

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí

Plzeň 2014

Tereza Skrbková

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí

Zpracovala: Tereza Skrbková
Studijní program: M6805 Právo a právní věda
Studijní obor: Právo
Vedoucí diplomové práce: JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Plzeň 2014

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2013/2014

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Tereza SKRIBKOVÁ**
Osobní číslo: **R09M0275P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

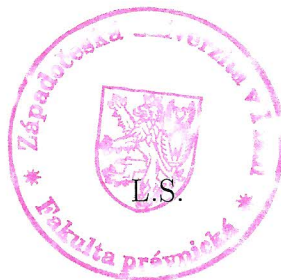
1. Úvod
2. Zastupitelstvo jako základní orgán obce
3. Právní úprava volebního soudnictví
4. Problematika soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí
5. Úvahy de lege ferenda
6. Závěr


Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: **60**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **2. dubna 2013**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2014**


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan




Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. září 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň, březen 2014

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení a za poskytnutí cenných rad při přípravě a vypracování této diplomové práce a děkuji mu za vstřícný přístup, se kterým k vedení mé práce přistupoval.

Obsah

Seznam použitých zkratk

1. Úvod.....	1
2. Zastupitelstvo jako základní orgán obce	4
2.1. Pojem a právní úprava územní samosprávy	4
2.2. Zastupitelstvo obce	8
2.3. Volby do zastupitelstev obcí	9
2.3.1. Právní úprava voleb do zastupitelstev obcí a základní ustanovení v rámci VolOb.....	9
2.3.2. Aktivní a pasivní volební právo u voleb do zastupitelstev obcí.....	11
2.3.2.1. Aktivní volební právo a překážky v jeho výkonu	12
2.3.2.2. Pasivní volební právo	13
2.4. Specifika voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy	13
3. Právní úprava volebního soudnictví.....	15
3.1. Volební soudnictví	15
3.2. Společná ustanovení řízení ve věcech volebních	17
3.2.1. Rychlost a efektivnost řízení	17
3.2.2. Náležitosti návrhu	19
3.2.3. Zastoupení a náklady řízení	20
3.3. Ochrana ve věcech seznamů voličů	20
3.3.1. Řízení ve věcech seznamu voličů.....	21
3.3.1.1. Problematika aktivní a pasivní legitimace při volbách do zastupitelstev obcí...	23
3.4. Ochrana ve věcech registrace kandidátních listin	25
3.4.1. Kandidátní listiny a jejich úprava dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí	26
3.4.2. Řízení ve věcech registrace	27
3.5. Neplatnost voleb a hlasování	30
3.5.1. Řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování	33
3.6. Ochrana ve věcech zániku mandátu	35
4. Problematika soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí	38
4.1. Mimořádné volby do zastupitelstev obcí	38
4.1.1. Opakované volby a opakované hlasování na základě rozhodnutí soudu	39
4.1.2. Ostatní typy mimořádných voleb do zastupitelstev obcí.....	41
4.1.2.1. Opakované hlasování	41
4.1.2.2. Dodatečné volby.....	42
4.1.2.3. Nové volby.....	42

4.2. Příčiny soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v r. 2010 - Kupčení s hlasy	42
4.3. Příčiny soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v r. 2010 - Účelové zvyšování počtu voličů před volbami	46
5. Úvahy de lege ferenda.....	48
5.1. Volební kodex a jeho dopad na přezkum voleb	48
5.2. Přímá volba starosty v kontextu soudního přezkumu	51
5.2.1. Soudní přezkum ve věci registrace kandidátních listin	53
5.2.2. Soudní přezkum ve věci neplatnosti volby kandidáta	55
6. Závěr	58
Resumé.....	60
Seznam použité literatury.....	61
Přílohy.....	65

Seznam použitých zkratk

- KZř** - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- LZPS** - Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- OZř** - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- PrhZ** - zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- SřS** - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (ve znění Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby uveřejněné v částce 111 Sbírky zákonů, roč. 2002), ve znění pozdějších předpisů
- Ústava** - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- VolKr** - zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
- VolOb** - zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
- VolPar** - zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- VolPrez** - zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

1. Úvod

„Součástí jakéhokoliv volebního procesu je (má-li se jednat o skutečně svobodné volby ve smyslu čl. 21 odst. 1 LPS, tak být bezpodmínečně musí) soustava různých kontrol.“¹ A právě přezkum voleb ze strany soudů je z řady kontrolních nástrojů tím nejdůležitějším. Dochází zde však, dle pana doktora Molka a docenta Šimíčka, k jistému paradoxu: „o svátku demokracie mohou rozhodovat v konečném důsledku nedemokratické orgány.“² Byť je tedy významnost role soudů při kontrole volebního procesu nepopíratelná, jsme mnohdy svědky kritických názorů aktérů voleb, kteří namítají skutečnost, že „...hrstka lidí může zvrátit rozhodnutí učiněné tisíciobkami a třeba i několika milióny občanů.“³

Je zde však vhodné zdůraznit, že současná právní úprava přiznává možnost přezkumu platnosti voleb nejenom soudům, ale i samotným zastupitelským orgánům, které takto mohou ověřovat platnost volby jednotlivých kandidátů. „Zároveň však není úkolem zastupitelského orgánu suplovat roli orgánu moci soudní, a proto musí platit, že rozhodnutí soudu je pro zastupitelský orgán závazné, a pokud soud prohlásí volbu za neplatnou, není možno ověření provést.“⁴ V poslední řadě je namístě zdůraznit i jistou odlišnost obou způsobů přezkumu voleb. Soudní přezkum je typický svoji dispoziční zásadou a jedná se o striktně návrhová řízení, kdežto přezkum zastupitelským orgánem probíhá ex offio.

Možnost občanů obce zvolit si dle své vůle členy do zastupitelského orgánu je výrazem demokratické společnosti a je to především zaručené právo těchto občanů, právo podílet se na správě veřejných věcí.⁵ Zásahy soudu do takto projevené vůle voličů musí být tedy více než přiměřené. V průběhu celé diplomové práce bych chtěla poukázat na značné množství úskalí, které volby do zastupitelstev obcí mohou přinést. V tomto ohledu zde musím zdůraznit, že soudní zásah je mnohdy nevyhnutelný. Vada ve volebním procesu může být totiž někdy takového rázu, že zde již není jiná možnost

¹ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 738.

² MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 9.

³ tamtéž

⁴ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 12.

⁵ Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jakou součástí ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (dále též „LZPS“).

než vyslovení neplatnosti voleb, jakožto krajního řešení. Rozhodnutí o neplatnosti voleb dokonce doktor Molek a docent Šimíček připodobňují ke zbrani hromadného ničení.⁶

Nelze tedy vytyčit meze, kde je soudní zásah přípustný a kde již nikoli. Na každou volební stížnost, kterou soud dostane k posouzení, musí být nahlíženo v kontextu daného případu. K posouzení intenzity vad volebního procesu slouží soudům při přezkumu určité procesní nástroje respektive algoritmy (o nich detailněji v následujících podkapitolách). Souhrnně řečeno: „...*případný zásah do voleb (ať již v jakékoliv fázi volebního procesu) ze strany soudní moci skutečně není a nemůže být vnímán jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž slouží především jako prostředek k zajištění legitimacy zvolených orgánů.*“⁷

Stěžejním právním předpisem pro soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „SŘS“), a to konkrétně čtvrtý díl hlavy druhé části třetí, ustanovení § 88 až § 93 *soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda*. Soudní řád správní je úpravou obecnou, týká se jak voleb prezidenta republiky, voleb do obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, tak samozřejmě pro tuto práci stěžejních voleb komunálních. S tím také souvisí fakt, že se nejedná o úpravu absolutní, ale „*ustanovení SŘS se nerozlučně prolínají s ustanoveními jednotlivých volebních zákonů,*“⁸. Ve vztahu k soudnímu přezkumu voleb je pro tuto práci bez pochyby stěžejní zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále též „VolOb“).

Právní úprava týkající se soudního přezkumu voleb je v SŘS poměrně obsahově stručná. Nicméně SŘS i v rámci tak malého rozsahu, čítajícího pouze devět paragrafů, pojímá „*řadu různých typů řízení, které se v některých případech ze své podstaty od sebe poměrně výrazně odlišují.*“⁹. Ve své práci detailněji popíši tři typy řízení, které SŘS upravuje, a které mimo jiné tvoří základní část agendy soudů v souvislosti s přezkumem voleb do zastupitelstev obcí. Jedná se o řízení ve věcech seznamu voličů, řízení ve věcech registrace a v poslední řadě řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování.

Stěžejním cílem této práce je komplexní popis problematiky soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí. Volbám do zastupitelstev obcí není věnována taková

⁶ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 17.

⁷ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 739.

⁸ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 552.

⁹ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 737.

pozornost jako například volbám do obou komor Parlamentu ČR. Stejně tak v odborné literatuře najdeme pouze malé množství publikací, které by detailněji pojednávaly o soudním přezkumu voleb do obecních zastupitelstev, právě i v důsledku těchto faktů, jsem si toto téma pro svoji diplomovou práci vybrala.

Obsahem této práce však není pouze popis právní úpravy přezkumu voleb do zastupitelstev obcí v rámci SŘS a VolOb, ale samotným jádrem práce je poukázat na mezerovitost této právní úpravy. Na nutnost přijetí volebního kodexu nebo alespoň novelizaci stávající právní úpravy poukazují nejenom v samotné kapitole páté (Úvahy de lege ferenda), ale prakticky napříč celou diplomovou prací. A to v ukázce specifičnosti voleb do zastupitelstev obcí oproti ostatním typům voleb (kapitola třetí), v ukázce dopadů soudního přezkumu voleb, kdy v praxi mnohdy dochází k mimořádným volbám do zastupitelstva obce a také v ukázce na velmi rizikové korupční praktiky, kterými jsme byli svědky při volbách do obecních zastupitelstev v roce 2010 (kapitola čtvrtá). Cílem práce není však pouze poukázat na vady právní úpravy soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí, ale také úvahy nad jejím možným zlepšením (kapitola pátá).

Pro svoji práci jsem zvolila metodu popisnou, kdy se vždy danou problematiku snažím promítnout na judikatuře soudů.

Na závěr bych chtěla pouze podotknout, že v případě citací v textu práce, a to také na základě konzultace s vedoucím práce JUDr. Milanem Podhrázkým, Ph.D., je pouze doslovné převzetí textu řádně označeno jako citace s odkazem na zdroj pod čarou. Pro parafráze a obecné převzetí myšlenek slouží souhrnně poznámkový aparát na konci práce a není zde tedy odkazováno poznámkami pod čarou.

2. Zastupitelstvo jako základní orgán obce

Byť je „každodenní činnost obce více ovlivňována rozhodnutími rady obce, která se jakožto výkonný orgán bezprostředně podílí na běžném chodu obce“¹⁰, vrcholným orgánem zůstává zastupitelstvo obce. Rozhoduje o nejdůležitějších otázkách týkajících se správy obce. Důvody, proč je právě tento orgán obce natolik významným, jsou obsahem následujících podkapitol.

Volby do zastupitelstev obcí se konají vždy každé čtyři roky. Není však vyloučeno, že může dojít k volbám i před uplynutím čtyřletého období, děje se tak zejména v případech vyhlášení nových, opakovaných nebo i dodatečných voleb. Pojednání o mimořádných volbách bude obsahem kapitoly čtvrté. Na podzim roku 2014 se uskuteční již šesté volby do zastupitelstev obcí v historii samostatné České republiky, kde se bude rozdělovat přes 62 300 mandátů.

Následující podkapitoly, týkající se zastupitelstva obce a samotných voleb, považují za vhodné nejprve uvést vymezením pojmu územní samosprávy, která tvoří základ pro činnost nejen zastupitelstva, ale i ostatních orgánů obce. A právě „zastupitelskou formu výkonu samosprávy naše Ústava považuje zcela jednoznačně za základní formu tohoto výkonu.“¹¹

2.1. Pojem a právní úprava územní samosprávy

Základy územní samosprávy jsou obsaženy v ústavním zákoně České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále též „Ústava“), a to s účinností od 1. ledna 1993. Zde je územní samosprávě věnována celá hlava sedmá, přičemž základní rozdělení územní samosprávy v České republice nalezneme v Čl. 99, kde je stanoveno: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“ Znění tohoto článku doznalo změny 1. ledna 2000, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, kdy nerozhodnost představitelů o tom, jak bude vypadat podoba vyššího stupně samosprávy, vedla k tomu, že původní znění Čl. 99 bylo jakýmsi kompromisním a dočasným řešením.¹²

¹⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, s.r.o., 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1. s. 79.

¹¹ FILIP, Jan; SCHELLE, Karel. *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: ŽIVA v.o.s. Zlín, 1994. 174 s. ISBN 80-901745-4-X. s. 5.

¹² Původní znění Čl. 99 Ústavy: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“

V souvislosti s vytvořením stupně samosprávy na úrovni krajů vznikly v roce 2000 i další zákony obsahující právní úpravu územní samosprávy, které byly značně novelizovány z důvodu zániku okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Nyní základy právní úpravy územní samosprávy tvoří kromě Ústavy a Listiny základní práv a svobod, a výše zmíněného ústavního zákona č. 347/1997 Sb., mnohé další zákony.¹³

Jak je již výše zmíněno, základním územním samosprávným celkem je právě obec, která je charakterizována Ústavou, jakožto územní společenství občanů s právem na samosprávu. Toto právo je přímo Ústavou v článku osmém zaručeno a v této souvislosti je nutno podotknout, že Česká republika je taktéž vázána Evropskou chartou místní samosprávy, a to od 1. září 1999. Samotná důvodová zpráva k Ústavě charakterizuje právo na samosprávu takto: „*Znamená to, že si obyvatelé vyššího územního samosprávného celku nebo obce budou spravovat své záležitosti sami, a to prostřednictvím voleného zastupitelstva.*“ Stát tak může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, pouze pokud to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Nad to jsou obce i kraje dále Ústavou charakterizovány jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu.

Vedle územního a osobního základu, jakožto základních charakteristických znaků obcí a samozřejmě i krajů, je ústavně zaručené právo na samosprávu tím nejdůležitějším. Pojem samosprávy lze chápat dvojím způsobem. Zprvce jako samosprávu politickou, kde dochází ke spoluúčasti občanů na veřejné správě, a samosprávu právní, která znamená, „*že výkon veřejné správy přísluší subjektu odlišnému od státu, samospráva se zde uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě.*“¹⁴

Okruh úkolů veřejné správy, které jsou územní samosprávné celky oprávněny vykonávat vlastním jménem a při kterých má stát pouze funkci dozorčího orgánu, není Ústavou nikterak vymezen. Zde má tedy zejména judikatura prostor na jejich bližší

¹³ Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod č. 181/1999 Sb. [cit. 2014-02-15]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=181&r=1999>.

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

a další

¹⁴ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 141.

vymezení. Ústavní soud k této problematice uvedl, „že *garance územní samosprávy podle Ústavy České republiky je lakonická. Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci.*“¹⁵ Co se týče samotného vymezení samosprávy, Ústavní soud konstatoval, že „*považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“¹⁶

Podstatným znakem, který s pojetím obcí zajisté souvisí, je jejich právní subjektivita. Jejím důkazem je nejen ustanovení Ústavy, již výše zmíněný Čl. 101 odst. 3, který pojednává o obci, jakožto veřejnoprávní korporaci s vlastním majetkem, ale také samotný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále též „OZř“) konkrétně § 2, který charakterizuje obec jako subjekt veřejné správy, tedy subjekt, který vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Odpovědnost obcí vyplývá nejenom z obecných soukromoprávních předpisů, ale mimo jiné ze zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V této souvislosti i zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník přiznával obcím právní subjektivitu, a to zcela konkrétně v § 18 odst. 2 písm. c), kde stanovil, že právníckými osobami jsou jednotky územní samosprávy. Toto ustanovení nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb. (dále též „NOZ“) nepřevzal a právníckou osobu definuje v obecnějším měřítku, a to v § 20.

V poslední řadě, v souvislosti s kapitolou týkající se zastupitelstva obce, je zde nutné zmínit problematiku působnosti územních samosprávních celků. Ta se tradičně dělí na působnost samostatnou a působnost přenesenou. Tyto termíny užívají zákony jako je OZř, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále též „KZř“) a také zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále též „PrhZ“) a další; sama Ústava se však o nich nezmiňuje. Toto dělení vychází s dualismu veřejné správy, kterou členíme právě na státní správu a samosprávu. Výkon přenesené působnosti spočívá v principu přenesení některých záležitostí výkonu státní správy na orgány samosprávy, a to na základě zákona (Čl. 105 Ústavy). Z těchto orgánů se tak stávají nepřímí

¹⁵ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003.

¹⁶ tamtéž

vykonavatelé státní správy. Výkon státní správy v přenesené působnosti je pro orgány samosprávy spíše povinností, nevykonávají zde své vlastní záležitosti, ale náležitosti jiného nositele správy. „*Agendy vykonávané v přenesené působnosti přesahují svým významem rámec územní samosprávné jednotky; do této působnosti bývají řazeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem na možném intenzivnějším ovlivňování jejich výkonu.*“¹⁷ Z výše uvedeného lze tak logicky usuzovat, že výkon přenesené působnosti není právem obcí, které by si obce mohly nárokovat.

Oproti tomu z Ústavy zcela evidentně vyplývá, že základní je právě působnost samostatná, pokud ze zákona nevyplývá něco jiného. Záležitosti vykonávané v samostatné působnosti obce se zpravidla týkají obyvatel dané samosprávné jednotky a tento rámec nepřesahují. Jedná se o záležitosti, které obec vykonává vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, a to za účelem správy obce.

Záležitosti v samostatné působnosti blíže charakterizuje OZř v § 35. Dle tohoto ustanovení sem patří ty záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Z tohoto důvodu je výkon záležitostí financován především z vlastních prostředků obce, na druhé straně na výkon státní správy v přenesené působnosti přispívá územním samosprávným celkům stát. Samostatnost obcí v tomto typu působnosti není však striktní, obce se samozřejmě musejí řídit rámcem daným zákonodárnou mocí. „*Vymezení rozsahu samostatné působnosti by mělo vycházet ze zásady proporcionality mezi zájmy a schopnostmi územních společenství řešit místní záležitosti relativně samostatně a potřebou jednotné regulace a výkonu záležitostí celostátního významu při respektování ústavně jednotně garantovaného okruhu základních práv a svobod, který nemůže být činností samosprávných celků měněn.*“¹⁸ Výčet úkolů spadajících pod výkon samostatné působnosti je uveden v OZř, zejména v § 84, § 85 a §102, jedná se však o výčet demonstrativní a obce mohou vykonávat i jiné aktivity, v zákoně výslovně neuvedené.

