

S ohledem na význam voleb v demokratické společnosti a z něho vyplývající presumpci jejich ústavnosti a zákonnosti, je 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.

Česká republika nemá speciálně upraveny jiné podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než přihlášení se k trvalému pobytu v obci. I přes tuto skutečnost při posuzování předmětného návrhu podaného na vyslovení neplatnosti voleb, za účelem ochrany zájmu voličů na správném provádění voleb, je nezbytné posoudit, zda posuzovaná praktika, v tomto konkrétním případě přihlášení se více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou s vlastnickými právy s konkrétními kandidáty, měla reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která tyto kandidáty navrhla a zda zjištěná skutečnost znamenala porušení ústavních principů demokratických voleb.

Ústavní soud zastává názor, že případné "nekalé praktiky" dle své závažnosti, mohou oslabit integritu voleb a tedy i demokracii samotnou. Proto je třeba zkoumat dopady konkrétních jednání, které by mohly mít vliv na omezení rovnosti volebního práva na konečný výsledek voleb (srov. [čl. 5](#) a [čl. 102 odst. 1](#) Ústavy České republiky a [čl. 21 odst. 1, 3](#) a [4](#) a [čl. 22](#) Listiny základních práv a svobod).

Je třeba, aby krajský soud nikoliv formálně, ale především materiálně posoudil účel změny trvalého pobytu, která současně svoji intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky (1) a existenci či neexistenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a výsledkem napadnutých voleb (2) se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a ovlivnění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se kupř. do objektu ve vlastnictví některého z kandidátů (3).

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 4. května 2011 v plénu složeném ze soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Vladimíra Kürky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musíla, Jiřího Nykodýma, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické, o ústavní stížnosti Občanské demokratické strany, se sídlem Praha 1, Jánský vršek 13, zastoupené JUDr. Petrem Tomanem, advokátem se sídlem Praha 2, Trojanova 12, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 15A 116/2010-44, spojené s návrhem na projednání věci mimo stanovené pořadí, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako účastníka řízení a Obecního úřadu Hřensko jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 15A 116/2010-44 se zrušuje.

Odůvodnění :

I.

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 23. prosince 2010, se stěžovatel domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 15A 116/2010-44 (dále jen "napadené rozhodnutí"), kterým Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen "krajský soud") zamítl návrh stěžovatele na vyslovení neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Hřensko, konaných ve dnech 15. a 16. října 2010. Stěžovatel má za to, že v daném případě, v důsledku jednání určitých osob, které předmětným volbám předcházelo, došlo v těchto volbách k porušení jeho práv zaručených ústavním pořádkem České republiky, konkrétně k porušení [čl. 5](#), [čl. 8](#) a [čl. 100 odst. 1](#) Ústavy České republiky (dále jen Ústava) a [čl. 21 odst. 1](#) a [4](#) a [čl. 22](#) Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Tím, že krajský soud uvedeným právům ochranu neposkytl, porušil dle názoru stěžovatele jeho právo na spravedlivý proces dle [čl. 36 odst. 1](#) Listiny a [čl. 6 odst. 1](#) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") a zásadu ochrany práv před nezávislým soudem dle [čl. 90](#) Ústavy.

2. V rámci podané ústavní stížnosti stěžovatel navrhl, aby vzhledem k tomu, že věc je naléhavá, Ústavní soud rozhodl ve věci mimo pořadí došlých věcí dle ustanovení [§ 39](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"). Ústavní soud, aniž by v tomto směru přijal příslušné usnesení, od samého počátku v řízení před ním postupoval tak, aby věc stěžovatele byla projednána co nejdříve.

3. Ústavní soud nejprve posoudil, zda ústavní stížnost splňuje podmínky řízení. Ústavní stížnost byla podána včas, navrhovatelem k tomu oprávněným a splňuje všechny formální náležitosti, stanovené pro její podání zákonem o Ústavním soudu.

II.

4. Podle ustanovení [§ 11 odst. 2 písm. k\)](#) zákona o Ústavním soudu, si plénum Ústavního soudu s účinností

od 1. prosince 2010 atrahovalo rozhodování o ústavních stížnostech směřujících proti rozhodnutím správního soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování nebo neplatnosti volby kandidáta (§ 90 soudního řádu správního), a to včetně rozhodnutí, jímž se návrh odmítá. Toto organizační rozhodnutí dopadá i na případ nyní posuzované ústavní stížnosti; proto ji projednalo a rozhodlo o ní plénum Ústavního soudu.

III.

