

# Dopady onemocnění COVID-19 na volby a volební právo v České republice

Jan Grinc, Marek Antoš

## 1. Úvod

Pandemie ovlivňují kromě jiného i konání voleb. Onemocnění covid-19 bylo patrně nejvýznamnější událostí tohoto druhu od španělské chřipky před zhruba sto lety. Od té doby se mnohé změnilo, ale hlasování lístkem ve volební místnosti jako převažující způsob výkonu volebního práva přetrvává. Hlavním rizikem pro volební proces v době pandemie je rozšíření nákazy v důsledku setkávání osob při volební kampani a samotném hlasování.<sup>1</sup> Toto riziko lze snižovat různými způsoby: stanovením překážky výkonu volebního práva infekčních osob, alternativními způsoby hlasování, hygienickými či organizačními opatřeními, nebo dokonce odkladem voleb. Vedle skutečného nebezpečí nákazy působí i strach z nákazy, který může vést ke snížení volební účasti, a to zejména u skupin voličů vystavených v případě nákazy většímu ohrožení (starší či nemocní), a dále k potížím při obsazování volebních komisí.

Na otázku, jak má právní úprava a organizace voleb reagovat na tento typ ohrožení, není snadná odpověď. Je třeba vycházet z toho, že v demokratickém právním státě musí i v době krize nebo mimořádného stavu platit, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zvláště obezřetně je třeba přistupovat k zásahům do volebních procesů. Svobodné volby jsou základním prvkem demokracie,<sup>2</sup> který je třeba chránit právě v krizových situacích spojených s dlouhodobým a výrazným omezením svobod. Opatření v mimořádných stavech, která se dotýkají voleb, musí mít jasný právní základ. Nejsou-li volební pravidla a procesy dostatečně připraveny na hrozby v podobě nakažlivých onemocnění, může být nutné je předepsanými postupy přizpůsobit. V České republice tak lze činit zásadně zákonem, při dodržení požadavků plynoucích z ústavního pořádku.<sup>3</sup> Obecně se s ohledem na spravedlivé podmínky volební soutěže doporučuje neměnit podstatné prvky volebních pravidel v posledním roce před konáním voleb,<sup>4</sup> avšak rozsáhlá epidemie může vyvolat potřebu úprav způsobu hlasování a technické organizace voleb. Takové změny usilující o snížení zdravotních rizik spojených s volbami a umožňující či usnadňující výkon volebního práva nakaženým či ohroženým osobám nelze bez dalšího považovat za ústavně problematické, i když budou přijímány jen krátce před konáním voleb. Z povahy věci totiž nemůže jít o změny podmínek kandidatury, volebních obvodů či přepočtu hlasů na mandáty. Stát je nepochybně povinen zorganizovat volby i takovým způsobem, aby minimalizoval zdravotní rizika spojená

---

<sup>1</sup> Tuto domněnku v kontextu onemocnění covid-19 zdá se potvrzuje i studie týkající se dopadů druhého kola senátních voleb v České republice října 2020. V obvodech, kde se toto kolo konalo, došlo po volbách k jednorázovému nárůstu nakažených i hospitalizovaných ve srovnání s ostatními. PALGUTA, Ján, LEVÍNSKÝ, René, ŠKODA, Samuel. Do elections accelerate the COVID-19 pandemic? Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics* (2022) 35:197–240.

<sup>2</sup> Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hirst v. Spojené království* (č. 2), ze dne 6. 10. 2005, stížnost č. 74025/01, ECHR 2005-IX, odst. 58 a 59: „*The Court has had frequent occasion to highlight the importance of democratic principles underlying the interpretation and application of the Convention [...], and it would take this opportunity to emphasise that the rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law [...]. As pointed out by the applicant, the right to vote is not a privilege. In the twenty-first century, the presumption in a democratic State must be in favour of inclusion [...].*“

<sup>3</sup> Zejm. čl. 20, čl. 33 odst. 2, čl. 40, čl. 58 a čl. 102 odst. 2 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. V mezích zákona lze zavést řadu praktických hygienických opatření vnitřními předpisy.

<sup>4</sup> Viz European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Opinion no. 190/2002, CDL-AD (2002) 23. Strasbourg, 30. 10. 2002, s. 10. Dostupné z: <https://rm.coe.int/090000168092af01> [cit. 1. 4. 2023]

s výkonem volebního práva, protože pokud by hlasování ve volbách bylo spojeno s nebezpečím tohoto druhu, zpochybňovalo by to svobodu voleb.

Do roku 2020 řešil náš právní řád otázku ochrany zdraví při volbách třemi způsoby. Instituty hlasování do přenosné volební schránky „ze závažných, zejména zdravotních důvodů“<sup>5</sup> a zvláštního seznamu voličů, kteří nemohou volit ve volebním okrsku, v jehož stálém seznamu jsou zapsáni, protože jsou v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení,<sup>6</sup> směřovaly k usnadnění výkonu volebního práva a případně i snížení rizika, že se volič vystaví nákaze. Ochranu veřejného zdraví naopak zajišťovala překážka výkonu volebního práva spočívající v zákonem stanoveném omezení osobní svobody z důvodu ochrany veřejného zdraví.<sup>7</sup> Tato překážka za běžné situace dopadala pravděpodobně jen na zanedbatelný počet osob, avšak konkrétní údaje nejsou autorům k dispozici. Extrémním nástrojem byla možnost prodloužit zákonem lhůty pro pravidelná volební období, pokud po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní volby v těchto lhůtách konat (čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Zákony upravující uvedené mimořádné stavy naopak s trváním některého z ústavně upravených mimořádných stavů nespojovaly žádná výslovná omezení volebního práva.

V tomto článku se budeme zabývat různými aspekty právní úpravy voleb v České republice v kontextu zdravotních hrozeb. Kromě hodnocení vývoje a aplikace právní úpravy v kontextu pandemie onemocnění covid-19 upozorňujeme i na možné další otevřené otázky a problémy právní úpravy a případně přicházíme s podněty k jejich řešení. Text je kromě úvodu a závěru rozdělen na dvě části. Jedna se věnuje otázce prodloužení lhůt pro pravidelná volební období, tedy odkládání voleb za mimořádných stavů. Tímto tématem se zabýváme v poněkud širších souvislostech, protože jedním z úskalí výkladu ústavního zákona o bezpečnosti a na něj navazujících zákonů může být fixace výkladu na nouzový stav a situace představitelné v jeho rámci, a to i u institutů vztahujících se rovněž na stav ohrožení státu a válečný stav, jako je právě odkládání voleb. Druhá část se zabývá opatřeními umožňujícími bezpečný výkon práva volit, zejména otázkou překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a zvláštními způsoby hlasování.

