

Právo volit do zastupitelstva obce dává ustanovení § 4 zákona o volbách do zastupitelstev občanu obce za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Žádné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení uvedeno a Česká republika nemá ani jinde speciálně upraveny nějaké další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtuty. Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkum. A odpovídá to též představě samotné Ústavy, která ve čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví. Je však zřejmé, že právní úprava není dokonalá. Ústavní soud zde proto využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a nikoliv faktickou, nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně. Přílehavější je proto postoj zaujatý v nálezu sp. zn. [Pl. ÚS 9/94](#), vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu ([čl. 100 odst. 1 Ústavy](#)). Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. Nelze pominout 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. Krom toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoliv usadit a žít tam, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.

Krajský soud 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. Uvedeným postupem a napadeným rozhodnutím porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle [čl. 36 odst. 1 Listiny](#) a [čl. 6 odst. 1 Úmluvy](#) tím, že neposkytl dostatečnou ochranu jeho právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, garantovanému [čl. 21 odst. 4 Listiny](#). Bude na krajském soudu, aby znovu přezkoumal zákonnost a platnost voleb do obecního zastupitelstva a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly nebo mohly mít stejné příležitosti, či naopak jen 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.

Česká republika

#### NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

advokátem, se sídlem v Praze, směřující proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 22 A 140/2010-21, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a M. Ch., J. R., R. Ch., Ing. P. S., Ing. Y. S., Ing. L. N., zastoupených Mgr. Janou Zwyrtkovou, advokátkou, se sídlem v Mohelnici, J. K., L. Z. a Městského úřadu Vrbo pod Pradědem, se sídlem Nádražní 389, Vrbo pod Pradědem, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 22 A 140/2010-21, se zrušuje. II. Ústavní stížnost MUDr. J. V. se odmítá.**

#### Odůvodnění :

I.

1. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 11. 1. 2011 se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě. Tvrdí, že vynesením tohoto rozhodnutí došlo k porušení jejich práva na spravedlivý proces [čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva")] a principů volebního práva [principu volné soutěže politických stran respektujících základní demokratické principy dle čl. 5 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), principu, že členové zastupitelstev jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva ve smyslu čl. 102 Ústava a čl. 21 odst. 3 Listiny, principu, dle něhož občané mají práva na podíl na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt"), principu rovného přístupu k voleným a veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 a čl. 25 písm. c) Paktu, práva volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování dle čl. 25 písm. b) Paktu, a konečně principu, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti dle čl. 22 Listiny].

II.

2. Napadeným usnesením krajský soud rozhodoval o návrhu stěžovatele - volební strany Pro rozvoj Karlovy Studánky - na prohlášení neplatnosti voleb do zastupitelstva obce Karlova Studánka, odůvodněném zneužitím zákona o evidenci obyvatel a zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Šlo o to, že v období tří týdnů před konáním voleb L. Z., kandidát jedné z volebních stran a nájemce bytu v hotelu Džbán v Karlově studánce, přihlásil k trvalému pobytu do tohoto bytu celkem 34 osob. Podle návrhu účelově, a to s ohledem na termín úkonu i fakt, že jde o byt 2+0 o velikosti 48 m<sup>2</sup>, kolaudovaný v srpnu v roce konání voleb. Jmenovaný také organizoval docházení těchto osob do volební místnosti, kde navíc prohlašovaly, že jdou volit pana K. a právě pana Z.

3. Krajský soud návrh zamítl. Vyšel ze zjištění, že adresa "Karlova Studánka čp. 12", kam byly osoby přihlášeny, nepatří pouze bytu, ale objektu hotelu Džbán. Ze zákona o evidenci obyvatel přitom plyne, že trvalý pobyt může občan mít mimo jiné v objektu určeném pro ubytování. Proto pokud stěžovatel spatřoval účelovost přihlášení osob v tom, že to bylo do prostoru teprve v srpnu kolaudovaném pro trvalé bydlení a počet přihlášených osob několikanásobně překračuje hygienické limity, nemohl soud jeho argumentaci přisvědčit. Dále krajský soud sice souhlasil s právním názorem stěžovatele (a současně se vymezil vůči rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 102/2005-26 "Moldava"), že občany obce nelze chápat formálně, neboť právě oni prostřednictvím svých zástupců spravují své lokální záležitosti, přičemž čím menší obec, tím důležitější roli hrají jednotliví zastupitelé. Na druhou stranu ale - v intencích nálezu sp. zn. IV. ÚS 787/06, podle něhož je volební soudnictví založeno na předpokladu objektivní nebo alespoň možné příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru, přičemž tuto možnou příčinnou souvislost nelze vykládat jako pouhou možnost, ale je třeba ji řádně dokázat - konstatoval, že v dané věci bylo nutné důkladně vážít důkazní situaci. Ačkoliv vyloučit účelovost přihlášení osob k pobytu v Karlově Studánce nelze, u žádné z těchto osob nebyly tvrzeny konkrétní skutečnosti, které by mohly objasnit jejich neférovou motivaci, a tedy jejich pouze formální občanství. Přihlášely se sice na adresu pouhých dvou kandidátů, ovšem do budovy hotelu s kapacitou 70 lůžek. Pokud jde o důvody přihlášení, ty jsou v zákoně uvedeny široce a navíc toliko příkladmo. K propojení řetězce faktů vedoucího k jednoznačnému závěru o zneužití zákona o evidenci obyvatel podle soudu nemohla stačit ani tvrzení navrhovatelů o chování nových voličů ve volební místnosti, kde působili rozpačitě a sdělovali, koho půjdou volit. V další části odůvodnění krajský soud vyloučil, proč se v řízení o návrhu na neplatnost voleb již nemohl zpětně zabývat námitkami týkajícími se registrace kandidátních listin a proč neprovedl některé z navrhovaných důkazů. Tak konkrétně neprovedl důkaz orientačním seznamem osob přihlášených k trvalému pobytu, neboť si sám obstaral oficiální informace od obecního úřadu, nedatovaným novinovým článkem o povolebním dění v Karlově Studánce, neboť neobsahoval žádné relevantní údaje, kopii hlasovacího lístku, neboť se vztahoval k soudem neřešené námitce ohledně sestavování kandidátky, výsledkem starosty, neboť měl svěřit jen o tom, že osoby byly úředně přihlášeny u obecního úřadu, a konečně výsledkem členů okrskové volební komise, skutečnosti, k nimž měli vypovídat (rozpačité chování ve volební místnosti), soud vyhodnotil jako nepodstatné. Na základě uvedeného krajský soud uzavřel, že účelovost přihlášení osob k trvalému pobytu se v tomto konkrétním případě prokázat nepodařilo.