5. Za účelem posouzení podané ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis krajského soudu sp. zn. 15A 116/2010 (dále jen "soudní spis"). Z vyžádaného soudního spisu se zjišťuje, že stěžovatel podal dne 29. října 2010 ke krajskému soudu návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Hřensko, okres Děčín, Ústecký kraj, konaných ve dnech 15. října a 16. října 2010. Stěžovatel v návrhu uvedl, že od 1. října 2010 do 15. října 2010, kdy se konaly volby, vzrostl počet občanů přihlášených k trvalému pobytu v obci Hřensko o 67 nových obyvatel starších 18 let, tj. o jednu třetinu původního počtu voličů, což zásadně ovlivnilo výsledek voleb a složení obecního zastupitelstva. Krajský soud napadeným rozhodnutím návrh zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí se krajský soud zabýval vyjasněním předmětu řízení a konstatoval, že stěžovatel napadl neplatnost voleb, nenapadl však omezení osobní svobody voličů při samotném aktu hlasování, ani nepožadoval, aby namísto zvolených kandidátů bylo osvědčení o zvolení vydáno kandidátům z těchž volebních stran, kteří skončili na místech náhradníků. Dále se krajský soud zabýval otázkou stanovení okruhu účastníků předmětného řízení a dovodil, že přestože stěžovatel označil jako dalšího účastníka řízení Magistrát města Děčín, vzhledem k tomu, že byly napadeny volby do zastupitelstva obce Hřensko, jednal soud nadále s Obecním úřadem Hřensko (dále jen "obecní úřad"). Stěžovatel rovněž označil za účastníky řízení i všechny zvolené kandidáty. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel nedomáhal vydání rozhodnutí o neplatnosti zvolení kandidáta, soud osoby zvolených kandidátů nepovažoval za účastníky daného řízení. Po seznámení se s volební dokumentací krajský soud přistoupil ke zhodnocení námitky stěžovatele, že došlo k neoprávněnému přihlášení většího počtu voličů v obci Hřensko k trvalému pobytu těsně před konáním voleb, což mělo za následek nepovolené ovlivnění výsledků voleb. Krajský soud připomenul nálezy Ústavního soudu ze dne 10. října 2000 sp. zn. IV. ÚS 420/2000 Sb. (in <http://nalus.usoud.cz>), ve kterém Ústavní soud dovodil, že povaha trvalého pobytu jako podmínka volebního práva je povahou evidenční a konstatoval, že podmínka trvalého pobytu pro realizaci volebního práva byla v všech voličů pro volby do zastupitelstva obce Hřensko splněna a i voliči přihlášení k trvalému pobytu těsně před konáním voleb byli oprávněni své aktivní volební právo realizovat. Z uvedeného plyne, že přihlášení osob k trvalému pobytu v obci těsně před konáním voleb do zastupitelstva obce není jednáním, které by představovalo nějaké porušení volebního zákona, a to včetně ustanovení § 28 zákona č. zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen "zákon č. 491/2001 Sb."). Z tohoto důvodu soud proto ani nemohl shledat naplnění základního předpokladu pro vyslovení neplatnosti voleb, a to rozpor s volebním zákonem.

IV.

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že podstatou jeho návrhu na vyslovení neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Hřensko byla skutečnost, že v obci s původně 161 obyvateli (ve věku 18 a více let), vzrostl během 14 dnů přede dnem zahájení předmětných voleb počet obyvatel s volebním právem na 228, tedy o 67 osob. Jediným důvodem, proč se uvedené osoby do obce k trvalému pobytu přihlásily, bylo to, aby zde odvolily, čímž v průběhu těchto voleb došlo k porušení ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. čteném v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, k němuž došlo tím, že žádný z objektů, do kterých byli noví "občané" přihlášení k trvalému pobytu, není určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci a zmíněné objekty nejsou ani těmito občany užívány, a dále k porušení § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. k němuž došlo tím, že zápis nových občanů byl proveden na základě nepravdivé nebo nesprávně uvedených skutečností, a to s ohledem na ustanovení § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel, ze kterého vyplývá, že adresa trvalého pobytu má být občanem zvolena zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt, nebo zaměstnání ..., neboť žádný z nově přihlášených občanů neměl v úmyslu v obci skutečně pobývat. Navíc stavebně technický stav nemovitostí, v nichž měli noví občané krátce svůj nový trvalý pobyt, zcela vylučuje i sebekratší pobyt v těchto nemovitostech. Stěžovatel v této souvislosti jednak upozornil na trestní oznámení, které bylo dne 15. října 2010 v souvislosti s přihlášením vícero osob k trvalému pobytu v obci Hřensko podáno a dále odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. listopadu 2010 č. j. 22 A 151/2010-132, kterým bylo vyhověno žádosti o zrušení voleb v Českém Těšíně z důvodu, že podplácení voličů (pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem) je jednáním, které ústavní právo České republiky jednoznačně zapovídá.

