



## Zpráva o šetření ve věci práva hlasovat při volbách do zastupitelstev obcí

---

Pan A., hlášen k trvalému pobytu xxxxxx (dále „stěžovatel“), podal podnět týkající se práva hlasovat při volbách do Zastupitelstva města Jihlavy. Kvůli zápisu ve zvláštním seznamu voličů na Zastupitelském úřadě v Tel Avivu nebylo stěžovateli v říjnu 2018 umožněno hlasovat ve volebním okrsku příslušném podle místa jeho trvalého pobytu. Stěžovatel nesouhlasí s výkladem volebních právních předpisů, na jejichž základě mu okrsková volební komise neumožnila hlasovat.

Šetřila jsem, zda výklad volebních právních předpisů, na jejichž základě okrsková volební komise neumožnila stěžovateli hlasovat, odpovídá právu a principům demokratického právního státu.

### A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem dospěla k závěru, že **okrsková volební komise pochybila, když neumožnila stěžovateli hlasovat**. Okrsková volební komise se řídila stanoviskem Ministerstva vnitra (dále také „ministerstvo“) o důsledcích zápisu voliče do zvláštního seznamu voličů na zastupitelském úřadě. **Ministerské stanovisko nepokládám za přesvědčivé, protože princip rovnosti nemohl být porušen**. Volič zapsaný ve zvláštním seznamu voličů vedeném zastupitelským úřadem nemůže při volbách do zastupitelstva obce hlasovat nikde jinde než ve volebním okrsku příslušném podle místa jeho trvalého pobytu.

### B. Skutková zjištění

Šetřením jsem zjistila následující skutečnosti. Stěžovatel podal podnět v Kanceláři veřejného ochránce práv do protokolu. Uvedl, že předmětem jeho stížnosti je výklad zákona o volbách do zastupitelstev obcí<sup>1</sup> Magistrátem města Jihlavy. V říjnu 2018 chtěl ve volebním okrsku, který je příslušný podle místa jeho trvalého pobytu, volit do Zastupitelstva města Jihlavy. Okrsková volební komise mu to však neumožnila, protože ze stálého seznamu voličů byl vyškrtnut s poznámkou, že je zapsán ve zvláštním seznamu voličů na zastupitelském úřadě. Proti postupu okrskové volební komise na místě protestoval. Komise jej telefonicky spojila s úředníky jihlavského magistrátu, kteří mu sdělili, že zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě znemožňuje realizaci volebního práva v Jihlavě. Stěžovatel požádal v této věci v lednu 2019 Magistrát města Jihlavy o písemné potvrzení. Stěžovatel kopii potvrzení k podnětu přiložil.

Vedoucí správního odboru Magistrátu města Jihlavy Mgr. Jan Vystrčil stěžovateli dne 9. 1. 2019 písemně potvrdil, že podle sdělení Ministerstva vnitra ze dne 21. 12. 2017 byl zapsán do zvláštního seznamu voličů s uvedením čísla zahraničního volebního okrsku 57 (Tel Aviv, Izrael). Statutární město Jihlava jej tedy eviduje jako osobu vyškrtnutou ze stálého seznamu voličů s poznámkou, že je oprávněn volit na zastupitelském úřadě podle zákona

---

<sup>1</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



o volbách do Parlamentu České republiky<sup>2</sup>. Vedoucí správního odboru zdůraznil, že zápis do zvláštního seznamu má trvalý charakter a je možné jej ukončit pouze na základě žádosti podané zastupitelskému úřadu o vyškrtnutí ze stálého seznamu.

Stěžovatel do protokolu uvedl, že s výkladem Magistrátu města Jihlavy nesouhlasí; u jiných druhů voleb by tento výklad měl svoje opodstatnění, u komunálních voleb je však nesmyslný, protože u nich neexistuje jiné místo volby než podle trvalého pobytu.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření podle zákona o veřejném ochránci práv<sup>3</sup> vůči Magistrátu města Jihlavy. Vedoucí správního odboru ve své odpovědi na naši výzvu uvedl, že Magistrát města Jihlavy postupoval v souladu s pokynem ředitele odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra JUDr. Václava Henycha<sup>4</sup>; ministerský výklad je konzistentní a dlouhodobý a je veřejně přístupný na internetových stránkách ministerstva<sup>5</sup>.

