je přitom podle shora citovaného § 64 odst. 2 písm. b) zákona o správě voleb neplatný mimo jiné pouze tehdy, je-li hlasovací lístek přetržený. Poškození hlasovacího lístku naopak nemá vliv na platnost hlasu, pokud jsou z hlasovacího lístku patrné potřebné údaje (§ 64 odst. 4 téhož zákona). Již z jazykového významu slova „přetržený" je přitom patrné, že přetrhnout znamená *trhnutím, škubnutím porušit souvislost, rozdvojit či rozdělit* (viz Slovník spisovaného jazyka českého, https://ssjc.ujc.cas.cz). K tomu však v případě uvedených hlasovacích lístků nedošlo. Byly sice poškozené, ale potřebné údaje z nich obou byly jasně patrné. Jinými slovy vyjádřeno, samotné natržení hlasovacího lístku nevyvolává důvodnou pochybnost o vůli voliče volit takového kandidáta: jinak totiž nedává smysl, že hlasovací lístek s jeho jménem vložil do obálky a tu poté vhodil do volební schránky.

[35] Tímto způsobem příslušná okrsková volební komise v uvedené obci chybně nezapočítala jeden platný hlas pro navrhovatele (který tak zde má mít namísto 19 správně 20 hlasů) a jeden pro kandidáta Davida Moose (který zde má mít namísto 2 správně 3 hlasy).

[36] V případě obce Karlov (okrsek č. 1) se pak ve volební dokumentaci v obálce označené „platné hlasy (obálky)" nacházelo o 1 obálku méně, než byl počet volebních lístků v obálce s platnými hlasy (lístky). Hlasovacích lístků pro navrhovatele se pak mezi platnými hlasy nacházelo 27, tedy o 1 více, než uvedla okrsková volební komise a než plyne z vyhlášených výsledků voleb. Počet platných hlasů je zde tedy vyšší než počet odevzdaných obálek, a nelze jednoznačně posoudit, zda byl některý ze zahrnutých volebních lístků okrskovou volební komisí původně vyhodnocen jako neplatný. V dokumentaci je sice obálka označená jako „neplatné hlasy (obálky)", avšak volební lístky, které byly případně vyhodnocené jako neplatné hlasy, v dokumentaci zcela chybí (žádné tak nejsou označeny). V případě dané obce tedy buď také došlo k nezapočtení platného hlasu pro

navrhovatele, nebo se mezi platnými hlasy nachází hlasovací lístek neplatný, ovšem nelze zjistit (ověřit), o který se jedná.

[37] V obci Kozlov (okrsek č. 1) byl pak v rámci platných hlasů zjištěn 1 chybně nezapočítaný hlas pro kandidáta Radka Kotena (získal zde tedy namísto 13 správně 14 platných hlasů).

[38] V případě zjištěných a shora popsaných vad plynoucích z volební dokumentace, které jsou z hlediska navrhovatele a zaměření jím předestřené třetí indicie nejvýznamnější, nic nenasvědčuje systémovému pochybení v činnosti volebních komisí v příslušných okrscích, ani pochybení záměrnému. Přesto je ale zjevné, že volební komise v označených okrscích postupovaly v rozporu především se shora citovanými ustanoveními § 70 a § 71 volebního zákona a § 63 a § 64 zákona o správě voleb. Nesprávně hodnotily odevzdané hlasy (hlasovací lístky), resp. nesprávně stanovily počet platných hlasů pro shora uvedené kandidáty v daném volebním okrsku. Pro nyní projednávanou věc je pak především rozhodné, že nesprávné posouzení se přímo týká i hlasů odevzdaných pro navrhovatele (obce Ždánice a Karlov). V tomto směru je třeba připomenout, že český právní řád nezná absolutní vady volebního procesu a je nutné hodnotit zjištěné nezákonnosti jejich možným dopadem na výsledek volby konkrétního kandidáta (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04; či nověji usnesení NSS č. j. Vol 17/2024-59, body 14 až 19 a judikatura tam citovaná). S ohledem na shora opakovaně zdůrazňovaný těsný výsledek prvního kola voleb v posuzovaném volebním obvodě je však v nyní projednávané věci zřejmé, že již shora popsaná pochybení okrskových volebních komisí představují takový způsob porušení zákona, který zde hrubě ovlivnil výsledek hlasování (§ 87 odst. 5 volebního zákona).