¹⁷ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 148.

¹⁸HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 150.

2.2. Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je vrcholným orgánem v samostatné působnosti. Působnost zastupitelstev může být stanovena pouze zákonem (Čl. 104 odst. 1 Ústavy) a jak již je výše zmíněno, do pravomoci zastupitelstva náleží zejména záležitosti uvedené v § 84 a § 85 OZř. Nad to si zastupitelstvo může vyhradit i další pravomoci, nesmí však jít o pravomoci vyhrazené radě obce (srov. § 84 odst. 4 OZř). „Zastupitelstvu obce je takto např. vyhrazeno vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek, rozhodování o založení nebo zrušení právnických osob.“¹⁹ Pouze v zákonem daných případech rozhoduje zastupitelstvo taktéž v přenesené působnosti.²⁰

Dle Čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, totéž se týká vyšších územně samosprávných celků. Ústava v tomto ohledu však vůbec nekoresponduje s Čl. 21 LZPS, kde je občanům přiznáno právo podílet se přímo na správě věcí veřejných, zejména prostřednictvím rozhodování v místním referendu. Právě existence místního referenda a možnost občanů rozhodovat o věcech územní samosprávy oslabuje výlučnou pozici zastupitelstva v rámci rozhodovací činnosti. „Výraz „samostatně spravovány“ i z tohoto důvodu neznamena úplnou nezávislost zastupitelstva na územním společenství občanů, jímž byli jeho členové zvoleni.“²¹

Právní úprava místního referenda je obsažena v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. V rámci referenda se rozhoduje pouze o věcech patřících do samostatné působnosti obcí. Dle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Toto rozhodnutí je pro zastupitelstvo obce závazné. V souvislosti s tématem této práce je vhodné dodat, že soudní ochrana ve věcech místního referenda je poskytována v rámci správního soudnictví, v souladu s § 91a SřS.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 156.

²⁰ § 84 odst. 3 OZř: „Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.“

²¹ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. 946 s. ISBN 80-7179-869-9. s. 855.

2.3. Volby do zastupitelstev obcí

„Volby do zastupitelstev obcí jsou odbornou veřejností, avšak nejenom jí, často přehlíženy. Zatímco parlamentní volby jsou předmětem desítek odborných studií, o problematice komunálních voleb toho příliš napsáno nebylo. Právní úprava komunálních voleb, její vývoj a diskuze o ní je přitom bohatým zdrojem pro rozsáhlá zkoumání; příčinu tohoto stavu je tedy zřejmě hledat spíše v prosté skutečnosti, že jsou komunální volby oproti těm parlamentním z politického hlediska mnohem méně významné.“²² Další možnou příčinou proč je veřejností tento typ voleb přehlížen, může být skutečnost, že volby do zastupitelstev obcí nejsou „celistvými“ volbami, jedná se o soubor zcela samostatných voleb, které mají pouze společný termín konání a jak pojednávám v kapitole čtvrté, někdy ani ten ne.

Úvodem následující tematiky týkající se voleb do zastupitelstev obcí, bych chtěla nejdříve popsat právní úpravu samotných voleb do zastupitelstev obcí, a to zejména jejich ústavní zakotvení a taktéž právní úpravu v rámci, v úvodu zmiňovaného, speciálního zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Dále v této podkapitole pojednávám o aktivním a pasivním volebním právu, což je problematika, na kterou v práci navazuji na několika místech a v poslední řadě bude obsahem této podkapitoly také exkurz, týkající se voleb do hlavního města Prahy.

Chtěla bych pouze podotknout, že za účelem lepší přehlednosti práce jsou instituty, jako například kandidátní listiny, stálé seznamy voličů nebo pojem volební strany, obsahem především kapitoly třetí, a to vždy v souvislosti s jednotlivými typy řízení dle soudního řádu správního.

2.3.1. Právní úprava voleb do zastupitelstev obcí a základní ustanovení v rámci

VolOb

„Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem složeným z členů volených v přímých volbách občany obce.“²³ Základy týkající se voleb do zastupitelstev jsou dány samotnou Ústavou, a to Čl. 102. Zvláštním zákonem, který upravuje samotné volby do zastupitelstev obcí, je pak zákon o volbách do zastupitelstev obcí.

²² ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (eds.). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. 244 s. ISBN 978-80-87212-62-2. s. 37.

²³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 155.

MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 15.

Čl. 102 Ústavy stanoví, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, a to na čtyřleté období. Nad to VolOb uvádí v § 2, že se tak děje dle zásad poměrného zastoupení, a tak tato ustanovení dohromady zcela korespondují s Čl. 18 Ústavy, který upravuje volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Nicméně i tak je ústavní zakotvení voleb do zastupitelstev obcí co do obsahu poměrně stručné, především ve srovnání s úpravou týkající se voleb do komor Parlamentu ČR (srov. Čl. 18 až 20 Ústavy).

Obdobně jsou upraveny i volby do zastupitelstev krajů zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále též „VolKr“). Jak judikoval Ústavní soud v nálezu, vyhlášeném pod č. 283/2005 Sb., ze dne 22. 6. 2005, jedná se o zákony volební, a to „ve smyslu čl. 40 Úst a k jejich přijetí je proto třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem.“

Za zmínku stojí dodat, že aktuální VolOb z roku 2001 byl již několikrát novelizován. „Pro případ komunálních voleb lze použít zlehčující bonmot, podle něhož téměř úplně platí motto – co volby, to nový volební zákon. Volby v roce 1990 totiž proběhly podle zákona č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, volby v roce 1994 a v roce 1998 však již podle zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, volby v roce 2002 a 2006 podle zákona aktuálního.“²⁴

Nyní se však ještě vrátíme k samotné Ústavě a k obecnějšímu popisu zastupitelstev obcí a samotných voleb.

Počet členů volených do zastupitelstva obce stanoví v souladu s OZř zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dní přede dnem voleb. Počet členů není však pevně daný a je odvislý od velikosti územního obvodu obce a počtu jejích obyvatel, § 68 OZř určuje kritéria relevantní pro určení počtu členů zastupitelstva.²⁵ Přičemž v souladu § 68 odst. 3 VolOb je rozhodujícím dnem pro stanovení počtu obyvatel obce vždy 1. leden roku, v němž se konají volby.

²⁴ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 14.

²⁵ § 68 OZř: Počet členů zastupitelstva se stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městysu, městě, městském obvodu, městské části

do 500 obyvatel	5 až 15 členů
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů.

Vznik a zánik mandátu člena zastupitelstva obce upravuje § 55 Volb. Dle § 55 odst. 1 VolOb mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování. Zvolený člen zastupitelstva je povinen následně složit slib na prvním zasedání zastupitelstva obce. Jak stanoví § 70 OZř, funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. „Z hlediska způsobu výkonu této funkce rozlišuje zákon dvě skupiny členů zastupitelstev: uvolněné členy a neuvolněné členy zastupitelstva. Uvolněnými členy zastupitelstva jsou ti, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni z hlediska předpisů pracovního práva (srov. § 201 odst. 1,2 ZPr – výkon veřejné funkce), a ti členové, kteří nebyli před zvolením do funkce v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu. Těmto členům náleží za výkon jejich funkce odměna vyplácená z rozpočtových prostředků obce. Neuvolněným členům, jsou-li v pracovním poměru, poskytne jejich zaměstnavatel pro výkon funkce v rozsahu stanoveném obcí potřebné pracovní volno s náhradou mzdy. Může jim být za výkon jejich funkce poskytnuta měsíční odměna.“²⁶

Naopak zánik mandátu člena zastupitelstva obce upravuje odstavec druhý § 55 VolOb, může se tak stát zejména odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou, rezignací, úmrtím, dnem nových voleb do zastupitelstva nebo dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci.

V poslední řadě je potřeba dodat, že v souladu s § 3 odst. 1 VolOb vyhláshuje volby do zastupitelstev obcí, a to nejpozději 90 dnů před jejich konáním, prezident republiky, není-li stanoveno zákonem jinak.

2.3.2. Aktivní a pasivní volební právo u voleb do zastupitelstev obcí

Problematiku aktivního a pasivního volebního práva jsem se rozhodla vymezit v samostatné podkapitole. Neboť si dle mého názoru zaslouhuje větší pozornosti, a to především z důvodu návaznosti na následující kapitoly. Nicméně podkapitola 2.3.2. je pojata spíše formou exkurzu. Je bezesporu, že o aktivním a pasivním volebním právem lze pojednat daleko detailněji, ale to by bylo spíše předmětem diplomové práce na téma „Volby do zastupitelstev obcí“, nikoli na téma týkající se jejich přezkumu.

²⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 157.

2.3.2.1. Aktivní volební právo a překážky v jeho výkonu

Právo volit je upraveno v § 4 VolOb. Aktivním volebním právem u voleb do zastupitelstev obcí disponuje občan obce, který dosáhl věku 18 let.²⁷ Obdobně aktivním volebním právem u voleb do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města anebo městské části hlavního města Prahy disponuje osoba, která je v den voleb přihlášená k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části (dále pro tyto osoby bude používáno, v souladu s VolOb, termínu „voliči“).

Právo volit má však i fyzická osoba, která je cizím státním příslušníkem, je v dané obci přihlášená k trvalému pobytu a toto právo jí přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. Osobě, která je občanem Evropské unie, je přiznáno právo, že pokud „*má bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit v obecních volbách v tomto členském státě za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.*“²⁸

Samotné ustanovení § 4 je dle mého názoru příliš komplikované. Jelikož zde dochází k řetězení několika podmínek. V § 4 odst. 1 je dána podmínka pro aktivní volební právo, přičemž co se týče samotného pojmu „občan obce“, odkazuje VolOb dále na další dva zákony, a to na § 16 OZř a § 6 PrhZ, v nichž nalézáme, že občanem obce (hlavního města Prahy nebo městské části) je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a v obci (hlavním městě Praze nebo městské části) je přihlášená k trvalému pobytu.

Co se týče pojmu „trvalý pobyt“, i zde VolOb odkazuje na jiný zákon, a to č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ten v § 10 odst. 1 stanoví, že místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání, přičemž občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu. K povinnosti mít pouze jedno místo trvalého pobytu se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV.ÚS 420/2000. „...nelze být občanem jedné obce pro účely jedné oblasti veřejného práva (např. proto, že je to výhodné z pohledu daňového) a občanem obce druhé pro jinou oblast veřejného práva.“

²⁷ Konají-li se volby ve dvou dnech, musí občan obce dosáhnout věku nejméně 18 let alespoň druhý den voleb.

²⁸ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. 946 s. ISBN 80-7179-869-9. s. 865.

O této problematice, která v sobě skrývá veliké riziko ve spojitosti s volbami do zastupitelstev obcí, budu pojednávat především v podkapitole 4.4. *Účelové zvyšování počtu voličů před volbami.*

V ustanovení § 4 odst. 2 VolOb nalezneme vymezení osob, které jsou sice nositeli aktivního volebního práva, ale pro zákonem stanovenou překážku toto právo nemohou vykonávat. Dle VolOb překážkami ve výkonu volebního práva jsou omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nebo z důvodu ochrany zdraví lidu, zbavení způsobilosti k právním úkonům a v poslední řadě výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí.

Specifikem voleb do zastupitelstev obcí je právě překážka výkonu vojenské základní nebo náhradní služby a překážku omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody najdeme také pouze u voleb do zastupitelstev obcí a krajů.

2.3.2.2. Pasivní volební právo

Úprava pasivního volebního práva u voleb do zastupitelstev obcí je taktéž obsažena v zákonu o volbách do zastupitelstev obcí, a to v § 5 VolOb. Členem zastupitelstva obce se může stát osoba za splnění dvou podmínek. Musí se jednat o voliče (k definici voliče viz předcházející kapitola) a nesmí zde nastat překážka ve výkonu volebního práva dle § 4 odst. 2 písm. a) a b) VolOb.²⁹ VolOb tedy nestanoví žádnou věkovou hranici pro osoby s pasivním volebním právem, jak je to mu například u voleb do Parlamentu ČR, dle VolOb tedy postačí dosažení věkové hranice 18 let. Osobně si myslím, že i zástupci zvolení v komunálních volbách by měli být věkově zralejší. 18letý zastupitel svoji funkci, dle mého pohledu, nemůže řádně vykonávat, a proto zde nevidím relevantní důvod pro odlišnou právní úpravu, kterou obsahuje VolOb.

2.4. Specifika voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy

Tuto podkapitolu jsem se rozhodla do práce začlenit vzhledem k tomu, že problematika voleb do pražského zastupitelstva je nyní otázkou velmi aktuální a s ohledem na téma práce také zajímavou.

²⁹ § 4 odst. 2 písm. a) a b) VolOb: omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a zbavení způsobilosti k právním úkonům.

„Protože hl. m. Praha je současně obcí i vyšším územním samosprávným celkem, uvažovalo se, zda by se volby do jeho zastupitelstva neměly konat podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů, nakonec však (správně) převážil názor, že hl. m. Praha je primárně obcí a volby do jeho zastupitelstva se proto konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí.“³⁰ Nyní (únor 2014) se však na půdě Poslanecké sněmovny projednává návrh novely zákonů č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a zákonů VolKr a VolOb³¹, obsahující myšlenku sjednotit volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev krajů.

Dle důvodové zprávy mají předkladatelé za to, že jedním z důvodů této změny je fakt, že zastupitelstvo hlavního města Prahy vykonává působnost kraje, a to v souladu s ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, dle kterého je hlavní město vyšším územním samosprávným celkem.

Dále poukazují na to, že „*Politické strany, které získají mandát v zastupitelstvu hlavního města Prahy, pobírají následně příspěvek za mandát podle § 20 odst. 5 a 7 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, za každého zvoleného zastupitele hl. města Prahy 250 000,- Kč ročně, stejně tak jako v případě krajských zastupitelstev. Příspěvek za mandát v obecních zastupitelstvech neexistuje.*“³²

Změna by také přinesla konec dělení Prahy na volební obvody a nově by byl stanoven pouze jeden volební obvod zahrnující území celého hlavního města, jak je tomu u voleb do krajských zastupitelstev. V souvislosti s tím by byl počet členů pražského zastupitelstva pevně stanoven, a to na počet 65 členů. Nyní je stanovení počtu členů plně v kompetenci samotného zastupitelstva, které tak může rozhodnout o počtu svých členů, v rozmezí 50 – 70 členů.

Mimo výše uvedené je cílem předkladatelů taktéž sjednotit termíny konání voleb do zastupitelstva Prahy i dalších krajů. Tím by stát výrazně ušetřil a stejně tak samotné politické strany za předvolební kampaně.

Byť hlavní město figuruje jako obec a zároveň má podobu kraje, je dle mého názoru tento návrh více než logický. Pražské zastupitelstvo je svým charakterem bezesporu blíže krajským zastupitelstvům než zastupitelstvům obcím.

³⁰ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. 946 s. ISBN 80-7179-869-9. s. 864.

³¹ Sněmovní tisk 124/0. [cit. 2014-02-20]. Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=124&CT1=0>

³² Důvodová zpráva k návrhu zákona, který mění zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a zákony VolKr a VolOb (veden pod Sněmovním tiskem 124/0).

3. Právní úprava volebního soudnictví

„Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, říká čl. 4 Ústavy ČR. Patří mezi ně nepochybně i právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, které občanům garantuje čl. 21 Listiny. Zákonodárce svůj respekt k tomuto příkazu projevil v řadě ustanovení, která najdeme v našem volebním zákonodárství³³, ale též v soudním řádu správním, zákoně o Ústavním soudu apod. Soudy hrají při kontrole volebního procesu důležitou roli už ve fázi před vlastním hlasováním, kdy se u nich lze domáhat ochrany ve věcech registrace kandidátní listiny či přihlášky k registraci a ve věcech seznamů voličů. Zároveň jsou povolány k přezkumu výsledků voleb po jejich vyhlášení.“³⁴

V této kapitole, kterou pokládám za stěžejní kapitolu diplomové práce, bych se ráda zaměřila nejprve na obecný úvod do volebního soudnictví a poté především na soudní přezkum jednotlivých fází procesu voleb do zastupitelstev obcí, čili na jednotlivá řízení ve věcech volebních, tak jak jsou upravena v soudním řádu správním. Jak již bylo v samotném úvodu práce řečeno, SřS obsahuje obecnou úpravu volebního soudnictví, tedy daná ustanovení zákona se nevztahují pouze na volby do zastupitelstev obcí, ale týkají se všech typů voleb. Považuji však za správné poukázat na specifika voleb do zastupitelstev obcí právě v porovnání s ostatními volebními typy, a to vše v souladu s právní úpravou obsaženou v SřS.

3.1. Volební soudnictví

Volební soudnictví prošlo v posledních více jak šedesáti letech značným vývojem. Volební soud, jakožto specifický soud veřejného práva, který rozhodoval o řadě věcí volebního práva, byl zrušen v roce 1946 (srov. zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě). Jak je již známo, politický režim po roce 1948 neumožňoval vznik pluralismus politických stran, nebyl zde možný vznik opozice a volební soudnictví zahrnovalo pouze přezkum formální správnosti volebních seznamů. Relativní celistvost získalo volební soudnictví až v roce 2000. Nevykonával jej však jeden specializovaný soud, nýbrž soustava soudů civilních, „§ 200j – 200n zákona č. 99/1993 Sb., občanský soudní řád (dále též „OSŘ“) - o správním soudnictví podle části páté OSŘ ve znění před

³³ - zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

³⁴ ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy* 6/2007, s. 203.

1. 1. 2003 tedy nešlo.³⁵ Tyto soudy rozhodovaly v agendě volebního soudnictví dle daného druhu voleb a řízení.

Definitivní změna nastala až soudním řádem správním s účinností od 1. 1. 2003. Pravomoc soudů ve věcech volebních byla převedena na soudy, které rozhodovaly ve správním soudnictví, a to zejména z toho důvodu, že v případě volebního soudnictví se jedná o poskytování ochrany subjektivním právům veřejnoprávního charakteru.