Šetření jsem proto rozšířila i ve vztahu k Ministerstvu vnitra a požádala o vysvětlení ředitele odboru voleb Mgr. Petra Vokáče. Podle ředitele odboru voleb stálý seznam voličů i zvláštní seznam voličů vedený zastupitelským úřadem jsou trvalé povahy a poznámka o vyškrtnutí ze stálého seznamu platí pro všechny volby; ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí o vedení stálého seznamu voličů a ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky se vztahují i na ostatní druhy voleb, neboť tyto zákony jsou navzájem provázané. Ministerstvo je toho názoru, že dotčená okrsková volební komise a Magistrát města Jihlavy postupovaly v souladu s volebními zákony.

## C. Právní hodnocení

### C.1 Právní úprava

Podle Ústavy České republiky jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.<sup>6</sup> Princip rovnosti znamená, že každý volič má jeden hlas, že v týchž volbách může hlasovat pouze jednou.

Volby do zastupitelstev obcí jsou upraveny zákonem o volbách do zastupitelstev obcí. V tomto zákoně se zaměřím pouze na ta ustanovení, která se vztahují k danému případu,

---

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

3 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

4 Volba prezidenta České republiky v roce 2018 – oznámení o zapsání voličů ve zvláštních seznamech voličů vedených zastupitelskými úřady České republiky v zahraničí č. j. MV-144018/VS-2017, ze dne 21. 12. 2017. Ředitel odboru Ministerstva vnitra v závěru upozornil, že stálý seznam voličů i zvláštní seznam voličů jsou trvalé povahy a poznámka o vyškrtnutí ze stálého seznamu musí být u daného voliče učiněna pro všechny nastávající volby; *na podzim roku 2018 nebude moci hlasovat ve volbách do zastupitelstev obcí, neboť volby do zastupitelstev obcí se konají rovněž pouze na území České republiky.*

5 Ministerstvo vnitra. Informační servis. Volby. Stanoviska Ministerstva vnitra. *Důsledky zápisu voliče do zvláštního seznamu voličů na zastupitelském úřadě* [cit. 2019-07-25]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dusledky-zapisu-volice-do-zvlastniho-seznamu-volicu-na-zastupitelskem-urade.aspx>.

6 Čl. 102 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.



tj. k otázce trvalého pobytu občana České republiky. Právo volit do zastupitelstva obce má občan obce za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu.<sup>7</sup>

Pro voliče, kteří jsou v obci přihlášení k trvalému pobytu, vede obecní úřad stálý seznam voličů. Občana, který po sestavení stálého seznamu voličů nabude nebo pozbude práva volit, obecní úřad do tohoto seznamu zapíše nebo z něho vyškrtne. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí dále stanoví, že každý volič může být zapsán pouze v jednom stálém seznamu voličů.<sup>8</sup>

Zvláštní seznamy voličů jsou upraveny zákonem o volbách do Parlamentu České republiky. Zvláštní seznam vede obecní úřad pro voliče, kteří nejsou v jeho územním obvodu přihlášení k trvalému pobytu, popřípadě nemohou z důvodů uvedených v tomto zákoně volit ve volebním okrsku, v jehož stálém seznamu jsou zapsáni.<sup>9</sup> Zvláštní seznamy vedou rovněž zastupitelské úřady pro voliče, kteří mají bydliště mimo území České republiky, a to na základě jejich písemné žádosti o zápis doložené originálem, popřípadě ověřenou kopií dokladů potvrzujících totožnost žadatele, jeho státní občanství České republiky a bydliště v územním obvodu zastupitelského úřadu, kde má být zapsán do zvláštního seznamu.<sup>10</sup> Zákon o volbách do Parlamentu České republiky stanoví, že voliče zapsaného na základě vlastní žádosti z důvodu bydliště v cizině ve zvláštním seznamu, který je veden i ve stálém seznamu, obecní úřad ze stálého seznamu vyškrtne. O vyškrtnutí ze stálého seznamu voliče informuje zastupitelský úřad.<sup>11</sup> Podle prováděcí vyhlášky k zákonu o volbách do Parlamentu České republiky oznámení o zapsání voliče ve zvláštním seznamu, který je veden zastupitelským úřadem, podá obecnímu úřadu Ministerstvo vnitra za účelem vyškrtnutí voliče ze stálého seznamu voličů. Obecní úřad u takového voliče uvede poznámku, že byl vyškrtnut z důvodu své žádosti o zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě v souvislosti s volbami do Parlamentu České republiky, a tuto poznámku uvede též ve výpisu ze stálého seznamu voličů pro okrskovou volební komisi.<sup>12</sup>