III.

4. Stěžovatelé s uvedenými závěry nesouhlasí. Tvrdí, že došlo jednak k porušení jejich procesních práv a jednak principů volebního práva. Tomu také odpovídá struktura obsáhlé ústavní stížnosti.

5. Vlastní argumentaci ještě předchází úvaha stěžovatelů, že případný závěr o porušení procesních práv nezakládá překážku posouzení věcného stížního bodu. Ačkoliv jinak je v případě vad procesu žádoucí zrušit napadené rozhodnutí pouze z důvodu porušení práva na spravedlivý proces a meritum věci bez předsouzení ponechat úvahám obecního soudu, v této věci tomu tak není. Z výsledků řízení před obecním soudem a předložených podkladů je možné vyřešit i námitky stran porušení hmotněprávních norem. Porušení procesních práv na straně jedné a jiných práv na straně druhé zde nevytváří řetězení příčiny a následku, kdy z důvodu porušení procesního práva dochází k pravděpodobnému porušení práva hmotného, ale usnesením je odepřena ochrana existujícího hmotného práva a právo na spravedlivý proces je dotčeno současně. Návrh je tedy dle stěžovatelů projednatelný v rozsahu všech uplatněných námitek.

6. Pokud jde o zásah do procesních práv, podle názoru stěžovatelů se udál ve dvou rovinách; v první krajský soud odmítl provedení důkazů navržených stěžovateli s tím, že se nevztahují k tvrzeným skutečnostem, ale zároveň návrh zamítl pro neprokázání vznesených tvrzení, ve druhé rovině stěžovatelé poukazují na to, že výklad procesních pravidel zaujatý krajským soudem je nepřekonatelnou překážkou k ochraně práv. Původní návrh byl postaven na tvrzení, že výsledek voleb významně zkreslily osoby, které volily, ačkoliv nejsou občany obce v materiálním smyslu. Tyto skutečnosti navrhovali stěžovatelé prokázat okolnostmi přihlášení uvedených osob k trvalému pobytu v obci a prokazováním průběhu volebního procesu. Stěžovatelé se i nadále domnívají, že účelovost přihlášení se k pobytu lze dokázat leda nepřímými důkazy, tvrdí-li, že formálně bezvadný proces byl učiněn s úmyslem zákon obejít. Platné právo ani současná věda, která nevládne čtení myšlenek, totiž neznají přímé důkazy vztahující se k úmyslu. Pokud tedy prokazují účelové přihlášení k volbám a následné účelové provedení volebního aktu, lze tak činit pouze dokazováním okolností, které oba akty provázely. Prokazování okolností těchto aktů ovšem krajský soud odmítl s tím, že se nevztahují k tvrzeným skutečnostem. Následně zamítl návrh ve věci samé s odůvodněním, že stěžovatel svá tvrzení neprokázal. Postup soudu byl problematický i z hlediska běžných procesních pravidel. Soud nepoučil účastníky v tom smyslu, že některé skutečnosti nemá za prokázané a nevyzval je k doplnění. Skutkové závěry pak vystavěl na důkazech, které provedl sám bez návrhu a které se lišily od důkazů předložených stranami sporu, přičemž strany o tomto postupu ani neuvědomil. Druhou zmiňovanou rovinou zásahu do práva na spravedlivý proces je vytyčení úrovně, jakou považoval soud za nezbytnou k prokázání protizákonnosti voleb. Stěžovatelé zde citují závěr krajského soudu, podle něhož předložená tvrzení nestačí k tomu, aby se podařilo pevně propojit celý řetězec faktů směřující k závěru o zneužití zákona o evidenci obyvatel. Z toho stěžovatelé dovozují, že na ně soud kladl takovou míru povinnosti prokázat svá tvrzení, která toto prokázání učinila v podstatě nemožným. Konečně byl přezkum podle nich příliš formální a i po rozhodnutí ve věci zanechal otazníky, neboť například soud pracoval s jiným počtem přihlášených osob (23 namísto 32).