7. Stěžovatel považuje závěr krajského soudu o tom, že je otázka trvalého bydliště občanů ve volebních věcech záležitostí čistě evidenční a nikoliv faktickou, za zjevně nesprávný, resp. protiústavní. Přístup krajského soudu k celé věci pak považuje stěžovatel za formalistický a formálně pozitivistický. Podle přesvědčení stěžovatele došlo vydáním napadeného rozhodnutí k porušení svobodné soutěže politických stran, práva podílet se na správě věci veřejných a práva na samosprávu, a tím k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Napadené rozhodnutí navíc dle názoru stěžovatele odporuje platné právní úpravě, vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu věci a nebylo řádně odůvodněno.

V.

8. V souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu doručil Ústavní soud ústavní stížnost krajskému soudu a obecnímu úřadu a vyžádal si zprávu Policie České republiky o prověřování trestního oznámení v souvislosti s předmětnými volbami a informace obecního úřadu o 67 posledně přihlášených obyvatelích obce.

9. Krajský soud ve svém vyjádření ze dne 11. ledna 2011 uvedl, že ústavní stížnost nepovažuje za důvodnou. Krajský soud má za to, že zákon o evidenci obyvatel umožňuje snadné nabytí občanství obce a tím i výkonu aktivního či pasivního volebního práva do jejího zastupitelstva. V důsledku toho nelze zabránit situaci, kdy v období těsně před volbami do zastupitelstva obce se do ní přihlásí k trvalému pobytu značný počet nových občanů starších 18 let za účelem ovlivnění výsledků voleb ve prospěch určité volební strany nebo některého kandidáta, přičemž toto nebezpečí hrozí především u obcí s nízkým počtem oprávněných voličů. Podmínka trvalého pobytu pro realizaci volebního práva byla v všech voličů pro volby do zastupitelstva obce Hřensko splněna a i voliči přihlášení k trvalému pobytu těsně před konáním voleb byli oprávněni své volební právo realizovat. Soud dále poznamenává, že nelze omezit volební právo občanů, kteří se do obce přistěhují bez jakýchkoliv postranních úmyslů a pohnutek těsně před volbami a dle jeho názoru by se jen obtížně prokazovalo, které osoby k přihlášení k trvalému pobytu v obci vedly jiné důvody, než jen pouhá vůle se přestěhovat do jiné obce. Aby bylo možné napříště předejít opakování se situace s hromadným přihlašovaním k trvalému pobytu v obcích před volbami, bylo by na místě dle názoru krajského soudu zvážit novelizací § 28 odst. 1 zákona 491/2001 Sb. například tak, že bude legislativně zakotvena doba, po kterou musí být osoba v obci přihlášená k trvalému pobytu, aby mohla být do stálého seznamu voličů obecním úřadem zapsána. Z uvedených důvodů pak krajský soud navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta.

10. Obecní úřad ve svém vyjádření ze dne 24. ledna 2011 uvedl, že si je vědom mimo jiné toho, že osten stěžovatelových výtek konstitučně nekonformního procesu a výhrad k uplatňování jednoduchého práva ústavně nekonformním způsobem míří kromě kritiky rozhodnutí krajského soudu rovněž k činnosti obecního úřadu, pokud jde o jeho úlohu a úkoly, které ve volebním procesu má. Obecní úřad považuje za nepodložené a nikoliv férové stěžovatelem podsouvané tvrzení, že je nasnadě se domnívat, že obyvatelé obce, označovaní za "nové" přistoupili na změnu trvalého pobytu za určité protiplnění a nikoliv proto, že by jim osud ležel na srdci. Obecní úřad nezjistil před ani v průběhu voleb ničeho, co by jakkoliv odůvodňovalo takové podezření, tím méně k takovému podezření vedlo a nezaznamenal ani jiné volební delikty. Volební právo vykonali výlučně občané zapsaní v seznamu voličů, ve volební místnosti ani v bezprostředním okolí nedošlo k žádné volební agitaci či propagaci a volební akt proběhl spontánně. Obecní úřad rovněž uvedl, že stěžovatelovo přesvědčení o účelové migraci do obce Hřensko před volbami se týká rovněž obyvatelů obce, kteří se ucházeli o zvolení na kandidátní listině volební strany stěžovatele. Za situace, kdy obecní úřady jsou jednak volebními orgány, držící v rukou voličské seznamy, a současně ohlašovacími pobytu, je třeba trvalý pobyt chápat (evidenčně i fakticky) jako předpoklad a nikoliv podmínku, kterou klade občanovi jednoduché právo, k tomu, aby projevil svou skutečnou vůli v určitém místě, přičemž čl. 14 Listiny, který zaručuje svobodu pohybu a pobytu, tj. oprávnění svobodně si volit svůj dlouhodobý či krátkodobý pobyt (bydliště) na určitém místě, sebou nepřináší požadavek (nařízení) v daném místě (bydlišti) se skutečně zdržovat nebo o tomto faktickém pobytu (bydlišti) informovat veřejnou moc. V konkrétním případě obce Hřensko bylo oněch posledních 67 přihlášených obyvatel před volbami přihlášeno do celkem 18 objektů dílem vlastních, dílem nevlastních, přičemž 7 z těchto "nově" přihlášených občanů svého volebního práva ani nevyužilo. Obecní úřad je přesvědčen, že napadené rozhodnutí krajského soudu je ve svých závěrech věcně správné, konstitučně konformní s příslušným právním odůvodněním.