[39] Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval tím, jak postupovat v situaci, zjistí-li pochybení v rámci uskutečněného hlasování ve volbách do Senátu. Ve shora již opakovaně zmiňovaném usnesení č. j. Vol 76/2018-105 (bod 78) mimo jiné s odkazem na judikaturu Ústavního soudu dovodil, že je nezbytné provést takové posouzení konkrétních okolností proběhlých voleb do Senátu v konkrétním okrsku, 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 by však soud dospěl k závěru, že vůle voličů zjistitelná je, pak je namístě, aby přednostně právě této vůli poskytl ochranu – ať již by zamítl návrh, pokud vůle voličů odpovídá vyhlášenému výsledku hlasování, nebo případně určil, že do druhého kola měl postoupit jiný kandidát, a rozhodl proto pouze o opakování druhého kola voleb do Senátu s jinými postupujícími kandidáty.

[40] V návaznosti na to se proto soud v nynější věci zabýval i dalšími zjištěními, která plynou z předložené volební dokumentace. Přestože ta byla v některých okrscích vedena téměř vzorově (např. okrsek č. 8 v Bystřici nad Pernštejnem), kromě již shora popsaných pochybení v obcích (okrscích) Ždánice, Kozlov a Karlov vykazuje volební dokumentace – mimo jiné i jde-li právě o možnost ověření platnosti hlasů a jejich počtu – zásadní nesrovnalosti i v okrscích dalších. V tomto směru lze předeslat, že zákon neukládá povinnost důvod označení hlasu voliče za neplatný souhrnně zapisovat (například do Zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku). Okrsková volební komise je však podle výše citovaného § 64 odst. 3 zákona o správě voleb povinna neplatný hlas odložit s vyznačením důvodu jeho neplatnosti. Při dodržení pokynů Českého statistického úřadu pro okrskové volební komise ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky v roce 2026, č. j. CSU-520066/2026 (na který ve svém vyjádření mimo jiné odkazuje i Státní volební komise), je pak důvod neplatnosti hlasu snadno zjistitelný. V případě, kdy hlasovací lístek není na předepsaném tiskopise, je přetržený nebo se jedná o lístek pro odvolaného kandidáta, odloží se mimo plochu do označené obálky. Pokud se v obálce nachází více než jeden hlasovací lístek,

hlasovací lístky se spojí, první označí slovy *„neplatný hlas“* a předseda komise spojené lístky podepíše. Kromě neplatných hlasů ve smyslu § 64 zákona o správě voleb však může nastat i situace, v níž odevzdaná obálka vůbec neobsahuje hlasovací lístek. Taková obálka se pak podle uvedených pokynů označuje slovem „prázdná“. Při dodržení požadavků zákona a shora zmíněných pokynů tedy nepochybně lze rozpoznat a zpětně přezkoumat mimo jiné důvody rozdílu mezi počtem odevzdaných obálek a počtem platných hlasů, a tedy také to, kolik hlasů bylo neplatných (a z jakého důvodu) či kolik odevzdaných obálek bylo prázdných. V takovém případě pak volební soud může zjistit skutečnou vůli voličů.