7. Krajský soud rovněž neochránil principy volebního práva. Dle stěžovatelů měl zvolit takovou interpretaci normy, která odpovídá racionálnímu uspořádání vztahů ve společnosti. Takovému uspořádání ale odporuje, pokud někdo do svého objektu nechá krátce před konáním komunálních voleb přihlásit velkou skupinu osob. Personální substrát obce totiž nelze chápat formálně. Trvalý pobyt je sice pojímán jako evidenční údaj, nicméně občanem obce s právem volit nemůže být ten, kdo se na vybranou adresu jen účelově přihlásí, ačkoliv se v obci nikdy v minulosti nezdržoval, nemá v ní nemovitost, nevyrostal zde ani zde nemá příbuzné. Účelové přihlášení trvalého pobytu dělí občany obce do dvou kategorií - občany v materiálním smyslu a občany ve formálním smyslu. Účelovost v případě Karlovy Studánky přitom vyplývá ze souhrnu následujících faktů: k přihlášení došlo těsně před komunálními volbami, přihlašování řídila jedna osoba - vedlejší účastník L. Z., příslušný objekt vedlejší účastník J. K. a užívá vedlejší účastník L. Z., část objektu byla teprve krátce před volbami určena k trvalému bydlení, přičemž velikost daného bytu - 48 m<sup>2</sup> - fakticky znemožňuje jeho obývání 34 osobami, k volbám docházely osoby v obci dosud nikým nespáčené, jejich docházení k volbám řídila jedna osoba - vedlejší účastník L. Z., volební výsledek jmenovaných vedlejších účastníků odpovídá počtu 36 voličů. Podle stěžovatelů je uvedené dostatečným důvodem pro konstatování zneužití práva, které má za následek neplatnost voleb. Krajský soud tak neučinil, neboť se v procesu hodnocení zákonnosti omezil jen na procesní stránku věci. Přitom v normách ústavního práva a mezinárodních smlouvách jsou obsaženy hmotněprávní předpoklady výkonu volebního práva. Z nich vyplývá, že volební proces se hodnotí podle toho, zda byl dodržen princip volné soutěže politických stran respektujících základní demokratické principy dle [čl. 5 Ústavy](#). Přestože dle [čl. 102 Ústava](#) a [čl. 21 odst. 3 Listiny](#) jsou členové zastupitelstev voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, byli dva zastupitelé zvoleni mimo věcnou existenci politické obce. Dále ačkoliv občané mají právo na podíl na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců ve smyslu [čl. 21 odst. 4 Listiny](#) a [čl. 25 písm. a\) Paktu](#), v posuzovaném případě si část tohoto podílu usurpoval někdo, kdo k tomu neměl věcný mandát. Konečně právo volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování dle [čl. 25 písm. b\) Paktu](#), neodpovídá situace, kdy voliči i kandidáti byli omezeni konkurencí hlasů osob, které nebyly k volbě oprávněny. Stěžovatelé poukazují na standardy konkretizované Benátskou komisí zejména v quasicodexu zásad univerzálního volebního práva. Právní předpisy České republiky jsou sice s kodexem v souladu, ale jejich výklad zvolený v případě Karlovy Studánky již nikoliv. Dále stěžovatelé poukazují na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Hilbe proti Lichtenštejnsku a Melnychenko proti Ukrajině, kde soud akcentoval materiální jádro trvalého pobytu. Takový trvalý pobyt znamená zainteresovanost občana do každodenních záležitostí (obce), možnost výběru z kandidátů a vliv na jejich volební programy, možnost být ovlivňován normativními akty voleného tělesa. Formální občané Karlovy Studánky, použití jen jako instrument ovlivnění volebního výsledku, uvedenému vymezení neodpovídají.

8. Závěrem stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud obiter dictum zmínil, že zneužití institutu trvalého pobytu je možné předejít a jak. Poukazují v tomto směru na ustanovení [§ 28 zákona č. 491/2001 Sb.](#), o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, podle něhož vedou obecní úřady seznamy voličů. To zahrnuje oprávnění a povinnost vyškrtnout či doplnit voliče, kteří právo volit nabyli či pozbyli. Subjekt evidující seznam voličů z něj může vyškrtnout ty občany, kteří jsou zde registrováni jen formálně. Vyškrtnutí by se pak mohlo domáhat ochrany svých práv soudní cestou, přičemž by šlo o ochranu ante electionem, tedy metodu, která systém zatežuje méně než následný přezkum voleb.

