

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

Michal Švec

**Ochrana práv v souvislosti s volbami**  
**do zastupitelstev obcí**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Vladimír Mikule

Katedra správního práva a správní vědy

Termín vypracování práce: 7. 11. 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 7. 11. 2011

Podpis.....

## **Poděkování**

Bylo mi ctí i potěšením, že vedoucím mé diplomové práce byl doc. JUDr. Vladimír Mikule. Tímto bych mu rád poděkoval za odbornou pomoc a rady.

Úvod.....	1
<b>1. Právo podílet se na samosprávě volbou zástupců .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Právo na obecní samosprávu .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Volby a volební právo .....</b>	<b>5</b>
1.2.1 Volební právo v objektivním smyslu.....	5
1.2.2 Volební právo v subjektivním smyslu .....	9
1.2.3 Všeobecnost volebního práva .....	10
1.2.4 Rovnost volebního práva .....	17
1.2.5 Přímost volebního práva .....	18
1.2.6 Tajnost hlasování .....	18
1.2.7 Princip svobodných voleb .....	19
<b>2. Stadia volebního procesu .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Organizačně-přípravné stadium .....</b>	<b>20</b>
2.1.1 Vyhlášení voleb .....	20
2.1.2 Volební území.....	21
2.1.3 Volební orgány .....	22
2.1.4 Sestavení voličských seznamů .....	24
2.1.5 Podávání kandidátních listin .....	28
2.1.5.1 Volební strany.....	28
2.1.5.2 Náležitosti kandidátních listin .....	30
2.1.5.3 Postup registračního úřadu .....	32
2.1.6 Pravidla volební kampaně .....	33
<b>2.2 Stadium hlasování .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3 Stadium zjišťování volebních výsledků a jejich vyhlášení .....</b>	<b>38</b>
<b>3. Ochrana práv volebním soudnictvím .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Soudní ochrana podle občanského soudního řádu .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Charakteristické znaky volebního soudnictví .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3 Řízení ve věcech voličských seznamů .....</b>	<b>46</b>
<b>3.4 Řízení ve věcech kandidátních listin .....</b>	<b>47</b>
<b>3.5 Řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta .....</b>	<b>50</b>
3.5.1 Trojprvkový algoritmus přezkumu voleb .....	52
3.5.2 Rozlišení neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta .....	53
3.5.3 Postup podle § 90 SŘS .....	56

<b>3.6 Ochrana ve věcech zániku mandátu</b> .....	59
3.6.1 Vznik mandátu .....	60
3.6.2 Zánik mandátu .....	61
3.6.3 Postup podle § 91 SŘS .....	63
<b>3.7 Problematika rozdělení obce na volební obvody</b> .....	65
3.7.1 Judikatura ohledně rozdělení Olomouce ve volbách v roce 2006 .....	67
3.7.2 Judikatura ohledně rozdělení Prahy ve volbách v roce 2010 .....	68
3.7.2.1 Řízení o opatření obecné povahy .....	69
3.7.2.2 Usnesení Městského soudu v Praze .....	73
3.7.2.3 Nález Ústavního soudu .....	74
<b>3.8 „Kupování“ hlasů voličů</b> .....	76
<b>3.9 Zvýšení počtu voličů před volbami</b> .....	80
<b>4. Ochrana práv správním trestáním a trestním právem</b> .....	83
<b>4.1 Ochrana správním trestáním</b> .....	83
<b>4.2 Ochrana trestním právem</b> .....	84
<b>Závěr</b> .....	86
<b>Seznam zkratk</b> .....	88
<b>Seznam použitých pramenů a literatury</b> .....	89
<b>Resumé</b> .....	97

## Úvod

Volební právo je jedním ze základních atributů občanů demokratického státu, má-li se však také jednat o stát právní, je nutné, aby byly skutečně naplněny jak principy voleb, tak jejich ochrana prostřednictvím nezávislých a nestranných soudů. Smyslem této práce je obecně vysvětlit současné nastavení volebního systému v širším slova smyslu pro obecní volby a příslušnou ochranu veřejných subjektivních práv kandidátů, volebních stran a voličů. Na základě poznání kladů a záporů současného stavu se pokusím předložit několik málo návrhů na zlepšení současné právní úpravy.

V první kapitole uvedu ústavně zakotvená práva, vztahující se k obecním volbám. Jejich základem je právo podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou zástupců. Rozeberu jak právo na územní samosprávu, tak principy volebního práva. Vzhledem k rozsahu práce je nutné opomenout volby dalších obecních orgánů či jiné způsoby participace občanů na územní samosprávě (tedy především formou referenda).

Druhá kapitola poskytuje výklad o stadiích volebního procesu; abych pouze nepřepisoval volební zákon, snažil jsem se práci obohatit uvedením několika vybraných soudních rozhodnutí, vztahujících se k jednotlivým zmiňovaným institutům voleb.

Třetí kapitola pojednává o ochraně veřejných subjektivních práv prostřednictvím volebního soudnictví, pochopitelně se zaměřením na obce. Ve stručnosti je uvedena ochrana, která byla poskytována civilními soudy před účinností soudního řádu správního. Následně jsou rozebrány obecné charakteristické znaky volebního soudnictví. Poté se zaměřím na čtyři zvláštní druhy řízení. Po seznámení s řízením ve věcech seznamů voličů a řízením ve věcech kandidátních listin přikročím k řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování, které se váže k samé podstatě volebního soudnictví. Reflektuji i aktuální změnu zákonného ustanovení, která vychází vstříc požadavkům na úpravu soudního rozhodování při přezkumu voleb. Poslední typ, řízení ve věcech mandátu, se od předchozích řízení liší; týká se však ochrany jedné ze složek pasivního volebního práva, tudíž je vhodné mu věnovat pozornost.

Následně se zaměřím na tři problematiky, které vyvstaly na povrch zejména v loňských komunálních volbách – rozdělení Prahy na více volebních obvodů, kupování voličských hlasů a sestěhování nových voličů do malých obcí. Tyto případy však přispěly ke vzniku judikatury, která ujasnila pravidla svobodné soutěže politických sil, atributy volebního práva a jejich ochranu.

V poslední kapitole zmíním i možnost postihnout porušení zákona správním trestáním a trestním právem, přičemž reflektuji nedávné doplnění skutkové podstaty maření přípravy a průběhu voleb a referenda, které umožní postihnout kupčení s voličskými hlasy. Tím je rozsah práce naplněn zcela dostatečně, tudíž je nutné vynechat např. pojednání o ochraně v řízení u Ústavního soudu, typicky ohledně ústavní stížnosti.

## 1. Právo podílet se na samosprávě volbou zástupců

Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví právo občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Samostatné spravování obce se zpravidla neděje přímo (např. formou referenda), ale prostřednictvím volby zástupců. Výběr reprezentantů územního společenství občanů vyjadřuje jeho samosprávné postavení; pouze členové tohoto společenství se na něm mohou podílet.

### 1.1 Právo na obecní samosprávu

Již před více než 160 lety bylo v rakouském obecním zřízení deklarováno, že „svobodná obec je základem svobodného státu“. Přirozenoprávní pojetí samosprávy v dnešní době je součástí hodnot demokratického právního státu a výsledkem obecně uznávaného společenského konsenzu. Územní samospráva může být chápána jako „samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva územního společenství občanů vykonávaná tímto společenstvím“;<sup>1</sup> jiná definice ji charakterizuje jako „ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu“.<sup>2</sup> Místní samosprávu definuje čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy jako „právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných“. Její čl. 2 stanovuje, že zásada místní samosprávy se uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zaručuje v čl. 8 samosprávu územních samosprávných celků; dále o územní samosprávě pojednává v hlavě sedmé. Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky (obce a kraje), přičemž obec je základním územním samosprávným celkem (čl. 99). Mimo území obcí jako základních jednotek územní samosprávy se nachází vojenské újezdy, v nichž není vykonávána územní samospráva, nýbrž jsou přímo a zcela podřízeny státu z důvodu jeho obrany. Ve vojenských újezdech se tudíž ani nekonají obecní volby.

---

<sup>1</sup> Zářecký, P.: Územní členění České republiky a územní samospráva. In Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 653.

<sup>2</sup> Kopecný, M.: Územní samospráva. In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 150.



V čl. 101 odst. 3 je konstatováno, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu; z toho lze dovodit jejich právní subjektivitu. Před ingerencí státu je nezávislost územní samosprávy garantována v čl. 101 odst. 4 Ústavy, který dovoluje zásahy státu do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem zákonem stanoveným. Jak konstatoval Ústavní soud, vzhledem k lakonické garanci územní samosprávy ústavodárcem je dán značný prostor pro zákonodárce, aby vymezil záležitosti, svěřené územním samosprávným celkům. Jeho „rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické“.<sup>3</sup> Z ústavní úpravy vychází § 1 zák. č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (ZO), který stanoví, že „obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“. Zvláštním případem je hlavní město Praha, jehož postavení upravuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Praha je současně obcí i vyšším územně samosprávným celkem. Praha má možnost samosprávného členění na městské části; toto oprávnění je charakteristické i pro další statutární města.<sup>4</sup>

Mezi základní znaky územních samosprávných celků patří jejich územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.<sup>5</sup> Osobním základem obce je územní společenství občanů obce, jimiž jsou fyzické osoby se státní příslušností k ČR, které mají v obci trvalý pobyt. Obec nelze redukovat jen na její území. Stejně tak obec nelze ztotožňovat s jejími orgány, které za obec vystupují; taková redukce pouze na území by ponechala stranou jak občany obce, tak působnost, kterou obec vykonává. Zdrojem moci v obci zůstávají občané obce, od jejichž vůle je obsazení orgánů obce odvozeno.<sup>6</sup> Orgány územního samosprávního celku jsou jen vykonavateli práva na samosprávu, ne však jeho subjekty. Zastupitelstvo, volené na čtyři roky, je jediným orgánem obce zmiňovaným v Ústavě (čl. 101 odst. 1, 4); je nejvyšším orgánem obce a též jediným přímo voleným orgánem obce.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publ. pod č. 53/2003 Sb.

<sup>4</sup> Praha, Brno a Opava se člení na městské části; Plzeň, Ostrava, Liberec, Ústí nad Labem a Pardubice na městské obvody, ostatní statutární města možnost rozčlenit se na části či obvody nevyužila.

<sup>5</sup> Kopecký, M.: Územní samospráva. In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 142 a násl.

<sup>6</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 2-3.

<sup>7</sup> Již řadu let je mezi odborníky i veřejností diskutována možnost zavedení přímé volby starosty. Díky větší legitimitě by získal více pravomocí, právě jejich rozsah a dopad na ostatní orgány obce je však zásadní otázkou. Lze upozornit, že argument zastánců přímé volby o posílení přímé demokracie je nepřesný, až iluzorní, neboť by se stále jednalo o pouhou volbu reprezentanta coby projev nepřímé demokracie.

## **1.2 Volby a volební právo**

Volební právo představuje poměrně široký fenomén, který lze nazírat z řady úhlů. Samotný pojem voleb je J. Filipem komplexně definován jako „časově a místně sladěný, v základních otázkách právně upravený proces ustavování reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů. Ustavování probíhá na základě výběru z více pozitivních možností po splnění předem stanovených a v demokratické společnosti dostupných požadavků na straně uchazečů o funkci osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být vyloučeni jen v rozumně odůvodněných případech“.<sup>8</sup>

Autoři Pavel Molek a Vojtěch Šimíček vnímají volební právo ve dvou významech, které se vzájemně doplňují: ve významu organizačním a ve významu lidskoprávním; „volby jsou neodmyslitelným mechanismem při konstituování orgánů veřejné moci a zároveň formou realizace základních lidských práv a svobod“.<sup>9</sup>

S volbami je neoddělitelně spjat volební systém; pod tímto pojmem lze chápat:<sup>10</sup>

- souhrn všech společenských vztahů, které vznikají v souvislosti s přípravou, organizací a prováděním voleb a zjišťováním a kontrolou jejich výsledků
- souhrn všech pravidel, která regulují společenské volební vztahy při volbách; patří sem normy právní, politické, organizační, morální, náboženské, estetické apod.
- volební systém v úzkém slova smyslu, tj. konkrétní způsob organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků (volební formule, počet mandátů v obvodu, celkový počet volených zastupitelů, možnost voliče vybírat mezi kandidáty, uzavírací klauzule, možnost vytvářet volební koalice atd.).

### **1. 2. 1 Volební právo v objektivním smyslu**

Volební právo v objektivním smyslu je soubor právních norem, které upravují společenské vztahy vznikající při všech fázích volebního procesu. Lze je členit podle síly právních předpisů (ústavní, zákonné, podzákonné normy); též lze rozlišit jádro právní úpravy, upravující principy volebního práva, a podstatně rozsáhlejší materii regulující vlastní postup při přípravě, organizaci a při zjišťování a kontrole výsledků voleb.

---

<sup>8</sup> Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*. I. díl. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, str. 417.

<sup>9</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha 2006. str. 84-85.

<sup>10</sup> Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*, I. díl. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, str. 420-423.

**Ústavu** je vždy nutné interpretovat v duchu idejí, které jí prostupují; jak totiž konstatoval v jednom ze svých prvních nálezů Ústavní soud, „není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesu, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti.“<sup>11</sup> Úprava obecních voleb na ústavněprávní úrovni (v porovnání s parlamentními) je však poměrně sporá.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. se k samosprávě a volbám do ní vztahuje zejména v těchto ustanoveních:<sup>12</sup>

- čl. 5 a 6 (zejména principy volné soutěže politických stran, princip většiny a ochrany menšiny, vlády na čas)

- čl. 8 a čl. 100 odst. 1 (garance samosprávy územních samosprávných celků včetně územních společenství občanů)

- čl. 101 odst. 1 (zakotvení principů volebního práva do zastupitelstev obcí)

- čl. 102 odst. 2 (vyjádření principu vlády na čas, konkrétně maximálně na čtyři roky)

Na rozdíl od úpravy parlamentních voleb, Ústava nestanovuje použití volebního systému, který může být založen na většinovém či poměrném principu (případně jejich kombinaci).

**Listina základních práv a svobod** se dotýká voleb v člancích:

-čl. 2 až 4 (záruky právního státu, rovnosti před zákonem, vymezení podmínek pro omezení volebního práva a rovného přístupu k voleným funkcím)

-čl. 17 až 23 (zaručující politická práva; z nich čl. 21 zaručuje právo podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou zástupců, princip vlády na čas, rovnost v přístupu k voleným funkcím; čl. 22 představuje základní interpretační maximum zákonné úpravy)

- čl. 36 (garance práva na soudní ochranu základních práv a svobod)

Ústavní zákon 110/1998 Sb., **o bezpečnosti České republiky**:

-čl. 10 (modifikující princip vlády na čas, čímž je umožněno prodloužit volební období po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, nejdéle však o šest měsíců)

**Mezinárodní právo** je významným pramenem práva. Mezinárodní smlouvy ratifikované Parlamentem jsou podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a mají

---

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, publ. pod č. 14/1994 Sb.

<sup>12</sup> Blíže Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 66-68.

přednost před zákony. Principů volebního práva se týká zejména Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který stanoví:

*„Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení:*

- 1. podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;*
- 2. volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;*
- 3. vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.“*<sup>13</sup>

Garanci volebního práva je třeba vykládat v souvislosti s ostatními právy. Kromě zákazu diskriminace v čl. 2 (který vylučuje rozlišování podle rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení) se jedná zejména o svobodu sdružování, shromažďování, projevu apod. Pro rovnost volebního práva ve vztahu k pohlavím mají význam Úmluva o politických právech žen (čl. I, II) a Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (čl. 7). Nedávno byla Českou republikou ratifikována Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, která jim v čl. 29 zaručuje účast na veřejném a politickém životě.

Ne všechny mezinárodní smlouvy upravující zásady volebního práva však lze vztáhnout na volby obecní; na komunální volby nelze použít úpravu obsaženou v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod a jejím Dodatkovém protokolu (čl. P1-3), neboť se týká jen voleb do zákonodárných sborů. Právě na komunální volby se měla vztahovat Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni. Česká republika ji podepsala již v roce 2000, ale doposud neratifikovala; text úmluvy navíc umožňuje i výhradu ke kapitolám B a C, s čímž počítala i vláda.<sup>14</sup> Voleb a jejich principů se týká dokument Benátské komise „Kodex správných postupů ve volebních záležitostech“,<sup>15</sup> který sice není pramenem práva, ale sám Ústavní soud ho již podpůrně používá při svém rozhodování.

---

<sup>13</sup> Čl. 25 vyhlášky č. 120/1976 Sb., ministerstva zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>14</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 29. 3. 2000, č. 311, k návrhu na podpis a ratifikaci Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni.

<sup>15</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Stanovisko Benátské komise při Radě Evropy, č. 190/2002. 30. 10. 2002 [cit 2011-08-08]. Dostupné na WWW<<http://www.venice.coe.int>>.

**Evropské právo** hraje od roku 2004 v právním systému České republiky stále větší roli. Smlouva o založení Evropského společenství (ve znění Smlouvy o fungování Evropské unie, tzv. Lisabonské smlouvy) stanoví, že „každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“<sup>16</sup> Totéž právo ve svém čl. 40 garantuje Listina základních práv Evropské unie, která se v důsledku Lisabonské smlouvy stala právně závazným aktem, který má stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy EU.

**Volební zákony** představují z legislativního hlediska specifickou kategorií zákonů, neboť k jejich schválení je zapotřebí souhlasu obou komor Parlamentu. Jak uvedl při svém extenzivním výkladu pojmu „volební zákon“ Ústavní soud, „pro stabilitu demokracie není totiž důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy“.<sup>17</sup> Nejdůležitějším zákonem upravujícím provádění obecních voleb je zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (ZVO). Nelze však při ochraně práv vycházet výlučně z příslušného volebního zákona, ale z celé úpravy volebního práva, jak konstatovaly Nejvyšší správní soud i Ústavní soud.<sup>18</sup>

Zákon č. 491/2001 Sb. se vztahuje i na volby Zastupitelstva hlavního města Prahy, přestože původní vládní návrh počítal s tím, že bude voleno podle stejného volebního systému jako krajská zastupitelstva. Soudy se již zabývaly řadou návrhů, aby se volby pražského zastupitelstva konaly podle stejného mechanismu jako volby krajské. Konstantní judikatura to však odmítá, Ústavní soud se vyjádřil, že „specifické postavení města Prahy, kraje a obce je upraveno zejména zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hl. městě, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon mj. ve svém § 123 stanoví, že volby do zastupitelstva města Prahy se konají podle zákona upravujícího volby do zastupitelstev v obcích (zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a nikoliv tedy, jak se domnívá stěžovatel, podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů (výše citovaný zákon č. 130/2000 Sb.). Ačkoliv je město Praha současně základním územním samosprávným celkem (obcí) i vyšším územním samosprávným celkem (krajem), činnosti města Prahy, jako kraje jsou zajišťovány jedním zastupitelstvem a dalšími orgány města (především

---

<sup>16</sup> Čl. 22 odst. 1 Smlouvy o ES (bývalý článek 19), obdobně čl. 20 odst. 2 písm. b (bývalý článek 17).

<sup>17</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, Pl. ÚS 13/05.

<sup>18</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006; nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

*primátor, rada, magistrát*)“.<sup>19</sup> Další rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu i Městského soudu v Praze na tento nálezn odkazují a postupují v souladu s ním.<sup>20</sup> De lege ferenda je třeba upozornit na připravovaný volební zákoník, který by měl volby do zastupitelstva hlavního města Prahy sjednotit s volbou do krajských zastupitelstev. Podstatněji by se neměl změnit systém volebních zásad, volebního období, aktivního i pasivního volebního práva a soudního přezkumu.

Dále existuje množství zákonů, které se voleb a jejich ochrany mohou týkat. Organizace a provádění voleb představuje výkon státní správy, na postup se však dle § 71 ZVO nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (SŘ); výjimkou je ukládání pokut za přestupky vztahující se k volbám. Kromě přestupků uvedených v ZVO k ochraně voleb a výkonu volebního práva slouží i zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (TZ), konkrétně jeho skutková podstata v § 351 (maření přípravy a průběhu voleb a referenda). Z ústavy vyplývající požadavek soudní ochrany se na věci související s ochranou voleb vztahuje především zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (viz kap. 3). K ochraně ústavně zaručených práv je – za splnění dalších podmínek – možné podat ústavní stížnost (zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

**Nálezy Ústavního soudu** mohou představovat specifický pramen volebního práva, ovšem jen v negativním smyslu, tj. pokud ruší ustanovení právních předpisů. Jeho rozhodnutí poskytují návod k ústavně konformnímu výkladu předpisů. Rozhodnutí Ústavního soudu, která se týkají jen konkrétních právních případů, mohou mít jen toliko nepřímý (kvaziprecedenční) význam na rozhodování správních soudů v případech podobných.

## 1.2.2 Volební právo v subjektivním smyslu

Volební právo v subjektivním smyslu představuje souhrn oprávnění, která vyplývají z právních norem, jejichž vnějším vyjádřením je volební právo v objektivním smyslu. Volební právo je subjektivním právem jednotlivce podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny). Toto právo je chápáno jako subjektivní veřejné právo kolektivní povahy (nikoliv jako právo kolektivu). Spočívá v právu volit své zástupce a spolurozhodovat tak společně s dalšími oprávněnými voliči na úrovni obce (resp. volebního obvodu). Ohniskem současné

---

<sup>19</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 658/04.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010; usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 10 A 253/2010; usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/11.

ústavněprávní úpravy volebního práva je čl. 21 odst. 3 Listiny, který však stanovuje toliko podmínky „výkonu volebního práva“, neuvádí však způsob nabývání a pozbývání volebního práva samotného. Z toho plyne, že subjektivního volebního práva nelze občana žádným způsobem zbavit, volební právo je chápáno jako nezadatelné, nezczizitelné a nepromlčitelné. Obsah volebního práva v subjektivním smyslu je tvořen souborem nároků, které pro subjekty voleb plynou z volebního práva v objektivním smyslu. Obsah volebního práva je širší než jen právo volit a být volen. Právní úprava voleb pojímá volební právo jako pozitivní a aktivní nárok (projevuje se zejména nárokem na zápis do seznamu voličů, dodání hlasovacích lístků, na podání volební stížnosti apod.).

Volby a s nimi související procesy musí probíhat podle určitých principů, aby šlo hovořit o skutečných volbách a nikoliv o pouhých kvazivolbách. Těmito principy jsou všeobecnost volebního práva, rovnost volebního práva, přímost volebního práva, tajnost hlasování a konečně specifické postavení zaujímá princip svobodných a skutečných voleb. Vedle pěti základních principů voleb a volebního práva bývá navíc řazen požadavek konání voleb v pravidelných intervalech, který souvisí s chápáním demokracie coby vlády na čas, po jehož uplynutí voliči vystaví účet dosavadním reprezentantům. Žádná z odborných publikací ho však výslovně jako další samostatný princip voleb neuvádí.

### 1.2.3 Všeobecnost volebního práva

Všeobecné volební právo pro volby do obecních zastupitelstev na našem území bylo poprvé zakotveno zákonem č. 75/1919 Sb. z. a n. Při stručném exkursu do minulosti nalezneme dvě odlišná pojetí povahy volebního práva. Ve výkladu *Slovníku veřejného práva československého* stojí,<sup>21</sup> že podle teorie přirozeného práva je volební právo vrozeným právem každého individua, z čehož vyplývá požadavek všeobecného práva hlasovacího. Opačný názor hájí zásadu, že volební právo je veřejnou funkcí, kterou volič vykonává v zájmu státu; to znamená, že není s člověkem spojeno už od jeho narození, nýbrž jeho nabytí má být podmíněno splněním určitých podmínek stanovených zákonem. Zastánci obou směrů se nicméně shodovali v tom, „že volební právo nemůže příslušet dětem, lidem duševně zatíženým a ani těm, kdož pravoplatným

---

<sup>21</sup> Bobek, B.: Volební právo. In Hoetzel, J., Weyr, F. (ed.): *Slovník veřejného práva československého*. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 134 a násl.

*rozsudkem trestního soudu byli odsouzeni pro trestný čin spáchaný z pohnutek zjištěných.“ V době psaní Slovníku převažovala koncepce volebního práva jako veřejné funkce, která obnáší i volební povinnost; i tehdy se ovšem ozývaly i zpochybňující názory, které poukazovaly na to, že „mnoho občanů, kteří nemají o veřejné věci zájem a kteří proto mají nepatrný smysl pro veřejné povinnosti; mají-li odevzdati svůj hlas z donucení, nemohou volit podle svého nejlepšího přesvědčení.“*

Koncepce volební povinnosti vychází ze zásady, že kde jsou práva, jsou i povinnosti (vztahovala se jak k aktivnímu volebnímu právu, tak i k výkonu mandátů zvolených zastupitelů, kteří se jich mohli vzdát jen v zákonem stanovených případech). Zakotvení volební povinnosti vydrželo ve volebních zákonech do roku 1954, v následujících desetiletích byla ovšem nadále fakticky vyžadována; o skutečně svobodné účasti ve volbách lze hovořit až u voleb konaných po roce 1989. Stávající pojetí v České republice tak zdůrazňuje volby jako možnost svobodného projevu vůle voliče rozhodnout se nejen, koho volit, ale zda vůbec volit; volič smí rezignovat na svoji možnost ovlivnit složení zastupitelského sboru, který bude zvolen i bez jeho participace.

Všeobecné volební právo přísluší všem občanům bez ohledu na jejich pohlaví, národnost, majetnost. Obsah principu všeobecného volebního práva spočívá v zákazu bezdůvodného vyloučení jednotlivých občanů nebo jejich skupin z účasti na svobodné volbě jejich zástupců. Žádný občan České republiky (jenž má trvalý pobyt v obci) nemůže být zbaven práva volit, je to jeho nezadatelné právo, kterého se nemůže ani vzdát.

Čl. 21 odst. 3 Listiny a čl. 102 odst. Ústavy pak přímo označují volební právo za všeobecné. Podstata všeobecného volebního práva spočívá jednak v určení oprávněných osob a podmínek, za jakých mají právo volit (aktivní volební právo), jednak v určení podmínek, za nichž se jednotlivci mohou ucházet o zvolení (pasivní volební právo).<sup>22</sup>

Všeobecné volební právo pochopitelně neznamená, že by ho mohly realizovat úplně všechny fyzické osoby. S ideou všeobecnosti volebního práva jsou slučitelná určitá omezení volebními censy. **Aktivní volební právo** je upraveno tak, že ZVO v § 5 odst. 1 používá legislativní zkratku „volič“ pro dvě kategorie osob, jimiž jsou

1) **státní občané České republiky**, kteří alespoň v druhý den voleb dosáhli věku 18 let a jsou v den voleb přihlášení v daném místě k trvalému pobytu

---

<sup>22</sup> Jirásková, V.: Demokracie reprezentativní a přímá. In Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Praha: Linde Praha a. s., 2008, str. 325-326.



Volební právo lze nabýt dosažením 18 let, nikoli např. dosažením zletilosti uzavřením manželství ve smyslu § 8 občanského zákoníku. Výše hranice 18 let je považována všeobecně za dostatečně vysokou k tomu, aby se mladý volič již mohl orientovat v společenských vztazích a podílet se na výběru reprezentantů. Nositelem volebního práva do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy je občan obce, jímž je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 ZO). Jedná se o podmínku evidenční pobytu; zákon stanovuje, že občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu.<sup>23</sup> Tato podmínka přihlášení se k trvalému pobytu v obci (městské části, obvodu) výslovně nevyplývá z ústavních pramenů, nelze ji ovšem považovat za neústavní. Z ústavy lze totiž dovodit, že součástí práva na správu, kterou vykonává samosprávné společenství občanů, je rovněž volba zastupitelstva jen těmi, kdo do tohoto společenství patří. Záměrem zákonodárce bylo usnadnit účast ve volbách i těm, kteří se občany obce stali poměrně nedávno. To však může vést k účelové manipulaci s nábořem nových občanů do obce za účelem využití jejich hlasovacího práva (viz kap. 3.9).

2) **státní občané jiného státu**, splňující podmínky dosažení věku a přihlášení k trvalému pobytu v obci, kterým právo volit přiznává mezinárodní úmluva, jíž je Česká republika vázána a která byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv.

Z důvodové zprávy lze usuzovat, že smyslem této úpravy bylo ještě před vstupem České republiky do Evropské unie poskytnout volební právo příslušníkům některých členských zemí na základě dvoustranných smluv.<sup>24</sup> Po vstupu do Evropské unie bylo rozšířeno volební právo do obecních zastupitelstev na občany Evropské unie, starší 18 let a přihlášené v obci k trvalému pobytu. Tyto fyzické osoby se nenazývají občany obce, mají však stejná oprávnění jako občané obce (§ 17 ZO). Vzhledem k tomu, že podle ZVO se volí i do zastupitelstva hlavního města Prahy, představuje Praha jediný z vyšších územně samosprávných celků, v němž mohou volit a být voleni občané jiného členského státu EU splňující uvedené podmínky.