VI.

11. Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Služba kriminální policie a vyšetřování, Územní odbor Děčín zaslala Ústavnímu soudu dne 24. ledna 2011 zprávu, že věc prověřování oznámení o "maření přípravy a průběhu voleb a referenda" podle § 351 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, byla téhož dne odložena podle § 159a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

12. Z výsledků voleb do zastupitelstva obce Hřensko konaných v r. 2010, volně dostupných na internetových stránkách www.volby.cz vyplývá, že v jednom volebním obvodu bylo voleno 7 zastupitelů. Voličů zapsaných v seznamu bylo 228, z nichž 189 odevzdalo obálky, přepočtených platných hlasů bylo celkem 1 322, volební účast byla 82,89 %. Strana Práv Občanů ZEMANOVCÍ dosáhla 5,44 % přepočtených hlasů, počet mandátů 0; stěžovatel dosáhl 13,84 % přepočtených hlasů, počet mandátů 1; Soutěsky - věc veřejná, věc neprodejná dosáhla 43,79 % přepočtených hlasů, počet mandátů 3 a Strana za trvalou prosperitu naší obce a soutěsek dosáhla 36,91 % přepočtených hlasů, počet mandátů 3.

13. Z informací podaných Obecním úřadem Hřensko ze dne 12. února 2011 bylo zjištěno, že k datu 5. srpna 2010 bylo v obci nově přihlášeno pět občanů, k datu 5. října 2010 jeden občan, k datu 6. října 2010 jeden občan, k datu 8. října 2010 dva občané, k datu 11. října 2010 sedm občanů, k datu 12. října 2010 čtyřicet čtyři občanů, k datu 13. října 2010 sedm občanů. Celkem bylo tedy od 5. srpna 2010 do 13. října 2010 přihlášeno v obci 67 občanů, a to do 15 objektů. Bezprostředně před datem konání voleb se kupř. do objektu číslo popisné 79 (ve vlastnictví J. H.) ve dnech 11. října až 13. října 2010 přihlásilo k pobytu 37 občanů, do objektu číslo popisné 123 (ve vlastnictví firmy SINAN s.r.o.) se dne 12. října 2010 přihlásilo k pobytu 7 občanů a do objektu číslo popisné č. 135 (ve vlastnictví S. M.) se dne 12. října 2010 přihlásili 4 občané. Z 67 nově přihlášených občanů 7 občanů svého práva volit nevyužilo a 13 z nich se z trvalého pobytu v období od 12. listopadu 2010 do 26. ledna 2011 odhlásilo, 54 občanů je v obci nadále trvale hlášeno.

VII.

14. Dne 4. května 2011 se ve věci konalo veřejné ústní jednání. K jednání se dostavili právní zástupci stěžovatele a vedlejšího účastníka řízení, kteří žádné návrhy na doplnění dokazování nevnesli. Účastník řízení Krajský soud v Ústí nad Labem se k ústavnímu jednání nedostavil. Právní zástupce stěžovatele závěrem zdůraznil ústavněprávní aspekty voleb a poukázal zejména na čl. 5 a čl. 8 Ústavy. S ohledem na to, že krajský soud tyto aspekty pomínil, má za to, že Ústavní soud by se k nim měl vyjádřit a napadené rozhodnutí krajského soudu v celém rozsahu zrušit. Právní zástupce vedlejšího účastníka řízení připustil, že argumentace stěžovatele může být v obecné rovině správná, ale konkrétní poměry Hřenska odůvodňují ochranný postoj občanů k obci a jejímu okolí.

VIII.

15. Ústavní soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených práv stěžovatele a po zvážení všech okolností případu konstatuje, že návrh je důvodný.