#### IV.

9. Krajský soud v Ostravě ve vyjádření k návrhu uvedl, že některá tvrzení obsažená v ústavní stížnosti jsou nová, proto na ně v rozhodnutí ani nemohl reagovat (aktivita vedlejšího účastníka L. Z. při přihlašování formálních občanů a při jejich organizování ve volební místnosti, formální občané již v Karlově Studánce nadále nežijí ani s ní neudržují žádnou rozumnou sociální vazbu). Soud dále nesouhlasí, že by paušálně zamítl důkazní návrhy stěžovatele a namísto jím předložených listinných důkazů si opatřil důkazy jiné a z jiných zdrojů. Konkrétně předložený nepodepsaný a nedatovaný "Seznam nově přihlášených občanů" nebyl způsobily přihlášení osob prokázán, soud proto musel vyžádat oficiální dokument od Obecního úřadu Karlova Studánka. Důvody, proč neprovedl důkaz článkem v tisku z výsledkem navržených svědků, v rozhodnutí vyložil. Jinak se stěžovateli nesouhlasí, že účelovost nelze dokazovat jen důkazy nepřímými a jako příklad uvádí výpovědi nově přihlášených osob. K výhradám vůči svému postupu soud uvedl, že ve volebním přezkumu je limitován velmi krátkými lhůtami, přičemž např. ve věcech voleb konaných 15.-16. října 2010 rozhodl během 20 denní lhůty v jediném senátu 25 volebních věcí, včetně věcí právně i skutkově složitých. Musel tedy postupovat efektivně a svůj postup v jednotlivých věcech volit pečlivě tak, aby na straně jedné nebyl formalistický a na straně druhé nedoplňoval či nedomyšlel tvrzení navrhovatele nebo z vlastní iniciativy nedohledával (v rozporu se zásadou rovnosti účastníků) důkazy. Ze zaktovně krátké lhůty pro rozhodnutí, zpřísněné formy návrhu a pouze přiměřeného použití občanského soudního řádu dovozuje, že ve věcech neplatnosti voleb a hlasování není třeba vždy nařizovat jednání; a v tomto konkrétním případě to soud za potřebné nepovažoval. Stran počtu nově přihlášených osob trvá krajský soud na počtu 23. Vyjádření uzavřel krajský soud konstatováním, že podporuje stanovisko stěžovatelů o nepřipustnosti chápat občany obce formálně, nicméně v daném případě nebyla

účelovost přihlášených osob tvrzena a prokazována dostatečně.

10. Řízení před krajským soudem se účastnili vedle Městského úřadu Vrbno pod Pradědem, jakožto volebního orgánu, také zvolení zastupitelé. Ústavnímu soudu je z přezkumu volebních rozhodnutí známo, že jednotlivé správní soudy nepřistupují k otázce účastenství v řízeních, v nichž je přezkoumávána platnost voleb, jednotně; v některých případech jednají jako s účastníky se všemi zvolenými zastupiteli, v jiných nikoliv. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (<http://nalus.usoud.cz>) se touto procesní otázkou rovněž zabýval a mimo jiné konstatoval, že takový stav není ideální, ovšem Ústavní soud není zásadně tím, kdo by měl výklad pravidel soudně správního přezkumu sjednocovat. Pro řízení o ústavní stížnosti platí vlastní pravidla pro určení, kdo se bude účastnit řízení a v jakém postavení. Pro vymezení okruhu vedlejších účastníků je určující díkce § 76 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"); jsou jimi (kromě v prvním odstavci uvedeného stěžovatele a státního orgánu nebo jiného orgánu veřejné moci, proti jehož zásahu ústavní stížnost směřuje) ostatní účastníci předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo. I kdyby tedy volební soud dle mínění Ústavního soudu vyhodnotil otázku účastenství v řízení chybně, bude jeho závěr pro určení vedlejších účastníků řízení o ústavní stížnosti určující. V této věci proto jako vedlejší účastníky oslovil volební orgán a všechny zvolené zastupitele.

11. Práva vyjádřit se k obsahu návrhu využila jen skupina šesti vedlejších účastníků zastoupených Mgr. Janou Zwyrtke Hamplovou. Ti potvrdili, že v Karlově Studánce došlo k událostem popsaným v ústavní stížnosti, tedy přihlášení 32 osob k trvalému pobytu v obci krátce před konáním voleb (budiž jen pro přehlednost poznamenáno, že tento počet neodpovídá údajům ze seznamu změn, který si - jak bude níže uvedeno - Ústavní soud opatřil). Je podle nich možné, že se tak stalo za účelem ovlivnění výsledků voleb; pak by takové jednání museli označit za neetické. Ale nutně tomu tak být nemuselo. Navíc i kdyby takový účel byl prokázán, což by podle nich vyžadovalo přiznání nových obyvatel, nelze jim dle platného práva dost dobře přihlášení odepřít a výkonu volebního práva zabránit. Pokud tedy bylo účelem jednání nově přihlášených obyvatel ovlivnit volby, tato skupina vedlejších účastníků je neschvaluje, nicméně má za to, že přímý vliv na výsledek voleb lze jen stěží prokázat.

V.

12. Podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu si plénum Ústavního soudu aтраhovalo 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; projednalo ji a rozhodlo o ní plénum Ústavního soudu.

VI.

