

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Jan Charvát**

**Vliv činnosti okrskových volebních komisí na průběh voleb  
a naplnění jejich ústavních principů**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2020**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Vliv činnosti okrskových volebních komisí na průběh voleb a naplnění jejich ústavních principů* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. června 2020

Jan Charvát

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své práce JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph.D. za odborné konzultace, připomínky a rady při vypracování této diplomové práce.

## **Přehled použitých zkratk**

LZPS – Usnesení představenstva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

NSS – Nejvyšší správní soud

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

ÚS – Ústavní soud

MPOPP – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 19. prosince 1966 ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb.

ObčZ – Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

ZVP – Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

ZVPR – Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

# Obsah

Úvod .....	7
<b>1 Volby a volební právo.....</b>	<b>10</b>
1.1 Zakotvení voleb a volebního práva v ústavním pořádku ČR.....	10
1.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv.....	11
1.1.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech .....	11
1.1.3 Ústava a Listina základních práv a svobod.....	12
1.2 Ústavní principy volebního práva .....	13
1.2.1 Princip svobodných voleb.....	14
1.2.2 Princip všeobecného volebního práva .....	14
1.2.3 Princip rovného volebního práva .....	17
1.2.4 Princip přímého volebního práva .....	18
1.2.5 Princip tajného hlasování .....	18
1.3 Zákonná úprava voleb .....	19
1.4 Okrsková volební komise jako volební orgán v zákonné úpravě .....	20
1.4.1 Stálé seznamy voličů .....	20
1.4.2 Členství v okrskové volební komisi.....	21
1.4.3 Volební místnost .....	22
1.4.4 Organizace hlasování .....	23
1.4.5 Zjišťování výsledků voleb okrskovou volební komisí.....	25
1.4.6 Trestněprávní aspekty činnosti okrskových volebních komisí .....	26
1.5 Judikatura a její význam ve věci voleb.....	26
<b>2 Aktuální problémy okrskových volebních komisí .....</b>	<b>30</b>
2.1 Problémy se sčítáním hlasů.....	30
2.2 Obsazení členů komise.....	34
2.3 Nákup hlasů .....	34
2.4 Problematické aspekty spojené s přenosnou volební schránkou .....	36
2.4.1 Zachování tajnosti hlasování s užitím přenosné volební schránky .....	36
2.5 Volby ve dvou dnech – výhoda nebo prostor pro manipulaci? .....	37

<b>3</b>	<b>Úvahy <i>de lege ferenda</i>, zejména ve světle návrhu zákona o správě voleb .....</b>	<b>39</b>
3.1	Alternativní způsoby hlasování .....	39
3.1.1	Korespondenční hlasování.....	40
3.1.2	Hlasování v předstihu .....	41
3.1.3	Elektronizace hlasování.....	42
3.2	Jednodenní hlasování.....	43
3.3	Zásah do práva na samosprávu v důsledku neplatnosti voleb.....	44
3.4	Změna v činnosti okrskových volebních komisí a edukace jejich členů.....	44
<b>4</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>Zdroje.....</b>	<b>51</b>
5.1	Monografie .....	51
5.2	Sborníky .....	51
5.3	Komentáře.....	51
5.4	Právní předpisy .....	51
5.5	Judikatura.....	52
5.6	Články.....	53
5.7	Internetové zdroje.....	53
	<b>Abstrakt .....</b>	<b>56</b>
	<b>Abstract.....</b>	<b>57</b>

# Úvod

Volby jsou označovány jako svátek demokracie, a to z toho důvodu, že dávají voliči možnost podílet se na správě věcí veřejných; zejména mu volby dávají možnost rozhodnout o tom, kdo ho bude reprezentovat. Není tomu nikterak dlouho, co byla Československá socialistická republika, předchůdkyně dnešní České republiky, a její osud svěřeny do rukou jediné strany, a to Komunistické strany Československa. Toto období lze označit za dobu, kdy lidská práva byla pošlapávána právě i z důvodu absence svobodné a volné soutěže politických stran.

V dnešní době i díky společenským změnám, k nimž došlo od přelomového roku 1989, můžeme označovat Českou republiku jako demokratický právní stát. Jedním z atributů právního státu je nepochybně zajištění volné soutěže politických stran.<sup>1</sup> Tato soutěž probíhá právě prostřednictvím voleb, na které jsou kladeny požadavky všeobecnosti, rovnosti, přímosti a tajnosti. Na to vše dohlížejí okrskové volební komise jako pověřené osoby z lidu, které mají dohlížet na naplňování těchto principů a s tím spojenou férovost a zákonnost voleb.

Pozornosti ať už médií, nebo politiků neušly změny volebního inženýrství,<sup>2</sup> co však bylo dlouho přehlíženo, je možné ovlivnění voleb osobami, které se podílí bezprostředně na kontrole volebního procesu uvnitř volebních místností. Právě v poslední době, 30 let po revoluci, je cítit určitá nedůvěra veřejnosti ve volby, a to nejen v možnost změny, jejímž jsou příslibem, ale právě i v garanci právního zabezpečení voleb, a tím eliminaci chyb volebních komisí.<sup>3</sup> Proto jsem si jako téma diplomové práce zvolil zkoumání vlivu okrskových komisí na průběh voleb a naplnění jejich ústavních principů.

Diplomová práce se dělí na tři části. Teoreticky laděná první část práce se zabývá samotným pojmem voleb, jejich právním zakotvením v ČR, a to na ústavní úrovni, zejména tedy ústavními principy voleb (přímosti, tajnosti, všeobecnosti, rovnosti, volné soutěže politických stran), ale dále i na úrovni zákonné, tedy rozebírá právní úpravu organizace jednotlivých voleb včetně zakotvení okrskových volebních komisí.

Druhá část práce se zaměřuje na aktuální praktické problémy, které přinášejí jednotlivé volby s ohledem na dodržování ústavních zásad v souvislosti s činností okrskových volebních komisí. Mou hypotézou je, že hlasovací proces je nedostatečně zabezpečen a že okrskové komise neplní svou roli řádně, proto dochází k nežádoucím pochybením, která mohou mít vliv na naplnění

---

<sup>1</sup> Srov. čl. 5 Ústavy ČR.

<sup>2</sup> Mezi nejznámější případy patří nepochybně případ změny volebního systému v návaznosti na tzv. Opoziční smlouvu. Tuto změnu zrušil nakonec nálezem Ústavní soud ze dne 24. ledna 2001, č. 64/2001 Sb.

<sup>3</sup> Ve veřejném prostoru nejvíce rezonovalo pochybení volebních komisí ve Středočeském kraji v rámci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2017.

ústavních principů volebního práva. Tuto hypotézu o problémech spojených s činností okrskových komisí podporuje i návrh zákona o správě voleb, který připravuje Ministerstvo vnitra.<sup>4</sup>

Při analyzování problémů využívám jak judikatury, analýz politologů, tak i vlastní zkušenosti z účasti v okrskových volebních komisích, v nichž jsem měl možnost zasedat od svých 18 let. Mezi hlavní problémy v této oblasti patří pochybení okrskových volebních komisí, tedy volebního orgánu, který by měl na bezproblémový průběh voleb a dodržování jejich pravidel dohlížet. Jedná se zejména o špatně spočítané hlasy, což je dle politologů mnohdy způsobeno nejednotnou úpravou volebních zákonů, ale i samotnou kvalifikací komisí. S tím je spojená nejednotná metodika volebních komisí, dále problematika konání voleb ve dvou dnech, a tedy možné ovlivňování v noci z pátku na sobotu, nebo už pouhé dodržení ústavních principů týkajících se voleb. Neustále se objevují i problémy spojené s nakupováním hlasů, např. v obci Krupka, kterým okrskové komise nedokážou efektivně čelit ani přesto, že dnes mohou využít určité právní nástroje. Domnívám se, že změnou legislativy by mohlo dojít k posílení pozice okrskové komise, a mohla by tak těmto protizákonným zásahům kvalitně bránit.

Ve třetí a poslední části navrhuji možné změny v zákonné úpravě, které by více respektovaly ústavní požadavky, zvažují možnost elektronizace voleb z pohledu ústavních principů, úpravu činnosti volebních komisí, případně zavedení centrálního volebního kodexu, který by volby celkově zpřehlednil. Kromě mnou navržených řešení dnes existujících problémů okrskových komisí se zaměřuji také na připravovaný, výše zmíněný zákon o správě voleb, a to optikou toho, jaký by mohl mít vliv na dodržení ústavních principů v případě jeho přijetí.

Na základě výše zmíněného jsem si stanovil následující výzkumné otázky:

1. Jaké principiální standardy požaduje ústavní pořádek po organizaci voleb?
2. Plynou z ústavního pořádku pozitivní závazky státu v oblasti voleb a dochází k jejich naplňování okrskovými volebními komisemi?
3. Jaké problémy v současnosti vyvstávají při činnosti okrskových volebních komisí při volbách v ČR?
4. Jaké by byly možné změny právní úpravy s ohledem na zefektivnění činnosti okrskových komisí a ústavní principy?

Cílem diplomové práce je tak upozornit na existující problémy, které způsobuje činnost okrskových volebních komisí v dnešní době, a pokusit se přijít s návrhem úpravy *de lege ferenda*, která by byla způsobilá problémy minimalizovat, tak aby činnost okrskových komisí byla jednak efektivní, ale zároveň naplňovala ústavní požadavky.

---

<sup>4</sup> MVČR. *Ministerstvo vnitra připravilo nový volební zákon* [online]. mvcr.cz, [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pripravilo-novy-volebni-zakon.aspx>>.



Problémům spojených s hlasováním v místních referendech či na základě obecného referenda se ve své práci věnovat nebudu, neboť problematika spojená s volebními zákony je už sama o sobě poměrně obsáhlá.

# 1 Volby a volební právo

Již na začátku práce považuji za nezbytné vystihnout, co obecně rozumíme pojmem volby. Ty můžeme vymezit jako časově a místně sladěný, právem upravený proces, jehož úkolem je ustavování zástupců či zastupitelských sborů těmi, kteří budou reprezentováni. Volba zástupců probíhá na základě výběru z několika pozitivních možností, kdy se uchazeči o volené funkce mohou ucházet pouze po splnění předem stanovených a dostupných předpokladů.<sup>5</sup>

Z této definice je zcela zřejmá hlavní funkce voleb, a to legitimační funkce. Bez voleb a volebního procesu si nelze představit legitimitu nově zvolených zástupců, resp. celé zákonodárné moci. „*Nejdůležitějším politickým rozhodnutím občanů (viz čl. 6 Úst) jsou svobodné volby, na jejichž základě se formuje systém orgánů, vytvářejících státní vůli.*“<sup>6</sup> Z toho ovšem plyne, že se nelze nekriticky spokojit s rovnicí, že se konání voleb automaticky rovná legitimitě zvolených zástupců. Připomeňme, že se v době nesvobody před rokem 1989 sice volby konaly, nicméně je lze jen stěží označit za volby legitimní, neboť zcela postrádaly atribut voleb svobodných.<sup>7</sup> K tomu trefně Huntington: „*Demokracie neznamená, že problémy budou vyřešeny; znamená, že vládce je možné odstranit, a podstatou demokracie je to druhé, protože prvního dosáhnout nelze.*“<sup>8</sup>

Samotné volby lze vnímat jako volební právo z organizačního pojetí. K tomu Molek a Šimíček: „*Volby jsou neodmyslitelným mechanismem při konstituování orgánů veřejné moci.*“<sup>9</sup> Zároveň vnímají volební právo jako způsob, kterým lze realizovat základní lidská práva a svobody, tj. pojetí lidskoprávní.<sup>10</sup>

## 1.1 Zakotvení voleb a volebního práva v ústavním pořádku ČR

Pojem ústavního pořádku zmiňuje Ústava ČR v článku 112 odst. 1 následovně: „*Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.*“ Tímto je vyjádřena polylegálnost, tzn. že je ústava

<sup>5</sup> FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 31.

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 24.

<sup>7</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

<sup>8</sup> HUNTINGTON, S. *Třetí vlna*. Brno: CDK, 2008, s. 253.

<sup>9</sup> MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkoum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 85.

<sup>10</sup> Tamtéž.

tvorena několika předpisy, a nikoliv předpisem jediným.<sup>11</sup> Můžeme připomenout i čl. 3 Ústavy, který výslovně označuje Listinu základních práv a svobod za součást ústavního pořádku.

K této ústavní úpravě je nutné vzpomenout i nález Ústavního soudu, kterým Ústavní soud článek 112 rozšířil a navrátil článku původní rozsah, jaký měl před tzv. „euronovelou“ Ústavy, a to tak, že součástí ústavního pořádku jsou také ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>12</sup> Takovou smlouvou o lidských právech může být například Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.<sup>13</sup> Zejména článek 29 zmíněné Úmluvy zakotvuje pozitivní závazek státu umožnit účast osoby na volebním procesu.<sup>14</sup>

### 1.1.1 Všeobecná deklarace lidských práv

Byť Všeobecná deklarace lidských práv nemá právně závazný charakter, její opomenutí ve výčtu by bylo chybou. Její důležitost je dána tím, že jejím smyslem bylo, aby se státy zavázaly, že garantují určitý standard základních práv a svobod ve svých právních řádech. Tento pomyslný slib byl následně naplněn vznikem právně závazných mezinárodních úmluv chránících lidská práva (např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech). Kromě toho i samotné státy přijaly vnitrostátní normy, v ČR lze zmínit Ústavu a Listinu základních práv a svobod.<sup>15</sup>

Z Všeobecné deklarace lidských práv lze zmínit zejména její článek 21: „(1) Každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. (2) Každý má právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. (3) Základem vládní moci budíž vůle lidu; tato vůle má být vyjádřena pravidelně konanými a správně prováděnými volbami na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zabezpečujícím svobodu hlasování.“

### 1.1.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Až Mezinárodní pakt o občanských a politických právech historicky přinesl ve svém článku 25 subjektivní právo jednotlivce participovat na volebním procesu, a to jak formou aktivního volebního práva, tedy volit, tak i práva pasivního, práva být volen.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> BAROŠ, Jiří, POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1110-1134 (čl. 112).

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>13</sup> Ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 10/2010 Sb. m. s.

<sup>14</sup> V případě volebních komisí si lze snadno představit situaci, že členové volební komise umožní osobě se zdravotním postižením vhodit svůj hlasovací lístek v obálce do přenosné volební schránky.

<sup>15</sup> AMNESTY INTERNATIONAL ČR. *Všeobecná deklarace lidských práv* [online]. Lidskaprava.cz, datum publikování neznámý [cit. 16. října 2019]. Dostupné na: <<http://www.lidskaprava.cz/student/uvod-do-lidskych-prav/clanky/vseobecna-deklarace-lidskych-prav>>.

<sup>16</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 424.

Samotný článek 25 MPOPP zní takto: „Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení (a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců; (b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování; (c) vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.“ Molek následně upozorňuje na nezpochybnitelný fakt, že na tento překlad je nutné nazírat optikou doby, kdy byl tento pakt přijímán. Sám uvádí, že anglická verze dokumentu pracuje s pojmem „svobodného vyjádření vůle voličů“, kdežto český překlad považuje za dostatečné užití pojmu „tajné hlasování zabezpečující svobodu hlasování“.<sup>17</sup> I dle mého názoru je cítit jistá obsahová odlišnost, přičemž je anglická verze rozsáhlejší.

### 1.1.3 Ústava a Listina základních práv a svobod

Ústava České republiky v článku 2 odst. 1 jasně garantuje, že lid je zdrojem veškeré státní moci a že ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a moci soudní. K tomu Bartoň: „Garance práva podílet se na správě věcí veřejných v ústavní rovině je důsledkem konceptu moderního demokratického státu, kdy lid je zdrojem veškeré státní moci – suverénem (čl. 2 Ústavy).“<sup>18</sup>

K realizaci tohoto ústavního práva slouží nepochybně volby, při kterých si lid jako suverén moci vybere své zástupce, kteří ho budou následně zastupovat. Dle čl. 21 odst. 1 LZPS: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ K obsahu tohoto práva se vyjádřil Ústavní soud: „Volební právo garantované čl. 21 Listiny je jedním z prostředků zajišťujících aktivní status jednotlivce při konstituování veřejné moci. Jedná se o právo, které garantuje jednotlivci účast na politickém a veřejném životě, jinými slovy, umožňuje aktivní participaci jednotlivce na utváření a existenci veřejné moci. Nejedná se tedy o právo, které jednotlivci garantuje existenci autonomního prostoru, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat a který je veřejnou mocí naopak chráněn před zásahy ze strany třetích osob (status negativus), nýbrž naopak předpokladem výkonu takového práva je bezpochyby samotná existence veřejné moci a její organizace (status activus), v níž je jednotlivci zajištěna participace.“<sup>19</sup>

Důležité je zmínit i článek 5 Ústavy, který zakotvuje svobodnou soutěž politických stran: „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.“ Článkem 6 Ústavy je dále garantována vláda většiny a ochrana menšin.<sup>20</sup> S ochranou menšin je spojeno i zachování plurality stran. „Jde o menšiny v nejširším slova smyslu, v uvedeném kontextu tedy

<sup>17</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 426.

<sup>18</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 438.

<sup>19</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02.

<sup>20</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva ...* s. 438.