## 2. Odložení voleb za mimořádného stavu

Ústavní úpravy konání voleb za mimořádných stavů jsou velmi rozmanité. Český přístup, který v případě nezbytnosti umožňuje odložení voleb zákonem, kontrastuje například s čl. 228 odst. 7 Ústavy Polské republiky, která za trvání typově obdobných mimořádných stavů a ještě 90 dní po jejich ukončení suspenduje konání voleb a prodlužuje volební období, a s německým Základním zákonem, který naopak neumožňuje odklad voleb do Spolkového sněmu, takže se dovozuje, že by k tomu mohlo dojít pouze na základě ústavní změny a i ta by byla

---

<sup>5</sup> § 19 odst. 7 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 31 odst. 8 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 33 odst. 7 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 36 odst. 8 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 41 odst. 8 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>6</sup> § 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 28 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 32 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>7</sup> § 2 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

problematická z hlediska demokratického principu chráněného tzv. klauzulí věčnosti.<sup>8</sup> Protože se tato pravidla týkají situací, jejichž dopad na volby se může zásadně lišit, jeví se česká právní úprava jako vhodně flexibilní. Na druhou stranu vyvolává řadu interpretačních otázek.

## 2.1. Základní otázky ústavní úpravy

Čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti podmiňuje odložení voleb dvěma kumulativními podmínkami: musí trvat mimořádný stav a podmínky na území České republiky neumožňují konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Komentářová literatura vesměs nepodává výklad druhé uvedené podmínky, protože by se musela zabývat širokým spektrem potenciálních situací. Výjimkou je M. Bartoň, podle kterého může být důvodem pro odložení voleb zničená infrastruktura, rozsáhlé povodně či jiné živelní katastrofy. Zdůrazňuje, že pokud by „značná část“ obyvatel nemohla fakticky volit, nejednalo by se o skutečné a svobodné volby.<sup>9</sup> Zatímco rozsáhlá povodeň či požár v den voleb může jejich konání v postižené oblasti znemožnit, byť jen krátkodobě, epidemie může mít dlouhodobější charakter a být méně předvídatelná, ale lze se na ni ve volebním procesu lépe připravit. Z ustanovení především vyplývá, že odklad voleb musí být nejzazším řešením a nikoli řešením, po kterém se sáhne, kdykoli nebudou pro konání voleb ideální podmínky. Zvýšená, ale zvladatelná finanční a administrativní zátěž (např. na hygienická a organizační opatření) podmínku nemožnosti konání voleb nenaplní.

Ve vztahu k přenosným onemocněním bude nutné přípustnost odkladu voleb posoudit podle závažnosti onemocnění, jeho předpokládaného rozšíření v době konání voleb, způsobů přenosu onemocnění a možných organizačních opatření snižujících riziko, možnosti zajistit účinné ochranné prostředky a v neposlední řadě i podle míry obav veřejnosti a předpokládaných dopadů na volební účast při vynaložení odpovídajícího úsilí k ochraně voličů. Obecně by volby neměly být mezi prvními veřejnými událostmi, které budou odloženy v zájmu zvládnutí epidemie nakažlivé choroby, ale spíše mezi posledními. V rané fázi epidemie, kdy jde o novou hrozbu, jejíž závažnost je teprve poznávána, je odložení voleb o několik měsíců obecně ospravedlnitelnější než v pozdější fázi, kdy by již stát měl mít k dispozici dostatek účinných ochranných prostředků a kapacit zdravotnického systému.<sup>10</sup>

Nepřijatý vládní návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti z roku 2021<sup>11</sup> podmínky stanovené čl. 10 přinejmenším jazykově rozvolňoval. Nově měl být odklad voleb možný, nejen pokud podmínky na území ČR neumožňují konání voleb, ale už když neumožňují přípravu voleb. Doplnění se jeví jako nadbytečné, protože není-li možné volby v souladu se zákonem připravit, tím spíše není možné je ani konat (tj. organizačně zajistit hlasování ve volební dny). Důvodová zpráva ale jako by naznačovala, že schopnost připravit volby může být znemožněna i omezeními přijatými v mimořádném stavu, a zmiňuje v rámci přípravy voleb i takové úkony ve volebním procesu, u kterých si s výjimkou úplného zhroucení státní moci jen těžko lze

---

<sup>8</sup> Merten (2021), s. 61-62. Viz též Golia/Hering/Moser/Sparks (2021), s. 168, 178 k odkládání voleb ve Francii a ve Spojeném království.

<sup>9</sup> M. Bartoň. Komentář k čl. 21. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 680-681

<sup>10</sup> Tomu odpovídá praxe. Volby, které se měly konat v březnu 2020 a následujících měsících, byly často o několik měsíců odloženy. Srov. Zamfir/Fardel (2020), s. 1-3. Viz též graf International IDEA (2020-2022), který ukazuje, že odkladů voleb v dalších měsících ubývalo.

<sup>11</sup> Sněmovní tisk č. 1161/0 z 8. volebního období. Kriticky k většině navržených změn Dienstbier, J. Rozbor návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Správní právo, roč. LIV, č. 2, 2021, s. 120-131.

představit, že by nebylo možné je učinit (například podání či přijetí kandidátní listiny).<sup>12</sup> Úmysl předkladatele nebyl zcela zřejmý, ale jak jsme již uvedli výše, odklad voleb by neměl být prostředkem, jímž si stát v krizové situaci administrativně ulehčí. Rozvolňování materiálních podmínek takového kroku nepovažujeme za potřebné.

Ačkoli čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti striktně vzato hovoří pouze o prodloužení lhůt pro konání voleb, byl (v souladu se svou rubrikou) vždy chápán tak, že zahrnuje i prodloužení volebních období dotčených orgánů.<sup>13</sup> Účelem ustanovení tedy je zajistit, aby za situace, kdy nelze uskutečnit pravidelné volby, mohly přímo volené orgány fungovat i po uplynutí volebního období, a nedošlo k jejich personálnímu vyprázdnění. Především Parlament musí být schopen plnit své zákonodárné a kontrolní funkce, popř. rozhodovat o prodloužení nebo ukončení mimořádného stavu.