16. Základním interpretačním pravidlem výkladu zákonů, které blíže upravují výkon všech politických práv, je čl. 5 Ústavy, podle kterého politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy. Toto ustanovení má přímou spojitost s všemi politickými právy vyjádřenými v Ústavě a svoji povahou ovlivňuje a předurčuje způsob formování politických sil v demokratické společnosti. Svobodná soutěž politických sil nachází svůj výraz především ve volbách a je základním předpokladem fungování demokratického státu.

17. Čl. 102 odst. 1 Ústavy stanoví, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že východiskem je důsledné respektování principů rovných a svobodných voleb, tedy svobody "rozhodování každého jednotlivého voliče", které v sobě zahrnují jak organizační záruky volebního procesu, tak i ústavně právní dimenzi voleb.

18. Čl. 21 v odst. 1, 3 a 4 Listiny stanoví:

odst. 1: Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zastupitelů.

odst. 3: Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

odst. 4: Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

19. Čl. 22 Listiny stanoví: Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

20. Dle části III, čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.), každý občan má právo a možnost bez jakýchkoli rozdílů uvedených v čl. 2 mimo jiné volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování.

21. Právo na svobodné volby je zakotveno rovněž v čl. 3 přílohy č. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (dále jen "čl. 3 Protokolu č. 1"), dle jehož ustanovení vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidí při volbě zákonodárného sboru.

22. V ustanovení § 4 zákona č. 491/2001 Sb. je stanoveno právo volit do zastupitelstva obce tak, že toto právo má občan mimo jiné za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Žádné jiné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení uvedeno. Trvalý pobyt lze tedy považovat za standardní podmínku k nabytí volebního práva a k jeho výkonu.

23. Podle ustanovení § 28 zákona č. 491/2001 Sb., upravujícího seznamy voličů, stálý seznam voličů vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu. Občan, který po sestavení stálého seznamu voličů nabude nebo pozbude práva volit, bude do tohoto seznamu zapsán nebo z něho vyškrtnut. Dva dny přede dnem voleb obecní úřad seznam v 16.00 hodin uzavře. Okrskovým volebním komisím předá výpisy ze seznamu, které obsahují soupis voličů oprávněných volit v jejich volebním okrsku.

24. Podle ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva ("navrhovatel"). Dle díky ustanovení § 60 odst. 3 téhož zákona, návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

25. Ústavní soud se volebním soudnictvím opakovaně zabýval v řadě svých rozhodnutí, z nichž lze dovodit následující obecné principy, upínající se ke stěžovateli zmíněným ústavním právům.

26. Základní interpretační maximu zákonné úpravy volebního soudnictví zformuloval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04; 140/2005 Sb. (in <http://nalus.usoud.cz>): "Vycházejí z demokratického principu legitimacy veřejné moci, dle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 Ústavy), vyslovil Ústavní soud základní tezi, dle níž pro volební soudnictví z principu demokracie plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, a předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. ... Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality... Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality). Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu... Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně, jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkívá v podmínkách úpravy odpovídající "volbám" z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie".

27. V nálezu ze dne 29. ledna 2007 sp. zn. IV. ÚS 787/06 (in <http://nalus.usoud.cz>) v bodech 27, 28 a 29 Ústavní soud vyslovil, že: "Ve volebním soudnictví nejde jen o to, zda byl porušen volební zákon objektivně či subjektivně, nýbrž je třeba vzít v úvahu všechny okolnosti konkrétního případu a intenzitu a způsob porušení volebního zákona. Nikoliv každé porušení volebního zákona vyvolává (je-li napadeno) neplatnost voleb. Každý případ je nutno posuzovat a vyhodnocovat nikoliv formálně, nýbrž materiálně: vždy individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem".

28. Nutno zde poukázat i na nález ze dne 18. ledna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10 (in <http://nalus.usoud.cz>), ve kterém byla posuzována nepřipustnost uplácení voličů při volbách do zastupitelstev obcí, konkrétně na bod 33, kde Ústavní soud znovu zdůraznil, že: "Zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu (čl. 101 odst. 1 Ústavy)."