*např. parlamentní opozice či mimoparlamentní strany. Momentální politická většina musí tedy dbát práv opozice a neznemožnit jí se v pravidelných intervalech („vláda na čas“) ucházet o podíl na moci (volby).“<sup>21</sup>*

Princip zastupitelské demokracie se uplatní nejvýznamněji ve vztahu k zákonodárné moci. Právě při volbách do zákonodárných sborů občané legitimují své zástupce a jejich prostřednictvím občané formují i vládu a moc výkonnou. Samotné volební právo ve vztahu k Parlamentu České republiky, čili Senátu a Poslanecké sněmovně, upravují čl. 15 an. Ústavy. Článek 15 vyjadřuje, komu náleží zákonodárná moc, pročež vymezuje Senát a Poslaneckou sněmovnu. Článek 16 určuje počet volených zástupců do obou komor Parlamentu a stanovuje volební období. Organizaci voleb pak vymezuje lhůtami, ve kterých se konají jednotlivé volby, článek 17. Pro tuto práci je klíčový zejména článek 18, kde jsou vyjádřeny principy volebního práva, tzn. tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Mezi odst. 1 a odst. 2 si lze povšimnout notoricky známého rozdílu v systémech hlasování, kdy se do Poslanecké sněmovny volí dle zásad poměrného zastoupení a do Senátu dle zásad většinového systému.<sup>22</sup> Zároveň článek 18 stanovuje aktivní volební právo, které přiznává každému občanu České republiky, jenž dosáhl věku 18 let. Následující článek 19 zakotvuje pasivní právo (být volen) rozdílně pro Poslaneckou sněmovnu (21 let) a pro Senát (40 let). Článek 20 ponechává další podmínky výkonu volebního práva, jakožto organizace voleb a jejich soudního přezkumu zákonné úpravě.

Ve vztahu k územním samosprávním celkům, tedy obcím a krajům, v Hlavě sedmé Ústavy zmiňuje článek 102 odst. 1 principiální požadavky na volby do zastupitelstev těchto celků.<sup>23</sup>

Úpravu v samotné Ústavě doplňuje LZPS, kdy zákonná úprava a výklad politických práv musí umožňovat a chránit svobodnou soutěž politických stran (viz čl. 22 LZPS). V článku 21 LZPS jsou dále vyjádřeny ústavní požadavky na konání voleb. Tedy že se volby mají konat v pravidelných volebních obdobích (odst. 2). Dále jsou zakotveny principy všeobecnosti, rovnosti, tajnosti s odkazem na zákonem stanovené podmínky výkonu volebního práva (odst. 3).<sup>24</sup> V posledním odstavci je garantováno právo na přístup k veřejným funkcím, ale též právo na jejich nerušený výkon.<sup>25</sup>

## 1.2 Ústavní principy volebního práva

Ústavní pořádek České republiky opakovaně na několika místech zmiňuje principiální aspekty volebního práva. Jejich důležitost tkví zejména v tom, že v souladu s nimi musí být

---

<sup>21</sup> Tamtéž.

<sup>22</sup> Tímto se ústavodárce pokusil vyjádřit určitou rozdílnost ve vnímání a funkci obou komor Parlamentu ČR.

<sup>23</sup> Čl. 102 odst. 1 v podstatě kopíruje úpravu voleb do Parlamentu ČR.

<sup>24</sup> Těmto principům bude podrobněji věnována kapitola Principy volebního práva.

<sup>25</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 455.

vykládány jednotlivé volební zákony.<sup>26</sup> „Obsah volebního práva je na ústavní rovině založen na principech všeobecnosti, rovnosti, přímosti a tajného hlasování. K těmto principům přistupuje princip svobody voleb.“<sup>27</sup>

Filip se k důležitosti principů vyjadřuje takto: „V principech volebního práva se koncentruje celková problematika voleb, neboť tyto principy nejen představují jádro volebního systému.“<sup>28</sup> Principy lze tak označit za úhelný kámen volebního práva.

### 1.2.1 Princip svobodných voleb

Princip svobodných voleb má v soustavě principů volebního práva své speciální postavení. „Princip svobodných voleb v sobě zahrnuje jak organizační garance volebního procesu, tak také jeho lidskoprávní dimenzi, a proto je také nadřazen ostatním volebním principům.“<sup>29</sup>

Postulátem svobodných voleb je nepochybně politická pluralita, jen ta totiž může vytvořit předpoklad svobodných voleb. Je to také jedna z náležitostí demokratického právního státu.<sup>30</sup> Dalším požadavkem je absence nátlaku na občana, voliče, ze strany státu, aby hlasoval určitým způsobem, nebo se naopak hlasování zdržel.<sup>31</sup> Tímto je tak vyjádřen negativní závazek státu nezasahovat do základního lidského práva a svobody a ponechat jedinci autonomii.<sup>32</sup>

Klíčovým požadavkem je taktéž zajištění toho, aby volební proces podléhal kontrole volebními komisemi, v nichž jsou zastoupeni zástupci jednotlivých kandidujících subjektů. V případě nesrovnalostí při volebním procesu je dána možnost volby přezkoumat v soudním řízení.<sup>33</sup>

### 1.2.2 Princip všeobecného volebního práva

„Princip všeobecného volebního práva znamená, že volební právo náleží všem občanům bez rozdílu a bez ohledu na jejich příslušnost k určité sociální, náboženské a národnostní skupině, politické orientaci, sexuální menšině apod. Tento princip tedy vylučuje omezení, známé z minulosti jako cenzy (zejména majetkové), a ve své podstatě není ničím jiným než provedením obecnějšího ústavního principu rovnosti.“<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> Jde o ústavně konformní výklad.

<sup>27</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 497–517 (Čl. 21).

<sup>28</sup> FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 65.

<sup>29</sup> MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkoum voleb*. Praha: Linde. 2006, s. 85.

<sup>30</sup> KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 691–710.

<sup>31</sup> MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkoum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 85.

<sup>32</sup> Ke statusovému dělení lidských práv blíže BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 43–44.

<sup>33</sup> FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 39–40.

<sup>34</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 497–517 (Čl. 21).

Dalo by se tedy říci, že všeobecnost vychází z obecnějšího principu zákazu diskriminace. Princip všeobecného hlasovacího práva má však i své limity.

Aktivní volební právo, tedy právo volit, náleží při všech volbách v České republice osobám starším 18 let.<sup>35</sup> Domnívám se, že toto omezení věkovou hranicí je dáno především tím, že s hranicí 18 let je spojena zletilost a dosažení svéprávnosti osoby.<sup>36</sup> Stejně Bartoň: „*Stejně tak určitý věkový limit pro vznik volebního práva je logickým důsledkem skutečnosti, že realizace volebního práva vyžaduje určitou duševní vyspělost nositele.*“<sup>37</sup> Spolu s tímto názorem však vyvstává i otázka volebního práva pro osoby, které se staly svéprávnými rozhodnutím soudu. Je poté na zvážení, zda takové omezení volebního práva sleduje legitimní cíl.<sup>38</sup> Zvláště, pokud tuto skutečnost budeme poměřovat s omezováním volebního práva u osob omezených ve svéprávnosti,<sup>39</sup> ke kterému už by však dle plánované novelizace volebního práva nemělo docházet.

Stojí za připomenutí, že volební zákony stanovují právo volit pouze občanovi, který „alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let“.<sup>40</sup> Filip k tomuto poukazuje na nikoliv ojedinělý přístup volebních komisí, se kterým jsem se v praxi setkal, a to ten, že není umožněno volit osobě během prvního dne, ale až druhý den.<sup>41</sup> V případě dvoukolových voleb, které jsou typické pro většinový volební systém, je právní úprava doplněna: „*Ve druhém kole volby prezidenta může volit i občan, který alespoň druhý den konání druhé kola volby prezidenta dosáhl věku 18 let.*“<sup>42</sup> Může tak nastat situace, kdy občan, který v době mezi prvním a kolem druhým kolem voleb dosáhl věku 18 let, má právo volit alespoň v druhém kole. Byť zde již pouze z omezeného počtu kandidátů.

S principem všeobecnosti volebního práva je spojeno i pasivní volební právo, tedy právo být volen. Jde o vyjádření zastupitelské demokracie a zároveň promítnutí práva na přístup k veřejným funkcím (srov. čl. 21 odst. 4 LZPS). Stejně jako v případě aktivního volebního práva zákon stanoví věkovou hranici pro pasivní volební právo. Ta je ovšem vyjádřena již rozdílně pro jednotlivé volby. Pro volby do zastupitelstev územních samosprávných celků je shodně 18 let.

---

<sup>35</sup> Článek 18 odst. 3 Ústavy, § 4 odst. 1 ZVPR, § 4 odst. 1 VOZ, § 4 odst. 1 VZK.

<sup>36</sup> Viz § 30 ods. 1 ObčZ.

<sup>37</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 446.

<sup>38</sup> Srov. BARTOŇ, Michal. Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva. *Právní rozhledy*. 2019, č. 15-16, s. 531-541.

<sup>39</sup> Zde mohou poukázat na článek PROUZA, Ivan. Nález ÚS týkajícího se účasti nesvéprávných osob na volbách. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*, 2010, roč. 2, č. 7-8, s. 14-15.

<sup>40</sup> Srov. § 1 odst. 7 ZVP.

<sup>41</sup> Viz FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSRF*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 113.

<sup>42</sup> Zde například uvedu § 4 odst. 1 věta druhá ZVPR.

Pro volby do Poslanecké sněmovny 21 let.<sup>43</sup> Právo ucházet se o zvolení prezidentem republiky a senátorem je limitováno věkem 40 let – ústavodárce tak chtěl dát zřejmě najevo požadavek určité osobnostní zralosti kandidátů.<sup>44</sup>

Volební právo obecně náleží pouze občanům státu, a je tak vázáno na státní občanství. Je to dle mého názoru logický závěr, neboť státní moc je odvozena od lidu ve státě žijícím, občanů státu.<sup>45</sup> Pro volby prezidenta, volby do obou komor Parlamentu a voleb do zastupitelstev krajů je aktivní volební právo přiznáno pouze občanům České republiky za splnění dalších podmínek. Vstupem České republiky do Evropské unie se rozšířil rozsah volebního práva i na občany EU, a to za splnění dalších zákonem stanovených podmínek.<sup>46</sup> U voleb do obecních zastupitelstev by se mohlo zdát, že požadavek místa trvalého pobytu na území obce je v rozporu s všeobecností volebního práva. Ústavní soud však ve svém nálezu připomněl Kodex dobré praxe ve volebních záležitostech, že požadavek trvalého bydliště po určitou dobu není a priori neslučitelný s principem všeobecného volebního práva.<sup>47</sup>

Závěrem bych dodal, že jak plyne z jednotlivých ustanovení, která vymezují osoby oprávněné volit, vždy jde o osoby fyzické. S poměrně zajímavou myšlenkou přichází Lisse, který přichází s úvahou nad zakotvením pro osoby právnické, konkrétně obchodní korporace.<sup>48</sup> Dle mého názoru jde o myšlenku poměrně revoluční, a to i přes značnou dobu, která uplynula od zveřejnění článku. Nedovedu si úplně představit provedení v praxi, zejména pokud jde o zachování rovnosti volebního práva a z toho plynoucího výkonu volebního práva právnické osoby. Kdo by za právnickou osobu vykonával právo? Statutární orgán, či nejvyšší orgán? Jak by probíhala samotná kontrola okrskovou volební komisí? Otázku volebního práva pro právnické osoby tak ponechávám otevřenou, přesto si myslím, že takovýto institut by mohl být zneužitelný bohatými, a vést tak k narušení rovnosti volebního práva a oligarchii.

---

<sup>43</sup> Domnívám se, že tato hranice je nepatrně vyšší oproti zastupitelstvům obcí a krajů z důvodu větší komplexnosti problémů, které Poslanecká sněmovna řeší. Nicméně hranice je zachována stále nízko, aby byl naplněn požadavek poměrného zastoupení společnosti.

<sup>44</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 446.

<sup>45</sup> Srov. BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 445–446.

<sup>46</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 445–446.

<sup>47</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11, bod 30.

<sup>48</sup> LISSE, Luděk. *Volební právo obchodních společností vs. Lumpenproletariát* [online] ustavprava.cz, 8. 10. 2013 [cit. 11. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.ustavprava.cz/blog/2013/10/volebni-pravo-obchodnich-spolecnosti-vs-lumpenproletariat/>>.



### 1.2.3 Princip rovného volebního práva

Stejně jako Bartoň spojuje všeobecnost s rovností volebního práva, Stehlík s Kašparem vnímají vzájemnou provázanost principů rovnosti a všeobecnosti volebního práva. Sami se k rovnému volebnímu právu staví tak, že princip rovnosti rozvíjí princip všeobecnosti tím způsobem, že vyjadřuje míru a význam účasti voličů na volebním hlasování.<sup>49</sup>

Princip rovnosti v tom nejjednodušším pojetí znamená, že všichni voliči mají stejný počet hlasů,<sup>50</sup> přičemž každý hlas má stejnou váhu.<sup>51</sup> Antoš připomíná tři aspekty rovnosti volebního práva. **(i)** Rovnost v počtu hlasů, která voliči zaručuje, že bude mít stejný počet hlasů jako každý jiný.<sup>52</sup> V našem právním řádu to znamená jeden hlas.<sup>53</sup> Princip rovnosti volebního práva by nebyl stejně tak naplněn v případě opakovaného hlasování při jedných volbách, např. u jiné okrskové komise.<sup>54</sup> **(ii)** „Rovnost ve váze hlasu, pod čímž se rozumí požadavek rovnoměrného rozdělení mandátů mezi volební obvody.“<sup>55</sup> Že se s tímto názorem dá polemizovat, se setkáváme často ve veřejném prostoru. Zejména to lze vnímat v systému poměrného zastoupení a disproporčnosti volebních obvodů při volbách do Poslanecké sněmovny.<sup>56</sup> **(iii)** Poslední aspekt principu rovnosti se uplatní při soutěži politických stran, kde musí být všem stranám poskytnut rovný přístup (mimo jiné i v médiích), a to buď absolutní, nebo relativní.<sup>57</sup> Volební judikatura se přiklonila k přístupu, který vidím jako racionálnější, a to přístup relativní. „*To jim [médiím – pozn. aut.] zároveň již umožňuje přistupovat k jednotlivým kandidujícím subjektům nikoliv z pozice absolutní rovnosti typické pro orgány podílející se na přípravě a průběhu voleb, nýbrž z pozice odstupňované rovnosti. Tento princip se pak vztahuje na vysílání jako celek, nikoliv*

<sup>49</sup> KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 691–710.

<sup>50</sup> FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 136.

<sup>51</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 448–449.

<sup>52</sup> ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplňeno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008. s. 35–36.

<sup>53</sup> O modifikaci můžeme mluvit při volbách do obecních zastupitelstev, protože v jejich případě může volič rozdat počet hlasů odpovídající počtu členů zastupitelstva. V tom případě je tedy limitující počet členů zastupitelského sboru, volič může využít toto množství, zároveň však může využít pouze část.

<sup>54</sup> K tomu by mohlo dojít například v situaci, kdy by voliči nebyl odebrán voličský průkaz a on by tak fakticky mohl volit na dvou a více místech.

<sup>55</sup> ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplňeno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008. s. 35–36.

<sup>56</sup> K tomu např. ČESKÁ TELEVIZE. *Hlasy voličů mají v různých krajích odlišnou váhu. Část poslanců to chce změnit* [online]. ct24.cz, 12. 2. 2018 [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2388769-hlasy-volicu-maji-v-ruznych-krajich-odlissnou-vahu-cast-poslancu-chce-zmenit>>.

<sup>57</sup> ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplňeno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008. s. 35–36.

*ke jednotlivým pořadům; nevylučuje proto, aby v určitém typu pořadů byl dán prostor pouze parlamentním subjektům.*<sup>58</sup>

#### **1.2.4 Princip přímého volebního práva**

Princip přímého volebního práva můžeme spatřovat v jeho dvou polohách. První polohou je volební vztah mezi voličem a volebním kandidátem. O přímosti volebního práva můžeme uvažovat pouze v případě, že volič odevzdává svůj hlas konkrétnímu kandidátovi.<sup>59</sup> Opačným opakem přímého volebního práva je princip nepřímého volebního práva. Při takové volbě nevybírá volič konkrétního kandidáta, ale tzv. volitele, který je oprávněn provést konečnou volbu.<sup>60</sup> To je nám občanům České republiky známé z dřívější úpravy voleb prezidenta ČR, kterého před zavedením přímé volby volily obě komory Parlamentu.

Druhá poloha tohoto principu se uplatní ve vztahu k osobě, která provádí samotný hlasovací akt. Zde Antoš polemizuje s Filipem, zda jde o princip přímého volebního práva, nebo osobního.<sup>61</sup> Tento princip je pro činnost okrskových komisí velice důležitý. Okrskové komise musí dohlížet na to, aby hlasovací akt provedla právě konkrétní osoba, a nikoliv jeho zástupce, nebo dokonce podvodník vydávající se za voliče. Právě v situaci, kdy by bylo aktivní volební právo vykonáno osobou odlišnou od voliče ve stálém seznamu voličů, dochází k porušení spolu s principem přímosti i principu rovnosti, protože by neplatil výše zmíněný princip, že co volič, to jeden hlas. Pokud by volič využil pro hlasování svého zástupce, ať už z důvodu lidské lenosti, nebo nepříznivého zdravotního stavu, byl by porušen i princip tajného hlasování. Právě zástupce voliče by totiž znal voličovy preference.