[41] Shora popsané požadavky však v řadě ze zkoumaných okrsků nebyly dodrženy. Nebylo tak předně mimo jiné možné jednoznačně ověřit (přezkoumat) počet neplatných hlasů či důvody jejich neplatnosti, případně ani počet prázdných obálek, který podíl platných hlasů také ovlivňuje. Jde například o Velkou Bíteš, kde je v okrsku č. 9 v dokumentaci počet odevzdaných obálek o 5 nižší oproti uveřejněným údajům, a nelze tak ani nepřímo dovodit a tím spíše ne ověřit, proč 10 vykázaných hlasů (či prázdných obálek) nebylo platných. V řadě dalších okrsků prázdné obálky nebyly od obálek s odevzdanými platnými hlasy nijak odděleny, ani na nich nebylo vyznačeno, že byly odevzdány prázdné. Soud tak mohl jen na základě zápisu okrskové volební komise či výsledků voleb nepřímo dovozovat důvody uveřejněného podílu platných hlasů. Takto tomu bylo například v Koroužném (kde se nadto v okrsku č. 1 počet odevzdaných obálek o jednu liší oproti výsledkům voleb), v Březí (okresek č. 1), ve Skleném nad Oslavou (okrsek č. 1), v Novém městě na Moravě (okrsek č. 11), ve Spělkově (okrsek č. 1) či v Milasíně (okrsek č. 1). Lze dodat, že již jen v těchto (naposledy zmíněných) okrscích dosahoval podle výsledků voleb počet neplatných hlasů (či prázdných obálek) celkem více než 60. Ve volební dokumentaci Radkova (okrsek č. 1) se pak nadto nacházely 2 zmačkané volební lístky pro kandidáta Michala Šmardu, aniž by bylo jasné, zda je okrsková volební komise vyhodnotila například jako neplatné hlasy. V Bystřici nad Pernštejnem (okrsek č. 1) pak byl kromě pochybností o důvodu neplatnosti hlasů (neoddělené a neoznačené hlasovací lístky) skutečný počet obálek o jeden nižší než vykázaný počet odevzdaných obálek (zde tedy buď jedna obálka v dokumentaci chybí, nebo byl jeden neplatný hlas označen za platný, ovšem nelze zjistit který). V Pavlově (okrsek č. 1) bylo podle seznamů méně hlasujících voličů než odevzdaných obálek (konkrétně o 8). Dokumentace z Březí nad Oslavou (okrsek č. 1), u níž také byly pochybnosti ohledně důvodu neplatnosti některých hlasů, pak nebyla řádně zapečetěna (byla pouze přelepena obyčejnou lepicí páskou, která byla dokonce nalepena také přímo na hlasovacích lístcích). V některých okrscích také nebylo možné zjistit, proč se v nich liší počet vydaných obálek od počtu odevzdaných. Jde například o okrsky Radostín nad Oslavou (okrsek č. 1) a Velká Bíteš (okrsek č. 9). Totéž pak platí pro obec Oslavice (okrsek č. 1), kde se navíc neshodoval ani počet vydaných obálek podle zápisu okrskové volební komise s počtem podle odškrtávání v seznamu voličů. Neodpovídal zde ani počet odevzdaných obálek podle zápisu a podle obsahu dokumentace, a to v poměrně velkém počtu (11). I zde se nabízí různé hypotézy, jak mohly popsané početní rozdíly vzniknout, soud je ale nemá možnost jakkoli ověřit.

[42] Z předložené a posouzené volební dokumentace tedy neplynou skutečnosti, které by potvrzovaly navrhovatelem předloženou čtvrtou indicii (nejasný pokyn ČSÚ ohledně hodnocení odevzdaných „obálek v obálce“) či jen nepřímo naznačovaly její relevanci. Proto se jí Nejvyšší správní soud již nezabýval (navrhovatel ji ostatně uplatnil pouze obecně bez vazby na konkrétní okrsek). Ve vztahu ke třetí indicii je nicméně třeba jednoznačně konstatovat, že se v určité míře potvrdila.

[43] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že smysl přezkumu předložené volební dokumentace a vůbec soudní kontroly ve věcech voleb je z povahy věci odlišný od přezkumné činnosti správních soudů střežících zákonnost rozhodnutí či postupů správních orgánů. Volební soud musí minimalizovat zásah do již projevené vůle voličů a neplatnost hlasování nemá vyslovit,

pokud by tím vůli voličů zkreslil více než samotná zjištěná pochybení (například usnesení NSS ze dne 21. 2. 2023, č. j. Vol 100/2023-74, č. 4466/2023 Sb. NSS, bod 52). Stejně tak platí, že zásah volebního soudu by měl zůstat výjimečným opatřením pro situace, kdy existují dostatečně závažné důkazy svědčící o tom, že volební výsledek neodpovídá skutečné vůli voličů (usnesení NSS ze dne 25. 6. 2019, č. j. Vol 17/2019-122, bod 24).