Podmínky pro **pasivní volební právo** jsou v porovnání s jinými státy považovány za značně liberální, zvláště v případě obecních voleb jsou stejné podmínky věku a trvalého pro kandidáty jako pro voliče. Listina garantuje v čl. 21 odst. 4 občanům za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. V tomto ustanovení je zakotven základní rámec pasivního volebního práva, které spočívá ve třech složkách, a

---

<sup>23</sup> Ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.

<sup>24</sup> Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 25.

to v právu na možnost vystupovat jako kandidát pro volby do zastupitelstva, v právu zůstat zvoleným kandidátem a konečně v právu jako zvolený kandidát také mandát vykonávat.<sup>25</sup> K první složce lze doplnit, že jelikož činnost kandidáta v období po dni registrace kandidátní listiny do dne předcházejícího volbám je jiným úkonem v obecném zájmu, má kandidát vůči tomu, k němuž je v pracovním nebo obdobném poměru, nárok na poskytnutí pracovního volna bez náhrady mzdy (§ 63 ZVO). Ze zbývajících dvou složek zase plyne i právo zvoleného mandátu se kdykoli vzdát.

**Překážky výkonu volebního práva** je třeba od podmínek nabytí volebního práva striktně odlišovat. Překážky se týkají voličů, kteří navzdory splnění podmínek věku a trvalého pobytu v obci nemohou své volební právo realizovat. V těchto taxativně uvedených případech volební právo nadále trvá, jeho výkon je však suspendován. Znemožnění volebního práva využít však představuje velmi závažný zásah do jednoho z nejzákladnějších lidských práv v demokratické společnosti, je tudíž zapotřebí stanovená omezení vždy striktně posuzovat. Přitom pomáhá test proporcionality, který zahrnuje ověření legitimacy účelu zásahu, ověření potřebnosti zásahu a poměřování kolidujících ústavních hodnot.<sup>26</sup> Existují čtyři překážky omezující aktivní volební právo do obecních zastupitelstev, z nichž první dvě jsou označeny i jako překážky výkonu pasivního volebního práva. Jsou jimi dle § 4 odst. 2 ZVO:

*a) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody*

Překážka výkonu trestu odnětí svobody je pochopitelná především kvůli technickým problémům. V obecních volbách je dovoleno volit v okrsku, kde má volič místo trvalého pobytu. Transport vězňů do příslušných volebních okrsků by byl komplikovaný, stejně tak vysílání příslušných volebních komisařů z okrsků do věznic. Také lze poukázat na jisté oslabení psychické vazby vězně k obci, v níž již delší čas nemohl pobývat, což mohlo vést k oslabení skutečného vztahu k obci. Podobná situace jako u vězňů však nastává i u osob, které se v den voleb nachází ve vazbě; jelikož zákon hovoří pouze o překážce v případech trestu odnětí svobody, je nutné osobám ve vazbě umožnit výkon aktivního volebního práva i navzdory technickým komplikacím, které to může přinášet. Za zmínku stojí, že výkon vazby nebo zadržení byl překážkou výkonu volebního práva až do přijetí zákona č. 491/2001 Sb. Současný vývoj však směřuje ve prospěch odstranění překážky volebního práva i u vězňů; *de lege ferenda* se např. M.

---

<sup>25</sup> Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 76.

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

Antoš přiklání k zavedení možnosti distančního hlasování odsouzených, ale spíše jen pro vězně, kteří vykonávají trest odnětí svobody v nižší výměře, např. maximálně čtyři roky, a tudíž by měli mít ještě zachován určitý silnější vztah ke své obci.<sup>27</sup>

Překážka pro výkon pasivního volebního práva spočívá především v tom, že zvolená osoba, která je ve výkonu trestu odnětí svobody, by se nemohla účastnit práce zastupitelstva, které by pak mohlo mít i potíže s usnášeníschopností. Zákonná úprava proto také stanoví, že v případě pravomocného rozsudku, kterým byl člen zastupitelstva obce nebo kraje odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, vysloví zastupitelstvo zánik mandátu člena zastupitelstva (§ 55 odst. 3 písm. a ZVO). Lze dodat, že i z ideového hlediska je nežádoucí, aby kandidátem a zastupitelem byla osoba, která se dopustila spáchání trestného činu, za který byla pravomocně odsouzena. V případě kandidátů (zastupitelů), kteří jsou stíháni ve vazbě, však žádná překážka neexistuje, už s ohledem na presumpci nevin.

#### ***b) zbavení způsobilosti k právním úkonům***

Zbavení a omezení způsobilosti k právním úkonům (svéprávnosti) představuje problematiku na pomezí občanského a ústavního práva. Samotné zbavení svéprávnosti jako institut občanské práva<sup>28</sup> nastává v případě, že fyzická osoba „*pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není vůbec schopna činit právní úkony.*“ U osob zbavených způsobilosti se předpokládá, že v důsledku duševní poruchy nejsou schopny činit racionálně právní úkony a posoudit jejich následky. Pravomocné rozhodnutí soudu však má dopad na subjektivní veřejná práva jedince; dle striktního textu § 4 odst. 2 písm. b) ZVO automaticky znamená překážku výkonu jak aktivního, tak pasivního volebního práva.

Ústavní soud se překážkou zbavení způsobilosti k právním úkonům zabýval v případě voleb do parlamentu, jejichž úprava této překážky je ovšem identická. Ústavní soud při posuzování oprávněnosti účelu zákroku, že „*posuzované omezení sleduje legitimní cíl, jímž je (obdobně jako u ústavně zakotvené podmínky věku) zajistit, aby se elektorát skládal z osob, které jsou schopny racionálně se rozhodovat a porozumět významu, účelu a účinkům voleb. Jde nepochybně o účel legitimní; společnost má neopominutelný zájem na tom, aby o nejpodstatnějších otázkách jejího směřování rozhodovaly osoby, které jsou toho objektivně schopny.*“ Rezolutně však odmítl praxi,

---

<sup>27</sup> Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 29-30.

<sup>28</sup> § 10 a § 855 OZ, §186-191 OSŘ.

kdy bylo množství<sup>29</sup> fyzických osob jednoduše zbavováno celkové způsobilosti k právním úkonům, aniž byla zkoumána jejich skutečná schopnost volbám porozumět a svobodně se v nich rozhodovat. Soudy se přitom zabývaly způsobilostí fyzické osoby k soukromoprávním úkonům, aniž zohlednily dopad na veřejná práva těchto jednotlivců. Ústavní soud vznesl požadavek, že „při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům jsou obecné soudy povinny zvlášť posuzovat to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit.“<sup>30</sup> Tato povinnost vyplývá z ustanovení čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny i z čl. 89 odst. 2 Ústavy; nerespektování této povinnosti by bylo protiústavní.

Průlomové rozhodnutí Ústavního soudu povede k nepochybně žádoucímu trendu, jímž je snížení počtu osob zbavených způsobilosti k právním úkonům ve prospěch nárůstu počtu těch, jejichž způsobilost byla toliko omezena. U nich není v zásadě překážka výkonu volebního práva; za připomenutí stojí, že volební zákonodárství před účinností zák. č. 491/2001 Sb. i pouhé omezení způsobilosti k právním úkonům za takovou překážku považovalo. Zde však může teoreticky nastat problém; jak upozorňují Molek a Šimíček, „pokud soud výslovně určí rozsah omezení i ve vztahu k volebnímu právu, resp. tento rozsah omezení jednoznačně v sobě bude zahrnovat i výkon volebního práva, bude tím *de facto* i *de iure* vytvořena další překážka výkonu volebního práva. Lze tak uzavřít, že omezení způsobilosti k právním úkonům již nepředstavuje obecnou překážku výkonu volebního práva, nicméně v konkrétním případě touto překážkou být může, pakliže to soud výslovně v rozsahu omezení způsobilosti dotčené osoby určí“.<sup>31</sup> Takové extenzivní pojetí je však velmi problematické – když totiž zákon hovoří toliko o překážce výkonu volebního práva při zbavení způsobilosti, nelze podle mě překážku extenzivně rozšiřovat na okruh osob, jejichž způsobilost byla pouze omezena. Domnívám se, že k vyslovení překážky výkonu volebního práva soudem při pouhém omezení svéprávnosti bude docházet jen zcela výjimečně. Je otázkou, zda by bylo vhodné předestřený problém předem regulovat vhodnou úpravou volebních zákonů tak, aby vedle překážky výkonu volebního práva z důvodu zbavení způsobilosti k právním úkonům existovala možnost překážky i vyslovením soudu v případě pouhého omezení. Jsem přesvědčen, že taková úprava by

---

<sup>29</sup> V nález stojí, že ke dni 30. 7. 2007 bylo evidováno 23 283 osob se zbavením způsobilosti k právním úkonům, ale jen 3 893 osob s pouhým omezením způsobilosti k právním úkonům.

<sup>30</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08.

<sup>31</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 125.

byla nevhodná a disproportční ohledně aktivního volebního práva vzhledem k demokratickému požadavku na volební participaci maximálního počtu občanů. Naopak ohledně pasivního by měla své opodstatnění, jelikož by působilo problémy, pokud by zastupitelem byla osoba s omezenou způsobilostí.

**c)zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu**

Důvodem tohoto omezení výkonu aktivního volebního práva je ochrana ostatních voličů před nakažlivou nemocí. Volební zákon odkazuje na zákon o péči o zdraví lidu,<sup>32</sup> který se týká možného vzniku povinnosti občana podrobit se v určitých případech zdravotnickým prohlídkám a diagnostickým zkouškám, léčení nemocí společensky zvláště závažných, asanačním, dezinfekčním a jiným opatřením na ochranu před nákazou. Takové vymezení je však dosti široké a nepostihuje smysl uvedené překážky pro výkon aktivního volebního práva, jímž je ochrana ostatních občanů před nakažlivou nemocí. Prakticky se bude jednat zejména o izolaci a některá karanténní opatření.<sup>33</sup>

**d)výkon vojenské základní nebo náhradní vojenské služby, vyžaduje-li to plnění**

povinností z této služby vyplývajících, nebo **služba vojáka z povolání v zahraničí**

Ustanovení o omezení výkonu z důvodu základní vojenské služby zůstává mrtvou literou zákona, jelikož uvedené způsoby vojenské služby po 1. lednu 2005 zanikly.<sup>34</sup> Překážku v podobě služby vojáka z povolání v zahraničí je zapotřebí vykládat zužujícím způsobem, tedy tak, že vojáci své aktivní volební právo nebudou moci vykonat pouze v těch případech, kdy to z důvodu plnění jejich povinností v zahraničí objektivně není možné, jelikož se voleb mohou účastnit pouze v okrsku trvalého pobytu.<sup>35</sup> Tato výslovná úprava v zákoně se pak ovšem jeví jako nadbytečná. V případě vojáků z povolání ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu neexistuje explicitně vyjádřená překážka, nepřímá omezení však vyplývají z požadavku na nepolitičnost Armády ČR.

---

<sup>32</sup> Již zrušený § 5 odst. 2 písm. b) a dosud platný § 9 odst. 4 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

<sup>33</sup> Definice izolace a karanténních opatření jsou uvedeny v § 2 odst. 5 a § 2 odst. 6 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

<sup>34</sup> Současný branný zákon vojenskou činnou službu definuje odlišně tak, že se mimo stav ohrožení státu nebo mimo válečný stav jedná o službu vojáka povolání ve služebním poměru a o vojenské cvičení nebo výjimečné vojenské cvičení (§ 1 odst. 2 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování).

<sup>35</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 128-129. Srov. Antoň, M.: *Principy voleb v České republice*, Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 29.

## 1. 2. 4 Rovnost volebního práva

S principem všeobecnosti voleb je spjat princip rovnosti volebního práva. V ideální podobě by každý hlas měl mít při volbě určitého orgánu stejnou váhu, což je v praxi nerealizovatelné (jednak lze stěží vymezit naprosto stejně velké volební obvody, jednak se vždy bude lišit váha hlasu, který byl započítán do zisku úspěšného kandidáta, a váha propadlého hlasu pro neúspěšného). Podle V. Pavlíčka „úplná rovnost váhy hlasu nemůže být nikdy dosažena, míra této nerovnosti nesmí být nepřiměřená danému volebnímu systému“.<sup>36</sup> Požadavek rovnosti volebního práva se projevuje ve volební geometrii a aritmetice, uzavírací klausuli, podmínek kandidování, vedení volební kampaně, financování voleb atd. Podle M. Antoše jsou rozlišovány tři základní oblasti rovnosti:<sup>37</sup>

### **a) rovnost počtu hlasů**

Všeobecně přijímané pojetí spočívá v tom, že každý volič má stejný počet hlasů (*one man – one vote*). Všichni voliči disponují stejným počtem hlasů, případně je mohou použít tolikrát, kolikrát všichni ostatní, nikdo z nich nemá zvýhodněné postavení.

### **b) rovnost váhy hlasu**

Rovnost váhy hlasu (*one vote - one value*) není již tak jednoznačně všeobecně akceptovaným přístupem. Vychází z toho, že na zvolení jednoho člena zastupitelstva v dané obci je třeba relativně stejného počtu hlasů. Tato idea je spojena s poměrným volebním systémem, kde neplatí „vítěz bere vše“. V poměrném volebním systému je rovnost ideálem, jemuž by bylo žádoucí se co nejvíce přiblížit. Rovnost váhy hlasu je obsažena v požadavku na rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody. Přidělování mandátů lze provádět podle čtyř možných kritérií: podle počtu obyvatel, počtu občanů, počtu registrovaných voličů anebo podle počtu odevzdaných hlasů.

### **c) rovnost příležitostí**

Podle této zásady by měli mít rovné příležitosti všechny volební strany a kandidáti, zejména v přístupu do médií a financování volebních kampaní z veřejných prostředků. Nezbytnou podmínkou pro garantování rovnosti příležitostí je neutralita veřejné moci.

---

<sup>36</sup> Výrok se vztahuje k poměrnosti volebního systému do Poslanecké sněmovny, pro komunální ovšem platí to stejné. Pavlíček, V.: Článek 18 Ústavy ČR. In: týž, Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. I. díl. Praha: Linde Praha a.s, 1998, str. 125.

<sup>37</sup> Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 35.

### **1. 2. 5 Přímost volebního práva**

Obsahem přímosti volebního práva je možnost voliče přímo, bez dalšího zprostředkovatele (volitele) rozhodovat o zvolení kandidáta. Přímost volebního práva není zakotvena společně s dalšími principy v čl. 23 Listiny. Důvodem byl vliv mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv, v nichž se požadavek přímosti nevyskytuje. Přímost volebního práva do zastupitelstev obcí je však zakotvena v čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR. Princip přímé volby je respektován připuštěním nezávislých kandidátů a zejména existencí volných kandidátních listin s možností panašování, která je však poněkud deformována. Volič, který označí kandidáta z kandidátní listiny, musí totiž počítat s tím, že jeho hlas bude přičten straně kandidáta jako celku, až v následném přepočítávání hlasů může být preference zohledněna. Postup, kdy volič výběrem kandidáta či kandidátů z listiny dává hlas celé straně, resp. osobám na volitelných místech, však není v rozporu s principem přímosti voleb. Nutno ocenit, že použitý volební systém pomocí dělitele umožňuje transparentně rozdělit hlasy v 1. skrutiniu, a tudíž se nekoná další, v němž by volební strany mohly samy rozhodovat o kandidátech. Zásadu přímosti volby respektuje i postup při nastupování náhradníků z kandidátní listiny, jejichž pořadí nemůže volební strana dodatečně měnit.

### **1.2.6 Tajnost hlasování**

Obsahem principu je požadavek zabezpečit takové podmínky výkonu volebního práva, které by znemožnily zjistit, jak konkrétní volič hlasoval. Souvisí to i se znemožněním, aby kýmkoliv jiným mimo okrskové komise (která je vázána mlčenlivostí) mohlo být dodatečně zjištěno, zda se vůbec oprávněný volič voleb zúčastnil. Tajné hlasování je jednou ze záruk, aby oprávněný volič mohl svobodně a bez strachu projevit svou skutečnou vůli. Za tím účelem dodržení tajnosti je veřejná moc povinna učinit patřičná opatření (úřední obálky, hlasovací lístky, plenty, stanovení minimálního počtu voličů pro okrsek apod.). Vyžaduje se ovšem i součinnost samotných voličů, kteří jsou přímo povinni hlasovat tajně.<sup>38</sup> Je povinností voliče odebrat se do prostoru za plentou a v něm upravit hlasovací lístek, přičemž ho nesmí nikdo ovlivňovat. Volič tak musí učinit osobně, zastoupení pochopitelně není možné.

---

<sup>38</sup> Volební úprava z let 1954–1971 stanovovala pouhou možnost, aby se volič odebral za plentu. V praxi tak mnohdy docházelo před zraky volební komise k manifestačnímu provedení výběru kandidáta Národní fronty.

### 1.2.7 Princip svobodných voleb

Princip svobodných (skutečných) voleb vůči ostatním principům zaujímá specifické postavení, jelikož v sobě současně zahrnuje lidskoprávní rozměr voleb i organizační garance volebního procesu. Nevztahuje se jen k volebnímu právu v subjektivním smyslu, ale k celému politickému systému včetně jeho panující společenské atmosféry. Tento princip je všem ostatním principům voleb nadřazen (nachází se v jejich ohnisku). Důležité je, aby byla při celém volebním procesu naplněna svoboda volby v materiálním slova smyslu. Mohly by být splněny ostatní formální náležitosti voleb, a přesto by se mohlo jednat toliko o kvazivolby.

Princip svobodných voleb není na rozdíl od ostatních uvedených principů výslovně obsažen v Ústavě, ale vyplývá z čl. 21 odst. 1 Listiny. S principem svobodných voleb souvisí čl. 22 Listiny, který stanoví interpretační maximum, že „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“. Svobodných voleb by nebylo bez garance dalších práv obsažených v Listině, zejména svobody projevu a práva na informace (čl. 17), práva shromažďovacího (čl. 19) a sdružovacího (čl. 20). K naplnění principu svobodných voleb je nutná neutralita státu, jehož orgány garantují dodržování volebních regulí. Jejich porušení může být následně sankcionováno. Podle J. Filipa je „*obsahem principu svobodných voleb ve vztahu k výkonu volebního práva je možnost voliče svobodně se rozhodnout mezi taktéž svobodně učiněnými nabídkami kandidátek*“;<sup>39</sup> případně jim vyjádřit podporu např. podpisem petice nezávislé kandidátky či jiným způsobem. Právě výběr z více nabízených alternativ je podmínkou skutečných voleb; bez nich by se jednalo jen o plebiscit. Podle P. Molka a V. Šimíčka „*o svobodné volby se tak jedná především tehdy, když je právně garantován a prakticky realizován princip politické plurality, když na občany není vytvářen žádný vrchnostenský nátlak nutící je k hlasování pro některý subjekt ani je neodrazující od hlasování pro subjekty ostatní, když mají možnost přístupu k relevantním informacím a jsou tak dány základní předpoklady pro jejich kvalifikované rozhodování*“.<sup>40</sup> Princip svobodných voleb nelze redukovat na pouhou svobodu hlasování, neboť se vztahuje se na řadu dalších společenských vztahů hlasování předcházejících, zejména vedení volební kampaně.

<sup>39</sup> Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*, I. díl. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, str. 436.

<sup>40</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 28.



## 2. Stadia volebního procesu

Volební proces se skládá z několika etap; můžeme použít definici V. Jiráskové: „*Jednotlivá stadia volebního procesu jsou souhrnem na sebe navazujících institutů, které jsou regulovány právními předpisy, zejména zákony o volbách, případně dalšími, od nich odvozenými podzákonnými akty.*“<sup>41</sup> Zřejmě nejpraktičtější je členění volebního procesu podle J. Filipa, který ho dělí na tři etapy:<sup>42</sup>

- **stadium organizačně-přípravné**, které zahrnuje časový úsek, který počíná vyhlášením voleb a končí samotnou přípravou hlasování;
- **stadium hlasování**, které zahrnuje časový úsek od otevření až po uzavření volebních místností;
- **stadium zjišťování volebních výsledků a jejich vyhlášení**, v jehož rámci se zjišťuje výsledek projevené vůle voličů.

### 2.1 Organizačně-přípravné stadium

Časový úsek organizace a přípravy voleb se skládá z řady složek, jimiž jsou vyhlášení voleb, stanovení volebního území, sestavení voličských seznamů, volební orgány, navrhování kandidátů a kandidátních listin, volební kampaň a pravidla volební agitace a příprava hlasování a konečně zahájení hlasování.

#### 2.1.1 Vyhlášení voleb

K vyhlášení voleb dojde rozhodnutím prezidenta republiky nejpozději 90 dnů před konáním voleb; za den vyhlášení voleb se považuje den, kdy byla rozeslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí o vyhlášení voleb uveřejněno (§ 3 ZVO). Lhůta 90 dnů lze považovat za adekvátní, pokud volební strany znají „pravidla hry“ (počet mandátů, příp. volebních obvodů) dostatečně dlouho před vyhlášením voleb.

Od „všeobecných“ voleb volební zákon odlišuje ostatní druhy obecních voleb, které nevyhlašuje prezident, ale ministr vnitra:

-**volby dodatečné** se konají, nedojde-li ke zvolení zastupitelstva obce v řádném termínu voleb, protože se v obci volby nekonaly proto, že souhrnný počet kandidátů uvedených na všech registrovaných kandidátních listinách nedosáhl nadpoloviční většiny počtu

---

<sup>41</sup> Jirásková, V.: Demokracie reprezentativní a přímá. In Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Praha: Linde Praha a. s., 2008, str. 331.

<sup>42</sup> Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 82.

členů zastupitelstva obce, který má být volen, popřípadě je menší než pět (§ 54 odst. 3 ZVO).

- **volby opakované**, popř. **opakované hlasování** mohou nastat, neodevzdá-li okrsková volební komise zápis o průběhu a výsledku hlasování Českému statistickému úřadu na pracovišti u pověřeného obecního úřadu nebo krajský soud shledá oprávněným návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb (§ 54 odst. 2, 4; § 60 ZVO).

-**volby nové**, které se konají ve třech případech, a sice když počet členů zastupitelstva obce se sníží o více než polovinu oproti počtu určenému podle zákona nebo pod hranici pět a nejsou-li náhradníci podle § 56; dojde ke vzniku nové obce, nové městské části nebo nového městského obvodu anebo dojde-li k rozpuštění zastupitelstva obce podle § 19 odst. 3 ZO. Aby se především předešlo volbám zastupitelstva jen na krátké období, zákon stanoví, že volby nelze konat v posledních 6 měsících funkčního období zastupitelstev obcí (§ 58 ZVO).

Zastupitelé jsou ve všech „mimořádných“ volbách voleni jen na zbytek funkčního období (§ 66 ZVO), čímž má být sjednocen termín konání řádných voleb v celé republice.

### 2.1.2 Volební území

**Volební okrsky** jsou teritoriální jednotky, které slouží k usnadnění administrace voličstva. Vytvářejí se tak, aby zahrnovaly přibližně 1000 voličů; pro vzdálené části obce lze vytvořit samostatné volební okrsky i pro menší počet voličů (§ 26 odst. 3). Dostatečně velké okrsky by měly přispět k zachování tajnosti hlasování. Zákon umožňuje změny volebních okrsků z důvodu změn počtu voličů nebo hranic obvodů či částí, nikoliv však v době od vyhlášení voleb do vyhlášení celkových výsledků (§ 26 odst. 1, 4).

**Volební obvod**, na jehož úrovni dochází k distribuci mandátů pomocí volebních technik, představuje jednu z nejdůležitějších proměnných volebního systému v užším slova smyslu. Podle § 67 ZO je zastupitelstvo obce složeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet na každé volební období stanoví zřízení zastupitelstva obce nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb. Rozmezí je stanoveno v § 68. § 27 ZVO umožňuje rozdělit území obce na za stanovených podmínek na více volebních obvodů (bližší kap. 3.7). V případě hlavního města Prahy je rozmezí stanoveno na 55–70 členů (§ 48 odst. 1 ZHMP).

### 2.1.3 Volební orgány

Volební orgány lze definovat jako „*orgány veřejné moci sui generis, jejichž posláním je řízení, organizace, provádění a kontrola procesu voleb a které tvoří relativně autonomní organizační soustavu*“.<sup>43</sup> S jistou nadsázkou lze uvést poněkud cynický výrok, připisovaný J. V. Stalinovi, že není důležité, jak lidé ve volbách hlasovali, zato je mimořádně důležité, kdo hlasy počítá. Význam volebních orgánů je opravdu značný; v demokratickém právním státě by ovšem právě ony měly být maximálně neutrálními orgány. Jejich jakýkoliv nátlak na vůli voličů a zkreslující manipulace s jejich projevy jsou proto zcela nepřipustné.

Lze rozlišit přístupy politický (volební orgány jsou tvořeny zástupci soutěžících politických sil, jejichž zájmy by se měly vzájemně vyvažovat), odborný (složení orgánů zajišťuje hlavně moc výkonná) a judiciální (příprava voleb je svěřena moci soudní). Současný model volebních orgánů se liší od modelů z jiných zemí i od modelu, který v ČSFR a ČR fungoval v 90. letech; ten spočíval na volebních komisích na různých úrovních, přičemž převažoval politický princip. Nevýhodou tohoto systému byla politizace rozhodování volebních orgánů a těžko vymahatelná odpovědnost jejich členů; díky zástupcům volebních stran však fungovala bezprostřední kontrola korektnosti celého volebního procesu.<sup>44</sup> Podle současné právní úpravy exekutivní a profesionální prvky převažují, zaměstnanci správních orgánů procházejí školením a podléhají instrukcím ze strany jejich nadřízených podle obecných pravidel veřejné správy. Výčet volebních orgánů práva a jejich práva a povinnosti pro volby v obcích upravují § 6 a následující ZVO; vzhledem k podrobné úpravě v zákoně bude o nich pojednáno co nejstručněji.

**Státní volební komise** provádí činnost v oblasti koordinace voleb a ve vykonávání dohledu nad zabezpečením voleb. Komise vyhláší celkové výsledky (tj. na úrovni republiky) voleb do zastupitelstev obcí.

**Ministerstvo vnitra** je ústředním orgánem státní správy na úseku voleb do zastupitelstev obcí, které metodicky řídí a kontroluje organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb. Ministerstvo vydává seznam registrovaných politických stran a hnutí dle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a následně ho předává krajským úřadům. Dále zajišťuje tisk a distribuci volebních

---

<sup>43</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 136-137.

<sup>44</sup> Blíže Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 88-94; Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 137-139.

materiálů a tisk hlasovacích lístků. Je příslušné k řešení stížností na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni kraje.

**Český statistický úřad** zajišťuje informačně-technologické stránky voleb a metodickou pomoc okrskovým volebním komisím. ČSÚ je zodpovědný za on-line zveřejňované průběžné výsledky z již spočítaných okrsků, což slouží k zvýšení kontroly veřejnosti ve fázi zpracovávání výsledků voleb i zvýšení informovanosti voličů a kandidátů. Zaměstnanci ČSÚ rovněž přebírají výsledné zápisy ze sčítání hlasů od členů okrskových volebních komisí.

**Krajský úřad** (v hlavním městě Magistrát hlavního města Prahy) hraje roli při zajišťování organizace obecních voleb na úrovni kraje. Je oprávněn kontrolovat práci okrskových volebních komisí, průběh hlasování. Přísluší mu řešit stížnosti na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni obce, s výjimkou městských částí a městských obvodů, a ukládat pokuty za porušení zákona.

**Pověřený obecní úřad** zajišťuje volby v obcích, kde nejsou zřízeny 2 odbory. Projednává a registruje kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev obcí náležejících do jeho územního obvodu, losuje pořadí volebních stran na hlasovacím lístku, zajišťuje tisk hlasovacích lístků a vyhlašuje výsledky voleb do zastupitelstev obcí náležejících do jeho územního obvodu. Pověřený obecní úřad řeší stížnosti na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni městských částí a městských obvodů, zajišťuje archivaci volební dokumentace, kontroluje průběh hlasování ve volebních místnostech a sčítání hlasů okrskovou volební komisí. Přestože to ZVO výslovně neuvádí, právě příslušný pověřený obecní úřad je kompetentní vydat osvědčení o zvolení členem zastupitelstva obce.

**Obecní úřad v obcích, v nichž rada obce zřídila alespoň dva odbory,** představuje další kategorii volebních orgánů. Zahnuje i obce, v nichž je pověřený obecní úřad, v hlavním městě Praze úřad městské části, v němž rada městské části zřídila alespoň 2 odbory, ve městech Brně, Ostravě a Plzni úřad městské části nebo městského obvodu. Plní úkoly pověřeného obecního úřadu pro volby zastupitelstva ve své obci.