13. Z vyžádaného spisu krajského soudu zn. 22 A 140/2010 zjistil Ústavní soud následující. Žalobou doručenou krajskému soudu dne 27. 10. 2010 se volební strana Pro rozvoj Karlovy Studánky, jednající zmocněncem MUDr. J. V., domáhala prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva obce Karlova Studánka, konaných ve dne 15. a 16. října 2010. K návrhu byl připojen ověřený kolaudační souhlas stavebního úřadu z 16. 8. 2010 ke zřízení bytové jednotky 2+0 v objektu "Hotel Džbán" v Karlově Studánce, listina označená jako "Seznam nově přihlášených občanů k trvalému pobytu v Hotelu Džbán, kopie webových stránek Hotelu Džbán, Článek z deníku Mladá Fronta Dnes "Volby skončily. Karlova Studánka zažívá drama dál" z 20. 10. 2010 a kopie hlasovacího lístku pro volby do zastupitelstva ve dnech 15. a 16. října 2010. Vedle těchto listin navrhovatel v podání navrhl provést důkaz informací ze systému evidence obyvatel, výpovědi starosty R. R., výpovědi členů okrskové volební komise v Karlově Studánce, výpovědi pracovníce obecního úřadu Marie Hlobilové a protokolem o průběhu voleb. Krajský soud si pro účely řízení vyžádal od Městského úřadu Vrbno pod Pradědem seznam jmen, příjmení a adres všech zvolených členů Zastupitelstva, jméno, příjmení a adresu volebního zmocněnce volební strany Pro rozvoj Karlovy Studánky, dále odevzdané volební lístky, a konečně zápis okrskové volební komise. Od obecního úřadu Karlova Studánka vyžádal registrační archy s vyznačenou účastí voličů při předemětných volbách a seznam všech osob přihlášených v období od 16. 8. 2010 do 15. 10. 2010 k trvalému pobytu do objektu Karlova Studánka čp. 12 včetně informace, zda a kdy se někdo z těchto osob již z trvalého pobytu odhlásil. Usnesením ze dne 2. 11. 2010 vyzval krajský soud navrhovatele k předložení řádného počtu stejnopisů návrhu. Do spisu je dále založen přípis městského úřadu s údaji o zastupitelích a zmocněnci stěžovatele, jakož i průvodní dopis obecního úřadu Karlova Studánka o předání volební dokumentace a seznamu osob přihlášených k pobytu od 16. 8. - 15. 10. 2010; dokumentace i seznam byly obecnímu úřadu po vynesení rozhodnutí vráceny zpět.

14. Ústavní soud sám vyžádal od obecního úřadu seznam osob (jména, příjmení, data narození, dřívější adresy trvalého pobytu), které byly jednak přihlášeny v období od 16. 8. 2010 do 15. 10. 2010 k trvalému pobytu v obci Karlova Studánka, a to včetně údaje, do kterého objektu, a jednak odhlášeny v období od 16. 10. 2010 do dne předložení žádosti z trvalého pobytu v obci. Změnová data byla Ústavnímu soudu poskytnuta od požadovaného data do konce měsíce ledna s tím, že změny za další období nemohou být s ohledem na Informaci č. 7/2001 Ministerstva vnitra Karlova Studánka poskytnuty (do odstranění vyskytnuvších se chyb v registrech). Z postoupeného materiálu vyplývá následující. V období od 11. 8. 2010 do 28. 1. 2011 došlo celkem k 35 změnám. Z toho ve 24 případech byl přehlášen trvalý pobyt do čp. 12 v Karlově Studánce (první záznam je z 8. září, následuje jeden ze 16. září, čtyři z 20. září, jeden z 22. září, sedm ze 4. října, tři ze 6. října, tři ze 12. října a čtyři ze 13. října). Jedna osoba byla k trvalému pobytu do čp. 12 zapsána (20. září), ovšem chybí údaj o jejím předchozím trvalém pobytu (z důvodu, který Ústavní soud nezná, proto s touto změnou nadále nepracuje, každopádně pro jeho závěry to není podstatné). V šesti případech došlo k přehlášení trvalého pobytu do jiných nemovitostí v Karlově Studánce, v jednom případě byla pouze změněna adresa trvalého pobytu v rámci Karlovy Studánky. Tři osoby se za uvedené období z trvalého pobytu v Karlově Studánce (na různých adresách) odhlásily. Z porovnání se seznamem předloženým spolu se žalobou vyplývá shoda u 23 jmen (některá z nich byla ovšem stěžovatelem - žalobcem uvedena nepřesně).

15. Z výsledků voleb do Zastupitelstva obce Karlova Studánka konaných v roce 2010, dostupných na internetových stránkách [www.volby.cz](http://www.volby.cz), vyplývá, že bylo voleno v jednom obvodu 9 zastupitelů. Voličů zapsaných v seznamu bylo 214, z nichž 188 odevzdalo obálky. Přepočtených platných hlasů bylo celkem 1663. Ze statistického výsledku se dále podává, že zvolený M. Ch. získal 22 hlasů, J. R. 23 hlasů, R. Ch. 69 hlasů, Ing. P. S. 66 hlasů, Ing. Y. S. 62 hlasů, Ing. L. N. 58 hlasů, MUDr. J. V. 25 hlasů, J. K. 37 hlasů a L. Z. 36 hlasů.