29. Z provedeného exkursu do volebního práva evropských zemí ve vztahu ke konkrétně posuzovanému případu lze ověřit, že otázkami volebního práva se intenzivně zabývá Rada Evropy, která je mezinárodní celoevropskou organizací, jež zajišťuje spolupráci členských zemí především při podpoře demokracie a ochraně lidských i sociálních práv a svobod. V rámci Rady Evropy působí Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva, tzv. Benátská komise, která vznikla 10. května 1990 jako poradní orgán Rady Evropy a svoji činnost zaměřuje na vytváření právních záruk pro rozvoj demokracie. Benátská komise je od svého vzniku aktivní v oblasti volebního práva, konkrétně zejména prostřednictvím přijímání stanovisek (opinions) k návrhům volební legislativy. Z dokumentů přijatých Benátskou komisí k volebním otázkám je na prvním místě třeba zmínit Kodex dobré praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD (2002)23rev, přijatý na 52. zasedání Benátské komise ve dnech 18 - 19. května 2002. V tomto dokumentu bylo přijato pět základních principů, kterými jsou všeobecné, rovné, svobodné, tajné a přímé volební právo. Všechny tyto principy tvoří evropské volební dědictví a jsou základním měřítkem mezinárodního standardu svobodných a demokratických voleb. Dle výše uvedeného dokumentu Rady Evropy všeobecné volební právo pro všechny lidské bytosti zahrnuje jak aktivní volební právo (právo volit), tak i pasivní volební právo (být volen). Tato práva mohou při tom podléhat určitým omezujícím podmínkám vzhledem k věku, národnosti, bydlišti či omezení resp. zbavení práva volit a být volen. Pokud se jedná ve vztahu k volebnímu právu konkrétně o bydliště, bylo stanoveno pět upřesňujících podmínek, a to konkrétně, že: požadavek bydliště může být stanoven (1); bydliště v takovém případě znamená obvyklé bydliště (2); požadovaná délka pobytu na daném místě může být uložena občanům pouze v případě

místních nebo regionálních voleb (3); požadované období pobytu by nemělo přesahovat šest měsíců, delší období může být požadováno v případě národních menšin (4) a že právo volit a být zvolen může být uděleno občanům žijícím v cizině (5). Z uvedeného plyne, že požadavek bydliště tedy není a priori neslučitelný s principem všeobecného volebního práva, není však přijatelné omezit právo být volen pouze na ty občany, kteří žijí v zemi, regionu nebo volebním obvodu značně dlouhou dobu (srov. též publikace Electoral law, Council of Europe Publishing, July 2008, str. 14, 15, 134).

30. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen "Evropský soud") v rozsudku velkého senátu ve věci Hirst proti Spojenému Království (č. 2) ze dne 6. října 2005 č. 74025/01 (in <http://www.echr.coe.int>, databáze HUDOC a in ASPI ID: [JUD28366CZ](#)) v části C.1 k aplikaci [čl. 3](#) Protokolu č. 1 obecně uvedl, že je na první pohled odlišný od ostatních ustanovení Úmluvy a jejich protokolů, zaručujících práva, protože zakotvuje povinnost smluvních stran uspořádat volby v podmínkách, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu, a nikoliv právo či svobodu jedince. Dále připomenul důležitost demokratických zásad, kterými se má řídit výklad a aplikace Úmluvy a zdůraznil, že práva zaručená [čl. 3](#) Protokolu č. 1 mají zásadní význam pro základy skutečné demokracie ovládané zásadou právního státu, existuje mnoho způsobů organizace a fungování volebních systémů a je na každém smluvním státu, aby vtělil do svého pojetí demokracie specifika svého historického vývoje, kulturní různorodosti a politického myšlení. Evropský soud se domnívá, že je třeba, aby případná konkrétní přijatá omezení sledovala legitimní cíl a použité prostředky se nejevily jako nepřiměřené při zachování celistvosti a účinnosti volebního procesu.

31. K právu volit se Evropský soud vyslovil ve věci Aziz proti Kypru ze dne 22. června 2004 č. 69949/01 (in <http://www.echr.coe.int>, databáze HUDOC) s tím, že jakákoli odchylka od principu všeobecného volebního práva ohrožuje demokratickou platnost práva volit a vyloučení jakékoli skupiny či kategorie občanů z tohoto práva volit musí být slučitelné se základním smyslem [čl. 3](#) Protokolu č. 1. Na druhé straně k právu být volen ve věci Melnychenko proti Ukrajině ze dne 19. října 2004 č. 17707/02 (in <http://www.echr.coe.int>, databáze HUDOC a in Justičná revue č. 12/2004, str. 59 až 69) Evropský soud připomenul, že demokracie je nepochybně základní vlastností evropského práva a [čl. 3](#) Protokolu č. 1 obsahuje základní princip pro efektivní politickou demokracii, proto má vysokou důležitost v systému Úmluvy. Tento článek rovněž implikuje subjektivní právo volit a být volen. Evropský soud zdůraznil, že smluvní státy si mohou ve své vnitrostátní právní úpravě právo volit a být volen podrobit určitým podmínkám, které v zásadě [čl. 3](#) nevylučuje. Pro účely aplikace [čl. 3](#) se pak jakákoli volební legislativa musí posuzovat z hlediska politického vývoje dotčené země, takže vlastnosti, které by byly nepřijatelné v kontextu jednoho systému, mohou být oprávněné v kontextu jiného.