**Obecní úřad** především zajišťuje pro okrskové volební komise místnosti, vybavení a pracovní sílu. Vede voličské seznamy, řeší stížnosti na organizačně technické zabezpečení voleb na úrovni volebních okrsků.

**Starosta obce** zajišťuje informovanost voličů o termínu a místě konání voleb, distribuci hlasovacích lístků. Zabezpečuje některé záležitosti organizace a fungování

okrskové volební komise; s přihlédnutím k celkovému počtu voličů ve volebním okrsku stanovuje minimální počet členů okrskové volební komise, což znamená stanovit konkrétní počet členů pevně daným číslem, nikoliv jen v rozmezí.<sup>45</sup> V průběhu voleb má řadu pozitivním právem uložených povinností, navíc však podle Ústavního soudu by měl starosta–s přihlédnutím k laickému složení okrskových volebních komisí – dbát a dohlížet na to, aby s veškerými písemnostmi bylo nakládáno v souladu se zákonem.<sup>46</sup>

**Okrsková volební komise** ve svém volebním okrsku zajišťuje samotné hlasování, dozírá na ně a provádí sčítání hlasů; o průběhu a výsledku hlasování vyhotovuje zápis, který spolu s další volební dokumentací odevzdá do úschovy obecnímu úřadu. Jedná se o *ad hoc* vytvořený orgán, nikoliv však orgán státní správy; má odlišný charakter od ostatních volebních orgánů, hierarchicky uspořádaných a profesionálnějších. Převažující politický (laický) prvek v okrskových volebních komisích souvisí s právem volebních stran delegovat po jednom členovi a jednom náhradníkovi v každém volebním okrsku ve lhůtě nejpozději do 30 dnů přede dnem voleb; teprve při jejich nedostatku mohou nastoupit nedelegovaní zájemci. Členem okrskové volební komise může být každý volič, ale pochopitelně nemusí splňovat podmínku pobytu v dané obci, kde se volby konají. Členství vzniká ke dni složení slibu; člen musí dosáhnout věku 18 let a nesmí u něho nastat překážka ve výkonu volebního práva. Je zakázáno, aby byl kandidátem pro volby do zastupitelstva obce, pro které je okrsková volební komise vytvořena. Člen komise má nárok na zvláštní odměnu a na pracovní volno s náhradou mzdy; podle novely účinné od 1. 12. 2011 není plátcem zdravotního pojištění.<sup>47</sup>

Okrsková volební komise na svém prvním zasedání (minimálně 21 dnů před volbami) určí losem ze svých členů předsedu a místopředsedu. Volební komise je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů, k přijetí usnesení je zapotřebí souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů. Členové disponují rovnou vahou svého hlasu; zapisovatel však má pouze hlas poradní. Krom dalších nároků má člen okrskové volební komise nárok na odměnu; ta je vyplácena ze státního rozpočtu a je stanovena fixně.<sup>48</sup> Činnost volební komise končí 15. dnem po celkovém vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí, pokud není v § 52 odst. 2 ZVO stanoveno jinak.

---

<sup>45</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 232/2006.

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

<sup>47</sup> § 5 písm. a) zák. č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zák. č. 298/2011 Sb.

<sup>48</sup> Vyhláška Ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

## 2.1.4 Sestavení voličských seznamů

J. Filip definuje seznam voličů tak, že je „základním volebním dokumentem a zápis v něm odvozeným právním titulem opravňujícím k provedení hlasování a dalším právním úkonům ve volebním právu“.<sup>49</sup> Voličské seznamy představují jeden z možných prostředků zabránění volebním podvodům, jelikož by měly znemožnit stejným osobám volit vícekrát. Také usnadňují vytváření volebních okrsků a administraci voličů okrskovou volební komisí. Do roku 1954 existovala právní úprava stálých voličských seznamů, v následujících letech byly sestavovány seznamy voličů pro každé volby z úřední povinnosti zvlášť. Zásada stálosti voličských seznamů se u nás prosadila opět po roce 1990, kdy společně se zásadami sestavení z úřední povinnosti, zápisu na žádost a průběžného doplňování tvoří základní východiska současné úpravy. Z mezinárodního *soft law* stojí za zmínku šest požadavků kodexu Benátské komise:<sup>50</sup>

- Existence stálého seznamu voličů
- Pravidelnost aktualizací (minimálně jednou za rok)
- Veřejnost seznamů
- Správní procedura umožňující nezapsaným voličům upozornit na nezapsání
- Správní procedura, již lze napadnout zapsání osoby, která do voličského seznamu nepatří
- Existence doplňkového seznamu pro voliče, kteří podmínky nabytí volebního práva splní až po uzavření stálého seznamu voličů

ZVO zavádí zkratku „seznam“ pro stálý seznam voličů a dodatky ke stálému seznamu voličů (§ 28 ZVO ). **Stálý seznam voličů** podle § 14 písm. b) ve vazbě na § 28 odst. 1 ZVO, vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v obci přihlášení k trvalému pobytu. Naplněním zásady vedení seznamu z úřední povinnosti je skutečnost, že volič je ve stálém seznamu zapsán při dovršení 18 let, aniž by o to musel žádat. Stejně tak dojde z úřední povinnosti k vyškrtnutí ze stálého seznamu v případě ztráty práva volit. V § 28 odst. 3 je upraveno, že u voliče, u kterého nastala překážka ve výkonu volebního práva (§ 4 odst. 2 ZVO), se tato skutečnost poznamená v seznamu. Dva dny přede dnem voleb obecní úřad seznam v 16.00 hodin uzavře. Okrskovým volebním komisím pak předá

---

<sup>49</sup> Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 86; rovněž Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*, I. díl. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, str. 417.

<sup>50</sup> European Comimiso for Democracy through Law (Venice Commission): *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Stanovisko Benátské komise při Radě Evropy ze dne 30. 10. 2002, č. 190/2002. Dostupné na WWW: <<http://www.venice.coe.int>>.

výpisy ze seznamu, které obsahují soupis voličů oprávněných volit v jejich volebním okrsku.

Tím však nejsou vyloučeny z výkonu volebního práva osoby, které nabudou volebního práva až po uzavření seznamu. Podle § 28 odst. 2 občan, který po sestavení stálého seznamu voličů nabude nebo pozbude práva volit, bude do tohoto seznamu zapsán nebo z něho vyškrtnut. § 33 odst. 4 ZVO říká: „*Voliče, který není zapsán ve výpisu ze seznamu a který prokáže své právo hlasovat ve volebním okrsku, okrsková volební komise dopíše do výpisu ze seznamu dodatečně a umožní mu hlasování.*“ Smyslem této úpravy je umožnit oprávněnému voliči, i když není zanesen do výpisu ze seznamu voličů, volební akt. Z vyhlášky Ministerstva vnitra plyne, že pokud se obecní úřad dozví po uzavření seznamu a dodatku seznamu skutečnosti odůvodňující změny zápisu, zpracuje o nich zvláštní informaci pro okrskovou volební komisi.<sup>51</sup>

Zákon č. 491/2001 Sb. nezná institut zvláštních seznamů voličů, které se týkají pouze voleb do Poslanecké sněmovny; mimo jiné je díky této úpravě umožněno nechat se zaregistrovat na zastupitelském úřadu do zvláštního seznamu, načež se učiní poznámka u stálého seznamu voličů vedeného u obecního úřadu. Teoreticky by nemělo docházet v případě obecních voleb ke kolizi se speciální úpravou účinnou pouze pro volby zákonodárců. Přesto nastává kvůli instrukci Ministerstva vnitra, která bez opory v zákoně tvrdí: „*Hlasování voličů zapsaných ve zvláštních seznamech voličů vedených zastupitelským nebo konzulárním úřadem České republiky není při volbách do zastupitelstev obcí možné, neboť v důsledku svého zápisu do zvláštního seznamu voličů vedeném zastupitelským úřadem byl volič vyškrtnut ze stálého seznamu voličů vedeného obecním úřadem. K tomu, aby byl volič opětovně zapsán ve stálém seznamu voličů vedeném obecním úřadem, musí požádat o vyškrtnutí ze zvláštního seznamu voličů příslušný zastupitelský úřad a o tomto vyškrtnutí předložit obecnímu úřadu potvrzení, popř. toto potvrzení předložit v den voleb okrskové volební komisi.*“ Pokud tedy je volič zapsán na zastupitelském úřadě (přestože pro obecní volby by to mělo být irelevantní), není mu umožněno volit, což představuje rozpor s ústavně zaručeným volebním právem.<sup>52</sup> Volič by se měl domoci práva být zapsán podle § 33 odst. 4 ZVO; nelze slovíčkařit ohledně toho, že volič ve skutečnosti ve výpisu zapsaný je (ovšem s

---

<sup>51</sup> § 3 odst. 7 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>52</sup> Na celou problematiku upozorňuje M. Antoš, s jehož argumentací se ztotožňuji. Antoš, M.: Zaručený návod, jak dosáhnout neplatnosti hlasování v Praze. 18. 10. 2010 [cit. 2011-10-10] Dostupné na WWW: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=11054>>.

poznámkou o vyškrtnutí). Ustanovení předpisu Ministerstva vnitra je evidentně v rozporu s ústavně zaručeným volebním právem i textem volebního zákona. Také lze konstatovat, že zapsání do zvláštního seznamu pro sněmovní volby by ztrácelo smysl, když by volič musel žádat pro každé jiné volby opět o zapsání do stálého voličského seznamu u obecního úřadu.

**Dodatky ke stálému seznamu voličů** jsou používány pouze pro obecní volby. Neuplatňuje se v nich zásada sestavení z úřední povinnosti; podle § 28 odst. 1 ZVO „*voliče, který není státním občanem České republiky, zapíše na jeho vlastní žádost obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vedeného jen pro volby podle tohoto zákona, jestliže tento volič prokáže státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, a dále přihlášení se k trvalému pobytu v obci*“. Zákon sice neupravuje lhůty, v nichž musí občan jiného členského státu EU o zapsání do dodatku požádat; bude to však nejpozději do 16.00 dva dny přede dnem voleb.

Každý volič může být zapsán jen v jediném stálém seznamu nebo jeho dodatku; zda je skutečně zapsán, si může volič podle § 28 odst. 2 ZVO zkontrolovat na obecním úřadu během jeho úředních hodin a případně může požadovat doplnění údajů nebo provedení oprav, které se týkají jeho osoby. Učiněné námitky musí obecní úřad do 48 hodin buď vyhovět, anebo dotčené osobě písemně sdělit důvody, pro které jeho žádosti nelze vyhovět. Vůči ostatním osobám v seznamech zapsaným (či naopak nezapsaným) volič námitky uplatňovat nemůže, což vyplývá navíc i ze zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Za zmínku stojí, že ještě podle úpravy počátkem 90. let měl každý občan právo podávat námitky vůči jakékoli chybě a nesprávnosti v seznamech voličů a jejich dodatků, tedy i těch týkajících se ostatních osob v seznamech uvedených. K dostatečné informovanosti veřejnosti sloužilo i vyložení voličských seznamů nejpozději 21 dnů přede dnem voleb.<sup>53</sup>

Současná právní úprava je v rozporu s požadavkem Benátské komise má existovat správní procedura, jíž lze napadnout zapsání osoby, která do voličského seznamu nepatří. Zákonodárce však dal přednost ochraně osobních údajů před zájmy ostatních voličů (oprávněných obyvatel obce), kterých se ovšem také týká, kdo bude v jejich obci volit. Včasné upozornění na osoby v seznamu, které vzbuzují pochybnosti, by umožnilo se záležitostem zabývat již před konáním voleb. Případná soudní ochrana by

---

<sup>53</sup> § 12 zák. ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.



tak byla možná již v řízení ve věcech voličských seznamů (§ 88 SŘS), tudíž by proběhnuvší volby z tohoto důvodu nebyly napadány až v řízení podle § 90 SŘS. Na druhou stranu však existuje mnoho argumentů proti; především lze konstatovat, že rozšíření oprávnění nahlížet a vznášet námitky ohledně údajů uvedených ve voličských seznamech by nebylo proporcionální vzhledem k právu na ochranu osobních údajů.

### **2.1.5 Podávání kandidátních listin**

Úprava kandidování je jedním z nejdůležitějších institutů voleb, jak uvádí J. Filip: *„Bez svobody nabídky by nebylo svobody voleb. Tomu musí odpovídat úprava procesu kandidování. Proto je nepřesná představa o hlavní roli svobody výběru. Kdo ovládá navrhování kandidátů, má v rukou výsledek voleb a tím možnost ovlivňovat řešení základních otázek řízení státu a společnosti. Právní úprava kandidování proto pomáhá zajistit a současně vyjádřit politické hodnoty dané společností.“*<sup>54</sup> Tamtéž uvádí, že *„ve fázi kandidování, její právní úpravě a skutečné podobě se protínají jak vůle zákonodárce, tak praktická politika.“* Jak uvádí P. Molek a V. Šimíček, *„ve fázi registrace kandidátních listin by měla být pilotní zásadou svobodná a otevřená soutěž politických sil, což znamená apriorní nevyklučování z volební soutěže žádného subjektu jen pro pochybení administrativního či nepřiliš podstatného rázu“*.<sup>55</sup>

#### **2.1.5.1 Volební strany**

Ve volbách do obecních zastupitelstev jsou oprávněny kandidovat tzv. volební strany. Touto legislativní zkratkou se rozumí pro účely obecních voleb registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů (§ 20 odst. 1 ZVO). Právo sdružovat se v politických stranách je garantované čl. 20 odst. 2 Listiny; úprava registrovaných politických stran a hnutí je v zákoně č. 424/1991 Sb., o politických stranách. Jedná se však o právo státoobčanské, což znamená, že ačkoliv může občan jiného státu kandidovat v obecních volbách, nemůže být členem politické strany, což ho oproti kandidátům s českým občanstvím znevýhodňuje. Nezávislí kandidáti musí na svoji

---

<sup>54</sup> Filip, J.: Volební právo v ČR. In: Šimíček, V. (ed.) *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 1995, str. 47.

<sup>55</sup> Molek, P., Šimíček, V.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In: Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI a.s., 2007. str.

podporu sehnat potřebný počet podpisů, který je odstupňován degresivně podle počtu obyvatel obce (podepsat petici ovšem mohou pouze oprávnění voliči). Sdružení nezávislých kandidátů však musí vždy získat počet podpisů od alespoň 7 % obyvatel obce. V případě velkých měst to vede k absurdní situaci, kdy by bylo zapotřebí mnoha tisíc podpisů, a proto kandidáti raději založí politickou stranu, která vyžaduje pouze 1000 podpisů.<sup>56</sup> Pokud se kandidáti rozhodnou zformovat politickou stranu a kandidovat pod její hlavičkou, je potřeba, aby k datu rozhodnému pro podání kandidátních listin byla již tato politická strana registrována v souladu se zákonem o politických stranách.<sup>57</sup>

Počet obyvatel	Počet podpisů ku všem obyvatelům obce	
	pro kandidáta	pro sdružení
do 500 obyvatel	5 %	7%
nad 500 do 3 000 obyvatel	4 % (min. 25)	7%
nad 3 000 do 10 000	3 % (min. 120)	7%
nad 10 000 do 50 000	2 % (min. 600)	7%
nad 50 000 do 150 000	1 %, (min. 1 000)	7%
nad 150 000 obyvatel	0,5 % (min. 1 500)	7%

Úprava podávání kandidátních listin se řídí zásadou výlučnosti kandidatury, podle níž každý kandidující subjekt může nominovat v daném volebním obvodu pouze jednu kandidátní listinu a i každý kandidát smí být pouze na jedné kandidátní listině (§ 20 odst. 2, 3; § 21 odst. 1 ZVO). V případě statutárních měst je možné současně kandidovat jak do zastupitelstva statutárního města, tak do zastupitelstva jedné jeho městské části (obvodu). Volí-li se do téhož zastupitelstva obce ve více volebních obvodech, může volební strana podat kandidátní listinu v každém z nich. Rozmístění kandidátů do volebních obvodů je záležitostí volební strany; zákon nevyžaduje, aby kandidát měl bydliště přímo v daném obvodu, nadále postačuje, má-li bydliště na území celé obce. Výběr kandidátů na kandidátku je vnitřní věcí volební strany. Stát se odmítá vměšovat do vnitřních mechanismů politických stran, v tomto případě primárních voleb. Pokud dojde k porušení vnitrostranických předpisů, nemůže nikdo z poškozených hledat ochranu u státních orgánů. Je vyloučena jak možnost hledat soudní ochranu pomocí volební stížnosti, tak podle občanského soudního řádu.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Vzhledem k tomu, že politická strana během svého trvání musí každoročně uvádět zákonem požadovaná data ve výročních zprávách, bývá v praxi namísto obstarávání agendy jednodušší stranu po volbách rozpustit a před příštím opět sehnat 1000 podpisů.

<sup>57</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 57 Ca 129/2006.

<sup>58</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 142-145.

Kandidátní listiny se podávají buď na místním obecním úřadě, pokud má zřízení alespoň dva odbory, nebo na místně příslušném pověřeném obecním úřadu. Na podání kandidátek mají volební strany 20 dnů, neboť lhůta pro podávání kandidátních listin příslušným registračním úřadům vyprší 66 dnů před konáním voleb. Její zmeškání nelze prominout a akceptovat tak opožděně podanou kandidátku. Taková přísnost je na místě vzhledem k charakteru politického boje. Dokonce i v případě, že pro volby do zastupitelstva v malé obci měla být podána pouze jediná kandidátní listina a došlo ke zmeškání lhůty pro podání, nelze ji akceptovat. Celý následný proces registračního řízení a případného soudního přezkumu musí být zahrnut do období jen něco málo přes dva měsíce, může přinášet řadu komplikací jak volebním stranám, tak registračním úřadům.

P. Molek a V. Šimíček<sup>59</sup> neshledávají dostatečné důvody pro tak krátké období a lhůty, jelikož funkční období volených orgánů je stanoveno přímo Ústavou. Navrhují proto prodloužení lhůty pro podávání kandidátních listin, neboť taková změna by lépe odrážela značnou předvídatelnost doby konání voleb a lépe by reagovala na skutečnost, že většina kandidujících subjektů využívá k podání kandidátních listin často až poslední dny před skončením lhůty 66 dnů. Pro umožnění maximální participace a rovnosti příležitostí je významné, že registrace kandidátních listin pro obecní volby je osvobozena od placení poplatků či skládání kaucí.

#### ***2.1.5.2 Náležitosti kandidátních listin***

§ 22 odst. 1 ZVO stanovuje náležitosti podané kandidátní listiny, jimiž jsou:

- **název zastupitelstva obce**, v případě vytvoření volebních obvodů jejich označení
- **název volební strany** a označení, o jaký typ volební strany se jedná, s uvedením názvu politických stran a politických hnutí, které tuto volební stranu případně tvoří.
- **jména a příjmení kandidátů**, jejich věk a povolání, obec či část obce, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že nejsou členy žádné politické strany nebo politického hnutí; současný zákon vzhledem již nevyžaduje rodné číslo, jak tomu bylo před jeho účinností.

---

<sup>59</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 273-274.

Volební stana může uvést nejvýše tolik kandidátů, kolik členů zastupitelstva má být ve volebním obvodu voleno (§ 22 odst. 2 ZVO).<sup>60</sup>

Registrační úřad je fakticky odkázán na údaje, které mu poskytne volební strana, neboť neexistuje povinnost prokazovat při podání kandidátní listiny povolání (např. živnostenským listem) či stranickou příslušnost (členskou legitimací). Uvedení ne zcela pravdivých údajů o povolání však nemívá podle soudů vliv na platnost volby.<sup>61</sup>

Za účelem voleb v obcích jsou často využívány kandidátní listiny složené z členů různých stran. *De iure* tito členové kandidují pod hlavičkou jediné strany, zatímco jejich vlastní strany se voleb neúčastní. Nemusí tudíž být splněny další zákonné podmínky pro koalice (překročení odstupňované volební klauzule), přestože se *de facto* o neformální koalici může jednat. Tuto praxi kritizuje zejména J. Filip, podle něhož se může jednat o obcházení zákona, a kandidáti na listině jiné strany by podle něj měli být označeni jen jako nezávislí.<sup>62</sup> Podobně obcházení zákona formováním skrytých koalic kritizují P. Molek a V. Šimíček,<sup>63</sup> spoléhají však především na to, že o tom, jaké jsou důvody účasti členů jiných stran na kandidátce jiné volební strany, by si měli voliči udělat vlastní názor. Důvodů pro míchání kandidátů na listinách však může být celá řada (nejen skryté koalice, ale i rozpory uvnitř stran, sestavování tzv. béčkových kandidátek coby satelitů mateřských volebních stran apod.).

- **pořadí na kandidátní listině** vyjádřené pomocí arabského čísla

- **jméno a příjmení zmocněnce** volební strany a jeho náhradníka s uvedením místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, není-li volební stranou nezávislý kandidát

Významným aktérem při procesu registrace kandidátek je volební zmocněnec (§ 22 odst. 4 ZVO), jehož prostřednictvím volební strana, činí úkony ve volebních věcech; nezávislý kandidát zmocněnce nemá. Zmocněncem nebo jeho náhradníkem může být jen fyzická osoba, která je takto označena na kandidátní listině; nemůže jím být osoba mladší 18 let, osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům nebo kandidát. Jeho hlavním úkolem bývá podání kandidátní listiny. Má právo delegovat členy a náhradníky do okrskové volební komise (§ 17 odst. 2, 3 ZVO), obdržet potvrzení o dodání kandidátní listiny od registračního úřadu (21 odst. 3), ověřit správnost údajů o volební

---

<sup>60</sup> Pokud se do zastupitelstva volí sedm členů a méně, může strana navýšit počet kandidátů o jednu třetinu. Smyslem je předejít obtížím, které by u obcí s malým počtem zastupitelů způsobil nedostatek náhradníků.

<sup>61</sup> Filip, J.: *Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu i praxi. Právní zpravodaj.* 2007, č. 4, str. 3.

<sup>62</sup> Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR.* Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 183.

<sup>63</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 251.

straně na hlasovacím lístku (§ 25 odst. 3), do 48 hodin před zahájením voleb odvolat písemně kandidaturu kandidáta (§ 24 odst. 2) a konečně obdržet souhrnné informace o výsledku voleb na úrovni obce (§ 9 odst. 3 a § 49). Úkony zmocněnce jeho volební stranu zavazují a ta ho smí odvolat pouze písemně.

- jde-li o **koalici**, o sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, název politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo, případně údaj, že kandidát je nezávislý

-**podpis zmocněnce** volební strany; u nezávislého kandidáta podpis kandidáta; podávají-li kandidátní listinu politická strana, politické hnutí nebo jejich koalice anebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, jméno a příjmení, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jejich jménem, popřípadě jménem organizační jednotky, je-li ustavena

**Prohlášení** každého z kandidátů vlastnoručně podepsané, vyjadřující souhlas s kandidaturou i to, že mu nejsou známy překážky volitelnosti, popřípadě tyto překážky pomínou ke dni voleb do zastupitelstva obce a že nedal souhlas k tomu, aby byl uveden na jiné kandidátní listině pro volby do zastupitelstva téže obce. U kandidátek nezávislých kandidátů a sdružení nezávislých kandidátů musí být také připojena petice s potřebným počtem podpisů.

### **2.1.5.3 Postup registračního úřadu**

**Přezkoumání podaných kandidátních listin** provede registrační úřad ve lhůtě 66 až 60 dnů přede dnem voleb. V tomto termínu ještě mohou volební strany kandidátní listiny doplňovat o nové kandidáty, případně měnit pořadí svých kandidátů (§ 22 odst. 2 ZVO). V případě, že registrační úřad shledá, že kandidátní listina nebo její přílohy neobsahují všechny zákonem předepsané náležitosti, vyzve nejpozději 58 dnů přede dnem voleb písemně volební stranu prostřednictvím volebního zmocněnce (resp. nezávislého kandidáta vyzve přímo), aby chybějící údaje doplnila nejpozději 53 dnů přede dnem voleb. Po možném doplnění nebo opravě náležitostí kandidátních listin musí 48 dnů před volbami být splněny náležitosti kandidátní listiny i skutečnosti, které jsou v nich uvedeny (rozhodným okamžikem pro ně není termín 66 dnů před volbami). Nejpozději 48 dnů přede dnem voleb tedy registrační úřad rozhodne o:

- **registraci kandidátní listiny**

-nebo o **registraci kandidátní listiny a škrtnutí kandidáta** na kandidátní listině, pokud k ní není přiloženo správné či úplné prohlášení podle § 22 odst. 3, je uveden na

více kandidátních listinách,<sup>64</sup> nadpočetných kandidátů, kandidáta, u něhož nejsou uvedeny správné a úplné údaje podle § 22 odst. 1 písm. d), g) a h) a konečně kandidáta, který nesplňuje podmínky volitelnosti podle § 5 odst. 1.

-nebo o **odmítnutí kandidátní listiny**, pokud jako celek má stále vady; odmítnutí celé kandidátní listiny představuje krajní prostředek, který může registrační úřad použít jen v případě, že nápravy a bezvadnosti kandidátní listiny nelze dosáhnout škrtnutím kandidátů, kteří podmínky kandidatury nesplňují.

Ať už se jedná o provedení registrace, o odmítnutí kandidátní listiny nebo o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině, registrační úřad neprodleně vyhotoví v dané věci rozhodnutí; to musí obsahovat výrok, odůvodnění (není třeba v případě rozhodnutí o provedení registrace), poučení o odvolání a další formální náležitosti. Rozhodnutí se zašle tomu, kdo je oprávněn domáhat se ochrany u soudu proti tomuto rozhodnutí. Současně se rozhodnutí vyvěsí na úřední desce registračního úřadu a vyznačí se na něm den vyvěšení. Za doručené se rozhodnutí považuje třetím dnem ode dne vyvěšení, nikoliv doručením přímo adresátovi.

I po vydání rozhodnutí může u kandidátních listin docházet k určitým změnám, které mohou být způsobeny rozhodnutím soudu, písemným vzdáním se kandidatury kandidátem nebo odvoláním kandidáta volebním zmocněncem. Pokud je vzdání se kandidatury či odvolání zmocněncem doručeno registračnímu úřadu nejpozději 48 hodin před zahájením voleb, budou tato prohlášení zveřejněna ve všech volebních místnostech na území obce (§ 24 odst. 5 ZVO); zákonodárce zde zřejmě zapomněl na možné rozdělení obce na obvody - uveřejňování prohlášení a odvolání osob z jiných volebních obvodů nemá pro volby v ostatních obvodech žádný smysl; text zákona by měl být patřičně zpřesněn.

### **2.1.6 Pravidla volební kampaně**

Vedení volební kampaně a agitace může významně podílet na celkových výsledcích voleb, zpravidla je však obtížné jejich dopad na voličské chování kvantifikovat. Nekončící otázkou může být rozsah právní úpravy, neboť „*zákonodárce se musí rozhodnout, co se z obrovského množství možných konfliktních situací alespoň pokusí uregulovat do přijatelné podoby. Jejich úplné odstranění je samozřejmě*

---

<sup>64</sup> Přednostně bude vyškrtnut na kandidátní listině, k níž není připojeno prohlášení podle § 22 odst. 3; podepsal-li kandidát prohlášení u více kandidátních listin, škrtně jej registrační úřad na všech kandidátních listinách.

*nemožné*“.<sup>65</sup> Ke kultivaci volební kampaně mohou přispět samy volební strany tím, že uzavřou dohody o vedení slušné volební kampaně. V praxi totiž dochází k řadě nevhodných praktik, jako jsou dehonestace soupeřů (často na materiálech bez označení autorství), kradení volebních hesel a symbolů, rušení předvolebních shromáždění, poškozování volebních plakátů, uplácení voličů za volbu konkrétních subjektů či naopak uplácení soupeřů za to, že z voleb odstoupí.