#### **1.2.5 Princip tajného hlasování**

Princip tajného hlasování velmi úzce souvisí s principem svobodných voleb. Jak správně připomíná Bartoň, nejde o tajnost voleb jako celku, nýbrž samotného hlasovacího aktu.<sup>62</sup> Lze si tak povšimnout již z pouhého znění ústavního pravidla, že „*volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním.*“<sup>63</sup> LZPS mluví právě a pouze o výkonu tajným hlasováním.

Samotná tajnost hlasování spočívá v nemožnosti spojit s hlasovacím lístkem konkrétního voliče. Zároveň je volič chráněn před nátlakem či následným postihem, čehož mohli být občané

---

<sup>58</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2006, sp. zn. Vol 66/2006.

<sup>59</sup> Srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 65–66.

<sup>60</sup> Tamtéž.

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> BARTOŇ, Michal. In: BARTOŇ, Michal a kolektiv: *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 454.

<sup>63</sup> Článek 21 odst. 3 LZPS.

svědky za totalitního režimu pod vládou KSČ.<sup>64</sup> Primárně a nepochybně požadavek tajnosti hlasování směřuje jako závazek vůči státu. Na dodržení tajnosti hlasování je nutné trvat i ve vztahu k soukromým subjektům, protože právě ti můžou mít zájem vědět, jak konkrétní volič využil svého volebního práva.<sup>65</sup>

Že se nemůže jednat o tajné volební právo, je jasné i z požadavku na to, aby volby probíhaly transparentním způsobem. Volič, který přijde do volební místnosti, je vyhledán v seznamu voličů, kde se vyznačí, že už využil svého volebního práva, tak aby byla zachována rovnost volebního práva. V případě, že volič využívá svého práva volit na základě voličského průkazu, je povinen ho odevzdat. Je tomu tak ze stejného důvodu jako v případě vyznačení v seznamu voličů (např. dle § 19 odst. 5 ZVP).

Je nutné připomenout, že v případě tajnosti hlasování, resp. hlasovacího aktu, se jedná o povinnost, nikoliv právo.<sup>66</sup> Tento postulat je naplněn povinností voliče upravit hlasovací lístek v prostoru k tomu určeném. „*Ve volebních místnostech jsou pro úpravu hlasovacích lístků určeny zvláštní prostory, oddělené tak, aby byla zajištěna tajnost hlasování.*“<sup>67</sup> Určitý problém při naplnění požadavku tajnosti hlasování dochází v současnosti při hlasování do přenosné volební schránky jako formy hlasování mimo volební místnost.<sup>68</sup> Přenosná volební schránka slouží k umožnění výkonu volebního práva osobám, které ze závažných důvodů, především zdravotních, se nejsou schopny dostavit do volební místnosti.<sup>69</sup> Okrsková volební komise jejím použitím naplňuje pozitivní závazky státu, nelze však přehlížet skutečnost, že může významně docházet k zásahu do tajnosti hlasování.<sup>70</sup> O problémech s využitím přenosné hlasovací schránky bude pojednáno v následující kapitole.

### 1.3 Zákonná úprava voleb

Jednotlivé typy voleb upravují zvláštní zákony, k jejich provedení bylo přijato několik podzákoných právních předpisů. Každý z volebních zákonů lze systematicky rozdělit na část, která se zabývá správou a organizací voleb, druhá část zahrnuje systém rozdělení mandátů. Zejména

---

<sup>64</sup> ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplňeno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 72.

<sup>65</sup> Tamtéž, s. 73.

<sup>66</sup> Srov. FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 172.

<sup>67</sup> Např. § 17 odst. 2 ZVP.

<sup>68</sup> Do budoucna je nutné předpokládat možné problémy při formách distančního hlasování, konkrétně korespondenčního hlasování a hlasování s předstihem, které jsou zvažovány v návrhu zákona o správě voleb. O tomto návrhu bude pojednáno ve třetí kapitole této práce.

<sup>69</sup> Srov. např. § 19 odst. 7 ZVP.

<sup>70</sup> Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, sp. zn. Vol 13/2004.

organizační části volebních zákonů obsahují obsahově podobná ustanovení.<sup>71</sup> I právě proto Ministerstvo vnitra připravuje zákon o správě voleb, který by měl v sobě zahrnout obecnou úpravu voleb, tedy to, co je pro všechny druhy voleb společné, včetně činnosti okrskových volebních komisí. Úprava přepočtu mandátů by však stále zůstala ponechána speciálním volebním zákonům. Právě to jsou však ty vzájemné odlišnosti, které v praxi okrskových komisí působí větší či menší problémy.

Přesto nelze přehlížet skutečnost, že mají všechny volební zákony společné to, že musí být vykládány v souladu s ústavními zákony ve smyslu vnitřní souladnosti právního řádu.<sup>72</sup> Především pak v souladu s principy volebního práva, které je nutné vnímat jako mantinely pro zákonnou úpravu a její výklad.

## 1.4 Okrsková volební komise jako volební orgán v zákonné úpravě

Okrskové volební komise jsou volebním orgánem<sup>73</sup>, který dozírá na samotný průběh volebního aktu, naplnění principů voleb, a to jak již před vhozením hlasovacího lístku do volební schránky, tak při následném počítání platných hlasů. Volební zákony zároveň stanovují, že činnost okrskových volebních komisí je výkonem státní správy.<sup>74</sup>

Úkoly okrskové komise se v každém z volebních zákonů omezují na čtyři základní body. Okrsková komise **(i)** dbá o pořádek ve volební místnosti, **(ii)** zajišťuje hlasování a dozírá na jeho průběh, **(iii)** sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o průběhu a výsledku hlasování, **(iv)** odevzdá volební dokumentaci do úschovy obecnímu úřadu, s výjimkou jednoho vyhotovení zápisu o průběhu a výsledku hlasování.<sup>75</sup>

### 1.4.1 Stálé seznamy voličů

Pro činnost okrskových volebních komisí je důležité rozdělení voličů do stálých volebních seznamů (dle § 4 a § 5 ZVP, § 26 ZVK, § 29 ZVPR, § 27 ZEP<sup>76</sup>), ten je veden podle zákona o volbách do obecních zastupitelstev.<sup>77</sup> Dále jsou vedeny zvláštní seznamy voličů (např. § 6 ZVP), ve kterých jsou vedeny osoby, které nevolí tam, kde jsou vedeni v stálém seznamu voličů. Možnost

---

<sup>71</sup> Zejména jde o zakotvení volebních dnů, tj. pátek a sobota. V současnosti však probíhají debaty, zda by nemělo dojít ke změně. Česká republika je v tomto evropský unikát, protože mezi zeměmi EU je jediná, kde volby probíhají ve více dnech.

<sup>72</sup> MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkoum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 84.

<sup>73</sup> K tomu např. § 7 odst. 1 písm. k) ZVP.

<sup>74</sup> To mimo jiné znamená, že okrskové volební komise jsou vázány zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>75</sup> Srov. např. § 14e odst. 1 ZVP

<sup>76</sup> Zde pouze seznam voličů.

<sup>77</sup> Srov. § 28 VOZ.

občanů volit mimo svůj volební okrsek je však limitována. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možné volit v kterémkoliv volebním okrsku. Při volbách do Senátu je však volič limitován svým trvalým pobytem a volebním obvodem, kde probíhají volby.<sup>78</sup> Činnosti okrskových komisí se dotýkají i voličské průkazy, které jsou vydávány voliči, který nebude volit ve volebním okrsku, „*v jehož stálém seznamu, popřípadě zvláštním seznamu vedeném podle § 6 odst. 5 písm. a), je zapsán*“ (§ 6a ZVP).

#### 1.4.2 Členství v okrskové volební komisi

Členem okrskové volební komise dle § 14e ZVP může být pro volby do obou komor Parlamentu ČR státní občan České republiky, který v den složení slibu dosáhl věku nejméně 18 let,<sup>79</sup> dále absence překážky výkonu volebního práva (dle § 2 ZVP) a který zároveň není kandidátem pro Volby do Parlamentu ČR. Stejně podmínky pro členství v okrskové komisi platí i pro volby do zastupitelstev krajů dle § 17 odst. 1 ZVK a volby prezidenta dle § 18 odst. 1 ZVPR.<sup>80</sup> V případě voleb do Evropského parlamentu a voleb do obecních zastupitelstev může být členem okrskové volební komise i občan jiného státu.<sup>81</sup> Nominaci členů a náhradníků do okrskových komisí provádějí politické strany, hnutí a koalice, v případě voleb do Senátu i samotní nezávislí kandidáti, kteří kandidují ve volebním kraji, resp. obvodu.<sup>82</sup> Je pouze v diskreci kandidujících subjektů, zda nominují členy volebních komisí, a toto právo nesmí být porušeno. Volební zákony v případě, že nebude nominováno dostatečné množství kandidátů,<sup>83</sup> dávají pravomoc, ale zároveň ukládají povinnost starostovi jmenovat další členy na neobsazená místa v komisi.<sup>84</sup>

Členství v okrskové volební komisi vzniká složením slibu, k zániku členství dochází z několika zákonných důvodů<sup>85</sup> – jde typicky o ukončení činnosti okrskové volební komise, úmrtím člena, vzdáním se členství k rukám předsedy okrskové komise, odvoláním člena delegujícím, pozbytím státního občanství.<sup>86</sup> Poměrně zajímavým případem zániku členství je skutečnost, když člen okrskové komise nevykonával svou funkci ve dnech voleb po nepřetržitou dobu převyšující dvě hodiny.<sup>87</sup> Tímto je vyjádřena povinnost člena okrskové volební komise být přítomen u

---

<sup>78</sup> § 6a odst. 3 ZVP.

<sup>79</sup> Slib, který skládají členové okrskové volební komise ve znění dle § 14e odst. 5 ZVP.

<sup>80</sup> Zde samozřejmě dochází k modifikaci zákazu být kandidátem pro konkrétní typ voleb.

<sup>81</sup> Srov. § 17 odst. 1 VOZ, § 18 odst. 2 ZEP.

<sup>82</sup> Např. § 14e odst. 3 ZVP, § 18 odst. 3 ZEP, § 17 odst. 2 ZVK.

<sup>83</sup> Minimum je stanoveno na 4 členy, pro okrsky do 300 voličů.

<sup>84</sup> Např. § 18 odst. 3 ZEP, § 17 odst. 2 ZVK.

<sup>85</sup> § 17 odst. 5 VOZ, § 18 odst. 6 ZVPR, § 18 odst. 6 ZEP, § 17 odst. 5 ZVK, § 14e odst. 6 ZVP.

<sup>86</sup> U voleb do Evropského parlamentu samozřejmě zaniká členství z důvodu ztráty občanství ČR nebo jiného členského státu. U obecních zastupitelstev tento důvod zániku členství v komisi chybí.

<sup>87</sup> § 14e odst. 6 písm. f) ZVP.

hlasování. I tato povinnost má však své hranice, ony dvě nepřetržité hodiny. Častým důvodem nedodržení této povinnosti může být, že člen okrskové volební komise chce sám vykonat své volební právo, avšak musí odvolit v jiném volebním okrsku.

Usnášeníschopná je volební komise, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů,<sup>88</sup> kdy členem je i zapisovatel.<sup>89</sup> Na svém prvním zasedání se losem určí, kdo bude vykonávat funkci předsedy a místopředsedy okrskové volební komise, který předsedu zastupuje v době jeho nepřítomnosti (§ 14f odst. 3 a 4 ZVP). Zapisovatel, předseda a místopředseda mají povinnost zúčastnit se školení k zásadám hlasování a k systému zjišťování a zpracování výsledků hlasování.<sup>90</sup> Obecní úřad má taktéž povinnost zajistit, aby u každého člena okrskové volební komise bylo uvedeno jeho jméno, příjmení, funkce v okrskové volební komisi a údaj o tom, zda je delegován politickou stranou, politickým hnutím, koalicí nebo nezávislým kandidátem anebo jmenován starostou.<sup>91</sup> Osobně jsem se však ještě nesetkal s doslovným respektováním tohoto zákonného pravidla. Na to upozorňovala i organizace OSCE při pozorování posledních parlamentních voleb v roce 2017. „Členové komisí neměli žádné viditelné oficiální identifikační průkazy, které by mohly potenciálně zvýšit transparentnost procesu a viditelnost členů komise.“<sup>92</sup>

### 1.4.3 Volební místnost

Volební zákony shodně upravují požadavky na volební místnost.<sup>93</sup> Ta musí obsahovat volební schránku, přenosnou volební schránku, dále dostatek hlasovacích lístků pro případ, že si volič nepřinese své. Dále musí být ve volební místnosti psací potřeby, výpis ze stálého i zvláštního seznamu voličů a volební zákon, který musí být na žádost voliče poskytnut. Ve volební místnosti jsou zároveň vyhrazené prostory pro úpravu hlasovacích lístků, a to z důvodu zabezpečení tajného hlasování. Celá volební místnost musí být označena vlajkou ČR, dle ZEP taktéž vlajkou Evropské unie,<sup>94</sup> uvnitř volební místnosti musí být na vhodném místě umístěn velký státní znak České republiky.

Volební místnosti jsou v praxi na obecních úřadech, ve školách, státních úřadech, neboť právě tato místa většinou umožňují bezbariérový přístup všem voličům, zároveň snižují náklady

---

<sup>88</sup> Např. § 14f odst. 2 ZVP.

<sup>89</sup> Např. § 14e odst. 7 ZVP.

<sup>90</sup> § 14f odst. 5 ZVP.

<sup>91</sup> Srov. např. § 14f odst. 6 ZVP.

<sup>92</sup> Z průběhu pozorovatelské mise OBSE. *Czech Republic, Parliamentary elections, 21-22 October 2017: Final Report*. OSCE/ODIHR. Dostupné na <<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073>>.

<sup>93</sup> Srov. § 39 ZVPR, § 33 ZEP, § 29 ZVK, § 17 ZVP, § 31 VOZ.

<sup>94</sup> § 33 odst. 1 ZEP.

spojené s konáním voleb, neboť není povětšinou nutné platit nájem. Tento hospodárný postup je nutné kvitovat.

#### 1.4.4 Organizace hlasování

Ve volební místnosti musí být zároveň umístěny vzorově vyplněné hlasovací lístky, případně prohlášení o vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidátů, pokud byla doručena do 48 hodin před zahájením voleb.<sup>95</sup> Zákon zároveň upravuje vzhled úředních obálek, které musí být unifikované.<sup>96</sup> Při souběhu dvou a více voleb musejí být jednotlivé obálky barevně odlišeny, stejně tak hlasovací lístky.<sup>97</sup>

Ještě před zahájením hlasování jednotlivých voličů členové okrskové volební komise musejí zkontrolovat, zda jsou volební schránka a přenosná hlasovací schránka prázdné. Po kontrole dojde k zapečetění volebních schránek, a to z důvodu zabránění před možnou manipulací.<sup>98</sup>

Samotné volební zákony upravují taktéž zásady hlasování.<sup>99</sup> Nejde o nic jiného než promítnutí ústavních principů do zákona. Již v prvním odstavci všech volebních zákonů je zmíněn princip přímosti volebního práva, kdy volič nemůže provést hlasování v zastoupení. Voliči hlasují v pořadí, v jakém se dostavili do volební místnosti.<sup>100</sup> Toto ustanovení je nutné brát jako pořádkové, na volební proces nemá vliv, v jakém pořadí voliči volí. Okrsková volební komise vyžaduje od voliče, aby prokázal svou identitu, nejčastěji platným občanským průkazem nebo cestovním pasem České republiky. Z tohoto existují dvě logické odchylky, a to pro volby do Evropského parlamentu a poté u voleb do obecních zastupitelstev. Díkce u zákona o volbách do Evropského parlamentu požaduje předložení občanského průkazu členského státu EU pro účely ověření totožnosti a občanství jiného členského státu.<sup>101</sup> Pro volby do obecních zastupitelstev je u cizinců, kteří mají trvalý pobyt na území obce České republiky, vyžadován průkaz o povolení k pobytu nebo potvrzení o přechodném pobytu.<sup>102</sup> V případě, že by volič neprokázal státní příslušnost nebo svou totožnost, nemůže mu být umožněn výkon volebního práva.

Okrsková volební komise má pravomoc dopsat osobu, která prokáže, že má právo volit ve volebním okrsku, ačkoliv není zapsána ve stálém seznamu voličů.<sup>103</sup> Těmito opatřeními je

---

<sup>95</sup> Např. § 31 odst. 4 VOZ.

<sup>96</sup> Srov. např. § 39 odst. 6 ZVPR.

<sup>97</sup> Srov. např. § 33 odst. 5 ZEP.

<sup>98</sup> Srov. např. § 30 ZVK.

<sup>99</sup> § 30 VOZ, § 41 ZVPR, § 36 ZEP, § 31 ZVK, § 19 ZVP.

<sup>100</sup> Např. § 19 odst. 2 ZVP.

<sup>101</sup> § 36 odst. 3 ZEP.

<sup>102</sup> § 33 odst. 3 VOZ.