16. Dne 4. května 2011 se ve věci konalo ústní jednání. Zástupce stěžovatelů i zástupkyně vedlejších účastníků, kteří jediní se tohoto jednání zúčastnili, již netvrdili žádné nové skutečnosti ani nenavrhli provést další důkazy a setrvali na svých procesních stanoviscích. V závěrečném přednesu zástupce stěžovatelů zdůraznil,

že posuzovaný případ patří mezi ty, v nichž je namístě postupovat dle principu volební přisnlosti a nikoliv volební zdrženlivosti, neboť pravidla byla porušena ve fázi zjišťování volebních výsledků a nikoliv dříve, kdy by ji mohli napravit ještě samotní voliči při volebním aktu. A není ani důvod ke zdrženlivosti obecné, když zde byla zpochybněna důvěra v samotný mechanismus utváření reprezentace místní samosprávy, a nutně tak došlo k vykročení z pomyslného rámce ústavnosti. Zástupkyně vedlejších účastníků pak v závěrečném přednesu uvedla, že její klienti považují to, co posledním volbám v Karlově Studánce předcházelo, za neetické a nemravné. Ke stěžovatelům se ovšem s obdobným návrhem nepřipojili, když podle jejich názoru došlo k nápravě faktickou cestou, neboť voliči svou aktivitou sami záměr některých kandidátů ovládnout zastupitelstvo zmařili.

## VII.

17. Návrh ke krajskému soudu podala pouze volební strana Pro rozvoj Karlovy Studánky. Ústavní stížnost podává vedle ní ještě MUDr. J. V., kandidát za volební stranu Pro rozvoj Karlovy Studánky. Ten se sice na volební soud neobrátil (svá práva chtěl chránit pouze prostřednictvím své volební strany), ale kdyby nebyl u volební strany shledán dostatek procesní způsobilosti, pak by dle jeho názoru přešlo právo podat ústavní stížnosti na něj, neboť k jeho ochraně a ochraně ostatních kandidátů volební strana úkony směrem k volebnímu soudu činila. Duplicita stěžovatelů je tedy výrazem procesní opatrnosti.

18. Uvedené skutečnosti žádaly, aby Ústavní soud věnoval v rámci zkoumání podmínek řízení zvláštní pozornost otázce aktivní legitimace k podání návrhu a otázce jeho přípustnosti.

19. Podle [§ 72 odst. 1 písm. a\)](#) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost podle [čl. 87 odst. 1 písm. d\)](#) Ústavy oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, a to jen pokud tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Je tedy otázkou, zda "volební strana" je oprávněna ústavní stížnost podat. Podle ustanovení [§ 20 odst. 1](#) zákona č. [491/2001 Sb.](#), o volbách do zastupitelstev obcí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o volbách do zastupitelstev"), volební stranou mohou být registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Právnickou osobou způsobilou být nositelem práv a povinností dle hmotného práva volební strana není (viz ustanovení [§ 18 odst. 2](#) občanského zákoníku a contrario). Na druhou stranu dle [§ 21 odst. 1](#) zákona o volbách do zastupitelstev pro volby do zastupitelstva obce podávají volební strany kandidátní listiny. Volby do zastupitelstev obcí jsou tedy konstruovány jako souboj volebních stran. Je tedy žádoucí, aby volebním stranám byla poskytnuta nejen ochrana ve volebním soudnictví, ale i následná možnost obrátit se na Ústavní soud. Ačkoliv tedy volební strana Pro rozvoj Karlovy Studánky disponuje pouze omezenou procesní subjektivitou, o její aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti není pochyb.

20. Jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti, jakožto prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod, je její subsidiarita. To znamená, že ústavní stížnost lze zpravidla podat pouze tehdy, když stěžovatel ještě před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje ([§ 75 odst. 1](#) zákona o Ústavním soudu). Podle [§ 60 odst. 1](#) zákona o volbách do zastupitelstev se může ochrana ve volebním soudnictví prostřednictvím návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta domáhat každá osoba zapsaná do seznamu (voličů) ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva. Druhý stěžovatel, MUDr. J. V., tedy mohl svá práva chránit jednak prostřednictvím svého stěžovatele, za kterého kandidoval, a jednak jako volič. Každopádně by musel před obrácením se na Ústavní soud podat volební stížnost ke krajskému soudu, což - jak sám uvádí - neučinil. Jeho ústavní stížnost je proto nepřipustná.

## VIII. a)

21. Stěžovatel nejprve zpochybnil procesní postup krajského soudu, zejména způsob, jakým vedl a provedl dokazování. Ústavní soud je podle [čl. 83](#) Ústavy České republiky soudním orgánem ochrany ústavnosti. Tak jako v jiných případech i nyní v obecné rovině konstatuje, že není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ve vztahu k dokazování platí, že Ústavní soud zásadně nepřehodnocuje ani rozsah, v jakém považoval obecný soud dokazování za vhodné vést, tedy jaké důkazy v řízení provedl a proč, ani to, jaká skutková zjištění z důkazů provedených následně učinil. A to ani tehdy, pokud se sám se stanoviskem obecného soudu neztotožňuje. K prolomení této zásady dochází leda výjimečně, pokud jsou přijaté právní závěry v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními či z nich v žádné možné interpretaci rozhodnutí nevyplývají. Obdobně jsou důvodem pro kasační zásah důkazy opomenuté.