Starosta nejméně 10 dnů před konáním voleb může rozhodnout, zda vyhradí plochu pro vylepení volebních plakátů; v tom případě však musí být dodržena zásada rovnosti kandidujících volebních stran při jejím využití. Za případy, k nimž dochází, stačí uvést jedno z nejflagrantnějších porušení zásady rovnosti kandidujících subjektů. Rada hl. města Prahy tvořená ODS přijala usnesení, že politické strany nemusí platit zábor prostranství, na kterých se před volbami prezentují voličům. To ovšem diskriminovalo ostatní volební strany (politická hnutí, nezávislé kandidáty a jejich koalice), na které se osvobození nevztahovalo.<sup>66</sup> Další plochy (často v lukrativních místech), které zadarmo využívá město ke své propagaci, byly obsazeny plakáty propagujícími kandidáty ODS.<sup>67</sup>

Problematika pravidel vedení volební kampaně a agitace překračuje organizačně-přípravné stadium voleb, neboť zasahuje i do stadia hlasování. Současná právní úprava volební kampaně se liší od předchozí v tom, že nevymezuje časový úsek, ve kterém volební kampaň probíhá; ještě podle zákona č. 152/1994 Sb. to byl úsek počínající deset dnů před a končící 48 hodin před zahájením obecních voleb (tedy otevřením volebních místností). Dříve účinná úprava též alespoň apelovala na to, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a volebních stranách zveřejňovány nepravdivé údaje. Zákonodárce však na takový výslovný požadavek v úpravě obecních voleb rezignoval. V takovém případě však přichází v úvahu použití institutů občanského práva (žaloba na ochranu osobnosti), správního (přestupky proti občanskému soužití) či zcela výjimečně trestního (trestný čin pomluvy). Co se možného zpochybnění voleb týče, obecně uvedl Nejvyšší správní soud, že „*volební kampaň může být vedena jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu; je tedy zcela přirozené, že*

---

<sup>65</sup> Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994, str. 101.

<sup>66</sup> Eliášová, K.: Strany si přihrály kampaň zdarma, nezávislí musí platit. *Aktuálně.cz* [online]. 10. 9. 2010 [cit. 2011-06-15].

Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=676847>>.

<sup>67</sup> Eliášová, K.: ODS zneužívá své postavení. Inzeruje na magistrátních plochách. *Aktuálně.cz* [online]. 6. 10. 2010 [cit. 2011-09-25]. Dostupné z WWW: <[http://praha.idnes.cz/ods-zneuzyva-sve-postaveni-inzeruje-na-magistratnich-plochach-pvz-/Praha-zpravy.aspx?c=A101006\\_175301\\_praha-zpravy\\_ab](http://praha.idnes.cz/ods-zneuzyva-sve-postaveni-inzeruje-na-magistratnich-plochach-pvz-/Praha-zpravy.aspx?c=A101006_175301_praha-zpravy_ab)>.

*kandidující politické strany voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je též odradit o nabídky svých politických soupeřů. Zveřejňování informací o svých kandidátech a programu, stejně jako o kandidátech a programu politických oponentů, je zásadně kryto takovými základními právy a svobodami, jako jsou zejména svoboda projevu a právo na informace, zastřešenými ochrannou svobodnou soutěží politických sil v demokratické společnosti (čl. 17 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Úkolem volebního soudnictví v této souvislosti pak není vytvářet alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, nýbrž vyhodnotit, zda objektivně seznatelnou protizákonností nedošlo k tak intenzivnímu zásahu do volební soutěže, že to mohlo důvodně vést ke zpochybnění jejích výsledků.*“<sup>68</sup>

## **2.2 Stadium hlasování**

Konají-li se volby ve 2 dnech, jsou jimi pátek (14.00 -22.00 hodin) a sobota (8.00 -14.00 hodin). Dodatečné volby, opakované volby a opakované hlasování a nové volby se konají v jednom dni, přičemž hlasování začíná v 7.00 hodin a končí ve 22.00 hodin.<sup>69</sup> Okrsková volební komise učiní ve volebních místnostech přípravy, aby se v nich nacházely veškeré náležitosti. Za pořádek uvnitř i v bezprostředním okolí volební místnosti odpovídá předseda okrskové komise, který po kontrole a zabezpečení volebních schránek provede před ostatními členy volební komise a prohlásí zahájení voleb. Během hlasování jsou pověřený obecní úřad a krajský úřad oprávněny provádět kontrolu.

Úkony voličů jsou stanoveny zákonem tak, že voliči podle pořadí, jak přišli do volení místnosti, předstupují k volební komisi a k volební schránce.<sup>70</sup> V případě, že volič není zapsán ve výpisu ze stálého seznamu voličů a prokáže své právo ve volebním okrsku hlasovat, měla by mu volební komise hlasování umožnit a zapsat ho do výpisu ze seznamu dodatečně.<sup>71</sup> Zákon říká, že jestliže volič nebyl v určeném prostoru pro úpravu hlasovacích lístků, volební komise mu neumožní hlasování.<sup>72</sup> Po

---

<sup>68</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006 sp. zn. Vol 5/2006.

<sup>69</sup> Důvodová zpráva k ZVO uváděla, že původní koncepce navrhovala konání voleb v jediný den, přičemž jako nevhodnější se jeví sobota.

<sup>70</sup> Jedná se jen o organizační doporučení; z vlastní zkušenosti vím, že některým voličům vzhledem k jejich zdravotnímu stavu činí úkony ve volební místnosti určité potíže; bylo by zbytečné vyžadovat, aby později došli, ale mobilnější voliči museli čekat, až odvolí předchozí volič.

<sup>71</sup> Ne vždy je však záměru zákonodárce vyhověno, jak již bylo uvedeno v případě voliče, vedeného ve zvláštním seznamu na zastupitelském úřadě.

<sup>72</sup> Jak tomu prakticky zabránit zákon neříká. Coby člen okrskové volební komise jsem se setkal s případem, kdy volič (v němž zapisovatelka identifikovala místního potíživistu) ve volební místnosti po



prokázání totožnosti volič od komise obdrží úřední obálku. Volič si zpravidla přinese volební lístek, který již dříve obdržel poštou (jinak mu komise na jeho žádost vydá nový volební lístek). Záleží na voliči, zda má lístek již předem vyplněný; to pochopitelně může zavdat příčinu k dřívějšímu ovlivňování voličova výběru jinými osobami. Je vhodné na okraj připomenout prvorepublikovou úpravu, která vyžadovala po volebních komisařích kontrolovat, zda si volič odnáší za plentu celou sadu lístků. Znovuzavedení takového opatření (resp. v případě obecních voleb kontroly nikoliv sady lístků, ale nevyplněnosti jednoho) by sice mohlo přispět ke zvýšení tajnosti volby, ale neúměrně by proces hlasování komplikovalo.

Lze upozornit na případ, kdy údajně byly voličům při obecních volbách v Praze-Dubči volební komisí vydávány úřední obálky obsahující již vyplněné hlasovací lístky. Ústavní soud si neodpustil výtku vůči samotným voličům, jelikož „nemohl přejít mlčením, že v zásadě šlo o plnění povinností ze strany nejen volební komise, ale i všech občanů, kteří údajně vadnou obálku obdrželi a ihned nereklamovali ve volební místnosti. Nebylo by možné přijmout ani omluvu neznalosti předpisu, když již ze samého aktu voleb musí být každému člověku nápadné, že údaje, které má on sám vyplnit, jsou již někým jiným předepsány či vyznačeny. Taková situace musí voliče vyprovokovat alespoň k dotazu“.<sup>73</sup>

V prostoru určeném pro úpravu hlasovacích lístků nesmí být nikdo přítomen zároveň s voličem; volič, který nemůže sám upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu nebo proto, že nemůže číst nebo psát, si může vzít s sebou do prostoru určeného pro úpravu hlasovacích lístků jiného voliče, nikoli však člena okrskové volební komise, aby za něj hlasovací lístek upravil a vložil do úřední obálky. Volič, který nemůže ze závažných důvodů hlasovat ve volební místnosti, může požádat obecní úřad (v den voleb volební komisí), aby mohl hlasovat mimo volební místnost. Dva členové volební komise se dostaví na žadatelem vybrané místo (které však musí být jen v územním obvodu volebního okrsku) a umožní hlasování, přičemž dbají na zachování tajnosti volby.

Na konci prvního dne voleb komise zajistí obě volební schránky a další volební dokumenty. Po příchodu druhý den před začátkem hlasování překontroluje

---

obdržení úřední obálky svůj již dříve připravený lístek do ní provokativně vložil a přes napomínání komisařů obálku drze vhodil do urny dříve, než stačili reagovat.

<sup>73</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 508/98. Na okraj dodávám, že v případě duběšských voleb se tvrzené skutečnosti ovšem již nepodařilo prokázat, jelikož volební dokumentace byla z budovy soudu odnesena osobami, falešně se vydávajícími za členy Policie ČR.

neporušenost pečeti a poté je odstraní. Zde je vhodné upozornit spíše jako na kuriozitu na požadavek, který před minulými obecními volbami vzneslo politické hnutí „Pražané za svá práva“. Vzhledem k tomu, že toto hnutí trpělo obavami z nedodržení nestrannosti státní moci, nejdříve požádalo předsedu Státní volební komise, aby svými pokyny zajistil na území hlavního města Prahy, „aby po celou dobu voleb, to je od pátku 14 hodin, do soboty 14 hodin, byly volební schránky pod přímou osobní kontrolou okrskových volebních komisí. Jedině tímto způsobem je zajištěno Ústavní právo občanů a splnění volebního slibu členů okrskových volebních komisí na zajištění tajného hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“.<sup>74</sup> Jelikož tomuto požadavku pochopitelně nebylo vyhověno, obrátilo se politické hnutí na Městský soud v Praze a argumentovalo porušením principu tajnosti hlasování, obsaženého v čl. 102 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny a § 2 zákona č. 491/2001 Sb., které mohlo být způsobeno nestřežením hlasovacích urn přes noc po dobu 10 hodin.

Městský soud v Praze se ve svém usnesení<sup>75</sup> pochopitelně neztotožnil s tak extenzivně pojatým výkladem principu tajnosti hlasování, nýbrž dal zcela za pravdu odpůrci, Magistrátu hl. m. Prahy. Navrhovatelova spekulace se totiž zcela míjely s principem tajného hlasování (zajištěním, aby se nikdo nedověděl, jak volič hlasoval) a neuváděla žádné důkazy, že by volič nemohl volit tajně. Navrhovatel pouze „*má zato, že po dobu, kdy hlasování neprobíhalo tj. od 22,00 hodin dne 15. října do 8,00 hodin dne 16. října 2010, mohlo dojít k manipulaci s dosud nesečtenými hlasovacími lístky již voliči vhozenými první den do volebních schránek, protože tyto schránky v této době nebyly pod přímým dohledem členů okrskové volební komise. Tato dedukce navrhovatele o možné manipulaci s hlasovacími lístky však žádnou souvislost s tím, že hlasování bylo provedeno dne 15. října 2010 voliči tajně, nemá.*“ „Pražané za svá práva“ následně podali ústavní stížnost, v níž zopakovali svoji nedůvěru v možné chování „represivních orgánů výkonné moci státu“, které měly volební schránky ve své moci. V petitu žádali v této souvislosti o zrušení §§ 27 a 37 odst. 1 zákona ZVO a předchozího rozhodnutí Městského soudu v Praze. Ústavní soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný a zcela se ztotožnil s Městským soudem v Praze.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Berka, K. *Státní volební komise - Stížnost*. 13. 10. 2010. [cit. 2011-09-09]. Dostupné z WWW <<http://www.prazanezasvaprava.cz/aktualn/77-statni-volebni-komise-stinost.html>>.

<sup>75</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 10 A 253/2010.

<sup>76</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/11.

### **2.3 Stadium zjišťování volebních výsledků a jejich vyhlášení**

Uplynutím stanovené doby pro volby se uzavřou volební místnosti, přičemž se všem voličům ve volební místnosti a před ní umožní odvolit. Předseda volební komise pak prohlásí hlasování za ukončené.

**Posuzování a počítání volebních lístků a hlasů** provádí okrsková volební komise ihned po uzavření volební místnosti. Jelikož kontrola procesu by měla být zajištěna již samotným složením okrskových volebních komisí, počítá volební zákon s vyloučením veřejnosti (včetně např. zvláštních důvěrníků volebních stran). K zachování tajnosti volby voličů, kteří odvolili do přenosné hlasovací schránky, je její obsah smíchán s obsahem stálé schránky. O neplatný hlas se jedná, když hlasovací lístek není platný, není označen kandidát ani volební strana, je označeno více volebních stran nebo kandidátů, hlasovací lístek není v úřední obálce, je přetržen a v úřední obálce se nachází více hlasovacích lístků pro volbu stejného zastupitelstva. Přihlíží se jen na zákonem stanovené úpravy. Pokud dojde k tomu, že obálkám rozdaným voličům chybí potřebné razítko, jedná se o neplatné hlasy. Dopad na celkovou neplatnost voleb je však třeba vnímat v souvislostech s celkovým počtem odevzdaných platných hlasů a posuzovat intenzitu této protizákonnosti ve vztahu k výsledkům voleb. Nelze tudíž jen kvůli relativně malému počtu hlasů v obálkách bez razítka zneplatnit celé volby, jak to učinil Krajský soud v Brně, jehož rozhodnutí následně Ústavní soud zrušil.<sup>77</sup>

**Vyhotovení volební dokumentace** se skládá z řady úkonů volební komise. Zápis o průběhu a výsledku hlasování podepíší všichni členové volební komise. Pokud člen odmítne připojit podpis, uvedou se důvody v samostatné příloze k zápisu. Odepření podpisu představuje nástroj, jak může člen komise zpochybnit průběh voleb. Jak konstatoval Krajský soud v Ústí nad Labem, pokud má člen okrskové volební komise jakékoli pochybnosti o korektnosti voleb, má je uplatnit např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 ZVO, nikoliv až napadením podle § 90 SŘS.<sup>78</sup> Pokud např. mělo dojít ke spiknutí mezi členy volebních komisí, měli ho delegovaní členové volební strany, která posléze volby zpochybnila, namítat již při podepisování záznamu.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, sp. zn. Vol 82/2006.

<sup>79</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

Jeden kus podepsaného stejnopisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování je neprodleně předán Českému statistickému úřadu na pracoviště pověřeného obecního úřadu. Druhý zápis o průběhu a výsledku hlasování společně s veškerou zapečetěnou volební dokumentací předá obecnímu úřadu do úschovy. K poměrně známému případu „pochybení“ v této souvislosti došlo tím, že volební dokumentace nebyla zapečetěna, ale pouze převázána provázkem. Návrh ke Krajskému soudu v Brně na neplatnost voleb navíc podal sám ve volbách poražený starosta, který na zapečetění nedohlédl, tudíž nesl určitou odpovědnost za uvedené porušení zákona. Krajský soud překvapivě vyhověl navrhovateli a výsledky voleb zrušil. Soud se neobtěžoval zjišťovat, zda vůbec mezi nesprávnou manipulací s volební dokumentací a výsledkem voleb existuje jakákoli souvislost a vyhověl zcela účelově podanému návrhu. Ústavní soud ve svém nálezu, který původní rozhodnutí krajského soudu zrušil, uvedl: „...vedlejší účastník a navrhovatel v řízení před krajským soudem P. H. starší, jako starosta městské části stojící ze zákona v čele úřadu této městské části, měl v průběhu volebního procesu řadu pozitivním právem uložených povinností. Zejména s přihlédnutím k laickému složení okrskových volebních komisí to měl být právě úřad městské části v čele s jeho starostou, který měl dbát a dohlížet na to, aby s jejich veškerými písemnostmi bylo nakládáno v souladu se zákonem, nota bene když zákon o volbách do zastupitelstev obcí v ustanovení § 43 odst. 5 výslovně uvádí, že okrsková volební komise volební dokumentaci předá do úschovy obecnímu úřadu. Pokud úřad městské části deset dní po konání voleb, jak tomu bylo v daném případě, vůbec nezajímalo, kde a v jakém stavu se volební dokumentace okrskových volebních komisí nachází, nelze údajné důsledky z toho plynoucí přičítat voličům a jimi zvoleným kandidátům; nadto bylo by nemravné, aby z tohoto stavu těžila osoba, která jej z valné části svoji pasivitou dopustila či spoludopustila.“<sup>80</sup>

**Rozdělování mandátů** je stanoveno v § 45 ZVO. Český statistický úřad nejdříve zjistí celkový počet platných hlasů pro všechny kandidátní listiny a nadále přihlíží k těm, které získaly alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů poděleného voleným počtem členů zastupitelstva a vynásobeného počtem kandidátů strany, nejvýše však voleným počtem členů zastupitelstva. Poté dělí celkový počet platných hlasů, který obdržela postupující kandidátní listina řadou čísel 1, 2, 3 atd., tedy D'Hondtovým dělitelem. Za každý podíl obsažený v této početní řadě získá kandidátní listina jeden mandát. Kandidáti získávají mandáty podle pořadí, v jakém jsou uvedeni na kandidátní

---

<sup>80</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

listině; má-li některý z kandidátů nejméně o 10 % více hlasů, než je takto stanovený průměr vyjádřený celým číslem bez zaokrouhlení, postupuje v kandidátní listině na první místo. Kandidáti z úspěšných volebních stran, na které mandáty nezbyly, se v uvedeném pořadí stávají náhradníky.

Volební listiny jsou u obecních voleb volné; voliči mohou volit volební stranu jako celek, vybrat si jednotlivé kandidáty napříč stranami nebo oba způsoby kombinovat. Musí však pamatovat na to, že má jen tolik hlasů, kolik se volí zastupitelů v obvodu, ale může jich využít i méně. Velkou nevýhodou volebního mechanismu je to, že volič hlasující pro kandidáta primárně dává hlas kandidátově straně, včetně osob, které by jinak nevolil. Není možné současně vyjádřit podporu straně a v jejím rámci zvýhodnit své favority. Je otázkou, nakolik se tato úprava odchyluje od ideálu přímé volby; Ústavní soud však v jednom ze svých nálezů<sup>81</sup> obecně konstatoval, že *„listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází a lze je chápat jako – sui generis – nabídku voličům. Pokud pak jde o vlastní hlasování voličů, postačí pro přímou volbu, jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo a jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly“*. *De lege ferenda* bych se přiklonil ke snížení 10% hranici pro postup na kandidátce na 5 %, což by lépe reflektovalo vůli voličů. Dřívější zákony platné pro obecní volby ostatně ani takovou bariéru neznaly.

**Vyhlášení výsledků** je upraveno tak, že pověřený obecní úřad zajistí uveřejnění zápisu o výsledku na příslušné úřední desce obce. Český statistický úřad dále neprodleně zašle v písemné formě souhrn informací o výsledku zmocněncům volebních stran i nezávislým kandidátům, kteří měli kandidátní listinu zaregistrovanou. Zpracovaný zápis o výsledku voleb do zastupitelstev obcí Český statistický úřad předá Státní volební komisi. Celkové výsledky voleb uveřejňuje a vyhláší Státní volební komise, tradičně prostřednictvím *Hospodářských novin*. Okamžikem vyhlášení výsledků počítají běžet lhůty pro podávání návrhů na soudní přezkum voleb.

---

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, publ. pod č. 88/1997 Sb.

### 3. Ochrana práv volebním soudnictvím

#### 3.1 Soudní ochrana podle občanského soudního řádu

Obnovení fungování skutečných svobodných voleb po roce 1989 si nutně vyžádalo i jejich skutečnou ochranu nezávislými orgány soudní moci. Zpočátku zcela nedostatečná právní úprava ochrany volebních věcí tak prošla řadou změn. Dělo se tak bohužel na úkor systematičnosti a přehlednosti, k čemuž přispívaly změny volební úpravy do obecních zastupitelstev, pro kterou platilo „co volby, to jiný volební zákon“. Ochrana byla upravena v zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (OSŘ) ve znění do 31. 12. 1991 upravoval pouze v § 244n přezkum rozhodnutí jiných orgánů, kam bylo možno řadit i věci volební, poté byla třetí část OSŘ doplněna o ustanovení §§ 200f-200h. Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, doplnil dosavadní ustanovení OSŘ o ustanovení §§ 200j-200l. Úprava se tak přiblížila té v soudním řádu správním, která platí dnes, existovala však řada odlišností. Ochranu zajišťovaly civilní soudy, nejednalo se tudíž o správní soudnictví podle části páté OSŘ. Proti rozhodnutí nebyly přípustné opravné prostředky.

**Řízení ve věcech voličských seznamů** (§ 200j) spočívalo v tom, že jestliže příslušný správní orgán sám neodstranil chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů, mohl se dotčený občan obrátit na okresní soud místně příslušný podle sídla orgánu. Ten rozhodoval bez jednání usnesením do tří dnů. Návrh v **řízení ve věcech kandidátních listin** (§ 200k) směřoval proti konečnému rozhodnutí příslušné volební komise, která rozhodla o odmítnutí kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce nebo škrtnutí kandidáta na kandidátní listině. V obou případech byla návrhatelem volební strana, v druhém případě i sám vyškrtnutý kandidát. Krajský soud stejně jako v případě voličských seznamů rozhodoval bez jednání, a to do tří dnů. Konečně třetím typem bylo **řízení proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva** (§ 200l). Podle § 59 zák. č. 152/1994 Sb. mohl stížnost proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva v obci podat každý občan zapsaný do seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva zvolen, jakož i každá volební strana, která podala kandidátní listinu pro volby obecního zastupitelstva, a to nejpozději 10 dnů po uveřejnění výsledku voleb Ústřední volební komisí. Občanský soudní řád neznal pojmy „neplatnost voleb“, „neplatnost hlasování“ nebo „neplatnost volby kandidáta“. V řízení

rozhodoval krajský soud bez jednání usnesením, a to ve velmi přísné lhůtě sedmi dnů (od 1. 1. 2000 prodlouženou na 20 dnů).

Účastenství bylo upraveno tak, že účastníkem byl pouze navrhovatel; toto příliš úzké vymezení zrušil Ústavní soud, neboť „*předmětné ustanovení umožňuje jednat o základním politickém právu občana na účast na správě veřejných věcí, aniž by se mohli všichni, kterých se to týká, soudního řízení účastnit a dokonce se o něm vůbec dozvědět.*“ Konstatoval, že „*ve volbách do obecních zastupitelstev nejde jen o práva voličů a volebních stran, nýbrž též o práva kandidátů na členy zastupitelstva a o práva zvolených kandidátů, která vyplývají z práva ucházet se za rovných podmínek o volené funkce a v případě zvolení tyto funkce bez překážek vykonávat*“.<sup>82</sup> Tudíž i ti, o jejichž právech má být rozhodnuto, musí být v řízení také účastníky. Právní úprava neznala soudní přezkum rozhodnutí o zániku mandátu; i když nebylo vyloučeno jeho napadení obecnou správní žalobou, Ústavní soud akceptoval i ústavní stížnost jako jediný prostředek k ochraně práv stěžovatelů.<sup>83</sup>

### **3.2 Charakteristické znaky volebního soudnictví**

Soudní ochrana ve věcech volebních je svěřena do pravomoci soudů jednajících ve správním soudnictví. Volební soudnictví představuje velice specifickou kategorii správního soudnictví; obsahuje ho díl čtvrtý hlavy II. části třetí SŘS, pojmenovaný *Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda*. Ustanovení ohledně řízení ve věcech voleb je speciální úpravou; nelze tudíž použít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS, ani žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. SŘS. Ve volebním soudnictví je poskytována ochrana subjektivním politickým právům voličů, politických stran, kandidátů a zvolených členů zastupitelských orgánů. Lze je dělit podle toho, zda je poskytována ochrana aktivnímu volebnímu právu (řízení ve věcech seznamů voličů podle § 88) nebo pasivnímu (řízení ve věcech registrace kandidátních listin podle § 89, řízení ve věcech zániku mandátu podle § 91), případně oběma (řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90). Dále je soudní ochrana poskytována ve věcech místního (§ 92) a krajského (§ 92a) referenda. Uvedená řízení spojuje řada společných znaků.

**Požadavek rychlosti** má ve volebních věcech naprostou prioritu a ovlivňuje řadu dalších institutů, které se tak odlišují od obecné úpravy ve správním soudnictví.

---

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, publ. pod č. 31/1996 Sb.

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

Rychlost řízení ve věcech volebních je zásadní podmínkou jeho účinnosti. Celý volební proces je založen na striktním dodržování přesně vymezených lhůt, a z toho vychází stanovení lhůt pro podávání návrhů a rozhodování soudů. Proto jsou stanoveny krátké lhůty pro podání návrhu (nikoliv žaloby). Podle § 67 ZVO se navíc jedná o lhůty hmotněprávní, tj. poslední den musí být návrh doručen příslušnému orgánu (soudu), nikoliv jen předán k doručení.

**Uplatnění správné místní a věcné příslušnosti soudu** s lhůtami pro podání návrhu úzce souvisí. Návrh může být učiněn pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu (§ 93 odst. 2 SŘS), jinak je nepřipustný (§ 92 SŘS), což představuje velkou odlišnost oproti běžnému postupu soudů v takových případech. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl,<sup>84</sup> že toto ustanovení je zvláštní úpravou k obecné úpravě úkonů účastníků řízení, jak je stanovena v § 37 odst. 2 SŘS. Jiná forma podání (např. faxem) není přípustná a nelze k ní přihlížet. Striktní odmítnutí je zde voleno proto, aby nedocházelo k maření voleb a průtahům tím, že by navrhovatel podal návrh nepřipustnému soudu či v nevyhovující formě.

**Zásada koncentrace řízení** znamená, že lhůta k podání se vztahuje nejen na návrh samotný, ale na uvedení všech skutkových i právních důvodů, o něž se navrhovatel opírá. Po uplynutí lhůty k podání není možné návrh doplňovat a měnit. K později podaným doplněním návrhu nebo novým tvrzením soud nemůže přihlížet, jelikož by tím bylo ohroženo jeho včasné rozhodnutí ve věci samé.<sup>85</sup> Soud však musí akceptovat změny a doplnění podání, která dojdou do desátého dne od vyhlášení výsledků voleb. Lze si tak představit případ, kdy se soud zabývá návrhem podaným již prvního dne lhůty, načež desátý den od zveřejnění výsledků voleb dorazí doplnění návrhu, které podstatně mění tvrzení v původním návrhu uvedená, z nichž soud doposud vycházel; soud pak má pouze deset dnů na to, aby rozhodl. Sám soud však může po navrhovateli žádat, aby svůj návrh doplnil či upřesnil. Bude tak postupovat podle obecného ustanovení § 37 odst. 5 SŘS; současně by však musel určit adekvátně krátkou soudcovskou lhůtu, má-li rozhodnout ve stanovené době.

**Neexistence povinnosti nařizovat jednání** je dalším specifikem volebního soudnictví. Enormní zájem na rychlosti řízení spojený s pevnými lhůtami pro rozhodnutí soudu si vyžádal i ustanovení, že není třeba nařizovat jednání; ve věcech seznamů voličů dokonce zákon stanovuje, že soud rozhodne bez jednání (§ 88 odst. 3

---

<sup>84</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 49/2006.

<sup>85</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. Vol 13/2004.



SŘS). V ostatních typech řízení ve volebních věcech záleží na soudu, zda zasedání, určené k projednání věci samé, nařídí. Přitom nemusí vyhovět účastníkům, kteří ústní jednání požadují. Zde se nabízí otázka, zda není řízení ve volebních věcech v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny, podle něhož „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Ústava však v čl. 96 odst. 2 umožňuje stanovit výjimky ze zásady ústnosti a veřejnosti jednání. Ústavní soud již dříve vyslovil ústavní konformitu takové výjimky ze zásady podle čl. 38 odst. 2 Listiny.<sup>86</sup> V zájmu rychlosti řízení je i vyloučen postup podle § 48 odst. 1 písm. a) SŘS, kterým má předseda senátu řízení přerušit, byl-li předložen Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu zákona s ústavou podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Takový postup by znemožnil rozhodnutí soudu v zákonem stanovené lhůtě.<sup>87</sup>

**Jednoinstančnost řízení** znamená, že o stížnostech ve věcech volebních je rozhodováno soudy v jediném stupni. Věcně jsou k řízení ve vztahu k volbám do zastupitelstev obcí příslušné krajské soudy. Místně příslušné jsou soudy, v jejichž obvodu působnosti se nachází obec, kde se volby mají konat, eventuálně kde se nachází registrační úřad či úřad, který vede seznam voličů. O volební stížnosti je rozhodováno v jediném stupni; kasační stížnost je nepřipustná (§ 104 odst. 1 SŘS). Jednoinstančnost se týká všech rozhodnutí, ke kterým ve volebním soudnictví soud dospěje. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, „zákonodárce v ustanovení § 104 odst. 1 SŘS při vymezení okruhu řízení, u nichž je kasační stížnost podle tohoto ustanovení nepřipustná, volil generelní odkaz na označení užití v nadpise dílu IV. hlavy II. s. ř. s., neboť jeho záměrem bylo vyloučit tento opravný prostředek ve všech řízeních v tomto dílu upravených, a to jak proti rozhodnutím ve věci samé (meritorním), tak proti rozhodnutím, jež končí řízení ve věci jinak než meritorně, tak i rozhodnutím svoji povahou doprovodným, pomocným a servisním (např. rozhodnutí o návrhu účastníka řízení věcech volebních a ve věcech místního referenda na ustanovení zástupce)“.<sup>88</sup>

Ústavní soud konstatoval, že chybějící dvojinstančnost je sice ústavně i mezinárodněprávně konformní, nicméně chybí prostředek ke sjednocování judikatury.<sup>89</sup> Nejvyšší správní soud se s tím ztotožnil a dodal, že v případě soudnictví ve věcech volebních „požadavek na to, aby existovaly účinné mechanismy sjednocování

---

<sup>86</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 1999, sp. zn. 508/98.