<sup>103</sup> Např. § 19 odst. 5 ZVP, § 33 odst. 4 VOZ.

zachována všeobecnost a přímost volebního práva. U voleb do Evropského parlamentu toto oprávnění okrskové volební komise chybí.<sup>104</sup>

Poté dojde k poznačení v seznamu voličů, že se daná osoba dostavila do volební místnosti a provedla hlasování, s tím zároveň obdrží úřední obálku, popř. hlasovací lístek, pokud nemá vlastní. Pokud chce osoba volit na voličský průkaz, odevzdá ho okrskové volební komisi, která ho následně přiloží k výpisu ze zvláštního seznamu. Poznámkou v seznamu voličů, resp. odevzdáním voličského průkazu, má být zabráněno vícečetnému hlasování a faktické nerovnosti volebního práva.

Po obdržení úřední obálky se volič odebere do prostoru sloužícímu k úpravě hlasovacích lístků. Tam musí být přítomen sám, aby byla naplněna povinnost tajného hlasování. Platí zde jediná, a to logická výjimka, a to u osob, které nejsou pro svůj hendikep schopny provést úpravu hlasovacího lístku samy. Ty mají právo mít v tomto prostoru pomocníka, avšak tím nemůže být nikdo z členů komise. Mám za to, že na tuto výjimku je nutné pohlížet velice restriktivně, aby došlo k co nejvyšší možné aplikaci principů volebního práva. Zároveň pro osoby, které se ze závažných důvodů nemůžou dostavit do hlasovací místnosti, existuje možnost, aby se dva členové okrskové volební komise dostavili s přenosnou volební schránkou, pročež jim bude umožněn výkon volebního práva. Tato možnost hlasování je však limitována územním obvodem volebního okrsku, mimo něj není možné hlasovat touto formou. Problémem to nemusí být u starších lidí, kteří jsou k zastižení pro potřeby voleb na adrese svého trvalého pobytu. V praxi jsem se ovšem setkal s problémy, kdy se voliči z důvodu pobytu v pečovatelském domě nacházeli mimo daný volební okrsek, v konkrétním případě tak došlo k upření volebního práva.

Za pořádek ve volební místnosti a jejím bezprostředním okolí nese odpovědnost předseda volební komise a jeho pokyny, které slouží k naplňování této povinnosti, jsou závazné pro všechny přítomné.<sup>105</sup>

Za účinnosti dosavadní právní úpravy jsou volby dvoudenní, což je evropský unikát. První volební den je pátek, kdy se volí od 14:00 do 22:00. Poté dle volebních zákonů dochází k přerušení hlasování, kdy dojde k uzavření volební místnosti a tzv. zapečetění volební schránky a volebních dokumentů. Následující den se volí od 8:00 do 14:00. Ještě před zahájením hlasování se okrsková volební komise přesvědčí o tom, zda během noci nedošlo k porušení pečeti. Pokud dospěje k tomu,

---

<sup>104</sup> Srov. § 36 odst. 5 ZEP.

<sup>105</sup> Např. § 20 ZVP.



že je vše neporušeno, pečeti sejme a zahájí hlasování, v opačném případě může odročit hlasování, přerušit nebo prodloužit dobu hlasování, nejdéle však o jednu hodinu.<sup>106</sup>

Hlasování končí uplynutím stanovené doby, prakticky vždy tedy uplynutím 14. hodiny druhého dne voleb.

#### **1.4.5 Zjišťování výsledků voleb okrskovou volební komisí**

Uplynutím stanovené doby okrsková volební komise přikročí k celkovému sčítání hlasů. Tato část je pro každý typ voleb odlišná, proto se i do budoucna počítá s existencí několika volebních zákonů.<sup>107</sup> Zjišťování výsledků se mohou účastnit zaměstnanci Českého statistického úřadu, zaměstnanci obce s osvědčením, zaměstnanci kraje s osvědčením, členové Státní volební komise a jejího sekretariátu a osoby, kterým k tomu dala povolení Státní volební komise.

Primárně je nutné zabezpečit nevyužité hlasovací lístky a úřední obálky, aby ze strany okrskové volební komise nemohlo dojít k ovlivnění výsledků. Spolu s členským obsazením jde o další pojistku legitimacy voleb. Ve chvíli, kdy je zajištěno, že nedojde ke smísení nevyužitých a použitých hlasovacích lístků, je možné otevřít volební schránku. V případě, že byla použita přenosná volební schránka, je nutné smísit hlasovací lístky s ostatními, aby nebyla narušena tajnost hlasování.<sup>108</sup> Následně je nutné vyloučit hlasovací lístky, které nejsou v úředních obálkách, a jiné než úřední obálky. Úřední obálky okrsková komise sečte a porovná je se záznamy v seznamech voličů.<sup>109</sup>

Pokud počty úředních obálek nevyvolávají otázky, členové okrskové volební komise z nich vyjmou jejich obsah, přičemž posoudí hlasovací lístky a rozdělí je podle kandidujících subjektů. Jedinou odchylkou jsou volby do obecních zastupitelstev, kdy neexistuje sada hlasovacích lístků, ale pouze jeden univerzální, v jehož rámci volič rozdává hlasy odpovídající počtu členů zastupitelstva. Následně okrsková volební komise sečte hlasy odevzdané jednotlivým kandidátům, v případě voleb do Poslanecké sněmovny a voleb do krajských zastupitelstev zohlední přednostní hlasy, které může volič udělit jednotlivým kandidátům.<sup>110</sup>

Jako stvrzení o správnosti zjištění učiněných okrskovou volební komisí je pořízen zápis o průběhu a výsledku hlasování. Správnost stvrdí každý ze členů komise svým podpisem. Pokud

---

<sup>106</sup> Pokud nastane taková skutečnost, má okrsková volební komise povinnost vyzoomět voliče způsobem v místě obvyklým, taktéž obecní úřad a pověřený úřad. Srov. např. § 21 odst. 2 ZVP.

<sup>107</sup> Je tomu už jen z důvodu, že pro volby prezidenta republiky a do Senátu je využíván většinový volební systém.

<sup>108</sup> Srov. např. § 40 odst. 3 ZVP.

<sup>109</sup> Není problémem, pokud je jejich počet menší, existuje např. možnost, že si volič obálku protestně odnesl domů. Na druhou stranu je ovšem problémem, pokud je úředních obálek ve volební schránce více, může to naznačovat neoprávněný zásah do volebního procesu.

<sup>110</sup> Viz např. § 38 odst. 4 ZVK a § 40 odst. 4 ZVP.

nesouhlasí, může odepřít souhlas, v takovém případě vylíčí důvody, pro které nepodepsal. Právě z tohoto důvodu jsou jednotliví členové delegování kandidujícími subjekty, neboť mají dohlížet spolu s ostatními členy okrskové volební komise dohlížet na průběh řádné a svobodné soutěže politických stran, hnutí a samozřejmě i nezávislých kandidátů. K tomu srov.: „*Členové volební komise se podílejí také na sčítání konečného výsledku voleb a posuzování platnosti hlasovacích lístků, přičemž právě skutečnost, že jsou delegováni různými politickými subjekty, má zaručit jejich vzájemnou kontrolu. Pokud by členové volební komise měli jakékoliv pochyby o správnosti postupu jiných členů komise, lze důvodně očekávat, že by tyto výbrady uplatnili např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování s uvedením důvodů tohoto odepření (§ 42 odst. 1 volebního zákona). Na tomto základě by poté soud mohl přezkoumat postup volební komise z hlediska případného porušení zákona.*“<sup>111</sup>

Vzhledem k tomu, že úprava organizace jednotlivých voleb je velice blízká, rozhodlo se Ministerstvo vnitra připravit návrh zákona o správě voleb, který by měl být dle důvodové zprávy kodifikací organizace volebního procesu. O tomto návrhu a jeho možných dopadech bude pojednáno dále.

#### **1.4.6 Trestněprávní aspekty činnosti okrskových volebních komisí**

K trestnímu zákoníku, tj. zák. č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je nutné přistupovat jako k určitému „doplňku“ k ostatním zákonům. Pro trestní právo je příznačný jeho fragmentární charakter, tedy že se zaměřuje pouze na ty společensky nejméně škodlivější typy jednání, kde nepostačí uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů.<sup>112</sup>

Činnosti okrskových komisí se tak dotýká trestný čin *Maření přípravy a průběhu voleb a referenda* dle § 351, trestního zákoníku, zejména alinea 4 tohoto trestného činu, dle které se trestného činu dopustí ten, *kdo vědomě nesprávně sečte hlasy či poruší tajnost hlasování*. Vždy však bude nutné pro posouzení skutku postupovat za užití hmotněprávního korektivu subsidiarity trestní represe.

#### **1.5 Judikatura a její význam ve věci voleb**

Judikatura hraje ve věci voleb významnou roli, a to především jako pojistka proti nezákonným zásahům do průběhu voleb nebo i neúmyslným, avšak důvěru ve volební proces oslabujícím, zásahům ze strany okrskových volebních komisí. Soudní moc je tak poslední pojistkou, která dohlíží na zákonný výkon volebního práva. I díky judikatuře poznáváme problémy spojené s volebním právem a jeho výkonem.

---

<sup>111</sup> Usnesení ze dne 22. října 2014, sp. zn. Vol 18/2014, body 38–40.

<sup>112</sup> Zásada subsidiarity trestní represe v § 12 odst. 2 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Jak připomíná Nykodým,<sup>113</sup> volební soudnictví lze rozdělit na tři typy řízení, vždy podle určité fáze volebního procesu – jsou jimi řízení ve věcech seznamu voličů (§ 88 soudního řádu správního), řízení ve věcech registrace (§ 89 soudního řádu správního) a řízení o neplatnost voleb a hlasování (§ 90 soudního řádu správního).

Právě řízení o neplatnost voleb a hlasování jsou nejužěji spjata s činností okrskových volebních komisí, protože v jejich rámci dochází k přezkumu již proběhlých voleb. Nejvyšší správní soud zároveň opakovaně v judikatuře připomíná klíčovou úlohu okrskových volebních komisí ve volebním procesu: „*Smyslem tohoto ustanovení [§ 14e odst. 3 ZVP – pozn. autora] nepochybně je, aby členové okrskové volební komise, která je složena ze zástupců odlišných politických stran, hlídali navzájem řádný průběh voleb v konkrétním volebním okrsku.*“<sup>114</sup>

Že soudní přezkum prošel během posledních let značnými změnami, přisvědčuje i Syllová: „*Úprava soudního přezkumu, resp. soudní ochrany práv ve věcech voleb, byla od r. 1995 až do r. 2000 obsažena jednak v zákoně o volbách, jednak v občanském soudním řádu. Úprava byla významně novelizována poté, kdy na její nedostatky upozornil náleží ÚS. Nedostatkem dosavadní právní úpravy bylo zejména to, že zákon neupravoval v řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení (poslancem, resp. senátorem) to, o čem může soud rozhodnout, pokud došlo k porušení zákona o volbách – zda, popř. za jakých podmínek je možno prohlásit volbu za neplatnou (...). Novelizované upřesnění soudní ochrany práv ve věcech voleb se stalo součástí velké novely zákona o volbách č. 204/2000 Sb. Po vzniku správního soudnictví od 1. 1. 2003 byla ochrana práv ve volebních věcech svěřena soudům vykonávajícím správní soudnictví – krajským soudům a Nejvyššímu správnímu soudu.*“<sup>115</sup>

Soudní přezkum ve věcech volebních je tak nyní svěřen do rukou krajským soudům a Nejvyššímu správnímu soudu. Krajské soudy jsou věcně příslušné přezkoumat volby do obecních a krajských zastupitelstev, tedy regionálních zastupitelských sborů.<sup>116</sup> Nejvyšší správní soud je pak povolán k přezkumu voleb do obou komor Parlamentu, voleb do Parlamentu EU a pak pro volby prezidenta republiky. Významnou roli hraje i soud Ústavní, vrcholný orgán soudní moci, který má za úkol ochranu ústavnosti. Svou roli naplňuje rozhodovací činností, prostřednictvím které sjednocuje judikaturu nižších soudů a vykládá ústavní zákony, zákony i podzákonné předpisy. „*Ústavní soud připomíná, že opakovaně při rozhodování ve volebních věcech vychází z toho, že pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá*

<sup>113</sup> NYKODÝM, Jiří. Neplatnost voleb jako ultima ratio. In: ŠÍMÍČEK, Vojtěch (Ed.). *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. s. 36–41.

<sup>114</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2012, sp. zn. Vol 4/2012, bod 19.

<sup>115</sup> SYLLOVÁ, Jindřiška. In: SLÁDEČEK a kol. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 261-265 (čl. 20 Ústavy).

<sup>116</sup> § 61 VOZ, § 54 ZVK.

vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.<sup>117</sup> To však s sebou přináší, zvláště pro jednotlivce, který by chtěl napadnout regulérnost voleb, poměrně složitou důkazní situaci.

Navrhovatele soudního přezkumu tak tíží břemeno nejen tvrzení, ale právě i důkazní. Přičemž dle ustálené praxe Nejvyššího správního soudu musí navrhovatel předložit tzv. zvláště významnou indicii odůvodňující nutnost přezkoumat volební dokumentaci soudem. „*Striktní požadavek na předložení relevantních důkazních prostředků navrhovatelem by mohl být při přezkumu voleb překážkou přístupu k soudu, a to zvláště v případech jednotlivých občanů, kteří nejsou účastní sčítání hlasů volebními komisemi. Aby však soud sám přistoupil k přepočtu hlasů či přezkoumávání správnosti jejich posouzení pouze na základě důkazně nepodložené volební stížnosti, musela by jej k tomu v daném případě přimět zvláště významná indicie, která by byla způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb.*“<sup>118</sup>

Pokud navrhovatel se svým návrhem uspěje, soud musí v otázce rozhodování o neplatnosti voleb a hlasování vždy *ad hoc* poměřovat, zda zásah do volebního procesu byl způsobit jeho neplatnost. „*Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tj. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality.*“<sup>119</sup>

Samotnou neplatnost lze spatřovat ve třech podobách, a to neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta.<sup>120</sup> Rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta je možné podle všech volebních zákonů.<sup>121</sup> Molek k neplatnosti hlasování a voleb dodává: „*O návrzích na neplatnost hlasování a na neplatnost voleb se zákonodárce výslovně zmiňuje toliko v případech voleb do Senátu, do zastupitelstev obcí a do zastupitelstev krajů; nikoli u voleb do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu.*“<sup>122</sup> Je tak otázkou, proč se s neplatností voleb nepočítá u voleb do Poslanecké sněmovny.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

<sup>118</sup> Srov. Usnesení ze dne 28. listopadu 2006, sp. zn. Vol 82/2006.

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

<sup>120</sup> § 90 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> MOLEK, Pavel. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 2016. § 90 s. ř. s.

<sup>122</sup> Tamtéž.

<sup>123</sup> Že by snad zákonodárce nepředpokládal, že by intenzita zásahu do volebního práva mohla dosáhnout u těchto voleb takové míry, že by bylo nutné označit celé volby za neplatné?

Vyslovení neplatnosti voleb je nutné vnímat jako nejzávažnější zásah do volebního procesu,<sup>124</sup> neboť v takovém případě probíhá celý proces voleb znovu od začátku; lze připomenout opakované podání kandidátních listin, volební kampaň a zejména opětovné provedení hlasování.<sup>125</sup> Zároveň si opakované konání voleb vyžaduje i značné finanční prostředky. Soud by tak měl vždy pečlivě vážit své rozhodnutí podle skutkových okolností toho kterého případu. Dle mého názoru je nutné každé volby vnímat jako naprosto jedinečnou situaci, která je vždy ovlivněna aktuálními náladami ve společnosti, které by však mohly být výrazně ovlivněny právě rozhodnutím soudu.

---

<sup>124</sup> Jak připomněl ÚS – srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, Pl. ÚS 6/11, bod 38: „S ohledem na význam voleb v demokratické společnosti a z něho vyplývající presumpci jejich ústavnosti a zákonnosti je ještě třeba zdůraznit, že neplatnost voleb může způsobit jen takové závažné porušení volebního zákona, které zpochybňuje výsledky voleb a které odůvodněně vyvolává pochybnost o tom, zda volby a jejich výsledky jsou projevem skutečné vůle voličů.“

<sup>125</sup> NYKODÝM, Jiří. Neplatnost voleb jako ultima ratio. In. ŠIMÍČEK, Vojtěch (Ed.). *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 36–41.

## 2 Aktuální problémy okrskových volebních komisí

Okrskové volební komise jsou volebním orgánem, jenž má jako primární úkol dohlížet na férovost a zákonný průběh volebního procesu, jakožto volnou a svobodnou soutěž politických stran a s tím spojený výkon volebního práva občany. Zároveň jsou určitým garantem legitimitnosti voleb, i když tento pohled může být zdánlivým, jak potvrzuje Antoš.<sup>126</sup>

Bohužel je činnosti volebních komisí stejně jako každé jiné lidské činnosti imanentní chybovost, a to ať už nevědomá, tak bohužel i zamýšlená a chtěná. Mezi hlavní neduhy činnosti okrskových volebních komisí patří zejména problémy se sčítáním hlasů; ty často pramení z nedostatečné kvalifikace jejich členů. Problémem, který je blízce spojen s činností volebních komisí, je i problematika dvoudenních voleb, což je český unikát v rámci členských států EU. Nerušený průběh volebního procesu byl již v minulosti narušen nakupováním hlasů. Bylo by ovšem chybou omezit se pouze na tyto výše zmíněné problémy, neboť každé další volby s sebou přinášejí nové otázky a výzvy v zajištění zákonného průběhu voleb konformního s ústavními principy.