[44] Nezbytným předpokladem k tomu, aby volební soud respektoval projevenou vůli voličů, však musí být v prvé řadě to, že taková vůle je z volební dokumentace vůbec zjistitelná. Tento požadavek je pak dán tím spíše tam, kde jsou výsledky voleb velmi těsné, jako tomu bylo právě ve věci nyní projednávané. Kritérium vyrovnanosti či těsnosti volebních výsledků při hodnocení podoby (kvality) předložené volební dokumentace výslovně judikatura zdůraznila již dříve (usnesení NSS ze dne 24. 6. 2014, č. j. Vol 14/2014-43, bod 26). Nejvyšší správní soud si je vědom i toho, že určitým pochybením při vedení volební dokumentace nelze především u celostátních voleb nikdy zcela zabránit – už s ohledem na počet okrskových volebních komisí či různou podobu jejich složení. Určitá míra chybovosti je nepochybně přirozená a lidsky plně pochopitelná. Nebude tedy zpravidla důvod k tomu, aby soud zasahoval do výsledku voleb v situaci, kdy shledaná pochybení budou jen drobná (formální). Pokud však nedostatky volební dokumentace ve vztahu k volebnímu výsledku a zkoumané indicii dosáhnou takové míry, že znemožňují skutečnou vůli voličů zjistit, není jiné cesty než s ohledem na podobu volební dokumentace podané volební stížnosti přisvědčit a dospět k závěru o neplatnosti hlasování (srov. usnesení č. j. Vol 14/2014-43, bod 22).

[45] Taková situace s ohledem na těsný výsledek voleb, podobu předložené volební dokumentace a prověřovanou indicii nesprávnosti volebních výsledků nastala i v nyní projednávané věci. I zde totiž vykazuje předložená volební dokumentace nesrovnalosti různé intenzity, přičemž některé z nich je nutno označit za dosti závažné. Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil, že pouhý počet odevzdaných úředních obálek převyšující počet vydaných úředních obálek (pokud je zároveň počet platných hlasů nižší než počet odevzdaných obálek) nemusí být sám o sobě důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování. Taková situace totiž bez dalšího nenaznačuje, že je mezi platnými hlasy některý, který měl být posouzen jako neplatný. Současně již ale v návaznosti na to jednoznačně uzavřel, že počet platných hlasů převyšující počet odevzdaných úředních obálek může být i samostatným důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování (usnesení č. j. Vol 100/2023-74, body 45 a 49). Taková nesrovnalost již ovlivňuje samotný výsledek hlasování, neboť jednoznačně zpochybňuje počty platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty. Nelze například zpětně zjistit, které hlasovací lístky byly vloženy v úřední obálce v souladu se zákonem (tj. po jednom) a které nikoli (tj. byly do volební schránky vloženy bez úřední obálky, nebo jich naopak v jedné úřední obálce bylo více).

[46] Jak plyne ze shora uvedeného popisu zjištění plynoucích z nyní předložené volební dokumentace, některá pochybení týkající se posuzování neplatnosti odevzdaných hlasů nesvědčí „pouze“ o tom, že volební dokumentace nebyla vedena řádně, ale v některých případech dosahují intenzity nezákonnosti (viz zejména výše odkazované usnesení č. j. Vol 100/2023-74 a shora citovaná ustanovení § 63 a § 64 zákona o správě voleb). Především výše popsané případy (viz body [36]a [41] shora), v nichž se ve volební dokumentaci nachází větší počet hlasovacích lístků, než bylo odevzdáno obálek, a není ani zřejmé, že by některý z hlasů byl neplatný (a z jakého důvodu), představuje nezákonný a velmi nežádoucí stav. V takové situaci totiž už jen to v podstatě zcela znemožňuje soudu zjistit skutečnou vůli voličů. Uvedené platí tím spíše, je-li výsledek voleb těsný a obdobného pochybení (v kombinaci s různými dalšími nedokonalostmi volební dokumentace) se současně dopustí více okrskových volebních komisí. Nelze přehlédnout, že různá míra pochybení ve vztahu ke zkoumané indicii se v nynější věci projevila ve více než polovině z přezkoumávaných okrsků. Je třeba zdůraznit, že například již jen samotná nemožnost ověřit

v dokumentaci, které konkrétní obálky byly odevzdány jako prázdné, dosti výrazně omezuje přezkumné možnosti soudu. Totéž platí i pro další shora popsané vady volební dokumentace.