<sup>87</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010 sp. zn. 10A 253/2010.

<sup>88</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb.

*judikatury v podobě opravných prostředků, střetává s požadavkem na rychlost rozhodování v těchto věcech, jenž je odůvodněn zájmem na tom, aby co nejdříve, tj. maximálně v časovém horizontu dní či týdnů, bylo nepochybné a právně nezpochybnitelné, jaké je složení volených orgánů vykonávajících veřejnou moc či jaký je výsledek místního referenda; jen tak lze zabránit pochybnostem o jejich legitimitě resp. o legitimitě rozhodnutí volenými orgány vydaných. Druhý z uvedených požadavků, tedy požadavek rychlosti soudního rozhodování, v daném případě má podle názoru Nejvyššího správního soudu přednost, a proto nelze považovat za protiústavní, pokud zákonodárce ve specifickém případě řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, jež svojí četností patří ke spíše méně častým řízením před správními soudy, přípustnost kasační stížnosti vyloučil“.<sup>90</sup> Kromě instance sjednocující judikaturu se mohou krajské soudy potýkat i s nedostatečným personálním zázemím (zejména chybí specialisté na volební právo).*

Vzhledem k tomu, že v případě referenda již bude od 1. 1. 2012 umožněna kasační stížnost (která byla povolena i v prvních letech účinnosti SŘS, než od ní bylo upuštěno), je otázkou, zda kasaci nezavést i pro volební věci. Ve světle dosavadní judikatury, preferující rychlost řízení, to zřejmě není nutné.

**Osvobození od soudních poplatků a neexistence práva na náhradu nákladů.** Žádný z účastníků nemá dle § 93 odst. 4 SŘS právo na náhradu nákladů řízení, což odráží veřejný charakter volebních věcí. Současně je celé řízení osvobozeno od soudních poplatků.<sup>91</sup>

**Doručování** je upraveno speciálně tak, že usnesení soud doručí účastníkům a současně vyvěsí na úřední desce soudu. Právní moci nabývá usnesení dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 SŘS); toto ustanovení představuje výraznou odlišnost proti zásadě, že rozhodnutí nabývá právní moci doručením účastníkům řízení (§ 55 odst. 5 ve spojení s § 54 odst. 5 SŘS). Ve volebních věcech slouží doručování účastníkům jen k zajištění jejich lepší informovanosti; lze ovšem očekávat, že v době doručení se již účastníci ve vlastním zájmu seznámili s usnesením na úřední desce soudu. Nabytí právní moci již dnem vyvěšení má především předcházet možným potížím či přímo obstrukcím ze strany účastníků; tato publicita též umožňuje včasné informování veřejnosti o celém právním případě (usnesení je uveřejněno v plném znění bez anonymizace). Ostatní lhůty

---

<sup>90</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp.zn. Vol. 1/2006.

<sup>91</sup> § 11 odst. 1 písm. l) zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

ovšem běží až od okamžiku doručení adresátům, tedy především lhůta 60 dnů, ve které mohou podat ústavní stížnost.

Autoři P. Molek a V. Šimíček snad až příliš kriticky upozorňovali na někdy problematickou kvalitu zákonné úpravy, která „obsahuje řadu nedokonalostí a koncepčních nedotažeností... takže vážně narušuje v teorii práva tak často traktovanou tezi o racionálním zákonodárci. Celkově tak zákonná úprava voleb připomíná příslovečný „fikový list“, jelikož je z ní velmi seznatelné, že zákonodárce příliš nepočítal s možností efektivního soudního přezkumu. O to větší je proto role samotných soudů, aby tuto zákonnou úpravu smysluplně vykládaly a naplňovaly konkrétním obsahem“.<sup>92</sup> Domnívám se, že zákonná úprava volebního soudnictví má jistě své drobné nedostatky, v zásadě ji však lze považovat zdařilou. Prvních částečných změn (pomineme-li změny ohledně referendových věcí) dozná až s účinností novely ohledně řízení podle § 90 SŘS, účinné od 1. 1. 2012, která vychází i vstříc návrhům zmíněných autorů.

### **3.3 Řízení ve věcech voličských seznamů**

První z typů řízení upravených v díle čtvrtém hlavy II části druhé SŘS představuje poskytování soudní ochrany ve věcech seznamů voličů. § 88 SŘS zní:

*„(1) Jestliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku.  
(2) Účastníky řízení jsou navrhovatel a správní orgán uvedený v odstavci 1.  
(3) Soud rozhodne bez jednání usnesením, a to do tří dnů poté, kdy návrh došel soudu.“*

Pokud učiněné námitky osoby, která požaduje ohledně svých údajů ve voličském seznamu provedení doplnění nebo oprav, není vyhověno či obecní úřad na námitku adekvátně nereaguje, získává tato osoba aktivní legitimaci domáhat se soudní ochrany. Správní orgán totiž nevydává žádné rozhodnutí, které by soud mohl přezkoumat podle § 65 a násl. SŘS. ZVO nestanovuje (na rozdíl od ostatních typů řízení) lhůtu pro podání návrhu soudu ve věci seznamu voličů. Účastníky řízení před soudem jsou navrhovatel a správní orgán (§ 88 odst. 2 SŘS), tedy obecní úřad, který námitce nevyhověl. Věcná

---

<sup>92</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 15.

příslušnost soudu nevyplývá ze ZVO, který určení věcné příslušnosti v tomto případě opomíjí.<sup>93</sup> Věcnou příslušnost krajských soudů tak lze dovodit toliko z obecné příslušnosti krajských soudů (§ 7 odst. 1 SŘS); místně příslušným bude krajský soud podle sídla obecního úřadu, který seznam vede. Návrhem se bude navrhovatel domáhat rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění svých údajů v seznamu nebo jeho dodatku. Jak již bylo řečeno, nelze se domáhat ochrany ohledně zapsání či nezapsání jiných osob do seznamu.<sup>94</sup>

Krajský soud má pro své rozhodnutí lhůtu pouhých tří kalendářních dnů. Vzhledem k nutnosti rychle rozhodnout o předmětu řízení se nenařizuje jednání. Ve stejné lhůtě tři dnů musí být účastníkům vyhotoveno usnesení.

K řízení ve věcech seznamů voličů dochází zřídka; málokterý volič se totiž obtěžuje ještě před konáním voleb ověřovat si, zda je zapsán v seznamu voličů na obecním úřadě. Jediným upozorněním pro něj může být, že do jeho schránky nejsou doručeny hlasovací lístky. Ke zjištění nedostatků tak zpravidla dojde až ve volební místnosti. Tehdy je ovšem už pozdě na to, aby se dotčený po vyčerpání námítky u správního orgánu mohl domáhat soudní ochrany.

### **3.4 Řízení ve věcech kandidátních listin**

Dalším typem řízení ve věcech volebních je v § 89 SŘS upravená ochrana ve věcech registrace kandidátních listin. V tomto řízení se lze domáhat soudní ochrany ve třech případech, v nichž správní orgán rozhodl tak že:

- a) odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci,
- b) škrtnl kandidáta na kandidátní listině,
- c) registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci.

Uplatní se stejná pravidla řízení. Rozhodnutí registračního úřadu (viz výše) je považováno za doručené uplynutím tří dnů od vyvěšení na příslušné úřední desce (§ 23 odst. 4 ZVO). Od tohoto třetího dne běží lhůta 2 pracovních dnů, během nichž je možné podat návrh u věcně a místně příslušného soudu (krajského soudu podle sídla registračního úřadu). Skutečnost, že rozhodnutí o provedení registrace kandidátní listiny

---

<sup>93</sup> V zákoně došlo k absenci výslovného určení věcné příslušnosti soudu v důsledku dřívějšího navázání volebního zákona na § 200j odst. 4 OSŘ, který pravomoc k řízení ve věcech seznamů voličů výslovně svěřoval okresním soudům, tudíž volební zákon mohl o ní mlčet.

<sup>94</sup> V usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 15A 116/2010 soud tvrdí, že to lze. Tento výklad ovšem nemá oporu v zákoně.

či jejím odmítnutí, jakož i o škrtnutí kandidáta, je také zasíláno volebním stranám, je pro běh lhůty bez právního významu; rozhodující pro posouzení otázky zachování lhůty k podání návrhu na zahájení soudního řízení doručení třetím dnem ode dne vyvěšení na úřední desce bez ohledu na to, kdy adresát rozhodnutí obdržel.

Zákonodárce stál při tvorbě § 89 SŘS před problematikou úpravy výčtu oprávněných subjektů v řízení pro všechny druhy voleb. Zvolené řešení tak může působit menší komplikace, ne však takové, které by vedly k nejasnostem. SŘS nepoužívá pojem „volební strana“ (ve smyslu § 20 odst. 1 ZVO); zavádí legislativní zkratku „politická strana“ pro politickou stranu (v užším smyslu), politické hnutí nebo jejich koalici (§ 89 odst. 2); dále však operuje i s pojmem sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Vymezení aktivně legitimovaných subjektů v § 89 však pokrývá všechny varianty, s nimiž počítá § 20 odst. 1 ZVO. Také používá univerzální pojem „správní orgán“, jímž je tedy registrační úřad. Řízení u soudu je pro všechny tři podtypy řízení uvedené v § 89 SŘS upraveno tak, že soud nemusí nařizovat jednání. Rozhodne do 15 dnů, což je – na rozdíl od řízení ve věcech voličských seznamů – odůvodněno jeho právem nařídít jednání (ve výjimečných případech).

V případě návrhu týkajícího se **odmítnutí kandidátní listiny** podle § 89 odst. 2 SŘS je aktivně legitimovaným jen ten subjekt, který sám podal kandidátní listinu, která však byla následně registračním úřadem odmítnuta. Bude se tedy domáhat rozhodnutí soudu, že registrační úřad je povinen dodatečně rozhodnout o registraci odmítnuté kandidátní listiny. K návrhu však nejsou legitimováni jednotliví kandidáti z kandidátní listiny, jež byla odmítnuta (kromě nezávislého kandidáta, který je ovšem sám volební stranou), jelikož „*nejedná se zde tedy primárně o právo kandidáta, ale o právo toho, kdo jej kandiduje*“.<sup>95</sup> Odpůrcem je správní orgán, který odmítl listinu zaregistrovat. Soud rozhodne do 15 dnů usnesením, jímž zruší výrok rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí kandidátní listiny a uloží správnímu orgánu povinnost registrovat kandidátní listinu. Registrační úřad tak nebude opakovat řízení (hrozilo by, že by mohl kandidátní listinu opět odmítnout, ale z jiného důvodu), nýbrž jen vydá nové rozhodnutí o registraci dané kandidátky. Učiní tak ve lhůtě nejpozději 20 dnů přede dnem voleb. Proti tomuto zaregistrování nelze podat opravný prostředek (§ 23 odst. 6 ZVO).

---

<sup>95</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 275.

Druhým podtypem řízení ve věcech kandidátních listin (§ 89 odst. 3 SŘS) lze napadnout rozhodnutí odpůrce – registračního úřadu, kterým **škrtl kandidáta** z kandidátní listiny volební strany. Návrh může podat nejen volební strana, ale i samotný kandidát vyškrtnutý z kandidátky. Ten, kdo je oprávněn podat kandidátní listinu nebo ten, kdo z ní byl vyškrtnut, se mohou domáhat rozhodnutí soudu, jímž se vyškrtnutý kandidát ponechává na kandidátní listině.

Třetí návrh (podle § 89 odst. 4 SŘS) se od předchozích dvou případů poněkud odlišuje tím, že nesměřuje k nápravě poškození navrhovatele způsobeného registračním úřadem přímo jemu nebo jeho kandidátům neumožněním účasti ve volbách. Pochybení registračního úřadu, které spočívá v **registraci kandidátní listiny jiného subjektu**, vede ke konkurenci neoprávněné volební strany, a tak může ve volbách poškodit navrhovatele především úbytkem hlasů, které by jinak mohl získat. Znění § 89 odst. 4 však nedovoluje, aby navrhovatel žádal pouze vyškrtnutí jednotlivého kandidáta z jiné kandidátní listiny. Aktivně legitimován je jen subjekt, který podal kandidátní listinu, která je úplná a bezvadná. Absence této zákonné podmínky by znamenala nedostatek aktivní legitimace podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS. Aktivní legitimaci postrádá samotný kandidát na kandidátní listině volební strany. Stejně jako v řízení o odmítnutí kandidátní listiny a v řízení o škrtnutí kandidáta jsou účastníky navrhovatel a odpůrcem je správní orgán (registrační úřad), avšak navíc je odpůrcem i ten, jehož registrace byla napadena.

	řízení ve věcech			
	seznamů voličů	registrace kandidátních listin		
<b>lhůta pro podání návrhu</b>	nestanovena	do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí reg. úřadu		
<b>důvody pro podání návrhu</b>	neodstranění chyb/ nedostatků v seznamu voličů	odmítnutí kand. list.	škrtnutí kandidáta	registrace kand. list.
<b>aktivně legitimované osoby</b>	každý volič ve vztahu ke svým údajům v seznamu	vol. strana, jejíž kand. listina byla odmítnuta	vyškrtnutý kandidát a jeho vol. strana	vol. strany, které podaly kand. listinu
<b>účastníci řízení</b>	navrhovatel a obecní úřad	navrhovatel a registrační úřad		navrhovatel, reg. úřad a ten, o jehož registraci jde
<b>lhůta pro rozhodnutí</b>	3 dny od doručení návrhu	15 dnů od doručení návrhu		

### 3. 5 Řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta

Řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování se vztahuje k samotné podstatě volebního soudnictví. Je **odděleným řízením** vůči řízením ve věcech voličských seznamů či ve věcech registrace, která jsou řízeními speciálními. Z důvodů nezapsání voličů, neprovedení registrace kandidátů apod. se proto nelze domáhat vyslovení neplatnosti podle § 90 SŘS, jak uvedl Krajský soud v Plzni: „*Navrhovatel nijak nezpochybňoval, že předmětná kandidátní listina byla registrována. Pokud se za této situace navrhovatel dovolával vad kandidátní listiny, měl tak učinit v zákonem stanovené lhůtě v řízení o zrušení registrace kandidátní listiny. Dovolávat se vad kandidátních listin v řízení o vyslovení neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidátů již možné není.*“<sup>96</sup> Jak uvedl Krajský soud v Hradci Králové, postrádají voliči z příslušného obvodu i legitimaci žádat kvůli pochybení správního orgánu, jímž byla způsobena registrace kandidátní listiny, o vyslovení neplatnosti voleb, neboť „*dojde-li při registraci k chybě, přičemž žádná z kandidujících volebních stran rozhodnutí o registraci nenapadne, stane se rozhodnutí o registraci volební strany přesto pravomocné. Jestliže však ZVO nezaložil legitimaci samotným voličům v době registrací, tím spíše to nemohl mít na mysli až po volbách. Z tohoto důvodu se proto volič nemůže domoci ani vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce pro vady registrace kandidátní listiny.*“<sup>97</sup> Jak však upozorňuje M. Antoš, „*v případech hodných zvláštní pozornosti si je však možné představit i takový důvod neplatnosti voleb, to mj. s ohledem na odlišnou aktivní legitimaci u obou řízení.*“<sup>98</sup>

**Soudní přezkum voleb** je velice specifickou kategorií správního soudnictví, danou je zvláštností volebního procesu. Soud musí postupovat a hodnotit případy mnohem zdrženlivěji. Jestliže typicky ve správním soudnictví dochází ke zrušení rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci k dalšímu řízení, nelze takto jednoduše postupovat ve volebních věcech vzhledem k jedinečnosti a neopakovatelnosti voleb a rozhodování voličů v nich. Volební proces je neopakovatelný, závislý na aktuální konstelaci (náladách ve společnosti, nedávném ovlivnění volební kampaní atd.). Ústavní soud zformuloval své pojetí role volebního soudnictví: „*Vycházejí z demokratického principu legitimacy veřejné moci, dle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1*

---

<sup>96</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

<sup>97</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. 30 Ca 191/2002.

<sup>98</sup> Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 161.

*Ústavy), vyslovil Ústavní soud základní tezi, dle níž pro volební soudnictví z principu demokracie plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, a předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.... Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality... Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality). Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu.*<sup>99</sup>

Toto rozhodnutí které lze považovat za základní interpretační maximu, používanou ve volebním soudnictví. Ústavní soud vyslovil, že volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení, tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které samo o sobě mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Neplatnost voleb není důsledkem každého porušení zákona. Vady a pochybení ve volebním procesu jsou toliko relativní. Jejich význam je nutné poměřovat podle dopadu na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového. Je třeba zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu, intenzitu a způsob porušení zákona. Smyslem je hodnocení samotné materie případu, nikoliv pouhé formy. Cílem takového postupu soudu je respektování rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícího práva menšiny (čl. 6 Ústavy). Voliči představují suveréna, jehož rozhodnutí může moc soudní změnit jen v těch výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak, tudíž by byly zvoleny jiné osoby.

**Dokazovací povinnost** je na straně navrhovatele, důkazy krajské soudy nemusí obstarávat, jelikož se jedná o řízení sporné. Jak uvedl v souladu s odkazem na argumentaci Ústavního soudu plzeňský soud, „*k tomu, aby se mohl věcně zabývat návrhem na neplatnost voleb, hlasování nebo volby kandidáta, je nutné, aby navrhovatel tvrdil nejen to, jaká ustanovení volebního zákona byla porušena a jakým konkrétním způsobem byla porušena, nýbrž také to, že se tak stalo způsobem, který mohl*

---

<sup>99</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.



ovlivnit výsledky voleb, hlasování nebo volby kandidáta, a jakým konkrétním způsobem mohly být výsledky voleb, hlasování nebo volby kandidáta ovlivněny. Svá tvrzení je navrhovatel povinen opřít o zcela konkrétní skutečnosti. Břemeno tvrzení leží na navrhovateli a tohoto břemene nemůže být zbaven aktivitou kohokoli jiného, například tím, že by soud za navrhovatele domýšlel, proč právě to či ono porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a jakým způsobem mohlo ovlivnit výsledky voleb, hlasování nebo volby kandidáta.<sup>100</sup> Pokud se návrh opírá jen o nepodložené domněnkami a spekulace (příp. skutečnost, že výsledky by dopadly velmi těsně), nemůže k nim soud přihlídnout.

### 3.5.1 Trojprvkový algoritmus přezkumu voleb

Spočívá ve vytyčení obecných společných podmínek pro vyslovení neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta. Šablona postupu pro posuzování těchto návrhů se skládá ze tří prvků, které musí být kumulativně splněny, aby mohlo k prohlášení neplatnosti dojít. Jsou jimi:

**1) Protizákonnost.** Porušení právních předpisů obsahově se vztahujících na volební proces je prvním předpokladem volebního přezkumu. Nejedná se přitom pouze o samotný text volebního zákona, ale i řadu dalších norem, především ústavních. Zjištění porušení objektivního volebního práva je nutnou podmínkou k dalšímu postupu soudu.

**2) Existence přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb.** Kauzální nexus mezi protizákonností a volebním výsledkem má eliminovat případy, kdy sice došlo k porušení zákona, to však nemělo dopad na volební výsledek.

**3) Zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volební výsledek.** Požadavek dostatečného stupně intenzity protizákonnosti má vyloučit případy, kdy sice dojde ke splnění předchozích dvou podmínek, ale není způsobeno zásadní zpochybnění volebních výsledků. Musí být respektováno, že soudní zásah do volebního procesu má být až poslední možností. Ústavní soud, když rušil usnesení Krajského soudu v Brně, právě s důrazem na třetí prvek algoritmu judikoval: „Volební soudnictví je založeno na principu ochrany mandátu a ne každé zjištěné a prokázané porušení zákona musí nutně vést k tak závažným důsledkům, jakým je nezvolení voleného zastupitelského orgánu.

---

<sup>100</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

*Povinností volebního soudu je proto zkoumat do jaké míry mělo nebo mohlo mít porušení zákona vliv na výsledek hlasování, který je nutno chápat nikoliv ve smyslu mechanického součtu odevzdaných hlasů v jednom volebním okrsku, nýbrž ve vztahu k účelu a cíli takového hlasování, kterým je rozhodnutí o zvolení konkrétních kandidátů a určení pořadí jejich náhradníků. „Výsledek“ hlasování v jednom volebním okrsku, ve smyslu počtu odevzdaných hlasů, nemá hodnotu sám o sobě, nýbrž až v rámci jeho zohlednění při určení zvolených kandidátů (příp. určení pořadí náhradníků).“<sup>101</sup>*

Zpochybnění voleb pro porušení zákona, které však má naprosto marginální dopad na volební výsledky, by šlo proti smyslu volebního soudnictví. Těmito výsledky přitom není prostý počet hlasů pro jednotlivé kandidáty, ale zásadně jejich zvolení či nezvolení. Lze shrnout, že porušení subjektivních práv jednotlivců se může stát podnětem k přezkoumání regulérnosti voleb, podstatné je však zjištění, zda chyby, ke kterým došlo, jsou takového rozsahu, že zpochybňují věrohodnost volebních výsledků.

### **3.5.2 Rozlišení neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta**

Zákon rozlišuje neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta, aniž by upřesnil, co tím myslí. Tyto tři podtypy řízení mají řadu společného, především v podstatě identickou zákonnou úpravu podmínek, za jakých může být tato neplatnost vyslovena. Někdy se stává, že navrhovatelé se dopustí chybného posouzení právních důvodů, což se projeví do petitu (např. se domáhají neplatnosti voleb, přestože došlo jen k chybám při hlasování). V takovém případě se správní soudy snaží posuzovat návrh pokud možno co nejotevřeněji tak, že nalézají smysl podání, jeho skutečný obsah a to, čeho se navrhovatel vlastně domáhá. Petity návrhů žádající prohlášení neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování či neplatnosti volby kandidáta jsou často formulovány alternativně či eventuálně.

**Neplatnost voleb** by mohla být vymezena negativně tak, že k ní může dojít jen v případech, kdy k odstranění vad nestačí nařídít pouhé opakování voleb nebo rozhodnout o neplatnosti volby kandidáta. Často se jedná o vady související s vedením volební kampaně nebo omezením volné soutěže politických sil. P. Molek a V. Šimíček přirovnávají takové rozhodnutí „k účinkům zbraně hromadného ničení, jejíž smysl a význam spočívají nejen v tom, že tato zbraň má obrovské následky, ale především v tom, že k tak krajnímu řešení se v praxi přistupuje toliko ve zcela ojedinělých případech,

---

<sup>101</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. ÚS I. 768/06.

*jelikož následky použití této zbraně jsou všeobecně známy a její držitel v minulosti již zmínil, v jakých situacích se nebude rozpakovat ji použít“.*<sup>102</sup> Jelikož prohlášení neplatnosti voleb představuje krajní řešení, měl by k němu soud přistoupit jen ve zcela mimořádných případech, kdy není možné konstatovat neplatnost hlasování nebo volby kandidáta.

**Neplatnost hlasování** je omezena pouze na vady volebního procesu, které nastaly v době, v níž voliči mohli odevzdávat své hlasy. Chráněným zájmem je především svoboda projevu voliče při hlasování. Sem mohou spadat případy nedodržení zásad provedení hlasovacího aktu, hlasování neoprávněných osob či nepřipuštění oprávněných, volební agitace v objektu, kde k volbám dochází a v jejich okolí apod. Může se jednat i o případ, že voliči označují kandidáta, který krátce předtím pozbyl volitelnosti, a volební komise k těmto hlasům přihlédnou. To mělo za následek odlišné rozdělení mandátů volebním stranám. Jelikož k prvnímu pochybení došlo již ve fázi hlasování, rozhodl ostravský krajský soud překvapivě o neplatnosti hlasování, protože bylo třeba nařídit opakované hlasování.<sup>103</sup> Zemřelý kandidát zůstal na kandidátce, čímž byla jeho volební strana připravena o hlas z každého lístku pro ni. J. Filip toto rozhodnutí kritizuje jako soudní zásah do výsledku voleb, který je v rozporu s principem proporcionality.<sup>104</sup>

Při konstatování porušení zákona, které mělo za následek neplatnost hlasování, je třeba opakovat pouze samotné hlasování, nikoliv celý volební proces od počátku. Judikatura Ústavního soudu stanovila, že vzhledem k jedinečnosti rozhodování voličů v čase je nutné, aby k opakovanému hlasování došlo na celém volebním území, neboť už nerozhodují za identický podmínek jako v minulých volbách „*opakováním voleb pouze na části volebního území by došlo k porušení základních ústavních pravidel svobodných a demokratických voleb. Voliči, kteří by znovu hlasovali pouze v těchto okrscích, by znali již výsledek ve všech zbývajících okrscích, včetně jmen těch, kteří již byli do zastupitelského sboru obce zvoleni, a mohli by tak své hlasování této skutečnosti přizpůsobit jak s ohledem na výchozí pozici jednotlivých volebních stran, tak na umístění jednotlivých kandidátů*“.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*, Praha: Linde Praha, a.s., 2006, str. 17.

<sup>103</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2006, sp. zn. 44 Ca 406/2006.

<sup>104</sup> Filip, J.: *Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu i praxi. Právní zpravodaj*, 2007, č. 4, str. 5.

<sup>105</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 4/11.

**Neplatnost volby kandidáta** zahrnuje zvláštní případy, kdy k porušení zákona došlo jen volbou konkrétních kandidátů; ti nesplňovali zákonem stanovené požadavky (ať už nesplnění existence volebního práva či neexistence překážky v jeho výkonu). Vyslovení neplatnosti volby kandidáta v případě obecních voleb znamená, že na jeho místo jednoduše nastupuje náhradník z kandidátní listiny.

Odborníci oceňují<sup>106</sup> postup Krajského soudu v Hradci Králové. Návrh byl označen jako návrh na neplatnost hlasování a opíral se o tvrzení, že jednomu z kandidátů navrhovatele ve volbách v obci Moravany bylo chybně započteno v jednom z volebních okrsků méně hlasů, přičemž kdyby k této chybě nedošlo, byl by tento kandidát zvolen. Krajský soud interpretoval tento návrh jako návrh na neplatnost volby kandidáta, který byl zvolen na místě, které by jinak připadlo kandidátovi navrhovatele.<sup>107</sup> Rozhodl o tom, že volba kandidáta, který získal mandát jen díky pochybení okrskové volební komise při sčítání hlasů, je neplatná. Současně soud stanovil, jak by měl příslušný správní orgán dále postupovat – má vydat osvědčení o zvolení kandidátovi z volební strany navrhovatele, který by dle skutečných volebních výsledků mandát obdržel, nikoliv náhradníkovi z volební strany, z jaké byl neplatně zvolený kandidát. Krajský soud to odůvodnil tak, že *„Pokud by touž soud vyhověl návrhu navrhovatele a prohlásil by volby za neplatné s následkem jejich opakování, porušil by sám soud uvedenou základní zásadu jako základní princip právního státu. Přece musí být každému zřejmé, že když voliči v uvedených volbách zcela jasným a platným způsobem vyjádřili svoji vůli a uplatnili tak své aktivní volební právo řádným způsobem, také mohou zcela legitimně očekávat, že výkon jejich volebního práva jako výraz skutečného projevu jejich vůle bude zákonným způsobem promítnout i ve výsledcích voleb. K naplnění uvedeného legitimního očekávání ze strany voličů nedošlo jen z důvodu chybného postupu okrskové volební komise při opravě počtu obdržených platných hlasů obsaženého v zápisu o průběhu a výsledku hlasování v jednom volebním okrsku z celkem pěti, přičemž je nutné si uvědomit, že při vyslovení neplatnosti voleb by bylo nutné opakovat volby ve všech volebních okrscích a v takových nových volbách by voliči nebyli zcela logicky povinni*

---

<sup>106</sup> Filip, J.: Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu i praxi. *Právní zpravodaj*. 2007, č. 4, str. 4; Molek, P., Šimíček, V.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 235–236.

Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str.

<sup>107</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006.