Důležitou otázkou je, zda čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti připouští odložení voleb pouze jednou, nebo i opakovaně, a zda je v případě opakovaného odkládání voleb limit šesti měsíců absolutní (vztahující se k celkové době odkladu bez ohledu na počet odložení), nebo relativní (vztahující se ke každému jednotlivému zákonu odkládajícímu volby, jejichž počet ale není omezen). P. Uhl se vyslovuje pro možnost opakovaného prodloužení vždy nejdéle o šest měsíců, neboť je nepochybné, že překážka může být dlouhodobější, a patrně nebylo úmyslem ústavodárce zachovat fungování volených orgánů jen po dobu šesti měsíců.<sup>14</sup> J. Kysela patrně považuje limit šesti měsíců za absolutní a jako možné řešení případné potřeby delšího prodloužení zmiňuje přijetí ústavního zákona.<sup>15</sup> M. Mareš bez dalšího uvádí, že prodloužení je pouze jednorázové a pokud by volby ani v novém termínu nebylo možné uskutečnit, musely by se patrně konat alespoň na části státního území.<sup>16</sup> M. Antoš nenachází jednoznačnou ústavní oporu pro možnost opakovaně odložit volby nad celkový rámec šesti měsíců a vzhledem k zásadnímu významu principu vlády na čas proto takovou možnost za stávajícího právního stavu odmítá.<sup>17</sup>

Ačkoli se to nejeví jako zcela praktické, nebrání dle našeho názoru čl. 10 opakovanému odkladu voleb v celkové době nepřesahující šest měsíců. V případě přírodních katastrof nebo průmyslových havárií by měl postačovat jediný odklad, kterého by se mělo využít k vytvoření podmínek pro bezpečné konání voleb, například i přesunem volebních místností mimo postižené území nebo umožněním, aby voliči z dotčeného území hlasovali v jiných volebních

---

<sup>12</sup> Sněmovní tisk č. 1161/0 z 8. volebního období, s. 21: „*Samotný krizový stav ad 1) totiž není automaticky spojen s takovými podmínkami, které vylučují konání voleb. Pokud jsou ovšem omezení taková, že zásadním způsobem znemožňují úkony voličů (např. zápisy do voličských seznamů, výdej voličských průkazů, samotný akt hlasování) nebo úkony kandidátů (např. podání kandidátních listin, delegaci zástupců do okrskových volebních komisí) anebo volebních orgánů (např. zajištění úkonů spojených s přijetím, projednáním a registrací kandidátních listin, tisk a distribuci hlasovacích lístků, přípravu volebních místností, školení členů okrskových volebních komisí, zajištění samotného hlasování), jsou již úvahy o odložení voleb legitimní.*“

<sup>13</sup> UHL, P. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1164-1165, Kysela: Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. In: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň, Aleš Čeněk (2009), p. 884

<sup>14</sup> UHL, P. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1164-1165

<sup>15</sup> KYSELA, J. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. In: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň, Aleš Čeněk (2009), s. 883-884.

<sup>16</sup> Mareš, M. In Mareš, Miroslav - Novák, Daniel. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, (2019), s. 163.

<sup>17</sup> ANTOŠ, M. Komentář k čl. 21. In: KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAR, D. a kol. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha, Leges, 2022, s. 915

okresích. Pokud by skutečně ani po šesti měsících nebylo možné volby konat, nejspíše za válečného stavu, nabízelo by se jedině odložení voleb ústavním zákonem, popř. změna čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, která by umožnila delší odklad. Takový postup by samozřejmě byl závažnou odchylkou od požadavku pravidelnosti volebních období (čl. 21 odst. 2 Listiny) a mohl by být právem považován za nepřipustnou změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Přesto ho nelze ve zcela extrémním případě vyloučit jako poslední alternativu ústavní nouze po uplynutí již jednou prodlouženého volebního období. Vyžaduje navíc širokou politickou shodu, byť ta sama o sobě není překážkou pro zásah Ústavního soudu směřující k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu.<sup>18</sup>

Nesporné je, že každý zákon podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je volebním zákonem ve smyslu čl. 40 Ústavy.<sup>19</sup> V případě stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze takový zákon přijmout i ve zkráceném jednání podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, přičemž si lze představit i uplatnění „člunku“ zavedeného pro projednávání návrhů zákonů vyžadujících souhlasu obou komor tzv. stykovým zákonem.<sup>20</sup> Všechny lhůty v čl. 8 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti by tak v tomto případě byly jen pořádkové.<sup>21</sup>

## 2.2. Případ odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu

### 2.2.1. Shrnutí případu

Dne 15. března 2020 vláda přijala usnesení č. 218 o přijetí krizového opatření, které bylo vyhlášeno pod č. 88/2020 Sb. Tímto usnesením vláda „odkládá z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb., o vyhlášení doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky;“ a stanoví, že „hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 ve dnech 27. a 28. března 2020 a 3. a 4. dubna 2020 se neuskuteční. Pro počítání lhůt podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které neproběhly do 15. března 2020, budou rozhodné nové dny konání voleb stanovené prezidentem republiky.“ Usnesení se v preambuli odkazuje na vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb. a jako svůj právní základ uvádí § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen „krizový zákon“). Podle prvního ustanovení lze za nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Podle druhého je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně

<sup>18</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 z 10. září 2009.

<sup>19</sup> Viz výše citované komentáře P. Uhla, J. Kysely a M. Antoše. K výkladu pojmu volební zákon viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 z 22. 6. 2005 a sp. zn. Pl. ÚS 4/17 z 11. 2. 2020, jakož i níže komentované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Pst 19/2019 – 12 z 1. 4. 2020.

<sup>20</sup> § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon).

<sup>21</sup> Srov. UHL, P. Komentář k čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1161-1162, který dovozuje, že v případě návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy se nemůže uplatnit fikce souhlasu Senátu po marném uplynutí lhůty 24 hodin od okamžiku, kdy je mu návrh postoupen.

nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.

Ministerstvo vnitra k tomuto usnesení vlády zveřejnilo i výkladové stanovisko.<sup>22</sup> V něm vysvětluje, že vzhledem k rizikům, která obnáší hlasování v těchto volbách, je ve veřejném zájmu hlasování odložit, a to rychle. Následuje odůvodnění, proč na tento případ nedopadá čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti. Dle ministerstva se toto ustanovení „[v]ýslovně ... týká prodloužení lhůt, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Doplnovací volby do Senátu nejsou takovým případem. Na odložení hlasování v doplňovacích volbách se tudíž nevztahuje požadavek, aby bylo provedeno zákonem (neplatí zde tzv. výhrada zákona). Na druhou stranu to neznamená, že by omezená věcná působnost čl. 10 ústavního zákona zcela vylučovala odložení termínu jiných než řádných voleb. Odložení hlasování v nouzovém stavu v doplňovacích volbách do Senátu spadá do kompetencí vlády podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).“<sup>23</sup>

K platnosti tohoto způsobu odložení hlasování se poměrně záhy vyjádřil Nejvyšší správní soud. Ten se zabýval návrhem vlády na pozastavení činnosti politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA. Podle § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích a § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního nemůže být o tomto návrhu rozhodnuto a řízení musí být přerušeno mj. v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Senátu až do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Nejvyšší správní soud vyšel ze svého předchozího usnesení, podle kterého je i vyhlášení doplňovacích voleb v jediném senátním obvodu vyhlášením celostátních voleb do Senátu.<sup>24</sup> Volby vyhlášené rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb. se ve stanoveném termínu neuskutečnily. Překážka pro rozhodnutí věci, která nastala jejich vyhlášením, tedy neodpadla. Než se tak stane, je na místě přerušit řízení, což soud svým usnesením dne 1. dubna 2020 učinil.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ministerstvo vnitra, Odbor voleb: Výkladové stanovisko k odložení termínu hlasování v doplňovacích volbách do Senátu, 23. 3. 2020. <https://www.mvcr.cz/clanek/odlozeni-hlasovani-v-doplnovacich-volbach-do-senatu-ve-volebnim-obvodu-c-32-teplice.aspx> (cit. 1. 4. 2020) Na uvedeném odkaze se stanovisko již nenachází a autoři ho nedohledali ani jinde. Kopie stanoviska je k dispozici u autorů. Vzhledem k tomu je obsah stanoviska shrnut v následujícím textu a poznámce pod čarou poněkud podrobněji, byť je zjevné, že ministerstvo tento výklad již nezastává.