## C.2 Argumentace ministerstva a argumentace stěžovatele

Ministerstvo argumentuje ustanovením zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle něhož každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu voličů.<sup>13</sup> Podle vysvětlení ředitele odboru voleb je tím zajištěna jedna ze základních zásad volebního práva, podle které může volič v týchž volbách hlasovat pouze jednou. Podle ministerstva stálý seznam voličů i zvláštní seznam voličů vedené zastupitelským úřadem jsou trvalé povahy a poznámka o vyškrtnutí ze stálého seznamu voličů u daného voliče platí

7 Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

8 Ustanovení § 28 odst. 1 a 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

9 Viz ustanovení § 6 odst. 1 až 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

10 Ustanovení § 6 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

11 Ustanovení § 6 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

12 Ustanovení § 1 odst. 5 vyhlášky č. 233/2000 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb. a zákona č. 204/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

13 Ustanovení § 4 první věty zákona o volbách do Parlamentu České republiky.



pro všechny nadcházející volby, tj. i pro volby do zastupitelstev obcí. Zrušit tuto poznámku lze pouze tehdy, požádá-li volič příslušný zastupitelský úřad o vyškrtnutí ze zvláštního seznamu voličů a s tímto potvrzením se poté dostaví na obecní úřad v místě svého trvalého pobytu nebo ve dnech voleb přímo do volební místnosti.

Podle stěžovatele nemůže být zásada, podle které volič může v týchž volbách hlasovat pouze jednou, u voleb do zastupitelstev obcí porušena, protože v těchto volbách není možné hlasovat nikde jinde než v okrsku příslušném podle místa trvalého pobytu.

### C.3 Stálý seznam voličů a výpisy ze stálého seznamu

Pokud jde o úpravu vedení stálého seznamu voličů, zákon o volbách do Parlamentu České republiky sice odkazuje na zvláštní zákon<sup>14</sup>, avšak zákon o volbách do zastupitelstev obcí se o zvláštním seznamu voličů vedeném zastupitelským úřadem nezmiňuje a zpětný odkaz na zákon o volbách do Parlamentu České republiky neobsahuje. Ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle něhož jsou voliči zapsáni ve stálých seznamech voličů, popřípadě ve zvláštních seznamech voličů a každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu voličů, jímž argumentuje ministerstvo, se beze sporu týká voleb do Parlamentu České republiky. Pochybuji však o tom, že by se mělo vztahovat i na volby do zastupitelstev obcí, protože zákon o volbách do zastupitelstev obcí má samostatné ustanovení, které zaručuje rovnost voleb, podle něhož každý volič může být zapsán pouze v jednom stálém seznamu voličů nebo dodatku stálého seznamu voličů.<sup>15</sup> Zákon o volbách do zastupitelstev obcí, na rozdíl od zákona o volbách do Parlamentu České republiky, instituty voličského průkazu a zvláštního seznamu voličů neupravuje.

Není sporu o tom, že právo volit do zastupitelstva obce nemá občan České republiky zapsaný do zvláštního seznamu voličů vedeného na zastupitelském úřadu, který v České republice nemá trvalý pobyt.<sup>16</sup> Občan České republiky, který není na území České republiky hlášen k trvalému pobytu, nemůže být totiž veden ve stálém seznamu voličů v žádné obci.

V daném případě jde o to, zda občan České republiky, který požádal o zápis do zvláštního seznamu voličů vedeného zastupitelským úřadem a trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel na území České republiky neukončil<sup>17</sup>, pozbývá, či nepozbývá zápisem do tohoto zvláštního seznamu volební právo do zastupitelstva obce, v níž je hlášen k trvalému pobytu a jejímž je stále občanem<sup>18</sup>. Jde o odpověď na otázku, zda poznámka o vyškrtnutí voliče ze stálého seznamu voličů z důvodu jeho žádosti o zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě v souvislosti s volbami do Parlamentu České republiky má relevanci i pro volby do zastupitelstva obce.

<sup>14</sup> Ustanovení § 5 zákona o volbách do Parlamentu České republiky odkazuje pod čarou na již zrušená ustanovení § 10 a 11 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Stálý seznam voličů je nyní upraven v § 28 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>15</sup> Ustanovení § 28 odst. 2 věty druhé zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>16</sup> Za povšimnutí stojí, že podle znění zákona o volbách do Parlamentu České republiky, účinného od 1. 8. 2000 do 28. 1. 2002, zastupitelské úřady vedly zvláštní seznamy voličů pouze pro občany České republiky, kteří nemají trvalý pobyt na území České republiky.

<sup>17</sup> Viz ustanovení § 10 odst. 12 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Viz ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).



Podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí u voliče, u kterého nastala překážka ve výkonu volebního práva, se tato skutečnost poznamená v seznamu.<sup>19</sup> Překážek ve výkonu volebního práva podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí je více<sup>20</sup> než překážek ve výkonu volebního práva do Parlamentu České republiky<sup>21</sup>. Některé životní situace, které znamenají překážku ve výkonu volebního práva podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí<sup>22</sup>, lze totiž podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky řešit zápisem do zvláštního seznamu voličů<sup>23</sup>. Poznámky ve stálém seznamu voličů o překážkách ve výkonu volebního práva podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí se proto nemohou vztahovat na volby do Parlamentu České republiky a naopak; poznámky ve stálém seznamu voličů o zápisu voliče do zvláštního seznamu voličů se netýkají voleb do zastupitelstev obcí. Domnívám se, že výpis ze stálého seznamu pro okrskovou volební komisi by měl obsahovat pouze poznámky relevantní pro daný druh voleb. Nasvědčuje tomu i ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle něhož obecní úřad předá okrskovým volebním komisím výpisy ze stálého seznamu, které obsahují poznámku o překážkách ve výkonu volebního práva podle tohoto zákona.<sup>24</sup> O poznámce ze stálého seznamu voličů o vyškrtnutí voliče z důvodu jeho žádosti o zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě se zákon o volbách do zastupitelstev obcí nezmiňuje. O poznámce ve výpisu ze stálého seznamu voličů pro okrskovou volební komisi o vyškrtnutí voliče z důvodu jeho žádosti o zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě *v souvislosti s volbami do Parlamentu České republiky* se zmiňuje pouze prováděcí vyhláška k zákonu o volbách do Parlamentu České republiky.<sup>25</sup>

#### C.4 Závěry

Z výše uvedených důvodů mám za to, že **poznámka o vyškrtnutí voliče ze stálého seznamu voličů z důvodu jeho žádosti o zápis do zvláštního seznamu na zastupitelském úřadě v souvislosti s volbami do Parlamentu České republiky se týká pouze voleb do Parlamentu České republiky a nevztahuje se na volby do zastupitelstva obce.**

**Do zastupitelstva obce může volič hlasovat jen v okrsku podle místa trvalého pobytu, kde je zapsán ve stálém voličském seznamu.** Stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že pokud by mu okrsková volební komise umožnila hlasovat, princip rovnosti, podle kterého má každý volič jeden hlas, by nebyl porušen. Argumentace ministerstva principem rovnosti je nepřijatelná.

---

19 Ustanovení § 28 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a § 3 odst. 3 druhé věty vyhlášky č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

20 Viz ustanovení § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

21 Viz ustanovení § 2 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

22 Viz ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) a d) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

23 Viz § 6 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

24 Viz ustanovení § 28 odst. 4 věty druhé zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

25 Viz ustanovení § 1 odst. 5 věty třetí a čtvrté prováděcí vyhlášky k zákonu o volbách do Parlamentu České republiky.



Voliči by z formálních důvodů nemělo být bráněno ve výkonu aktivního volebního práva, pokud hlasovat chce a princip rovnosti není porušen. Příkladem vstřícného přístupu k výkonu volebního práva je ustanovení prováděcí vyhlášky Ministerstva vnitra k volbám do Parlamentu České republiky, podle něhož dostaví-li se do volební místnosti volič, u něhož je ve výpisu ze stálého seznamu voličů poznámka, že je zapsán ve zvláštním seznamu voličů, okrsková volební komise tuto poznámku zruší, prokáže-li se, že v okrsku, kde je zapsán ve výpisu ze zvláštního seznamu voličů, nehlasoval a že byl tento zápis zrušen.<sup>26</sup>

**Volební právo v České republice je nepřehledné.** Úprava stálého seznamu voličů v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí a prováděcí vyhlášce Ministerstva vnitra k tomuto zákonu není dostatečně provázána s úpravou zvláštního seznamu voličů na zastupitelském úřadě v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky a prováděcí vyhlášce k tomuto zákonu.

#### **D. Informace o dalším postupu**

Stanovisko ministerstva o důsledcích zápisu voliče do zvláštního seznamu voličů na zastupitelském úřadě pro volby do zastupitelstva obce pokládám za chybné.

Zprávu zasílám ministrovi vnitra Janu Hamáčkovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jej žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěnému pochybení a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro mé další kroky podle zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž tajemníkovi Magistrátu města Jihlavy Mgr. Ing. Evženu Zámkovi a stěžovateli.

Brno 2. září 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

---

<sup>26</sup> Ustanovení § 1 odst. 9 prováděcí vyhlášky k zákonu o volbách do Parlamentu České republiky.