22. V posuzované věci bylo v řízení před krajským soudem navrhováno vést dokazování listinami (ověřený kolaudační souhlas stavebního úřadu, listina označená jako "Seznam nově přihlášených občanů k trvalému pobytu v Hotelu Džbán", kopie webových stránek Hotelu Džbán, článek z deníku Mladá Fronta Dnes "Volby skončily. Karlova Studánka zažívá drama dál" z 20. 10. 2010, kopie hlasovacího lístku, informací ze systému evidence obyvatel, protokolem o průběhu voleb) a výslechem svědků (starosty, členů okrskové volební komise, pracovnice obecního úřadu). Je pravda, že se krajský soud se všemi vznesenými důkazními návrhy vypořádal, přesněji řečeno sdělil důvody, proč návrhům nevyhověl. Nedostatek v podobě opomenutých důkazů tedy zjištěn nebyl. Na druhou stranu ovšem dokazování podle přesvědčení Ústavního soudu nebylo adekvátní rozsahu a povaze tvrzení obsažených v návrhu.

23. Podle [§ 52 odst. 1](#) soudního řádu správního soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Nad rámec návrhu tedy konat může, ale nemusí. Znamená to, že rozsah dokazování je věcí jeho úvahy a skutečnost, že z vlastní iniciativy neprovedl důkazy další, není zásadně vadou. Na druhou stranu ale v daném typu řízení nejde o klasický přezkum, kdy správní soud vychází ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem k okamžiku, kdy vydal své přezkoumávané rozhodnutí. Zde soud vystupoval jako soud nalézací, tedy skutkový stav sám zjišťoval. A měl tak činit v rozsahu potřebném proto, aby měl své rozhodnutí oč opřít. Druhou část věty citovaného ustanovení soudního řádu správního je zde tedy třeba vykládat tak, že možnost provést důkaz nad návrhy stran není zapovězena. Současně platí, že ve volebním soudnictví se projevuje zásada koncentrace řízení. Lhůta k podání návrhu se vztahuje nejen na návrh samotný, ale též na uvedení všech skutkových nebo právních důvodů, z nichž shledává navrhovatel volby neplatnými. V usnesení sp. zn. Vol 13/2004 v této souvislosti Nejvyšší správní soud vyložil: "Návrh není tvořen pouze procesním nárokem, tedy uvedením toho, čeho se navrhovatel domáhá, ale též tvrzením důvodů, z nichž se domáhá určitého soudního výroku. Návrh na rozhodnutí ve věci a k němu vedoucí skutkové anebo právní

důvody tvoří jeden celek. Z této příčiny Nejvyšší správní soud nepřihlížel k tvrzením obsaženým v doplnění návrhu, které měly povahu nových skutečností, a nepřistoupil ani k provádění dokazování připojenými přílohami. Tento závěr vyplývá i ze zcela specifické povahy volebního soudnictví, které je svázáno přísnými lhůtami, v nichž musí soud rozhodnout a své rozhodnutí v úplném znění vyvěsit na úřední desce. ...S ohledem na tuto teleologickou redukci, princip rovnosti, povahu volebního soudnictví, jakož i jednotu procesního nároku s důvody, z nichž povstává, má Nejvyšší správní soud za to, že po lhůtě stanovené pro podání návrhu již novoty přípustné nejsou." Účastníci tedy nemají možnost reagovat příslušnými procesními návrhy na vývoj řízení. Krajský soud, jak sám uvedl ve vyjádření k obsahu ústavní stížnosti, považoval za možné zjistit motivy, resp. účelovost jednání "nových" obyvatel obce z jejich výslechu. Podle názoru Ústavního soudu tedy měl, zejména příkládal-li tomu takovou důležitost, ze své iniciativy tyto důkazy provést. Nota bene pak v situaci, kdy kombinace okolností (jak bude ještě níže zmíněna) rozhodně vede spíše k závěru o účelovém jednání formálních občanů či osob, které stojí v jeho pozadí, než o standardní změně adresy trvalého pobytu.

24. Stejně tak má Ústavní soud za to, že bylo žádoucí vyslechnout starostu a pracovníci obecního úřadu, neboť podle žaloby jím mělo být osvědčeno mimo jiných i tvrzení, že přihlašování formálních občanů organizoval výše jmenovaný kandidát Z. Navíc starosta jako osoba v místě a místních poměrech orientovaná mohl poskytnout další cenné informace, z nichž by bylo možno motivy nově přihlášených osob dovozovat.