Že je činnost okrskovým volebních komisí provázena problémy, nám dává za pravdu i legislativní návrh Ministerstva vnitra, které se snaží řešit nedostatky v právní úpravě.<sup>127</sup> Nicméně je třeba zmínit, že v minulosti už takovýchto pokusů proběhlo několik, žádný převrat ve volební legislativě však neproběhl.

V následujících podkapitolách analyzuji právě tyto problémy v kontextu principů volebního práva. Pokusím se zjistit, zda pochybení při hlasování a následném přepočítávání hlasovacích lístků mohou dosáhnout takové intenzity, že bychom volby již nemohli označit za platné a legitimní.

### 2.1 Problémy se sčítáním hlasů

Pravděpodobně nejčastějším problémem, který je následně předmětem přezkumu voleb soudním orgánem, jsou nesprávně sečtené hlasy. Původem může být nedostatečná kvalifikace členů okrskových komisí, kteří kromě složení slibu nemusí vykázat žádnou znalost volebních zákonů. Aniž bych paušalizoval a generalizoval, dovolím si tvrdit, že za nesprávně sečtenými hlasy stojí často starší členové komisí, kteří v nich sedí již po několik let, velmi často ve stejném složení. To

---

<sup>126</sup> ANTOŠ, Marek. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního práva. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 3, s. 148.

<sup>127</sup> Ministerstvo vnitra v současné době připravuje zákon o správě voleb, kdy na internetových stránkách ministerstva jsou nastíněny možné legislativní změny. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pripravilo-novy-volebni-zakon.aspx>>.

s sebou může nést problém, kdy se vzájemně členové komisí utvrzují v postupu, který není souladný s volebními zákony. Právě taková pochybení však narušují legitimitu voleb.<sup>128</sup>

Jednotlivé volby lze rozdělit dle několika kritérií. Ve vztahu k užitému volebnímu systému lze volby dělit na takové, kde se uplatňuje princip poměrného (= proporcionalního) zastoupení,<sup>129</sup> a volby, kde se uplatňuje princip většinový, u nás konkrétně absolutní.<sup>130</sup> Z vlastního působení ve volebních komisích si dovoluji tvrdit, že většinový volební systém nedělá okrskovým volebním komisím větší problémy, neboť celá sčítací činnost spočívá v pouhém sečtení platných hlasů pro konkrétního kandidáta. V praxi jsem se setkal s problémy spíše u voleb, kde se uplatňují zásady systému poměrného zastoupení, a to zejména při využití preferenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty.<sup>131</sup> V případě preferenčních hlasů tak sice pravděpodobně nedojde k újmě politické strany účastníci se volební soutěže, avšak nelze přehlížet porušení práva jednotlivce na přístup k voleným funkcím.<sup>132</sup> Problematické jsou rovněž volby do obecních zastupitelstev, které politologové označují za volby, ve kterých statisticky dochází k největším pochybením.<sup>133</sup>

Kromě přidělování preferenčních hlasů je významnou úlohou okrskových volebních komisí taktéž rozhodování o platnosti, resp. neplatnosti hlasovacích lístků. Na neplatnost hlasů se zaměřili politologové z Univerzity Palackého, kdy rozdělují volby do tří kategorií z hlediska evidování neplatnosti hlasů; **(i)** volby s nízkým podílem neplatných hlasů, **(ii)** volby s vysokým

---

<sup>128</sup> O nutnosti zapojení nových a mladých komisařů mluvil i Lebeda. Srov. DOLEJŠÍ, Václav. *Stát povolává studenty do volebních komisí. Chce, aby zabránili chybám a podvodům* [online]. seznamzpravy.cz, 2. srpna 2018 [cit. 6. března 2020]. Dostupné na <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/stat-povolava-studenty-do-volebnich-komisi-chce-aby-zabranili-chybam-a-podvodum-53164>>.

<sup>129</sup> Princip poměrného zastoupení se uplatní u voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Evropského parlamentu a voleb do obecních a krajských zastupitelstev.

<sup>130</sup> To znamená, že pro vítězství musí kandidát získat více než 50 % platných hlasů. V České republice právní řád většinový systém uplatňuje při volbách do Senátu Parlamentu ČR a při volbách prezidenta republiky. Zvláštní případ můžou představovat místní a obecná referenda. V historii se zatím však jediné obecné a celostátní referendum konalo v roce 2003, které bylo *ad hoc* upraveno Ústavním zákonem č. 515/2002 Sb.

<sup>131</sup> V tomto případě lze připomenout Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2017, sp. zn. Vol 58/2017.

<sup>132</sup> Srov. čl. 21 odst. 4 LZPS.

<sup>133</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017. s 69–89 (kap. 4.).

podílem neplatných hlasů a **(iii)** volby s nezjistitelným podílem neplatných hlasů.<sup>134</sup> Zároveň upozorňují na fakt, že ČSÚ v žádné ze svých statistik přímo neeviduje neplatné hlasy.<sup>135</sup>

V České republice u voleb do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a při volbě prezidenta neplatné hlasy nevyvolávají příliš otázek, mimo jiné i pro to, že se nekonají v souběhu s volbami senátními.<sup>136</sup> Autoři přisuzují neplatnost hlasů nahodilosti, která není vázána na konkrétní okolnosti. Zároveň i u voleb do Senátu a krajských zastupitelstev se neplatnost hlasů pohybuje na nízké úrovni. Autoři to ve druhém případě příkládají zejména menší důležitosti voleb (označují je za volby druhého řádu), kdy může za neplatností stát i protestní nálada.<sup>137</sup> Nicméně upozorňují například na krajské volby v roce 2012, kdy neplatnost hlasů v jednotlivých krajích oscilovala kolem 5 %, tedy uzavírací klauzule.<sup>138</sup>

„Nejzajímavější“ typ voleb z hlediska sčítání a neplatnosti hlasů jsou volby do obecních zastupitelstev. Jak připomíná Lebeda a kol., volební podvody se sčítáním hlasů, zejména rozhodování o jejich neplatnosti, je nejefektivnější při komunálních volbách. Je zcela irelevantní, zda jde o pochybnosti při komunálních volbách, nebo volbách do Poslanecké sněmovny, jde totiž o přímé ohrožení legitimacy voleb jako demokratického institutu. Pochybnosti pak mohou vyvolávat nejrůznější skutečnosti, například nevyužité hlasy, pohybující se ojedinele i kolem hranice 90 %.<sup>139</sup>

Je logické, že ovlivnění voleb je nejúčinnější u voleb do obecních zastupitelstev. Zvláště v malých obcích o pár desítkách či stovkách obyvatel je díky velikosti volebního obvodu nejsnazší ovlivnit celkové výsledky voleb.<sup>140</sup> Zároveň nelze pominout ani podobu hlasovacího lístku a systém

---

<sup>134</sup> LEBEDA, Tomáš. In: LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 31.

<sup>135</sup> Tamtéž.

<sup>136</sup> LYSEK, Jakub, LEBEDA, Tomáš, KOUBA, Karel. In: LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 43.

<sup>137</sup> Tamtéž, s. 43–67 (kapitola 3.).

<sup>138</sup> Tamtéž, s. 43.

<sup>139</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 69–70.

<sup>140</sup> Srov. NOHL, Radek. *Soud zjistil těžkou chybu u voleb. Komise přidala 200 hlasů, soudkyně míní, že úmyslně* [online]. seznamzpravy.cz, 24. října 2018 [cit. 6. března 2020]. Dostupné na <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/soud-zjistil-tezkou-chybu-u-voleb-komise-pridala-200-hlasu-soudkyně-mini-ze-umyslne-58982>>.



hlasování při volbách do obecních zastupitelstev, který možnost ovlivnění ještě umocňuje.<sup>141</sup> Právě § 41 VOK upravuje posuzování hlasovacích lístků při volbách do obecních zastupitelstev. Kvůli koncepci hlasovacího lístku, kdy je možné udělovat hlasy kandidátům napříč volebními subjekty, není neobvyklé označení platného hlasu za neplatný (např. špatně sečtené křížky).<sup>142</sup> Lebeda a kol. pak připomínají případy, kdy špatná práce okrskových volebních komisí vedla k závažným zásahům do volebního procesu, a to nezapočítáním hlasů kandidujícímu subjektu, ale dokonce i přiznání hlasů jinému subjektu. Je pak otázkou, zda pochybení takového rozměru je důsledkem neznalosti, omylu, nebo je následkem volebního podvodu.<sup>143</sup> U voleb do zastupitelstev obcí se projevuje ještě více než u ostatních voleb, jak je pro vyhodnocení rizika ovlivnění voleb důležitá evidence neplatných hlasů. Bohužel právě hlasovací systém, kdy je možné kombinovat hlasy pro stranu a pro jednotlivé kandidáty, není vhodně nastaven. Nejfrekventovanější chybou je dle autorů výzkumu nezapočítání hlasů straně jako celku. Ve výzkumu se však také prokázala pochybení, která nevykazovala systematickosti a která zvýhodňovala jeden subjekt, nebo druhý naopak poškodila. Nabízejí se pak otázky zpochybňující legitimitu voleb, které navíc vyvolávají otázky, kdo bude profitovat z konkrétního výsledku voleb. V takovém případě pak nelze označit volby za férové.<sup>144</sup>

K otázce sčítání hlasů a rozhodování o neplatnosti hlasů ze strany okrskových volebních komisí je na místě dle Antoše připomenout výzkum v americkém New Hampshire. Jeho závěrem bylo, že při existenci rozdílu ve výsledku mezi dvěma kandidáty činícím méně než 0,5 % odevzdaných hlasů by existovala nezanedbatelná šance, že při opakovaném sčítání by se výsledek mohl změnit.<sup>145</sup>

Jak stanovují jednotlivé volební zákony, jedním z úkolů okrskových volebních komisí je řádné sečtení výsledků hlasování a odevzdání volební dokumentace, která následně slouží v případě soudního přezkumu jako důkazní prostředek. Její řádné vedení je nezbytné k tomu, aby bylo v případě přezkumu možné odhalit vady volebního procesu. Přestože většina typů voleb nevykazuje problematiku, nelze přehlížet fakt, že každé pochybení volebních komisí vrhá stín na legitimitu voleb i navzdory tomu, že může jít o volby do obecních zastupitelstev. Na první pohled se může zdát jejich nedůležitost při porovnání s jinými typy voleb. Bylo by to však velice

---

<sup>141</sup> Na rozdíl od ostatních typů voleb, kde má každý kandidující subjekt vyhrazen „svůj“ hlasovací lístek, u voleb do obecních zastupitelstev je hlasovací lístek jeden, na kterém jsou uvedeny všechny kandidující subjekty. Zároveň počet hlasů, které může volič udělit, odpovídá počtu volených členů zastupitelstva té které obce.

<sup>142</sup> Nelze vyloučit ani úmyslnou úpravu odevzdaného hlasovacího lístku ze strany člena okrskové komise.

<sup>143</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájím?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 70.

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 87-89.

<sup>145</sup> ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 6, s. 203–209.

krátkozraké, protože zastupitelstvo obce disponuje pravomocemi, kterými může významně ovlivnit život svých občanů.<sup>146</sup> Zároveň je nutné se zamyslet nad lepší koncepcí a podobou hlasovacího lístku,

## 2.2 Obsazení členů komise

Jak bylo zmíněno v teoretické části, každý z kandidujících subjektů má právo nominovat jednoho člena a jednoho náhradníka do každého volebního okrsku, ve kterém subjekt kandiduje. Toto na první pohled jednoduché východisko s sebou však v praxi přináší problémy, přičemž obsazováním okrskových volebních komisí se již zabývala i judikatura.

Na tomto místě můžu zmínit řízení u NSS, který se zabýval návrhem na vyslovení neplatnosti voleb a hlasování při voleb do Senátu Parlamentu ČR pro volební obvod Rychnov nad Kněžnou.<sup>147</sup> Meritem věci bylo to, zda se při souběhu voleb do Senátu Parlamentu České republiky a voleb do obecních zastupitelstev pro potřeby delegace členů okrskové volební komise užije výlučně zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, nebo i zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Starostové obcí, ve kterých mělo dle stěžovatele, České pirátské strany, dojít k pochybení, se odvolávali na stanovisko Ministerstva vnitra, které odkazovalo na § 70 VOZ.

Nejvyšší správní soud však správně poukázal na to, že předmětné ustanovení „*je přitom organizačně-technického charakteru a vyjadřuje toliko skutečnost, že při souběžném konání voleb do obecního zastupitelstva a voleb do Senátu nemají vedle sebe fungovat dvě okrskové volební komise, nýbrž pouze jedna, a to komise zřízená podle zákona o obecních volbách, která bude současně vykonávat i úkoly komise pro senátní volby.*“<sup>148</sup> Výklad NSS se jeví naprosto logickým, neboť vyloučením možnosti delegovat člena okrskové volební komise byl dle mého zásah do svobodné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy a taktéž čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

Zároveň se však Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou intenzity vady na volebním procesu, tedy zda jsou dány předpoklady pro označení volby kandidáta neplatnou. Soud se v této kauze dle mého názoru vypořádal s meritem vzorově, kdy zvážil veškeré okolnosti a rozhodl dle mého názoru ústavně-konformním způsobem.

## 2.3 Nákup hlasů

Zdá se až paradoxní, že před revolučním rokem 1989 by většina občanů „platila zlatem“ za možnost svobodně vyjádřit své preference ve volbách. Dnes není neobvyklé, že menší část

---

<sup>146</sup> § 84 an. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>147</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2014, sp. zn. Vol 23/2014.

<sup>148</sup> Tamtéž, bod 27.

voličů je ochotna svůj hlas „prodat“. Tato praktika je však značně právně problematická, neboť tak fakticky dochází k porušení principu rovnosti volebního práva. Volič tak přichází, sic dobrovolně, o svůj hlas, avšak ho propůjčuje jiné osobě, která tak fakticky disponuje hlasem navíc. Zároveň je tak narušen princip tajnosti hlasování. Takovým porušením principu rovnosti se zabýval i Ústavní soud v případě voleb v severočeské Krupce.

*„Krajský soud podle Ústavního soudu zcela mylně dovodil, že obchodně tržní pojetí voleb je sice nečestné, není však protizákonné. Takové posouzení věci neobstojí ani v rovině podústavního práva. Nemůže obstát ani argument, že podplácení není – na rozdíl od voleb do Parlamentu České republiky – explicitně uvedeno jako skutková podstata porušení volebního zákona v případě voleb do obecních zastupitelstev. Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.“<sup>149</sup>*

K tomu dodával Šimíček, tehdy ještě pohledem soudce NSS, že případy nakupování hlasů nejsou problémem pouze Krupky, ale jak naznačovala již judikatura krajských soudů v době zmíněného rozhodnutí Ústavního soudu, byl problém již rozsáhlejší. Šimíček zmiňuje případy v Českém Těšíně, Kadani a Roudnici nad Labem.<sup>150</sup>

Je pravdou, že toto protiprávní jednání a následné opakované hlasování nemá původ v činnosti okrskových volebních komisí, avšak nelze si odpustit poznámku, že tomuto problému by se dalo, dovolím si tvrdit, snadno vyhnout, případně ho eliminovat na minimum. Celý problém spočíval v tom, že před volební místností byla voliči nabídnuta finanční odměna za odevzdání hlasu pro konkrétního kandidáta, stranu.

Okrsková komise má dle § 16 VOZ zajišťovat průběh hlasování a dohlížet na něj. Je nepochybně úkolem okrskové volební komise dohlížet na naplňování principů volebního práva, a to i zabráňovat zásahům do něj. Zároveň nelze opomíjet § 35 VOZ: *„Za pořádek ve volební místnosti a v jejím bezprostředním okolí odpovídá předseda okrskové volební komise. Jeho pokyny ke zachování pořádku a důstojného průběhu hlasování jsou závazné pro všechny přítomné.“<sup>151</sup>*

Domnívám se, že v tomto případě došlo k pochybení členů komise, zejména předsedy, který si jednak nezjednal pořádek v okolí volební místnosti, kdy může využít i služeb např. městské policie, která je v obci Krupka zřízena.<sup>152</sup> Za druhé, při své zkušenosti z činnosti v okrskové volební

<sup>149</sup> PELCOVÁ, Jana. *Ústavní soud ke případu kupčení s hlasy v obci Krupka* [online]. usoud.cz, 25. ledna 2011 [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na: <<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-otevrel-cestu-k-novemu-hlasovani-v-krupce/>>.

<sup>150</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu?* [online] Jiné právo, 1. února 2011 [cit. 17. února 2020]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/02/nakupovani-hlasu-absolute-vada.html>>.

<sup>151</sup> Přičemž toto pravidlo je platné a společné pro všechny volební zákony.

<sup>152</sup> Srov. *Platné předpisy Města Krupka* [online]. Krupka-mesto.cz, datum vydání neuvedeno [cit. 7. listopadu 2019]. Dostupné na: <<http://krupka-mesto.cz/platne-predpisy-mesta/ms-1345/p1=1345>>.

komisi, nelze ignorovat jednoduchou a logickou možnost nabídnout voliči nový nevyplněný hlasovací lístek v souladu s § 33 odst. 3 *in fine* VOZ, který může za plentou upravit.<sup>153</sup> Na základě těchto argumentů se domnívám, že v tomto konkrétním případě došlo k pochybení okrskové volební komise.