32. Ve světle výše uvedeného lze konstatovat, že Česká republika nemá speciálně upraveny jiné podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než přihlášení se k trvalému pobytu v obci. I přes tuto skutečnost při posuzování předmětného návrhu podané na neplatnost voleb, za účelem ochrany zájmu voličů na správném provádění voleb, je nezbytné posoudit, zda posuzovaná praktika, v tomto konkrétním případě přihlášení se více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými právy s konkrétními kandidáty, měla reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která tyto kandidáty navrhla a zda zjištěná skutečnost znamenala porušení ústavních principů demokratických voleb. Ústavní soud zastává názor, že případné "nekalé praktiky" dle své závažnosti mohou oslabit integritu voleb a tedy i demokracii samotnou. Proto je třeba zkoumat dopady konkrétních jednání, které by mohly mít vliv na omezení rovnosti volebního práva na konečný výsledek voleb (srov. [čl. 5](#) a [čl. 102 odst. 1](#) Ústavy a [čl. 21 odst. 1](#), [3](#) a [4](#) a [čl. 22](#) Listiny).

33. S ohledem na význam voleb v demokratické společnosti a z něho vyplývající presumpci jejich ústavnosti a zákonnosti, je 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. V právním státě musí mít každé konkrétní jednání předvídatelné právní důsledky. Lze dovodit, že důvod rušit volby zde nebude, pokud konkrétní praktika, kterou bude možno označit za nemorální a nemravnou, na zvolení volební strany podstatný vliv neměla; pokud však tento vliv podstatný měla, bude třeba ke zrušení napadených voleb přikročit. V této souvislosti se za daných okolností dokonce nabízí otázka, zda nebyl spáchán trestný čin maření přípravy a průběhu voleb a referenda dle ustanovení § 351 trestního zákoníku, ať už osobami, které se účelově k trvalému pobytu přihlašovaly, anebo tím, kdo tyto machinace organizoval.

34. V souvislosti s pojmem trvalého pobytu Ústavní soud vyslovil, že dle [čl. 14 odst. 1](#) Listiny o svobodě pobytu se trvalým pobytem nepochybně rozumí oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu (srov. náleze ze dne 30. října 2002 sp. zn. Pl. ÚS 4/02; [495/2002 Sb.](#) in <http://nalus.usoud.cz>). V nálezu ze dne 13. září 1994 sp. zn. [Pl. ÚS 9/94](#), [207/1994 Sb.](#) (in <http://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud v souvislosti s posuzováním podmínek nabývání státního občanství České republiky státními občany Slovenské republiky k pojmu trvalého pobytu uvedl, že: "... se jedná o faktické vyjádření trvalého pobytu a tedy o trvalý pobyt nikoliv ve smyslu evidenčním - přihlášení se k trvalému pobytu na příslušném úřadě - ale ve smyslu faktickém. Trvalým pobytem je třeba takto rozumět pobyt v místě stálého bydliště člověka, to jest zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale." Výjimka je uvedena v [čl. 14 odst. 3](#) Listiny, dle něhož svobody pohybu a pobytu mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Trvalý pobyt je tedy obecně definován jako údaj "pouze" evidenční, avšak v souvislosti se zákonem č. [491/2001 Sb.](#), ve vztahu k podmínkám vzniku a způsobu realizace volebního práva obyvatel do orgánů samosprávy obcí je při tom trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva.

35. Z hlediska výše uvedeného lze mít za to, že závěr krajského soudu o tom, že je otázka trvalého bydliště občanů ve volebních věcech záležitostí čistě evidenční a nikoliv faktickou, odpovídá konstantní judikatuře Ústavního soudu, nicméně bez ohledu na obecnou rovinu evidenční povahy přihlášení se k trvalému pobytu, je dle názoru Ústavního soudu, a to zejména s přihlédnutím k závěrům uvedeným ve zmíněném nálezu ze dne 13. září 1994 sp. zn. [Pl. ÚS 9/94](#), třeba pečlivě zkoumat s ohledem na závažnost dopadu i skutečnost, zda toto přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním ve vztahu ke vzniku aktivního volebního práva porušujícím smysl a účel ustanovení [§ 10](#) zákona o evidenci obyvatel, tedy jednáním obcházejícím zákon o evidenci obyvatel i volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle [§ 10](#) zákona o evidenci obyvatel je subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví. Je třeba si však uvědomit, že se nejedná o samostatné ústavně zaručené základní právo, nýbrž o právo odvozené od práva na svobodu pohybu a pobytu zaručené [čl. 14](#) Listiny, [čl. 2](#) Protokolu č. 4 k Úmluvě ([209/1992 Sb.](#)), [čl. 12](#) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ([120/1976 Sb.](#)) a [čl. 13](#) Všeobecné deklarace lidských práv.