25. Nejvýznamnější pro celkový přístup k dokazování je zde ovšem specifická kombinace okolností, která sama o sobě vede k přirozenému závěru, že nově přihlášené osoby byly motivovány pouze snahou ovlivnit výsledek voleb, aniž by měly zájem vytvořit s obcí skutečný svazek. Jde o to, že tyto osoby se 1) přihlásily k pobytu v obci na shodné adrese, resp. do téže nemovitosti (čp. 12), která 2) byla ve vlastnictví jednoho a užívána dalším z kandidátů do zastupitelstva, přičemž 3) k uvedenému došlo v úzké časové souvislosti s termínem voleb. Tvrzení a prokázání těchto skutečností, což se v daném případě stalo, stačí ke vzniku domněnky, že dotyčné osoby jednaly v úmyslu prospět ve volbách konkrétním kandidátům. V řízení ale samozřejmě mohl být prokázán opak. V této souvislosti se za daných okolností dokonce nabízí otázka, zda nebyl spáchán trestný čin maření přípravy a průběhu voleb a referenda dle § 351 trestního zákoníku, ať už osobami, které se účelově k trvalému pobytu přihlašovaly, anebo tím, kdo tyto machinace organizoval.

#### VIII. b)

26. Je nicméně otázkou, zda závěry obsažené ve výše uvedeném bodě, tedy prokázání toliko formálního občanství určitého počtu voličů, postačují k závěru o nutnosti zrušit volby.

27. Základním interpretačním pravidlem výkladu zákonů, které blíže upravují výkon všech politických práv, je [čl. 5](#) Ústavy, podle kterého je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy. Toto ustanovení má přímou spojitost se všemi politickými právy vyjádřenými v Ústavě a svou 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.

28. Článek 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 principu rovných a svobodných voleb, tedy svobody "rozhodování každého jednotlivého voliče", které v sobě zahrnují jak organizační záruky volebního procesu, tak i ústavněprávní dimenzi voleb.

29. Podle [čl. 21](#) v odst. 1, 3 a 4 Listiny mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zastupitelů. Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Článek 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. 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. 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 zákonodárního sboru. V ustanovení § 4 zákona o volbách do zastupitelstev je stanoveno právo volit do zastupitelstva obce tak, že toto právo má občan obce mimo jiné za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu.

30. 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 svojí činností 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 přijatelný 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).

31. 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.

32. 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.

33. Ústavní soud v souvislosti s pojmem trvalého pobytu vyložil, že dle [čl. 14 odst. 1](#) Listiny, garantujícího svobodu 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. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/02; [495/2002 Sb.](#), N 136/28 SbNU 191). 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 definován jako údaj "pouze" evidenční. Na druhou stranu v nálezu sp. zn. [Pl. ÚS 9/94](#); 207/94 Sb., N 40/2 SbNU 7, v němž se zabýval podmínkami nabývání státního občanství, Ústavní soud pojem trvalého pobytu, coby jednu z nich, vyložil tak, že jde "...nikoliv o trvalý pobyt 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."

34. Jak bylo řečeno, právo volit do zastupitelstva obce dává ustanovení § 4 zákona o volbách do zastupitelstev občanu obce za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Žádné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení uvedeno a Česká republika nemá ani jinde speciálně upraveny nějaké další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtuty. Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkum. A odpovídá to též (jak je rozvedeno níže) představě samotné Ústavy, která ve čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví. Je však zřejmé, že právní úprava není dokonalá. Ústavní soud zde proto využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

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

36. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jedním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. Nelze pominout 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. Krom toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoli usadit a žít tam, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.

37. I za stávající právní úpravy proto je (bylo) při posuzování předmětného návrhu na neplatnost voleb nezbytné za účelem ochrany zájmu voličů posoudit, zda posuzovaná praktika, v tomto konkrétním případě přihlášení se více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými či závazkovými 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).

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. 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.

39. Krajský soud 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 ukončil volební přezkum konstatováním, že nebylo prokázáno jednání obcházející zákon. Dle Ústavního soudu však hlavní příčinou toho byl chybný procesní postup krajského soudu, který potřebné dokazování v tomto směru ani neprovedl, přestože tak učinit mohl, resp. za situace, kdy kombinace okolností případu nasvědčovala spíše závěru o zneužití zákona o volbách do zastupitelstev obcí, učinit měl. Z toho důvodu se krajský soud vůbec 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 materiálně posoudil účelovost změny trvalého pobytu, která současně svojí 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 zatemnění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady

účelové změny trvalého pobytu přihlášením se do objektu ve vlastnictví (užívání) některých kandidátů (3).

40. Ústavní soud uzavírá, aniž by jakkoli předjímal závěry krajského soudu o regulérnosti voleb v Karlově Studánce, 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 tím, že neposkytl dostatečnou ochranu jeho právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, garantovanému [čl. 21 odst. 4](#) Listiny. Bude na krajském soudu, aby znovu přezkoumal zákonnost a platnost voleb do obecního zastupitelstva a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly nebo mohly mít stejné příležitosti, či naopak jen 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.

IX.

41. Z uvedených důvodů Ústavní soud napadené rozhodnutí krajského soudu podle ustanovení [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a\)](#) zákona o Ústavním soudu zrušil. Návrh MUDr. J. V. musel Ústavní soud pro nepřipustnost [[§ 43 odst. 1 písm. e\)](#) zákona o Ústavním soudu] odmítnout.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. 5. 2011

Pavel Holländer, v. r.

místopředseda Ústavního soudu