[47] Zjištěné vady se povětšinou odvíjejí od individuálních pochybení jednotlivých okrskových volebních komisí, nicméně v případě těchto vad (tedy nikoliv v případě individuálního nesprávného vyhodnocení platnosti některého hlasovacího lístku) nelze vyloučit ani to, že mohou mít určitý systémový základ. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně naznačil shora, nelze totiž přehlédnout nejednotný náhled na právní povahu odevzdané prázdné úřední obálky. Zatímco zákon o správě voleb odevzdanou prázdnou úřední obálku nepovažuje (neoznačuje) za neplatný hlas (viz § 64 odst. 2 tohoto zákona) a i shora zmíněné pokyny ČSÚ v souvislosti s takovou obálkou hovoří pouze o tom, že *„neobsahuje platný hlas“*, výsledky voleb takové obálky mezi odevzdané obálky počítají a jejich počtem je pak ovlivněn i zjištěný podíl platných hlasů (viz též shora citovaný § 71 volebního zákona upravující obsah zápisu o průběhu a výsledku hlasování). (Ne)rozlišování neplatných hlasů a „obálek neobsahujících platný hlas“ pak zjevně činilo více okrskovým volebním komisím potíže, které vedly ke zjištěným nedostatkům volební dokumentace.

[48] Mají-li mít volební soudy skutečnou možnost přezkumu voleb a v rámci toho i ověření vůle voličů (za účelem minimalizace zásahů do výsledků voleb), musí mít také možnost přezkoumat, jak okrsková volební komise neplatné hlasy hodnotila a jak postupovala, byla-li do volební schránky vložena prázdná obálka. Uvedené platí zvláště tehdy, míří-li předložené indicie k nestandardně nízkému podílu platných hlasů (resp. vysokému podílu neplatných hlasů) v některých okrscích. Přezkum takového postupu okrskové volební komise totiž není o nic méně významný než „přepočet“ hlasovacích lístků obsažených ve volební dokumentaci mezi lístky platnými. Především dochází-li k souběhu voleb, u nichž je dlouhodobě pravidlem vysoká volební účast (volby do zastupitelstev obcí), s volbami s pravidelně nižší účastí (volby do Senátu), mohou nepochybně nastávat různé situace záměny úředních obálek, hlasovacích lístků či třeba i protestních hlasů. Tím spíše je pak nutné, aby měl volební soud v případě existující zvláště významné indicie o nesprávnosti volebního výsledku možnost ověřit nakládání okrskových volebních komisí i s takovýmito hlasy (obálkami). Nepochybně nelze vyloučit, že i nesprávné hodnocení (ne)platnosti hlasovacích lístků či odevzdaných prázdných obálek může výsledky voleb (hlasování) ovlivnit.

[49] S ohledem na shora popsaná pochybení některých okrskových volebních komisí, která plynou z předložené volební dokumentace, je tedy nutno v nyní projednávané věci návrhu na neplatnost hlasování vyhovět. Jak již soud vysvětlil výše, došlo zde k porušení shora označených ustanovení volebního zákona způsobem, který vzhledem k těsnému výsledku voleb hrubě ovlivnil výsledky hlasování. Vady se přitom netýkaly pouze jednotek hlasů a zjištěná pochybení se v různé míře týkají většího množství přezkoumávaných okrsků. Již v návaznosti na předloženou volební dokumentaci je proto třeba uzavřít, že v nynější věci nebylo možno v rámci soudního přezkumu zjistit skutečnou vůli voličů. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že neplatnost hlasování v důsledku popsaných zjištění musí dopadat na celý volební obvod č. 51. Je tomu tak i přesto, že okruh voličů při opakovaném hlasování se může v celém obvodu oproti neplatnému hlasování výrazněji lišit (i vzhledem k tomu, že již nebude dán souběh s volbami do zastupitelstev obcí). V případě opakování hlasování jen v některých okrscích by navíc voliči, jimž by bylo umožněno opakované hlasování, mohli oproti ostatním voličům taktizovat a svou volbu strategicky přizpůsobovat přesné znalosti části volebního výsledku v jiných okrscích. Opakované hlasování jen v některých obcích či okrscích by se tak ocitlo v rozporu s principem rovnosti voličů i s principem tajnosti hlasovacího práva, neboť jedna skupina voličů by získala výhodu v možnosti hlasovat se znalostí výsledku hlasování voličů jiných (usnesení NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, bod 38).

pokračování

[50] S ohledem na četnost a míru zjištěných pochybení ve volební dokumentaci v nynější věci pak nezbývá, než aby volební soud závěrem opětovně připomenul a zdůraznil, že účast ve volební komisi je společensky záslužná a náročná práce, kterou členové mnohdy vykonávají v nelehkých podmínkách. Okrskové volební komise jsou orgány s ústavní relevancí, neboť svou činností přispívají k ustanovování institucí zastupitelské demokracie a k legitimitě volených ústavních orgánů. Nepominutelnou součástí tohoto postavení je proto i značná odpovědnost jejich členů. Ta vyžaduje uvážlivou, precizní a svědomitou práci po celou dobu volebního procesu. Zajistit a kontrolovat tuto práci by pak měly také kandidující subjekty, které mohou do volebních komisí nominovat své členy, a podílet se tak přímo na větší transparentnosti jejich činnosti (srov. usnesení č. j. Vol 17/2024-59, bod 52).