<sup>23</sup> K tomu stanovisko blíže uvádí, že omezení podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona „nemusejí být formulována prvoplánově s využitím slov „zakazuje“ nebo „nařizuje“, ale mohou vyplývat i z jiných výroků. Svoboda pohybu a pobytu (docházka do volebních místností a pobyt v nich) tak mohou být omezeny i zrušením hlasování a odložením běhu volebních lhůt na dobu po odeznění krize. Tím jsou výše uvedená omezení a nařízení provedena tak, aby se zároveň šetřila podstata volebního práva. Bylo by jistě možné omezit toliko pohyb a pobyt a hlasování nechat formálně proběhnout. Legitimita výsledků takového hlasování, k němuž se nemohl téměř nikdo dostavit, by však byla mizivá. Přirozeně tudíž musejí být spojena omezující opatření s posunutím termínu konání hlasování. Usnesení vlády podle krizového zákona splňuje též nároky na rychlé řešení situace.“ Podle ministerstva co nejrychlejší odložení termínu voleb šetří náklady spojené s prováděním úkonů ve volebním procesu, je důležité z hlediska právní jistoty voličů i plánování volební kampaně. Zároveň je z důvodu ochrany nabytých práv žádoucí odložit pouze hlasování, nikoli „negovat celý volební proces“. Stanovení nového termínu hlasování je dle stanoviska „vhodné ponechat na prezidentovi republiky; sice v tomto případě nedochází k vyhlášení voleb, neboť jsou již vyhlášeny, ale dle dosavadní zvyklosti je stanovení termínu obvyklou náležitostí rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb. ... Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb zveřejněné pod č. 23/2020 Sb. zůstává v platnosti, mění se toliko termín hlasování. O novém termínu hlasování rozhodne prezident republiky, jakmile to situace umožní.“

<sup>24</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Pst 12/2007 - 20 z 10. dubna 2007. Nejvyšší správní soud argumentuje, že ani řádné senátní volby nejsou celostátní, protože probíhají pouze na jedné třetině území státu. Takový výklad by ale znamenal, že zákonodárcem užitý pojem „celostátní volby do ... Senátu“ by neměl žádný obsah. Proto soud považuje za takové volby každé volby do Senátu, neboť jde o volby do celostátního orgánu.

<sup>25</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Pst 19/2019 - 12 z 1. dubna 2020. Zejm. odst. 16 a 17 odůvodnění

S tímto závěrem soudu lze souhlasit. Ačkoli se soud vůbec nemusel zabývat způsobem odložení hlasování, právě to je obsahem podstatné části jeho usnesení. Nejvyšší správní soud označuje usnesení vlády č. 88/2020 Sb. za nicotný akt, hovoří o tom, že překážka trvá do doby, než se volby „v ústavním a zákonném rámci uskuteční“, a naznačuje tak, jak by posuzoval návrhy na neplatnost hlasování, popř. voleb, pokud by se uskutečnily způsobem předpokládaným vládou.<sup>26</sup> Soud zaujal názor, že na odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu v jediném obvodu se vztahuje čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, neboť jde o konání voleb ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Lhůty jsou stanoveny zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), který s žádnými odchylkami pro případ nouzového stavu nepočítá. Soud označil za absurdní zužující výklad, podle kterého by se čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti vztahoval na řádné senátní volby, zatímco konání doplňovacích voleb by bylo „v libovolné dispozici kohokoliv jiného než Parlamentu“ v jiné než zákonné formě. Volební právo zároveň není v krizovém ani jiném zákoně uvedeno mezi právy, která lze v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti po dobu trvání nouzového stavu omezit. Vláda tak při přijetí usnesení č. 88/2020 Sb. jednala mimo svou pravomoc a působnost. K odkladu hlasování musí dojít zákonem podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti. Na okraj soud uvedl, že vládou předpokládané rozhodnutí prezidenta republiky o stanovení dnů voleb by nemělo žádný zákonný základ a vláda nemůže svými usneseními určovat podmínky výkonu ústavních pravomocí prezidenta.<sup>27</sup>

To pohnulo vládu k dle našeho názoru ústavně konformnímu řešení situace. Dne 6. dubna 2020 vláda předložila návrh zákona o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu, který byl Parlamentem přijat ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze a vyhlášen dne 24. dubna 2020 pod č. 187/2020 Sb. Návrh zákona byl dle svého § 1 i důvodové zprávy předkládán na základě čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, a to proto, aby byla nastolena právní jistota vzhledem k názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem. Vláda uvádí, že její předchozí postup byl motivován snahou o zajištění právní jistoty a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Zákon zmocnil prezidenta ke stanovení nových dnů voleb,<sup>28</sup> upravil počítání zbývajících lhůt a potvrdil platnost dosavadních úkonů při přípravě voleb. Ty se nakonec uskutečnily ve dnech 5., 6., 12. a 13. června 2020.

Sporná otázka, jakým způsobem se má rozhodnout o odkladu doplňovacích voleb do Senátu, ke které se nevyjadřovala ani komentářová literatura, tedy byla vyřešena ve prospěch aplikace čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.<sup>29</sup> Tím je nastoupena cesta k výkladu, že odložení

---

<sup>26</sup> K tomu je třeba dodat, že vyslovení neplatnosti voleb, resp. hlasování vyžaduje, aby porušení volebního zákona hrubě ovlivnilo výsledek voleb, resp. hlasování (§ 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Aplikace tohoto kritéria není snadná – viz zejm. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4178/18 ze dne 2. 4. 2019 (k neplatnosti voleb do Zastupitelstva města Strakonice) a na něj navazující usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1767/19 ze dne 9. 8. 2019 a odlišné stanovisko soudce J. Filipa k němu. Pokud by se hlasování uskutečnilo na základě stanovení nových dnů voleb prezidentem republiky, a to s dostatečným předstihem a samozřejmě svobodně, mohlo by být sporné, zda materiálně došlo k hrubému ovlivnění výsledku hlasování, a zda mají v takovém případě zjevné vady volebního procesu převážit nad svobodnou vůlí voličů. Muselo by se argumentovat, že se vůbec nejednalo o zákonné volby nebo že hrubé ovlivnění jejich výsledku spočívá už v tom, že se konaly v termínu, který zákon nepřipouští.

<sup>27</sup> Odst. 10–16 důvodně cit. usnesení Nejvyššího správního soudu. Prezident samozřejmě nemůže stanovit den konání voleb v jiném termínu, než který připouští zákon.

<sup>28</sup> K tomu došlo rozhodnutím prezidenta republiky č. 240/2020 Sb.

<sup>29</sup> Tento výklad zaujal i Senát. Viz 360. usnesení Senátu z 20. schůze ve 12. funkčním období konané dne 17. 4. 2020, přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu (senátní tisk č. 243).

jakýchkoli voleb je možné pouze zákonem přijatým na základě čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

### **2.2.2. Je závěr Nejvyššího správního soudu o aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti přesvědčivý?**

Závěr Nejvyššího správního soudu o aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti na prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu lze zpochybnit. Výše jsme uvedli, že účelem čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je zabránit personálnímu vyprázdnění volených orgánů v důsledku uplynutí volebního období a nemožnosti konat nové volby. Je ale tento účel relevantní v případě doplňovacích voleb v jediném senátním obvodu? Senát může po nezbytnou dobu bezproblémově fungovat i v osmdesáti (či ještě méně) členech. Volební zákon dokonce předpokládá, že tento stav může trvat až jeden rok, protože doplňovací volby se nekonají v posledním roce před uplynutím volebního období senátora.<sup>30</sup> Z tohoto hlediska by bylo možné tvrdit, že čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti vzhledem k jeho účelu nelze vztáhnout na konání doplňovacích voleb v jediném senátním obvodu. Nejvyšší správní soud takový výklad odmítl: „Nelze se opřít ani o fakt, že doplňovací volby byly vyhlášeny jen v jednom volebním obvodu, a že tedy akceschopnost Senátu nebude nijak dotčena. Na počtu nezáleží, hlasovací poměry v Senátu mohou být závislé i na jednom jediném hlasu, nadto si lze teoreticky představit situaci, že by bylo nutno konat doplňovací volby ve více nebo dokonce všech volebních obvodech.“<sup>31</sup> Tento argument ale není přesvědčivý, protože chápe akceschopnost jako existenci politicky stabilní většiny v kolektivním orgánu (která je nahodilá) a nikoli jako usnášeníschopnost tohoto orgánu, ke které jedině může směřovat čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti a která trvá i při neobsazení jednoho mandátu. Argumentace soudu jako by mířila na hypotetickou situaci, kdy by faktickým cílem odkladu hlasování bylo zabránit změně politických poměrů v Senátu.

I kdybychom ale vyloučili aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, stejně je za současného právního stavu jedinou možností, jak odložit doplňovací volby, přijetí zákona (a to volebního zákona ve smyslu čl. 40 Ústavy), protože podmínky a lhůty pro konání doplňovacích voleb jsou stanoveny zákonem. Výsledek tedy bude stejný jako podle výkladu Nejvyššího správního soudu až na to, že v případě neaplikace čl. 10 by se na zákon přímo nevztahovalo ústavní omezení odkladu maximální dobou šesti měsíců. Dle našeho názoru by bylo třeba toto časové omezení uplatnit analogicky.<sup>32</sup> Ačkoli nejde o problém nadměrného prodloužení volebního období, je třeba vycházet z toho, že i mimořádné volby se mají konat co nejdříve je to rozumně možné.

Praktickou nevýhodou výše uvedeného výkladu je, že přijetí zákona není tak rychlé jako přijetí krizového opatření. Do přijetí zákona by striktně vzato měly volební orgány pokračovat ve standardním volebním procesu, což může vést ke zbytečně vynaloženým nákladům. Vláda by proto měla především co nejdříve po vyhlášení mimořádného stavu a v součinnosti s Parlamentem oznámit, že hodlá navrhnout odložení voleb, a takový návrh urychleně předložit. Je třeba podotknout, že mezi 15. a 27. březnem 2020 Parlament konal schůze a ve stavu legislativní nouze přijímal zákony vztahující se k epidemii. Byl tedy dostatek času i na zpracování a přijetí zákona odkládajícího volby. I kdyby ale bylo načasování méně příznivé a přijetí zákona přede dnem voleb by se nestíhalo, muselo by se navázání na přerušeny volební

<sup>30</sup> § 80 odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu.

<sup>31</sup> Odst. 11 citovaného usnesení NSS

<sup>32</sup> I zde lze konstruovat problematické situace, například pokud by nebylo možné doplňovací volby do Senátu odložit tak, aby se stihly konat před započatím posledního roku volebního období.



proces upravit zákonem ex post. Ostatně § 1 zákona č. 187/2020 Sb., o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu vychází z výkladu, že zákon prodlužující lhůty podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je možné přijmout i zpětně, tedy až poté, co se měly volby konat. V takovém případě je dle našeho názoru nutné počítat maximální dobu šesti měsíců ode dne, kdy se měly volby konat, nikoli ode dne přijetí zákona.

Již zmíněný nepřijatý návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti z roku 2021 se v tomto ohledu pokoušel úpravu čl. 10 rozpracovat. Výslovně vztahoval mechanismus prodlužování lhůt zákonem i na volby konané mimo pravidelná volební období. Zároveň z něj vylučoval volby do Evropského parlamentu.<sup>33</sup>

### **2.2.3. Umožňuje krizový zákon zásahy do volebního práva?**

Při odložení hlasování v doplňovacích volbách krizovým opatřením vláda zdá se vycházela z představy, že vzhledem k absenci výslovné ústavní či zákonné úpravy určitého problému za mimořádného stavu si může vykládat kompetence podle krizového zákona tak široce, aby mohla situaci flexibilně řešit bez nutnosti změny právních předpisů. Takový přístup je jen těžko slučitelný s požadavkem legality veřejné moci.