*přizpůsobit svou vůli při uplatnění aktivního volebního práva v situaci vzniklé v důsledku již zmíněného pochybení jedné okrskové volební komise.“*

### **3.5.3 Postup podle § 90 SŘS**

Text ustanovení § 90 SŘS prošel nedávno novelou<sup>108</sup> (s účinností od 1. 1. 2012), která přinesla upřesnění okruhu účastníku, který byl do té doby nejasný, a lišilo se rozhodování krajských soudů o něm. Také byla uzákoněna možnost, aby soud vyhlásil za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen;

*„(1) Za podmínek stanovených zvláštními zákony může se občan, politická strana, **politické hnutí** nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti* *volby* *kandidáta.*

~~*(2) Účastníky jsou navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.*~~

*(2) V řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán, politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát. V řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta jsou účastníky navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.*

*(3) Soud rozhodne usnesením, a to do dvaceti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Jednání není třeba nařizovat.*

*(4) Pokud soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.“*

**Lhůta k podání návrhu** je ve všech volebních zákonech stanovena na 10 dnů od zveřejnění výsledků voleb Státní volební komisí. Případní navrhovatelé se jistě seznámí s volebními výsledky a zvolenými kandidáty již dříve z volebního serveru, jedná se však o výsledky neoficiální. Je proto vhodnější, aby zákon sjednotil počátek lhůty pro podání návrhů k soudu vzhledem k oficiální publikaci výsledků. Před zveřejněním výsledků voleb nelze návrh podat, jelikož soud by musel takový návrh odmítnout jako

---

<sup>108</sup> Zák. č. 106/2011 Sb., kterým se mění zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

předčasný, jak konstatoval Nejvyšší správní soud.<sup>109</sup> P. Molek a V. Šimíček<sup>110</sup> to vysvětlují předně tím, že nelze zcela předjímat výsledky voleb před jejich oficiálním zveřejněním; to by mohlo způsobit nejasnosti ohledně pasivní legitimace v řízení. Též by při podání návrhu již při samotném porušení zákona nebyla dána šance správnímu orgánu, aby sám včas sjednal nápravu. I když dojde k odmítnutí návrhu pro předčasnost, mají stěžovatelé ještě čas na podání nového návrhu. V jejich zájmu je ostatně věnovat přípravě návrhu v rámci stanovené lhůty dostatek času, jelikož soud by k doplněním návrhu podaným po lhůtě nepřihlížel.

Účastníky řízení jsou navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. **Navrhovatel** je určen tak, že návrh může podat občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Občanem se však rozumí jen volič, který je zapsán do stálého seznamu voličů ve volebním okrsku, v němž volby proběhly. Další navrhovatele lze podřadit pod zkratku „volební strana“ ve smyslu ZVO; novela účinná od 1. 1. 2012 uvádí výčet subjektů, které dříve spadaly pod zkratku „politická strana“ ve smyslu § 89 SŘS (tedy kromě politické strany v užším smyslu i politické hnutí nebo jejich koalice).

Jistý problém ohledně „navrhovatele“ působil výklad, kdo vše je oprávněn jednat za volební stranu, a tedy podat návrh podle § 90 SŘS. Podle § 22 odst. 4 ZVO „*volební strana, s výjimkou nezávislého kandidáta, činí úkony ve volebních věcech prostřednictvím svého zmocněnce.*“ Postavení volebního zmocněnce je soudy interpretováno odlišně. Krajský soud v Ostravě přisoudil volebnímu zmocněnci výlučné postavení, neboť dospěl ke kategorickému závěru, že pouze on může na stranu podat návrh na neplatnost voleb podle § 90 SŘS.<sup>111</sup> Molek a Šimíček zaujali odlišné stanovisko: „*Domníváme se, že takový přístup roli volebního zmocněnce snad až příliš absolutizuje, neboť je sice pravdou, že i podání volebního návrhu podle § 90 SŘS je úkonem ve volební věci, na stranu druhou ustanovení § 22 odst. 4 zákona o volbách nutně netvrdí, že by měl všechny úkony činit výhradně volební zmocněnec.*“<sup>112</sup> Přiklánějí se k tomu, aby takový podání ve volebních věcech po ukončení procesu registrace mohl činit i ten, kdo je zjevně oprávněn za danou organizační jednotku politické strany či

---

<sup>109</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. Vol 2/2006.

<sup>110</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, str. 293-294.

<sup>111</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 22 Ca 391/2006.

<sup>112</sup> Molek, P., Šimíček, V.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 228.

hnutí jednat v ostatních věcech, typicky předseda místní organizace. Soudy by tak měly akceptovat podání takovou oprávněnou osobou. Podle nich hraje volební zmocněnec především roli „kontaktního důstojníka“ kandidujícího subjektu pro styk s registračním úřadem v průběhu procesu registračního procesu. Soud je o osobách oprávněných jednat za politické strany a hnutí informován podle § 22 odst. 1 písm. i) ZVO. Pokud by nadále mohl jednat ve všech volebních věcech jen zmocněnec, toto ustanovení by postrádalo svůj smysl; proto by bylo vhodné vyjasnit text § 22 odst. 4 ZVO tak, aby se výlučné úkony zmocněnce vztahovaly jen na proces registrace.

Dalším účastníkem je **příslušný volební orgán**; tím je pověřený obecní úřad nebo obecní úřad v obcích, jsou zřízeny alespoň dva odbory (v Praze Magistrát hlavního města Prahy, ve statutárních městech jejich magistráty).<sup>113</sup> Účastníkem není Státní volební komise, jejíž role v obecních volbách je spíše koordinační. Jak konstatoval Ústavní soud, účastníkem není ani okrsková volební komise, (ačkoliv krajský ji za účastníka považoval).<sup>114</sup>

„**Ten, jehož volba byla napadena**“ byla formulace, která působila nemalé problémy a musela být vyjasňována judikaturou. Navrhovatel zpravidla sám označoval v návrhu i další účastníky, navrhovatelovo vymezení však mohlo být jen vodítkem pro soud. Do této kategorie spadali jak všichni zvolení kandidáti, tak jejich náhradníci, čímž se množství účastníků rozrůstalo do desítek (ve velkých městech do stovek); soudy tak mohly snadno některé účastníky opomenout. Krajský soud v Plzni se přiklonil k tomu, že účastníky řízení o návrhu na neplatnost hlasování a neplatnost voleb jsou kromě navrhovatele a volebního orgánu všichni zvolení kandidáti; Krajský soud v Ústí nad Labem účastenství všech zvolených kandidátů přijal pouze v případě neplatnosti volby kandidáta, zatímco při řízení o neplatnosti voleb či hlasování mají být účastníky pouze navrhovatel a příslušný volební orgán.<sup>115</sup>

P. Molek a V. Šimíček se přikláněli k prvně zvolenému okruhu účastníků, současně však problém viděli v nejasné právní úpravě. Problémem také bylo, že všem účastníkům bylo nutné zasílat návrh k vyjádření, v případě nařízení dokazování by měli být pozváni k ústnímu jednání – to vše ve lhůtě 20 dnů. Molek a Šimíček proto žádali zúžení okruhu namísto všech, jejichž volba byla napadena, pouze na volební strany: „ ...

---

<sup>113</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 287.

<sup>114</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I ÚS 768/06.

<sup>115</sup> Molek, P., Šimíček, V.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In: Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 230.

*jestliže smyslem účastenství v soudním řízení je – zjednodušeně řečeno – realizovat všechna procesní práva za účelem ozřejnění skutkového stavu věci a předstření relevantní právní argumentace, má účast konkrétní dotčené osoby význam v zásadě jen tehdy, když je volební stížnost namířena skutečně proti této osobě. To se však týká toliko velmi řídkých případů, kdy je napadena volba jednoho či pouze několika kandidátů.*<sup>116</sup>

Ústavní soud si byl vědom problému, ale sám vymezení účastníků nesjednotil; přiklonil se k pojetí, že v případě „*napadení voleb jako celku nejsou účastníky řízení v těchto volbách zvolení kandidáti, neboť pak by nebyl důvod vylučovat z účasti na řízení ani nezvolené kandidáty, a to by již mohlo proces neúměrně zkomplikovat*“.<sup>117</sup>

Naštěstí zákonodárce reflektoval problematiku tak, že dosavadní vymezení účastníků bude zachováno pouze u řízení o neplatnosti volby kandidáta. V řízení o neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování budou účastníky-vedle navrhovatele a příslušného volebního orgánu - jen „*politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát*“.

Lhůta pro soudní rozhodnutí ve formě usnesení činí dvacet dní poté, kdy návrh došel soudu. Jednání není třeba nařizovat. Zákon bude nově umožňovat současně s prohlášením neplatnosti volby kandidáta současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.

### **3. 6 Ochrana ve věcech zániku mandátu**

Soudní přezkum rozhodnutí o zániku mandátů spadá do rámce volebního soudnictví. Tzv. mandátové věci však mají poněkud jinou povahu než ostatní složky, které bezprostředně souvisejí se samotným procesem voleb a jejich platností. Nelze je tak podřadit pod žádné ze stadií samotného volebního procesu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „*jakkoliv tedy přezkum rozhodnutí o zániku mandátu člena zastupitelstva nepředstavuje stricto sensu přezkum některé z fází volebního procesu, jedná se o materii natolik intenzivně provázanou s úpravou volebního práva, že z funkčního a systémového hlediska musí převažovat zájem na podřazení obou těchto oblastí do jednotného režimu*

---

<sup>116</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 292.

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.



soudního přezkumu.“<sup>118</sup> Ochrana v mandátových věcech se vztahuje k výkonu pasivního volebního práva (resp. jeho složce spočívající v právu vykonávat mandát). Jak konstatoval Ústavní soud, „čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce“.<sup>119</sup>

### 3.6.1 Vznik mandátu

Vznik mandátu člena zastupitelstva nastává okamžikem zvolení (§ 69 odst. 1 ZO), tedy druhým dnem řádných voleb. V době ukončení hlasování však ještě není zřejmé, kdo je zvolen; teprve po sečtení hlasů a rozdělení mandátů je možné svolat zastupitelstvo. Právní úprava účinná před 19. 8. 2008 byla problematická v tom, že ke konání ustavujícího zasedání zastupitelstva muselo dojít do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb, avšak stejně jako dnes do 10 dnů od vyhlášení šlo podávat návrhy na neplatnost podle § 90 SŘS a od doručení návrhu měl soud lhůtu 20 dnů k rozhodnutí. Ustavující zastupitelstvo se tak muselo někdy konat ještě před rozhodnutím soudu ve věci návrhu na vyslovení neplatnosti voleb. Nově ustanovené zastupitelstvo ovšem mohlo přijmout už právní akty, což po vyslovení neplatnosti voleb *ex tunc* mohlo působit značné problémy. Odborníkům nezbývalo než doporučit zastupitelstvo podle požadavku zákona svolat, „*nicméně zastupitelstvo by si však nemělo počínat příliš dychtivě*“.<sup>120</sup> Následná novela<sup>121</sup> zakotvila postup, který již dříve fungoval pro konání ustavovací schůze krajského zastupitelstva. Nyní je stanoveno, že pokud jsou však podány příslušné návrhy podle § 90 SŘS, je třeba vyčkat rozhodnutí soudu; teprve poté je možno uskutečnit ustavující zasedání zastupitelstva, které je svoláno do 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb. Zvoleným kandidátům do zastupitelstva obce registrační úřad vydá osvědčení o zvolení, nejpozději do prvního zasedání nebo sedm dnů po oprávněném návrhu na neplatnost volby kandidáta.

---

<sup>118</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006.

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

<sup>120</sup> Molek, P., Šimíček, V.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI a.s., 2007, str. 226.

<sup>121</sup> Zák. č. 298/2008 Sb. (účinný od 19. 8. 2008).

Osvědčení o zvolení členem zastupitelstva obce vydává příslušný správní orgán, a to až po uplynutí lhůt pro rozhodnutí krajského osudu o návrhu na neplatnost voleb, neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta, nejpozději však do prvního zasedání zastupitelstva. Zákon neupravuje ověřování mandátů členů obecních zastupitelstev. Povahy mandátu člena zastupitelstva obce není výslovně upravena Ústavou; podle J. Filipa „s ohledem na konstrukci vztahu územních společenství občanů jako nositelů práva na samosprávu je však možno dojít k závěru, že je zde situace obdobná vztahu lidu jako nositele suverenity a jeho zástupců v Parlamentu“.<sup>122</sup> Obsahem reprezentativního mandátu člena zastupitelstva je povinnost zastupovat územní společenství občanů, být v souladu se slibem věrný ČR a dbát zájmů obce a jeho občanů (§ 69 odst. 2 ZO), složit slib na prvním zasedání zastupitelstva, kterého se účastní, účastnit se zasedání zastupitelstva a dalších obecních orgánů, jejichž je členem (§ 83 ZO), a konečně svobodný výkon mandátu.

### 3.6.2 Zánik mandátu

K zániku mandátu člena obecního zastupitelstva dochází přímo ze zákona, což ovšem nespadá pod přezkum ve volebním soudnictví.

**Marným uplynutím lhůty** mandát zaniká, jestliže nebyl podán návrh do dvou pracovních dnů proti usnesení příslušného zastupitelstva obce; je-li zastupitelstvo nečinné, rozhoduje ředitel krajského úřadu (v případě členů Zastupitelstva hlavního města Prahy ministr vnitra). Rozhodnutí má deklaratorní povahu, jde o zjištění, že skutečně nastaly důvody zániku, jimiž jsou (§ 55 odst. 3 ZVO):

- pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody
- ztráta volitelnosti, tj. podmínek pasivního volebního práva

Toto ustanovení bylo vyloženo velice striktně tak, že stačí i krátká doba, kdy zastupitel nesplňoval podmínky volitelnosti, aby o mandát přišel. Podle Ústavního soudu ze zákonných ustanovení o volitelnosti „lze dovodit, že na samosprávě společenství občanů se mají podílet pouze ti, kteří do tohoto společenství také patří. Jakkoli se mohou zdát argumenty stěžovatelů, že postačuje faktický trvalý pobyt, logické a ekonomické, nelze přehlédnout, že takto nahlížené podmínky volitelnosti a z toho plynoucí posouzení otázky trvání či netrvání mandátu, by postrádalo jakýkoli řád. V

---

<sup>122</sup> Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*, I. díl. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, str. 411.

*právním státě musí mít každé konkrétní jednání předvídatelné právní důsledky. Ústavní soud proto zastává názor, že ke ztrátě volitelnosti a tedy i k zániku mandátu, dochází na základě skutečnosti, že došlo ke změně trvalého pobytu mimo obvod obce...Dojde-li ke ztrátě volitelnosti a následnému zániku mandátu, nemůže takto zaniklý mandát být znovu nabyt jinak, než novou volbou“.*<sup>123</sup>

- vznik neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2 ZVO.

Podle něho je funkce člena zastupitelstva obce, města, územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního nebo městského úřadu této obce; odst. 3 však upřesňuje, že tato inkompatibilita platí pouze za podmínky, že dotčený zaměstnanec vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce nebo za podmínky, že zaměstnance jmenoval starosta, primátor, hejtman, rada kraje, obce, města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části.

Další případy neslučitelnosti přinesla novela (zák. č. 96/2005 Sb.), která sice formálně nepozměnila samotný text volebního zákona č. 491/2001 Sb., ale zákon o střetu zájmů.<sup>124</sup> To se mělo dotknout mandátů mnoha již zvolených zastupitelů a zákon se tak setkal s odporem samosprávy i Senátu, který však byl přehlasován Poslaneckou sněmovnou. Ústavní soud novelu pojal jako změnu volebního zákona v materiálním smyslu a celý zákon č. 96/2005 Sb. zrušil.<sup>125</sup> Během jeho krátké účinnosti však došlo k zániku mandátů zastupitelů, jimž vznikla inkompatibilita, což lze považovat za retroaktivní porušení jejich pasivního volebního práva.

Zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání rozhodne usnesením o zániku mandátu zastupitele, u něhož nastaly okolnosti podle § 55 odst. 3 ZVO. Pokud tak neučiní, ředitel krajského úřadu požádá o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, které se uskuteční nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti. Pokud nedojde k požadovanému usnesení zastupitelstva, rozhodne o zániku mandátu sám ředitel krajského úřadu (v případě zastupitelů hlavního města ministr vnitra).<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000 sp. zn. IV. US 420/2000, publ. pod č. 283/2005 Sb.

<sup>124</sup> Zák. č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů).

<sup>125</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, publ. pod č. 283/2005 Sb.

<sup>126</sup> Zákon zvláště pamatuje na situaci u nově zvoleného zastupitelstva. Aby byla dána možnost zastupitelům upravit své poměry, zastupitelstvo nemá takové rozhodnutí přijmout v případě neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2, 4 a 5, která nastane dnem zvolení členem zastupitelstva obce. V takovém případě je nutné umožnit zvolenému členovi zastupitelstva obce, aby do 3 dnů po ustavujícím zasedání učinil právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru. Smyslem tak krátké lhůty je zřejmě motivovat zastupitele, aby inkompatibilitu odstranili co nejdříve. Zákon totiž hned vzápětí stanovuje poměrně širokou lhůtu 3 měsíců po ustavujícím zasedání, kdy má člen zastupitelstva obce

Doručování je upraveno tak, že usnesení zastupitelstva (příp. rozhodnutí ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra) se neprodleně vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu. Za doručené se usnesení nebo rozhodnutí považuje sedmým dnem ode dne vyvěšení. Současně s vyvěšením je stejné rozhodnutí zasiláno tomu, kdo je proti takovému usnesení nebo rozhodnutí oprávněn domáhat se ochrany u soudu; tím je člen zastupitelstva, o jehož mandát jde a volební strana, která podala kandidátní listinu v obci (§ 59 odst. 3). Toto doručení slouží jen k informování dotyčného, není s ním spojen běh lhůty pro využití ochrany ve volebním soudnictví.

### **3.6.3 Postup podle § 91 SŘS**

Proti takovému usnesení zastupitelstva (či rozhodnutí ředitele či ministra vnitra) se mohou do dvou pracovních dnů od doručení bránit včas podaným návrhem na zrušení takového usnesení nebo rozhodnutí.

*(1) Za podmínek stanovených zvláštními zákony může se člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl, nebo politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl člen zastupitelstva zařazen, domáhat zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodl.*

*(2) Účastníky jsou navrhovatel a ten, kdo byl k podanému návrhu také oprávněn, územní samosprávný celek, o usnesení jehož zastupitelstva jde, popřípadě správní orgán, který rozhodnutí vydal.*

*(3) Soud rozhodne usnesením, a to do dvaceti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Jednání není třeba nařizovat.*

V kontextu předchozího výkladu úpravy ve volebním zákoně je na první pohled patrné několik legislativních nedostatků. První nesoulad mezi zněním ZVO a SŘS je ve výčtu subjektů, které jsou oprávněny se domáhat nápravy – § 59 odst. 3 ZVO hovoří o „volební straně, která podala kandidátní listinu v obci“, aniž by ji specifikoval. § 91 odst. 1 SŘS vyjmenovává volební subjekty, ale zužuje je pouze na ten z nich, na jehož kandidátní listině byl člen zastupitelstva zvolen. Z logiky věci plyne, že je nutné dát

---

předložit příslušnému starostovi nebo primátorovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul; teprve pak je možné vyslovení zániku mandátu zastupitelstvem.

přednost speciální úpravě v § 91 odst. 1 SŘS. Těžko hledat důvod, proč by měly mít volební strany, na jejichž kandidátce nebyl dotyčný zastupitel zvolen – *ad absurdum* včetně těch, které ve volbách propadly bez mandátu – právo vznášet návrh proti usnesení směřujícímu k zániku jeho mandátu.

Druhá, podstatnější kolize norem se týká okamžiku zániku samotného mandátu; SŘS hovoří o aktivní legitimaci člena zastupitelstva, „jehož mandát zanikl“, zatímco volební zákon stanoví zánik mandátu až marnému uplynutí lhůty domáhat se soudní ochrany. Výslovně podle § 55 odst. 8 ZVO mandát člena zastupitelstva obce zaniká až dnem, kdy marně uplynula lhůta pro podání návrhu soudu podle § 59 odst. 3, nebo dnem právní moci rozhodnutí soudu, kterým nebylo usnesení nebo rozhodnutí zrušeno. Včas podaný návrh má odkladný účinek (§ 59 odst. 3 ZVO). Jak praví důvodová zpráva k ZVO, cílem bylo zabránit případným komplikacím, pokud by soud zrušil usnesení nebo rozhodnutí o zániku mandátu a mezitím na uprázdněné místo člena zastupitelstva nastoupil náhradník. Nejvyšší správní soud uvedl: *„Podání takového návrhu má suspenzivní účinky, takže tato úprava klade důraz na přezkoumatelnost rozhodnutí o zániku mandátu krajským soudem, a to tak, aby do jeho konečného rozhodnutí nebyl držitel mandátu nikterak zkrácen na svých politických právech a zároveň aby byla zachována právní jistota při jednání a rozhodování dotčeného zastupitelstva. Rovněž toto ustanovení proto argumentačně podporuje řešení, podle něhož je předmětné soudní řízení jednoinstanční a bez možnosti podat mimořádný opravný prostředek.“*<sup>127</sup>

Jednoznačně se kloním ke znění volebního zákona včetně odůvodnění ustanovení v důvodové zprávě. Nepřesný text v § 91 odst. 1 SŘS by měl být nahrazen textem „člen zastupitelstva, jehož mandát má zaniknout“.

§ 91 odst. 2 SŘS stanovuje okruh účastníků, jimiž jsou „navrhovatel a ten, kdo byl k podanému návrhu také oprávněn, územní samosprávný celek, o usnesení jehož zastupitelstva jde, popřípadě správní orgán, který rozhodnutí vydal“. Jsou jimi dotčený člen zastupitelstva, příslušná volební strana (i když není navrhovatelem), obec, jejíž zastupitelstvo napadené usnesení přijalo, popřípadě ředitel krajského úřadu či ministr vnitra. Soud má k rozhodnutí lhůtu 20 dnů, přičemž jednání nemusí nařizovat.

---

<sup>127</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol. 1/2006.

	řízení ve věcech			
	neplatnosti voleb	neplatnosti hlasování	neplatnosti volby kand.	zániku mandátu
<b>lhůta pro podání návrhu</b>	do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí			do 2 prac. dnů od doručení rozhodnutí orgánu
<b>důvody pro podání návrhu</b>	porušení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit: výsledky voleb   výsledky hlasování   výsledky volby kand.			vyslovení zániku mandátu z důvodu neslučitelnosti funkcí
<b>aktivně legitimované osoby</b>	každý zapsaný do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva volen; každá volební strana, jejíž kand. list. byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva			zastupitel, o jehož mandát jde; volební strana, za kterou byl byl zastupitel zvolen
<b>účastníci řízení</b>	navrhovatel; pověřený obecní úřad;  ten, jehož volba byla napadena			navrhovatel; ten, kdo byl k návrhu také oprávněn; obec, jejíž zastupitelstvo zánik vyslovilo či ředitel kraj. úřadu/ ministr vnitra
<b>lhůta pro rozhodnutí</b>	20 dnů od doručení návrhu			20 dnů od doručení návrhu

Pozn.: sestaveno podle současné úpravy § 90 (do 31. 12. 2011)

### 3. 7 Problematika rozdělení obce na volební obvody

*Malapportionment* je technika volební geometrie, spočívající ve vymezení různě velkých obvodů, takže určité regiony vysílají do voleného orgánu více zástupců, než by odpovídalo počtu jejich obyvatel.<sup>128</sup> Stanovení počtu členů zastupitelstva pro příští volební období (§ 67 ZO, § 48 ZHMP) ve spojení s rozdělením území obce na více volebních obvodů (§ 27 ZVO) může ovlivnit výsledné rozložení politických sil ve zvoleném zastupitelstvu. Podle § 27 odst. 1 ZVO může zastupitelstvo obce nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů. Co se lhůty týče, lze hovořit o samé hranici dostatečnosti vzhledem k tomu, že nejpozději 66 dnů před volbami již musí být podány kandidátní listiny. Během této lhůty je nutné přizpůsobit volební strategii, ale lze jen stěží zorganizovat skutečné primárky v rámci nových volebních obvodů (lze očekávat, že na úkor demokratičnosti bude o rozmístění kandidátů rozhodovat jen vedení stran).

Zákonná úprava velikosti volebních obvodů je stanovena tak, aby se v obcích s počtem obyvatel do 10 000 volilo v obvodě nejméně 5 členů zastupitelstva obce, v obcích s počtem obyvatel od 10 001 do 50 000 obyvatel nejméně 7 členů a v obcích

<sup>128</sup> Běžně bývá zaměňován s *gerrymanderingem*, který je však charakteristický nástrojem volební geometrie pro většinové volební systémy.

s počtem obyvatel nad 50 000 nejméně 9 členů zastupitelstva. Zákon navíc v případě hl. města Prahy a územně členěných statutárních měst stanovuje, že městská část nebo městský obvod mohou být součástí pouze jednoho volebního obvodu (§ 27 odst. 2 ZVO). Není stanovena právní forma, jakou má být rozdělení obce na volební obvody provedeno (např. obecně závaznou vyhláškou, tedy právním předpisem). Důvodová zpráva k § 27 ZVO říká, že „*rozhodnutí zastupitelstva obce bude stálé, pokud nedojde k jeho změně*“.

Počátkem 90. let bylo rozdělení volebního území obce, kde se volilo více než 30 zastupitelů, přímo uloženo radě příslušného národního výboru zákonem; velikost obvodů činila 10–20 mandátů.<sup>129</sup> Další úprava, podle níž se konaly všeobecné volby, již pouze dávala právo radě (příp. zastupitelstvu obce) v obcích, v nichž se volilo více než 15 členů zastupitelstva, rozdělit obec na obvody čítající 5–15 mandátů.<sup>130</sup> Vzhledem k celkovému počtu všech obcí, měst a městských částí v republice však k dělení na obvody od roku 1994 nedocházelo příliš často. Důvodem zřejmě nebyly obavy stávající většiny zastupitelů před poškozením malých volebních stran, ale spíše z toho, že účelová manipulace s volebními obvody představuje zbraň, která se může snadno obrátit proti svým vlastním tvůrcům.

O ústavnosti právní úpravy v § 27 ZVO panovaly mezi odborníky pochybnosti. Bylo upozorňováno, že společně se stanovením celkového počtu zastupitelů je možné zneužít volebních obvodů podle konkrétních potřeb aktuální většiny v zastupitelstvu; „*vytvoření volebních obvodů na území obce může podle skladby voličstva napomoci některým volebním stranám k získání většího počtu mandátů, než jaký by odpovídal počtu obdržených hlasů v obci, která není rozčleněna na volební obvody*“.<sup>131</sup> Možný dopad volební geometrie na výsledky voleb nikdo nezpochyboval; nicméně např. M. Antoš se domníval, že „*použitý poměrný systém a stanovená minimální velikost poměrně účinně brání případné manipulaci*“.<sup>132</sup> Kritičtější přístup zaujali P. Molek a V. Šimíček, kteří tvrdili, že „*zákonná úprava v případě voleb do obecních zastupitelstev přímo vybízí k praktickému naplnění již jednou zmiňovaného gerrymanderingu, tzn. k vytváření takových volebních obvodů, které koncentrují vlastní voliče a rozptylují voliče politických soupeřů, umocněného navíc i možností stanovení*

---

<sup>129</sup> § 8 zák. ČNR č. 368/1990 Sb.

<sup>130</sup> § 9 zák. č. 152/1994 Sb.

<sup>131</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 382.

<sup>132</sup> Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008, str. 64.

počtu zastupitelů v závislosti na „potřebě“ přirozeného prahu“.<sup>133</sup> Autoři proto žádali změnu úpravy a předvíдали, že jinak její ústavnost bude testována ve volebním soudnictví.

### 3.7.1 Judikatura ohledně rozdělení Olomouce ve volbách v roce 2006

Návrh skupiny občanů směřoval na zrušení platnosti komunálních voleb v Olomouci, konaných ve dnech 20.-21. 10. 2006, právě kvůli rozdělení města na pět volebních obvodů, které poškodilo menší volební subjekty. Argumentovali, že se vytvořila nerovnost mezi občany jednoho města, jelikož váha hlasů občanů v jednotlivých volebních obvodech byla rozdílná – počet hlasů daný politickému subjektu v jednom obvodě neznamenal stejný politický úspěch (získání mandátu) jako v jiném obvodě při závěrečném přepočtu hlasů. Došlo ke zvýšení přirozeného volebního prahu pro získání mandátu nad 5 %. Došlo i k disproporcím mezi aktivním a pasivním volebním právem, jelikož občané byli omezeni volit ve svém volebním obvodu, kandidáti si však mohli vybrat obvod, kde se budou ucházet o hlasy. Voliče též mohlo mást, že stejné volební strany mají v různých volebních obvodech losováním přidělena jiná volební čísla.

Tento návrh však ostravský krajský soud zamítl<sup>134</sup> a potvrdil již dřívější stanovisko ministerstva vnitra, podle kterého není napadené rozdělení města v rozporu se zákonem. Nespokojeným voličům z Olomouce nezbývalo než podat ústavní stížnost, jelikož Krajský soud v Ostravě se podle nich uspokojivě nevypořádal s jejich námitkami. Ústavní soud ve svém usnesení<sup>135</sup> však stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Vyšel z dosavadní judikatury ohledně rovnosti volebního práva. Již v roce 1998 konstatoval,<sup>136</sup> že princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, ale relativní: „*Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematičtější. Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří. Jde tedy v podstatě o ústavní hranice přijatelnosti či přibližnosti rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních*

---

<sup>133</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha a.s., 2006, str. 131-132.