Další otázkou, kterou náleží ÚS otevřel, je otázka, o jakou vadu volebního procesu v daném případě jde. Šimíček správně připomíná, že právní úprava volebního soudnictví nepočítá s tzv. absolutní vadou volebního procesu. Absolutní vadou je poté třeba rozumět takovou vadu, která by měla automaticky za následek neplatnost voleb, protože je vždy nutné zkoumat, jaký může být dopad vady na výsledek voleb.<sup>154</sup> Právě Šimíček tomuto nálezu vytýká, že jazykovým výkladem lze dojít k tomu, že i nákup jednoho hlasu má za následek neplatnost, a Ústavní soud tak popírá tezi o absenci absolutních vad volebního procesu ve volebním soudnictví.<sup>155</sup>

Je ovšem nutné zohlednit, že toto pochybení nastalo při volbách do zastupitelstva obce a v tomto konkrétním případě ve třech volebních okrscích. Právě u komunálních voleb je takovéto působení na voliče nebezpečné, protože v poměru ke všem hlasům se může jednat o závažné ovlivnění výsledků voleb. V takovém případě by bylo na místě požadovat zneplatnění celé volby, avšak právě s ohledem na zhodnocení celého kontextu a míry možného, resp. konkrétního, zásahu do výsledku voleb.

## **2.4 Problematické aspekty spojené s přenosnou volební schránkou**

Přenosná volební schránka je povinným vybavením volební místnosti, jak bylo zmíněno v teoretické části této práce. Jejím prostřednictvím stát naplňuje pozitivní závazky např. vůči osobám, kterým brání závažné překážky při výkonu volebního práva. I navzdory řadě pozitiv, která jsou zřejmá, bychom neměli zapomínat na kritické hodnocení tohoto prostředku. Domnívám se, že problémy s přenosnou hlasovací schránkou se dotýkají nejen tajnosti hlasování, ale mohou mít vliv i na všeobecnost volebního práva.

### **2.4.1 Zachování tajnosti hlasování s užitím přenosné volební schránky**

Závažným zásahem do principu tajnosti hlasování či jeho porušení může být použití přenosné hlasovací schránky (lidově označované též jako „urna“). Přenosná schránka je jistě

---

<sup>153</sup> Spolu s tímto se nabízí možná změna v zákonné úpravě dodávání hlasovacích lístků voličům. Jednotlivé zákony stanoví shodnou dobu 3 dnů přede dnem volby, kdy musí být voliči doručeny hlasovací lístky. Do budoucna by se mohlo přistoupit k tomu, že volič obdrží hlasovací lístek až ve volební místnosti. Domnívám se, že takový postup by bylo možné označit za hospodárný.

<sup>154</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu?* [online] Jiné právo, 1. února 2011 [cit. 17. února 2020]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutni-vada.html>>.

<sup>155</sup> Tamtéž.

prostředkem sledujícím legitimní cíl, a to umožnit občanům, u nichž existuje překážka znemožňující navštívit hlasovací místnost, naplnit *status activus* imanentní volebnímu právu.

Prvním problémem je realizace tajného hlasování, protože pokud dochází k použití přenosné hlasovací schránky mimo volební místnost, ve které je vyhrazen prostor pro úpravu hlasovacího lístku, je nutné zabezpečit tajnost hlasování i mimo volební místnost.

Zejména v menších volebních okrscích, kde dochází k situaci, že přenosnou hlasovací schránku využije pouze jedna osoba, však může dojít k porušení tajnosti hlasování. V takovém případě je totiž při vysypání hlasu pro potřeby sčítání jasné, komu hlas patří. Domnívám se, že konstrukci, kterou nastínil Filip, lze aplikovat i na tuto situaci. Filip totiž upozorňuje na situaci, kdy v případě tajného hlasování jedním voličem, kdy ostatní hlasují „veřejně“, není dodržena tajnost hlasování.<sup>156</sup> V tomto případě volič sice hlasoval skutečně tajně, avšak právě pro absenci ostatních hlasů v urně je zřejmý jeho projev vůle při hlasování. Takovýto postup, byť *ad absurdum*, není zcela jistě v souladu s principem tajného hlasování.

I přesto, že v takovémto případě nedochází k nikterak masovému (z pohledu množství osob) porušení tohoto principu, nemělo by dojít k jeho přehlížení. Je tedy nutné důsledně v rámci okrskové komise trvat na tom, že musí dojít ke smísení tohoto hlasu s hlasy ve volební schránce hlavní. Zároveň nabídnu ještě alternativní variantu. V případě, že si je okrsková komise v předstihu vědoma, že bude využita přenosná volební schránka, může umožnit i několika osobám voličům v hlasovací místnosti vhození hlasu do schránky přenosné.

## 2.5 Volby ve dvou dnech – výhoda nebo prostor pro manipulaci?

Byť tento problém nesouvisí s okrskovými volebními komisemi přímo, domnívám se, že jeho opomenutí by bylo chybou, neboť se bezprostředně dotýká jejich činnosti, a to z hlediska časového. V současnosti jsme jako Česká republika posledním státem EU, který volí ve dvou dnech.<sup>157</sup> Právě okrskové volební komise tak své úkoly plní ve dvou dnech, pročez mám za to, že i tento problém stojí za zmínění a bližší pohled.

Při plnění role člena okrskové volební komise jsem často přemítal o možném ovlivnění voleb během noci mezi pátkem a sobotou. Že mé pochyby nebyly neopodstatněné přisvědčuje

---

<sup>156</sup> FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSRF*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 146.

<sup>157</sup> Srov. JANSOVÁ, Lenka. *Eurovolby na mapě: první odvolí Britové a Nizozemci, s vyhlášením výsledků se bude čekat na Itálii* [online]. irozhlas.cz, 21. května 2019 [cit. 26. února 2020]. Dostupné na: <[https://www.irozhlas.cz/volby/volby-dovropskeho-parlamentu-2019-eurovolby-kdy-se-hlasuje-jednotlive-zeme\\_1905210700\\_haf](https://www.irozhlas.cz/volby/volby-dovropskeho-parlamentu-2019-eurovolby-kdy-se-hlasuje-jednotlive-zeme_1905210700_haf)>.

Tomáš Lebeda.<sup>158</sup> Zároveň však dodává, že takovéto ovlivnění nebude provázet všechny volby, ale zejména volby do obecních zastupitelstev. Právě volby do obecních zastupitelstev v soustavě voleb v České republice vykazují řadu odlišností. Prvním rozdílem je využívaný volební lístek a způsob jeho úpravy.<sup>159</sup>

Druhý problematický aspekt je spíše v rovině personální, jak rovněž uvádějí Lebeda a kol.<sup>160</sup> Při volbách do zastupitelstev obcí, zejména v menších obcích, dochází ke kandidatuře osob, které mají přístup do hlasovacích místností (ať už jako ředitelé škol, příp. starosta na obecním úřadě). Díky faktickému přístupu do volebních místností nelze vyloučit ovlivnění hlasování z jejich strany. Je zřejmé, že dokázat takové ovlivnění voleb není jednoduché, ba dokonce možné, významnou implikací však může být významný poměr neplatných hlasů. Můžeme namítnout, že dle § 37 zákona o volbách do zastupitelstev obcí má okrsková volební komise povinnost volební schránku zapečetit právě z důvodu ochrany před zásahem třetích osob. Toto zabezpečení je dle mého názoru však nedostatečné, resp. může vzbuzovat pochybnosti.

Stejně se k tomu staví i pozorovatelské mise OBSE. K volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2017 se vyjádřili následovně: „*Jednotlivé okrskové volební komise přistupovaly odlišně ke závěru hlasování během prvního dne voleb. Orazítkované obálky, seznamy voličů a volební schránky byly zapečetěny mezi prvním a druhým dnem voleb pouze v některých volebních místnostech navštívených pozorovateli ODIHR EAM. Navzdory předchozím doporučením ODIHR nebylo přerušeno hlasování mezi dvěma volebními dny zaznamenáno v žádném volebním protokolu. Měly by být vyvinuty jasné postupy pro zabezpečení citlivých materiálů mezi prvním a druhým dnem voleb pro zajištění odpovědnosti volebního procesu.*“<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> MARTINEK, Jan. *V komunálních volbách hrozí manipulace s hlasy, upozorňuje politolog* [online]. Právo.cz, 20. září 2018 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/domaci/483767-v-komunalnich-volbach-hrozi-manipulace-s-hlasy-upozornuje-politolog.html>>.

<sup>159</sup> Při volbách do obecních zastupitelstev se využívá volební lístek, na němž jsou zastoupeny všechny volební subjekty. Volič má dle § 34 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, možnost upravit hlasovací lístek křížkem pro jednu volební stranu, případně výběr strany doplnit o volbu jednotlivých kandidátů, nebo dokonce využít úpravy hlasovacího lístku pouze ve prospěch jednotlivých kandidátů. Pokud však volič zakřížkuje větší počet kandidátů, než kolik má zastupitelstvo obce, je jeho hlas neplatný. Právě tato právní úprava dává možnost ovlivnění hlasovacího lístku. Tím je tak zasaženo do principu rovnosti volebního práva.

<sup>160</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 71.

<sup>161</sup> Z průběhu pozorovatelské mise OBSE. *Czech Republic, Parliamentary elections, 21-22 October 2017: Final Report*. OSCE.org, 12. března 2018 [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073>>.

### 3 Úvahy *de lege ferenda*, zejména ve světle návrhu zákona o správě voleb

Kvůli neustávajícím debatám, jak vhodně doplnit či pozměnit volební legislativu se Ministerstvo vnitra rozhodlo připravit návrh tzv. zákona o správě voleb, v němž se snaží zapracovat připomínky justice, tak i volební praxe. Ministerstvo si vytyčuje několik cílů.<sup>162</sup>

Tím nejdůležitějším cílem je nepochybně sjednocení procesních náležitostí volebních zákonů do jediného kodexu. Jak samo Ministerstvo přiznává, za více než 25 let se dosavadní právní úprava stala zastaralou, zároveň se vyskytují nedůvodné rozdíly mezi jednotlivými zákony upravujícími volby. Účelem připravovaného zákona nemá být jeden jediný kodex volebního práva, který by řešil otázku volebních systémů a zároveň organizační složku. Cílem je právě sjednocení volební administrativy, volebních procesů, kdy volební systémy zůstanou v dosavadních volebních zákonech.<sup>163</sup>

Dalším cílem má být přilákání většího počtu voličů a zvýšení volební účasti, která s výjimkou voleb prezidenta republiky a voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (přesahující 60 %) <sup>164</sup> často nedosahuje ani 50% hranice. Ministerstvo vnitra si nárůst volební účasti spojuje s umožněním korespondenčního hlasování či využitím hlasování v předstihu. U takovéto modernizace je však nutné zabezpečit důsledné naplnění ústavních principů, které bude obtížné naplnit. Zároveň se tyto změny významně dotknou činnosti okrskových volebních komisí. V následující části se zaměřím především na nejvýznamnější změny.

#### 3.1 Alternativní způsoby hlasování

Reterová připomíná, že v dnešní době se na základě politologických studií často mluví o krizi demokracie, a to z důvodu klesajícího zájmu voličů podílet se na správě věcí veřejných.<sup>165</sup> Tuto tendenci je možné podložit i statistikami, které vede ČSÚ.<sup>166</sup> Sama mezi alternativní způsoby hlasování řadí korespondenční hlasování, telefonní hlasování, hlasování prostřednictvím digitální

---

<sup>162</sup> MVČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupná na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

<sup>163</sup> Po sjednocení organizační stránky voleb volal i NSS, např. výše zmíněným Usnesením ze dne 20. listopadu 2014, sp. zn. Vol 23/2014, bod 28.

<sup>164</sup> Dle statistik dostupných na <<https://www.volby.cz/>>.

<sup>165</sup> RETEROVÁ, Sylvie. *Alternativní způsoby hlasování: od tradičních metod k on-line volbám*. Olomouc: Periplum, 2008, s. 10.

<sup>166</sup> Zmínit lze zejména volební statistiky dostupné na: [www.volby.cz](http://www.volby.cz)

televize a v neposlední řadě elektronické, taktéž online hlasování.<sup>167</sup> Antoš tyto metody či způsoby hlasování označuje pojmem *distanční hlasování*.<sup>168</sup>

Několikrát zmiňovaný návrh Ministerstva vnitra ČR počítá se zavedením korespondenčního hlasování. Tento způsob hlasování není z globálního měřítka nikterak průlomový, v tuzemsku však jde o návrh poměrně revoluční, proto se na něj zaměřím detailněji, především co se týče zabezpečení a naplnění ústavních principů a úlohy okrskové volební komise.

Kromě korespondenčního hlasování se zaměřím na hlasování elektronické, resp. online, probíhající prostřednictvím digitální stopy. Ve 21. století, které je mimo jiné charakteristické značnou digitalizací, je dle mého názoru logické zvažovat tuto možnost hlasování. Zároveň je však nutné vnímat i možnou ingerenci do volebního procesu ze strany jiných států či jiných subjektů.

### 3.1.1 Korespondenční hlasování

Návrh zákona o správě voleb přináší zakotvení korespondenčního hlasování. Ministerstvo si slibuje od této změny zvýšení volební účasti, avšak možnost hlasovat korespondenčně přináší pouze pro „*voliče evidované v zahraničí ve zvláštních volebních okrscích. Použije se ve volbách do Poslanecké sněmovny, volbách do Evropského parlamentu a při volbě prezidenta republiky. Jeho účelem je usnadnit dostupnost výkonu volebního práva českým občanům žijícím v zahraničí. Součástí návrhu bude i zhojení citlivě vnímaného nedostatku – nemožnosti hlasovat v zahraničí ve volbách do Evropského parlamentu.*“<sup>169</sup>

Je nepochybně žádoucí, aby stát vytvářel podmínky pro co nejvyšší volební účast, naplňuje tak pozitivní závazky plynoucí z volebního práva podílet se na správě věcí veřejných volbou svých zástupců. Zejména onen demokratický deficit, kdy nebylo pro osoby v žijící v zahraničí možné hlasovat do Evropského parlamentu.

Domnívám se, že k této formě hlasování je však nutné přistupovat obezřetně a je zvláště nutné vážit požadavek tajnosti hlasování. Jak bylo zmíněno v první části této práce, hlasování musí probíhat tajně. Na to naráží i Antoš, kdy připomíná, že výkon volebního práva má probíhat mimo jiné na základě zásady přímosti a tajného hlasování.<sup>170</sup> To by měla dle Ministerstva zabezpečit existence dvou obálek – úřední a doručovací. Spolu s nimi by měl volič obdržet od zastupitelského úřadu i tzv. identifikační lístek, jenž by měl prokazovat identitu hlasujícího. Hlasovací lístek by pak

---

<sup>167</sup> RETEROVÁ, Sylvie. Alternativní způsoby hlasování: od tradičních metod k on-line volbám. Olomouc: Periplum, 2008, s. 10.

<sup>168</sup> Srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplňeno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 139.

<sup>169</sup> Bod 2. 2. 8. MVČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

<sup>170</sup> Srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice...*, s. 154.



měl mít volič možnost vytisknout z internetu.<sup>171</sup> Tato ochrana tajnosti hlasování sice chrání nepochybně tajnost hlasování před veřejnou mocí, avšak by bylo krátkozraké zaměřit se pouze na tento jediný aspekt tajnosti hlasování. Tajnost hlasování má být pojímána co nejdširším způsobem, tzn. i tajnost před soukromými subjekty, zejména rodinou, přáteli, lze zmínit například i zaměstnavatele. Tajnost hlasování má chránit voliče před možným tlakem a nepříznivými následky jeho hlasování. Ostatně, ani ve volební místnosti v prostoru pro úpravu hlasovacího lístku není možné, aby byl s hlasujícím voličem kdokoliv jiný.

Proto by se dle mého názoru mělo přistupovat k otázce korespondenčního hlasování jako prostředku *ultima ratio*, což zmiňuje i Antoš.<sup>172</sup>

### 3.1.2 Hlasování v předstihu

Návrh zákona o správě voleb přináší kromě korespondenčního hlasování, které je určeno pouze pro voliče v zahraničí, taktéž možnost tzv. hlasování v předstihu.<sup>173</sup> Motivací pro tuto alternativu je nižší volební účast, zároveň má být touto možností kompenzován přechod k jednodenním volbám.

Hlasování v předstihu bude možné u všech voleb s výjimkou voleb do zastupitelstev obcí.<sup>174</sup> Bude probíhat u obecního úřadu, v jehož obvodu se nachází volební okrsek, kde by jinak volič hlasoval v případě běžné formy hlasování. Podle návrhu zákona počítá zákonodárce s jediným dnem, kdy bude umožněno hlasování v předstihu, a to středou téhož týdne, ve kterém proběhnou volby ve volebních místnostech. Obecní úřad v těchto dnech umožní hlasování v předstihu alespoň po dobu dvou hodin dle místních podmínek. Ministerstvo počítá s tím, že doba dvou hodin nemusí být nepřetržitá. Zároveň obecní úřady budou mít povinnost informovat voliče o podmínkách hlasování v předstihu, včetně místa a vyhrazených hodin alespoň 15 dnů přede dnem voleb.<sup>175</sup>

Podstata hlasování v předstihu je blízká korespondenčnímu hlasování; spočívá v tom, že volič obdrží od obecního úřadu po prokázání své identity, případně po předložení voličského

---

<sup>171</sup> Zde je závažnější, že doposud bylo nutné, aby byl hlasovací lístek opatřen otiskem úředního razítka, a to buď MVČR, případně krajského nebo obecního úřadu, dle jednotlivých typů voleb.