Postup vlády ale nebyl zcela nelogický. Usnesení vlády č. 88/2020 Sb. totiž i z hlediska svého právního základu navazovalo na usnesení vlády č. 85/2020 Sb., kterým byl podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona omezen volný pohyb osob na území celé ČR s taxativně vyjmenovanými výjimkami. Nebudeme-li výkon aktivního volebního práva považovat za cestu za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí ve smyslu bodu I. písm. f) usnesení č. 85/2020 Sb., mohli bychom tvrdit, že již toto omezení volného pohybu dopadlo i na účast na hlasování a usnesení č. 88/2020 Sb. to jen potvrdilo. Dále by bylo možné argumentovat, že právní řád již mimo nouzový stav spojuje s omezením styku skupin fyzických osob podezřelých z nálezů s ostatními fyzickými osobami vznik překážky výkonu volebního práva,<sup>34</sup> a proto je tím spíše třeba připustit vznik takové překážky v důsledku omezení pohybu v době nouzového stavu. Proti takovému výkladu je třeba namítnout, že volební zákony ani krizový zákon takový důsledek výslovně nestanoví a že překážka ve výkonu volebního práva, která by dopadala na značnou část voličů, nebo dokonce na všechny voliče, by nebyla slučitelná s požadavkem všeobecnosti volebního práva. Zákon také umožňuje uložit toto omezení pouze skupinám fyzických osob podezřelých z nálezů, nikoli všem osobám na území ČR.<sup>35</sup>

Přesto se dle našeho názoru nelze zcela vyhnout tomu, že při uplatňování omezení základních práv uvedených v zákoně podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti budou implicitně omezena i základní práva v tomto zákoně neuvedená. Omezení svobody pohybu se může dotknout například i práva na ochranu rodinného života nebo svobody projevovat náboženské vyznání. Pravomoci vlády podle krizového zákona je ale třeba vykládat a používat právě tak, aby byla tato nepřímá omezení základních práv minimalizována, pokud je to z povahy věci

---

<sup>33</sup> Sněmovní tisk č. 1161/0 z 8. volebního období. K odkládání voleb do Evropského parlamentu viz níže v oddílu 2.3.2.

<sup>34</sup> Viz § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který zahrnuje také pravomoc omezit cestování obyvatel některých oblastí nebo dopravy mezi oblastmi a zněním odpovídá § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, na který odkazuje poznámka pod čarou č. 1 v § 2 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu. K tomu viz též níže v oddílu 3.3.

<sup>35</sup> Viz též Wintř . K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, Správní právo, roč. LII, č. 5-6, s. 282-297. Viz však též níže v oddílu 3.3.

možné.<sup>36</sup> V případě volebního práva tak podle našeho názoru nemůže obecně formulovaná kompetence omezit svobodu pohybu podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona zahrnovat zákaz pohybu za účelem hlasování ve volbách, protože to by znamenalo u dotčených osob úplné zabránění výkonu práva volit. Naproti tomu kompetence nařídít evakuaci osob z vymezeného území či zákaz vstupu na toto území podle § 6 odst. 1 písm. a), resp. b) krizového zákona svým účelem zjevně nepřipouští výjimku pro výkon volebního práva na daném území a dopadala by i na něj.

Nařízení evakuace a uzavěry určitého území, které fakticky znemožní konání voleb, ale stále není totéž, co odložení voleb a prodloužení volebních lhůt. Představme si hypotetickou situaci, že na volebním území dojde těsně přede dnem voleb k povodni či průmyslové havárii, bude vyhlášen nouzový stav a nařízena evakuace a v důsledku toho neproběhne hlasování. Jak by vláda mohla podle krizového nebo jiného zákona řešit další postup? Nijak, protože takovou pravomoc nemá, ledaže bychom tvrdili, že v rámci kompetence nařídít evakuaci určitého území je vláda oprávněna bez ohledu na zbytek právního řádu upravit cokoli, co je evakuací právně dotčeno. To by opět podkopávalo legalitu celého krizového řízení. I v mimořádném stavu totiž platí, že nejlegitimnějším způsobem řešení nepředvídané situace je její zákonná regulace. K zachování možnosti přijímat zákony po dobu mimořádných stavů ostatně směřuje i čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

## **2.3. Odkládání voleb v některých zvláštních případech**

### **2.3.1. Předčasné volby do Poslanecké sněmovny**

Specifickým problémem by bylo odložení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, pokud by po jejím rozpuštění nastala situace znemožňující jejich konání. Vzniká opět otázka aplikovatelnosti čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti – nejde o volby v pravidelném volebním období, především ale nelze naplnit účel zachování voleného orgánu, protože již rozpuštěnou Poslaneckou sněmovnu nelze znovu oživit. Zároveň čl. 33 odst. 2 Ústavy vylučuje přijímání zákonných opatření Senátu ve věcech volebního zákona. Při doslovném výkladu by to znamenalo, že by Senát nemohl volby odložit, ale ani jejich konání usnadnit například umožněním zvláštních způsobů hlasování nebo jinými opatřeními ke snížení zdravotních rizik vyžadujícími přijetí zákona. Účelem čl. 33 odst. 2 Ústavy je spíše zabránit tomu, aby v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny mohl Senát sám měnit parametry volebních systémů, například podmínky kandidatury, volební obvody nebo metody přepočtu hlasů na mandáty. Proto by bylo možné teleologicky zúžit výklad čl. 33 odst. 2 Ústavy tak, že umožňuje přijetí zákonných opatření, jejichž účelem je technické zajištění bezpečného průběhu voleb nebo umožnění výkonu volebního práva v mimořádných situacích.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Jde o variantu ústavněkonformního výkladu. Obdobně např. Pl. ÚS 21/16 z 27. 6. 2017, který posuzoval soulad úpravy uzavírky v § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích s právem shromažďovacím, jehož výkon může být uzavírkou fakticky znemožněn. V bodě 67 soud uvádí: „[N]apadené ustanovení není tím, že umožňuje fakticky (ve svém důsledku) zabránit konání shromáždění na konkrétní pozemní komunikaci, v rozporu s čl. 19 Listiny. To však samozřejmě neznamená, že by mohl být shledán souladným s ústavním pořádkem takový postup, jehož cílem (převažujícím záměrem) by bylo použitím § 24 zákona o pozemních komunikacích v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit účel napadeného zákona.“

<sup>37</sup> Komentářová literatura se těmito otázkami nezabývá a převážně setrvává u výkladu pojmu volební zákon a zdůvodnění účelu této výluky z předmětu zákonných opatření politickou citlivostí voleb. Pouze Mlsna, P. Komentář k čl. 33 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 341 uvádí, že de constitutione ferenda by mělo být možné přijmout zákonné opatření k provedení zákonem požadované změny senátních obvodů na základě pohybů obyvatelstva (§ 59 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, ve znění účinném do 18. 5. 2018).

Je třeba položit si i otázku, zda by ve zcela extrémním případě nebylo možné zákonným opatřením volby do Poslanecké sněmovny i odložit.<sup>38</sup> Přípuštění takové pravomoci Senátu by bylo spojeno se značným rizikem zneužití, protože k rozpuštění Poslanecké sněmovny typicky dojde z důvodu hlubší politické krize a vláda, která by takové zákonné opatření navrhovala, by dost možná byla vládou v demisi. Na druhou stranu, pokud by předčasné volby do Poslanecké sněmovny skutečně fakticky neproběhly, neexistoval by žádný orgán nadaný pravomocí tuto situaci řešit a už ani žádný ústavně konformní postup, který by umožňoval takovou pravomoc založit. Tak jako tak bychom se tedy ocitli mimo ústavu. Jde tedy o další otázku hodnou pozornosti ústavodárce.