<sup>134</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2006, sp. zn. 22 Ca 402/2006.

<sup>135</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07.

<sup>136</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98.



obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. Např. v počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15%, teorie i praxe nicméně uznává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30%“. Tím Ústavní soud vyjádřil, že určité výkyvy vůči naprosté rovnosti volebního práva, způsobené rozdílnou velikostí volebních obvodů, jsou ještě ústavně konformní; současně nastavil určité mantinely, v nichž se lze při posuzování dodržení rovnosti volebního práva pohybovat.

V souvislosti s případem rozdělení Olomouce Ústavní soud upřesnil, že „zásadu rovného volebního práva nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů, jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má – ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) – stejnou váhu“. Také uznal cca 10% odchylku v počtu voličů mezi obvody s minimálním a maximálním počtem voličů jako ještě rozumnou a ospravedlnitelnou; současně upozornil, že za určitých podmínek by účelové vymezení volebních obvodů již mohlo znamenat rozpor s ústavou. Co se manipulace s hranicí volebních obvodů týče, Ústavní soud konstatoval, že „stěžovatel ve svém návrhu namítal "účelové" vytvoření volebních obvodů, nicméně vzhledem k obsahu jeho námitek je zřejmé, že jeho výtky směřují k tomu, že volební obvody vůbec byly vytvořeny, nikoli k tomu, jakým způsobem se tak stalo“.

### 3.7.2 Judikatura ohledně rozdělení Prahy ve volbách v roce 2010

Nejznámějším případem *malapportionmentu* se stalo rozdělení hlavního města Prahy pro volby konané 16.-17. 10. 2010. Nastavení volebního systému pro Zastupitelstvo hlavního města Prahy je již mnoho let předmětem debat; stačí připomenout, že původně mělo být voleno stejným systémem jako krajská zastupitelstva. Část zákonodárců se ještě před volbami v roce 2010 marně snažila zakotvit v zákoně jediný volební obvod. Rada hlavního města Prahy připravila návrh, který již dne 20. 1. 2010 obdržel souhlasné stanovisko Ministerstva vnitra. Teprve po půl roce<sup>137</sup> rada předložila návrh Zastupitelstvu hlavního města Prahy, které ho schválilo 17. 6. 2010.<sup>138</sup> Zastupitelstvo určilo, že má být voleno 63 zastupitelů v sedmi stanovených volebních obvodech po devíti mandátech. Důsledkem tohoto rozdělení

---

<sup>137</sup> Důvodem opoždění zřejmě bylo jednak reflektovat výsledky sněmovních voleb v květnu 2010, a jednak poskytnout malým stranám co nejméně času k zaujetí nové volební strategie – např. formování skrytých koalic, tedy takových, které obcházejí zvýšenou uzavírací klauzuli pro koalice; je však otázkou, zda je taková praxe v souladu se smyslem zákona.

<sup>138</sup> Usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy ze dne 17. 6. 2010, č. 39/17.

Prahy ovšem bylo zvýšení tzv. přirozeného prahu, tedy hranice zisku hlasů, kterou je třeba překonat k přidělení prvního mandátu, která tak překročila zákonem stanovenou uzavírací klauzuli 5 %. Tímto účelovým krokem měly být znevýhodněny malé strany ve prospěch velkých. Druhý problém spočíval ve skutečnosti, že se ve všech sedmi volebních obvodech přidělovalo po devíti mandátech, ačkoliv obvody neměly stejný počet obyvatel. To mělo mít dopad na nižší váhu hlasu občanů Prahy z obvodů, které disponovaly vyšším počtem obyvatel.

### **3.7.2.1 Řízení o opatření obecné povahy**

Navrhovatelé (pět volebních stran<sup>139</sup> a tři oprávnění voliči) se obrátili na Nejvyšší správní soud vzhledem k tomu, že rozdělení Prahy na volební obvody považovali za opatření obecné povahy. Volební strany poukazovaly na to, že opatřením obecné povahy, vydaným odpůrcem (hl. městem Prahou), došlo především k zásahu do jejich ústavního práva ucházet se o podíl na správě věcí veřejných na základě volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 21 a 22 Listiny a v souladu se zásadou poměrného zastoupení, vyjádřenou v § 2 zákona č. 491/2001 Sb. Oprávnění voliči malých stran z řad navrhovatelů tvrdili, že byli zkráceni zejména ohledně ústavního práva podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou svých zástupců na základě rovného volebního práva podle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 102 Ústavy. Na podporu svých argumentů uvedli např. vlastní přepočty rozdělení mandátů, které vycházely z výsledků minulých obecních voleb; vyplývalo z nich, že současné rozdělení by volební strany na straně navrhovatele jednoznačně poškodilo. Dále navrhovatelé vyložili, jaký smysl vlastně má rozdělení obce na volební obvody sledovat; má jím být ochrana etnických, náboženských, periferních či jiných menšin. *„Žádný z uvedených důvodů pro rozdělení obce na volební obvody nebyl motivem pro rozdělení Prahy na 7 volebních obvodů. Důvodová zpráva k návrhu napadeného opatření obecné povahy nijak vytvoření volebních obvodů neodůvodňuje. Paprskovité uspořádání volebních obvodů od středu města na okraj je navíc zcela nelogické, neboť voliči ve středu města mají jiné potřeby a priority než voliči v okrajových částech města. I tato skutečnost je důkazem, že odpůrce při vytváření volebních obvodů nešetřil smysl právní úpravy a nesledoval její cíle.“*

Odpůrce (hl. město Praha) vyložil, že hlavními důvody pro vydání usnesení byly:

---

<sup>139</sup> Věci veřejné, Strana zelených, SNK – Evropští demokraté, Česká strana sociálně demokratická, Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová.

- záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu;
- snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody;
- reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu;
- vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientace zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku;
- ekonomické úspory.

Odpůrce celkově zpochybnil, že napadené usnesení je opatřením obecné povahy; kvalifikoval ho tak, že *„usnesení o vytvoření volebních obvodů lze považovat za rozhodnutí organizační povahy sui generis, vydané na základě a v souladu s právními předpisy, vztahujícími se k organizaci obecních voleb zákonem předepsaným způsobem, které nezasahuje do práv či oprávněných zájmů subjektů s aktivním volebním právem, ani subjektů s pasivním volebním právem“*. Podle odpůrců by dotyčné usnesení mělo být vyloučeno z přezkumu podle režimu § 101a a násl. SŘS; pokud navrhovatelé namítají protiprávnost usnesení, mají využít ustanovení *lex specialis*, jímž je § 60 ZVO ve spojení s § 90 SŘS.

Nejvyšší správní soud při posuzování podmínek aktivní legitimace vyšel z textu § 101a odst. 1 SŘS, že *„návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“*. Proto konstatoval, že *„není úkolem Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním aktivní procesní legitimace navrhovatelů současně zkoumat důvodnost nároku, ergo jejich aktivní legitimaci hmotnou. Zákon, jakož i uvedený judikát zdejšího soudu odvozuje aktivní procesní legitimaci výhradně od způsobu, jakým je navrhovatelem tvrzeno dotčení jeho práv, způsobené opatřením obecné povahy“*.

Nejvyšší správní soud provedl podrobný rozbor právní povahy rozdělení obce na volební obvody. Opatření obecné povahy bylo zavedeno s přijetím nového správního řádu, jehož § 171 ke škodě věci vymezil tento institut toliko negativně jako *„závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“*. Původní vládní návrh správního řádu přitom vymezoval opatření obecné povahy v ustanovení §

137 odst. 1 pozitivně jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“.<sup>140</sup> Přestože dříve se Nejvyšší správní soud v minulosti klonil i k formálnímu pojetí,<sup>141</sup> tento výklad byl překonán Ústavním soudem, který toto rozhodnutí zrušil nálezem svého pléna.<sup>142</sup> V jeho důsledku formuloval Nejvyšší správní soud usnesením svého rozšířeného senátu<sup>143</sup> materiální pojetí, které už nadále používá, ovšem s určitými zpřesněními.

Nejvyšší správní soud v případě Prahy uznal, že rozdělení území obce pro účely voleb naplňuje znaky opatření obecné povahy. Napadené rozhodnutí splnilo co do konkrétnosti (individuálnosti) vymezení svého předmětu a současně co do abstraktnosti (obecnosti, neurčenosti) vymezení svých subjektů (adresátů). Ohledně konkrétnosti napadeného bodu usnesení konstatoval, že „*upravuje jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav, resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci*“. Druhé kritérium, abstraktnost adresátů, bylo splněno jak díky velkému počtu (cca 970 000) oprávněných voličů, ale „*zejména též proto, že okruh adresátů se v průběhu do konání voleb zbývajících období může ještě do určité míry změnit a také se jistě, třeba jen v minimální míře, pozmění*“. Svým rozhodnutím tak dospěl Nejvyšší správní soud k dalšímu prohloubení materiálního pojetí opatření obecné povahy.

Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil navrhovatelům, že napadený bod usnesení poměrně významně modifikuje obecnou (zákonnou) úpravu voleb do zastupitelstva, zároveň však upozornil při výkladu § 27 ZVO, že „*zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno jinak než jednorázově, ve vazbě na určité konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Jinými slovy, zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, ergo obecně závaznou vyhláškou*“. Nejvyšší správní soud *de lege ferenda* uvedl, že v zájmu právní jistoty by musela existovat úprava obecně závaznou vyhláškou přímo v zákoně. K výše uvedenému si však dovoluji upozornit na důvodovou zprávu k § 27 ZVO, podle níž má být rozhodnutí zastupitelstva stálé, dokud není změněno.

Nejvyšší správní soud podrobil napadené usnesení algoritmu, který sestává z následujících kroků přezkumu:

---

<sup>140</sup> Vládní návrh správního řádu. Tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, IV. volební období.

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

<sup>142</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

<sup>143</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

- 1) **pravomoci** správního orgánu vydat opatření obecné povahy, tedy zda mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy
- 2) **působnosti**, tedy zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze okruhu vztahů, které smí upravit (působnost věcná, osobní, místní, časová)
- 3) **procesního postupu správního orgánu** při vydávání opatření obecné povahy
- 4) **souladu opatření obecné povahy s hmotným právem**; v rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.
- 5) **proporcionality**; ten je konečným krokem uvedeného postupu podle algoritmu; soud se zabývá otázkami, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Po absolvování čtyř kroků algoritmu dospěl Nejvyšší správní soud k zásadnímu testu proporcionality (přiměřenosti právní regulace). V tomto testu usnesení opět obstálo: *„Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval zhodnocení, zda napadený bod usnesení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda napadený bod usnesení a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obě tato kritéria byla naplněna, resp. v řízení nevyšlo najevo, že by kterákoli z nich bylo narušeno.“*

Soud podotkl, že poměrnost volebního systému nepůsobí jako jeden z ústavně garantovaných atributů obecních voleb, vychází jen z § 2 ZVO a navíc je doplněna parametry, které poměrnost jeho účinků poněkud modifikují. Proto odmítl na posuzovaný případ aplikovat posuzování hranice mezi poměrným a většinovým systémem, provedené vývody Ústavním soudem pro volby sněmovní.<sup>144</sup> Nejvyšší správní soud odmítl pátrat po skrytých důvodech, které mohly odpůrce k rozdělení Prahy vést, a ztotožnil se s jeho argumentací i s ohledem na ústavněprávní garanci samosprávy: *„Nejvyšší správní soud po konfrontaci uvedených tvrzení a dokumentů*

---

<sup>144</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, publ. pod č. 64/2001 Sb.

*shledal, že odpůrce dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné. Je přitom třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud není povolán k tomu, aby konkrétně analyzoval a posuzoval, zda důvody, které odpůrce k přijetí napadeného opatření obecné povahy vedly, po obsahové stránce skutečně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřípustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do ústavního práva na samosprávu, garantovaného odpůrci, popř. jeho zastupitelstvu mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy.“*

Konečně podstatnou skutečností bylo i to, že řízení probíhalo ještě před uskutečněním voleb, tudíž nešlo prokázat, jakým způsobem k porušení práv došlo. Soud dal po důkladné úvaze za pravdu odpůrci v tom, že *„navrhovatelé nemohou předem predikovat, nýbrž toliko spekulovat o tom, jaký bude výsledek komunálních voleb, jestliže organizačně proběhnou podle napadeného usnesení.“* Soud poukázal i na výpočty odpůrce, které vycházely z přepočtu výsledků sněmovních voleb v květnu 2010 (i když se jedná o odlišný typ voleb), z nichž vyplývalo, že na dvě politické strany na straně navrhovatelů by mandáty z důvodu jejich nízké voličské podpory stejně nemohly vyjít, ani kdyby se volilo v jediném volebním obvodu. Na závěr se Nejvyšší soud přiklonil k tomu, že *„z logiky věci pak vyplývá, jak na to správně poukazovali navrhovatelé, že pro účely posuzování rovnosti volebního práva je třeba vycházet z porovnání údajů o počtu voličů, nikoli počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech“.*

### **3.7.2.2 Usnesení Městského soudu v Praze**

Po zveřejnění volebních výsledků se část navrhovatelů<sup>145</sup> obrátila na Městský soud v Praze s návrhem na neplatnost voleb, přičemž uvedli prakticky totožné důvody jako v předchozím návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Kromě již dříve namítaných porušení ústavy a zákona provedli přepočty, které měly dokládat porušení principu rovnosti volebního práva, přičemž již vycházely z počtu oprávněných voličů, nikoliv počtu obyvatel ve volebních obvodech. Z nich *„je zřejmé, že k nadměrnému a prostým zaokrouhlováním ani ničím jiným neodůvodněnému porušení rovnosti aktivního i pasivního volebního práva navrhovatelů došlo v hned v pěti ze sedmi volebních obvodů*

---

<sup>145</sup> Věci veřejné, Strana zelených, SNK – Evropští demokraté a osm voličů (včetně předních politiků uvedených stran); ČSSD se nepřipojila, neboť díky volebním výsledkům bylo dosaženo takového rozdělení křesel, které umožňovalo kýženu koalici s ODS.

hlavního města Prahy. Z uvedeného je též zřejmé, že popsané porušení rovnosti aktivního a pasivního volebního práva vedlo v příčinné souvislosti k **ovlivnění výsledku voleb**. Pokud by k porušení tohoto práva nedošlo, ať již v důsledku jiného stanovení volebních obvodů nebo jiného stanovení rozdělování mandátů, dopadly by výsledky voleb nepochybně jinak.“

Odpůrce (Magistrát hl. města Prahy) zopakoval svoji argumentaci včetně opory v rozsudku Nejvyššího správního soudu; ani kdyby všechny tyto argumenty nestačily, apeloval na to, že nelze prohlásit volby za neplatné, jelikož takový zásah do právem chráněných zájmů by byl intenzivnější nežli závadný stav, údajně vzniklý porušením zákona.

Městský soud odkázal jak na předchozí judikaturu Ústavního soudu k rovnosti volebního, tak na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zcela se s jeho argumenty ztotožnil, zvláště ohledně toho, že navrhovatelům se nepodařilo prokázat, že opatřením obecné povahy došlo k nepřipustnému omezení poměrnosti volebního systému a rovnosti volebního práva.

### 3.7.2.3 *Nález Ústavního soudu*

Malé volební strany podaly ústavní stížnost, o níž Ústavní soud rozhodoval až 29. 3. 2011. Ani odborníci si příliš netroufali odhadovat jeho rozhodnutí, objevovaly se obavy z možného opakování pražských voleb. Pro takový případ dokonce ministerstvo vnitra vypracovalo krizový plán, který počítal s návratem předchozí rady a primátora. Sám Ústavní soud rozhodl zamítavě<sup>146</sup> a ve svém nálezu<sup>147</sup> nejdříve zdůraznil princip ochrany soutěže politických sil a ochrany menšin před stávající většinou: „rozdělení obce na obvody nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny obecního zastupitelstva, zvláště s ohledem na fakt, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či do tohoto orgánu vůbec nebyli zvoleni. Zároveň však stanovil, že „ne každou aplikaci předmětného ustanovení, byť se promítne i do parametrů volebního systému směrem k většinovým účinkům (v neprospěch menších stran), lze označit za účelové zneužití práva“.

Ústavní soud (na rozdíl od Nejvyššího správního soudu) se snažil zjistit, jaká byla skutečná motivace tvůrců rozdělení Prahy na sedm volebních obvodů, resp. zda

---

<sup>146</sup> Hlasy devíti soudců; pět včetně předsedy P. Rychetského zaujalo odlišná stanoviska.

<sup>147</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

účelovou manipulací chtěli omezit volnou soutěž politických sil a poškodit tak malé strany. Nepodařilo se spolehlivě prokázat existenci expertizy objednané tehdejší stranou vládnoucí v zastupitelstvu, jejíž použití mělo zvýhodnit velké strany. Stěžovatelé tak neunesli důkazní břemeno, že cílem napadeného opatření obecné povahy skutečně bylo poškodit malé volební subjekty. Podle Ústavního soudu „*důkazem o manipulaci proto nemůže být předvídatelný důsledek, ale pouze důkaz, že jediným či převažujícím důvodem takto nastavených pravidel voleb bylo jejich předvídatelné ovlivnění... Takový důkaz stěžovatelé nepřinesli. Jejich argumentační potenciál se pohybuje v kruhu*“. Otázkou ovšem je, jakým způsobem šlo zajistit důkazní prostředky (pokud existovaly), které by explicitně vyjadřovaly zlý úmysl tvůrců opatření obecné povahy rozdělit volebního území tak, aby došlo k jejich zvýhodnění a na úkor malých volebních stran.

Druhou oblastí, již se Ústavní soud zabýval, byl samotný volební systém nastavený rozdělením obce a jeho dopad na rovnost volebního práva. Vycházející z dosavadní judikatury, Ústavní soud zdůraznil relativnost rovnosti volebního práva; rovnost znamená, že každý volič má stejný počet hlasů, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má stejnou váhu. Jelikož rozdíl mezi obvodem s nejmenším a největším počtem obyvatel činil jen 8,42 %, byla tato odchylka v souladu s ústavním požadavkem rovnosti.

Ústavní soud však zaujal opačné stanovisko oproti Nejvyššímu správnímu soudu ohledně toho, zda má být pro stanovení obvodů rozhodující počet obyvatel, či počet oprávněných voličů. Přiklonil se k tomu, že volení reprezentanti hájí zájmy všech obyvatel z daného obvodu, nikoliv jen těch disponujících volebním právem: „*Volba kritéria počtu obyvatel, má dle Ústavního soudu své ratio, neboť odpovídá poslání zastupitele, ve skutečnosti zastupuje všechny obyvatele svého obvodu, tedy i ty, kteří nemají volební právo. Proto samo rozdělení obvodů podle počtu obyvatel a nikoli podle počtu voličů není v rozporu s ústavním principem rovnosti.*“ Na otázku, koho vlastně zvolení zástupci reprezentují, se nabízejí tři varianty: zda všechny obyvatele volebního území, všechny jeho oprávněné voliče anebo jen voliče, kteří odevzdali platné hlasy? Všechny tři varianty však mají svá hlubší odůvodnění a je obtížné jednoznačně a definitivně říci, které dát přednost.



### 3.8 „Kupování“ hlasů voličů

Kupování hlasů jistě není pouze fenoménem současnosti; troufám si říci, že je téměř stejně starý jako volby samotné. Skutečnost, že volební strany v předvolební kampani kromě tiskovin rozdávají různé propagační předměty, pochutiny atd., již nikoho nepřekvapí. Samotné volební programy hýří často sliby, které soudný občan stěží může považovat za reálné. Krajský soud v Ostravě konstatoval, že „*k předvolebním agitačním akcím s vystoupením umělců, rozdáváním piva či pověstného „předvolebního guláše“ je pak třeba podotknout, že umělci, pivo, guláš, atd. jsou lákadlem jen k účasti na agitační akci, která není právem zapovězena. Až při účasti na této akci je na potenciální voliče působeno, a to nikoli nabízením úplaty či dalšího piva, guláše, bezplatného vstupu na umělecké vystoupení, ale zejména přednesením základních bodů volebního programu. Takto je pivo, guláš, umělecké vystoupení nabízeno nikoli přímo za hlas odevzdaný konkrétní straně, ale jen za účast na agitační akci.*”<sup>148</sup> Přikročí-li se však před volbami k přímé koupi hlasu poskytnutím peněžité či jiné protihodnoty, nastává etický problém, odporující veřejnému zájmu, se kterým se právo musí nějakým způsobem vypořádat. Osobně se domnívám, že je třeba rozlišovat všechny okolnosti nakupování hlasů. Pokud si volič vezme peníze jen za výměnu svého „čestného slibu“, že zvolí dotyčné kandidáty, pořád si uchovává svobodu vůle. Nákupčí však pochopitelně příliš nespolehají, že koupení voliči sami od sebe dodrží závazek, a proto využívají různých kontrolních mechanismů. Volič, který ví, že v případě svého porušení závazku bude potrestán, svobodnou vůli ztrácí.

Již v roce 2006 se v médiích objevovaly zprávy o předvolebních metodách, které jsou na samé hraně etiky, mimo jiné i v Krupce na Teplicku či mosteckém sídlišti Chánov. Nejvíce však vynikla volební strana „Mostečané Mostu“, která se uchýlila k dosud nebývalým bombastickým metodám. Možné vyslovení neplatnosti mosteckých obecních voleb v důsledku těchto podezřelých praktik se stalo předmětem rozhodování Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud konstatoval,<sup>149</sup> že volební kampaň byla pojata „obchodně tržním způsobem“, který spočíval v uspořádání bombastické předvolební show včetně masového rozdávání hodnotných darů.<sup>150</sup> Soud ve svém rozboru volební kampaně sice vyjádřil svůj morální nesouhlas, došel však k závěru, že

---

<sup>148</sup> Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 22 A 151/2010.

<sup>149</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 248/2006.

<sup>150</sup> 100 jízdních kol a 35 počítačů, navíc potencionálním voličům bylo rozdáváno 16 000 slosovatelných kupónů na 3 osobní automobily a na 1000 výher na zboží v tisícikorunových hodnotách pro povolební loterii, která se měla uskutečnit v případě vítězství jedné z volebních stran.

*„právě volič by měl v každých volbách pečlivě vyhodnocovat, ať už na základě učiněné zkušenosti s jednotlivými volebními stranami či na základě reálnosti naplnění předvolebních slibů jednotlivých volebních stran, zda ta která volební strana se neuchyluje jen k populistickým gestům zaručujícím jí získání moci, aniž by ve skutečnosti usilovala o dosažení blaha pro své voliče“.*

Kromě apelu na rozum elektorátu však krajský soud respektoval, že – na rozdíl od ustanovení § 16 odst. 2 zák. č. 247/1995 Sb. – neobsahuje ZVO zákaz vedení nečestné a nepoctivé volební kampaně. Ustanovení § 30 ZVO zapovídá jen volební agitaci v objektu, kde se nachází volební místnost a v jeho bezprostředním okolí, a také požaduje dodržovat princip rovnosti při využívání plakátovacích ploch. Krajský soud vyvodil, že pojetí volební kampaně „obchodně – tržním způsobem“ zákon nevylučuje, tudíž je dovoleno. To však neznamená, že by s takovými praktiky soud souhlasil, ale posouzení musel přenechat jiným orgánům – „je otázkou pro zákonodárce a Ústavní soud, zda je všeobecně žádoucí, aby volební kampaň do Parlamentu ČR byla regulována odlišně oproti volebním kampaním do obecních či krajských zastupitelstev“. Zde zmíním dřívější nálezy Ústavního soudu, který obecně judikoval, že „...ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně, jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkví v podmínkách úpravy odpovídající "volbám" z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie".<sup>151</sup>

Skutečný boom kupování hlasů zaznamenalo až ve volbách 2010 v Krupce, Roudnici nad Labem, Českém Těšíně, Jirkově a zřejmě i v Kadani a Jirkově.<sup>152</sup> Většinou probíhalo tak, že voliči na základě instrukcí vyplnili volební lístek nebo ho již vyplněný obdrželi, a po jeho vložení do urny získali peněžitou či jinou odměnu. Nejen pro větší komfort koupených voličů, ale i jejich nasměrování do příslušných volebních místností docházelo výjimečně i k jejich svážení automobily, jako v případě Krupky

---

<sup>151</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Týkal se senátních voleb (známých jako kauza Nádvořník), citované odůvodnění lze však vztáhnout na všechny druhy voleb; nota bene obecních, u nichž zákonodárce ani nestanovil určitá pravidla kampaně.

<sup>152</sup> Za poskytnutí informací ohledně Krupky, Hřenska atd. děkuji S. Beránkovi a V. Brožovi z nevládní organizace Transparency International.

nebo Jirkova.<sup>153</sup> Právě volby v Krupce se staly symbolem kupčení s hlasy; přispělo k tomu zdejší propojení vyloučených skupin obyvatel, lichvářů, podnikatelů a politiků.

Rozhodovací praxe soudů o návrzích na vyslovení neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování kvůli podezření z kupování hlasů vypadala tak, že k prohlášení neplatnosti celých voleb z důvodu nečestné a nepoctivé volební kampaně nedošlo. V případě voleb v Krupce Krajský soud v Ústí nad Labem opakoval své pochybnosti k pojetí voleb „obchodně-tržním způsobem“, uvedené již před lety v usnesení k případu „Mostečané Mostu“, sám se však zdráhal vyvodit z toho důsledky pro svůj výrok. Posouzení takového jednání nechával na Ústavním soudu, příp. zákonodárci. Vycházel tak jen ze samotného textu ZVO: „*V předmětné věci však pro soud mohla být směrodatná pouze zákonná dikce ustanovení § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a to s ohledem na fakt, že předmětný návrh se týkal volební kampaně do obecního zastupitelstva. Z právě uvedeného vyplývá, že pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem, spočívajícím v předávání finanční odměny za příslib hlasování určitým způsobem, není jednáním, které by představovalo nějaké porušení volebního zákona, a to včetně jeho ustanovení § 30. Pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem totiž nelze subsumovat pod žádný ze 3 odstavců ustanovení § 30 citovaného zákona. Z tohoto důvodu proto soud ani nemohl shledat naplnění základního předpokladu pro vyslovení neplatnosti voleb, a to rozpor s volebním zákonem. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti nemohl soud dospět k jinému závěru než k tomu, že návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva města Krupka konaných ve dnech 15. a 16. října 2010 není důvodný, a proto jej zamítl*“.<sup>154</sup>

Ústecký krajský soud však v témže rozhodnutí našel jiný důvod pro vyhlášení neplatnosti hlasování, a to porušení zákazu agitace: „*Opakovaným a organizovaným svážením osob před volební místností volebních okrsků č. 5, 8 a 9 došlo k porušení § 30 odst. 3 volebního zákona, neboť byl porušen zákaz v den voleb provádět volební agitaci a propagaci pro volební strany a nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí, a to ve prospěch konkrétní volební strany v takovém rozsahu, že byly překročeny zákonodárcem velice benevolentně nastavené hranice. Jednoznačně bylo doloženo, že voliči byli k volební místností organizovaně sváženi za účelem volby konkrétní volební strany, když po vystoupení*

---

<sup>153</sup> Nohl, R.: ČSSD si kupovala hlasy, Sobotka vyhrožuje vyloučením. 11. 11. 2010 [cit. 2011-09-2]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/regiony/ustecky/clanek.phtml?id=682683>>.

<sup>154</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. 15 A 92/2010.