<sup>172</sup> Srov. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice...*, s. 154 – 155.

<sup>173</sup> § 62 an. návrhu zákona o správě voleb. MVČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

<sup>174</sup> Zde došlo ke změně oproti původnímu návrhu s poukazem na možnou manipulaci, toto rozhodnutí lze dle mého názoru kvitovat, sám jsem skeptický k hlasování v předstihu jako celku (viz dále).

<sup>175</sup> § 62 an. návrhu zákona o správě voleb. MVČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

průkazu,<sup>176</sup> oprávnění k hlasování v konkrétních volbách ve volebním okrsku.<sup>177</sup> Taktéž u hlasování v předstihu bude volič disponovat dvěma obálkami, úřední a doručovací. Samotné hlasování proběhne v prostorách určených obecním úřadem, kdy by měly být dodrženy elementární požadavky na zajištění tajnosti hlasování.

Zde se však dle mého názoru skrývá největší riziko hlasování v předstihu. Tím je absence okrskové volební komise při provedení hlasování, kdy její přítomnost u následného sčítání dle mého názoru už nebude nadále zajišťovat potřebnou legitimitu voleb. Návrh Ministerstva vnitra se v tomto případě nedostatečně vypořádává s úlohou okrskových volebních komisí v systému volebního práva. Jsou to právě členové okrskových volebních komisí, delegovaní politickými stranami a dalšími subjekty, kteří mají společnou činností dohlížet na řádný průběh voleb, zejména aby bylo voliči umožněno hlasovat, aby hlasoval osobně, tedy aby nikomu nebylo umožněno disponovat více hlasy. Taktéž zabezpečit, aby hlasování bylo učiněno v tajnosti ve vyhrazeném prostoru. Tuto úlohu nemůže naplňovat obecní úřad, aniž by to vyvolávalo pochybnosti. Domnívám se, že tato forma hlasování může být v případě schválení podrobena soudnímu přezkumu.

### 3.1.3 Elektronizace hlasování

S každými volbami a s nimi spojenými chybami při sčítání opakovaně vyvstávají otázky stran elektronizace hlasování, případně otázky spojené alespoň s elektronizací sčítání hlasovací lístků, kdy by samotný průběh sčítání probíhal strojově. V gesci okrskových volebních komisí by bylo tedy pouze dohlédnout na legitimitu voličů a vhození hlasovacího lístku do volební schránky.

Je nutné zmínit, že ve světě již několik států využívá at' už mechanické, či elektronické způsoby hlasování. K jejich využití se nestaví zamítavě ani Kodex správné praxe ve volebních záležitostech.<sup>178</sup> Předkládá však určité standardy, které by měly být dodržovány, jedná se zejména o zachování transparentnosti volebního procesu, zabezpečení před možnými útoky, zabezpečení

---

<sup>176</sup> Ten nebude voliči odebrán obecním úřadem, avšak spolu s provedením hlasování bude vložen do úřední obálky.

<sup>177</sup> Srov. § 63 návrhu zákona o správě voleb. MVČR. *Materiál k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

<sup>178</sup> *Kodex správných postupů ve volebních záležitostech*. Benátská komise (dokument), [cit. 10. března 2020]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)>.

tajnosti hlasování.<sup>179</sup> Zároveň je samozřejmě nutné počítat s tím, že spolu s přijetím této formy sčítání hlasování bude nutné přizpůsobit hlasovací lístky.<sup>180</sup>

Elektronizace hlasování, případně mechanizace sčítání hlasů, však s sebou přináší i možné problémy. Právě zahraniční praxe nám může být užitečná pro eliminaci chyb spojených s takovýmto postupem. Někdy se jedná o problémy hypotetické, ovšem vyskytly se i problémy konkrétní, kvůli nimž bylo nutné hlasovací lístky přepočítávat ručně.<sup>181</sup>

Spolu s mechanickým sčítáním a elektronickým hlasováním by došlo i k významnému oslabení činnosti okrskových volebních komisí. Zároveň je nutné mít na paměti, jak bylo výše rozvedeno, že v současnosti při soudním přezkumu voleb musí návrhové dle ustálené judikatury přinést zvlášť významnou indicii, která by implikovala vadu volebního procesu. Takovou indicii však i dle judikatury soudů může být právě skutečnost, že člen okrskové volební komise odmítl podepsat zápis o průběhu a výsledku hlasování. V případě, že by sčítání probíhalo elektronicky, ještě více by se tak zmenšil okruh důvodů, pro které lze napadat neplatnost voleb a hlasování.

### 3.2 Jednodenní hlasování

Jak bylo nastíněno výše, Česká republika je v současnosti jediným evropským státem, kde probíhají volby ve dvou dnech. Ministerstvo vnitra přichází s návrhem, aby se volební proces odehrával v průběhu jediného dne, konkrétně pátku od 7:00 do 21:00.<sup>182</sup> Konkrétní den se však pravděpodobně může ještě změnit s přihlédnutím k průzkumům veřejného mínění.<sup>183</sup> Domnívám se, že by tato změna byla jednoznačným přínosem, byť by se mohlo na první pohled zdát, že se negativně projeví na volební účasti.

---

<sup>179</sup> K tomu ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Použití počítačů ve volbách může být podle Spolkového ústavního soudu protiústavní („Wahlcomputer-Urteil“)* [online]. Jinepravo, 10. března 2009 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2009/03/pouziti-pocitacu-ve-volbach-muze-byt.html>>.

<sup>180</sup> Dnes by takové úpravě zřejmě nejvíce vyhovovali hlasovací lístky pro volby do obecních zastupitelstev; v rámci nichž se hlasuje prostřednictvím křížků do ohraničeného prostoru.

<sup>181</sup> Lze zmínit zejména slavný boj o funkci prezidenta USA. Srov. HAVLÍKOVÁ, Kateřina. *Prezidentské duely IV.: George W. Bush versus Al Gore aneb Usedl do křesla v Bílém domě správný muž?* [online]. plus.rozhlas.cz, 12. listopadu 2016 [cit. 10. března 2020]. Dostupné na: <<https://plus.rozhlas.cz/prezidentske-duely-iv-george-w-bush-versus-al-gore-aneb-usedl-do-kresla-v-bilem-6528512>>.

<sup>182</sup> Srov. § 2 odst. 2 návrhu zákona o správě voleb. MVČR. *Materiál k návrhu zákona o správě voleb.* [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

<sup>183</sup> Viz SOUČKOVÁ, Kateřina. *Exklusivní průzkum: většina Čechů by si přála jednodenní volby, nejraději by hlasovali v sobotu.* irozhlas.cz, 13. srpna 2019 [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-jeden-den-volebni-zakon-pruzkum\\_2001060600\\_jak](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-jeden-den-volebni-zakon-pruzkum_2001060600_jak)>.

### 3.3 Zásah do práva na samosprávu v důsledku neplatnosti voleb

Jedním z posledních mediálně známých případů, kdy rozhodovaly soudy o neplatnosti voleb, je případ voleb do obecních zastupitelstev v západočeských Strakonících.<sup>184</sup> I vzhledem k výše zmíněným rozdílům mezi jednotlivými typy voleb a významnější náchylnosti voleb do zastupitelstev obcí k prohlášení jejich neplatnosti vnímám tento problém jako úzce spojený právě s volbami do zastupitelstev obcí, zejména těch menších.

V tomto konkrétním případě sice nešlo o pochybení okrskových volebních komisí, nicméně tento případ dle mého názoru vyvolává otázku možného zásahu do práva na samosprávu územních samosprávných celků, která není zanedbatelná a může být spojena taktéž s činností volebních komisí. Dle § 54 VOZ nedojde ke zvolení zastupitelstva obce ve třech případech, a to když **(i)** soud shledá oprávněným návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb, nebo **(ii)** není splněn minimální počet kandidátů, nebo **(iii)** okrsková volební komise neodevzdala zápis o průběhu a výsledku hlasování.

V případě prvního důvodu je nutné vycházet se skutečností, že každou vadu volebního procesu je nutné vnímat jako potenciálně způsobilou vyvolat jeho neplatnost. V takovém případě však následná řízení o neplatnosti voleb a hlasování dle § 90 soudního řádu správního mohou způsobit to, že nebude možné vykonávat činnost zastupitelstev územních samosprávných celků, neboť dle § 55 odst. 2 písm. d) VOZ zaniká mandát dnem konání voleb do zastupitelstva obce. V případě města Strakonice došlo k odložení voleb o více než 1 rok, v této době docházelo k provizornímu vedení města.<sup>185</sup> Na straně jedné je logickým argumentem, že závažné vady volebního procesu nemůžou přinést jejich legitimitu a volby jako takové je nutné prohlásit jako neplatné. Na stranu druhou je nutné vnímat, že všemožná pochybení znamenají prodlevu při volbě politických reprezentantů, zároveň oslabují důvěru ve volby jako instituci.

Tento problém je tak nutné vnímat spíše jako potřebu zlepšení legislativy, která by více chránila zájem obcí, jakožto územně-samosprávných celků. Právě neplatnost voleb a hlasování přináší právní nejistotu, která je v demokratické společnosti nežádoucí, a proto by mělo být cílem se jí vyvarovat. Tento problém tak přináším spíše k úvaze, neboť až doposud nebyl příliš aktuální.

### 3.4 Změna v činnosti okrskových volebních komisí a edukace jejich členů

Na základě všeho výše zmíněného vyplývá klíčová a možná nenahraditelná role okrskových volebních komisí jako institucionální kontroly demokracie. Na druhou stranu je nutné reflektovat,

---

<sup>184</sup> K tomu ČTK. *Komunální volby ve Strakonících se budou opakovat. Ústavní soud odmítl stížnost vítězného hnutí.* irozhlas.cz, 13. srpna 2019 [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/komunalni-volby-strakonice-soud-2018-2019\\_1908130828\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/komunalni-volby-strakonice-soud-2018-2019_1908130828_ako)>.

<sup>185</sup> Srov. zejména § 90 a § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

že k neplatnosti vede často právě pochybení okrskových volebních komisí, což bylo již zmíněno ve druhé kapitole této práce.

Již v dnešní době existují metodiky Ministerstva vnitra, jak mají členové okrskových volebních komisí postupovat při volebním procesu. Zároveň zapisovatel, předseda i místopředsedové okrskové volební komise mají povinnost zúčastnit se školení k zásadám hlasování a k systému zjišťování a zpracování výsledků hlasování.<sup>186</sup> Přesto ani tato povinnost ne vždy přinese kýžený výsledek. Proto je nutné vycházet z premisy, že sebelepší změna volebního zákonodárství automaticky nepřinese absenci vad volebního procesu. Tato závěrečná podkapitola se zaměří na možné změny v činnosti okrskových volebních komisí, které by mohly do budoucna snížit institucionální pochybení.

Jak připomíná Lebeda s Lyskem, neplatné hlasy jsou v ČR mimo oblast zájmu.<sup>187</sup> Z tohoto důvodu je obtížné zhodnotit význam neplatných hlasů, protože neexistují oponentní či souhlasné názory. Právě proto by bylo žádoucí, aby se do budoucna upřela pozornost na neplatnost hlasování a jeho důvody. Takový postup sice nepochybně zvýší administrativní požadavky na okrskové volební komise, avšak bude znamenat významný materiál pro politology a právníky.

Spolu se značnou administrací jde ruku v ruce i odměňování členů volebních komisí. Za současné úpravy náleží členům okrskové volební komise odměna ve výši 1.800 až 2.200 Kč v závislosti na jejich funkci v komisi.<sup>188</sup> To by při plánovém výkonu činnosti člena komise v délce 14 hodin znamenalo odměnu 129 Kč/hod. až 157Kč/hod.,<sup>189</sup> kdy bude nutné snížit částku o daň z příjmu. Pokud stát považuje tuto činnost za natolik důležitou pro zachování demokracie, je s podivem, že odměna pro členy není vyšší. Mám za to, že pro zkvalitnění činnosti okrskových volebních komisí je nutné počítat s navýšením jejich odměny. Zároveň považuji za nutné se zamyslet, zda by za současné situace nebylo žádoucí, aby členové okrskových volebních komisí absolvovali povinné testování schopností a znalostí souvisejících s vyhodnocováním odevzdaných hlasů,<sup>190</sup> zvláště přihlédneme-li k tomu, že činnost okrskových volebních komisí je výkonem státní správy.

Právě ve spojení se zvýšením odměny by se pravděpodobně zvýšil zájem o tuto činnost. Zároveň by takové testování schopností a znalostí nesmělo být diskriminační, a to jak s ohledem

---

<sup>186</sup> Např. § 14f odst. 5 ZVP a obdobně ostatní volební zákony.

<sup>187</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub. In: LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 6.

<sup>188</sup> V případě konání druhého kola voleb se částka zvyšuje, nicméně nikoliv ekvivalentně.

<sup>189</sup> Reálně činnost člena okrskové volební komise trvá déle, neboť je nutné dostavit se do volební místnosti dříve a zároveň po uzavření volebních místností probíhá sčítání hlasů.

<sup>190</sup> Tuto povinnost mají pouze předseda, zapisovatel a místopředseda; zároveň není tato povinnost nikterak testována.

na obecný zákaz diskriminace, tak zároveň i na svobodnou soutěž politických stran. Mám za to, že takové opatření by mohlo splnit sledovaný účel, a to zkvalitnění činnosti okrskových volebních komisí. Zároveň mi přijde, že je přiměřené a nevylučuje žádnou určitou skupinu z této činnosti.<sup>191</sup>

Dalším problémem se jeví to, že ke sčítání hlasů dochází bezprostředně po ukončení hlasování. Dohnal upozorňuje na možnou únavu, která spolu s nedostatečnou kvalifikací členů komise může vést k nesprávnému sečtení hlasů. I vzhledem k tomu, že se má v budoucnu hlasování kompletně odehrávat v jediný den, bylo by na místě, aby ke sčítání hlasů došlo až den následující, případně aby ho provedl někdo jiný.<sup>192</sup>

Dále jsem zvažoval, zda by současnou činnost komisí nemohl suplovat jiný orgán, např. soud, který by ze své povahy měl být nezávislý. Kromě enormní administrativní zátěže by však volby v takovém případě ztratily důležitý atribut kontroly veřejnosti, proto se domnívám, že by měla být činnost okrskových volebních komisí zachována, ovšem za současného zpřísnění členství v podobě absolvování testování. Zároveň by taková povinnost byla systémovým řešením.

Lebeda a kol. upozorňují, že existují také země, kde probíhá následné sčítání na tzv. centrálních sčítacích místech, v takovém případě by bylo možné dosáhnout požadovaného výsledku taktéž.<sup>193</sup> Zároveň by při určitém centralizování sčítání postačilo vyškolení pouze části delegovaných členů komise. Na druhou stranu by možná byl oslaben standard transparentnosti sčítání hlasů.

Je nesmírně důležité, aby okrskové volební komise vykonávaly svou činnost řádně, právě ony jsou odpovědné za vedení volební dokumentace, která následně slouží v případě přezkumu soudnímu orgánu. Pokud v tomto kroku komise selžou, následný přezkum se může stát takřka nemožným.

---

<sup>191</sup> K odpovědnosti vyzývá i Kokeš. Srov. KOKEŠ, Marián. Judikatura NSS: Tikající bomba soudního přezkumu voleb?. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 5, s. 146.

<sup>192</sup> DOHNAL, David. In: LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 92–93.

<sup>193</sup> LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub, KOUBA, Karel. In: LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017, s. 49.

## 4 Závěr

Cílem této práce bylo objasnit, jaký vliv má okrsková volební komise na průběh voleb a naplňování ústavních principů. Politický systém České republiky jako demokratického právního státu „je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy...“<sup>194</sup> Volební právo je založeno na principech všeobecnosti, rovnosti, přimosti a povinnosti tajného hlasování. Stát je garantem toho, že občanům<sup>195</sup> bude umožněn výkon tohoto práva formou participace na veřejné moci (*status activus*), zároveň se domnívám, že státu vyplývají z volebního práva i pozitivní závazky (*status positivus*) zajistit, že budou moci toto právo vykonat i občané, kterým v tom brání určitá překážka, zároveň je dalším pozitivním závazkem státu vytvořit podmínky pro soudní přezkum voleb.

Okrsková volební komise hraje důležitou a nenahraditelnou roli při výkonu volebního práva. Jakožto volební orgán má za úkol dohlížet na legitimitu volebního procesu, a to zejména při hlasování a následném sčítání hlasovacích lístků, kdy je při výkonu své pravomoci vázána zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí jako vykonavatel státní správy. Zároveň je pojistkou respektování rovné, volné a svobodné soutěže politických stran, hnutí a nezávislých kandidátů, neboť právě oni mají exkluzivní právo delegovat členy a náhradníky okrskové volební komise. V případě, že člen volební komise nesouhlasí s výsledkem zjišťování výsledků, má právo odeprít svůj podpis zápisu o průběhu a výsledku hlasování, v takovém případě uvede důvody nesouhlasu, které mohou hrát významnou roli při soudním přezkumu voleb.