Nepřijaté novely ústavního zákona o bezpečnosti se ale tento problém nepodařilo vyřešit. Podle důvodové zprávy<sup>39</sup> by čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti dopadal i na předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Kdo by ale přijal zákon odkládající volby vyhlášené v době, kdy je Poslanecká sněmovna již rozpuštěna? Jediná (a značně pochybná) možnost je, že Parlament by již před předpokládaným rozpuštěním Poslanecké sněmovny přijal zákon odkládající dosud nevyhlášené volby, nebo by Poslanecká sněmovna přinejmenším postoupila takový návrh zákona Senátu, který by legislativní proces dokončil (ovšem již bez možnosti návrh měnit). Pokud by ale nemožnost konat volby nastala až po rozpuštění Poslanecké sněmovny, nenabízel návrh žádné řešení.

Obecně lze samozřejmě doporučit Poslaneckou sněmovnu nerozpouštět, pokud hrozí krize, která může vyžadovat vyhlášení mimořádného stavu. Praktickým řešením tohoto problému mohlo být i zkrácení volebního období ústavním zákonem,<sup>40</sup> které by zajistilo kontinuitu zákonodárné moci bez omezení plynoucích z čl. 33 Ústavy (problémem nemusí být jen nemožnost přijímat opatření ve věcech volebního zákona, ale i monopolní iniciativa vlády, bez které Senát nemůže jednat). Ústavní soud ale jak známo tuto praxi posoudil jako protiústavní.<sup>41</sup>

### 2.3.2. Volby do Evropského parlamentu

V případě úvah o odkladu voleb do Evropského parlamentu je situace komplikovanější, neboť do hry vstupuje ještě právo EU. Akt o volbě členů Evropského parlamentu v účinném znění stanoví rozpětí volebních dnů v členských státech (čtvrtek až neděle) a způsob určení termínu voleb,<sup>42</sup> ke kterému musí dojít nejpozději rok před konáním voleb.<sup>43</sup> Neobsahuje žádná ustanovení pro případ nemožnosti konání hlasování. Členský stát, který by volby odložil, byť v souladu s vnitrostátním právem, by porušoval právo EU.<sup>44</sup> Takový krok by proto musel alespoň následně aprobovat právní akt EU, který by měl rovněž stanovit rámec pro další postup.

---

<sup>38</sup> Toto vylučuje P. Uhl Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1164-1165

<sup>39</sup> Sněmovní tisk č. 1161/0 z 8. volebního období, s. 23

<sup>40</sup> Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny a ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009.

<sup>42</sup> Čl. 10 a 11 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom.

<sup>43</sup> Viz naposledy rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/767 ze dne 22. května 2018, kterým se stanoví doba konání deváté volby členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách.

<sup>44</sup> Mareš, M. In Mareš, Miroslav, Novák, Daniel. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, (2019), s. 163 uvádí, že tyto volby nelze podle čl. 10 ÚZB odložit.

Orgány EU byly na jaře 2020 schopny velice rychle přijímat nástroji sekundárního práva ad hoc opatření a odchylky od standardních pravidel tam, kde to bylo potřeba. Je tedy pravděpodobné, že objektivně nutný odklad hlasování by se na úrovni EU řešil přijetím jednorázového rozhodnutí na základě kompetenčního ustanovení, které je základem pro akt.<sup>45</sup> Na to by navázala vnitrostátní implementace, která by v ČR musela mít formu zákona, neboť by se odchylovala od postupu stanoveného zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Na evropské úrovni si lze představit jak umožnění odkladu hlasování ve všech členských státech, tak i jen ve státech postižených krizovou situací. Odklad by ale nemohl být příliš dlouhý, neboť primární právo neumožňuje prodlužování volebního období Evropského parlamentu a po jeho uplynutí by byl chod EU značně ochromen. Zároveň by bylo nutné důsledně zabránit dvojímu hlasování v různých členských státech.

### **2.3.3. Volby do zastupitelstev obcí konané mimo pravidelné lhůty**

V letech 2020 a 2021 se konalo 55 nových voleb do zastupitelstev obcí.<sup>46</sup> Jednalo se typicky o volby v malých obcích konané z důvodu poklesu počtu členů zastupitelstva pod minimální mez.<sup>47</sup> Šestnáct z nich se uskutečnilo 16. března 2020, čtyři dny po vyhlášení prvního nouzového stavu v souvislosti s epidemií. Pro tyto volby z časových důvodů nebyla přijata žádná zvláštní opatření na úrovni zákona. Dalších devět voleb se konalo v prosinci 2020 během druhého nouzového stavu, zbylých třicet pak mezi prvním, druhým a třetím nouzovým stavem. V souvislosti s úvahami o působnosti čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti se nabízí otázka, zda je nutné, aby i tyto volby byly v případě nemožnosti konání odkládány zákonem.

Výše zmíněný návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti svěřoval rozhodnutí o prodloužení lhůt pro volby do zastupitelstev obcí konané jen na části území České republiky (tj. volby konané v jiném než pravidelném termínu) namísto Parlamentu vládě. Taková úprava se nejeví jako a priori problematická z hlediska podstatných náležitostí demokratického právního státu. Bylo by ale vhodné, aby navazující zákonná úprava obsah a účinky takového rozhodnutí vlády blíže specifikovala (například otázku zachování platnosti dosavadních úkonů ve volebním procesu). K zajištění práva na územní samosprávu je nutné zachovat i časové omezení odkladu.<sup>48</sup>

### **2.4. Poznámka k odkladu místního a krajského referenda**

Je pozoruhodné, že pro konání místního či krajského referenda za trvání mimořádného stavu zvolil zákonodárce opačný přístup než pro konání voleb. Tato referenda se po dobu trvání mimořádných stavů na daném území nekonají, běh lhůt podle příslušných zákonů se přerušuje a po ukončení mimořádného stavu stanoví den konání referenda zastupitelstvo tak, aby se

---

<sup>45</sup> Současný čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a čl. 106a odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

<sup>46</sup> Viz Český statistický úřad. Volby – Archiv. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-archiv> [cit. 1. 4. 2023].