*z automobilů šli přímo do volební místnosti, kde vykonali své právo volit. Soud je přesvědčen, že bez takto organizovaného svozu k volebním místnostem (a následně poskytnutým odměnám, což však není důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování) by většina osob, která volila, se voleb do zastupitelstva města Krupka ve volebních okrscích 5, 8 a 9 vůbec nezúčastnila. Je zde tedy dána i příčinná souvislost mezi protizákonností, která spočívá v porušení ustanovení § 30 odst. 3 volebního zákona a celkovým počtem hlasů odevzdaných pro volební stranu č. 3. Rovněž je dána i zásadní intenzita této protizákonnosti, která v tomto konkrétním případě dosahuje takového stupně, že je možno důvodně předpokládat odlišné výsledky voleb, tedy jiné složení zastupitelského sboru, pokud by k takovému jednání nedošlo“.*

Ve stejném alibistickém duchu se vyjádřil Krajský soud v Plzni; sice vyslovil svou morální výhradu vůči obchodování s hlasy, nicméně konstatoval absenci zákonného zákazu: *„Uplácení voličů je pak jednou z možností volební kampaně. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že takovou formu volební kampaně neschvaluje, nepovažuje ji za vhodnou, naopak ji hodnotí jako jednání nečestné, odporující dobrým mravům a morálce. I když tento způsob volební agitace může mít vliv na volby, resp. na hlasování, nejsou jím porušena ustanovení o volební kampani podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí“.* Nejodvážněji se ke kupování hlasů vyjádřil Krajský soud v Ostravě. Vycházel z ústavy a jejího smyslu, přičemž se opřel o relevantní judikaturu Ústavního soudu. Mohl tak dospět k závěru, že *„podplácení voličů (pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem) je jednáním, které ústavní právo České republiky jednoznačně zapovídá“.*

Ústavní soud zaujal dlouho očekávané stanovisko a ostře zkritizoval usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem: *„Exces, jehož se dopustil krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí v pasážích o přípustnosti pojetí voleb obchodně tržním způsobem je východiskem, které je s principy demokratického právního státu v natolik extrémním a hrubém nesouladu, že by sám o sobě stačil k tomu, aby Ústavní soud napadené usnesení zrušil, neboť při testu proporcionality zájem na ochraně demokratického právního státu bez jakékoliv pochybnosti převažuje nad minimalizací zásahu, a to i v případě, že by snad nebyla v řízení před krajským soudem provedeným dokazováním zjištěna objektivní příčinná souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možná příčinná souvislost. Krajský soud zcela mylně dovodil, že obchodně tržní pojetí voleb je sice nečestné, není však protizákonné. Takové posouzení věci neobstojí ani v rovině podústavního práva. Argument, že*

*podplácení není na rozdíl od voleb do Parlamentu České republiky volebním zákonem v případě voleb do obecních zastupitelstev explicitně uvedeno jako skutková podstata porušení volebního zákona, nemůže obstát. Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.*<sup>155</sup> Ústavní soud se ve svém přelomovém nálezu bohužel podrobněji nezabýval vymezením toho, co vše koupě hlasu může obnášet.

Opakovaná hlasování v celé Krupce se konala dvakrát, za zvýšené pozornosti médií, policie a organizace Transparency International. Na riziko zvýšených nákladů pro případ, že by soud zase nařídil opakovat volby, reagovali organizátoři kupčení s hlasy zdokonalováním svých praktik. Ve volebním dni 7. 5. 2011 již peníze pro voliče neposkytovali přímo na ulicích, ale v bytech. Udělali však chybu, že prokazatelně vyplnili 60 hlasovacích lístků napříč volebními okrsky stejným způsobem. Krajský soud v Ústí nad Labem z tohoto důvodu manipulace s volebními lístky zrušil výsledky hlasování; jak vypočítal, kdyby se odhlédlo od stejně vyplněných lístků, bylo by pořadí kandidátů v rámci volebních stran jiné.<sup>156</sup>

V opakovaných volbách dne 10. 9. 2011 si dali organizátoři při manipulaci větší pozor. Též dohoda volebních stran směřovala k nevyužití možnosti zneplatnit volby či hlasování. Volby byly tentokrát na poslední chvíli napadeny jen jednou z volebních stran („Zdravá Krupka”), jelikož existovalo podezření, že k nedovoleným praktikám opět docházelo. Krajský soud návrh zamítl a volby zůstaly v platnosti.<sup>157</sup> Chyběly jednoznačné důkazy, např. obsah pořízeného zvukového záznamu soud nevyhodnotil jako dostatečně prokazatelný.

### ***3.9 Zvýšení počtu voličů před volbami***

Institut trvalého pobytu ve vztahu k volbám v obci má nejen funkci organizační a administrativní, nýbrž je vyjádřením skutečnosti, že na územní samosprávě se mají podílet ti, kdož do ní skutečně náleží. Trvalý pobyt v obci je podmínkou aktivního i pasivního volebního práva, neboť jen občan seznámený s místními poměry by měl rozhodovat o svých reprezentantech. Sestěhování voličů do jedné obce před volbami představuje praxi, která může ohrozit právo dosavadních skutečných občanů obce na

---

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 57/10.

<sup>156</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 15A 34/2011.

<sup>157</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2011, sp. zn. 15 A 59/2011.

výběr svých reprezentantů. Zatímco v případě kupování hlasů dostávají stávající občané obce aspoň nabídku, aby volili dle instrukcí uplácející strany, v případě přistěhování jiných voličů se mohou stát pouhými oběťmi nekalých praktik. Jejich jediným volebním nástrojem je volit volební strany, které s přihlašovaním pseudoobčanů obce nemají nic společného (což je samozřejmě obtížné prokázat, navíc dochází k přihlášení nových osob do obce kvůli utajení pár dnů před volbami, aby stávající občané neměli čas adekvátně reagovat). Navíc přestože je evidentní, že noví obyvatelé jsou hlášeni k trvalému pobytu např. v penzionu či neobyvatelných budovách, je těžké prokázat jejich zjištěnou motivaci, neboť protiplnění bývá poskytováno v ústraní.

V obecních volbách 2010 k podezřelému nárůstu počtu voličů došlo zejména v malých obcích Hřensko, Karlova Studánka, Bohy a Horská Kvilda. V obci Hřensko se během několika dnů před konáním voleb do zastupitelstva zvýšil počet obyvatel přihlášených k trvalému pobytu o třetinu. Tyto volby byly následně napadeny u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který však žádné pochybení neshledal, a návrh na vyslovení neplatnosti voleb zamítl.<sup>158</sup>

Stěžovatel (ODS) se obrátil se stížností na Ústavní soud, aby rozhodnutí krajského soudu zrušil. Ústavní soud tak učinil a uvedl: „*Trvalý pobyt v obci, jako ústavní a zákonná podmínka výkonu aktivního i pasivního volebního práva pro volby do zastupitelstev obcí, není v právní úpravě ustanovena samoučelně. Sleduje totiž legitimní cíl, aby orgány samosprávy obce měli právo volit jen obyvatelé obce, tj. ti, kteří v obci trvale žijí a tedy tvoří (relativně) trvalou součást územního společenství osob, které si prostřednictvím voleb do zastupitelstev obcí volí své zástupce za účelem svěřeni podstatného rozsahu svého práva na výkon obecní samosprávy po dobu čtyř následujících let.*“<sup>159</sup> Ústavní soud zdůraznil, že při posuzování platnosti voleb je třeba pátrat po skutečné motivaci nově přihlášených osob se na území obce trvale zdržovat. Proto Krajský soud v Ústí nad Labem svým formalismem, omezeným pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu o evidenci obyvatel, pochybil, když „*neposoudil zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu občanů bezprostředně před volbami na celý volební proces jako takový*“. Vůbec se přitom nezabýval porušením zásady rovného volebního práva a zásady svobodné soutěže politických sil. Ústavní soud neurčil, jak má Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnout – „*bude na krajském soudu, aby znovu přezkoumal*

---

<sup>158</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 15A 116/2010.

<sup>159</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10.

*zákonost a platnost voleb do obecního zastupitelstva v obci Hřensko a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly nebo mohly mít stejné příležitosti, či naopak některé mohly mít prospěch z "nově přihlášených voličů" a zda uvedená praktika ovlivnila a zpochybnila věrohodnost volebních výsledků takovým podstatným způsobem, který by mohl prokazatelně způsobit jejich neplatnost". Stanovil však jasně, že je důvody přihlášení posuzovat materiálně, nikoliv formálně.*

Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud téhož dne i u voleb v Karlově Studánce: *„Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a nikoliv faktickou (zákon o evidenci obyvatel sice v § 10 odst. 1 uvádí demonstrativní výčet kritérií pro volbu místa trvalého pobytu, ovšem jejich skutečná existence není při ohlašování tohoto místa prověřována), nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně. Příléhavější je proto postoj zaujatý ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94, vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele – voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena.“<sup>160</sup>*

Hřenské zastupitelstvo omezilo své aktivity, neboť judikatura dávala tušit, jakým směrem se bude ubírat rozhodování Krajského soud v Ústí nad Labem. Ten po provedení dokazování prohlásil neplatnost voleb až 3. 10. 2011, tedy téměř rok po volbách. 34 voličů (18 % všech voličů) vyhodnotil jako účelově přihlášených. Někteří svědci uvedli, že měli za přestěhování do Hřenska slíbeno 5 000 Kč, ale ty jim nebyly vyplaceny. Jako důkazní prostředky byly použity i fotografie nemovitostí, podle nichž část budov s osobami nedávno přihlášenými nebyla způsobilá k obývání. Soud též důrazně apeloval na zákonodárce, aby upravil podmínky aktivního volebního práva tak, aby bylo zabráněno zneužívání institutu trvalého pobytu. Rozhodnutí soudu způsobilo výrazné porušení právní jistoty, neboť hřenské zastupitelstvo fungovalo téměř rok a přijímalo řadu rozhodnutí. Opakované volby v Hřensku proběhnou až 28. 1. 2012.

---

<sup>160</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11.

## 4. Ochrana práv správním trestáním a trestním právem

Svobodné volby představují jeden z hlavních pilířů realizace politických práv. V případě porušení rovnováhy společenských vztahů by měly nastoupit prostředky, které představují hrozbu pro potenciální narušitele a sankci pro ty, kdo právo již porušili. Ochrana prostřednictvím správního trestání a trestního práva funguje v případech, kdy došlo k porušení zákona, čímž vznikl stav, který zpravidla nebude možno bez následků odčinit. Tento způsob ochrany směřuje především přímo proti pachateli. Represe by měla nastupovat až jako prostředek *ultima ratio*, tedy po vyčerpání jiných prostředků.

### 4.1 Ochrana správním trestáním

Současná úprava **správních deliktů**, ke kterým může dojít při obecních volbách, je upravena tak, že je vypočítává sám volební zákon. Skutkovou podstatu přestupku podle § 64 ZVO naplní fyzická osoba, která v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do zastupitelstva obce a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. Zveřejněním se rozumí zpřístupnění širšímu a individuálně neurčenému počtu osob. Pokud se takového jednání dopustí právnická osoba při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku, spáchá jiný správní delikt. V případě přestupku fyzické osoby hrozí pokuta až do výše 30 000 Kč, u jiného správního deliktu právnické osoby až 500 000 Kč.<sup>161</sup> Zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že k řízení je příslušný krajský úřad podle místa trvalého pobytu (sídla) osoby, která se uvedeného protiprávního jednání dopustila. S konáním voleb mohou více či méně souviset i skutkové podstaty dalších přestupků, které jsou upraveny v zákoně č. 200/1900 Sb., o přestupcích, či zvláštních zákonech).

§ 71 ZVO stanovuje, že na postup podle § 64 a 65 se vztahuje správní řád. Rozhodnutí (odvolacího) správního orgánu tak může být přezkoumáno ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. SŘS). Žalobce se může domáhat zrušení napadeného rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti; je možné i žádat o prominutí sankce nebo její snížení v mezích zákonem dovolených.

---

<sup>161</sup> V jejím případě uložení pokuty není dotčen zvláštní právní předpis – zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání



## 4.2 Ochrana trestním právem

**Trestněprávní ochrana** je upravena ve zvláštní skutkové podstatě maření přípravy a průběhu voleb a referenda (§ 351 trestního zákoníku). Objektem tohoto trestného činu je zájem na řádném průběhu voleb či referenda a jejich přípravy. Pachatelem tohoto trestného činu může být kdokoliv, přičemž se vyžaduje úmysl.

Objektivní stránka spočívá v různých formách maření; tento výčet je demonstrativní:

- bránění ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva či naopak donucení volit či hlasovat, a to násilím, pohrůzkou násilí nebo lstí
- padělání údajů v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely či na jiném dokumentu souvisejícím s volbami
- vědomé nesprávné sečtení hlasů
- porušení tajnosti hlasování
- jiné hrubé maření přípravy nebo průběhu voleb až do vyhlášení jejich výsledků.

Za trestný čin maření přípravy a průběhu voleb a referenda hrozí trest odnětí svobody na šest měsíců až tři léta.

§ 351 TZ je aplikován jen výjimečně. Jak však nedávno v nálezech týkajících se Hřenska a Karlovy Studánky zmínil Ústavní soud,<sup>162</sup> bylo by zřejmě možné tento paragraf vztáhnout na případy účelového přihlášení k trvalému pobytu za účelem ovlivnění voleb. Uvedený trestný čin mohou spáchat jak organizátoři těchto účelových praktik, tak samotné osoby, které se účelově k trvalému pobytu přihlašovaly. Co se týče kupování hlasů v Krupce, nevládní organizace Transparency International podala v létě 2011 trestní oznámení, neboť se domnívala, že kupčení s hlasy bylo možno již před schválením novely trestního zákoníku podřadit pod trestné činy úplatkářství.

Sám zákonodárce nedávno reagoval novelou trestního zákoníku na problémy s kupováním hlasů. § 351 byl doplněn o ustanovení, postihující toho, „*kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle*“. Cílem ustanovení je postihnout trestním právem osoby, které nabízejí peněžité či jiné protiplnění za voličské hlasy. Samotný uplácený volič nemůže být ustanovením postížen; vcítíme-li se do jeho

---

<sup>162</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10, sp. zn. Pl. ÚS 6/11.

situace, není jeho přímým úmyslem poškozovat soutěž politických sil, ale polepšit si alespoň o malou finanční částku.

Novele však lze vytknout několik věcí. Podle vyjádření organizace Transparency International toto doplnění § 351 TZ:

- nepracuje s pojmem „úplatek“ – „*úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok*“ (§ 334 odst. 1 TZ)

- má zbytečný dovětek „*v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle;*“ volič, který dobrovolně přistoupí na prodej svých hlasů, nejedná v rozporu se svou vůlí. Motivem zákonodárce zřejmě bylo vyloučit možný rozpor s případy, kdy voliči dostávají propagační předměty, které mohou jejich výběr ovlivňovat

- chybí provázání s volebním zákonem. Transparency International zastává názor, že v případě shledání vinným za kupčení s hlasy by byl adekvátní vznik další překážky ve výkonu pasivního volebního práva v délce 5 let.

## Závěr

Cílem práce bylo vysvětlit úpravu institutů voleb a volebního práva do zastupitelstev obcí, a jejich ochranu správními orgány a především správními soudy.

V závěru nelze opakovat vše, co bylo napsáno, ale bude vhodnější se zaměřit na vybrané problémy. U principu všeobecnosti volebního práva považuji za nevhodné nerozlišování zbavení a omezení způsobilosti k právním úkonům ve volebním zákoně. Nesouhlasím s možností, aby soud konstatoval překážku výkonu volebního práva u osoby, která má toliko omezenou způsobilost k právním úkonům, neboť zákon stanoví takovou překážku pouze u osob zbavených svéprávnosti. Současně se však přikláním k tomu, aby zákon výslovně zakotvil překážku výkonu pasivního volebního práva u osob s omezenou svéprávností, pokud tak v konkrétním případě soud rozhodne. U překážek výkonu volebního práva jsem narazil na problém s neumožněním volby kvůli zapsání ve zvláštním seznamu pro volby parlamentní, takovou faktickou překážku však považuji za protiústavní.

Vzhledem k praktikám při uplácení a přihlašování voličů by bylo vhodné zakotvit překážku volitelnosti u osob, odsouzených za trestný čin podle § 351 TZ. Nejsem si však jistý, zda by aktivní a pasivní volební právo mělo být vázáno na určitou délku pobytu v obci, např. 90 dnů. Organizátoři účelového přihlašování voličů by zřejmě své aktivity jen provedli o několik měsíců dříve. Smysl by to mělo, pokud by v případě řízení u správního orgánu ve věcech voličských seznamů bylo možné se domáhat informací nejen ohledně svých údajů, ale i ohledně všech voličů v okrsku. Včasná ochrana díky možným námitkám u obecního úřadu nebo návrhům u krajského soudu by urychlila řešení problému s neoprávněnými voliči. Byl by také splněn požadavek Kodexu Benátské komise; obávám se však, že taková změna je nemožná zejména s ohledem na ochranu osobních údajů.

Celkovou úpravu volebního soudnictví považuji za zdařilou včetně nepřipustnosti kasační stížnosti. Problém okruhu účastníků v řízení podle § 90 SŘS již zákonodárce vyřešil, včetně oprávnění soudů rozhodnout i o tom, kdo byl skutečně zvolen. Nejednotnost zákonů při ochraně v mandátových věcech by měla být řešena tak, že § 59 odst. 3 ZVO výslovně omezí aktivní legitimaci na ty volební strany, na jejichž kandidátní listině byl zvolen (z logiky věci to již vyplývá). § 91 SŘS by měl také zpřesnit své znění, jelikož mandát dotčeného zastupitele ještě nezanikl, zastupitel ho pořád zastává. U mandátových věcí, při veškerém respektu k požadavku nabytí rychlosti

právní jistoty, považují lhůtu pouhých dvou pracovních dnů za šibeniční; je-li možná podle § 90 SŘS desetidenní lhůta ke zpochybnění zvolení všech zastupitelů, tím spíše by ji měl mít jediný zastupitel, jehož mandát má zaniknout.

Rozdělení obce na více volebních obvodů není protiprávní, i když může být účelové. Rozhodování voličů je svobodné; jak volby ukázaly, dříve vládnoucí strana se může v jeho důsledku snadno propadnout; stejně tak je jen na voličích, zda umožní současným „malým stranám“ vyrůst. Pro rozdělení obce hovoří řada důvodů včetně snížení volebních nákladů a lepší informovanosti voličů. Určitý problém však vidím v dosti krátké lhůtě před volbami pro rozdělení obce; měla by být prodloužena např. na 110 dnů před volbami, což by si ovšem vyžádalo i dřívější vyhlášení voleb prezidentem republiky. Co se týče možného porušení rovnosti volebního práva, mohlo by být v zákoně zakotveno, že tolerovatelná odchylka mezi obvody u počtem obyvatel, připadajících na jednoho voleného zastupitele, činila max. 10 %.

Nakupování hlasů je problémem, o jehož právní postižitelnosti panovaly pochyby v důsledku neexistence ustanovení o čestném způsobu vedení volební kampaně včetně demonstrativního výčtu zapovězených jednání. Krajské soudy v Ústí nad Labem a Plzni sice morálně pojetí voleb „obchodně-tržním způsobem“ odsoudily, ale nepromítly do výroku rozhodnutí. Opomenutí zákonodárce musel nahrazovat Ústavní soud s ohledem jak na ústavně zakotvené hodnoty, tak na úpravu kampaně ve volbách do Parlamentu. Bylo by proto vhodné úpravu včlenit přímo do volebního zákona. Explicitní vyjádření by také reflektovalo nově výslovně zakotvený trestní postih.

Postih sestěhování voličů je ještě obtížnějším problémem. Je třeba, aby vždy byla zjišťována skutečná motivace, proč se noví voliči do obce přistěhovali. Lze očekávat, že již nebude docházet k nápadným přílivům nových obyvatel těsně před volbami, ale organizátoři zvolí taktiku dlouhodobějšího a nenápadnějšího přihlašování.

## **Seznam zkratek**

- Listina – usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.,  
o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
- OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- OZ – zákon č. 40/1964, Sb., občanský zákoník
- SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- TZ – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ZHMP – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- ZO – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- ZVO – zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

## Seznam použitých pramenů a literatury

### Právní předpisy

#### Zákony

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky  
Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod  
Ústavní zákon 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky  
Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (ve znění do 31. 12. 2002)  
Zákon č. 40/1964, Sb., občanský zákoník  
Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu  
Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích  
Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích  
Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích  
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu  
Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích  
Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů  
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)  
Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze  
Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech  
Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání  
Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí  
Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní  
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád  
Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)  
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

#### Návrhy zákonů

- Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev krajů a zastupitelstva hlavního města Prahy. Tisk č. 344, Poslanecká sněmovna, III. volební období.  
Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III. volební období.

Vládní návrh soudního řádu správního. Tisk č. 1080, Poslanecká sněmovna, III. volební období.

Vládní návrh správního řádu. Tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, IV. volební období.

Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tisk. č. 319, Poslanecká sněmovna, VI. volební období.

### **Mezinárodní dokumenty**

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, jak vyplývá z doplnění provedeného sdělením č. 369/1999 Sb.

Smlouva o založení evropských společenství.

Listina základních práv Evropské unie.

### **Vyhlášky**

Vyhláška ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

### **Opatření obecné povahy**

Usnesení Hlavního města Prahy č. 39/17 ke stanovení počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy pro volební období 2010 – 2014, ke stanovení volebních obvodů a počtu členů Zastupitelstva hlavního města Prahy volených v jednotlivých volebních obvodech pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010.

## **Soudní rozhodnutí (v pořadí uvedení v práci)**

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, Pl. ÚS 13/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publ. pod č. 53/2003 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 658/04.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 10 A 253/2010.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 232/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2006, sp. zn. 57 Ca 129/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 508/98.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 10 A 253/2010.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, sp. zn. Vol 82/2006.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, publ. pod č. 31/1996 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 49/2006.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. Vol 13/2004.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. 16/99, publ. pod č. 276/2001 Sb.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. 30 Ca 191/2002.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. 57 A 101/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. ÚS I. 768/06.



Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2006, sp. zn. 44 Ca 406/2006.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 4/11.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. Vol 2/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 768/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000 sp. zn. IV. US 420/2000, publ. pod č. 283/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, publ. pod č. 283/2005 Sb.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, publ. pod č. 64/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 22 A 151/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. 15 A 92/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011, sp. zn. 15A 34/2011.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2011, sp. zn. 15 A 59/2011.

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 15A 116/2010.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11.

## Literatura

### Knižní publikace

- Antoš, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008.
- Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992.
- Filip, J., Schelle, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa, 1994.
- Filip, J.: *Ústavní právo České republiky*, I. díl. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003.
- Filip, J.: *Volební kodex jako zákon*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.
- Hoetzel, J., Weyr, F. (ed.): *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.
- Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde, 2009.
- Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, 2006.
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl*. Praha: Linde Praha a.s., 1998.
- Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání*. Praha: Linde Praha a.s., 2008.
- Podhrázký, M.: *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008.
- Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004.

### Odborné stati a články ve sbornících a monografiích

- Bobek, B.: Volební právo. In Hoetzel, J., Weyr, F. (ed.): *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 311–343.
- Filip, J.: Základní otázky volebního práva. In Šimíček, V. (ed.): *Volby v demokracii. Soubor přednášek*. Brno: Mezinárodní politologický ústav PF MU, 1995, str. 15–36.
- Filip, J.: Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2006, str. 140–148.

- Filip, J.: Obecní volby v roce 2006 v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu i praxi. *Právní zpravodaj*. 2007, č. 4, str. 1, 3–6.
- Horská, Z.: Článek 21 Listiny základních práv a svobod. In Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 147–153.
- Kopecký, M.: Územní samospráva. In Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 136–182.
- Livečka, J.: Soudní přezkum ve věcech voleb do zastupitelstev v obcích. *Právní praxe* č. 5/1995, str. 283–295.
- Moravec, O., Riegel, F.: Zánik mandátu člena zastupitelstva obce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2004, č. 1, str. 67–72.
- Mikule, V.: Správní soudnictví. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 552–602.
- Pavlíček, V.: Článek 18 Listiny základních práv a svobod. In týž a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 124–132.
- Pavlíček, V.: Článek 21 Listiny základních práv a svobod. In týž a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 211–214.
- Šimíček, V., Molek, P.: Reflexe judikatury krajských soudů ve věci voleb do zastupitelstev obcí v roce 2006 a některé otázky související. In: Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy*. Praha: ASPI, 2007, str. 223–246.
- Varvařovský, P.: Komunální volby v rozhodnutích Ústavního soudu. *Právní fórum*. 2007, č. 3, str. 37–41.
- Zářecký, P.: Územní členění České republiky a územní samospráva. In Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl. 2.* podstatně rozšířené a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s, 2008, str. 650–675.

### **Akademické práce**

- Urbańczyk, A.: *Rozhodování soudů o platnosti voleb*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 122 str.
- Jemelka, J.: *Volební soudnictví v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 89 str.

## Internetové články

Antoš, M.: 7 postřehů k rozsudku o volebních obvodech v Praze. *Aktuálně.cz* [online]. 10. 8. 2010. [cit. 2011-10-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=10499>>.

Antoš, M.: Zaručený návod, jak dosáhnout neplatnosti hlasování v Praze. *Aktuálně.cz* [online]. 18. 10. 2010. [cit. 2011-10-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=11054>>.

Eliášová, K.: Strany si přihrály kampaň zdarma, nezávislí musí platit. *Aktuálně.cz* [online]. 10. 9. 2010 [cit. 2011-06-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=676847>>.

Eliášová, K.: ODS zneužívá své postavení. Inzeruje na magistrátních plochách. *IDNES.cz* [online]. 6. 10. 2010 [cit. 2011-09-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://praha.idnes.cz/ods-zneuziva-sve-postaveni-inzeruje-na-magistratnich-plochach-pvz-/Praha-zpravy.aspx?c=A101006\\_175301\\_praha-zpravy\\_ab](http://praha.idnes.cz/ods-zneuziva-sve-postaveni-inzeruje-na-magistratnich-plochach-pvz-/Praha-zpravy.aspx?c=A101006_175301_praha-zpravy_ab)>.

Nohl, R.: ČSSD si kupovala hlasy, Sobotka vyhrožuje vyloučením. *Aktuálně.cz* [online]. 11. 11. 2010 [cit. 2011-08-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://aktualne.centrum.cz/domaci/regiony/ustecky/clanek.phtml?id=682683>>.

Šimíček, V.: Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu? *Jiné právo* [online]. 1. 2. 2011 [cit. 2011-9-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutnivada.html>>.

Šimíček, V.: Účastenství v řízení před volebními soudy. *Jiné právo* [online]. 30. 3. 2011 [cit. 2011-9-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://jinepravo.blogspot.com/2011/03/ucastenstvi-v-rizeni-pred-volebnimi.html>>.

Transparency International – Česká republika, o.p.s.: Stanovisko Transparency International – Česká republika, o.p.s. k věcnému návrhu volebního zákoníku. 30. 3. 2011 [cit. 2011-9-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://www.transparency.cz/doc/2011-03-30-Volebni\\_kodex\\_-\\_stanovisko\\_TIC.pdf](http://www.transparency.cz/doc/2011-03-30-Volebni_kodex_-_stanovisko_TIC.pdf)>.

Transparency International – Česká republika, o.p.s.: Léčba Krupkou. 11. 10. 2011 [cit. 2011-10-12]. Dostupné z WWW:  
<<http://www.transparency.cz/lecba-krupkou>>.

### **Vybrané internetové stránky**

Aktuálně.cz: <http://aktualne.centrum.cz>

Jiné právo: <http://jinepravo.blogspot.com>

Ministerstvo vnitra: <http://www.mvcr.cz>

Nejvyšší správní soud: <http://www.nssoud.cz>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: <http://www.psp.cz>

Pražané za svá práva: <http://www.prazanezasvaprava.cz>

Seznam dokumentů ke sporným otázkám vztahujícím se k pražským volbám konaným na podzim roku 2010: <http://www.volby.uhl.cz>

Transparency International – Česká republika, o.p.s: <http://www.transparency.cz>

Ústavní soud: <http://www.usoud.cz>

## **Resumé**

The main aim of this thesis is an introduction into the basic principles of electoral law and their protection, especially through the judicial power. The right to participate on public affairs is one of the fundamental attributes of the citizens of a democratic state. Its protection through independent and impartial courts is very important. The whole work is focused on elections to municipal councils, as the basic units of a democratic state.

The first chapter sets out rights relating to municipal governments, and elections to their councils. The second chapter explains the stages of the electoral process, including examples of selected court decisions.

The third chapter deals with the protection of public subjective rights in the election judiciary. The protection is provided to subjective political rights of voters, political parties, candidates and elected members of representative bodies. There is a brief mention about the protection that has been previously provided by civilian courts. In accordance with the system of the Judicial Administrative Procedure Code I discuss four particular types of proceedings – proceedings in matters of electoral rolls, proceedings in matters of registration of candidates, proceedings in matters of invalidity of elections and voting and proceedings concerning termination of the mandate. The third type of procedure, judicial review of election, is the very core of the electoral judiciary. It is often reflected by the professional literature. On the contrary, proceedings relating to the mandate are often neglected by experts. Subsequently, I focus on possible violations of law in three important legal cases – division of the municipality on several constituencies, buying votes and relocation of new voters into small communities. These problems have been subjects to decisions of the Constitutional Court in the year 2011. The division of the town into more constituencies is not unconstitutional, until they do not exceed certain limits, which would have been fundamentally violated equal voting rights and free competition of political forces. In cases of bribing voters, the decisions of the Constitutional Court has contributed significantly to protection against such practices.

There is a mention about the possibility of punishment of electoral delicts through an administrative punishment and criminal law in the last chapter. I think the current legislation is a quality issue, but at the end of my thesis I will mention a few suggestions, which could contribute to better regulation.

## **Protection of rights with respect to the election to municipal councils**

### **Klíčová slova / Key words**

Klíčová slova: volební právo, obecní volby, volební soudnictví

Key words: electoral law, local elections, electoral judiciary