Z mezinárodních závazků, jakožto i ústavního pořádku, plyne povinnost státu zajistit ochranu a kontrolu voleb nestrannými a nezávislými soudy. Přezkum voleb je však vázán na aktivní jednání návrhovatele, který zároveň musí tvrdit a prokázat, že v průběhu voleb došlo k vadě. České volební soudnictví nezná pojem absolutních volebních vad, soud proto musí vždy *ad hoc* posoudit, zda v konkrétní věci intenzita vady dosahuje takové míry, kdy je nutné prohlásit jejich neplatnost. Zároveň je nutné vnímat ingerenci soudní moci jako prostředek *ultima ratio*.

Volební judikatura, právní teoretici, ale i politologičtí experti oprávněně poukazují jak na nedostatky v činnosti okrskových volebních komisí, tak i systémové nedostatky v jejich činnosti. Na každý, byť neúmyslný zásah, je však nutné nahlížet optikou možného zásahu do legitimacy voleb, které hrají ve společnosti klíčovou roli. Právě z voleb je odvozována státní moc, kdy občané volí své zástupce, kteří následně hájí jejich zájmy.

---

<sup>194</sup> Čl. 5 Ústavy.

<sup>195</sup> V případě voleb do Evropského parlamentu a zastupitelstev obcí je okruh oprávněných osob širší.

Mezi nejvýznamnější problémy v této oblasti patří sčítací činnost okrskových komisí, jakožto i s tím spojené rozhodování o udělených přednostních hlasech a rozhodování o neplatnosti hlasů. Zatímco v případě přednostních hlasů dochází k vadám, které se mohou projevit pouze co do volby kandidáta v rámci jednoho volebního uskupení, neplatnost hlasů již může ovlivnit volby jako celek. Dle politologů neplatnost hlasů nevybočuje v rámci civilizovaného světa z normy. Jediným typem voleb, u kterých lze spatřovat možné nedostatky, jsou volby do obecních zastupitelstev. Politologové to přičítají jednak komplikovanosti samotné volby, zároveň však může být důvodem nesprávná činnost okrskových komisí. V případě, že by šlo o jednání úmyslné, které by mělo za cíl ovlivnit výsledky voleb, je možný i trestněprávní postih členů okrskové volební komise.

Dalším problémem spojeným s činností okrskových volebních komisí je způsob jejich ustavování, resp. jejich delegace. Každé politické straně, hnutí, koalici či nezávislému kandidátovi<sup>196</sup> je přiznáno právo delegovat jednoho člena a náhradníka do okrskové volební komise. Zvláště v případě souběhu senátních voleb s jinými volbami však mohou vyvstat otázky, podle jakého zákona bude docházet k delegaci členů do okrskové volební komise. Nelze však upřít právo kandidujícího subjektu na delegaci člena komise, pouze v takovém případě bude řádně naplněn požadavek svobodných a demokratických voleb, které jsou zároveň transparentní. Tento problém by mohl být vyřešen přijetím volebního kodexu, který by sjednotil procesní postupy organizace voleb.

V podstatě při každých volbách se objevuje snaha určitých osob vést volební kampaň tržním způsobem, kdy jsou voličům nabízeny finanční výhody, pokud budou volit určitým způsobem. Nejčastěji jsou takové praktiky spojené s předvyplněnými hlasovacími lístky, které jsou v blízkosti volebních místností předávány voličům. K tomuto se vyjádřil i Ústavní soud, který takovéto praktiky kategoricky zamítl a jejich závažnost povýšil v podstatě na absolutní volební vadu. Dle mého názoru by stálo za úvahu, aby již nedocházelo k distribuci hlasovacích lístků na adresu trvalého pobytu, ale k jejich předání by docházelo až ve volební místnosti. A to i přesto, že by taková změna nevedla k úplné eliminaci nežádoucího chování.

Úkolem okrskové volební komise je mimo jiné dohlížet na průběh hlasování. Zákon počítá s možností, že pro některé osoby oprávněné volit nebude možné hlasovat ve volební místnosti. V takovém případě je nutné využít přenosnou volební schránku, se kterou jsou vysláni dva členové okrskové volební komise za voličem, který o možnost využití přenosné volební schránky požádal. Stát tak naplňuje svůj pozitivní závazek umožnit výkon volebního práva co nejširšímu okruhu osob v souladu s principem všeobecnosti a rovnosti. Vzhledem k tomu, že však hlasování probíhá mimo

---

<sup>196</sup> Při volbě do Senátu Parlamentu ČR.



volební místnost, je nutné zabezpečit jeho tajnost, a to jak ve vztahu k členům okrskové volební komise, tak i k jiným osobám. Mnohdy probíhá hlasování v obydlí voliče, nemocnicích nebo pečovatelských domovech. Právě v takové chvíli je významně prověřována tajnost hlasování.

Těžiště činnosti okrskové volební komise je rozloženo do dvou dnů, ve kterých se konají volby. Volby začínají 14. hodinou v pátek a končí 22. hodinou, kdy následně dojde k přerušení hlasování a zapečetění volebních schránek a volební dokumentace. V sobotu je hlasování zahájeno 8. hodinou ranní a končí 14. hodinou. Dvoudenní volby jsou evropským unikátem, kdy je Česká republika jediným státem Evropské unie, který volí ve dvou dnech. Konáním voleb ve dvou dnech je nepochybně sledován legitimní cíl, a to umožnění výkonu volebního práva co nejvíce osobám. Nedostatečná opatření proti případné manipulaci během noci mezi volebními dny byla podrobena kritice OBSE. I politologové upozorňují na možnost ovlivnění voleb, kdy je však tuto skutečnost těžké prokázat. Napovídat může zejména větší množství neplatných hlasů, případně hlasovacích lístků mimo úřední obálku. Takové ovlivnění se nepochybně dotýká rovnosti volebního práva a dotýká se i volné a svobodné soutěže politických stran, kdy má takovéto ovlivnění potenciál vyniknout především u voleb do zastupitelstev obcí, neboť již narušení hlasování v jednom z volebních okrsků může významně ovlivnit výsledek voleb. Lze tak jen přivítat návrh Ministerstva vnitra, který plánuje s jednodenními volbami konanými v pátek od 7 do 21 hodin.

Spolu se změnou dvoudenních voleb Ministerstvo vnitra připravilo alternativní formy hlasování, a to korespondenční hlasování a hlasování v předstihu. Zatímco korespondenční hlasování budou moci využít pouze občané volící v zahraničí, hlasování v předstihu bude umožněno v rámci tuzemska. Obě tyto formy hlasování mají kompenzovat druhý volební den. Hlasování má probíhat formou dvou obálek, jedné doručovací a jedné úřední, k prokázání identity by měl sloužit tzv. identifikační lístek. Hlasování tak bude primárně probíhat prostřednictvím obálek odevzdaných obecnímu úřadu, resp. zaslaných zastupitelskému úřadu, které budou následně odevzdaný volební komisi, případně zvláštní okrskové komisi v případě korespondenčního hlasování. Z důvodu toho, že hlasování nebude probíhat před členy okrskové volební komise, jedná se o významný nedostatek, který může znamenat ohrožení naplnění ústavních principů, zejména tajnosti a rovnosti. Až praxe napoví, zda je tato obava lichá.

Je otázkou, kde se zastaví modernizace volebního práva v České republice. Nastínil jsem i možnost elektronických voleb či mechanického sčítání, se kterým počítá návrh zákona o správě voleb. Tyto metody nejsou *a priori* špatným řešením, je k nim však nezbytné přistupovat s respektem k zachování a naplnění volebních principů, jakožto i zabezpečení transparentnosti

volebního procesu. Z toho plyne i požadavek, aby i v případě této formy hlasování byl možný soudní přezkum.

V souvislosti s činností okrskových volebních komisí se tak objevuje celá řada nedostatků, avšak i s ohledem na judikaturní závěry mám za to, že vady volebního procesu nedosahují takové intenzity, aby hromadně docházelo k prohlašování neplatnosti jednotlivých voleb či hlasování. V případě přijetí zákona o správě voleb dojde k naplnění několikaletého pokusu o kodifikaci organizační stránky volebního práva. Tím by mohlo dojít k odstranění nedůvodných rozdílů mezi jednotlivými volbami, zároveň by přijetí kodexu vedlo k lepší harmonizaci souběhu voleb. K novým formám hlasování bude nutné přistupovat obezřetně s přihlédnutím k naplnění volebních principů. Je taktéž možné, že tyto formy budou podrobeny přezkumu Ústavním soudem.

## 5 Zdroje

### 5.1 Monografie

ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008. 191 s.

BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. 608 s.

HUNTINGTON, S. *Třetí vlna*. Brno: CDK, 2008, 343 s.

LEBEDA, Tomáš, LYSEK, Jakub a kol. *Protest, omyl, nezájem?: neplatné hlasování v České republice a v nových demokraciích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2017. 172 s.

FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 269 s.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 613 s.

MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkoum voleb*. Praha: Linde, 2006, 331 s.

RETEROVÁ, Sylvie. *Alternativní způsoby hlasování: od tradičních metod k on-line volbám*. Olomouc: Periplum, 2008. 135 s.

### 5.2 Sborníky

NYKODÝM, Jiří. Neplatnost voleb jako ultima ratio. In. ŠIMÍČEK, Vojtěch (Ed.). *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012. s. 36-41

### 5.3 Komentáře

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace*. Praha: C. H. Beck, 2016.

RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s.

SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1301 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s.

### 5.4 Právní předpisy

Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením, č. 10/2010 Sb. m. s.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 19. prosince 1966 ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb.

Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů

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

Usnesení představenstva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

## **5.5 Judikatura**

Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, č. 64/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

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

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2006, sp. zn. Vol 66/2006

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2012, sp. zn. Vol 4/2012

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, sp. zn. Vol 18/2014

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2014, sp. zn. Vol 23/2014

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2017, sp. zn. Vol 58/2017

## 5.6 Články

ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 6, s. 203-209.

ANTOŠ, Marek. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního práva. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 3, s. 140–154.

BARTOŇ, Michal. Omezitelnost základního práva podílet se na správě věcí veřejných a možné přístupy k limitaci práva. *Právní rozhledy*. 2019, č. 15-16, s. 531-541.

KOKEŠ, Marián. Judikatura NSS: Tikající bomba soudního přezkumu voleb?. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 5, s. 146.

KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 691-710.

PROUZA, Ivan. Nález ÚS týkajícího se účasti nesvéprávných osob na volbách. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratiizaci*, 2010, roč. 2, č. 7-8, s. 14-15.

## 5.7 Internetové zdroje

AMNESTY INTERNATIONAL ČR. *Všeobecná deklarace lidských práv*[online]. Lidskaprava.cz, datum publikování neznámý [cit. 16. října 2019]. Dostupné na: <<http://www.lidskaprava.cz/student/uvod-do-lidskych-prav/clanky/vseobecna-deklarace-lidskych-prav>>.

ČESKÁ TELEVIZE. *Hlasy voličů mají v různých krajích odlišnou váhu. Část poslanců to chce změnit* [online]. ct24.cz, 12. 2. 2018 [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2388769-hlasy-volicu-maji-v-ruznych-krajich-odlisnou-vahu-cast-poslancu-chce-zmenit>>.

ČTK. *Komunální volby ve Strakonících se budou opakovat. Ústavní soud odmítl stížnost vítězného hnutí.* irozhlas.cz, 13. srpna 2019 [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/komunalni-volby-strakonice-soud-2018-2019\\_1908130828\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/komunalni-volby-strakonice-soud-2018-2019_1908130828_ako)>.

DOLEJŠÍ, Václav. *Stát povolává studenty do volebních komisí. Chce, aby zabránili chybám a podvodům* [online]. Seznamzpravy.cz, 2. srpna 2018 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/stat-povolava-studenty-do-volebnich-komisi-chce-aby-zabranili-chybam-a-podvodum-53164>>.

HAVLÍKOVÁ, Kateřina. *Prezidentské duely IV.: George W. Bush versus Al Gore aneb Usedl do křesla v Bílém domě správný muž?* [online]. plus.rozhlas.cz, 12. listopadu 2016 [cit. 10. března 2020]. Dostupné na: <<https://plus.rozhlas.cz/prezidentske-duely-iv-george-w-bush-versus-al-gore-aneb-usedl-do-kresla-v-bilem-6528512>>.

JANSOVÁ, Lenka. *Eurovolby na mapě: první odvolá Britové a Nizozemci, s vyhlášením výsledků se bude čekat na Itálii* [online]. irozhlas.cz, 21. května 2019 [cit. 26. února 2020]. Dostupné na: <[https://www.irozhlas.cz/volby/volby-do-evropskeho-parlamentu-2019-eurovolby-kdy-se-hlasuje-jednotlive-zeme\\_1905210700\\_haf](https://www.irozhlas.cz/volby/volby-do-evropskeho-parlamentu-2019-eurovolby-kdy-se-hlasuje-jednotlive-zeme_1905210700_haf)>.

*Kodex správných postupů ve volebních záležitostech.* Benátská komise (dokument), [cit. 10. března 2020]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)>.

LISSE, Luděk. *Volební právo obchodních společností vs. Lumpenproletariát* [online] ustavprava.cz, 8. 10. 2013 [cit. 11. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.ustavprava.cz/blog/2013/10/volebni-pravo-obchodnich-spolecnosti-vs-lumpenproletariat/>>.

MARTINEK, Jan. *V komunálních volbách brozí manipulace s hlasy, upozorňuje politolog* [online]. Právo.cz, 20. září 2018 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na: <<https://www.novinky.cz/domaci/483767-v-komunalnich-volbach-hrozi-manipulace-s-hlasy-upozorňuje-politolog.html>>.

MVČR. *Ministerstvo vnitra připravilo nový volební zákon.* [online]. mvcr.cz, [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pripravilo-novy-volebni-zakon.aspx>>.

MVČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupná na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

MVČR. *Materiál k návrhu zákona o správě voleb*. [online]. oDok.cz, 18. října 2019 [cit. 20. února 2020]. Dostupné na: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>>.

PELCOVÁ, Jana. *Ústavní soud ke případu kupčení s hlasy v obci Krupka* [online]. usoud.cz, 25. ledna 2011 [cit. 9. listopadu 2019]. Dostupné na: <<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-otevrel-cestu-k-novemu-hlasovani-v-krupce/>>.

*Platné předpisy Města Krupka* [online]. Krupka-město.cz, datum vydání neuvedeno [cit. 7. listopadu 2019]. Dostupné na: <<http://krupka-mesto.cz/platne-predpisy-mesta/ms-1345/p1=1345>>.

NOHL, Radek. *Soud zjistil těžkou chybu u voleb. Komise přidala 200 hlasů, soudkyně míní, že úmyslně* [online]. Seznamzpravy.cz, 24. října 2018 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/soud-zjistil-tezkou-chybu-u-voleb-komise-pridala-200-hlasu-soudkyně-mini-ze-umyslně-58982>>.

SOUČKOVÁ, Kateřina. *Exkluzivní průzkum: většina Čechů by si přála jednodenní volby, nejraději by hlasovali v sobotu*. irozhlas.cz, 13. srpna 2019 [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-jeden-den-volebni-zakon-pruzkum\\_2001060600\\_jak](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-jeden-den-volebni-zakon-pruzkum_2001060600_jak)>.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Použití počítačů ve volbách může být podle Spolkového ústavního soudu protiústavní („Wahlcomputer-Urteil“)* [online]. Jinéprávo, 10. března 2009 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.com/2009/03/pouziti-pocitacu-ve-volbach-muze-byt.html>>.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu?* [online] Jiné právo, 1. února 2011 [cit. 22. července 2019]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutni-vada.html>>.

Z průběhu pozorovatelské mise OBSE. *Czech Republic, Parliamentary elections, 21-22 October 2017: Final Report*. OSCE/ODIHR. Dostupné na <<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073>>.

## Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vlivem činnosti okrskových volebních komisí při jejich výkonu, konkrétně na naplňování ústavních principů. Představeny jsou základní ústavní principy voleb jako všeobecnost, rovnost, přímost a tajnost. Práce upozorňuje na současné problémy, které jsou spojeny s jednotlivými volbami a vyplývají z činnosti okrskových volebních komisí. Zároveň reflektuje připravovaný zákon o správě voleb, který by měl naplnit dlouholetou snahu o kodifikaci organizační části voleb. Se zákonem o správě voleb má dojít k podstatným zásahům do činnosti okrskových volebních komisí. Lze zmínit korespondenční hlasování, hlasování v předstihu a další formy alternativního hlasování. Proto by takové prostředky měly být využívány jako prostředek *ultima ratio*. Autor zároveň poukazuje na možné změny v podmínkách výkonu člena okrskových volebních komisí, zejména potřebnou kvalifikaci.

**Klíčová slova:** ústavní principy, politická práva, volby, volební právo, okrskové volební komise, volební podvod.



## **Abstract**

The thesis deals with the impact of district election commissions arising from their performance, especially on the application of the constitutional principles. The constitutional principles of elections such as universality, equality, directness, and secrecy are introduced. The thesis draws attention to the current problems that relate to individual elections and result from the activities of district election commissions. Besides, it reflects the forthcoming Electoral Administration Act, which should fulfil the long-standing effort to codify the administrative part of the elections. With the Electoral Administration Act, there will be significant interventions in the activities of district election commissions. It is worth to mention correspondence voting, advance voting, and other forms of alternative voting. Therefore, such means should be used as a means of ultima ratio. The author also points out possible changes in the conditions of performance of a member of the district election commissions, regarding especially the necessary qualifications.

**Keywords:** Constitutional Principles, Political Rights, Elections, Right to Vote, District Electoral Commissions, Electoral Fraud.