36. Trvalý pobyt v obci, jako ústavní a zákonná podmínka výkonu aktivního i pasivního volebního práva pro volby do zastupitelstev obcí, není v právní úpravě ustanovena samoučelně. Sleduje totiž legitimní cíl, aby orgány samosprávy obce měli právo volit jen obyvatelé obce, tj. ti, kteří v obci trvale žijí a tedy tvoří (relativně) trvalou součást územního společenství osob, které si prostřednictvím voleb do zastupitelstev obcí volí své zástupce za účelem svěřeni podstatného rozsahu svého práva na výkon obecní samosprávy po dobu čtyř následujících let. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územně samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu, v [čl. 100 odst. 1](#) Ústavy. Citované ustanovení Ústavy tedy nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Za předpokladu, že na samosprávě společenství občanů by se měli podílet pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří (srov. [§ 4](#) zákona č. [491/2001 Sb.](#)), krajský soud zcela pominul specifika voleb do zastupitelstev obcí, ve kterých, na rozdíl kupř. od voleb do zastupitelstev krajů, vzhledem k jejich velikosti i počtu voličů, nepochybně hrozí, že hromadnou účelovou změnou trvalého pobytu před konáním voleb může dojít k nežádoucímu ovlivňování volebních výsledků. Ústavní soud proto zdůrazňuje, že při posuzování platnosti voleb je nezbytné posoudit i skutečnost, zda existují závažné a důvodné pochybnosti o úmyslu "nově přihlášených" osob se na území obce trvale zdržovat.

37. Ústavní soud je nucen konstatovat, že krajský soud při přezkumu neplatnosti voleb do obecního zastupitelstva v obci Hřensko vycházel toliko z hlediska splnění podmínky trvalého pobytu pro realizaci volebního práva aktivního. V této souvislosti krajský soud dovodil, že zákon o evidenci obyvatel nebyl porušen a přihlášení 67 voličů k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami není jednáním, které by v tomto konkrétním případě představovalo neplatnost voleb a rozpor se zákonem č. [491/2001 Sb.](#)

38. Ze shora nastíněných úvah pro daný případ vyplývá, že krajský soud zcela formalistickým způsobem zúžil přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu o evidenci obyvatel a neposoudil zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu občanů bezprostředně před volbami na celý volební proces jako takový. Krajský soud nevzal v úvahu všechny relevantní související okolnosti a vůbec se nezabýval porušením zásady rovného volebního práva a zásady svobodné soutěže politických sil ve vztahu ke stěžovateli, tedy ve vztahu k volební straně, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do obecního zastupitelstva. Je třeba, aby krajský soud nikoliv formálně, ale především materiálně posoudil účel změny trvalého pobytu, která současně svoji intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky (1) a existenci či neexistenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a výsledkem napadených voleb (2) se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a ovlivnění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se kupř. do objektu ve vlastnictví některého z kandidátů (3). V této souvislosti pak krajský soud ponechal stranou i důkazní návrhy učiněné stěžovatelem.

39. Ústavní soud vycházející z uvedených skutečností uzavírá, aniž by jakkoli předjímal závěry krajského soudu o regulérnosti voleb v obci Hřensko a zpochybňoval oprávněnost "nově přihlášených" voličů zúčastnit se voleb, že krajský soud uvedeným postupem a napadeným rozhodnutím porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle [čl. 36 odst. 1](#) Listiny a [čl. 6 odst. 1](#) Úmluvy. Bude na krajském soudu, aby znovu přezkoumal zákonnost a platnost voleb do obecního zastupitelstva v obci Hřensko a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly nebo mohly mít stejné příležitosti, či naopak některé mohly mít prospěch z "nově přihlášených voličů" a zda uvedená praktika ovlivnila a zpochybnila věrohodnost volebních výsledků takovým podstatným způsobem, který by mohl prokazatelně způsobit jejich neplatnost.

40. Z uvedených důvodů Ústavní soud napadené rozhodnutí krajského soudu podle ustanovení [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a\)](#) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat ([§ 54 odst. 2](#) zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 4. května 2011

prof. JUDr. Pavel Holländer

místopředseda Ústavního soudu