Pro zajímavost je vhodné podotknout, že vedle nynější varianty byla projednávána možnost zřízení speciálních volebních soudů. Tato varianta by dle mého názoru byla poměrně nešťastnou. Zřízení zvláštních volebních soudů by bylo určitým nadstandardem, a to zejména vzhledem k tomu, že agenda týkající se voleb je nárazová a je omezena velmi krátkými lhůtami. Pokud by tu existoval takový druh soudu, tak „na straně jedné by se totiž nemohlo jednat o soud zcela malý, neboť pak by potenciálně nebyl schopen zvládnout v řádu několika dnů nápad volebních věcí, na straně druhé o čím větší soud by se jednalo, tím více by síly jeho soudců chyběly v soudním systému v dlouhých měsících i letech mezi jednotlivými volbami.“³⁶

Volební soudnictví se tedy rokem 2003 stalo jednou ze součástí soudnictví správního, a je mu v SřS věnován čtvrtý díl hlavy druhé části třetí, konkrétně ustanovení § 88 až § 93 soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Nicméně je vhodné dodat, že byť je volební soudnictví součástí soudnictví správního, je to část specifická, což je dáno nejen výše zmíněným historickým vývojem, ale i určitými procesními zvláštnostmi, o kterých budu pojednávat v následujících podkapitolách.

V poslední řadě bych chtěla pouze dodat, že kapitolu třetí jsem nazvala účelově volební soudnictví a nikoli soudní přezkum voleb, jelikož se v podkapitole 3.6. *Ochrana ve věcech zániku mandátu*, budu zabývat i problematikou mandátů členů zastupitelstev obcí, která je však povahově odlišná od věcí volebních, nicméně považuji za vhodné je zde alespoň v krátké formě uvést (více v konkrétní podkapitole).

³⁵ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 552.

³⁶ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 11.

3.2. Společná ustanovení řízení ve věcech volebních

Jak již bylo výše řečeno, pro věci volební platí určité procesní zvláštnosti a volební soudnictví samo o sobě je specifickou součástí správního soudnictví. Jádro odlišnosti volebního soudnictví lze spatřovat v jeho samotném účelu, a to zejména v požadavcích na co nejrychlejší projednání věci a pokud možno co největší garanci právní jistoty.

Pojednání o jednotlivých typech řízení v rámci SřS nejprve uvozují touto podkapitolou, jejímž obsahem jsou společné znaky volebního soudnictví jako celku. Tyto znaky jsou tedy ve všem typické právě pro soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí, ale mimo jiné se týkají i ostatních typů voleb. Cílem následující podkapitoly je tedy detailněji popsat znaky řízení ve věcech volebních v obecné rovině, jelikož specifika soudního přezkumu voleb do zastupitelstev budou obsahem podkapitoly 3.3. a dále.

3.2.1. Rychlost a efektivnost řízení

Prvním charakteristickým znakem volebních řízení je rychlost. Za tímto účelem jsou zákonem stanoveny striktní lhůty, a to ve všech volebních řízeních v řádu několika dnů. Netýkají se pouze rozhodování soudů, ale i podávání návrhů účastníky. Jedná se o lhůty hmotněprávní, kdy návrh v poslední den lhůty musí být již v dispozici soudu. V souvislosti s lhůtami je potřeba doplnit ustanovení § 93 odst. 3 SřS, dle kterého zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout. Je tu tedy vyloučena možnost týkající se obecně správního soudnictví (§ 40 odst. 5 SřS), kdy předseda senátu může na žádost a z vážných omluvitelných důvodů, zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout.³⁷

Dalším účelovým prvkem zajišťujícím efektivnost řízení, je pravidlo, dle kterého není třeba ve volebním soudnictví nařizovat jednání.³⁸ Ve věcech seznamu voličů dle § 88 odst. 3 SřS je dokonce stanoveno, že soud rozhodne bez jednání. „*Je tak zřejmé, že obecně platná zásada rozhodování soudů ve volebních věcech bez jednání je na samotné hranici ústavnosti, jelikož zjevně není v souladu s čl. 38 odst. 2 LPS*“³⁹ Toto pravidlo není však absolutní, například dokazování výsledkem svědků se bez nařízení jednání neobejde.

³⁷ Zmiňovanou žádost v § 40 odst. 5 SřS je třeba podat do dvou týdnů po odpadnutí překážky a je třeba s ní spojit zmeškaný úkon.

³⁸ § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 SřS a také ve věcech místního a krajského referenda.

³⁹ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 211.

Dalším prvkem je jednoinstančnost volebního soudnictví. Soudní přezkum vykonávají krajské soudy nebo Nejvyšší správní soud. „Rozdělení kompetence mezi těmito dvěma úrovněmi správního soudnictví vychází ze zásady, že Nejvyšší správní soud rozhoduje v těch řízeních, která mají dopady na celostátní úroveň, zatímco krajské soudy rozhodují záležitosti, jejichž význam je spjat s jejich regionální působností.“⁴⁰ Přezkum řízení ve věcech volebních týkající se voleb do zastupitelstev obcí tak náleží soudům krajským, stejně tak jako přezkum voleb do krajských zastupitelstev.

K řízení dle § 86 VolPar⁴¹ je příslušný krajský soud, a to podle sídla krajského úřadu nebo pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu. Oproti tomu Nejvyšší správní soud je v tomto typu voleb příslušný ve věci týkající se neplatnosti voleb, hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta. V poslední řadě je třeba dodat, že k soudnímu přezkumu voleb do Evropského parlamentu je dle § 58 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, příslušný Nejvyšší správní soud. Ten je mimo jiné taktéž příslušný v případě voleb prezidenta republiky.

Mezi další typické zvláštnosti řízení ve věcech volebních patří nepřipustnost kasační stížnosti k Nejvyššímu soudu správnímu (§ 104 odst. 1 SřS). Jedinou výjimku z nepřipustnosti podání kasační stížnosti tvoří řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně a také rozhodování Ústavního soudu ve věci ověření volby poslance a senátora, dle Čl. 87 odst. 1 písm. e). V tom druhém případě Ústavní soud hraje roli soudu druhého stupně, „rozhodující apelačním a nikoliv kasačním způsobem.“⁴² V souvislosti s tím překračuje hranice své rozhodovací činnosti, které by měly být omezeny, dle doc. Šimíčka, pouze na kontrolu ústavnosti, a to v souladu s Čl. 83 Ústavy.⁴³ Opačný názor zastává například prof. Gerloch: „Ústavní soud jako apelační volební soud postupuje podle známého tříprvkového schématu.“ (který používá NSS) „...podle našeho názoru se ale Ústavní soud nemůže omezit na přezkum ústavnosti, musí dostát také své úloze apelačního volebního soudu, k níž ho vybízí

⁴⁰ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 203.

⁴¹ Znění § 86 VolPar: *Proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, přihlášky k registraci, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině a proti provedení registrace kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci se může nezávislý kandidát, politická strana, politické hnutí nebo koalice, která podala kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, a u škrtnutí kandidáta i tento kandidát do 2 dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu.*

⁴² ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volební nález Ústavního soudu. Právní rozhledy 10/2005*, s. 359.

⁴³ tamtéž

Ústava i zákon o Ústavním soudu. Tato úloha je širší a zahrnuje i přezkum ústavnosti.“⁴⁴

Vedle řízení dle Čl. 87 odst. 1 písm. e) může Ústavní soud tvořit úlohu jakési druhé instance i při podání obecné ústavní stížnosti.⁴⁵ Tedy i rozhodnutí soudu, které se týká voleb do zastupitelstev obcí, lze napadnout ústavní stížností, a to na základě Čl. 87 odst. 1. písm. d) Ústavy.

Závěrem je vhodné dodat, že byt' nemůžeme Ústavní soud zařadit do soustavy soudů obecných, oproti NSS a krajským soudům, jelikož jeho hlavní funkcí je právě kontrola ústavnosti. Má Ústavní soud v oblasti přezkumu voleb do zastupitelstev obcí nepostradatelnou roli, a to nejen vzhledem ke shora uvedenému, ale především z důvodu své judikatury. Právě prostřednictvím judikatury ve značné míře doplňuje volební zákonodárství.

3.2.2. Náležitosti návrhu

Předpokladem pro soudní přezkum volebního procesu je podání návrhu, a tedy zásada dispoziční. Návrh sám musí ze zákona splňovat určité náležitosti, které jsou obsahem následující podkapitoly.

Některé z náležitostí týkající se návrhu upravuje § 93 odst. 2 SřS. Návrh, jímž se řízení zahajuje, nebo úkony, jimiž se řízením nebo jeho předmětem disponuje, lze provést pouze písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu. Samozřejmě sem patří i forma elektronického podání se zaručeným elektronickým podpisem či prostřednictvím datové schránky. Opět je toto ustanovení účelové, s cílem co nejvíce zefektivnit řízení.

Dle § 92 SřS je návrh nepřijatelný též tehdy, byl-li podán u věcně nebo místně nepřislušného soudu. Ve správním soudnictví obecně platí postup dle § 7 odst. 4 a 5 SřS. Byl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému (§ 7 odst. 4 SřS). Není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému (§ 7 odst. 5 SřS). Tato dvě ustanovení se však v souvislosti s § 92 SřS neuzijí, jasně z § 92 SřS vyplývá, že pokud

⁴⁴ GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy* 24/2005, s. 889.

⁴⁵ Stejně tak může plnit úlohu druhé instance NSS, a to s ohledem na § 12 odst. 2 SřS, kdy může přijmout stanovisko ve věcech volebních, a to v zájmu jednotného rozhodování.

je návrh podán u věcně nebo místně nepříslušného soudu, je automaticky nepřijatelný a k postoupení návrhu zde tedy nedochází.

3.2.3. Zastoupení a náklady řízení

Dle § 93 odst. 1 SřS není povinné zastoupení účastníků. Nicméně je vhodné dodat, že pravidlo pro zastoupení účastníka advokátem platí pouze u řízení, kde je věcně příslušným Nejvyšší správní soud. Čili upuštění od povinnosti zastoupení advokátem před krajským soudem se netýká pouze věcí volebních, ale platí pro celé správní soudnictví. „*S ohledem na krátkost lhůt k podání návrhu, na striktní nároky na návrhy ve věcech voleb (referend) kladené a i na problémy spojené s odstraňováním vad těchto návrhů, by samozřejmě zastoupení účastníků právním profesionálem bylo žádoucí, případná řízení o návrzích na ustanovení zástupce by však byla v rozporu s požadavkem na rychlost rozhodování návrhů ve věcech voleb (byť možnost žádat o ustanovení zástupce ve věcech voleb podle § 35 odst. 8 SřS vyloučena ani tak ve věcech volebních není).*“⁴⁶ V souvislosti s § 93 odst. 1 SřS je vhodné dodat, že byť zde není povinné zastoupení účastníků, není vyloučeno zastoupení zákonným zástupcem.

Dále ve volebním soudnictví platí, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení (§93 odst. 4 SřS). Řízení ve věcech volebních jsou osvobozena od soudního poplatku dle § 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soud tedy nezkoumá, který z účastníků byl ve věci úspěšný a není zde užito ustanovení týkající se náhrady nákladů řízení (§ 60 SřS).

3.3. Ochrana ve věcech seznamů voličů

Ustanovení § 88 SřS upravuje druh řízení, který se převážně týká ochrany aktivního volebního práva. Rozbor problematiky aktivního a pasivního volebního práva můžeme nalézt v podkapitole 2.3.2. *Aktivní a pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí.*

Vedení stálého seznamu voličů je činnost každého obecního úřadu⁴⁷, je to činnost permanentní, která se týká všech druhů voleb. Stálý seznam voličů je pro volby zásadním dokumentem, který obsahuje evidenci osob oprávněných volit.

⁴⁶ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 788.

⁴⁷ Pro vojenský újezd jej vede újezdni úřad (§ 37 odst. 3 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR).

Chyby v tomto seznamu mohou zapříčinit situaci, kdy osoba, která má v dané obci právo volit, toto právo nemůže uplatnit nebo naopak. V souladu s § 28 odst. 1 VolOb jsou ve stálém seznamu voličů vedeny osoby, které jsou v dané obci přihlášeny k trvalému pobytu. Pro účely voleb do zastupitelstev obcí je vedle stálého seznamu voličů veden i tzv. *dodatek* ke stálému seznamu voličů, do něhož jsou zapisováni dle § 28 odst. 1 VolOb na vlastní žádost voliči, kteří nejsou státními občany České republiky, prokáží-li 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 dané obci. Každý volič může být zapsán pouze v jednom stálém seznamu voličů nebo dodatku ke stálému seznamu voličů.

V souladu s § 28 odst. 2 VolOb může být každý volič, který nabude nebo naopak pozbude práva volit, do stálého seznamu zapsán případně vyškrtnut. V případě nesrovnalostí v údajích vedených na stálém seznamu voličů, může volič požádat o jejich doplnění nebo provedení oprav. Následně proběhne tzv. námitkové řízení, kdy obecní úřad musí do 48 hodin žadateli vyhovět nebo mu v této lhůtě písemně sdělit důvody, proč žádosti vyhovět nelze. U voliče, u kterého nastala překážka ve výkonu volebního práva, se tato skutečnost poznamená v seznamu (§ 28 odst. 3 VolOb). Stálé seznamy voličů se uzavírají dva dny před konáním voleb.

3.3.1. Řízení ve věcech seznamu voličů

Předmětem soudní ochrany ve věcech seznamů voličů u voleb do zastupitelstev obcí je zejména oprava nebo doplnění daného seznamu voličů nebo jeho dodatku, ale také případ, kdy dojde k tomu, že nebyl vydán voličský průkaz, byť tato situace není výslovně zmíněna v ustanovení § 88 SřS.

S ohledem na výše uvedené je vhodné na tomto místě doplnit, že vedle stálého seznamu voličů, který je předmětem soudního přezkumu u voleb do zastupitelstev obcí, jsou ve volbách parlamentních a prezidentských vedeny i tzv. *zvláštní seznamy*, v nichž jsou zapisováni lidé volící na voličský průkaz, ale i ti, co pobývají v době konání voleb v léčebných zařízeních. V takových případech je zde nutná naprostá součinnost příslušných léčebných zařízení, kdy musejí poskytnout obecním úřadům informace o osobách umístěných v těchto zařízeních za účelem zapsání těchto osob do zvláštních voličských seznamů.

Takovýto případ řešil Nejvyšší správní soud v **usnesení NSS ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 29/2006**. Zde šlo konkrétně o volby do Poslanecké sněmovny. Z právní věty tohoto usnesení plyne, že psychiatrická léčebna je povinna za účelem zapsání pacientů – voličů do zvláštního seznamu voličů předat obecnímu úřadu údaje týkající se těchto, *„a to bez ohledu na obsah zdravotnické dokumentace jednotlivých pacientů. Jakákoliv omezení práv pacienta je totiž nutno vnímat velmi restriktivně a samotná skutečnost, že fyzická osoba je omezena ve svojí způsobilosti k právním úkonům a nachází se v psychiatrické léčebně, ještě neznamená, že je vystavena svévolnému posouzení lékařů, zda bude moci vykonat svoje aktivní volební právo. Takový postup by protiřekl základním atributům demokratického právního státu, založeného na primátu občana nad státem.“*⁴⁸

Předpokladem k vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu voličů je podání žádosti ze strany dotčené osoby u příslušného obecního úřadu. Ten má povinnost ve lhůtě 48 hodin o dané žádosti rozhodnout, pokud tak neučiní a případné nedostatky a chyby neodstraní, může se dotčená osoba domáhat vydání rozhodnutí u soudu. Podmínka předchozí žádosti k obecnímu úřadu *„je jednou ze základních obecných zásad správního soudnictví plynoucí z § 5 SřS, podle něhož, není-li stanoveno jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“*⁴⁹

Zde je vhodné dodat, že pojem „obecní úřad“ je dle § 6 písm. g) VolOb legislativní zkratkou, která v sobě zahrnuje obecní úřad, městský úřad, magistrát územně nečleněného statutárního města, úřad městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a úřad městské části hlavního města Prahy.

Vzhledem k absenci speciální právní úpravy v oblasti místní a věcné příslušnosti je dle § 7 odst. 1 a 2 SřS příslušný k rozhodování krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Navíc zde platí nevyvratitelná domněnka, že pokud má tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti. Institut místní příslušnosti doznal změn zákonem č. 303/2011 Sb.⁵⁰ Dle původní právní úpravy byl místně příslušným soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí *v posledním stupni*

⁴⁸ Usnesení NSS ze dne 22.6.2006, sp.zn. Vol 29/2006-55.

⁴⁹ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 743.

⁵⁰ Zákon č. 303/2011 Sb. je účinný od 1. ledna 2012.

nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Jak již bylo výše řečeno, nyní je takto místně příslušným soud, který vydal rozhodnutí v *prvním stupni*. Původní znění § 7 odst. 2 SřS způsobovalo, „že je takovými žalobami nejzatíženější *Městský soud v Praze*.“⁵¹ Mimo to přibyla v ustanovení § 7 odst. 2. věta, která obsahuje již výše zmiňovanou nevyvratitelnou domněnku. Souhrnně řečeno, dle důvodové zprávy, „*Takový postup povede k rovnoměrnějšímu rozložení nápadu správních agend na všechny krajské soudy a zároveň povede i k určitému zlepšení dostupnosti soudních řízení ve správním soudnictví pro jeho účastníky (především žalobce) a nepochybně i k urychlení vyřizování agendy v soudním řízení správním.*“⁵²

V poslední řadě je nutné doplnit, že soud rozhoduje bez jednání v poměrně krátké třídní lhůtě, a to usnesením, kterým sám rozhodne o provedení opravy nebo doplnění seznamu voličů případně jeho dodatku. Jak již bylo výše řečeno, proti rozhodnutí krajského soudu není přípustná kasační stížnost (§ 104 odst. 1 SřS).

3.3.1.1. Problematika aktivní a pasivní legitimace při volbách do zastupitelstev obcí

Vzhledem k obsahovému rozsahu problematiky aktivní a pasivní legitimace v této práci a pro lepší přehlednost práce jsem se rozhodla včlenit do kapitoly řízení ve věcech seznamu voličů samostatnou podkapitolu týkající se právě aktivní a pasivní legitimace, která mimo jiné bezprostředně souvisí s již několikrát zmiňovanou podkapitolou 2.3.2. *Aktivní a pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí*.

Účastníky řízení jsou navrhovatel a správní orgán (§ 88 odst. 2 SřS). Aktivní legitimací disponuje každá osoba dotčená tím, že správní orgán, který je pověřen vedením stálého seznamu voličů, neodstraní chyby v seznamu případně jeho dodatku. Nemusí se zde tedy jednat přímo o voliče samotného. Na druhé straně odpůrcem je správní orgán dle § 88 odst. 1 SřS.

Problematiky aktivní legitimace se týká například **usnesení KS v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012**, které navazuje na **nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, Pl. ÚS 59/10, Pl. ÚS 6/11**. Oba nálezy se týkají voleb do zastupitelstev obcí v roce 2010. „*ÚS v citovaných nálezech omezil volební právo*

⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. [cit. 2014-03-27]. Dostupné na WWW: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgnpwi6rnnga&groupIndex=0&rowIndex=0&conversationId=1709640>

⁵² tamtéž

do zastupitelstev obcí pouze na osoby, jež v obci v době voleb fakticky žijí, čímž celou řadu občanů z volebního procesu vyloučil.“⁵³ „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.“⁵⁴

Dle autorů článku, kteří působí jako soudci Krajského soudu v Ústí nad Labem (viz pozn. pod čarou č. 53), může být důsledkem těchto ústavních nálezů fakt, že agenda krajských soudů, projednávajících volební stížnosti bude značně zkomplikována. Určení toho, zda je osoba faktickým občanem obce, nemusí být vždy jednoznačné a bude docházet k častému dokazování. To by v některých případech mohlo být značně zdlouhavé, což bude problematické zejména vzhledem k poměrně krátkým lhůtám. Nicméně výše zmíněné ústavní nálezy měli především dopad právě u KS v Ústí nad Labem, to jak ovlivní agendu ostatních soudů, mohou ukázat již další volby do zastupitelstev obcí na podzim roku 2014.

Jako příklad judikatury krajských soudů, která navazuje na oba nálezy, bych chtěla uvést **usnesení KS v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012** Toto rozhodnutí krajského soudu se týká voleb do obecních zastupitelstev v červenci 2012. Zde se navrhovatel domáhal neplatnosti voleb, namítaje, že mohlo dojít k ovlivnění výsledků voleb, jelikož se před volbami do zastupitelstva obce Zdobnice, přihlásili k trvalému pobytu v obci osoby, které v obci fakticky nepobývají, ale chtějí takto zvýšit šance daného kandidáta na úspěch.

Oproti stávající judikatuře zde soud pojetí aktivní legitimace ve smyslu § 88 odst. 1 SřS rozšířil. Dle právní věty: „*K podání návrhu dle § 88 s. ř. s. je aktivně legitimován každý, kdo může být dotčen tím, že správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku; tedy například osoba zapsaná do dotčeného stálého seznamu voličů nebo jeho dodatku pro danou obec nebo i kandidující volební strana.*

⁵³ LEHKÁ, Markéta; ČERNÝ, Petr. Úskalí aktivní a pasivní legitimace ve volebním právu. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 254.

⁵⁴ nález ÚS Pl. 6/11 ze dne 4. 5. 2011.

*Krajský soud při této úvaze vychází z premisy, že případná protizákonně hlasující osoba snižuje váhu hlasu skutečně oprávněných voličů.*⁵⁵

Důvod proč soud nakonec návrh zamítl, spočíval v tom, že zde byl dostatečný časový prostor pro sjednání nápravy, a to jak dle § 88 odst. 1 SřS, tak dle § 28 odst. 2 VolOb. Nicméně navrhovatel tak učinil až po vyhlášení výsledků voleb a toto dodatečné jednání ze strany navrhovatele soud vnímal jako účelové. Problematika účelového přihlašování osob k trvalému pobytu v obci bude detailněji rozebrána v podkapitole 4.4. *Účelové zvyšování počtu voličů před volbami.*

Na závěr snad jen dodat, že toto řízení je opravdu zřídkakdy používáno. Je běžnou praxí, že voliči až na místě zjišťují, že v důsledku vad seznamu je jim odepřen akt hlasování. V této fázi je už samozřejmě bezpředmětné domáhat se svých práv dle § 88 SřS, ale prostřednictvím § 90 SřS na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování, nicméně tak těsný výsledek voleb, kde by chyba v zápisu jednoho voliče změnila samotný výsledek voleb, je jev velmi řídký. *„Tam, kde se taková námitka v návrhu podle § 90 SřS objeví, tak soudu patrně nezbude, než návrh na vyslovení neplatnosti voleb či hlasování zamítnout a pouze z „pedagogických důvodů“ se případně vyjádřit k tomu, že k porušení zákona nicméně došlo.*“⁵⁶

3.4. Ochrana ve věcech registrace kandidátních listin

Řízení ve věcech registrace se odlišuje od předchozího řízení v tom, že *„je ochrana ve věcech registrace již vázána do konkrétní volby určitého zastupitelského orgánu (volby prezidenta republiky) a týká se ochrany pasivního volebního práva, tedy zjednodušeně řečeno možnosti v určitých volbách kandidovat.*“⁵⁷

Ochrana ve věcech registrace se skládá ze třech typů řízení, a to dle ustanovení § 89 odst. 1 písm. a) až c) SřS. Za prvé může jít o situaci, kdy správní orgán odmítl kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, za druhé případ, kdy správní orgán škrtil kandidáta na kandidátní listině a nakonec situace, kdy správní orgán registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, což hodlá napadnout jiný aktér voleb („politický soupeř“); zde jsou tak chráněna pravidla volné soutěže.

⁵⁵ Usnesení KS v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012.

⁵⁶ MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího soudu správního: věci volební II. *Soudní rozhledy* 5/2007, s. 169.

⁵⁷ J JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 747.

Jednotlivé typy voleb se v tomto řízení nicméně odlišují. Výše uvedené tři typy řízení se netýkají všech druhů voleb, stejně tak právní úprava není celistvá. O tomto problému více v kapitole páté.

3.4.1. Kandidátní listiny a jejich úprava dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí

Právní úprava náležitostí kandidátních listin a hlasovacích lístků je obsažena v hlavě třetí VolOb, v § 20 až § 25. Kandidátní listinu mohou pro volby do zastupitelstva obce podávat pouze volební strany, kterými jsou dle § 20 odst. 1 VolOb 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.

Dále v souladu s ustanovením § 21 VolOb může každá volební strana pro volby do téhož zastupitelstva podat pouze jednu kandidátní listinu. Pokud se však volí do téhož zastupitelstva ve více volebních obvodech, může podat volební strana více kandidátních listin, a to pro každý volební obvod. Obdobné pravidlo platí i pro samotné kandidáty, kteří mohou kandidovat pouze na jedné kandidátní listině volební strany.

Nejpozději do 16:00 66 dnů přede dnem voleb musí být registračnímu úřadu kandidátní listina podána. Tuto lhůtu v souladu s § 67 odst. 4 VolOb nelze prodloužit ani prominout její zmeškání, což se mimo jiné týká obecně všech lhůt, které jsou obsahem VolOb. Registračním úřadem je obecní úřad, a to v obcích, kde jsou zřízeny alespoň 2 odbory. Pro ostatní obce je registračním úřadem pověřený obecní úřad.

Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, připojí volební strana ke kandidátní listině petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu (§ 21 odst. 4 VolOb). Co se týče konkrétních náležitostí kandidátních listin, tak ty jsou obsahem ustanovení § 22 odst. 1 až 3 VolOb.

I v tomto typu řízení nalezneme určité odlišnosti mezi jednotlivými druhy voleb. Například u voleb do zastupitelstev krajů, Poslanecké sněmovny i voleb do Evropského parlamentu je možnost podat kandidátní listinu nezávislým kandidátem nebo sdružením nezávislých kandidátů vyloučena.⁵⁸ Nad to ve volbách „parlamentních“⁵⁹ podává kandidátní listinu zmocněnec k tomu určený.

⁵⁸ Tato možnost však platí u voleb do Senátu.

⁵⁹ volby do Poslanecké sněmovny a Senátu, volby do Evropského parlamentu

Jako další odlišnost můžeme uvést, že komunální, ale i senátní volby jsou zproštěny od příspěvku na volební náklady. Určité specifikum pak nesou stále ještě „nové“ volby prezidenta republiky. Zde podává kandidátní listinu „nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů anebo občan, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (§ 21 odst. 1 VolPrez).“⁶⁰

Registrační úřad přezkoumává kandidátní listiny ve lhůtě od 66 do 60 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obce. V případě, že kandidátní listina trpí vadami, vyzve registrační úřad nejpozději 58 dnů přede dnem voleb k jejich odstranění, a to nejpozději do 53 dnů přede dnem voleb, ve stejné lhůtě mohou být vady odstraněny i bez výzvy registračního úřadu. Pokud ve stanovené lhůtě volební strana vady neodstraní, rozhodne registrační úřad ve lhůtě do 48 dnů přede dnem voleb o škrtnutí z důvodů v tomto ustanovení uvedených (§ 23 odst. 2 VolOb).

Dle § 23 odst. 3 VolOb rozhodne registrační úřad ve lhůtě do 48 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obce o registraci kandidátní listiny nebo naopak o jejím odmítnutí. Rozhodnutí registračního úřadu se vyvěsí na úřední desce příslušného registračního úřadu s vyznačeným dnem vyvěšení. Třetím dnem ode dne vyvěšení je předmětné rozhodnutí bráno za doručené.

3.4.2. Řízení ve věcech registrace

Účastníky řízení dle § 89 odst. 2 a 3 SřS jsou navrhovatel a správní orgán, tedy registrační úřad, který vydal některé z rozhodnutí uvedených v § 89 odst. 1 písm. a) nebo b) SřS. V případě vydání rozhodnutí dle § 89 odst. 1 písm. c) SřS jsou účastníky řízení navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci a ten, o jehož registraci se jedná (§ 89 odst. 4 SřS).

Aktivně legitimován není pouze kandidát sám, ale k podání návrhu je oprávněn ten „kdo má právo podat kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci“⁶¹. Jak stanoví § 59 odst. 2 VolOb, soudní ochrany proti odmítnutí kandidátní listiny, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo proti provedení registrace kandidátní listiny se může domáhat volební strana, která podala kandidátní listinu, a v případě škrtnutí kandidáta i tento kandidát.

⁶⁰ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

⁶¹ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 276.

Pojem volební strana, jak o ní pojednává VolOb v § 20 odst. 1 (viz podkapitola 3.4.1. *Kandidátní listiny*), však v samotném SřS nenajdeme, ten užívá legislativní zkratky – politická strana, *kteřá je však užšího obsahu než volební strana...*, což působí zbytečnou nepřehlednost a nekompatibilitu těchto jinak provázaných právních předpisů.⁶² Samozřejmě zde nejde o něco nepřekonatelného, nicméně pojem „volební strana“ nalezneme pouze v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí, tedy jedná se o další specifický institut voleb do zastupitelstev obcí. Tuto drobnou vadu právní úpravy by mimo jiné také mohl odstranit případný volební kodex (více v kapitole páté).

Lhůta pro podání návrhu je dvoudenní, a to od doručení rozhodnutí. Stěžejní pro běh lhůty je den vyvěšení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny na úřední desce, *„neboť den vyvěšení je dnem doručení bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci fakticky obdržel.“*⁶³

K běhu lhůty se vyjádřil Krajský soud v Praze v **usnesení ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 132/2006**. Tímto usnesením soud odmítl návrh na zrušení registrace kandidátní listiny volební strany Za rozvoj obce Trnová pro volby do obecních zastupitelstev pro opožděnost. Soud při svém rozhodování vycházel zejména z ustanovení § 23 odst. 4 a § 59 odst. 2 VolOb. Dle prvně zmíněného registrační úřad neprodleně vyhotoví rozhodnutí v souvislosti s § 89 odst. 1 písm. a) až c) SřS a zašle je 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. Z tohoto ustanovení vyplývá, že registrační úřad nemá žádnou povinnost doručit rozhodnutí, pouze jej zašle tomu, kdo je oprávněn domáhat se soudní ochrany. *„Lhůta, v níž se mohou oprávněné subjekty domáhat soudní ochrany proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce, vyplývá z ustanovení § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a činí 2 pracovní dny ode dne doručení rozhodnutí o provedení registrace kandidátní listiny.“*⁶⁴ Pokud tedy rozhodnutí o registraci kandidátní listiny bylo vyvěšeno na úřední desce dne 31. 8. 2006, dnem doručení bylo 3. 9. (resp. pondělí 4. 9.) a návrh tedy bylo možné podat nejpozději do

⁶² VOPÁLKA, Vladimír, et al. *Správní řád soudní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. 338 s. ISBN 80-7179-864-9. s. 226.

⁶³ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 752.

⁶⁴ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19.9.2006 sp. zn. 44 Ca 132/2006.

6. 9., navrhovatel však doručil podání až 8. 9., a proto bylo odmítnuto pro opožděnost, jak již bylo řečeno výše.

Abychom se vrátili k obecnému popisu řízení ve věcech registrace kandidátních listin, je k řízení ve věcech registrace příslušný krajský soud. V případě místní příslušnosti se stejně jako v předešlém řízení ve věcech seznamu voličů uplatní ustanovení § 7 odst. 2 SřS, místně příslušným soudem tak je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhal ochrany.

Lhůta pro vydání usnesení je 15 dnů ode dne, kdy návrh došel soudu. Formální náležitosti usnesení jsou pak upraveny v § 23 odst. 5 VolOb a jednání zde není třeba nařizovat (§ 89 odst. 5 SřS). Tato lhůta pro vydání usnesení však může být ještě zkrácena, a to v případě voleb do Poslanecké sněmovny, konkrétně za situace rozpuštění Poslanecké sněmovny, v takovém případě lhůta pro vydání usnesení činí pouhých pět dnů.

Soud ve věci ochrany registrace zasahuje v případě nezákonného postupu registračního úřadu. V souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. a) SřS ve věci odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci spočívá rozhodnutí soudu a jeho výrok v tom, že zruší rozhodnutí registračního úřadu a uloží mu registraci provést. *„Jednotlivé volební přepisy tak výslovně předpokládají, že registrační úřad provede zaregistrování listiny kandidátní listiny či přihlášky na základě rozhodnutí soudu. Takto provedená registrace už pak nemůže být předmětem dalšího návrhu ve smyslu §88 SřS, jinak řečeno nepředpokládá se opakování registračního řízení, ale pouze naplnění rozhodnutí soudu.“*⁶⁵

Obdobně soud postupuje i v případě § 89 odst. 1 písm. b) SřS. Rozhodnutí registračního úřadu o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině zruší a opět mu uloží, aby daného kandidáta na kandidátní listině ponechal. V posledním případě, kdy registrační úřad kandidátní listinu registroval, soud může rozhodnout o zrušení registrace a odmítnutí kandidátní listiny. Nicméně soud je oprávněn nahradit rozhodnutí správního orgánu (registračního úřadu) pouze za určitých podmínek. K této problematice se vyjádřil **Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 30 A 55/2010.**

Zde bylo předmětem sporu odmítnutí registrace kandidátní listiny ze strany registračního úřadu dle § 23 odst. 3 písm. b) VolOb, a to z důvodu opožděnosti návrhu.

⁶⁵ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 753.

Jak již bylo výše řečeno, lhůtu dle § 21 odst. 3 VolOb nelze prodloužit, ani prominout její zmeškání.

Navrhovatel se domáhal u Krajského soudu v Plzni vydání dodatečného rozhodnutí o registraci kandidátní listiny pro nadcházející volby i přesto, že zde nebyla dodržena zákonná lhůta. Svůj nárok opíral o fakt, že se jedná o obec velmi malou, kde je předkládána pouze jedna kandidátní listina a kde by konání voleb v náhradním termínu bylo značně neekonomické.

Jak již bylo výše nastíněno, soud může nahradit rozhodnutí registračního úřadu. Nicméně *„elementární podmínkou takového soudního zákroku je to, jestliže správní orgán vydá rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, jakož i to, jestliže se v řízení dopustí takových vad, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soudní ochrana ve věcech registrace tak může nastoupit toliko tehdy, jestliže rozhodnutí správního orgánu nebo jeho postup je v rozporu s právem hmotným, procesním či organizačním.“*⁶⁶

Jelikož zde tedy nebyl navrhovatelem namítán rozpor s právními předpisy a dokonce ani býti nemohl, jelikož registrační úřad postupoval plně dle dikce VolOb, byl návrh KS v Plzni zamítnut.

3.5. Neplatnost voleb a hlasování

Řízení dle ustanovení § 90 SřS se týká neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta. Jedná se o ochranu ex post, respektive soudní ochranu, kdy volební proces dospěl do stádia, kde sami voliči projevují svoji vůli, a právě proto *„je tedy třeba pravomoc soudu vyslovit neplatnost voleb (hlasování, volby kandidáta) považovat z celé palety možných zásahů do průběhu voleb za jednoznačně nejvýznamnější.“*⁶⁷ Mimo jiné tato následná ochrana tvoří valnou část soudních přezkumů nejenom ve volbách do zastupitelstev obcí, ale obecně, co se přezkumů týče, ve všech volebních typech.

V souvislosti se soudním přezkumem neplatnosti voleb a hlasování je nejprve potřeba uvést novelu VolPar ze dne 14. 7. 2000. Jednalo se o zákon č. 204/2000 Sb. Cílem této novely bylo větší upřesnění právní úpravy týkající se volebního procesu. Což se projevilo jak v procedurálním postupu voleb, tak také vymezením třech typů

⁶⁶ Usnesení KS v Plzni ze dne 31. 8. 2010 sp. zn. 30 A 55/2010.

⁶⁷ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 758.

volebních závad – neplatnost voleb, hlasování a neplatnost volby kandidáta. Novela tedy nepřinesla změnu pouze v parlamentních volbách, ale promítla se do všech čtyř volebních zákonů.

Jelikož § 90 SřS obsahuje tři typy řízení, je potřeba je nejprve od sebe navzájem odlišit. Dělicím prvkem je různorodá povaha vad a v návaznosti na to i odlišné výroky soudních rozhodnutí. Nejrazantnějším zásahem do volebního procesu je rozhodnutí ve věci neplatnosti samotných voleb jako celku. Dle usnesení **Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2012 sp. zn. 50 A 22/2012** „návrhem na neplatnost voleb je návrh poukazující na takovou nezákonnost, jejíž odstranění by vyžadovalo opakování volebního procesu jako celku včetně volební kampaně, popř. dalších činností předcházejících hlasování, aby volič měl možnost si učinit nový názor a svobodně zformulovat svou vůli.“

Oproti tomu rozhodnutí soudu ve věci neplatnosti volby kandidáta nebo neplatnosti hlasování představuje zásah méně závažný. V případě podání návrhu na neplatnost hlasování je náprava případných vad omezena pouze na toto stádium volebního procesu. Pokud soud shledá tento návrh za opodstatněný, proběhne opakování pouze samotného hlasování v daných volebních okrscích. Nedochozí zde k opakování volební kampaně, natož pak celého volebního procesu jako celku. Právní úpravu hlasování nalezneme v hlavě čtvrté VolOb, zde je tak upraven samotný průběh a zásady hlasování. „*Fáze hlasování je omezena pouze na dobu, kdy voliči odevzdávají hlasovací lístky. Při použití striktního výkladu bychom proto pojem neplatnosti hlasování měli omezit pouze na vady, ke kterým došlo v tomto stadiu.*“⁶⁸

Co se týče třetího typu řízení, a to neplatnosti volby kandidáta, zde je vada volebního procesu spojována s konkrétní osobou. „*Typicky se může jednat o osobní charakteristiky kandidáta, zejména o to, zda splňoval podmínky volitelnosti (věk, občanství, způsobilost k právním úkonům, trvalý pobyt apod.)*“⁶⁹ Jak již bylo řečeno v podkapitole 2.3. *Volby do zastupitelstev obcí*, je pro volby do zastupitelstev obcí typický systém poměrného zastoupení. Při tomto typu systému je prohlášení neplatnosti volby kandidáta příčinou pro nahrazení této osoby kandidátem jiným (§ 53 VolOb).

Jiná situace však nastane při volbách senátních, pro které platí systém většinový v jednomandátových volebních obvodech. Doposud soudy tuto situaci posuzovaly tak,

⁶⁸ ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy* 6/2007, s. 203.

⁶⁹ ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy* 6/2007, s. 203.

že zde nenastupuje náhradní kandidát, ale celý volební proces je nutné znovu opakovat, stejně tak jako v případě neplatnosti voleb. K této problematice bych chtěla uvést následující zajímavý judikát, a to **usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006.**

Navrhovatelka (politická strana) se zde domáhala vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce, neboť zde došlo k porušení § 40 VolOb. Jednomu z kandidátů navrhovatelky bylo zapsáno do zápisu o průběhu a výsledku hlasování méně hlasů, než ve skutečnosti získal od voličů. V důsledku této chyby nebyl kandidát zvolen zastupitelem. Přestože zde volební komise jednoznačně pochybila, Krajský soud návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb zamítl, ale současně rozhodl o tom, že volba kandidáta, který byl chybným zápisem hlasů zvolen namísto kandidáta navrhovatelky, je neplatná.

„Zjistí-li soud v řízení o návrhu na neplatnost voleb do obecního zastupitelstva (§ 60 VolOb) pochybení okrskové volební komise spočívající v chybném uvedení počtu odevzdaných platných hlasů pro kandidátní listinu jedné volební strany a jejího kandidáta, které se projevilo nejen ve vyhlášených výsledcích voleb, ale i v nesprávném rozdělení mandátu do zastupitelstva obce, rozhodne se zřetelem k zásadám právní jistoty a legitimního očekávání pouze o neplatnosti volby toho kandidáta, který by dle skutečných výsledků voleb nezahrnujících uvedenou chybu mandát nezískal.

Příslušný volební orgán je povinen respektovat nejen skutečnou vůli voličů, projevenou v jejich odevzdaných platných hlasech v uskutečněných volbách, ale i legitimní očekávání volebních stran a jejich kandidátů, zahrnující dodržení zákonného postupu při přidělování mandátu dle těchto skutečných výsledků voleb ze strany příslušných volebních orgánů (§ 45 VolOb).“⁷⁰

Závěrem snad jen drobné shrnutí. Byť všechny čtyři volební zákony jsou si pojmoslovím velmi podobné, jednotlivé druhy voleb se navzájem liší a nelze se v nich domáhat všech tří druhů neplatnosti. Tyto odlišnosti jsou shrnuty v tabulce (Příloha I). V rámci volebního soudnictví neexistují vady volebního řízení, které by samy o sobě způsobily neplatnost voleb, volby kandidáta nebo neplatnost hlasování. *„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*

⁷⁰ Usnesení KS v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006.

*orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality.*⁷¹

3.5.1. Řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování

Úvodem této podkapitoly bych ráda zmínila dva základní principy, kterými se soud řídí při rozhodování o neplatnosti voleb, hlasování příp. neplatnost volby kandidáta. Tím prvním je tzv. koncept *relevantní protiprávnosti*. Aby soud danému návrhu vyhověl, musí dospět k závěru, že zde byl porušen zákon, přičemž porušení zákonnosti zkoumá s ohledem na všechny právní předpisy vážící se na volební proces. Pokud se tedy jedná o přezkum voleb do obecních zastupitelstev, soud by se zde neměl omezovat pouze na zákon o volbách do zastupitelstev obcí, měl by přihlídnout ke všem tvrzeným porušením právních předpisů, za předpokladu, že mají souvislost s volebním procesem. Soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí by tak pozbyl smyslu, kdyby se soud omezil pouze na přezkum v rámci VolOb a nevzal v potaz porušení právních předpisů daleko razantnějšího charakteru.

Tím druhým konceptem je tzv. *třístupňový algoritmus soudního přezkumu voleb*. Zde je opět nutné, k vyhovění daného návrhu, splnění určitých podmínek. Tou první je samotné porušení zákona, druhou podmínkou je příčinný vztah mezi porušením zákona a výsledkem voleb a tou třetí, z mého pohledu nejzásadnější, je intenzita dané nezákonnosti, která musí být takové charakteru, že sama o sobě změní výsledky voleb. Například kandidát, který byl zvolen do zastupitelstva obce, by v jiném případě zvolen vůbec nebyl (nebýt porušení zákona). „*Nejvyšší správní soud zde hovoří o tzv. „zatemnění“ volebních výsledků.*“⁷²

Účastníkem v řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování jsou dle § 90 odst. 2 SřS 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.

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/2004.

⁷² JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978 80-7400-498-8. s. 761.

Podobně jako v ostatních typech řízení, jsou i zde osoby, jež disponují aktivní legitimací vymezeny spojením soudního řádu správního a zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Navrhovatelem dle § 60 VolOb ve věci podání návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta je každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana⁷³, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. V souladu s § 60 odst. 2, 3 a 4 VolOb může podat návrh na neplatnost hlasování voleb, případně volby kandidáta navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení VolOb způsobem, který mohl ovlivnit výsledky dané volby.

Na straně odpůrce je pak příslušný obecní úřad. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.

Věcně příslušným je dle § 61 VolOb krajský soud. Jak již bylo řečeno výše, krajské soudy jsou příslušné rovněž v přezkumu voleb do zastupitelstev krajů, NSS je naopak věcně příslušným ve volbách do Evropského parlamentu a v prezidentských volbách. Místní příslušnost je řešena opět dle ustanovení § 7 odst. 2 SřS. (viz výše).

Soud rozhoduje usnesením, a to do 20 dnů poté, kdy návrh došel soudu. Jednání není třeba nařizovat (§ 90 odst. 3 SřS). Na tomto místě je vhodné znovu připomenout novelu SřS, a to zákon č. 303/2011 Sb.⁷⁴ Vedle již výše zmiňované změny místní příslušnosti krajských soudů, přinesla novela i „*změnu koncepce řízení o kasační stížnosti, změnu koncepce řízení o zrušení opatření obecné povahy a celkové zrychlení řízení před správními soudy a zejména urychlení soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince.*“⁷⁵ V souvislosti se soudním přezkumem voleb do zastupitelstev obcí a především v souvislosti s touto podkapitolou musím zmínit především změnu ustanovení § 90 SřS. Zde zaprvé došlo k terminologickému zpřesnění výčtu účastníků v řízení o neplatnosti voleb a hlasování. Dle důvodové zprávy byla stávající úprava velmi neúčelná a nepraktická. Dále novela přinesla zcela nové znění v podobě § 90 odst. 4 SřS - pokud soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně

⁷³ Volební stranou, dle § 20 VolOb, mohou být 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.

⁷⁴ Zákon č. 303/2011 Sb. je účinný od 1. ledna 2012.

⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. [cit. 2014-03-27]. Dostupné na WWW: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgnpwi6rnnga&groupIndex=0&rowIndex=0&conversationId=1709640>

zvolen. „Jedná se o změnu, která by měla vést k větší efektivitě volebního soudnictví a zejména ke snížení potřeby opakování voleb.“⁷⁶ „Praxe totiž ukazuje, že chybějící možnost volebního soudu pozitivně určit, kdo byl ve skutečnosti zvolen, znamená v řadě případů zcela zbytečnou kasaci volebních výsledků.“⁷⁷

3.6. Ochrana ve věcech zániku mandátu

Řízení ve věcech mandátních nelze zcela zařadit k řízením ve věcech volebních, jedná se o řízení povahově odlišné. Stejně tak jako řízení dle § 90a SřS ve věci porušení pravidel financování volební kampaně, které je poměrně stále novým typem řízení, zakotveným v SřS s účinností od 1. 10. 2012 zákonem č. 275/2012 Sb.

I přesto, že věci mandátní ne zcela spadají pod přezkum ve věcech volebních, považují za vhodné tuto podkapitolu do práce zařadit. Nejenom z historického důvodu a z faktu, že v samotném SřS je díl čtvrtý hlavy druhé a části třetí nazvaný „*Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda*“, ale zejména z toho důvodu, že problematika mandátů bezprostředně souvisí s volbami do zastupitelstev obcí. Získání mandátu člena zastupitelstva je dosažením cíle, ke kterému samotné volby do obecních zastupitelstev směřují.

Ochrana ve věcech zániku mandátu dle § 91 SřS se týká mandátů členů obecních a krajských zastupitelstev. Dle dikce SřS neprobíhají řízení týkající se pouze komunálních voleb, ale taktéž řízení ve věci mandátu poslance Evropského parlamentu. „*Soudní ochrana v případě pochybností o zániku mandátu poslance nebo senátora naopak spadá do pravomoci Ústavního soudu. [srov. čl. 25 a § 87 odst. 1 písm. f) Úst, podrobněji pak § 92 až 95 ZÚS].*“⁷⁸ „*U tzv. mandátních věcí totiž nejde o zpochybnění volby, nýbrž o posouzení relevance nové skutečnosti znamenající zánik mandátu. Proto také u volebních věcí mají rozhodnutí účiny ex tunc, zatímco u věcí mandátních účinky ex nunc.*“⁷⁹

⁷⁶ JEMELKA, L., et al. *Soudní řád správní – komentář*. Praha: C.H. BECK, 2013. 1142 s. ISBN 978- 80-7400-498-8. s. 763.

⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. [cit. 2014-03-27]. Dostupné na WWW: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgeyv6mzqgnpwi6rnga&groupIndex=0&rowIndex=0&conversationId=1709640>

⁷⁸ JEMELKA, L., et al. *Soudní řád správní – komentář*. Praha: C.H. BECK, 2013. 1142 s. ISBN 978- 80-7400-498-8. s. 772.

⁷⁹ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3. s. 15.

Vznik a zánik mandátu člena zastupitelstva obce upravuje VolOb v § 55 a násl. Dle § 55 odst. 1 VolOb mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování. Důvody zániku mandátu upravuje § 55 odst. 2 VolOb, mandát takto může zaniknout odmítnutím slibu, složením slibu s výhradou, rezignací, úmrtím, volbami samotnými nebo dnem sloučení obcí nebo připojením obce k jiné obci. Může také zaniknout rozhodnutím příslušného zastupitelstva, a to z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, člen zastupitelstva přestal být volitelný nebo z důvodu neslučitelnosti funkcí. Pokud je ohledně výše uvedeného rozhodnutí zastupitelstvo obce nečinné, může rozhodnutí o zániku mandátu vyslovit i ředitel krajského úřadu a v případě, kdy se jedná o zastupitelstvo hl. města Prahy, ministr vnitra.

Dále dle § 55 odst. 7 VolOb usnesení zastupitelstva obce (ředitele krajského úřadu, ministra vnitra) o zániku mandátu člena zastupitelstva obce se neprodleně zašle tomu, kdo je proti takovému usnesení nebo rozhodnutí oprávněn domáhat se ochrany u soudu podle § 59 odst. 3 VolOb. Současně se toto usnesení nebo rozhodnutí vyvěsí na úřední desce příslušného obecního úřadu. Za doručené se usnesení nebo rozhodnutí považuje sedmým dnem ode dne vyvěšení. Proti tomuto usnesení se může člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, nebo volební strana, která podala kandidátní listinu v obci, do 2 pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu, a to podáním návrhu na zrušení takového usnesení nebo rozhodnutí.

Včasné podání návrhu má na rozhodnutí odkladný účinek, mandát člena zastupitelstva obce zaniká až dnem, kdy marně uplynula lhůta pro podání návrhu soudu podle § 59 odst. 3 VolOb, nebo dnem právní moci rozhodnutí soudu, kterým nebylo usnesení nebo rozhodnutí zrušeno.

Účastníky řízení jsou navrhovatel a taktéž ten, kdo byl k podanému návrhu oprávněn a územní samosprávný celek, jehož zastupitelstvo vydalo předmětné usnesení případně jiný správní orgán (ředitel krajského úřadu, ministr vnitra).

Soud dle § 90 odst. 3 SřS rozhodne usnesením, a to do 20 dnů poté, kdy návrh došel soudu. A stejně jako u předchozích typů řízení i zde není třeba jednání nařizovat, kasační stížnost proti rozhodnutí je nepřípustná a věcně a místně příslušné jsou krajské soudy dle sídla správního orgánu (§ 7 odst. 2 SřS).

Je zde třeba poznamenat, že soudní ochrany se lze domáhat pouze v situacích, kdyby mandát člena zastupitelstva obce zanikl rozhodnutím zastupitelstva či jiným

správním orgánem. Pokud dojde k zániku mandátu na základě § 55 odst. 2 VolOb, může se dotčená osoba domáhat soudní ochrany „*pouze prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.*“⁸⁰ Výrok soudu se od předchozích řízení liší tím, že soud ve věci zániku mandátu nikomu neukládá povinnost něco činit, nýbrž pouze řeší to, zda napadené rozhodnutí zruší.

⁸⁰ JEMELKA, L., et al. *Soudní řád správní – komentář*. Praha: C.H. BECK, 2013. 775 s. ISBN 978- 80-7400-498-8.

4. Problematika soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí

Jak již bylo řečeno v úvodu druhé kapitoly, volby do zastupitelstev obcí se konají každé čtyři roky, nicméně za určitých nestandardních okolností může v praxi dojít ke konání voleb mimořádných. V následujícím textu bych se ráda na institut mimořádných voleb zaměřila.

Mimořádné volby nebývají důsledkem pouze rozhodovací činnosti soudů a tedy důsledkem soudního přezkumu voleb, nicméně mám za správné uvést všechny typy mimořádných voleb, a to zejména volby dodatečné, nové a také opakované hlasování dle § 54 odst. 1 písm. c) VolOb. Jelikož právě všechny tyto typy dohromady tvoří celek institutu mimořádných voleb a nebylo by správné vytrhnout pouze § 54 odst. 1 písm. a) VolOb, týkající se voleb opakovaných a opakovaného hlasování, konaných na základě soudního rozhodnutí.

Dále budou obsahem následující kapitoly vybrané korupční praktiky, které značnou měrou ovlivňují výsledky voleb. Jejich dopad zdůrazním u voleb do zastupitelstev obcí na podzim roku 2010 a následné judikatuře. Výčet těchto praktik je pouze demonstrativní a vybrala jsem si do své práce pouze dvě praktiky, z mého pohledu, nejproblematičtější. Byť by sem například mohla patřit i manipulace s volebními obvody v hlavním městě Praze.

4.1. Mimořádné volby do zastupitelstev obcí

Pojem „mimořádné volby“ jednak odlišuje tento typ od voleb řádných, konaných ve čtyřletých intervalech, a také znamená, že funkční období členů zastupitelstev obcí, zvolených v mimořádných volbách není klasicky čtyřleté, ale trvá pouze do konce řádného funkčního období.

VolOb rozeznává čtyři typy mimořádných voleb, a to volby dodatečné, opakované a opakované hlasování dle § 54 VolOb a nové volby dle § 58 VolOb. V období po posledních řádných volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly ve dnech 15. 10. – 16. 10. 2010, bylo vyhlášeno několik voleb mimořádných. V kolika případech se tak stalo, shrnuje tabulka v Příloze II.

V následujících podkapitolách stručně shrnu příčiny konání mimořádných voleb. Nicméně stěžejním typem mimořádných voleb jsou volby opakované a opakované hlasování dle § 54 odst. 1 písm. a) VolOb, jelikož právě tento typ je důsledkem soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí, a to v souladu s § 54 odst. 2 VolOb.

4.1.1. Opakované volby a opakované hlasování na základě rozhodnutí soudu

Institut opakovaných voleb a opakovaného hlasování v rámci voleb do obecních zastupitelstev upravuje § 54 VolOb. Dle § 54 odst. 1. písm. a) VolOb může dojít k situaci, kdy není zastupitelstvo obce zvoleno v důsledku toho, že soud shledá jako opodstatněný návrh na neplatnost hlasování nebo neplatnost voleb dle § 60 Volb. V takovém případě opakované volby nebo opakované hlasování vyhlásí ministr vnitra do 30 dnů poté, kdy mu bylo oznámeno usnesení soudu (§ 54 odst. 2 VolOb). Pouze tedy v tomto případě hraje roli soudní rozhodnutí.

Jak již bylo v předchozí kapitole nastíněno, soud má pravomoc, „*v závislosti na druhu voleb, rozhodovat o neplatnosti voleb či hlasování, což má za následek jejich opakování, anebo vyslovit neplatnost volby kandidáta, za kterého v tom případě nastoupí náhradník. Respekt k řádně a svobodně projevené vůli voličů, zásada proporcionality s principem přiměřenosti zásahu veřejné moci a nakonec i hledisko hospodárnosti vedou k závěru, že opakování voleb či hlasování je možné pouze tehdy, pokud charakter porušení zákona jiné řešení neumožňuje.*“⁸¹

Na odstranění vad opakováním voleb jako celku popřípadě pouze opakováním hlasování se musí tedy nahlížet jako na nástroj krajního řešení. Pokud existuje jiný způsob nápravy, má samozřejmě před tímto přednost. Jako příklad odlišného přístupu soudů při chybném sečtení hlasů uvádím následující dva judikáty.

Tím prvním je **usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2006, sp. zn. 22 Ca 406/2006**. V tomto sporu soud rozhodl o opakování hlasování voleb do zastupitelstva obce. Příčinou tohoto rozhodnutí byl fakt, že na kandidátní listině politické strany ČSSD byl uveden kandidát, který před konáním voleb zemřel. Nicméně i přesto mu některé z volebních komisí přičítaly hlasy a výsledné rozdělení mandátů, bylo samozřejmě nesprávné. Například právě strana Nezávislí v důsledku této chyby nepřekročila 5% klauzuli a skončila těsně pod ní.

Soud zde tedy shledal porušení VolOb s odkazem na § 60 odst. 2 VolOb a rozhodl o opakování hlasování.

O stejné vadě spočívající v chybném sečtení hlasů rozhodl jinak Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice, a to v již zmiňovaném **usnesení ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006**. Jak je již výše u toho judikátu uvedeno, soud zde řešil situaci, kdy v důsledku pochybení okrskové volební komise došlo ke špatnému

⁸¹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8. s. 169.

sečtení hlasů. Kandidátovi, pro kterého hlasovalo 199 občanů, bylo zapsáno pouze 109 hlasů, toto pochybení příslušné okrskové volební komise ovlivnilo rozdělení mandátů v zastupitelstvu obce. „*Poslední rozdělovaný mandát získala namísto ODS volební strana „CESTA POROZUMĚNÍ.*“⁸²

Jak již bylo výše řečeno, tak přestože zde volební komise jednoznačně pochybila, Krajský soud návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb zamítl, ale současně rozhodl o tom, že volba kandidáta, který byl chybným zápisem hlasů zvolen namísto kandidáta navrhovatelky, je neplatná.

„*Pokud by soud použil čistě formální postup, tak by musel návrh zamítnout, protože v petitu návrhu nebyl obsažen návrh na neplatnost volby kandidáta. Takový postup by však soud nepovažoval za ústavně konformní, když by v důsledku takového postupu nejen že došlo k legalizaci již zmíněného pochybení okrskové volební komise, ale byl by porušen základní princip právního státu, spočívající v dodržení zásady právní jistoty, jakož i předvídatelnosti práva a zásady legitimního očekávání.*“⁸³ Je zde tedy soudem chráněné jak aktivní, tak pasivní volební právo.

Nicméně ještě v jedné věci soud nepostupoval zcela formálně. Dle § 53 VolOb vydá registrační úřad do 7 dnů po právní moci rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta osvědčení o zvolení kandidátovi v pořadí stanoveném podle § 45 odst. 3 a 4 VolOb. Zde by tak došlo k situaci, že náhradním kandidátem bude člen téže volební strany, čili nikoli kandidát ODS. Soud zde tedy navrhl takovýto postup: „*příslušný volební orgán vydá osvědčení o zvolení tomu kandidátovi, který by dle skutečných výsledků voleb mandát do zastupitelstva obce obdržel.*“⁸⁴

„*Vzdor chvályhodné snaze soudů hledat a najít nejvhodnější řešení těchto situací lze stávající právní úpravu považovat za značně mezerovitou. Ta vede k nejistotě, zda bude příslušný volební orgán (v závislosti na konkrétních volbách jde o obecní či krajský úřad nebo Státní volební komisi) respektovat právní názor soudu vyslovený v příslušném usnesení. Soud přitom podle současné úpravy nemá pravomoc uložit mu vydání osvědčení o zvolení konkrétní osobě, ani takové osvědčení nahradit svým rozhodnutím.*“⁸⁵

⁸² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8. s. 171.

⁸³ Usnesení KS v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006.

⁸⁴ tamtéž

⁸⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8. s. 172.

4.1.2. Ostatní typy mimořádných voleb do zastupitelstev obcí

Dle VolOb může dojít k vyhlášení mimořádných voleb do zastupitelstev obcí i z jiných důvodů. Jedná se o institut voleb opakovaných, dodatečných nebo nových. Zde však již nehraje roli soudní rozhodnutí. Ministr vnitra tak nevyhlašuje mimořádné volby na základě oznámení usnesení soudu, tak jak tomu je v předchozím případě.

Jelikož se zde tedy nejedná o důsledek soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev, mám za správné pojmout problematiku této podkapitoly velmi stručně. Na druhou stranu stejně tak mám za správné tuto podkapitolu v diplomové práci alespoň zmínit, a to v rámci uceleného výkladu institutu mimořádných voleb dle VolOb.

4.1.2.1. Opakované hlasování

K opakovanému hlasování, mimo případ uvedený v § 54 odst. 1. písm. a) VolOb, může dojít taktéž v případě, který upravuje § 54 odst. 1 písm. c) VolOb.

Jedná se o situaci, kdy nedojde ke zvolení zastupitelstva obce, z důvodu, že okrsková volební komise neodevzdala zápis o průběhu a výsledku hlasování podle § 43 odst. 2 VolOb.

Po ukončení hlasování (§ 39 VolOb) je dle § 43 odst. 1 VolOb předseda okrskové volební komise nebo pověřený člen okrskové volební komise povinen předat neprodleně Českému statistickému úřadu jeden stejnopis zápisu o průběhu a výsledku hlasování. Pokud se však v tomto zápisu vyskytnou chyby, které nejsou na místě odstraněny, ať již z důvodu toho, že předseda nebo pověřený člen okrskové volební komise nejsou k tomuto zmocnění nebo se jedná o chyby, jejichž oprava je možná pouze s využitím materiálů uložených ve volební místnosti, bude takový zápis odmítnut a stanovena dodatečná lhůta pro vyhotovení zápisu nového.

Pokud však okrsková volební komise svoji povinnost odevzdat zápis o průběhu a výsledku hlasování nesplní do 24 hod od ukončení hlasování, popřípadě ve stanovené lhůtě, je tento fakt důvodem pro vyhlášení opakovaného hlasování dle § 54 odst. 1 písm. c) VolOb v příslušném volebním okrsku. Opakované hlasování vyhlásí ministr vnitra, a to do 30 dnů po uveřejnění celkových výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.

4.1.2.2. Dodatečné volby

Posledním případem, který upravuje § 54 VolOb⁸⁶ jsou volby dodatečné. Ty jsou vyhlášeny v případě, kdy se volby nekonalý z důvodu podle § 23 odst. 8 VolOb. Tedy z důvodu, že souhrnný počet kandidátů uvedených na všech registrovaných kandidátních listinách nedosahuje nadpoloviční většiny počtu členů zastupitelstva obce, který má být volen, popřípadě je menší než 5.

I zde je povinnost ministra vnitra vyhlásit dodatečné volby do 30 dnů po uveřejnění celkových výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.

4.1.2.3. Nové volby

Nové volby se od předchozích typů mimořádných voleb poněkud liší. Zde je potřeba zvolit zcela nové zastupitelstvo obce, a to před uplynutím funkčního období toho starého.

Nové volby upravuje § 58 VolOb. Může k nim dojít z několika důvodů. Zaprvé z důvodu poklesu členů zastupitelstva pod zákonem stanovenou hranici v případě, že zde nejsou žádní náhradníci. Zadruhé z důvodu rozpuštění zastupitelstva a posledním důvodem je vznik nové obce, městské části nebo městského obvodu.

Nové volby vyhlašuje ministr vnitra, a to na návrh starosty obce, případně primátora hlavního města Prahy. Návrh musí být podán do 30 dnů ode dne vzniku důvodu pro konání nových voleb.

V poslední řadě VolOb v § 58 odst. 2 stanoví, že v posledních šesti měsících funkčního období zastupitelstva obce se nové volby nekonají, byť by tu existoval zákonný předpoklad pro jejich vyhlášení.

4.2. Příčiny soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v r. 2010 - Kupčení s hlasy

Kupování hlasů voličů není bohužel problémem pouze současnosti, ale je spjato s volbami již od jejich počátku. Závažnost této problematiky také dokládá fakt, že v roce 2011 zákonodárci prosadili novelu zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, která zavedla trestnost „tzv. kupčení s hlasy“. Nyní tedy ten, kdo naplní skutkovou podstatu trestného činu § 351 trestního zákoníku - *Maření přípravy a průběhu voleb a referenda*, konkrétně tedy: kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem

⁸⁶ konkrétně § 54 odst. 1 písm. b) VolOb

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, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

Neetické chování některých volebních stran se objevilo již ve volbách v roce 2006. V té době v médiích vynikl zejména případ sdružení „Mostečané Mostu“, které se při své předvolební kampani před volbami do obecních zastupitelstev, a to jak v roce 2006 tak v roce 2010, snažilo získat hlasy voličů rozdáváním hodnotných darů.

Krajský soud v Ústí nad Labem, který se na základě tohoto incidentu zabýval návrhem na neplatnost voleb do mosteckého zastupitelstva, sjednotil svoji rozhodovací praxi s následujícím usnesením z roku 2010, jehož příčinou byla kauza v Krupce na Teplicku.

Právě během voleb do zastupitelstev obcí v roce 2010 došlo k největšímu rozmachu v kauzách spojovaných s kupčením hlasů. Případem, který vedl ministerstvo spravedlnosti k vypracování návrhu výše zmiňované novely trestního zákoníku, byl mediálně známý případ obecních voleb v Krupce na Teplicku.

Došlo zde k distribuci volebních obálek s volebními lístky, a to převážně sociálně slabším obyvatelům. Ti byli svázeni automobily k volebním místnostem a za vhození takto předem vyplněných volebních lístků, byly těmto voličům poskytnuty odměny.

Následným návrhem na rozhodnutí o neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování se zabýval **opět Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. 15 A 92/2010**. Zde krajský soud stejně tak jako v kauze „Mostečané Mostu“ založil své tvrzení na tom, že VolOb neobsahuje ustanovení týkající se zákazu vedení nečestné a nepoctivé kampaně. Pouze v § 30 VolOb najdeme zákaz volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu nebo v bezprostředním okolí volební místnosti, zákaz zveřejňování výsledků předvolebních volebních průzkumů v období těsně před volbami a také zde najdeme zákonný požadavek zásady rovnosti pro využívání ploch pro vylepení volebních plakátů.

„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.“⁸⁷

S ohledem na výše uvedené soud návrh na rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva města Krupka zamítl jako nedůvodný.

V obou kauzách krajský soud zdůrazňoval požadavek rozumného posouzení situace samotnými voliči. „*Nezanedbatelnou míru odpovědnosti za obsazení jednotlivých zastupitelských sborů nesou především samotní voliči. 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, či na základě chování volební strany ve volební kampani, zda ta která volební strana se neuchyluje jen k populistickým gestům zaručujícím jí prosté získání moci, aniž by ve skutečnosti usilovala o dosažení blaha pro své voliče.*“⁸⁸

Naopak v návrhu na rozhodnutí o neplatnosti hlasování, kde soud vycházel z § 60 odst. 2 VolOb, rozhodl pozitivně a dle výroku III. předmětného usnesení stanovil, že hlasování ve volbách do zastupitelstva města Krupka, konaného ve dnech 15. a 16. října 2010 ve volebním okrsku č.5, 8 a 9 je neplatné. Shledal zde porušení již zmiňovaného ustanovení VolOb, a to § 30 odst. 3, tedy porušení zakázu volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí, a to ve dny voleb.

Dle závěru soudu: „*Bylo jednoznačně prokázáno, že v den voleb docházelo v bezprostředním okolí budov, v nichž byly umístěny volební místnosti pro volební okrsky č. 5, 8 a 9 k volební agitaci a propagaci pro volební strany a nezávislé kandidáty, 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 volebním místnostem pro volební okresky 5, 8 a 9 organizovaně sváženi za účelem volby konkrétní volební strany, když po vystoupení 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)*

⁸⁷ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. 15 A 92/2010.

⁸⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. 15 A 92/2010.

*by většina osob, která volila, se voleb do zastupitelstva města Krupka ve volebních okrscích 5, 8 a 9 vůbec neúčastnila.*⁸⁹

Toto usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem se dočkalo značné kritiky ze strany Ústavního soudu. Není pochyb o tom, že krajský soud při svém rozhodování nebyl příliš razantní. Spokojil se pouze s konstatováním, že zde chybí dostatečný rozpor s volebním zákonem, jakožto základní předpoklad pro neplatnost voleb a pouze morálně odsoudil kupčení s hlasy.

V přelomovém **nálezu Pl.ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011** Ústavní soud konstatoval, že *„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 zjištěna objektivní „příčinná souvislost mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možná příčinná souvislost.“*

Při posouzení příčinné souvislosti mezi volební vadou a ovlivněním, resp. možností ovlivnění volebního výsledku v případě volební korupce je třeba vzít rovněž v úvahu protiprávní jednání toho, kdo je uplácen, a to jakkoli toto nese v sobě nižší stupeň protiprávnosti ve srovnání s jednáním toho, kdo uplácí.

*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.*⁹⁰

Abych uzavřela „kauzu Krupka“, musím dodat, že k opakovaným volbám zde došlo ještě dvakrát. Oba následující volební dny do obecního zastupitelstva nesou stín pochyb o transparentnosti volební agitace. Nicméně i přesto Krajský soud v Ústí nad

⁸⁹ tamtéž

⁹⁰ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011.

Labem usnesením ze dne 10. 10. 2011, sp. zn. 15 A 59/2011 návrh na opakované hlasování, na vyslovení neplatnosti voleb a návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů zcela zamítl.

4.3. Příčiny soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev v r. 2010 - Účelové zvyšování počtu voličů před volbami

Problematikou aktivního a pasivního volebního práva jsem se již zabývala v kapitole 2.3.1. *Aktivní a pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí*. Trvalý pobyt voliče v obci je základní podmínkou jak aktivního, tak pasivního volebního práva a nemá tak pouze funkci administrativní a organizační.

Nejenom obchodování s hlasy voličů významně ovlivnilo volby zastupitelstev obcí v roce 2010. Právě korupční praktiky spojené s manipulací s institutem trvalého pobytu v obci, a tedy účelové přihlašování voličů k trvalému pobytu v obci těsně před volbami do obecních zastupitelstev, bylo a stále je dalším kazem voleb.

V čem vidím vyšší míru nebezpečí této praktiky, je fakt, že účelovým sestěhováním „pseudo obyvatel“ je porušeno právo řádných občanů obcí zvolit si své zastupitele. Právě oni mají největší přehled o dění v obci a zde se právě promítá jedna z funkcí institutu trvalého pobytu. V případě kupování hlasů se voliči sami rozhodují, zda přijmou slibovanou odměnu za poskytnutí hlasu danému kandidátovi. Rozhodování je tedy výlučně na straně voliče. Na druhé straně obranou řádných voličů v souvislosti s problematikou účelového přistěhování může být pouze to, že budou volit stranu, která nemá nic společného s „pseudo obyvateli“, což je ale mnohdy těžko prokazatelné a mimo jiné také k účelovému přihlašování dochází povětšinou těsně před samotnými volbami, kde není na razantní zakročení prostor.

Tato praktika zejména ovlivňuje výsledky voleb v obcích s menším počtem obyvatel. Tento fakt se ukázal pravdivým právě na podzim roku 2010, kde nárůst počtu obyvatel zaznamenaly zejména obce Karlova Studánka, Hřensko, Bohy nebo Roudnice nad Labem. Právě problém v obci Karlova Studánka bych chtěla rozebrat v následujícím textu.

Návrhem na neplatnost voleb do zastupitelstva obce Karlova Studánka konaných v říjnu roku 2010 napadla volební strana Pro rozvoj Karlovy Studánky, a to s odůvodnění, že tři týdny před samotnými volbami došlo k tomu, že kandidát jedné z volebních stran přihlásil k trvalému pobytu 34 osob do bytu, jehož byl nájemcem. Dle

výše uvedené volební strany, zde mělo dojít k porušení zákona o evidenci obyvatel a zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

Krajský soud v Ostravě, který byl ve věci příslušný, podaný návrh zamítl s odůvodnění, že se zde nepodařilo prokázat účelovost přihlášení osob k trvalému pobytu v obci. *„Ačkoliv vyloučit účelovost přihlášení osob k pobytu v Karlově Studánce nelze, u žádné z těchto osob nebyly tvrzeny konkrétní skutečnosti, které by mohly objasnit jejich neférovou motivaci, a tedy jejich pouze formální občanství.“*⁹¹

Proti usnesení Krajského soudu v Ostravě podala volební strana ústavní stížnost. Nálezem **Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 6/11**, který tu byl již zmiňován, bylo usnesení krajského soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 22 A 140/2010 zrušeno, a to s následujícími výtkami. *„V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří.“*⁹²

Ústavní soud také namítal, že krajský soud procesně pochybil, když *„zúžil přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu o evidenci obyvatel a neposoudil zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu občanů bezprostředně před volbami na celý volební proces jako takový.“*⁹³

Volby do zastupitelstva Karlovy Studánky se opakovaly ještě dvakrát. Ty poslední se konaly dne 22. 10. 2011 a ani zde se jejich průběh neobešel bez problémů. Problémoví voliči, kteří se účelově přihlašovali k volbám na podzim roku 2010, byli ze seznamu voličů vyškrtnuti. Následný návrh na rozhodnutí o neplatnosti opakovaných voleb jednoho z nich Krajský soud v Ostravě zamítl.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 6/11.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 6/11.

⁹³ tamtéž

5. Úvahy de lege ferenda

V závěrečné kapitole se budu zabývat možnostmi, které by mohly zlepšit určité nedostatky, na které bylo poukazováno v průběhu celé práce. Jedná se především o možnost zavedení volebního kodexu. Také zde nastíním chyby, kterých by se zákonodárci měli do budoucna vyvarovat, a to zejména v případě elektronických voleb a možnosti zavedení přímé volby starostů obcí. Problematika elektronických voleb nesouvisí s přezkumem voleb do zastupitelstev obcí tak úzce, jako zmiňovaný volební kodex. Nicméně mám za to, že je to téma velmi zajímavé a do této kapitoly nepochybně patří.

V podkapitole 5.2. zde bude rozebíráno téma přímé volby starostů, které je bezesporu velmi zajímavé a značně rozsáhlé a jistě by samo o sobě stačilo na vypracování diplomové práce. Já bych se však chtěla zaměřit na otázku, jaký dopad by mohla mít přímá volba starosty v souvislosti se soudním přezkumem. V lednu roku 2013 se konaly v České republice první prezidentské volby, které přinesly poměrně rozsáhlou judikaturu NSS a Ústavního soudu. Na největší úskalí, se kterými se soudy musely vypořádat během přímé volby prezidenta republiky, a která by se mimo jiné mohla objevit i u přímé volby starosty, bych ráda poukázala v podkapitolách 5.2.1. a 5.2.2.

5.1. Volební kodex a jeho dopad na přezkum voleb

Možnost vzniku volebního kodexu (volebního zákoníku), který by ucelil právní úpravu týkající všech druhů voleb v rámci České republiky, není v žádném případě revoluční myšlenkou. Zákon, v němž by byly obsaženy dosavadní volební zákony, byl již několikrát připravován, nicméně nikdy nedošlo k řádnému schválení v rámci legislativního procesu.⁹⁴

V listopadu 2010 byl ministerstvem vnitra předložen do mezirezortního připomínkového řízení návrh věcného záměru volebního zákoníku. Dle tohoto záměru měl volební zákoník nejenom sjednotit právní úpravu dosavadních volebních zákonů, ale taktéž zahrnout i právní úpravu přímé volby prezidenta republiky.⁹⁵

Osobě si myslím, že jeho hlavním přínosem v rámci soudního přezkumu voleb, bude dlouho očekávané sjednocení institutů, které jsou mnohdy ve volebních zákonech

⁹⁴ JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8. s. 740.

⁹⁵ Zpráva: Ministerstvo vnitra předložilo do připomínkového řízení návrh věcného záměru volebního zákoníku. *Právní rozhledy* 23/2010, s. 1.

upraveny odlišně. Struktura volebního kodexu měla dle výše zmíněného věcného záměru vycházet „...ze společných ustanovení, v nichž by byly upraveny instituty, které jsou pro všechny druhy voleb společné. Týká se to např. stanovení dnů voleb, aktivního a pasivního volebního práva či procesu podávání a registrace kandidátních listin. Společná má být rovněž právní úprava postavení a působnosti volebních orgánů, seznamů voličů, průběhu hlasování, zjišťování výsledků hlasování, volební kampaně (a s ní souvisejících přestupků) a soudního přezkumu a lhůt.“⁹⁶

Co se týče úpravy aktivního a pasivního volebního práva, tak zde jsem již hlavní úskalí nastínila v podkapitole 2.3.2. *Aktivní a pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí*. Bezsporu je to právě institut trvalého pobytu a jeho zcela nepřehledná právní úprava obsažená v rámci VolOb a OZř. Právě zde by zpřesnění zákona mohlo vést ke zmenšení agendy soudů v rámci přezkumu voleb do zastupitelstev obcí. Jelikož současná nepřehlednost právní úpravy institutu trvalého pobytu vede ke korupčním praktikám, zejména k výše zmiňovanému účelovému zvyšování počtu voličů před volbami do obecních zastupitelstev.

I sám Ústavní soud, v již zmiňovaném **nálezu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 6/11**, apeloval v tomto ohledu na zákonodárce, „aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu. Žádné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení⁹⁷ uvedeno a Česká republika nemá ani jinde speciálně upraveny nějaké další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné.“

Mezi další nejdůležitější změny, které by měl volební zákoník přinést, patří dle mého názoru, úprava týkající se řízení ve věcech registrace dle § 89 SřS. Jak již bylo výše řečeno, každý volební zákon upravuje tento druh řízení jinak a jednotlivé druhy řízení dle § 89 odst. 1. písm. a), b) a c) nenalezneme u všech typů voleb. Po změně volá úprava lhůt pro podání návrhu ve věcech registrace respektive jejich sjednocení v rámci všech volebních zákonů, ale zejména úprava subjektů, které mohou podat kandidátní listinu, jelikož zde je právní úprava napříč volebními zákony dosti nepřehledná. S touto

⁹⁶ Zpráva: Ministerstvo vnitra předložilo do připomínkového řízení návrh věcného záměru volebního zákoníku. *Právní rozhledy* 23/2010, s. 1.

⁹⁷ Jedná se o § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

problematikou souvisí pojem „volební strana“⁹⁸. Dle výše uvedeného záměru volebního zákoníku by pojem „volební strana“, měl být sjednocen v rámci všech volebních zákonů, tak jak jej právě užívá OZř, nikoli soudní řád správní.⁹⁹

Co se týče řízení o neplatnosti voleb a hlasování (*podkapitola 3.5. Neplatnost voleb a hlasování*), tak ani zde není právní úprava volebních zákonů celistvá. Jak vyplývá z Přílohy I., návrhy ve věci neplatnosti voleb, hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta se netýkají všech typů voleb. Pouze u voleb komunální a voleb do Senátu ČR může návrh uplatnit všechny tři typy návrhu. I zde by tedy volební zákoník mohl přinést vítanou změnu.

Návrh ministerstva vnitra dále předpokládá, doposud v praxi nezavedenou, možnost voličů uložit svůj hlas přede dnem voleb u obecního úřadu nebo hlasování prostřednictvím pošty, které je chápáno jako příprava pro zavedení elektronických voleb.

K této části návrhu mám určitou nedůvěru, a to zejména v souvislosti s elektronickými volbami. Samozřejmě, že tato inovace je odrazem pokroku ve společnosti, která je již technologicky na tento možný způsob hlasování připravena. Nicméně každý ví, že technika není v žádném případě bezchybná. V tomto ohledu musím zaujmout konzervativní postoj. Negativa vidím nejenom v možném riziku, že systém, který by pojmul celý volební proces, respektive fázi hlasování a následného sčítání hlasů, by nemusel pracovat bezchybně. Což je u voleb, jakožto dvoudenního jednorázového procesu, dost značný problém a upřímně si nedovedu představit situaci, ve které by k takovému „kolapsu“ během voleb došlo.

Další negativum elektronických voleb vidím v tom, že by zde došlo k narušení jedné z ústavních záruk, a to tajnosti hlasování. V současnosti prokazuje volič svou totožnost volební komisi nejčastěji občanským průkazem, k samotnému hlasování dochází za plentou a hlas je následně vhozen v neprůhledné obálce do volební urny. K ověření totožnosti voliče musí dojít v každém případě, a to i v případě elektronických voleb. Následnou ochranu tajnosti volby tohoto voliče, vidím jako nemožnou. Možnosti IT technologií jsou dnes již na vysoké úrovni a nikdo nemůže zaručit, že tento hlas nebude vypátrán. Mým posledním kritickým názorem elektronických voleb je fakt,

⁹⁸Jak již bylo řečeno výše v podkapitole 3.4.1. *Kandidátní listiny*, kandidátní listinu mohou pro volby do zastupitelstva obce podat pouze volební strany. Pojem volební strana, jak o ní pojednává VoOb v § 20 odst. 1, však v samotném SřS nenajdeme, ten užívání legislativní zkratky – politická strana.

⁹⁹ V souvislosti s OZř návrh volebního zákoníku počítá také s tím, že by zákon o obcích měl pojmout ustanovení týkající se neslučitelnosti funkcí členů zastupitelstva obce.

že starší generace, jakožto podstatná množina voličů, by zde byla značně diskriminována.

Pouze u jednoho typu voleb bych inovaci týkající se hlasování případně uvítala. Jsou to právě volby komunální. Byť se od roku 2002 volební účast nepatrně zvyšuje, 50% hranici zatím nepřekročila. Ke zvýšení volební účasti by z mého pohledu přispěla možnost uložení hlasů u příslušného obecního úřadu. Právě u voleb komunálních není možnost volit na základě voličského průkazu. Varianta, že by si volič mohl svůj hlas uložit u obecního úřadu, sice problém nízké volební účasti zcela nevyřeší, mám však za to, že by do jisté míry pomohla. V poslední řadě zmiňovanou možnost korespondenčního hlasování prostřednictvím pošty, opět chápu spíše jako řešení nešťastné, jelikož i zde by byla porušena Ústavou zakotvená tajnost hlasování.

Závěrem k volebnímu zákoníku bych chtěla dodat, že v průběhu celé práce jsem narážela na řadu nedostatků právní úpravy napříč volebními zákony, proto jsem v tomto ohledu naprosto přesvědčená, že projednání a následné schválení volebního kodexu, by se konečně mělo stát pro naše zákonodárce prioritou. Nehledě na to, že dle návrhu věcného záměru volebního zákoníku, měl být kodex účinný již pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2014.¹⁰⁰ Nicméně si myslím, že v převážné většině půjde o přínos spíše po formální stránce, ucelenost právní úpravy voleb je samozřejmě vítána. Na druhou stranu si nemyslím, že by volební zákoník přinesl pokles v počtu volebních stížností. Nejčastějším typem soudního přezkumu voleb do obecních zastupitelstev, jak bylo již výše zmíněno, je řízení dle § 90 SřS o neplatnosti voleb a hlasování. Pro takovéto řízení zde budou vždy důvody a zpřesnění právní úpravy razantní změnu v tomto ohledu nepřinese.

5.2. Přímá volba starosty v kontextu soudního přezkumu

Stejně tak jako návrh volebního kodexu, tak i možnost zavedení přímé volby starostů je dlouhodobou otázkou, a to již od roku 2000, kdy byl Poslaneckou sněmovnou projednáván návrh OZř. V současnosti však Ministerstvo vnitra pozastavilo práce na legislativních návrzích zákona, na základě kterého měli občané volit starosty obcí již během komunálních voleb na podzim roku 2014. Stalo se tak nejenom v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny v srpnu 2013, ale ministerstvo argumentovalo také tím, že prioritní je zavedení výše zmiňovaného volebního kodexu

¹⁰⁰ K volbám do Poslanecké sněmovny však došlo předčasně, a to v říjnu roku 2013.

a také to, jaký bude mít dopad v praxi zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále též „VolPrez“).

Přijetí zákona o přímé volbě starostů, doprovází značné množství otázek souvisejících s jeho konečnou podobou. Mezi ty stěžejní bez pochyby patří otázka určení toho, v jakých obcích bude přímá volba starosty probíhat, zda starosta bude volen na základě jednokolové či dvoukolové volby. Jaké důsledky bude mít přímá volba na odpovědnost starosty, na vzájemný vztah mezi jím a zastupitelstvem obce, zda bude starosta obce odvolatelný a za jakých podmínek skončí jeho mandát. V poslední řadě se zákonodárci budou muset vypořádat taktéž s postavením místostarostů nebo s otázkou uvolněnosti starostů a jejich odměňování.

Sporných bodů tu je tedy víc než dost a v tomto ohledu zdrženlivost zákonodárců do jisté míry chápu. Vzhledem k tomu, že zákon o přímé volbě starostů by přinesl novelizaci obecního zřízení, zákona o volbách do zastupitelstev obcí a v poslední řadě, což by byla změna nejdůležitější, novelizaci samotné Ústavy, musí se na jeho budoucí podobě zákonodárci bezvýhradně shodnout.¹⁰¹

Jak již bylo úvodem kapitoly páté řečeno, chtěla bych v následujícím textu zmínit některé problémy, se kterými se v souvislosti s přímou volbou prezidenta republiky musel vypořádat NSS a dokonce i Ústavní soud. VolPrez byl, bohužel přijímám v časové tísní, a proto si vysloužil hned několik kritik, týkajících se jeho systematiky a obsahové kvality. V následujících příkladech judikatury NSS a ÚS, která byla během prezidentských voleb poměrně „hojná“, bych chtěla poukázat na největší problémy, které přímá volba prezidenta přinesla.

Legitimita starosty obce by jeho přímou volbou značně vzrostla, proto je zde tak důležité poučit se z chyb, které přinesla přímá volba prezidenta republiky. Pokud by byl schválen zákon o přímé volbě starostů obce, stane se soudní přezkum těchto voleb velmi významným, ne-li ještě významnějším než přezkum voleb do zastupitelstev obcí. Nyní zastupitelstvo obce starostu volí ze svých řad a starosta je taktéž zastupitelstvu ze své činnosti odpovědný. Pokud by se systém volby změnil, mám za to, že významné úkoly v kompetenci zastupitelstva by mohly přejít právě na samotného starostu. Proto

¹⁰¹ Detailněji sporné otázky ohledně přímé volby starosty řeší materiál Ministerstva vnitra, nazvaný: *Analýza možností zavedení přímé volby starostů* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit. 2014-03-22]. Dostupné na WWW: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/analiza-prime-volby-starostu.aspx>.

zde naznačují možnou větší významnost soudního přezkumu volby starosty obce oproti soudnímu přezkumu voleb do obecních zastupitelstev.

5.2.1. Soudní přezkum ve věci registrace kandidátních listin

Prvním problémem, na který NSS soud narazil v souvislosti s přezkumem volby prezidenta republiky, byl přezkum v rámci řízení ve věcech registrace kandidátních listin. „*Nejvíce problematickým prvkem fáze podávání kandidátních listin se totiž ukázal být v čl. 56 odst. 5 Úst zakotvený požadavek, aby navrhující občan ČR ke kandidátní listině kandidáta na funkci prezidenta republiky přiložil petici podepsanou nejméně 50 000 občany ČR oprávněnými volit prezidenta republiky.*“¹⁰² Poté co Ministerstvo vnitra odmítlo zaregistrovat kandidátní listiny kandidátů J. Bobošíkové, V. Dlouhého a T. Okamury, s odůvodněním, že zde nebylo dodrženo ustanovení § 25 VolPrez, týkající se náležitostí kandidátních listin a na podpisových arších nebyly zákonem požadované údaje správně. Ohniskem sporu byla právě odlišná interpretace ustanovení § 25 odst. 6 VolPrez¹⁰³, Ministerstvo vnitra si vyložilo dané ustanovení VolPrez tak, „*...že zjištěná procenta nesprávných údajů z obou kontrolních vzorků se musejí nejprve sečíst a poté promítnout do celkového počtu odevzdaných podpisů. Odmítnutí kandidáti naopak ve svých návrzích tvrdili, že z celkového počtu odevzdaných podpisů se má odečíst pouze tolik podpisů, kolik odpovídá procentuálnímu průměru obou zjištěných kontrolních vzorků.*“¹⁰⁴

Jak se NSS vypořádal s kandidáty tvrzenou protiústavností VolPrez uvedu na jednom ze tří usnesení v této věci, a to **usnesení ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012.** „*Soud nemá za to, že ústavnímu požadavku 50.000 podpisů na petici odpovídá jen norma zavazující odpůrce provést kontrolu správnosti všech podpisů. Nelze dovozovat, že ústavní norma obsažená v čl. 56 odst. 5 má jen jednu jedinou správnou zákonnou implementaci.*“¹⁰⁵ Dle názoru NSS „*Zákonodárce disponoval několika možnostmi, jak konkretizovat ústavní požadavek 50.000 podpisů. Ústavně konformní by*

¹⁰² KOKEŠ, Marian. Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 248.

¹⁰³ Znění § 25 odst. 6 VolPrez: „*Zjistí-li Ministerstvo vnitra postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu (dále jen "druhý kontrolní vzorek"). Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích.*“

¹⁰⁴ KOKEŠ, Marian. Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 248.

¹⁰⁵ Usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012.

*byla 1) úprava stanovící povinnost ověřit správnost údajů u každého jednotlivého podpisu a současně ověřit jeho autenticitu, 2) úprava stanovící povinnost kontroly správnosti údajů u všech občanů podepsaných na každé petici, ale i 3) úprava, která s ohledem na procentuální chybovost údajů v relevantním vzorku dovozuje průměrnou chybovost celé petice.*¹⁰⁶

Tento názor však nebyl v senátu NSS jednomyslným a já musím jednoznačně souhlasit s výhradami, které předložili soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Radan Malík a JUDr. Jan Passer. Zákonná úprava dle jejich názoru není v souladu se zamýšleným ústavním požadavkem, který předpokládá kontrolu vůle petentů, nikoli pouze kontrolu jejich osobních údajů. Tyto osobní údaje jsou dle soudců snadno dohledatelné z veřejných databází.

Východiskem, a to nejenom v této situaci, ale i do budoucna pro přímou volbu starostů, by mohlo být NSS nastíněné úřední ověření každého podpisu. Je tu zřejmé, že za takovýchto okolností by sběr podpisů byl značně ztížen, nicméně se tu nabízí úprava spočívající ve snížení zákonem daného minimálního počtu petentů. Nicméně se zde nabízí otázka, zda by měl kandidát s například 10.000 podpisy, byť úředně ověřenými, náležitý mandát pro prezidentskou kandidaturu.

Z tohoto příkladu tedy plyne, z mého pohledu, velmi zásadní požadavek na zákonodárce, a to stanovit pro přímou volbu starostů hranici počtu petentů tak, aby zákonem daná výše počtu podporovatelů, dávala případnému kandidátovi na starostu požadovaný a nezpochybnitelný silný mandát, na druhé straně by neměla tato výše překročit únosnou hranici pro úřední ověření podpisů. Vzhledem k faktu, že počet obyvatel v obci je různorodý, řešením by dle mého názoru mohlo být stanovení pevné procentuální hranice pro počet petentů. Takovýto postup nicméně nalezneme v § 21 odst. 4 VolOb, které upravuje předpoklady pro kandidátní listiny. Dle tohoto ustanovení pokud tvoří volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, připojí volební strana ke kandidátní listině petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu. Potřebný počet podpisů voličů je stanoven v příloze VolOb. Například tedy v obci, která má do 500 obyvatel, je nutné, aby nezávislého kandidáta podpořilo alespoň 5 % obyvatel obce a sdružení nezávislých kandidátů alespoň 7% obyvatel obce. S rostoucím počtem obyvatel se poté úměrně snižuje potřebné procento petentů.

¹⁰⁶ tamtéž

Pokud si tedy vypůjčím znění věty první § 25 odst. 3 VolPrez, tak by obdobně mohlo zaznít v zákonu o přímé volbě starostů toto: „*Podává-li kandidátní listinu navrhuující občan obce, připojí ke kandidátní listině petici, podepsanou voliči, kteří jsou oprávněni volit starostu obce, a kteří podporují jeho kandidaturu.*“ Potřebný počet podpisů voličů by byl, stejně tak jako u VolOb, stanoven v příloze zákona.

Změna úpravy podmínek týkajících se kandidátních listin by tedy mohla, kromě samotného institutu přímých voleb, pomoci zmenšit agendu soudů v oblasti soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí. A jak dosavadní snahy zákonodárců naznačují, soudní přezkum v souvislosti s obcemi by se mohl v budoucnu týkat nejenom voleb do zastupitelstev obcí, ale i přímé volby starostů obce.

5.2.2. Soudní přezkum ve věci neplatnosti volby kandidáta

Jak již bylo řečeno v podkapitole 3.5., je podání návrhu na rozhodnutí o neplatnosti voleb a hlasování nejčastější příčinou soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí a nejen jich. Nebylo tomu jinak ani při prezidentských volbách.

Druhým výrazným kazem na celých prezidentských volbách, bylo značné množství volebních stížností směřujících na neplatnost volby kandidáta. „*V řízení ve věcech neplatnosti volby prezidenta republiky bylo k NSS podáno celkem 114 návrhů,...*“¹⁰⁷ Valná většina však byla NSS zamítnuta pro opožděnost a „*K meritornímu projednání se tak dostala „jen“ necelá třetina z podaných návrhů,...*“¹⁰⁸

V souvislosti se soudním přezkumem ve věci neplatnosti volby kandidáta, jsem se rozhodla poukázat, na dle mého názoru, spor nejzávažnější. Jednalo se o námitku porušení § 35 odst. 2 VolPrez, dle kterého musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.

V usnesení ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 15/2013 se musel NSS vypořádat s návrhem na neplatnost volby prezidenta republiky Miloše Zemana. Navrhovatel namítal, že zde došlo k porušení čestnosti volební kampaně, a to zejména v důsledku xenofobního a neetického způsobu vedení kampaně ze strany odpůrce.¹⁰⁹ „*NSS se i v tomto případě přidržel již ustáleného algoritmu přezkumu, založeného na postupném hledání protizákonnosti, existenci přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb a zásadní intenzity této protizákonnosti, která ve svých důsledcích*

¹⁰⁷ KOKEŠ, Marian. Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 248.

¹⁰⁸ tamtéž

¹⁰⁹ Usnesení NSS ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 15/2013.

musí přinejmenším výrazně zpochybňovat („zatemňovat“) volební výsledek.“¹¹⁰ (viz podkapitola 3.5.1. Řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování).

„Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností), ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). Nedostatek etiky ve volební kampani ještě nečiní takové jednání protizákonným“¹¹¹

V souvislosti s výše uvedeným NSS návrh na neplatnost volby kandidáta zamítl. Objektivně vzato, musím s rozhodnutí NSS souhlasit, neetické neznamená nutně nezákonné, na druhou stranu po morální stránce s rozhodnutím soudu nesouhlasím. Pro budoucí volbu starostů obce, ale i pro další volby prezidenta republiky by měly být hranice nepřípustnosti neetického vedení volební kampaně pevně stanoveny. Jsem přesvědčená, že mediální atak, kterého jsme byli svědky během prezidentské kampaně, mohl značnou část voličů ovlivnit v jejich hlasování, každý volič není v politice zběhlý a mnohdy dá na názor ostatních.

Je tedy nesporné, že chování Miloše Zemana, jakožto jednoho z kandidátů na prezidenta, bylo nečestné, takto by prezidentská kampaň neměla být vedena. Je také ovšem nesporné, že NSS rozhodl de iure ve věci neplatnosti volby kandidáta správně. Proto bych do budoucna viděla východisko například ve veřejné omluvě, o které by ovšem musel rozhodnout opět pouze soud. Tedy takto uveřejněná omluva, by mohla voličův „manipulací získaný“ hlas zvrátit. A volební kampaň by se tak dostala opět do spravedlivé roviny. Vyvstává tu však otázka, zda by soudy stihly reagovat natolik rychle, aby případné rozhodnutí o veřejné omluvě předcházelo samotnému hlasování ze strany voličů.

Etika by měla jít s právem ruku v ruce, a proto jsem zde, byť velmi upřímný názor, projevila. Jsem totiž toho názoru, že čestnost a pravdivost volební kampaně, a to u všech typů voleb, je v dnešní době výrazným problémem, kterého se volby nemohou zbavit. Zde si musím vypůjčit citaci prof. Filipa: „Není proto divu, že belgický filosof Banning prohlásil, že v hodinu, kdy začíná volební kampaň, by měla být socha vlasti zahalena (pochopitelně na znamení smutku nad tím, čeho budeme svědky).“¹¹²

¹¹⁰ KOKEŠ, Marian. Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 248.

¹¹¹ Usnesení NSS ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 15/2013.

¹¹² FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj* 5. 6. 2005.

A jak jsem uzavřela předchozí podkapitolu s myšlenkou možnosti zmenšení agendy soudů v oblasti soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí, v podobném duchu uzavřu i tuto. Nicméně zde mám spíše negativní pohled na věc, a to vzhledem ke shora uvedenému. Jak jsem již naznačila, v porušování pravidel volební kampaně vidím do budoucna dlouhodobý problém. Stejně tak nevidím možnost na zlepšení situace týkající se soudního přezkumu voleb v této oblasti. Možným řešením by mohlo být zavedení společného řízení ve věcech volební kampaně a s ní souvisejících přestupků, kde by byla nastolena jednotná pravidla volební kampaně. O tomto novém typu řízení se mimo jiné taktéž uvažuje, a to právě v souvislosti s volebním kodexem.

6. Závěr

Volební soudnictví je specifickou součástí soudnictví správního, dokonce i jeho právní úprava v rámci soudního řádu správního je velmi skromná, možná i z těchto důvodů je volebnímu soudnictví a zejména pak soudnímu přezkumu voleb do zastupitelstev obcí věnována tak malá pozornost. Nicméně byli jsme v minulosti mnohokrát svědky toho, jak „*Soudní rozhodnutí ve volebních věcech poté nastolí otázky, které se dostanou na titulní stránky novin a do hlavních bodů televizního a rozhlasového zpravodajství.*“¹¹³

Oproti ostatním oblastem právního řádu, je to právě volební soudnictví, kde tak často dochází k tomu, že rozhodovací činnost krajských soudů, Nejvyššího správního soudu a v poslední řadě i Ústavního soudu významně pomáhá dotvářet principy týkající se nejenom voleb do zastupitelstev obcí, ale všech typů voleb, které se konají na území České republiky.

Jak již bylo v samotném úvodu práce řečeno, úloha soudů je při každém volebním procesu nepostradatelná a právě kontrola voleb ze strany soudů je nástrojem nejvýznamnějším. „*Soudní přezkum voleb by se dal parafrází slov klasika Clausewitze označit jako pokračování prohraného volebního boje jinými, právními prostředky. Vítězi může volební porážka pěkně zhořknout a poražený, který neuspěl u voličů, může uspět alespoň u soudu.*“¹¹⁴

Cílem této práce bylo podat souhrnný popis problematiky soudního přezkumu voleb do zastupitelstev obcí, poukázat na důsledky, které souvisejí s nedostatky právní úpravy v oblasti voleb a volebního soudnictví a v poslední řadě se také pokusit navrhnout změny, které by současný stav mohly zlepšit. Domnívám se, že v průběhu celé práce se mi tyto cíle podařilo obstojně splnit.

Největším úskalím, na které jsem v průběhu práce narazila, byla právě již zmiňovaná nepřesnost právní úpravy týkající se voleb a jejich samotného přezkumu. Jednotlivé volební zákony se v některých ohledech liší a každý z nich v určitých případech obsahuje odlišnou úpravu, byť stejných institutů. Zejména tedy v kapitole třetí, která se týká jednotlivých typů řízení v rámci SřS, bylo někdy složité, obsah podkapitol formulovat tak, aby právní úprava v rámci jednotlivých typů řízení byla pro čtenáře přehledná a celková struktura kapitoly třetí logická. Na druhou stranu

¹¹³ FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj* 5. 6. 2005.

¹¹⁴ tamtéž

musím dodat, že v některých ohledech jsou volební zákony v materii totožné, zde pak pro mne bylo problémem, vymezit soudní přezkum voleb týkající se pouze zastupitelstev obcí. Nicméně tato mezerovitost právní úpravy, alespoň posloužila v navazujících podkapitolách jako terč kritiky.

Otázky, které tato práce přináší a problémy, na které jsem chtěla převážně poukázat, se skrývají v kapitolách 4 a 5. V kapitole čtvrté jsem poukazovala na, z mého pohledu, nejrizikovější korupční praktiky, kterých se dopouštějí aktéři voleb do zastupitelstev obcí. Opět tu zdůrazňuji, že se jednalo pouze o demonstrativní výčet, nicméně právě kupčení s hlasy a účelové přihlašování obyvatel obce je důsledkem již zmiňované mezerovitosti právní úpravy voleb. A pokud nedojde v tomto směru ke změně, tohoto kazu se volby do obecních zastupitelstev nezbaví.

V poslední řadě bych chtěla připomenout otázky, které přinesla kapitola pátá. Význam volebního kodexu jsem tu již zmiňovala několikrát, opravdu si myslím, že jeho účinnost určité neduhy doprovázející soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí zlepší. Otázkou do budoucna však zůstává přímá volba starosty obce a možnost elektronických voleb. V souvislosti se soudním přezkumem by se nemohlo stát nic horšího, než uspěchat legislativní práce týkající se přímé volby starostů, tak jak se stalo v případě zákona o volbě prezidenta republiky. Zavedení elektronických voleb by jistě pomohlo zvýšit volební účast, ale pokud má dojít ke zmenšení agendy správních soudů v oblasti přezkumu voleb, musí být důkladně zváženy důsledky, které elektronické volby mohou přinést.

Závěrem snad jen dodat s pomocí prof. Filipa, který hovoří o soudním přezkumu voleb takto: „*Tak jako volby jsou nástrojem kontroly vládní politiky, tak musí být samy kontrolovány. K tomu slouží řada nejrůznějších nástrojů zabudovaných přímo v rámci volebního systému, ale i takových, které jsou upraveny mimo něj.*“¹¹⁵ Pokud se tedy zákonodárcům podaří dosavadní právní úpravu vylepšit a stejně tak se vyvarovat podobným chybám v budoucnu, mohli bychom být svědky toho, že nástroj kontroly voleb v podobě soudního přezkumu přinese přehlednou judikaturu soudů, která bude reflektovat transparentnost voleb do zastupitelstev obcí a samozřejmě nejenom jich.

¹¹⁵ FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1992. 269 s. ISBN 80-210-0406-1. s. 239.

Resumé

The topic of the thesis is “Judicial review of election to municipal councils”. It is undeniable that courts play significant role at election control. Furthermore, judicial review of elections represents the most important instrument of control of all types of elections held in the Czech Republic.

The first chapter of the thesis is focused on describing the role of the local or regional authority, and, in particular its enshrinement in the constitution of the Czech Republic. Nonetheless, substantial part of this chapter is description of the municipal council, as the supreme authority of independent powers, and primarily description of the legislation and the election system to this body. A separate sub-chapter comprises a description of the active and passive voting rights, as the following chapters further build on this issue.

The most extensive chapter of the thesis is the third chapter, which describes different types of proceedings pursuant to the scheme of the Administrative Procedure Code, in particular the provisions relating to the judiciary of the electoral matters §88 to §93. Each type of proceedings is complemented with appropriate case law.

The fourth chapter highlights the consequences of judicial review of election to municipal councils, namely the special elections, specifically; the re-election, additional election, new election and repeat voting. Furthermore, this part of the thesis includes a list of corrupt practices that emerged during elections to municipal councils in 2010.

The concluding chapter considers possible modifications that would bring improvements into electoral justice system. This is essentially a draft of Electoral Code that would consolidate all existing electoral laws, the possibility of introducing electronic voting, and direct election of the mayor.

Seznam použité literatury

I. Monografie

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8.
- ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (eds.). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. 244 s. ISBN 978-80-87212-62-2.
- FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta, 1992. 269 s. ISBN 80-210-0406-1.
- FILIP, Jan; SCHELLE, Karel. *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: ŽIVA v.o.s. Zlín, 1994. 174 s. ISBN 80-901745-4-X.
- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3
- JEMELKA, Luboš, et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, s.r.o., 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. 336 s. ISBN 80-7201-639-3.
- SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007. 946 s. ISBN 80-7179-869-9.
- VOPÁLKA, Vladimír, et al. *Správní řád soudní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. 338 s. ISBN 80-7179-864-9.

II. Odborné články

- ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy* 6/2007, s. 203.
- FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj* 5. 6. 2005.
- GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy* 24/2005, s. 889.

KOKEŠ, Marian. Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky. *Soudní rozhledy* 7- 8/2013, s. 248.

LEHKÁ, Markéta; ČERNÝ, Petr. Úskalí aktivní a pasivní legitimace ve volebním právu. *Soudní rozhledy* 7-8/2013, s. 254.

MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího soudu správního: věci volební II. *Soudní rozhledy* 5/2007, s. 169.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební nález Ústavního soudu. *Právní rozhledy* 10/2005, s. 359.

Zpráva: Ministerstvo vnitra předložilo do připomínkového řízení návrh věcného záměru volebního zákoníku. *Právní rozhledy* 23/2010, s. 1.

III. Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (ve znění Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby uveřejněné v částce 111 Sbírký zákonů, roč. 2002), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění zákonů pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

IV. Judikatura

Ústavní soud České republiky

Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. 2. 2003

Pl. ÚS 73/2004, ze dne 26. 1. 2005

Pl. ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011

Pl. ÚS 59/10, ze dne 4. 5. 2011

Pl. ÚS 6/11, ze dne 4. 5. 2011

Nejvyšší správní soud

sp. zn. Vol 29/2006, ze dne 22. 6. 2006

sp. zn. Vol 11/2012, ze dne 13. 12. 2012

sp. zn. Vol 15/2013, ze dne 18. 2. 2013

Usnesení krajských soudů

usnesení KS v Praze ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 132/2006

usnesení KS v Ostravě ze dne 10. 11. 2006, sp. zn. 22 Ca 406/2006

usnesení KS v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 52 Ca 71/2006

usnesení KS v Plzni ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 30 A 55/2010

usnesení KS v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. 15 A 92/2010

usnesení KS v Ostravě ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 22 A 140/2010

usnesení KS v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012

usnesení KS v Praze ze dne 6. 11. 2012 sp. zn. 50 A 22/2012

V. Ostatní

<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw>

<http://volby.cz/>

[http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/analyza-prime-volby
starostu.aspx](http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/analyza-prime-volby-starostu.aspx)

Codexis Academia, právní informační systém

<http://www.beck-online.cz/>

ASPI, právní informační systém

Přílohy

Příloha I.

	neplatnost hlasování	neplatnost voleb	neplatnost volby kandidáta
Poslanecká sněmovna	ne	ne	ano
Senát	ano	ano	ano
zastupitelstva krajů	ano	ano	ano
zastupitelstva obcí	ano	ano	ano
Evropský parlament	ne	ne	ano

zdroj: ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy* 6/2007, s. 203.

Příloha II.

VOLBY DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ

Datum voleb	Popis voleb
15.03.2014	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 7 obcích.
23.11.2013	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 5 obcích.
20.07.2013	Na základě sdělení MV celkem Nové volby ve 12 obcích.
13.04.2013	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 6 obcích.
05.01.2013	Sdělení MV č. 266/2012 Sb. Dodatečné volby v 1 obci. Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 8 obcích.
12.11.2012	Rozhodnutí krajského soudu v Plzni 57A 78/1012 o neplatnosti volby kandidáta v Pomezí nad Ohří, okres Cheb, a jeho promítnutí do datových fondů
13.10.2012	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 9 obcích.
14.07.2012	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 15 obcích.
07.04.2012	Sdělení MV č. 8/2012 Sb. Dodatečné volby v 1 obci. Na základě sdělení MV celkem Nové volby ve 4 obcích.

28.01.2012	Sdělení MV č. 313/2011 Sb. Opakované volby v 1 obci. Sdělení MV č. 318/2011 Sb. Nové volby v 1 obci.
10.12.2011	Sdělení MV č. 230/2011 Sb. Dodatečné volby v 1 obci. Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 8 obcích.
22.10.2011	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 11 obcích. Na základě sdělení MV celkem Opakované volby ve 2 obcích.
10.09.2011	Sdělení MV č. 197/2011 Sb. Opakované hlasování v 1 městě.
02.07.2011	Sdělení MV č. 36/2011 Sb. Dodatečné volby ve 2 obcích. Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 23 obcích.
07.05.2011	Sdělení MV č. 102/2011 Sb. Opakované hlasování v 1 městě.
09.04.2011	Na základě sdělení MV celkem Nové volby v 46 obcích. Sdělení MV č. 352/2010 Sb. Opakované volby v 1 obci.
05.02.2011	Sdělení MV č. 305/2010 Sb. Dodatečné volby v 18 obcích.
08.01.2011	Sdělení MV č. 239/2010 Sb. Nové volby v 1 obci. Sdělení MV č. 353/2010 Sb. Opakované hlasování v 5 městech. Usnesení ÚS Pl. ÚS 57/10 Odklad opakovaného hlasování v Krupce.
19.11. 2010	Rozhodnutí krajských soudů převážně o neplatnosti volby kandidáta a jejich promítnutí do datových fondů s výsledky voleb do zastupitelstev obcí, konaných ve dnech 15.10. - 16.10.2010: - Drahov, okr. Tábor, KS v Českých Budějovicích, 10A 70/2010 - Kanina, okr. Mělník, KS v Praze, 44A 96/2010 - Krnov, okr. Bruntál, KS v Ostravě, 22A 128/2010, 22A 139/2010 - Ostopovice, okr. Brno-venkov, KS v Brně, 29A 103/2010, 30A 109/2010 - Raspenava, okr. Liberec, KS v Ústí n. Labem, 59A 80/2010 - Rožnov p. Radhoštěm, okr. Vsetín, KS v Ostravě, 22A 136/2010 - Valašské Meziříčí, okr. Vsetín, KS v Ostravě, 22A 142/2010 - Včelná, okr. České Budějovice, KS v Českých Budějovicích, 10A 75/2010
15.10. - 16.10. 2010	Řádné volby podzim 2010

zdroj: <http://volby.cz/pls/kv2010/kvs?xjazyk=CZ>. [cit. 2014-03-20].
(přepřacováno)