[51] Stejně tak Nejvyšší správní soud připomíná svoji již dříve vyslovenou úvahu (viz bod 54 naposledy citovaného usnesení), zda by nebylo namístě zajistit v případě těsných volebních výsledků také možnost mimosoudního přepočtu hlasů pouze na základě žádosti kandidujících subjektů za zákonem stanovených podmínek, například včetně úhrady nákladů na tento přepočet, pokud by byl neúspěšný. Jak totiž ukazuje i toto řízení, chyby způsobené lidskou nepozorností se stávají i přes veškerou metodickou aktivitu Ministerstva vnitra a ČSÚ a postupné vylepšování technických opatření, která jim mají zabránit. Přestože obdobné apely bývají součástí závěrů Nejvyššího správního soudu v podstatě pravidelně, opakovaně se ukazuje, že významu voleb a požadavkům na jejich řádný průběh nebyla ze strany aktérů podílejících se na průběhu volebního procesu (zejména některých okrskových volebních komisí) přikládána odpovídající pozornost.

V. Závěr a náklady řízení

[52] Přestože tedy Nejvyšší správní soud většinu navrhovatelem předložených indicií nepovažoval za dostatečnou, v návaznosti na jednu z indicií a s ohledem na výše uvedené důvody shledal, že podaný návrh je důvodný. Zjistil totiž, že počet hlasů odevzdaných pro navrhovatele skutečně mohl být takový, že by postoupil do druhého kola, zároveň však vzhledem k nejasnostem a nepořádku ve volební dokumentaci v řadě volebních okrsků nemohl soud skutečný počet hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty sám s určitostí přepočítat, a zjistit tak skutečnou vůli hlasujících voličů a případně sám shledat jiný výsledek prvního kola voleb a „opravit“ výsledek chybný. Vyslovil proto neplatnost hlasování ve volebním obvodu č. 51 Žďár nad Sázavou ve volbách do Senátu konaných ve dnech 9. a 10. října 2026 a ve dnech 16. a 17. října 2026, a to v obou kolech těchto voleb. Zjištěnou nezákonností, která hrubě ovlivnila výsledky voleb, totiž sice bylo stiženo pouze samotné hlasování v prvním kole voleb. V důsledku toho je ovšem neplatné i hlasování v kole druhém. Pro nápravu zjištěné nezákonnosti je nutno zopakovat samotný akt hlasování, nicméně není třeba vyhlašovat nové volby či registrovat nové kandidátní listiny. Vzhledem k tomu, že soud v případě posuzovaného volebního obvodu dospěl k závěru o neplatnosti hlasování, nebylo již nutno výslovně určit, že volba zvoleného kandidáta je neplatná. Závěr (výrok) o neplatnosti hlasování v sobě totiž z povahy věci zahrnuje závěr (výrok) o neplatnosti volby kandidáta.

[53] V důsledku vyslovení neplatnosti hlasování proběhne opakované hlasování (§ 79 odst. 2 volebního zákona), a to znovu od prvního kola voleb a v celém volebním obvodu. Opakované hlasování vyhlásí prezident republiky do 30 dnů poté, kdy mu bude oznámeno prostřednictvím Ministerstva vnitra toto usnesení soudu (§ 79 odst. 4 téhož zákona). Lze dodat, že v opakovaném hlasování je senátor volen pouze na zbytek volebního období, které by příslušelo senátorovi zvolenému ve druhém kole voleb, v nichž jsou senátoři voleni na celé šestileté volební období (§ 79 odst. 7 téhož zákona).

[54] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Na výrok o náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení je pak třeba vztáhnout § 93 odst. 4 s. ř. s. analogicky (usnesení č. j. Vol 76/2018-105, bod 89). Osoba zúčastněná v projednávané věci ostatně ani náhradu nákladů řízení neuplatnila.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. listopadu 2026

L. S.

Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu