

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jiří Pacovský

Volby do zastupitelstev obcí v České republice

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Hřebejk

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 5. září 2011

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 5. září 2011

Jiří Pacovský

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Jiřímu Hřebejkovi za jeho rady, vstřícnost a hlavně za trpělivost, kterou se mnou během přípravy této diplomové práce měl.

Obsah

Úvod.....	2
1. Ústavní zakotvení voleb.....	4
2. Charakter volebního systému, vyhlásování a konání voleb.....	7
2.1 Charakter volebního systému.....	7
2.2 Vyhlásování a konání voleb.....	8
3. Volební právo	9
3.1 Aktivní volební právo a překážky jeho výkonu.....	9
3.1.1 Aktivní volební právo	9
3.1.2 Překážky výkonu aktivního volebního práva.....	11
3.2 Pasivní volební právo.....	11
4. Důležité prvky voleb.....	13
4.1 Počet členů zastupitelstev obcí	13
4.2 Volební orgány	14
4.2.1 Státní volební komise.....	15
4.2.2 Okrskové volební komise	15
4.3 Kandidátní listiny a pojem „volební strany“	17
4.4 Hlasovací lístky.....	19
4.5 Volební okrsky.....	21
4.6 Volební obvody.....	22
4.7 Seznamy voličů.....	25
4.8 Volební kampaň.....	27
5. Hlasování	29
5.1 Volební místnosti.....	29
5.2 Zahájení hlasování	30
5.3 Průběh hlasování.....	31
5.4 Způsob hlasování a zjišťování výsledků voleb.....	33
5.5 Ukončení hlasování a postup volebních orgánů při sčítání hlasů a zjišťování výsledků voleb	39
6. Vznik a zánik mandátu a nastupování náhradníků	43
6.1 Vznik a zánik mandátu	43
6.2 Nastupování náhradníků	45
7. Mimořádné volby.....	46
7.1 Dodatečné volby	46
7.2 Opakované volby a opakované hlasování.....	46
7.3 Nové volby.....	47
8. Soudní přezkum voleb	49
8.1 Ochrana ve věcech chyb a nedostatků v seznámech voličů.....	49
8.2 Ochrana ve věcech registrace kandidátních listin.....	50
8.3 Ochrana ve věcech zániku mandátu.....	51
8.4 Neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta.....	52
Závěr	55
Seznam zkratk	57
Seznam použité literatury a pramenů.....	58
Abstrakt.....	63

Úvod

Volbám do zastupitelstev obcí se ještě stále dostává oproti jiným druhům voleb existujícím v České republice, zejména oproti volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, mnohem menší pozornosti než by si jistě zasloužily. K tomuto závěru musí dojít každý, kdo porovná počet odborných publikací věnujících se jednotlivým druhům voleb, prostor těmto volbám věnovaný v médiích, ale i zájem samotného voličstva, vyjadřovaný volební účastí.

Důvodů k tomu lze nalézt samozřejmě více. Jedním z nich je jistě i relativně menší celospolečenská důležitost zastupitelstev obcí oproti ostatním zastupitelským sborům (to píše s vědomím, že naopak konkrétních obyvatel se často rozhodování zastupitelstev obcí dotýká nejvíce). Dalším důvodem, který je podle mého názoru možná nejvýznamnější, je však samotný charakter voleb do zastupitelstev obcí. Ty totiž tvoří vlastně soubor obrovského počtu voleb do zastupitelstev jednotlivých obcí. Proto je například pro média velmi obtížné nějak zajímavě volby do zastupitelstev obcí přiblížit široké veřejnosti, každého člověka totiž zpravidla zajímají pouze výsledky voleb do zastupitelstva té obce, v které sám žije či pracuje.

Podobný problém představují volby do zastupitelstev obcí i pro zákonodárce. Různorodost potřeb jednotlivých obcí, tedy tak rozdílných obcí jakými jsou například milionová Praha a čtyřtisícová Planá nad Lužnicí, a tedy i různorodost požadavků na pravidla tvorby jejich zastupitelstev, klade totiž na právní úpravu těchto voleb značné nároky. Vždyť už tak základní věc pro každé volby, jako je počet členů daného voleného zastupitelského sboru, musí být ve volbách do zastupitelstev obcí nastavena pro každou obec zvlášť.¹ Jedním z nejzajímavějších poznatků, který se v průběhu následujících stran dozvíme, bude ostatně právě to, jak se s tímto problémem zákonodárce v současné právní úpravě vypořádal.

Téma mé diplomové práce jsem si zvolil jak právě kvůli jeho menšímu výskytu v odborné literatuře, tak i kvůli aktuálnímu dění v posledním roce. V něm totiž proběhlo

¹ pravidla pro stanovení počtu členů jednotlivých zastupitelstev obcí stanoví zákon č. 128/2000 Sb. o obcích: Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 67, 68. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1747, 1748.

několik velmi zajímavých soudních řízení (zejména u Ústavního soudu) týkajících se právě voleb do zastupitelstev obcí. Cílem této práce je poskytnout pokud možno co nejkomplexnější pohled na právní úpravu voleb do zastupitelstev obcí, pokusit se o její zhodnocení a popřípadě i o navržení možných změn. Páteř nynější právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí tvoří zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZVZO), který nahradil starší zákon z roku 1994. Tento zákon je velmi komplexní, a i proto jsem strukturu své diplomové práce (tedy až na první kapitolu) založil v zásadě na struktuře tohoto zákona. Celou práci jsem dokončil dne 5. září 2011.

1. Ústavní zakotvení voleb

Ústavní zakotvení voleb do zastupitelstev obcí nalézáme zejména v čl. 102 Ústavy České republiky.² Odst. 1 čl. 102 stanoví principy volebního práva pro volby do zastupitelstev obcí, a to principy tajného hlasování, všeobecného volebního práva, rovného volebního práva a přímého volebního práva.

Princip tajného hlasování vyjadřuje, že nikdo nesmí být oprávněn dozvědět se, jak volič hlasoval.³ Zde si musíme uvědomit, jak už uvádí například Marek Antoš, že tajné hlasování nemůže být právem, ale musí být přímo povinností voliče.⁴ Volič musí provést samotný akt volby (hlasování) tajně (o tom, že pouhé právo provést akt volby tajně k ochraně svobodné volby nestačí, svědčí ostatně i zkušenosti z nedávné minulosti, kdy komunistický režim využil právě změnu povinnosti tajného hlasování na pouhé právo k praktickému zamezení svobodné volby voliče) a ani po té se nikdo nesmí dozvědět, jak volil. Druhá část tohoto tvrzení se na první pohled možná může zdát sporná, nesmíme ho ale vykládat tak, že by volič sám nesměl nikomu po odvolení sdělit, jak volil, ale tak, že toto jeho tvrzení nesmí být možné ověřit. Tajné hlasování je tedy garantem svobodné volby voliče. Chrání ho nejen před případným nátlakem ze strany státní moci, ale i před nátlakem ze strany jeho okolí, tj. např. jeho rodiny, přátel, či nadřízených.

Princip všeobecného volebního práva znamená, že právo volit by měli mít v zásadě všichni, tedy že z práva volit nesmí být vyloučena žádná specifická vrstva, společenská, či jiná skupina lidí.⁵ U posledního slova poslední věty je třeba se zastavit. Volební právo totiž bývalo (a v mnoha případech stále je) podmíněno státním

² Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, čl. 102. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 15. :

(1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.

(2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.

³ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3. str. 347

⁴ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 73

⁵ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3. str. 125, 347

občanstvím, na místě slova „lidí“ by se tedy mnohdy hodilo uvést spíše slovo „občanů“. V případě voleb do zastupitelstev obcí v České Republice však již tato podmínka bezvýjimečně neplatí (jak bude podrobněji uvedeno v dalších kapitolách), a tak je tedy podle mého názoru opravdu na místě uvést slovo „lidí“

Princip rovného volebního práva je třeba rozdělit do dvou rovin. Jednak jde o rovnost volebního práva aktivního, jednak o rovnost volebního práva pasivního. Princip rovného aktivního volebního práva vyjadřuje, že každý volič by měl mít stejný počet hlasů a každý z těchto jeho hlasů by měl mít stejnou hodnotu.⁶ Tento princip však není, jak již v četných případech judikoval ústavní soud, principem absolutním, nýbrž principem relativním. Absolutní rovnosti totiž není možné v praxi dosáhnout. I ve volbách do zastupitelstev obcí existuje řada institutů významně ovlivňujících zejména hodnotu jednotlivých volebních hlasů (jde např. o uzavírací klauzuli nebo o volební geometrii). Vždy je nutné v konkrétním případě posoudit míru daného ovlivnění a posoudit, jestli je ústavně přijatelná.⁷ Princip rovného pasivního volebního práva je založen na rovnosti příležitostí. Jde v zásadě o to, aby měli kandidáti rovnou příležitost být voleni a zvoleni. Ani tento princip není samozřejmě principem absolutním, šance kandidátů totiž do značné míry ovlivňují i faktory, u kterých není dosažení rovnosti ani možné, ani žádoucí (například velikost osobního majetku jednotlivých kandidátů). Důležité zejména ale je, aby byla v maximální možné míře zachována rovnost přístupu veřejné moci vůči jednotlivým kandidátům. Jde hlavně o záležitosti, jako jsou možnost přístupu do veřejnoprávních médií, financování volebních kampaní z veřejných prostředků a celkovou možnost vést volební kampaň vůbec.⁸

Princip přímého volebního práva vyjadřuje, že volič musí zvolit své kandidáty bezprostředně, tj. bez jakéhokoliv prostředníka. S tím souvisí i princip osobního hlasování. Princip přímého volebního práva totiž neznamena jen to, že volič musí volebním aktem projevit vůli zvolit přímo dané konkrétní kandidáty, ale i to, že každý

⁶ KLÍMA, Karel et al *Komentář k Ústavě a listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. ISBN 978-80-7380-140-3. Str. 220

⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I.ÚS 360/98. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 12, č. 74, str. 545. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 35.

volič musí tuto vůli projevit samostatně a osobně.⁹

V čl. 102 ani nikde jinde v hlavě sedmé Ústavy nenajdeme zásady volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí, tj. zde nenalezneme určení, jež by bylo analogické čl. 18 vztahujícím se k volbám parlamentním, jestli se mají volby do zastupitelstev obcí konat podle zásad poměrného zastoupení nebo podle zásad většinového systému. Stejně tak zde chybí stanovení věkové hranice pro aktivní a pasivní volební právo. Toto ponechal ústavodárce na prováděcím zákonodárství, tedy na ZVZO a to i přestože v hlavě sedmé Ústavy chybí ustanovení, jež by bylo analogické k ustanovení čl. 20 vztahujícím se k volbám parlamentním, jež by výslovně zmocňovalo k přijmutí prováděcích volebních zákonů pro volby do zastupitelstev obcí.¹⁰

Odst. 2 čl. 102 Ústavy stanoví, že funkční období zastupitelstva je čtyřleté, chybí zde ale (opět na rozdíl od hlavy druhé, vztahující se k volbám parlamentním, kde je toto upraveno v čl. 17) ustanovení, které by stanovovalo lhůtu pro konání voleb do zastupitelstev obcí. Její stanovení tedy ústavodárce opět ponechal na ZVZO.

V odst. 2 čl. 102 Ústavy rovněž nalézáme výslovné zmocnění, aby zákon upravil podmínky, za jakých se vyhlásí nové volby do zastupitelstev obcí, ještě před uplynutím čtyřletého funkčního volebního období. Zde je nutné poznamenat, že Ústava zde nepochybně termínem „nové volby“ má na mysli předčasné volby konkrétního zastupitelstva a že tímto termínem tedy nemyslí celostátně vyhlášené volby do všech zastupitelstev obcí v České Republice. Ty se totiž právě konají v pravidelných čtyřletých intervalech. Z toho tedy vyplývá, že funkční období zastupitelstva, které by vzniklo z předčasných voleb, nebude čtyřleté, ale že skončí uplynutím jednotně stanoveného čtyřletého funkčního období, jež počalo běžet od řádných, celostátních voleb do zastupitelstev všech obcí v České Republice.¹¹

Můžeme tedy na závěr shrnout, že Ústava celkově oproti úpravě voleb parlamentních upravuje volby do zastupitelstev obcí mnohem stručněji a že tedy ponechává velký prostor pro jejich úpravu volebním zákonem tedy ZVZO.

⁹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 65, 66

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3. str. 346, 347, 348

¹¹ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3. str. 348, 349

2. Charakter volebního systému, vyhlásování a konání voleb

2.1 Charakter volebního systému

Jak už jsem uvedl výše, Ústava ponechává v případě voleb do zastupitelstev obcí stanovení základních zásad volebního systému na ZVZO. Ten stanoví, že se volby konají podle zásad poměrného zastoupení.¹² Tyto zásady zjednodušeně řečeno stanovují, že by volební strany měly být zastoupeny v daném zastupitelstvu poměrně a to tak, že by se procentuální zastoupení každé takové volební strany v daném zastupitelstvu obce mělo rovnat procentu hlasů získaných touto volební stranou ve volbách. Absolutní dodržení těchto zásad však v praxi samozřejmě možné není. Existuje mnoho prvků přítomných v každých volbách (např. počet rozdělovaných mandátů, velikost volebních obvodů, či samotná metoda přepočtu), které danou poměrnost nutně deformují. Co je však podle mého názoru ještě důležitější, je fakt, že zakotvení charakteru volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí jako systému řídicího se zásadami poměrného zastoupení nenalzáme v Ústavě ale právě pouze v ZVZO. V tomto zákoně jsou totiž dané zásady ještě doplněny dalšími parametry, které tyto zásady ještě dále doplňují a modifikují (5% uzavírací klauzule, stanovení d'Hondtovy metody přepočtu hlasů voličů na mandáty, možnost případného rozdělení obce na volební obvody). Tyto modifikace přitom mají stejnou právní sílu a tak tedy slovy Nejvyššího správního soudu v případě voleb do zastupitelstev obcí platí že *„teprve všechny tyto zákonem vymezené parametry ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí, a ačkoli zásada poměrného zastoupení je vymezena v obecných ustanoveních zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nelze z toho dovozovat, že by tato měla převážet nad uvedenými ustanoveními zvláštními, popř. omezit jejich aplikaci.“*¹³ Obdobně se ostatně vyjádřil i Ústavní soud.¹⁴

¹² Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010. In *Sbírka NSS* č. 2140/2010. Dostupný také z: <www.nssoud.cz>

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

2.2 Vyhlášení a konání voleb

Jak Ústava (jak jsem již uvedl výše), tak i ZVZO stanoví, že funkční období zastupitelstev obcí je čtyřleté.

Řádné volby do zastupitelstev obcí se konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím tohoto funkčního období a končící dnem jeho uplynutí. Vyhlášovány jsou prezidentem republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Tyto řádné volby se konají vždy ve dvou dnech a to vždy v pátek a v sobotu. V pátek probíhá hlasování od 14.00 hodin do 22 00 hodin, v sobotu naopak od 8.00 hodin do 14.00 hodin¹⁵ Důvod proč zákonodárce vybral právě tyto dny a tyto časy je zřejmý, šlo o snahu zajistit co nejvyšší účast voličů ve volbách. Obdobný cíl mělo nejspíš i stanovení dvou volebních dnů.¹⁶

Mimořádné volby, tedy dodatečné volby, nové volby, opakované volby a opakované hlasování na rozdíl od voleb řádných vyhláší ministr vnitra a to ve lhůtě stanovené v ZVZO (podrobnější výklad o jednotlivých typech mimořádných voleb, jakož i o důvodech jejich konání viz kapitola 7.). Tyto volby se, opět na rozdíl od voleb řádných, konají vždy pouze v jediném dni, přičemž ten není pevně stanoven na jeden určitý den v týdnu, ale jeho určení záleží na ministrovi vnitra. Hlasování v tomto dni pak probíhá od 7 00 hodin do 22 00 hodin.¹⁷

¹⁵ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 3 odst. 1,2,3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002.

¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str. 44. Dostupný z : <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

¹⁷ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 3 odst. 4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002.

3. Volební právo

3.1 Aktivní volební právo a překážky jeho výkonu

3.1.1 Aktivní volební právo

Podle ZVZO má aktivní volební právo (tj. právo volit) ve volbách do zastupitelstev obcí občan obce, který splňuje tři následující podmínky: je státním občanem České Republiky, dosáhl nejpozději dnem voleb 18. let věku (v případě, že se volby konají ve dvou dnech, postačí, když dosáhne požadovaného věku až druhý den voleb) a je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Zároveň ZVZO stanoví, že právo volit má i státní občan jiného státu, který v den voleb, (případně opět postačí v druhý den voleb, konají-li se volby ve dvou dnech), dosáhl věku nejméně 18 let a zároveň je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu, ale pouze za předpokladu, že mu právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. (Pro tyto osoby bude v dalším textu v souladu s ZVZO používáno slovo „voliči“.) Do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, či městské části Hlavního města Prahy má pak aktivní volební právo ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto daném městském obvodu nebo městské části.¹⁸

Některé věci ve výše uvedeném odstavci je třeba podrobněji rozebrat. Nejdříve musíme vysvětlit termín „občan obce“. ZVZO odkazuje při vysvětlení tohoto termínu na zákon č. 128/2000 Sb. o obcích a na zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. V obou těchto zákonech nalézáme, že občanem obce je fyzická osoba, která je občanem České Republiky a zároveň je v obci hlášena k trvalému pobytu.¹⁹ Z toho je vidět, že § 4 odst. 1 ZVZO je napsán možná zbytečně složitě, jelikož samotný termín „občan obce“ už v sobě přímo obsahuje některé podmínky obsažené znovu právě v první části § 4

¹⁸ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 4 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002.

¹⁹ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 16 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38, s. 1739.

Česko. Zákon č. 131 ze dne 13. dubna 2000, o hlavním městě Praze, § 6 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 39, s. 1803.

odst. 1 ZVZO.

Také termín „trvalý pobyt“ si zasluhuje naší pozornost. ZVZO zde opět odkazuje na jiný zákon, tentokrát na zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů. Ten 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*“²⁰. Každý občan si tedy může zvolit místo svého trvalého pobytu sám.²¹ Toto v sobě nese riziko, zvláště v obcích s malým počtem obyvatel, možného účelového přihlášení nových obyvatel do určité obce s cílem ovlivnit výsledky voleb do jejího zastupitelstva. Nelze proto než souhlasit s názorem, že takovéto účelové přihlašování, provedené v masovějším měřítku, by mohlo mít za následek neplatnost voleb.²² Tento názor ostatně potvrdil i Ústavní soud.²³

Ve volbách do zastupitelstev obcí je také, jak vidíme z výše uvedeného textu, přiznáno za splnění stanovených podmínek aktivní volební právo i státním občanům jiného státu. Zde je potřeba uvést, že toto se v praxi týká zatím pouze státních občanů jiných členských států Evropské Unie, protože zatím existuje jen jediná mezinárodní smlouva obsahující přiznání aktivního volebního práva ve smyslu § 4 odst. 1 ZVZO a to smlouva o přistoupení České republiky k Evropské Unii.²⁴ I přesto však vidíme, že k volbám do zastupitelstev obcí je umožněn přístup většímu okruhu hlasujících, než je tomu u voleb do Poslanecké sněmovny, do Senátu či do zastupitelstev krajů.

²⁰ Česko. Zákon č. 133 ze dne 12. dubna 2000, o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, § 10 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 39, s. 1867.

²¹ Jak se ale vyjádřil Ústavní soud v Nálezu ze dne 10.10.2000, sp. zn. IV.ÚS 420/2000. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 20, č. 145, str. 43.: „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“. Každý si tedy musí zvolit jen jedno místo trvalého pobytu.

²² VEDRAL, J.; VÁŇA, L. ; BŘEŇ, J. ; PŠENIČKA, S.. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1. str. 128,129.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 59/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

²⁴ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 41.

3.1.2 Překážky výkonu aktivního volebního práva

Od samotného stanovení okruhu osob s aktivním volebním právem je třeba rozlišit učení osob, které jsou sice stále nositeli aktivního volebního práva, ale pro nějakou zákonem stanovenou překážku toto právo nemohou dočasně vykonávat. Tyto překážky výkonu volebního práva jsou pro volby do zastupitelstev obcí stanoveny v ZVZO, přičemž je důležité podotknout, že jejich existence je umožněna a předpokládána čl. 21 odst. 3. Listiny Základních práv a svobod²⁵.

U voleb do zastupitelstev obcí jsou tedy překážkou: zbavení způsobilosti k právním úkonům, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a služba vojáka z povolání v zahraničí²⁶ (ZVZO obsahuje jako další překážku i výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, tato překážka je však vzhledem ke zrušení vojenské základní i náhradní služby už neaplikovatelná).

Na rozdíl od prvních dvou překážek, které můžeme nalézt i u voleb do Poslanecké sněmovny ČR, Senátu ČR, či Evropského parlamentu, nacházíme zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody jako překážku výkonu aktivního volebního práva jen u voleb do zastupitelstev obcí a zastupitelstev krajů a službu vojáka z povolání v zahraničí dokonce jako překážku výlučnou pro volby do zastupitelstev obcí.

3.2 Pasivní volební právo

Pasivní volební právo (tj. právo být volen) má ve volbách do zastupitelstev obcí každý volič (definice „voliče“ viz podkapitola 3.1.1), u kterého není překážkou ve výkonu volebního práva zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu

²⁵ Česko. Listina základních práv a svobod ze dne 16. prosince 1992, čl. 21 odst. 3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 20. :
Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

²⁶ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 4 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11003.

trestu odnětí svobody ani zbavení způsobilosti k právním úkonům. Z toho tedy vyplývá, že zbylé překážky stanovené v § 4 odst. 2 ZVZO, tedy jmenovitě zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a služba vojáka z povolání v zahraničí se pasivního volebního práva nijak nedotýkají. Ještě je třeba uvést, že pro právo být volen do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části Hlavního města Prahy je nutné mimo výše uvedených podmínek splnit ještě podmínku další a to podmínku být v den voleb přihlášen k trvalému pobytu přímo v tomto daném městském obvodu nebo městské části.²⁷

Srovnáme-li z hlediska pasivního volebního práva volby do zastupitelstev obcí například s volbami do komor Parlamentu ČR, jsou zde vidět podstatné rozdíly. U voleb do zastupitelstev obcí neexistuje pro právo být volen zvláštní další podmínka věku, stačí tedy dosáhnout stejného věku, jako je nutno dosáhnout pro volební právo aktivní, tedy věku 18 let. To je významný rozdíl jak oproti volbám do Poslanecké sněmovny (kde je věková hranice pro pasivní volební právo 21 let²⁸), tak zvláště oproti volbám do Senátu (hranice dokonce 40 let²⁹). Osobně příliš nevidím důvod, proč se v tomto ZVZO hlavně od úpravy voleb do Poslanecké sněmovny odchýlil. I v případě spravování komunálních záležitostí je podle mého názoru pro samotný výkon funkce člena zastupitelstva nezbytná větší osobnostní zralost, než je nezbytná pro pouhou volbu svých zástupců. Je ale pravdou, že rozhodně nejde o problém zásadní.

Samotný okruh lidí s pasivním volebním právem je u voleb do zastupitelstev obcí oproti volbám do komor Parlamentu ČR také větší, což vyplývá samozřejmě z faktu, že se tento okruh neomezuje jen na občany České republiky (jako je tomu ostatně i v případě aktivního volebního práva).

²⁷ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 5 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11003.

²⁸ Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 19 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 11.

²⁹ Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 19 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 11.

4. Důležité prvky voleb

4.1 Počet členů zastupitelstev obcí

Ústava nijak neurčuje, jaký má být počet členů jednotlivých zastupitelstev obcí. Pravidla pro stanovení tohoto počtu nalézáme, jak už jsem se zmínil hned v úvodu, v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích.

Každá obec může mít samozřejmě jiný počet členů zastupitelstva. Tento počet však není konstantně nastaven ani v rámci zastupitelstva jedné konkrétní obce. Místo toho ho stanoví pro každé jednotlivé volební období dosavadní zastupitelstvo obce, a to nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb.³⁰ Při tomto stanovení má zastupitelstvo přihlídnout zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce, zároveň se při něm však musí pohybovat v rámci rozpětí stanoveného zákonem o obcích pro danou kategorii obcí. Tyto kategorie jsou odstupňovány podle počtu obyvatel jednotlivých obcí.³¹

Stanovený počet členů musí být oznámen na úřední desce nejpozději do dvou dnů po jeho určení. Pokud dosavadní zastupitelstvo počet členů nově voleného zastupitelstva neurčí, zůstane takový, jaký byl stanoven pro poslední volby do zastupitelstva této obce.³² Ještě je třeba podotknout, že pokud dojde k sloučení obcí či k oddělení části obce, stanoví volený počet členů zastupitelstva nově vzniklé obce Ministerstvo vnitra (v případě zřízení městského obvodu či městské části magistrát).

Osobně považuji tento způsob stanovování počtu členů zastupitelstev obcí za

³⁰ VEDRAL, J.; VÁŇA, L. ; BŘEŇ, J. ; PŠENIČKA, S.. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1. str. 381.

³¹ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 68 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1748.
§ 68:

(1) Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlídně zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, 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.

³² VEDRAL, J.; VÁŇA, L. ; BŘEŇ, J. ; PŠENIČKA, S.. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1. str. 387, 388.

poněkud zbytečný. Zákonodárce by podle mého názoru stejně dobře vyhověl rozdílným potřebám různě velkých obcí, kdyby pro jednotlivé kategorie obcí nastavil místo onoho rozmezí rovnou pevný počet členů jejich zastupitelstev. (tedy kdyby například pro každou obec s více než 150 000 obyvateli rovnou pevně nastavil počet členů jejího zastupitelstva na 51). Nevidím totiž příliš důvod, proč by měli dvě obce se stejným počtem obyvatel mít rozdílný počet členů zastupitelstva. Je ale pravda, že sám o sobě není tento problém nijak zásadní (kvůli oněm zákonným rozmezím totiž samotným určením přesného počtu členů zastupitelstva obce nejdou výsledky voleb příliš ovlivnit, naprosto jiná bude situace při současném vytvoření více volebních obvodů - viz podkapitola 4.6).

4.2 Volební orgány

Volební orgány jsou orgány veřejné moci sui generis, jejichž úkolem je zabezpečení přípravy a provedení voleb. Jde jednak o specializované orgány, jakými jsou volební komise a dále o některé úřady vykonávající státní správu.³³ U voleb do zastupitelstev obcí se konkrétně jedná o Státní volební komisi, okrskové volební komise, Ministerstvo vnitra, Český statistický úřad, krajské úřady (respektive o Magistrát Hlavního města Prahy), pověřené obecní úřady (respektive v Hlavním městě Praze o Magistrát Hlavního města Prahy a ve městech Brně, Ostravě a Plzni o magistráty těchto měst), obecní úřady v obcích, v nichž rada obce zřídila alespoň 2 odbory (respektive v Hlavním městě Praze o úřady městských částí, v nichž jsou zřízeny alespoň 2 odbory a ve městech Brně, Ostravě a Plzni o úřady městských částí nebo městských obvodů), obecní úřady (respektive o městské úřady, magistráty územně nečleněných statutárních měst, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst či úřady městských částí Hlavního města Prahy) a o starosty obcí (respektive o primátory ve statutárních městech, která nejsou územně členěna, a v Hlavním městě Praze o starosty městských částí).³⁴

³³ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 136, 137.

³⁴ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §6. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11003, 11004.

Nyní se budeme podrobněji zaobírat právě dvěma výše zmíněnými specializovanými volebními orgány.

4.2.1 Státní volební komise

Státní volební komise je volebním orgánem nejvýše postaveným. Jejím předsedou je ministr vnitra. Na jeho návrh vláda jmenuje a odvolává další členy komise a jejich náhradníky. Ti jsou vybíráni ze zaměstnanců ministerstev vnitra, financí, zahraničních věcí, spravedlnosti, obrany, zdravotnictví a sociálních věcí a ze zaměstnanců Českého statistického úřadu a Kanceláře prezidenta republiky. Samotnému ministru vnitra pak návrhy na jednotlivé členy a náhradníky předkládají příslušní ministři jednotlivých ministerstev respektive předseda Českého statistického úřadu a vedoucí Kanceláře prezidenta republiky.³⁵

Státní volební komise je stálým volebním orgánem, jenž koordinuje přípravu, organizaci, průběh a provedení voleb do zastupitelstev obcí. Jejím velmi důležitým úkolem je pak vyhlásování (a také uveřejňování) oficiálních celkových výsledků voleb do zastupitelstev obcí (příčemž okamžik tohoto vyhlášení je pak také z hlediska volebního soudnictví určujícím okamžikem pro následné podávání případných volebních stížností).³⁶

4.2.2 Okrskové volební komise

Okrskové volební komise jsou v určitém slova smyslu základními volebními orgány. Každý volební okrsek (viz podkapitola 4.5) musí mít svou okrskovou volební komisi. Na rozdíl od Stálé volební komise jde o orgány ad hoc vytvářené pro jednotlivé volby do zastupitelstev obcí vyznačující se svojí laickou povahou.

Každá okrsková volební komise musí mít minimálně 6 členů, s výjimkou

³⁵ Česko. Zákon č. 130 ze dne 12. dubna 2000, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, § 7. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 38, s. 1784. (na tento zákon odkazuje ZVZO v § 7 odst. 1)

³⁶ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 141.

volebních okrsků do 300 voličů, kde může mít i pouze 4 členy. Konkrétní počet členů určité volební komise stanovuje s přihlédnutím k počtu voličů ve volebním okrsku starosta obce, přičemž je limitován jednak výše zmíněným nejmenším možným počtem členů a jednak samotnými pravidly, jimiž se řídí sestavování jednotlivých volebních komisí, tedy pravidly, jež určují, kdo budou konkrétní členové té které volební komise (viz dále).³⁷ Zde je ještě nutné poznamenat, že přestože ZVZO v § 15 písm. d stanoví pouze, že starosta určuje pokaždé jen minimální počet členů každé okrskové volební komise, dané ustanovení je nutno v souladu s judikaturou vykládat tak, že slovy Krajského soudu v Ústí nad Labem starosta „stanoví jejich konkrétní počet, a nikoliv jejich početní rozpětí.“³⁸ Jednotlivé okrskové volební komise se pak sestavují tak, že do každé takové komise pro každý volební okrsek, ve kterém se do příslušného zastupitelstva volí, může volební strana (viz podkapitola 4.3), jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva dané obce, delegovat jednoho člena a jednoho náhradníka. Není-li takto dosaženo počtu členů stanoveného starostou obce pro danou okrskovou volební komisi, jmenuje na neobsazená místa členy starosta sám (obdobně tak učiní, pokud takto poklesne počet členů v průběhu voleb, pokud tedy neexistují náhradníci z těch volebních stran, jejichž zástupcům členství zaniklo). Právě tento způsob vytváření okrskových volebních komisí je pak jednou ze záruk korektnosti a regulérnosti volebního procesu, jelikož zaručuje možnost kontroly voleb na jejich výsledku zainteresovaným subjektům.

Jak už jsem uvedl výše, okrskové volební komise jsou jedním z nejdůležitějších volebních orgánů. Mezi jejich nejdůležitější úkoly patří zajištění samotného průběhu hlasování a dozírání na něj a také následné sčítání hlasů odevzdaných v daném volebním okrsku.³⁹ Podrobněji se jejich jednotlivými povinnostmi, stejně jako některými povinnostmi jiných volebních orgánů budeme zabývat v dalších kapitolách.

³⁷ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §15. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11006.

³⁸ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 232/2006. In *Sbírka NSS* č. 1093/2007.

³⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 17. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11007.

4.3 Kandidátní listiny a pojem „volební strany“

Kandidátní listiny mohou v případě voleb do zastupitelstev obcí podávat pouze tzv. volební strany (každá volební strana může pro volby do téhož zastupitelstva obce podat pouze jednu kandidátní listinu, popř. volí-li se do téhož zastupitelstva obce ve dvou nebo více volebních obvodech pouze jednu kandidátní listinu v každém volebním obvodu).⁴⁰

Volební stranou mohou podle ZVZO být registrované politické strany a politická hnutí (a to s tou podmínkou, že jejich činnost nebyla pozastavena) a jejich koalice, dále nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů.⁴¹ Politické strany a politická hnutí vznikají na základě registrace prováděné Ministerstvem vnitra podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích (na který také ZVZO odkazuje), přičemž je dobré dodat, že mezi politickou stranou a politickým hnutím není z právního hlediska rozdíl.⁴² Jejich možnost být volební stranou ve smyslu ZVZO a tedy i jejich možnost podávat kandidátní listiny není nic, čím by se volby do zastupitelstev obcí odlišovali od jiných druhů voleb. Naopak možnost vytvoření volební strany nezávislými kandidáty, nebo dokonce jen jedním nezávislým kandidátem (volební stranu může však samozřejmě tvořit i jen jeden kandidát angažovaný v některé registrované politické straně) významným rozdílem oproti volbám parlamentním nebo volbám krajským je.

Kandidatura nezávislých kandidátů bývá typická hlavně pro malé obce a právě kvůli nim je možnost jejich kandidatury ZVZO umožněna. Je však pro ně stanovena dodatečná zvláštní povinnost. Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, připojí volební strana ke kandidátní listině petici podepsanou voliči dané obce podporujícími její kandidaturu. Potřebný počet voličů je stanoven procentem z celkového počtu obyvatel obce (či městské části, městského obvodu, popřípadě volebního obvodu). Jeho konkrétní velikost se u samostatných kandidátů

⁴⁰ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 21 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11008.

⁴¹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 20 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11008.

⁴² BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 666.

pohybuje od 5 procent u nejmenších obcí (do 500 obyvatel) po 0,5 procenta u těch největších (nad 150 000 obyvatel), kdežto u sdružení nezávislých kandidátů je pro všechny obce pevně stanovena na 7 procentech.⁴³ A právě u procenta nutného u sdružení nezávislých kandidátů je třeba se zastavit. Musím zde souhlasit s Markem Antošem, když se pozastavuje nad tím, proč zákonodárce nepostupoval v případě sdružení nezávislých kandidátů stejně jako u samostatných kandidátů, kde vhodně stanovil nižší procento u větších obcí.⁴⁴ Zákonodárce tak totiž právě u větších obcí kandidaturu sdružení nezávislých kandidátů prakticky znemožnil, jelikož se zde nutný počet podpisů může pohybovat až v řádech desetitisíců. V praxi jsou tedy místo sdružení nezávislých kandidátů zakládány lokální politické strany, nevyvíjející mimo čas voleb skoro žádnou činnost, které slouží pouze k zastřešení nezávislých kandidátů, tedy právě k tomu k čemu má sloužit institut volební strany.

Na každé kandidátní listině podávané volební stranou může být maximálně takový počet kandidátů, který se rovná počtu členů volených do příslušného zastupitelstva obce (popřípadě tolik kandidátů, kolik členů zastupitelstva má být voleno v konkrétním volebním obvodu, jsou-li pro dané volby volební obvody vytvořeny – viz podkapitola 4.6). ZVZO stanoví tomuto pravidlu jedinou výjimku a to tu, že v obcích, kde se volí 7 a méně členů zastupitelstva obce, může být na kandidátní listině kandidátů o jednu třetinu více (zaokrouhлено na celé číslo dolů).⁴⁵ Je tomu tak kvůli tomu, že v těchto malých obcích bývá často podávána jen jedna kandidátní listina a je tedy záhodno, aby i zde byli přítomni určití „neúspěšní kandidáti“, kteří by mohli sloužit jako případní náhradníci.⁴⁶

Naopak při příliš malém souhrnném počtu kandidátů může nastat v obci situace, že se volby nebudou vůbec konat. Nedosáhne-li totiž souhrnný počet kandidátů uvedených na všech registrovaných kandidátních listinách pro dané volby do určité obce nadpoloviční většiny počtu členů zastupitelstva obce, který má být v dané obci

⁴³ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 41.

⁴⁴ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 62.

⁴⁵ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 22 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11009.

⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str. 52. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

volen, popřípadě je menší než 5, volby v této obci nebudou moci proběhnout. To souvisí pravděpodobně s usnášeníschopností zastupitelstev obcí. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích totiž stanoví, že „K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“⁴⁷ a pokud se budeme řídit právním výkladem, že je zde tímto myšleno, že je třeba souhlasu nadpoloviční většiny z celkového počtu členů zastupitelstva obce, který měl být v dané obci volen, nemohlo by být případné zastupitelstvo vzniklé z těchto voleb, i kdyby se konaly, nikdy usnášeníschopné (jsem si vědom různých právních názorů na výklad § 87 zákona o obcích, pro podrobnější výklad o tomto problému například viz⁴⁸)

Ještě je třeba dodat, že kandidátní listiny se musí podat nejpozději do 66 dnů přede dnem voleb registračnímu úřadu, kterým je pro účely ZVZO obecní úřad (a to ten v těch obcích, kde jsou zřízeny alespoň 2 odbory) nebo pověřený obecní úřad (sloužící jako registrační úřad pro obce, jejichž obecní úřad není pro účely ZVZO registračním úřadem).⁴⁹ Registrace je totiž nutnou podmínkou pro vytištění hlasovacích lístků.

4.4 Hlasovací lístky

Registrační úřad tedy po registraci kandidátních listin zajistí tisk hlasovacích lístků. Přesné obsahové náležitosti hlasovacího lístku stanoví ZVZO⁵⁰. Zdůraznit je nutné zejména, že každý hlasovací lístek musí obsahovat počet členů zastupitelstva, který má být v dané obci zvolen (jsou-li v obci vytvořeny volební obvody, uvede se též počet členů zastupitelstva, který má být v daném volebním obvodu, pro který je lístek vytištěn, zvolen).

Vizuální podoba hlasovacích lístků je ovlivňována dvěma důležitými ústavními principy voleb. Těmito principy jsou princip tajného hlasování a princip rovného

⁴⁷ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 87. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1751.

⁴⁸ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 4. vydání. Praha : Linde Praha a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. str. 326, 327.

⁴⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 21 odst. 3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11008.

⁵⁰ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 25 odst. 2,3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11010.

volebního práva. Ten první se projevuje v pravidlu, že pro všechny hlasovací lístky musí být použito papíru téže barvy, jakosti a rozměrů. Díky tomu od sebe nejsou hlasovací lístky jednotlivých voličů rozpoznatelné, a tak tedy nejde podle vizuální podoby toho kterého hlasovacího lístku ani při samotném jejich sčítání určit, který konkrétní volič daný hlasovací lístek vyplnil. Druhý výše zmíněný princip, tedy princip rovného volebního práva se pak projevuje v pravidlu dalším, které stanoví, že pro údaje o všech kandidátech musí být použito stejných velikostí a druhů písma. Zde jde konkrétně o rovnost pasivního volebního práva, tedy o rovnost příležitostí (viz kapitola 1.). Kdyby totiž jméno některého z kandidátů na hlasovacím lístku bylo uvedeno například písmem větším nebo výraznějším, existovala by reálná šance, že by tento daný kandidát z tohoto důvodu obdržel vyšší počet voličských hlasů, což by samozřejmě bylo v přímém rozporu právě s principem rovnosti volebního práva.

Hlasovací lístky musí být dodány nejpozději tři dny přede dnem voleb všem voličům, v samotný den voleb pak i všem okrskovým volebním komisím. Jejich distribuci zajišťuje starosta obce, popřípadě místostarosta obce pokud v obci starosta není. V případě že v obci není ani místostarosta, zajistí distribuci hlasovacích lístků ředitel krajského úřadu (v Hlavním městě Praze pak ředitel Magistrátu).

Pokud se na hlasovacích lístcích již předaných voličům vyskytnou zřejmé tiskové chyby, nevede tato situace k přetisknutí daných hlasovacích lístků. Místo toho příslušný registrační úřad zabezpečí ve všech volebních místnostech na území dané obce vyvěšení informace o těchto chybách spolu s uvedením správných údajů. Tento postup byl zvolen slovy důvodové zprávy proto, aby *„nemuselo být přikročeno k nákladným přetiskům všech hlasovacích lístků v obci a případně ke zpochybnění voleb, pokud by již byly hlasovací lístky s tiskovou chybou rozdány voličům a vedle toho by voliči obdrželi nové přetištěné hlasovací lístky, které by bylo třeba považovat za jediné platné“*⁵¹. Daný přístup je podle mého názoru racionální. Pokud by totiž někteří voliči skutečně obdrželi dvojí sadu hlasovacích lístků, došlo by jistě k výraznému zvýšení podílu neplatně odevzdaných hlasů, jelikož by určitá část voličů pravděpodobně opravdu použila při hlasování lístků starých, tedy už neplatných.

⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str 53. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

4.5 Volební okrsky

Volební okrsky se v obcích vytvářejí pro odevzdání hlasovacích lístků a pro sčítání hlasů. Pro každý volební okrsek je zřízena samostatná volební místnost, tedy místo kde probíhá samotný akt volby (hlasování).⁵² Volební okrsky jsou tedy administrativní okrsky vytvářené za účelem zjednodušení jak průběhu voleb, tak i samotného zjišťování volebních výsledků. Tím, že jsou voliči v dané obci pomocí těchto okrsků rozděleni do několika skupin a každé z těchto skupin je přidělena její vlastní volební místnost, je totiž zajištěno, že ani ve větších obcích nebude voliče od jejich volební místnosti dělit přílišná vzdálenost, že nebude docházet k vytváření front před volebními místnostmi (k čemuž by určitě v případě, že by pro každou obec existovala vždy jen jedna volební místnost, docházelo) a že nebude mít žádná okrsková volební komise k sečtení nepřiměřeně velký počet hlasovacích lístků.

Volební okrsky a tedy i volební místnosti stanoví pro každou obec její starosta a to tak, aby každý zahrnoval přibližně 1000 voličů, přičemž pro vzdálené části obce lze vytvořit samostatné volební okrsky i pro menší počet voličů.⁵³ Zvolený počet voličů na každý okrsek (tedy 1000) je vhodný i s ohledem na princip tajného hlasování. Tento počet je už totiž i při volbách s malou volební účastí dostatečný k tomu, aby nebylo možné určit, jak který konkrétní volič hlasoval.⁵⁴

Volební okrsky jsou okrsky stálé. To znamená, že nejsou vytvářeny pro každé volby ad hoc, ale naopak jsou stanoveny natrvalo. Mohou se měnit pouze v případech stanovených ZVZO. Těmito případy jsou zvýšení nebo snížení počtu voličů ve volebním okrsku o jednu třetinu (volební okrsek se tedy výrazně odchýlí od počtu 1000 voličů na okrsek), změny hranic obce v místech, kde je území této obce osídleno (například při rozdělení obce), změny hranic městských obvodů nebo městských částí, a případ kdy hranice volebního okrsku není shodná s hranicí volebního obvodu pro volby do Senátu nebo volebního obvodu pro volby do zastupitelstev obcí (definice volebního

⁵² Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 26 odst. 1,2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11011.

⁵³ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 26 odst. 2,3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11011.

⁵⁴ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 78.

obvodu viz podkapitola 4.6). Ještě je třeba dodat, že volební okrsky nemohou být měněny v době od vyhlášení voleb do vyhlášení celkových výsledků voleb Státní volební komisí.⁵⁵

4.6 Volební obvody

ZVZO stanoví, že obec tvoří jeden volební obvod. Tak tomu také v drtivé většině případů opravdu je. V ZVZO ale také nalzáme v § 27 odst. 1 ustanovení, že zastupitelstvo obce může vytvořit volebních obvodů více. Musí tak ale učinit nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb a zároveň musí být volební obvody vytvořeny tak, aby v každém z nich byl volen alespoň určitý v závislosti na počtu obyvatel dané obce stanovený počet členů zastupitelstva obce (v obcích s počtem obyvatel menším než 10 000 musí být v každém volebním obvodu voleno nejméně 5, v obcích s počtem obyvatel vyšším než 10 000 a nižším než 50 000 nejméně 7 a v obcích s počtem obyvatel vyšším než 50 000 nejméně 9 členů zastupitelstva obce). Zastupitelstva v Hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech musí také při tvoření obvodů respektovat, že městská část nebo městský obvod může být součástí pouze jednoho volebního obvodu.⁵⁶

Ustanovení § 27 věty druhé návětí odst. 1 ZVZO (tedy právě pravomoc zastupitelstva stanovit více volebních obvodů) bylo v poslední době předmětem sporů. Je proto třeba se u něj na chvíli zastavit. V důvodové zprávě k ZVZO nalzáme, že pravomoc stanovit volební obvody se svěřuje právě zastupitelstvu obce, přestože není volebním orgánem, z toho důvodu, že se jedná o samosprávnou působnost obce.⁵⁷ Ústavní soud se slovy své většiny k výkladu daného ustanovení vyjádřil tak, že *„možnost zastupitelstva vytvořit více volebních obvodů není limitována toliko obsahem tohoto ustanovení samotného, nýbrž i ústavními imperativy (čl. 5 Ústavy, čl. 22*

⁵⁵ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 26 odst 1,4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11011.

⁵⁶ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 27 odst. 1,2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11011.

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str 53. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

Listiny⁵⁸). Rozdělení obce na obvody nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny obecního zastupitelstva, zvláště s ohledem na fakt, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či do tohoto orgánu vůbec nebyli zvoleni⁵⁹. Vyjádřil se tak také proto, že výše citované ustanovení vlastně nestanoví, mimo určitých technických kritérií, žádná hlediska, podle kterých by mělo zastupitelstvo volební obvody určit. Toto ustanovení se vlastně tváří, jako kdyby šlo o záležitost čistě technickou, jakou opravdu je například stanovení volebních okrsků starostou. Opak je ale pravdou, velikost volebních obvodů, která je určována počtem mandátů, které se v daném obvodu rozdělují, je totiž jednou z rozhodujících proměnných poměrných volebních systémů. Čím větší je velikost volebních obvodů, tím jsou volební výsledky více propoční.⁶⁰ Osobně dokonce musím souhlasit s názorem vyjádřeným v odlišných stanoviscích k Nálezu Ústavního soudu ze dne 29.03.2011. sp. zn. Pl.ÚS 52/10 soudců Pavla Rychetského, Elišky Wagnerové (k jejímuž menšinovému stanovisku se připojil i soudce František Duchoň) a Jana Musila, že výše zmiňované ustanovení ZVZO je protiústavní.

Tuto protiústavnost lze podle mého názoru, v souladu s výše uvedenými odlišnými stanovisky, shledat v několika rovinách. Jednak nelze než souhlasit s názorem předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského, když píše, že „*lhůta umožňující dosavadní většině zastupitelstva obce změnit podmínky výkonu volebního práva změnou počtu mandátů i rozdělením volebního území na větší počet volebních obvodů v délce minimálně 85 dnů před dnem konání voleb je natolik krátká, že porušuje*

⁵⁸ Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 5 In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 7. :

Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

Česko. Listina základních práv a svobod ze dne 16. prosince 1992, čl. 22. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 20. :

Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

⁶⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika : Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha : Grada Publishing a. s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. str. 92.

základní ústavní principy vyjádřené zejména v čl. 1, čl. 5, čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny⁶¹. Má – li totiž volná soutěž politických stran, realizovaná ve všeobecných volbách, probíhat v souladu se základními demokratickými principy, musí být podmínky uskutečnění voleb známy všem zúčastněným politickým subjektům dostatečně dlouho předem tak, aby se za rovných podmínek mohly zúčastnit přípravy voleb (výběru kandidátů, přípravy a průběhu volební kampaně atd.).“⁶² Takto stanovená lhůta (tato lhůta je dokonce zcela nelogicky kratší než lhůta pro samotné vyhlášení voleb, volby musí být totiž vyhlášeny nejpozději 90 dnů před jejich konáním⁶³) je pak podle mého názoru navíc také hlavní příčinou toho, že dané ustanovení často neslouží svému původně zamýšlenému účelu. Tím byla nejspíše (samotná důvodová zpráva o účelu námi diskutovaného ustanovení mlčí⁶⁴) snaha umožnit přizpůsobení voleb potřebám jednotlivých obcí. Volby do obecních zastupitelstev totiž na rozdíl od jiných typů voleb tvoří vlastně soubor jednotlivých voleb, probíhajících v mnoha různorodých obcích. V těch s větším počtem obyvatel a tedy i s větším počtem volených členů zastupitelstva obce je pak často rozdělení na volební obvody v zájmu větší identifikace voliče se svými zastupiteli žádoucí. V těch s menším počtem pak naopak bohatě postačí volební obvod jeden. Jenže místo toho, aby toto ustanovení umožňovalo jen možnost více méně stálého přizpůsobení voleb potřebám jednotlivých obcí, umožňuje právě z důvodu takto stanovené lhůty přizpůsobení voleb potřebám stávající většiny v zastupitelstvu dané

⁶¹ Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 1,5,6 In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 7. :

Čl. 1:

(1) Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Čl.5: viz poznámka pod čarou ⁵³

Čl.6:

Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.

Česko. Listina základních práv a svobod ze dne 16. prosince 1992, čl. 22. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 20. :

viz poznámka pod čarou ⁵³

⁶² Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k Nálezu Ústavního soudu ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

⁶³ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 3 odst 1., In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002.

⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str 54. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

obce. Slovy soudkyně Elišky Wagnerové uvedenými v jejím odlišném stanovisku: „*toto zákonné ustanovení umožňuje měnit pravidla politické soutěže během hry, což samozřejmě vždy nahrává těm, kdo pro takovou změnu hlasují, resp. ji navrhli, a tudíž se na ni měli i možnost dopředu připravit. Naopak poškozuje ty, kteří, vzhledem k nepočátnému zastoupení, popř. vzhledem k zatímnímu nezastoupení v zastupitelstvu byli postaveni do role objektu, s nímž bylo manipulováno, a to bez ohledu na jejich zájmy v době, kdy nebylo reálně zvládnutelné volební přípravu uzpůsobit nově konstituovaným a vlastně naoktrojovaným poměrům.*“⁶⁵ Četnost využívání námi diskutovaného ustanovení a tedy i četnost změn pravidel voleb například v Hlavním městě Praze výše uvedenou argumentaci jen potvrzují. Ještě je třeba poznamenat, že někteří ústavní soudci spatřují protiústavnost daného ustanovení i v okolnosti, o které jsem se zmínil již výše a to sice v okolnosti, že dané ustanovení neobsahuje pro vytvoření více volebních obvodů žádná materiální kritéria (meze), jak to požaduje článek 79 odst. 3. Ústavy.⁶⁶

Myslím si, že by bylo určitě vhodné dané ustanovení, a to i kdyby nebylo v budoucnu shledáno většinou Ústavního soudu protiústavním, změnit a to podle mého názoru nejlépe tak, aby dané zastupitelstvo obce mohlo stanovit v obci počet a velikost volebních obvodů vždy až pro volby následující po volbách nejbližších a aby zákon obsahoval určitá hlediska stanovující, v jakém případě tak má zastupitelstvo obce vůbec učinit. Hlavně první zmiňovanou změnou by se tak do budoucna zamezilo všem spekulacím o možné účelovosti určitého rozhodnutí zastupitelstva ve věci stanovení volebních obvodů.

4.7 Seznamy voličů

Jak už vyplývá ze samotného jejich označení, stálé seznamy voličů slouží k evidenci voličů. Každý obecní úřad vede stálý volební seznam pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu (tedy pro voliče, kteří mohou volit ve volbách do

⁶⁵ Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k Nálezu Ústavního soudu ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

⁶⁶ Odlišná stanoviska předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského a soudce Jana Musila k Nálezu Ústavního soudu ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 79 odst. 3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 13. :

Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

zastupitelstva této dané obce).

Zde je potřeba se zastavit u voličů, kteří nejsou státními občany ČR (tedy u těch, jimž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv - viz podkapitola 3.1.1). Tito voliči jsou příslušným obecním úřadem zapisováni vždy do tzv. dodatku stálého seznamu voličů, přičemž je tak činěno, na rozdíl od situace u těch voličů, kteří státními občany ČR jsou, pouze na jejich vlastní žádost. Na vlastní žádost mohou být z tohoto seznamu také opět vyškrtnuti. Aby je obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vůbec zapsal, musí mu tyto voliči doložit, že jsou státními občany státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv a dále musí obecnímu úřadu doložit své přihlášení k trvalému pobytu v dané obci. Doložení tohoto přihlášení je nutné, jelikož se cizí státní občané, mající trvalý pobyt na území České Republiky nezapisují do evidence obyvatel.⁶⁷

Státní občan ČR, který nabude práva volit, bude oproti tomu do stálého seznamu voličů zapsán bez žádosti. Pro každého voliče bez rozdílu však platí, že pokud práva volit následně pozbude, bude ze stálého seznamu voličů (popřípadě z jeho dodatku) opět vyškrtnut. Dále se u každého voliče ještě případně poznamenává skutečnost, že u něj nastala překážka ve výkonu volebního práva.

Každý volič má právo si na obecním úřadě ověřit, jestli je v seznamu voličů zapsán. Pokud by zjistil ve stavu svého zapsání chyby nebo nedostatky, má také právo požadovat opravu těchto chyb, popřípadě doplnění chybějících údajů (zde je důležité zdůraznit, že volič má tyto práva jen ve vztahu vůči údajům o sobě samém, nikoli tedy vůči údajům o ostatních voličích⁶⁸). Obecní úřad je povinen ve lhůtě 48 hodin buď jeho požadavku vyhovět, nebo mu písemně sdělit důvody, proč tak nemůže učinit.

Obecní úřad uzavírá seznam vždy dva dny přede dnem voleb, v 16 hodin. Následně předá každé okrskové komisi z tohoto seznamu výpis obsahující soupis všech voličů oprávněných v jejím volebním okrsku volit.⁶⁹

⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str. 54. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

⁶⁸ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 235.

⁶⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 28. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11011, 11012.

4.8 Volební kampaň

ZVZO věnuje úpravě volební kampaně pouze nevelký prostor. Musíme si ale uvědomit zásadní věc, subjekty kandidující ve volbách do zastupitelstev obcí jsou subjekty nikoliv veřejného, ale soukromého práva. Z této skutečnosti vyplývá, že mohou i ve volební kampani činit vše, co zákon výslovně nezakazuje.⁷⁰ Toto je tedy nutno vzít v úvahu při studování úpravy volební kampaně obsažené v ZVZO. Tak například, když ZVZO stanoví, že „pro volební kampaň starosta může vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů“⁷¹, neznamená to rozhodně, že pokud tak starosta učiní, nemohou už kandidující subjekty vylepovat své volební plakáty mimo tuto vyhrazenou plochu, ale pouze to, že je v pravomoci starosty obce poskytnout kandidujícím subjektům pro účely volební kampaně další zvlášť pro vylepování volebních plakátů určenou plochu.

Ve volební kampani týkající se voleb do zastupitelstev obcí neexistuje, na rozdíl například od voleb do Poslanecké sněmovny, ve kterých mají všechny kandidující volební strany v České televizi i v Českém rozhlasu bezplatně vyhrazen určitý vysílací čas, žádná povinnost obce poskytnout pomoc kandidujícím subjektům v jejich volební kampani. Starosta obce má pouze, jak už jsem se zmínil ve výše uvedeném příkladu, možnost poskytnout pomoc ve formě vyhrazení určité plochy pro vylepení volebních plakátů. Pokud se tak ale rozhodne učinit, musí to provést nejméně 10 dnů přede dnem voleb a zároveň musí zajistit, aby možnost využívání této plochy odpovídala zásadě rovnosti kandidujících volebních stran. Je důležité na tomto místě podotknout, že v tomto konkrétním případě musí jít o rovnost absolutní (tedy, že se musí se všemi kandidujícími subjekty zacházet naprosto stejně, bez ohledu na jejich dřívější volební výsledky nebo na jejich umístění v průzkumech veřejného mínění (více o absolutním a o relativním pojetí rovnosti viz⁷²). K tomuto závěru docházím z následujícího důvodu. Starosta obce se zde nachází v pozici vykonavatele volebního zákona, tedy ve stejné pozici v jaké se nachází i Česká televize a Český rozhlas při poskytování již výše

⁷⁰ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 155.

⁷¹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 30 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11012.

⁷² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 35,36.

zmíněného vysílacího času. Proto se domnívám, že se i v našem případě mohou opřít o judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006. V něm se Nejvyšší správní soud vyjádřil k pojetí rovnosti právě v případě poskytování onoho vysílacího času následovně „*při poskytování oněch 14 hodin (tedy onoho vysílacího času) jsou totiž Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takoví – jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty podílející se na přípravě voleb – musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti*“⁷³. Vyjádřil se tedy jednoznačně ve prospěch absolutního pojetí rovnosti a tak se tedy domnívám, že o takto pojatou rovnost musí jít rozhodně i v případě našem, tedy v případě onoho vyhrazování plochy pro vylepení volebních plakátů.

Jinak ZVZO obsahuje ještě dva zákazy omezující určitým způsobem volební kampaň. Jednak nesmějí být v době počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů a přímo ve dny voleb je dále zakázána jakákoliv volební agitace či propagace v objektu, v němž je umístěna volební místnost a v jeho bezprostředním okolí. K těmto zákazům je ještě třeba dodat, že podle dřívější úpravy volební kampaň byla 48 hodin před zahájením voleb a v den voleb zakázána volební agitace slovem, písmem, zvukem i obrazem ve státních i místních veřejných sdělovacích prostředcích, v budovách, kde sídlí okrsková volební komise a v jejich bezprostředním okolí, vylepování plakátů a konání předvolebních shromáždění⁷⁴ (tedy v podstatě jakákoliv volební agitace). Současná právní úprava je tedy mnohem benevolentnější.

⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006. In *Sbírka NSS* č. 945/2006. Dostupný také z: <www.nssoud.cz>

⁷⁴ Česko. Zákon č. 152 ze dne 22. června 1994, o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, § 32 odst. 5. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1994, částka 48, s. 1584.

5. Hlasování

Hlasování představuje dozajista nejdůležitější fázi voleb. Právě pomocí něj totiž voliči vyjadřují svou vůli. Již 15 dnů přede dnem voleb musí starosta způsobem v místě obvyklým informovat voliče mimo jiné o době a místu konání voleb, o tom, které části obce patří do jednotlivých volebních okrsků (pokud tedy netvoří celou obec jen volební okrsek jediný), o tom, jestli jsou v obci vytvořeny volební obvody (pokud ano, tak musí starosta připojit k této informaci i jejich popis) a konečně o tom, na jakých adresách se nacházejí volební místnosti, tedy místa, kde budou voliči provádět samotné hlasování.⁷⁵

5.1 Volební místnosti

Hlasování tedy musí probíhat ve volebních místnostech. Ty musí být proto k tomu náležitě vybaveny. Každá taková volební místnost musí být tedy vybavena volební schránkou, přenosnou volební schránkou, psacími potřebami, výpisy ze seznamu voličů, ZVZO (do něj musí mít možnost každý volič nahlédnout) a dostatečným množstvím hlasovacích lístků (každý volič má totiž právo dostat náhradní hlasovací lístek místo toho, který mu byl doručen domů) a prázdných obálek opatřených úředním razítkem, tedy tzv. úředních obálek.

Vizuální podoba těchto obálek je, stejně jako tomu je u vizuální podoby hlasovacích lístků, ovlivňována principem tajnosti hlasování. Nikdo nesmí být schopen podle úřední obálky poznat, kdo vyplnil v ní uložený hlasovací lístek. Všechny obálky musí být tedy neprůhledné, stejné velikosti, papíru stejné jakosti a barvy (kromě toho je na vizuální podobu kladen už jen požadavek, aby se v případě, že se volby do zastupitelstev obcí konají společně s jinými volbami, například těmi do Senátu ČR, úřední obálky pro volby do zastupitelstev obcí lišily od úředních obálek pro tyto volby jiné). Nutnost, aby byla každá volební místnost vybavena dostatečným množstvím hlasovacích lístků, je také z části diktována principem tajnosti hlasování. Toto opatření má totiž také za účel zabránit tomu, aby byli někteří voliči například svým rodinným

⁷⁵ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 29 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11012.

příslušníkem nucení k úpravě hlasovacího lístku určitým tímto příslušníkem stanoveným způsobem, tedy bez možnosti svobodně projevit svoji skutečnou vůli. Tito voliči tedy mají díky tomuto opatření možnost si ve volební místnosti vzít lístek nový, dosud nevyplněný.⁷⁶ Je ale pravdou, jak správně podotýká Marek Antoš⁷⁷, že už samotné vyžádání si nového lístku voličem může dát na vědomí jeho výše zmíněnému hypotetickému rodinnému příslušníkovi (který bývá často ve volební místnosti přítomen spolu s tímto voličem, jelikož mají často stejné trvalé bydliště a hlasují tedy ve stejné volební místnosti), že daný volič chce volit jiným způsobem, než mu bylo doporučeno. Ani přítomností náhradních hlasovacích lístků tak není výše zmiňovaný problém zcela vyřešen.

Nejdůležitějším vybavením volebních místností zajišťujícím tajnost hlasování jsou pak samozřejmě takzvané „plenty“. To jsou zvláštní prostory určené pro úpravu hlasovacích lístků oddělené tak, aby byla zajištěna právě tajnost hlasování. Tyto prostory musí být v každé volební místnosti. Jejich přesný počet určí starosta s přihlédnutím k počtu voličů ve volebním okrsku, pro který je daná volební místnost zřízena.

V každé volební místnosti musí být dále na viditelném místě vyvěšen hlasovací lístek s nápisem „vzor“ a prohlášení o vzdání se nebo odvolání kandidatury (za předpokladu, že byla tato prohlášení doručena do 48 hodin před zahájením voleb). Jen pro úplnost dodávám, že v každé volební místnosti musí být také na důstojném místě umístěn velký státní znak a na budově, v níž se volební místnost nachází, vyvěšena státní vlajka.⁷⁸

5.2 Zahájení hlasování

Ještě před zahájením hlasování je předseda okrskové volební komise povinen zkontrolovat, zda je volební místnost řádně vybavena (tedy vybavením popsaným

⁷⁶ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 105.

⁷⁷ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 75.

⁷⁸ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 31. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11012.

v podkapitole 5.1). Následně před ostatními členy okrskové volební komise zapečetí obě již zkontrolované a prázdné schránky, tedy volební schránku a přenosnou volební schránku. Po provedení těchto úkonů pak tedy předseda prohlásí volby za zahájené. Po celou jejich dobu pak odpovídá za pořádek ve volební místnosti a jejím bezprostředním okolí. Jeho pokyny pro zachování pořádku a důstojného průběhu hlasování jsou proto závazné pro všechny přítomné.⁷⁹

5.3 Průběh hlasování

Volič, který je státním občanem ČR po příchodu do volební místnosti prokáže okrskové volební komisi svou totožnost a státní občanství ČR občanským průkazem nebo cestovním pasem, volič, který státním občanem ČR není (o těchto voličích viz podkapitola 3.1.1 o aktivním volebním právu), pak prokáže svou totožnost a státní občanství státu, jehož občané jsou oprávněni volit na území České republiky průkazem o povolení k pobytu. Pokud tyto skutečnosti neprokáže, nebude mu vůbec umožněno hlasovat. Následně obdrží od okrskové volební komise, poté co si ta poznačí ve výpisu ze seznamu voličů, že daný volič odvolil, úřední obálku. Pokud by nastal případ, že by daný volič nebyl ve výpisu ze seznamu uveden, ale přesto by prokázal své právo v daném volebním okrsku hlasovat, okrsková volební komise ho dodatečně do výpisu ze seznamu dopíše a hlasovat mu umožní.

Poté se volič odebere do prostoru určeného pro úpravu hlasovacích lístků. Je důležité znovu podotknout, že do tohoto prostoru se volič odebrat musí, pokud tak neučiní, okrsková volební komise mu hlasovat opět neumožní. Každý volič musí bezpodmínečně hlasovat nejen osobně (jak už jsem uvedl v kapitole 1.), ale i samostatně, z čehož plyne, že v prostoru určeném pro úpravu hlasovacích lístků s ním nesmí být nikdo zároveň přítomen. Výjimku tvoří případy, kdy volič nemůže sám upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu nebo proto, že nemůže číst či psát. V těchto případech si s sebou takový volič může vzít za „plentu“ jiného voliče, nikoli však přímo člena okrskové volební komise. Toto vynětí členů okrskové volební komise je zcela logické. Okrskové volební komise jsou totiž složeny z delegátů kandidujících volebních

⁷⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 32, 35. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11012,11013.

stran, a tak tedy nelze jejich jednotlivé členy rozhodně považovat za nezávislé.⁸⁰

Po úpravě hlasovacího lístku, způsobem, kterým se budu zabývat hned v následující podkapitole, jej volič vloží do úřední obálky. V územně členěných statutárních městech a v Hlavním městě Praze vloží do jedné a té samé úřední obálky jak hlasovací lístek pro volby do zastupitelstva územně členěného statutárního města nebo do Zastupitelstva Hlavního města Prahy, tak i hlasovací lístek pro volby do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části. Poté volič opustí prostor určený pro úpravu hlasovacích lístků a vloží úřední obálku obsahující vyplněný hlasovací lístek před zrakou okrskové volební komise do volební schránky.

Na závěr je nutné poznamenat, že z výše uvedeného postupu hlasování existuje jedna významná výjimka. Pokud totiž nějaký volič nemůže, ze závažných zejména zdravotních důvodů hlasovat ve volební místnosti, může požádat obecní úřad a v den voleb okrskovou volební komisi o možnost hlasovat mimo tuto místnost, tedy v jiném místě (ale pouze v místě, které leží v územním obvodu volebního okrsku, pro který byla daná okrsková volební komise zřízena, obvykle samozřejmě půjde o místo, ve kterém daný například nemocný člověk bydlí). V takovém případě okrsková volební komise vyšle k voliči 2 ze svých členů s přenosnou volební schránkou, úřední obálkou a hlasovacími lístky. I při takto prováděném hlasování musí ale členové okrskové volební komise postupovat tak, aby byla zachována tajnost hlasování.⁸¹ Důsledné dodržení tajnosti hlasování je zde sice v praxi obtížné, ale přesto naprosto nezbytné. Právě při takto prováděném hlasování totiž často může hrozit třeba i nepřímé ovlivňování jednotlivých voličů, popřípadě i jistá forma nátlaku na ně, zvlášť když si uvědomíme, že sami vyslaní členové volební komise nebývají často nezávislí (z důvodu, který jsem uvedl již výše).⁸²

⁸⁰ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 104,105.

⁸¹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 33, 34. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11012,11013.

⁸² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 77.

5.4 Způsob hlasování a zjišťování výsledků voleb

V této podkapitole se budu zabývat způsobem, jakým volič upravuje volební lístek, tedy způsobem jakým hlasuje a zároveň pro větší přehlednost rovnou i tím, jak se toto hlasování promítne ve výsledcích voleb.

Právě způsobem hlasování se volby do zastupitelstev obcí asi nejvíce odlišují od ostatních typů voleb. U většiny ostatních typů voleb, tedy jmenovitě u voleb do Poslanecké sněmovny, u voleb do zastupitelstev krajů i u voleb do Evropského Parlamentu se uplatňuje systém vázaných kandidátních listin. To znamená, že volič volí vždy jen jednu kandidátní listinu jako celek, přičemž je v podstatě vázán i pořadím kandidátů na jednotlivých kandidátních listinách, toto pořadí totiž může ovlivnit nanejvýš přidělením omezeného počtu preferenčních hlasů. Ve volbách do zastupitelstev obcí se oproti tomu uplatňuje systém volných kandidátních listin, tj. systém umožňující takzvané panašování, tedy volbu kandidátů napříč jednotlivými volebními stranami.⁸³

To konkrétně znamená, že každý volič nemá pouze jeden hlas, ale naopak tolik hlasů, kolik členů zastupitelstva má být zvoleno. Volič může hlasovat v podstatě třemi následujícími způsoby. Za prvé může na hlasovacím lístku rovnou označit jednu volební stranu, tak vlastně ve většině případů dává hlas každému kandidátovi této volební strany (píši záměrně ve většině případů, v určitém případě, který jsem popsal již v podkapitole 4.2, totiž může kandidátní strana mít na své kandidátní listině více kandidátů, než má být zvoleno členů zastupitelstva, v takovém případě pak při označení jedné volební strany hlasuje volič samozřejmě jen pro takový počet kandidátů, který se rovná počtu členů zastupitelstva, jenž má být zvolen a to v pořadí, v němž jsou kandidáti označené volební strany uvedeni na kandidátní listině). Nebo může také volič označit jen jednotlivé kandidáty různých volebních stran, tím dává hlas samozřejmě každému z nich. A do třetice může obě varianty zkombinovat, tedy označit jednu volební stranu a zároveň určité jednotlivé kandidáty ostatních volebních stran. Tak hlasuje jednak pro jednotlivě označené kandidáty a jednak pro tolik kandidátů označené volební strany, kolik činí rozdíl počtu členů zastupitelstva, kteří mají být zvoleni, a označených

⁸³ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 43.

jednotlivých kandidátů a to v pořadí, v němž jsou kandidáti označené volební strany uvedeni na kandidátní listině.⁸⁴

Celá věc je ale ještě o něco složitější. Po osvětlení (které bude v textu hned následovat) toho, jak se odevzdané hlasy přepočítávají, tedy toho jak se hlasování nakonec promítne ve výsledcích voleb, zjistíme, že ve volbách do zastupitelstev obcí ve výsledku o klasické panašování v čisté podobě vlastně nejde. Jde spíše o určitý smíšený model na pomezí mezi panašováním a klasickou volbou stran. Ve volbách do zastupitelstev obcí se totiž mandáty nerozdělují rovnou mezi jednotlivé kandidáty s nejvyšším počtem hlasů, jak by se dělo v systému klasického panašování, ale nejprve se místo toho vždy přidělují jednotlivým volebním stranám podle celkového počtu hlasů, které tyto strany obdržely (počet hlasů získaných volební stranou je dán součtem všech hlasů, které obdrželi její kandidáti⁸⁵) a až následně se v rámci každé volební strany zjistí, kteří její konkrétní kandidáti mandáty jí takto přidělené obsadí.⁸⁶

Počet mandátů, jenž se přidělí každé volební straně, se konkrétně tedy spočítá následovně. Nejdříve se určí, mezi které volební strany se mandáty vůbec budou rozdělovat. I ve volbách do zastupitelstev obcí se totiž uplatňuje takzvaná uzavírací klauzule. Jde o zákonem stanovené procento hlasů, kterého musí volební strana dosáhnout, aby byla vůbec zařazena do procesu rozdělování mandátů. Ve volbách do zastupitelstev obcí se výše této uzavírací klauzule stanovuje pro každou volební stranu zvlášť a to tak, že činí vždy 5 % z celkového počtu platných hlasů poděleného voleným počtem členů zastupitelstva a vynásobeného počtem kandidátů dané volební strany, nejvýše však voleným počtem členů zastupitelstva. Pokud tedy nějaká volební strana celkově nezíská ani takto stanovené procento hlasů, při dalším zjišťování výsledků voleb a přidělování mandátů se k této volební straně ani k hlasům pro ni odevzdaným již nepřihlíží. Pokud ale této procentuální hranice nedosáhnou alespoň 2 volební strany, snižuje se výše uvedená hranice 5 % postupně vždy o 1 % až do splnění uvedené podmínky. Dále se ale ještě musí zjistit, zda bude takto obsazena alespoň nadpoloviční

⁸⁴ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika : Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha : Grada Publishing a. s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. str. 92.

⁸⁵ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 40 odst. 4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11014.

⁸⁶ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 44.

většina mandátů, popřípadě celkový počet přidělených mandátů bude v rámci celé obce větší než 5. Nebude-li uvedená podmínka splněna, snižuje se dále procentní hranici postupně vždy o další procento a to až do splnění i této druhé podmínky. Tato druhá podmínka je vedena zejména snahou zajistit, aby bylo nově zvolené zastupitelstvo vůbec usnášeníschopné (viz podkapitola 4.3). Ještě je třeba zmínit, že byla-li pro volby do příslušného zastupitelstva podána pouze 1 kandidátní listina, k uzavírací klauzuli nebude přihlíženo vůbec.⁸⁷ Samotná výše uzavírací klauzule je poněkud složitě nastavována pro každou volební stranu zvlášť z dobrého důvodu. Pokud by totiž byla nastavena, podobně jako tomu je například u voleb do Poslanecké sněmovny, jednotně pro všechny volební strany na 5 % z celkového počtu platných hlasů, bylo by její dosažení pro volební strany tvořené jen několika kandidáty (či dokonce jen kandidátem jedním) skoro nemožné.⁸⁸ Ještě musím dodat, že je-li v obci vytvořeno více volebních obvodů, posuzují se dosažení, či nedosažení volební klauzule jednotlivými volebními stranami a následky z toho plynoucí vždy v každém volebním obvodu samostatně (ostatně i výše této volební klauzule může být v různých volebních obvodech i pro jednu a tu samou volební stranu odlišná, k tomu by došlo v případě, že by tato volební strana nasadila v jednotlivých volebních obvodech různý počet kandidátů), což je třeba zdůraznit už jenom z důvodu odlišné situace panující v případě voleb do Poslanecké sněmovny.

Poté co se takto určí, ke kterým volebním stranám se nebude vůbec přihlížet, se tedy přistoupí k samotnému rozdělení mandátů mezi jednotlivé volební strany. To proběhne pomocí použití takzvaného d'Hondtova volebního dělitele. Tato volební formule se uplatní tak, že se celkový počet platných hlasů obdrženy každou volební stranou v daném volebním obvodu (nejčastěji jím samozřejmě bývá celá obec) postupně dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o jedno vyšším tak, aby počet dělicích operací odpovídal počtu kandidátů, kteří jsou na kandidátní listině dané volební strany. Následně se všechny podíly takto získané od všech volebních stran seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik mandátů je v daném volebním obvodu potřeba obsadit. Za každý podíl obsažený v tomto seznamu pak získá volební

⁸⁷ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 45 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11016.

⁸⁸ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 44.

strana jeden mandát (v případě rovnosti podílů je rozhodující celkový počet hlasů, který získala volební strana, a je-li i tento stejný, rozhodne los).⁸⁹

Při studiu výše popsaného mechanismu přidělování mandátů jednotlivým volebním stranám docházíme k dvěma důležitým poznatkům. První se týká už toho, jak se vypočítává samotný počet hlasů získaný volební stranou (tento počet je vypočítán, jak už jsem uvedl výše, jako součet všech hlasů, které obdrželi kandidáti této volební strany). Z mechanismu jeho vypočtení je totiž patrné výrazné zvýhodnění těch volebních stran, které navrhnou kandidáty na všechna obsazovaná místa v zastupitelstvu, oproti těm volebním stranám, jejichž kandidátní listiny tvoří jen několik kandidátů, popřípadě dokonce jen kandidát jeden. Málo početné kandidátní listiny těchto volebních stran totiž nikdy nebudou moct obdržet tolik hlasů jako kandidátní listiny s plným počtem kandidátů (například pokud při volbách do desetičlenného zastupitelstva nějaký volič označí na hlasovacím lístku pouze celou jednu volební stranu, která nasadila 10 kandidátů, tedy jejich plný počet, obdrží daná volební strana 10 hlasů, pokud ale stejný volič označí pouze celou jednu volební stranu, která nasadila kandidátů pouze 5, obdrží tato volební strana hlasů jenom 5, ostatní hlasy daného voliče tak dokonce vlastně propadnou). Jelikož je celé přidělování mandátů mezi jednotlivé volební strany ve volbách do zastupitelstev obcí odvislé právě od celkového počtu hlasů, jež tyto strany získaly, promítne se samozřejmě toto jejich znevýhodnění do jejich celkového volebního výsledku.⁹⁰

Druhý poznatek se týká zjištění, že samotné dosažení volební klauzule ještě zdaleka nezaručuje volební straně zisk jakýchkoliv mandátů. I když totiž určitá volební strana hranice dané volební klauzulí dosáhne, může se snadno stát, že stále ještě nezíská dostatečný počet hlasů, aby jí byl v daném volebním obvodu výše popsaným matematickým postupem přidělen i jen jeden mandát. Tento minimální počet hlasů nutný v praxi v určitých konkrétních obcích k získání alespoň 1 mandátu je stanoven takzvaným přirozeným prahem.⁹¹ Přirozený práh je určován zejména velikostí

⁸⁹ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 184,185.

⁹⁰ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 45.

⁹¹ LEBEDA, Tomáš. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*. 2001, roč. 8, č. 2, s. 134 - 149.

volebního obvodu, tedy tím kolik mandátů se v daném volebním obvodu rozděluje. Tam kde se jich rozděluje menší počet, je přirozený práh vyšší a naopak.

Nyní nám tedy zbývá si osvětlit, jak se v rámci každé volební strany zjistí, kteří její konkrétní kandidáti obsadí mandáty jí přidělené. Ani v rámci jedné volební strany totiž systém obsazování mandátů není nastaven tak, že by mandáty přidělené této straně obsadili jednoduše ti její kandidáti, kteří dostali nejvyšší počet hlasů. Místo toho je základem pro přidělování mandátů pořadí kandidátů na kandidátní listině, které se ale může určitým způsobem pozměnit. Nejprve se zjistí, jaký počet hlasů průměrně obdržel kandidát dané volební strany a to tak, že se vydělí celkový počet hlasů získaný volební stranou počtem jejích kandidátů. Má-li pak některý z kandidátů nejméně o 10 % více hlasů, než je takto stanovený průměr, posune se do čela kandidátní listiny. Pokud je takových kandidátů více, určí se jejich vzájemné pořadí podle počtu jimi obdržených hlasů (při obdržení stejného počtu hlasů rozhoduje původní pořadí kandidátů na kandidátní listině). U ostatních kandidátů, tedy u všech těch, kteří stanovený průměr o 10 % nepřekročili, však zůstává zachováno pořadí, v jakém byli původně uvedeni na kandidátní listině. Mandáty přidělené volební straně jsou pak tedy jednotlivým kandidátům přiděleny podle tohoto takto nově vytvořeného pořadí (kandidáti, jimž nebyly mandáty přiděleny, se stávají ve stejném pořadí náhradníky).⁹² Z výše uvedeného je tedy vidět, že zákonodárce v tomto případě výrazně preferoval vůli volební strany před samotnou vůli voliče. Požadovaných 10 % hlasů navíc nad průměr je totiž v praxi velmi těžko dosažitelných (hlavně ve velkých obcích) a tak tedy často zůstává pořadí kandidátů vytvořené volební stranou skoro beze změn. Velmi často se tak stává, že velká část z úspěšných kandidátů (tedy z těch kandidátů, kteří mandáty v zastupitelstvu obce obdrželi) získala ve skutečnosti relativně výrazně menší počet hlasů než mnozí jejich neúspěšní kolegové ze stejné volební strany (viz například

⁹² Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 45 odst. 3, 4, 5. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11016.

⁹³). De lege ferenda by proto bylo podle mého názoru na místě buď výrazně snížit požadované procento hlasů nutné pro posun v rámci kandidátní listiny, nebo opravdu rovnou mandáty v rámci každé volební strany přidělit jednoduše kandidátům s nejvyšším počtem hlasů.

Celý systém hlasování a následného přidělování mandátů pro volby do zastupitelstev obcí na mě nepůsobí úplně nejlepším dojmem. Je samozřejmě pravda, že ze všech typů voleb je zákonodárce v nejtěžší pozici právě při úpravě voleb do zastupitelstev obcí. Musí totiž zohledňovat potřeby tak rozdílných entit, jakými jsou největší velkoměsta s Hlavním městem Prahou v čele na straně jedné a nejmenší obce na straně druhé. Nechtěl bych se tedy příliš pouštět do spekulací, jestli neměl zákonodárce zvolit pro volby do zastupitelstev obcí systém naprosto odlišný, tento problém je nejlepší ponechat politologům. Co mě osobně (a nejsem v tom jistě sám) na stávajícím systému vadí nejvíce, je jeho jistá již mnohokrát výše popisovaná dvojakost. Ve všech typech voleb je totiž samozřejmě žádoucí, aby volič byl co nejvíce srozuměn s tím, jak jeho hlasování ovlivní jejich výsledek. A právě zde leží kámen úrazu

⁹³ Když se například podíváme na volební výsledek jednotlivých kandidátů na kandidátní listině České strany sociálně demokratické v Českých Budějovicích z roku 2010 (uvádím pro stručnost pouze prvních 20 kandidátů), vidíme, že požadovaných 10 procent hlasů nad průměr (v tomto případě hranice pro změnu pořadí kandidáta činila 5 216,2 hlasů) nezískal dokonce nikdo (a tak tedy nedošlo k žádnému posunu na této kandidátní listině), že celkem tři neúspěšní kandidáti získali více hlasů než úspěšný kandidát s nejmenším počtem hlasů a že neúspěšný kandidát MUDr. Pavel Burda získal dokonce třetí nejvyšší počet hlasů z celé kandidátní listiny.

poř. číslo	Kandidát	Počet hlasů	Pořadí zvolení	poř. číslo	Kandidát	Počet hlasů	Pořadí náhradníka
1	Průcha Josef JUDr.	5 130	1	11	Rubáš Ivan Ing.	4 831	1
2	Joch Miroslav Ing.	5 044	2	12	Burda Pavel MUDr.	5 046	2
3	Procházková Blanka Mgr.	5 009	3	13	Zdvihal Vladimír Ing. arch.	4 994	3
4	Podhola Petr Mgr.	5 043	4	14	Paulík Tomáš Mgr.	4 841	4
5	Hajerová Eva	4 975	5	15	Sýkorová Helena	4 832	5
6	Mach Jaroslav Ing.	4 982	6	16	Singer Jan Ing. CSc.	4 843	6
7	Filip Jiří Mgr.	5 063	7	17	Simotová Marie	4 790	7
8	Procházka Miloslav Ing.	4 897	8	18	Kovačičín Karel Ing.	4 846	8
9	Flaška Ondřej Mgr.	5 044	9	19	Kándl Radim	4 788	9
10	Sýkorová Jaroslava	4 850	10	20	Šímová Petra	4 852	10

zdroj: volební server ČSÚ www.volby.cz

<<http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv111111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=3101&xobec=544256&xstrana=7&xstat=0&xvyber=0>>

současné úpravy. Po seznámení se se způsobem hlasování (ať už v ZVZO či v instrukcích obdržných před volbami) si podle mého názoru většina voličů vytvoří o způsobu přidělování mandátů představu značně odlišnou od skutečnosti. Jak naprosto trefně napsal Vít Tokarský stávající systém „*se na jednu stranu tváří, že umožňuje voličům dostat do zastupitelstva toho, koho opravdu chtějí, když zavádí panašování, na druhou stranu pak tomuto hlasu postaví překážku v podobě desetiprocentní klauzule, na jednu stranu se může zdát, že vychází vstříc nezávislým kandidátům, když přichází s uzavírací klauzulí nikoliv pevnou, ale flexibilní, na druhou stranu pak ovšem stejně těmto kandidátům zabrání v získání mandátů, jelikož je přiděluje podle hlasů udělených volebním stranám a užívá u toho zrovna d'Hondtův volební dělitel*“⁹⁴. Je tak totiž bohužel zřejmé, že se systém snaží co nejvíce zvýhodnit velké politické strany a zachovat hierarchii určenou vnitrostranickými procesy a přitom, což je podle mého názoru na tom právě to nejhorší, o tom nedat voličům vědět.

5.5 Ukončení hlasování a postup volebních orgánů při sčítání hlasů a zjišťování výsledků voleb

Poté co jsem osvětlil způsob hlasování i to, jak se toto hlasování promítne ve výsledcích voleb, musím ještě doplnit, jak bude zbytek hlasovacího procesu a následné sčítání hlasů a zjišťování výsledků voleb technicky probíhat.

Jakmile uplyne doba stanovená pro ukončení hlasování (tedy u řádných voleb v sobotu ve 14 hodin), uzavře se volební místnost, avšak ještě předtím se umožní odvolit všem voličům, kteří se v danou dobu nacházejí ve volební místnosti nebo před ní (to znamená, že hlasování teoreticky může probíhat ještě třeba i pár desítek minut po 14. hodině) Až poté tedy prohlásí předseda okrskové volební komise hlasování za ukončené.⁹⁵ Je ještě dobré dodat, že pokud se volby do zastupitelstev obcí konají samostatně (tedy pokud se nekonají společně s jiným typem voleb), může předseda okrskové volební komise ukončit hlasování i tehdy, jestliže již odvolili všichni voliči zapsaní do výpisu ze seznamu v daném volebním okrsku. Tato situace bude však v praxi

⁹⁴ TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2. str. 47.

⁹⁵ BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 669.

nastávat jen v obcích s velmi malým počtem voličů. Následně tedy, poté co ukončí hlasování, předseda okrskové volební komise zahájí sčítání hlasů (i v případě, že vyhlásil ukončení hlasování z důvodu odvolení všech voličů již dříve, musí ale sčítání zahájit až v 14.00 hodin druhého dne voleb).⁹⁶

Při sčítání mohou být kromě členů okrskové volební komise přítomni pouze zaměstnanci Českého statistického úřadu pověřeni zjišťováním a zpracováním výsledků voleb, zaměstnanci obce, kteří mají osvědčení podle zvláštního právního předpisu⁹⁷, členové Státní volební komise a jejího sekretariátu a osoby, kterým k tomu dala Státní volební komise povolení. Poté co zajistí, že nedojde k smíchání nepoužitých úředních obálek a hlasovacích lístků s těmi použitými, dá tedy předseda okrskové volební komise otevřít volební schránku. Členové okrskové volební komise následně vyjmou úřední obálky obsahující hlasovací lístky z volební schránky, popřípadě i z přenosné volební schránky. V případě, že byla opravdu použita i přenosná volební schránka musí být obsahy obou schránek okamžitě smíchány. To je velmi důležité kvůli tomu, aby byla důsledně zachována tajnost hlasování, přenosné volební schránky totiž často obsahují, zvláště v menších obcích, i jen několik hlasovacích lístků a tak by se bez onoho smíchání mohlo snadno stát, že by členové okrskové volební komise zjistili, jak určitý konkrétní volič hlasoval.

Dále okrsková volební komise spočítá všechny úřední obálky a porovná jejich počet se záznamy ve výpisu ze seznamu voličů. Neúřední obálky samozřejmě vyloučí a stejně tak vyloučí i všechny hlasovací lístky nalezené ve volební schránce bez úřední obálky. Poté vyjme hlasovací lístky z obálek a posoudí, jestli jsou platné. Neplatný je takový lístek, který není na předepsaném tiskopise, který je přetržen, který není vůbec vyplněn (tedy na němž volič neoznačil ani volební stranu, ani žádného kandidáta), na němž volič označil více jak jednu volební stranu či více kandidátů, než má být voleno členů zastupitelstva (pokud je na hlasovacím lístku označena volební strana a současně

⁹⁶ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 39 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11014.

⁹⁷ Česko. Vyhláška č. 345 ze dne 15. září 2000, o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů, osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti). In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 92, s. 4466 - 4470.

jsou označeni kandidáti této volební strany, k označení kandidátů se nepřihlíží, ale na platnost lístku to nemá vliv) nebo ten lístek, který byl v úřední obálce umístěn spolu s dalším hlasovacím lístkem do téhož zastupitelstva obce. Jiné poškození, či přeložení hlasovacího lístku však nemá na jeho platnost vliv, to platí samozřejmě za předpokladu, že jsou z něj poznat potřebné údaje. Platnost hlasovacího lístku potvrdí okrsková volební komise s konečnou platností, žádnému z volebních orgánů tedy nepřísluší takové rozhodnutí přezkoumat, popřípadě řešit v rámci podaných stížností⁹⁸ (pravomoc soudů ve volebním soudnictví tímto samozřejmě není dotčena).

Po posouzení hlasovacích lístků okrsková volební komise postupem uvedeným v podkapitole 5.4 sečte platné hlasy pro jednotlivé volební strany i pro jednotlivé kandidáty. Správnost sčítání má za povinnost kontrolovat předseda okrskové volební komise. I všichni ostatní její členové mají ale právo nahlížet do všech hlasovacích lístků, a tak se tedy rovněž mohou navzájem kontrolovat.⁹⁹

Okrsková volební komise poté vyhotoví ve dvojím stejnopise zápis o průběhu a výsledku hlasování. Náležitosti tohoto zápisu stanoví ZVZO.¹⁰⁰ Tento zápis následně všichni členové okrskové volební komise podepíší. Pokud nějaký člen komise odmítne svůj podpis pod zápis připojit, může tak učinit, avšak zároveň s tím musí sepsat důvody, jež ho k tomu vedly, na samostatný list, který se pak k zápisu připojí jako jeho příloha. Po podepsání zápisu předseda okrskové volební komise nebo jiný její pověřený člen neprodleně předá jeden jeho stejnopis, popřípadě i výsledek hlasování na technickém nosiči Českému statistickému úřadu a to na jeho pracovišti u pověřeného obecního úřadu (respektive u úřadu městské části nebo městského obvodu). Český statistický úřad poté na základně matematických operací popsanych v podkapitole 5.4 přikáže ve volbách úspěšným kandidátům mandáty.¹⁰¹ Dále pak tento úřad vyhotoví zápis o výsledku voleb do zastupitelstva obce, který poté předá registračnímu úřadu (o registračních úřadech viz podkapitola 4.3). Náležitosti tohoto zápisu opět stanoví

⁹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str 58. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

⁹⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 40,41. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11014, 11015.

¹⁰⁰ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 42 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11014, 11015.

¹⁰¹ BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 669.

ZVZO.¹⁰² Registrační úřad, poté co ho odsouhlasí a podepíše, bezodkladně vyhlásí výsledky voleb zveřejněním zápisu o výsledku voleb do zastupitelstva obce na své úřední desce, registrační úřad, který je pověřeným obecním úřadem zajistí zároveň zveřejnění tohoto zápisu na úřední desce obce, pro kterou je registračním úřadem. Český statistický úřad zpracuje zápis o výsledku (všech konaných) voleb do zastupitelstev obcí a předá ho Státní volební komisi, ta má pak povinnost vyhlásit a uveřejnit celkové výsledky voleb.¹⁰³

Jednotlivým kandidátům zvoleným za členy zastupitelstva obce pak vydá registrační úřad osvědčení o zvolení. Toto osvědčení musí být vydáno nejpozději do prvního zasedání zastupitelstva obce (kdy se musí konat první, tedy ustavující zasedání zastupitelstva obce stanoví zákon o obcích v § 91¹⁰⁴, dřívější podoba tohoto paragrafu způsobovala v praxi značné problémy – o tom viz¹⁰⁵, tento problém se však novelizací¹⁰⁶ již naštěstí podařilo vyřešit).

¹⁰² Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 46 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11017.

¹⁰³ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 46, 47, 48, 49, 50, 51. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11017.

¹⁰⁴ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 91. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1752.

¹⁰⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 173, 174.

¹⁰⁶ Česko. Zákon č. 298 ze dne 17. července 2008, kterým se mění 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, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2008, částka 97, s. 4483 - 4486.

6. Vznik a zánik mandátu a nastupování náhradníků

6.1 Vznik a zánik mandátu

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením. Ke zvolení dojde přitom ukončením hlasování (o ukončení hlasování viz podkapitola 5.5). Pro vznik mandátu člena zastupitelstva obce tak tedy není rozhodující ani okamžik, kdy mu bylo vydáno osvědčení o zvolení, to má totiž pouze deklaratorní charakter¹⁰⁷, ani okamžik vyhlášení výsledků voleb, ale výlučně okamžik ukončení hlasování.

U zániku mandátu člena zastupitelstva obce můžeme rozlišit dva druhy případů zániku. První, kdy mandát zaniká z nějakého důvodu rovnou bez dalšího a druhý, kdy zánik mandátu vysloví z určitého důvodu zastupitelstvo.

Mandát člena zastupitelstva obce zaniká bez dalšího odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce nebo složením slibu s výhradou, dnem, kdy starosta obce (respektive primátor nebo starosta městské části) obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát, dnem, kdy starosta obce (nebo respektive opět primátor či starosta městské části) sám podá rezignaci na svůj mandát na zasedání zastupitelstva obce, přičemž v obou těchto dvou posledních případech platí, že rezignaci nelze nikdy vzít zpět, dále dnem voleb do zastupitelstva obce, dnem sloučení obcí, či připojení obce k jiné obci a samozřejmě také úmrtím člena zastupitelstva obce (či analogicky dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení člena zastupitelstva za mrtvého¹⁰⁸).

Jak jsem již uvedl výše, mandát člena zastupitelstva obce dále zaniká, vysloví-li tento zánik z důvodů taxativně stanovených ZVZO příslušné zastupitelstvo. Těmito důvody jsou pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, dále skutečnost, že daný člen zastupitelstva obce přestal být volitelný (viz podkapitola 3.2) a konečně skutečnost, že došlo k takzvané neslučitelnosti funkcí (funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str. 61. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

¹⁰⁸ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 4. vydání. Praha : Linde Praha a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. str. 293.

s určitými funkcemi, které vyjmenovává ZVZO¹⁰⁹, toto je třeba odlišit od pasivního volebního práva, lidé s těmito funkcemi totiž ve volbách kandidovat mohou, ale pokud se jich následně nezbaví, bude toto právě důvodem k vyslovení zániku jejich mandátu, viz dále). Pokud by tyto důvody nastaly, ale zastupitelstvo by přesto zánik mandátu na nejbližším zasedání nevysloвило, požádá ředitel krajského úřadu (respektive v případě Zastupitelstva Hlavního města Prahy ministr vnitra) o svolání mimořádného zasedání, které se musí uskutečnit nejpozději do 21 dnů od doručení této žádosti. Není-li zániku mandátu ani tak dosaženo, nahradí usnesení zastupitelstva obce ředitel krajského úřadu svým rozhodnutím (tedy ředitel krajského úřadu sám vysloví zánik mandátu). Je ještě důležité podotknout, že jak v případě zániku mandátu usnesením zastupitelstva obce, tak i v případě jeho zániku rozhodnutím ředitele krajského úřadu dojde k samotnému zániku mandátu až dnem, kdy marně uplyne lhůta pro podání návrhu soudu na zrušení tohoto usnesení či rozhodnutí, nebo dnem právní moci rozhodnutí soudu, kterým nebylo toto usnesení či rozhodnutí zrušeno.¹¹⁰

Je důležité poznamenat, že mandát člena zastupitelstva obce nemůže zaniknout v jiných případech než v těchto výše popsanych, uvedených v ZVZO. To potvrdil i Nejvyšší soud, když pravil, že „*pouze za těchto zákonem stanovených podmínek (tedy za podmínek stanovených ZVZO) mandát člena zastupitelstva zaniká. Tuto právní úpravu nelze obcházet extenzivním výkladem ustanovení trestního zákona o ukládání trestu zákazu činnosti*“¹¹¹. Žádným extenzivním výkladem jiného zákona tak tedy nelze připravit člena zastupitelstva obce o jeho mandát.

Na závěr se ještě zastavím u zániku mandátu z důvodu neslučitelnosti funkcí. Jak už jsem se zmínil výše, funkce neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva obce nijak neovlivňuje pasivní volební právo. Člověk s touto neslučitelnou funkcí tedy může být do zastupitelstva zvolen, ale následně se jí musí vzdát. K tomu mu ale logicky musí být dán určitý časový prostor. Z tohoto důvodu je postup zastupitelstva v těchto případech poněkud odlišný. Pokud tedy neslučitelnost funkcí nastane u určitého člena

¹⁰⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 5 odst. 2, 3. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11003.

¹¹⁰ BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 670, 671.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. 4 Tz 167/2006. Dostupný z <<http://www.nsoud.cz/>>

zastupitelstva obce dnem jeho zvolení (tedy ne pokud by onu neslučitelnou funkci získal až například rok poté, co byl zvolen, v tom případě by bylo postupováno běžným způsobem), nevysloví příslušné zastupitelstvo zánik mandátu na ustavujícím zasedání, ale umožní tomuto členu zastupitelstva, aby do 3 dnů po ustavujícím zasedání učinil právní úkon směřující ke skončení pracovního poměru (například podal výpověď). Teprve v případě, že tento člen zastupitelstva nepředloží do 3 měsíců po ustavujícím zasedání starostovi doklad o tom, že důvod neslučitelnosti funkcí pominul, vysloví zastupitelstvo obce zánik jeho mandátu.

6.2 Nastupování náhradníků

Pokud se mandát člena zastupitelstva obce uprázdní, tedy například pokud člen zastupitelstva na svůj mandát rezignuje, nebo pokud zemře, nastupuje za tohoto člena dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu, náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v pořadí popsaném v podkapitole 5.4. Není-li takový náhradník, tedy například pokud se do zastupitelstva obce dostali všichni kandidáti dané volební strany, zůstane daný mandát do konce funkčního období zastupitelstva uprázdněný.¹¹²

Takto nastoupenému náhradníkovi předá rada obce, popřípadě zastupitelstvo obce, není-li rada zřízena, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce a kterým dnem se jím stal. Toto osvědčení musí být předáno do patnácti dnů poté, co se mandát uprázdní.¹¹³ Povšimněme si, že se tedy tomuto novému členovi zastupitelstva už nevydává osvědčení o zvolení členem zastupitelstva, ale právě pouze ono osvědčení o tom, že se členem zastupitelstva stal.

¹¹² BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 671.

¹¹³ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 56 odst. 2. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11019.

7. Mimořádné volby

ZVZO rozlišuje několik typů mimořádných voleb. Souhrnné označení „mimořádné volby“ slouží k jejich odlišení od voleb řádných, opakujících se v pravidelných čtyřletých intervalech. Společnou vlastností všech typů mimořádných voleb je jednak to, že k nim dochází pouze za mimořádných okolností (jak už ostatně vyplývá z jejich názvu) a jednak to, že ve všech těchto volbách jsou členové zastupitelstva voleni nikoli na celé čtyři roky, ale pouze do konce řádného funkčního období.¹¹⁴ V souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí tedy rozlišujeme čtyři typy těchto mimořádných voleb. Jde o dodatečné volby, opakované volby, opakované hlasování a nové volby.

7.1 Dodatečné volby

Dodatečné volby se konají, pokud v dané obci nedošlo ke zvolení zastupitelstva z toho důvodu, že se zde v řádném termínu volby vůbec nekonaly. Jak už jsem uvedl výše v podkapitole 4.3, volby se v obci v řádném termínu nekonají, pokud 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. K této situaci dochází víceméně jen ve velmi malých obcích. Dodatečné volby vyhláší ministr vnitra, přičemž tak musí učinit do 30 dnů po uveřejnění celkových výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.¹¹⁵

7.2 Opakované volby a opakované hlasování

Opakované volby nebo opakované hlasování se konají tehdy, pokud soud shledá oprávněným návrh na neplatnost hlasování nebo návrh na neplatnost voleb. Volby tedy v tomto případě sice proběhly, ale byly později prohlášeny za neplatné (respektive bylo

¹¹⁴ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika : Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha : Grada Publishing a. s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. str. 108.

¹¹⁵ BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 670.

za neplatné prohlášeno hlasování), a tak tedy k platnému zvolení zastupitelstva stejně nedošlo. Rozdíl mezi opakovanými volbami a opakovaným hlasováním je ten, že v případě opakovaných voleb se opakuje celý volební proces (tedy včetně registrace kandidátních listin atd.), kdežto v případě opakovaného hlasování právě pouze ono hlasování samotné. Opakované volby či opakované hlasování vyhlásí v tomto případě ministr vnitra do 30 dnů poté, kdy mu bylo oznámeno usnesení soudu.

Opakované hlasování se navíc také koná v případě, že nedošlo ke zvolení zastupitelstva obce z toho důvodu, že okrsková volební komise neodevzdala zápis o průběhu a výsledku hlasování (o tomto zápisu viz podkapitola 5.5). Opakované hlasování v tomto případě vyhlásí ministr vnitra do 30 dnů po uveřejnění celkových výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí.¹¹⁶

7.3 Nové volby

Nové volby se od ostatních typů mimořádných voleb poněkud odlišují. Společným znakem všech výše popsaných typů mimořádných voleb je, že se konají tehdy, pokud nebylo zastupitelstvo obce z nějakého důvodu zvoleno. Oproti tomu institut nových voleb pokrývá případy, kdy je zapotřebí zvolit nové zastupitelstvo před uplynutím funkčního období toho starého. Je důležité na tomto místě znovu poznamenat, že zmocnění, aby zákon stanovil, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby do zastupitelstva obce před uplynutím jeho čtyřletého funkčního období (které je samo v Ústavě ČR zakotveno) obsahuje Ústava ČR a to v odst. 2 čl. 102.¹¹⁷

Nové volby se tedy konají v několika případech. Jednak se konají, jestliže se počet členů zastupitelstva obce sníží o více než polovinu oproti počtu určenému podle zákona (pravidla pro stanovování počtu členů jednotlivých zastupitelstev obcí stanoví zákon o obcích¹¹⁸ - viz kapitola 4.1) či se sníží pod pět, v obou těchto případech však

¹¹⁶ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §54. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11018.

¹¹⁷ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3. str. 348

¹¹⁸ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 67, 68. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1747, 1748.

pouze za podmínky, že na uprázdněná místa nenastoupí náhradníci. Toto bývá nejčastějším důvodem nových voleb a to i přesto, že současná úprava je změkčením úpravy předchozí (kdy se nové volby konaly už, pokud poklesl počet členů zastupitelstva pod dvě třetiny). Bohužel zákonodárce a to i přesto, že právě o snížení počtu nových voleb usiloval¹¹⁹, ponechal v ZVZO onu podmínku, že se nové volby konají i při snížení počtu členů zastupitelstva pod pět. Takto pevně stanovená hranice pak v malých obcích mnohdy způsobuje problém často se konajících nových voleb. V těchto malých obcích totiž musí starosta získat podporu vždy alespoň pěti členů zastupitelstva (což tvoří v těchto obcích často například 70 procent všech členů zastupitelstva, v těch nejmenších dokonce 100 procent), jinak mu hrozí, že se třeba i výrazně menšinová část zastupitelstva (v extrémním případě i jen jeden člen) dohodne se svými náhradníky a vzdá se mandátu, čímž vyvolá nové volby. Tak může docházet i k vícekrát se opakujícím novým volbám (viz nedávný případ obce Kamenná).¹²⁰

Nové volby se dále konají, dojde-li ke vzniku nové obce, nové městské části nebo nového městského obvodu a také tehdy, jestliže dojde k rozpuštění zastupitelstva obce ministerstvem vnitra z toho důvodu, že se dané zastupitelstvo nesešlo po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet.¹²¹

Nové volby vyhláší ministr vnitra na návrh starosty dotčené obce. Starosta je povinen takový návrh zaslat prostřednictvím krajského úřadu ministerstvu vnitra do 30 dnů ode dne, ve kterém vznikl některý z výše popsaných důvodů k novým volbám. Na závěr ještě musím dodat, že v posledních šesti měsících funkčního období zastupitelstev obcí se nové volby zásadně nekonají i přestože by byl případně k jejich konání jinak zákonný důvod. Tato výjimka je vedena snahou uspořit veřejné prostředky a lze jí tedy jistě označit za rozumnou.¹²²

¹¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III volební období, str. 62, 63. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

¹²⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika : Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha : Grada Publishing a. s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. str. 108.

¹²¹ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení), § 89 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1751.

¹²² BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 672.

8. Soudní přezkum voleb

Nyní se budu zabývat soudním přezkumem voleb do zastupitelstev obcí. Na úvod musím předeslat, že se jedná o materii natolik rozsáhlou a komplikovanou, že zdaleka přesahuje možnosti této práce. Tato kapitola si tedy rozhodně neklade za cíl celou tuto materii obsáhnout, ale pouze se snaží poskytnout krátké shrnutí, popřípadě poukázat na určité zajímavosti.

Soudní přezkum voleb je garantován už čl. 4 Ústavy ČR.¹²³ Tento přezkum je jako celek svěřen do věcné působnosti správních soudů (základní procesní normou je tedy ve volebním soudnictví zákon č. 150/2002, soudní řád správní). Ve všech řízeních týkajících se voleb do zastupitelstev obcí jsou věcně příslušné krajské soudy. Proti jejich rozhodnutí nelze zásadně podat kasační stížnost¹²⁴, což znamená, že jsou všechna tato řízení jednoinstanční. Roli sjednocovatele judikatury pak tedy hraje pouze Ústavní soud v rámci rozhodování o ústavních stížnostech proti usnesením těchto soudů.¹²⁵

Soudní přezkum hraje významnou úlohu při kontrole skoro všech fází voleb do zastupitelstev obcí. ZVZO konkrétně ve své hlavě VII. stanoví, že se lze u krajských soudů domáhat ochrany ve věcech chyb a nedostatků v seznamech voličů, ve věcech registrace kandidátních listin a ve věcech zániku mandátu a že se u nich také lze domáhat neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta.¹²⁶

8.1 Ochrana ve věcech chyb a nedostatků v seznamech voličů

Jestliže obecní úřad neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů či jeho dodatku (viz podkapitola 4.7), může se tím dotčený volič obrátit na soud s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění tohoto seznamu či

¹²³ Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava české republiky, čl. 4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 7. :
Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci

¹²⁴ Česko. Zákon č. 150 ze dne 21. března 2002, soudní řád správní, § 104 odst. 1. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2002, částka 61, s. 3326.

¹²⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 158

¹²⁶ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 59, 60, 61. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11020.

jeho dodatku.

Aktivní legitimaci k podání tohoto návrhu má ale každý volič jen ve vztahu ke svým údajům v seznamu voličů či jeho dodatku (respektive ke svému zapsání či nezapsání v tomto seznamu nebo jeho dodatku). Navíc je ještě vyžadováno, aby tento volič dříve než eventuálně podá takovýto návrh soudu, požádal o nápravu dané chyby nebo nedostatku daný obecní úřad (viz podkapitola 4.7). Aktivní legitimaci k podání návrhu soudu tak tedy tento volič získá až teprve v případě, že by mu daný obecní úřad nevyhověl (nebo na jeho žádost nereagoval).

Soud má povinnost o tomto návrhu rozhodnout do tří dnů poté, co tento návrh došel soudu. Tato extrémně krátká, třídní lhůta je důsledkem snahy zabránit tomu, aby byla kvůli chybě v seznamu voličů ohrožena možnost voliče vykonat své aktivní volební právo. I přestože je tak kladen zvýšený nárok na efektivitu soudu, lze s takto stanovenou lhůtou jistě jen souhlasit.¹²⁷

8.2 Ochrana ve věcech registrace kandidátních listin

Ve věcech registrace kandidátních listin existují tři typy návrhů. Prvním se může volební strana, jestliže registrační úřad (viz podkapitola 4.3) odmítl její kandidátní listinu, domáhat u soudu vydání rozhodnutí o povinnosti registračního úřadu tuto kandidátní listinu registrovat. Druhým se může volební strana nebo i ten onen její kandidát sám, v situaci kdy registrační úřad škrtl kandidáta na kandidátní listině této volební strany, u soudu domáhat vydání rozhodnutí o ponechání tohoto kandidáta na kandidátní listině. A konečně tím třetím se může volební strana, která podala kandidátní listinu pro volby do zastupitelstva obce, v případě že registrační úřad registroval kandidátní listinu určité jiné volební strany, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení této registrace.

Povšimněme si, že první dva typy návrhů jsou určeny k obraně vlastních práv, zatímco ten třetí slouží vlastně k zasahování do práv cizích (tedy proti registraci volebních soupeřů).¹²⁸

¹²⁷ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 218,219,235.

¹²⁸ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 276.

Všechny tyto návrhy musejí být podány do dvou pracovních dnů od doručení předmětného rozhodnutí registračního úřadu. Zde je na místě podotknout, že (slovy Krajského soudu v Praze) „zásadní význam pro posouzení otázky zachování (této) lhůty k podání návrhu na zahájení soudního řízení má právní úprava vyplývající z věty třetí citovaného ustanovení (tedy § 23 odst. 4 ZVZO ¹²⁹) která s ohledem na specifčnost řízení ve věcech volebních považuje rozhodnutí o registraci za doručené třetím dnem ode dne vyvěšení na úřední desce, tedy bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci fakticky obdržel“¹³⁰. Soud musí o těchto návrzích rozhodnout do patnácti dnů ode dne, kdy došli soudu. Opět zde tedy vidíme důraz na rychlost soudního řízení.

8.3 Ochrana ve věcech zániku mandátu

Jestliže zastupitelstvo obce vyslovilo (nebo pokud obdobně rozhodl ředitel krajského úřadu či ministr vnitra), že mandát určitého člena zastupitelstva obce zaniká (viz podkapitola 6.1), může se takovýto člen zastupitelstva či volební strana, na jejíž kandidátní listinu byl tento člen zařazen, domáhat u soudu zrušení tohoto usnesení zastupitelstva (nebo respektive tohoto rozhodnutí ředitele krajského úřadu či ministra vnitra).

Tento návrh musí být podán do dvou pracovních dnů od doručení tohoto usnesení (či rozhodnutí). Podobně jako v případě v předchozí podkapitole zde přitom platí, že se toto usnesení (či toto rozhodnutí) považuje za doručené sedmým dnem od jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu.¹³¹

Jak už jsem se zmínil dříve, takovýto včas podaný návrh má odkladný účinek, pokud je tedy podán, nemůže mandát dotyčného člena zastupitelstva obce zaniknout

¹²⁹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 23 odst. 4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11009.:

¹³⁰ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19.09.2006, sp. zn. 44 Ca 132/2006-11. In *Sbírka NSS* č. 1027/2007.

¹³¹ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 55 odst. 7. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11019.

dříve, než o tomto návrhu rozhodne soud. Ten tak musí učinit do dvaceti dnů poté, co mu návrh došel.¹³²

8.4 Neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta

Rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb, neplatnosti hlasování či neplatnosti volby kandidáta se může domáhat každá osoba zapsaná do seznamu voličů ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva volen¹³³ i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. Tento návrh je nutné podat nejpozději deset dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí. Soud o něm musí rozhodnout do dvaceti dnů poté, co došel soudu.

Nejdříve se zastavím u rozdílů mezi neplatností voleb, neplatností hlasování a neplatností volby kandidáta. Sám zákonodárce nám příliš užitečná vodítka k rozpoznání těchto rozdílů bohužel nezanechal.¹³⁴ Musíme si tedy zkusit pomoci výkladem. Dopředu ale musím předeslat, že daná otázka je předmětem mnoha diskuzí a neexistuje na ní nejspíš jednoznačná odpověď. Následující výklad je tedy třeba brát spíše jako pouhé zamýšlení nad problémem. Teoreticky by mělo nejspíše rozhodování o neplatnosti hlasování dopadat na případy vad, ke kterým došlo při samotném aktu hlasování a které jsou tedy zároveň odstranitelné pouhým opakováním hlasování (šlo by například o případ nevyžadování odchodu voličů za plentu, tedy nedodržení zásady tajnosti hlasování). Rozhodování o neplatnosti voleb by pak mělo dopadat na případy vad, ke kterým došlo v jiné fázi voleb než při samotném aktu hlasování a které jsou tedy

¹³² BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7 str. 674.

¹³³ pokud by tedy byla obec rozdělena na více volebních obvodů, nemůže volič například napadnout výlučně volbu kandidáta zvoleného ve volebním obvodu, jehož součástí není volební okrsek, ve kterém je tento volič zapsán do seznamu voličů

¹³⁴ Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, § 60 odst. 2, 3, 4. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11020.:

(2) Návrh na neplatnost hlasování může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování.

(3) Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

(4) Návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.

napravitelné jenom opakováním celých voleb (například by typicky šlo o zásadní vady ve volební kampani). A konečně rozhodování o neplatnosti volby kandidáta by mělo dopadat jen na případy vad, které ovlivnily volbu jen některého konkrétního kandidáta a k jejichž nápravě stačí pouze vyslovení neplatnosti volby tohoto kandidáta a případné následné nastoupení náhradníka na jeho místo (modelově by se mohlo jednat například o situaci, kdy by tento kandidát nesplňoval věkovou podmínku volitelnosti). Právě u neplatnosti volby kandidáta však vidíme při tomto výkladu problémy, jelikož se ve volbách do zastupitelstev obcí zjišťuje počet hlasů získaný volební stranou jako součet všech hlasů, které obdrželi kandidáti této volební strany, znamenala by případná nevolitelnost jednoho z jejích kandidátů nutně i rozdílný počet hlasů pro tuto volební stranu. Z toho bychom mohli dojít až k poněkud absurdnímu zjištění, že samotný institut neplatnosti volby kandidáta je ve volbách do zastupitelstev obcí ve velké většině případů zbytečný, protože se musí vázat téměř vždy minimálně s neplatností hlasování (představitelnou výjimkou může být například neplatnost volby kandidáta, jenž tvoří volební stranu sám). Soudy řeší v praxi problém s těmito instituty různě (například se neřídí přísně petitem nebo výkladem rozšiřují význam i použití těchto jednotlivých institutů), popis jednotlivých způsobů řešení bohužel značně přesahuje možnosti této kapitoly (více o těchto způsobech řešení a o rozlišení těchto tří institutů viz.¹³⁵).

Nyní se ještě zmíním o samotném posuzování důvodnosti návrhů na neplatnost voleb, hlasování či volby kandidáta, které je ovlivněno specifičností volebního soudnictví. Při soudním přezkumu výsledků voleb totiž k rozhodnutí o oné neplatnosti nestačí pouhá přítomnost určitých volebních vad (tedy pouhé porušení právních předpisů), ale je nutné splnění ještě dvou podmínek. Tou první je nutnost existence příčinné souvislosti mezi volební vadou a výsledkem voleb. Jak totiž judikoval Ústavní soud „*Úprava ověřování voleb je založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality). Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou možnost abstraktní.*“¹³⁶. Laicky řečeno tedy

¹³⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. str. 159 – 162, 169 – 172

MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 297 - 306.

¹³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 44, č. 16, str. 201. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

neplatnost voleb (respektive hlasování či volby kandidáta) nezpůsobí volební vada, která nemá vůbec žádnou souvislost s volebními výsledky. Druhou podmínkou pak je nutnost jisté intenzity volební vady. Jak totiž opět judikoval Ústavní soud: „*Povinností volebního soudu je zkoumat, do jaké míry mělo nebo mohlo mít porušení zákona vliv na výsledek hlasování, který je nutno chápat nikoliv ve smyslu mechanického součtu odevzdaných hlasů v jednom volebním okrsku, nýbrž ve vztahu k účelu a cíli takového hlasování, kterým je rozhodnutí o zvolení konkrétních kandidátů a určení pořadí jejich náhradníků.*“¹³⁷. Jinými slovy neplatnost voleb (respektive hlasování či volby kandidáta) nezpůsobí ani volební vada, která sice s výsledky voleb určitou souvislost má, ale která na ně fakticky neměla žádný skutečný vliv (která tedy neměla žádný skutečný vliv na obsazení mandátů, například pokud by došlo k chybnému započtení pár hlasů v obci, ve které rozdíl ve volebních výsledcích mezi volebními stranami i jednotlivými kandidáty činily stovky hlasů).¹³⁸

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. I.ÚS 768/06. In *Sbírka nálezů a usnesení sv. 43, č. 224*, str. 505. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

¹³⁸ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. str. 295, 296, 297.

Závěr

V průběhu této diplomové práce jsem se v souladu s jejím cílem snažil poskytnout co nejkomplexnější pohled na současnou právní úpravu voleb do zastupitelstev obcí. Na závěr bych se pokusil hodnocení této právní úpravy uzavřít shrnutím jejích problémů.

Mnoho z těchto problémů má původ v oné již mnohokrát zmiňované různorodosti obcí a tedy i různorodosti požadavků na pravidla tvorby jejich zastupitelstev. Tato skupina problémů vznikla tak, že se zákonodárce dostatečně nezamyslel, jaké bude mít dané zákonné ustanovení efekt ve všech různých typech obcí (tedy nedomyslel jeho důsledky v malých či naopak velkých obcích). Typickým příkladem je ustanovení určující, že pokud sdružení nezávislých kandidátů tvoří volební stranu, musí připojit ke kandidátní listině petici podepsanou 7 procenty všech voličů dané obce, které vlastně v praxi ve velkých obcích znemožňuje sdružením nezávislých kandidátů vůbec kandidovat (viz podkapitola 4.3). Dalším je například nedomyšlenost vlivu ustanovení určujícího, že se nové volby konají i při snížení počtu členů zastupitelstva obce pod pět. Kvůli tomuto ustanovení totiž v praxi dochází v těch nejmenších obcích k novým volbám velmi často (viz podkapitola 7.3). Jelikož jde o případy lehce napravitelné poměrně jednoduchou novelizací, je škoda, že k ní zákonodárce ještě nepřistoupil.

Některé problémy současné právní úpravy mají naopak původ ve snaze zákonodárce vyhovět všem těmto různým potřebám jednotlivých obcí, a tedy i různým požadavkům na pravidla tvorby jejich zastupitelstev. Tyto případy by se daly shrnout známým příslovím, které praví, že „cesta do pekel je dlážděna dobrými úmysly“. Typickým příkladem je možnost zastupitelstva zřizovat více volebních obvodů. Jak jsem již podrobně rozvedl v podkapitole 4.6, toto ustanovení, které má právě směřovat k možnosti přizpůsobení voleb potřebám jednotlivých obcí, způsobuje v praxi velké problémy, je předmětem sporů a já osobně ho v jeho současné podobě považuji dokonce za protiústavní.

Za velký problém současné právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí však považuji také samotný systém hlasování a následného přidělování mandátů. Důvody k tomuto postoji jsem již podrobně uvedl v podkapitole 5.4, a proto jen krátce zopakují, že z mého hlediska je největší vadou tohoto systému jeho dvojakost, tedy že tento

system vytváří u voličů mylný dojem o tom, jakým způsobem jejich hlasování ovlivní výsledek voleb. Jelikož je systém hlasování a následného přidělování mandátů beze sporu jedním z nejdůležitějších prvků celé právní úpravy voleb, nelze tento problém nebrat jako jeden z největších problémů celé právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí.

Na zákonodárcovu obhajobu je ale znovu třeba zdůraznit, že volby do zastupitelstev obcí pro něj kvůli té již tolikrát zmiňované rozmanitosti obcí představují ze všech druhů voleb problém zdaleka největší. I my všichni si při navrhování jakýchkoliv změn právní úpravy těchto voleb musíme dát na tuto rozmanitost velký pozor. Například věc, která by podle mého názoru výrazně vylepšila výše zmiňovaný systém hlasování a přidělování mandátů v menších obcích, tedy zavedení systému klasického panašování v čisté podobě (viz podkapitola 5.4), by mohla ve velkých obcích, kde voliči mnohem častěji hlasují na základě stranických preferencí, způsobit obrovské problémy, ve spoustě případů by totiž způsobovala naprostou ztrátu opozice.

Ze všech výše uvedených problémů je tedy vidět, že na stávající právní úpravě voleb do zastupitelstev obcí je co zlepšovat. Bohužel jsou i ve veřejné diskuzi o potřebných změnách volby do zastupitelstev obcí upozadovány jinými druhy voleb, zejména samozřejmě volbami do Poslanecké sněmovny. Lze tedy jen doufat, že se to již brzy změní a že se tedy co nejdříve dočkáme takové právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí, jakou si tyto velmi důležité volby zaslouží.

Seznam zkratk

ZVZO – zákon o volbách do zastupitelstev obcí

Ústava – Ústava České republiky

ČR – Česká republika

Seznam použité literatury a pramenů

Knižní publikace

ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice : doplněno o srovnání se státy Evropské Unie* Praha. : Linde Praha a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8.

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika : Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha : Grada Publishing a. s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.

BŘEŇ, Jan; COGAN, Rudolf; GALUŠKA, Petr et al. *Meritum obce 2008-2009*. Praha : Aspi a .s., 2008. ISBN 978-80-7357-331-7.

KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 4. vydání. Praha : Linde Praha a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.

KLÍMA, Karel et al *Komentář k Ústavě a listině*. 2. yyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. ISBN 978-80-7380-140-3.

LEBEDA, Tomáš. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*. 2001, roč. 8, č. 2, str. 134 - 149.

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

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 1. díl Ústavní systém*. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-110-3.

PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří et al.. *Ústava a ústavní řád České Republiky : 2. díl Práva a svobody*. Praha : Linde Praha a. s., 1998. ISBN 80-7201-000-X.

PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha. : ASPI, a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4.

TOKARSKÝ, Vít. Volby do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, M. ; WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010. str. 37 – 47. ISBN 978-80-87212-62-2..

VEDRAL, J.; VÁŇA, L. ; BŘEŇ, J. ; PŠENIČKA, S.. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1.

Judikatura

Judikatura Ústavního soudu

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I.ÚS 360/98. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 12, č. 74, str. 545. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV.ÚS 420/2000. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 20, č. 145, str. 43. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. I.ÚS 768/06. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 43, č. 224, str. 505. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06. In *Sbírka nálezů a usnesení* sv. 44, č. 16, str. 201. Dostupný také z <<http://nalus.usoud.cz>>

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 59/10. zatím nepublikováno. Dostupný z <<http://nalus.usoud.cz>>

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006. In *Sbírka NSS* č. 945/2006. Dostupný také z: <www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010. In *Sbírka NSS* č. 2140/2010. Dostupný také z: <www.nssoud.cz>

Judikatura Nejvyššího soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. 4 Tz 167/2006.
Dostupný z <<http://www.nssoud.cz/>>

Judikatura krajských soudů

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 232/2006. In *Sbírka NSS* č. 1093/2007.

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. 44 Ca 132/2006-11. In *Sbírka NSS* č. 1027/2007.

Právní předpisy

Ústavní zákony

Česko. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 2 - 16.

Česko. Listina základních práv a svobod ze dne 16. prosince 1992. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1993, částka 1, s. 17 - 24.

Zákony

Česko. Zákon č. 152 ze dne 22. června 1994, o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 1994, částka 48, s. 1577 - 1594.

Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000, o obcích (obecní zřízení). In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 38. s. 1737 - 1764.

Česko. Zákon č. 130 ze dne 12. dubna 2000, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 38, s. 1783 - 1800.

Česko. Zákon č. 131 ze dne 13. dubna 2000, o hlavním městě Praze. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000 částka 39. s. 1802 - 1834.

Česko. Zákon č. 133 ze dne 12. dubna 2000, o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 39, s. 1865 - 1871.

Česko. Zákon č. 491 ze dne 6. prosince 2001, o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2001, částka 178, s. 11002 - 11024.

Česko. Zákon č. 150 ze dne 21. března 2002, soudní řád správní. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2002, částka 61, s. 3306 - 3330.

Vyhlášky

Česko. Vyhláška č. 345 ze dne 15. září 2000, o ověřování zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy a okresních úřadů, osob stojících v čele zvláštních orgánů zřízených na základě zvláštních zákonů a předsedů komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti, (vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti). In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 92, s. 4466 - 4470.

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb. Tisk č. 968, Poslanecká sněmovna, III. volební období, str. 44. Dostupný z:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=968&CT1=0>>.

Internetové zdroje

<http://www.mvcr.cz>

<http://www.portal.gov.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://nalis.usoud.cz>

<http://www.nsoud.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.volby.cz/>

Abstrakt

Tématem mé diplomové práce jsou volby do zastupitelstev obcí v České republice. Toto téma jsem si zvolil zejména z toho důvodu, že se těmto volbám poněkud nezaslouženě dostává oproti jiným druhům voleb, zvláště oproti volbám do Poslanecké sněmovny, mnohem menší pozornosti a to jak v odborné literatuře, tak i v médiích. Je tomu tak i přesto, že se rozhodnutí zastupitelstev vzniklých z těchto voleb často dotýkají konkrétních lidí nejcitelněji. V tomto roce proběhlo také u Ústavního soudu několik zajímavých řízení týkajících se právě voleb do zastupitelstev obcí, což můj zájem jen zvýšilo.

Cílem této práce je poskytnout komplexní pohled na právní úpravu voleb do zastupitelstev obcí, pokusit se o její zhodnocení a popřípadě i o navržení některých jejích změn.

Tato práce se skládá s úvodu, 8 kapitol a závěru a její struktura je v zásadě založena na struktuře zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod se věnuje příčinám toho, proč se volbám do zastupitelstev obcí dostává relativně malé pozornosti a také problémům, jimž musí zákonodárce při právní úpravě těchto voleb čelit. Osvětluje také, proč jsem si zvolil právě toto téma diplomové práce, načrtává její strukturu a stanovuje některé její cíle.

První kapitola se zabývá ústavním zakotvením voleb do zastupitelstev obcí, přičemž se zaměřuje na článek 102 Ústavy ČR a na rozbor v něm uvedených principů těchto voleb.

Druhá kapitola se zabývá zejména charakterem volebního systému těchto voleb ale také tím, kdy se tyto volby konají a jak a kým jsou vyhlašovány.

Třetí kapitola se zaměřuje na aktivní a pasivní volební právo i na překážky výkonu aktivního volebního práva u voleb do zastupitelstev obcí a na jejich porovnání s volebním právem i s těmito překážkami u ostatních druhů voleb.

Čtvrtá kapitola má poněkud širší rozsah. V jednotlivých podkapitolách se totiž zaměřuje na rozličné prvky voleb do zastupitelstev obcí, tedy jmenovitě na počet členů zastupitelstev obcí, volební orgány, kandidátní listiny, volební strany, hlasovací lístky, volební okrsky, volební obvody, seznamy voličů a volební kampaň. Nejzajímavější částí

této kapitoly je podle mého názoru s ohledem na události posledního roku podkapitola zabývající se volebními obvody.

Pátá kapitola je věnována samotnému hlasování. Rozebírá zejména jeho průběh, způsob jakým volič hlasuje, tedy jakým upravuje volební lístek a také to, jak se jeho hlasování promítne ve výsledcích voleb. Velká její část je také věnována hodnocení této části právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí z hlediska de lege ferenda.

Šestá kapitola se pak v krátkosti zmiňuje o vzniku a zániku mandátu člena zastupitelstva obce, jakož i o tom, co se stane, pokud se tento mandát skutečně uprázdní.

Sedmá kapitola se zabývá mimořádnými volbami, tedy jejich jednotlivými typy a situacemi za kterých k těmto jednotlivým typům mimořádných voleb dochází.

Osmá kapitola se pokouší ve stručnosti osvětlit soudní přezkum voleb do zastupitelstev obcí, přičemž se snaží dotknout některých nejasností týkajících se tohoto přezkumu i jednotlivých metod ochrany, jenž tento soudní přezkum umožňuje.

Závěr pak v krátkosti shrnuje problémy současné právní úpravy voleb do zastupitelstev obcí.

Abstract - Elections to Municipal Councils in the Czech Republic

The topic of my Master's degree thesis are the elections to municipal councils in the Czech Republic. I chose this topic mainly because these elections receive considerably less attention of professional literature and the media than other kinds of elections, particularly the elections to the Chamber of Deputies. It is so, although the decisions made by the municipal councils often have the biggest impact on the lives of ordinary people. Also this year, there were some interesting cases related to the elections to municipal councils that the Constitutional Court had to decide and that only made my interest greater.

The aim of this thesis is to give a complex description of the legislation concerning the elections to municipal councils, to try to give some evaluation of this legislation and to suggest some possible changes to this legislation.

This thesis consists of introduction, eight chapters and conclusion and its structure is essentially based on the structure of the Act No. 491/2001 Sb., on Elections to Representative Bodies of Municipalities and on Amendments to Certain Other Laws as amended.

The introduction pursues the reasons why the elections to municipal councils receive such relatively small attention and the problems which the legislator must struggle with while creating a legislation for these elections. It also enlightens why I chose this particular topic of the Master's degree thesis, outlines its structure and sets some of its aims.

Chapter one deals with the constitutional framework of the elections to municipal councils, it focuses on article 102 of the Constitution of the Czech Republic and on an analysis of electoral principles, which that article contains.

Chapter two deals mainly with the basic characteristics of the electoral system but it also enlightens when and by whom these elections are called

Chapter three focuses on the active and passive electoral right and the obstacles of exercise of the active electoral right in the elections to municipal councils and compares them with the electoral right and with these obstacles in other types of elections.

Chapter four has a somewhat broader focus. It focuses on different terms related

to the elections to municipal councils. The terms include the number of members of municipal councils, electoral authorities, lists of candidates, electoral parties, ballots, electoral precincts, electoral constituencies, registers of voters and electoral campaign. In my opinion, due to recent events, the most interesting part of this chapter is the subchapter which deals with electoral constituencies.

Chapter five deals with voting itself, it explains its course, the way the voter votes and the impact of his voting on the electoral results. A big part of this chapter focuses on evaluation of this part of legislation from the *de lege ferenda* viewpoint.

Chapter six then briefly mentions the creation and termination of the mandate of a member of a municipal council and also what happens, if the mandate is really vacated.

Chapter seven deals with extraordinary elections, their individual types and situations in which these elections take place.

Chapter eight tries to briefly enlighten the judicial review of the elections to municipal councils, mentions some unclarities concerning this review and also explains individual methods of protection which this judicial review allows.

The conclusion then summarizes briefly the problems of legislation concerning the elections to municipal councils.

Keywords: elections to municipal councils, voting, electoral party

Klíčová slova: volby do zastupitelstev obcí, hlasování, volební strana