<sup>47</sup> Podle § 58 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>48</sup> V některých případech, kdy je třeba vyhlásit mimořádné volby, působí až do zvolení nového zastupitelstva v omezeném rozsahu zastupitelstvo dosavadní (pokles počtu členů zastupitelstva pod stanovenou mez podle § 90 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení), v jiných je obec dočasně bez zastupitelstva (rozpuštění zastupitelstva podle § 89 obecního zřízení). Intenzita zásahu do práva na územní samosprávu odkladem voleb se tedy liší. Mezi zahájením postupu vedoucího k vyhlášení nových voleb a dnem voleb může uplynout i pět měsíců (viz lhůty podle § 58 odst. 4 a § 3 odst. 1 ve spojení s § 58 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev). Podle § 58 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí se nové volby nekonají v posledních šesti měsících funkčního období zastupitelstev. I zde se tedy odklad nanejvýš o šest měsíců jeví jako přiměřený.

referendum konalo nejpozději do 90 dnů od ukončení mimořádného stavu.<sup>49</sup> Toto plošné pravidlo je z hlediska práva na samosprávu problematické zejména v případě dlouhotrvajícího mimořádného stavu, jehož povaha by konání referenda nebránila. Jako přiměřenější by se jevila právní úprava odložení referenda jednotlivým rozhodnutím, pokud podmínky neumožňují jeho konání. Rizikem by mohl být nerovný přístup rozhodujícího orgánu.

Zákon o zvláštních způsobech hlasování 2021 zavedl obecnou, časově neomezenou výjimku, podle které se referendum neodkládá, má-li probíhat společně s volbami, které se i v době krizového stavu konají.<sup>50</sup> V těchto případech by samozřejmě automatický odklad referenda neměl žádný racionální účel, neboť jeho pořádání současně s volbami nepředstavuje žádný dodatečný nárůst rizik. Nad rámec stávající právní úpravy lze uvažovat o pravidle, které by umožnilo spojit referendum odložené ex lege s nejbližšími volbami konanými na daném území ještě v průběhu krizového stavu.

## 2.5. Závěry

Právní úprava odkládání voleb v mimořádných stavech vyvolává mnoho obtížně řešitelných otázek, doufejme spíše hypotetických. Narážíme zde na limity možnosti předvídat všechny eventuality a uchopit je v právním předpise. To vede opět k úvaze, že nepředvídané situace může být nutné řešit ad hoc zákonem či ústavním zákonem. Klíčové je proto především zachování fungování Parlamentu, pro které je největším rizikem rozpuštěná Poslanecká sněmovna.<sup>51</sup>

Nelze však než zopakovat, že odkládání voleb by mělo být nejzazším prostředkem a že při zvažování takového kroku je nutné přikládat vysokou váhu povinnosti státu uspořádat volby ve stanovených termínech a za tím účelem přijmout opatření zajišťující bezpečnost voličů i veřejných funkcionářů podílejících se na volbách, kterým se budeme věnovat v další části.

## 3. Opatření umožňující bezpečný výkon práva volit

Vedle již zmíněných nových voleb do zastupitelstev obcí a doplňovacích voleb do Senátu se v České republice v průběhu epidemie konaly řádné volby do zastupitelstev krajů a do Senátu (říjen 2020) a do Poslanecké sněmovny (říjen 2021). S výjimkou druhého kola senátních voleb se konaly mimo nouzový stav. Bez ohledu na to stát usiloval o zvýšenou ochranu voličů i volebních komisí prostřednictvím organizačních a hygienických opatření a po určitém váhání umožnil hlasování i těm voličům, na které by jinak vzhledem k onemocnění covid-19 dopadla překážka volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví.

---

<sup>49</sup> § 5 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 5 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Oba zákony hovoří o „krizových stavech“. Zatímco zákon o místním referendu do této definice zahrnuje stav nouze, stav ohrožení státu a válečný stav, zákon o krajském referendu k nim přidává i stav nebezpečí. § 2 písm. b) krizového zákona naopak mezi krizové stavy nezahrnuje válečný stav, který není předmětem jeho úpravy. Každý zákon tedy zavádí jinou definici krizového stavu.

<sup>50</sup> Nový § 5 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 5 odst. 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

<sup>51</sup> Jiným rizikem může být nemožnost včasného uskutečnění schůze pléna či orgánu komory za přítomnosti dostatečného počtu poslanců či senátorů, aby bylo těleso usnášeníschopné. Vyvolává to otázku distančního jednání a hlasování, popř. hlasování v zastoupení. Tyto instituty existovaly v některých parlamentech již před rokem 2020 (Španělsko), v mnoha ostatních byly po propuknutí pandemie zavedeny nebo přinejmenším diskutovány. Viz jen přehled zpracovaný Meziparlamentní unií do léta 2020 na Inter-Parliamentary Union. Country compilation of parliamentary responses to the pandemic. 2020. Dostupné z: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic> [cit. 1. 4. 2023].

### 3.1. Organizační a hygienická opatření

Jak upozornil zástupce Ministerstva vnitra<sup>52</sup>, organizace voleb v České republice je z komparativního hlediska příhodná pro omezení osobního kontaktu ve volebních místnostech. Jednak se téměř všechny volby konají ve dvou dnech<sup>53</sup> a jednak je v České republice vysoký počet hlasovacích místností v poměru k počtu obyvatel. Reálné dopady těchto faktorů ovšem nebyly zkoumány. Vládní návrh zákona o správě voleb z února 2023<sup>54</sup> navíc počítá s konáním všech druhů voleb pouze v jediném dni, jak je tomu ve všech ostatních státech EU, a směřuje i k mírnému snížení počtu volebních okrsků z důvodu hospodárnosti.<sup>55</sup>

Ve doplňovacích volbách do Senátu a v řádných volbách konaných v letech 2020 a 2021 byla zavedena různá hygienická opatření formou směrnic Ministerstva vnitra.<sup>56</sup> Pro řádné volby v letech 2020 i 2021 byl jednorázovými zákony snížen minimální počet členů okrskové volební komise ze šesti na pět, nebo dokonce na čtyři v případě volebních okrsků s méně než 300 voliči a rovněž byla mírně navýšena jejich odměna, což bylo ministerstvem vyhodnoceno jako důležitý motivační faktor.<sup>57</sup> Tato opatření nevyvolala zásadní právní problémy.<sup>58</sup>

### 3.2 Zvláštní způsoby hlasování

Navzdory prohlášením ministra vnitra z července 2020, že na voliče v karanténě nebo izolaci z důvodu onemocnění covid-19 dopadá překážka výkonu volebního práva a nelze pro ně zajistit možnost hlasování v podzimních volbách,<sup>59</sup> byla vláda nakonec na základě politické debaty nucena najít způsob, jak této potenciálně velké skupině voličů umožnit výkon volebního práva. Vláda navrhla jednorázově zavést zvláštní způsoby hlasování – hlasování u volebního stanoviště, hlasování při pobytovém zařízení a hlasování do zvláštní přenosné volební schránky.

Zvažována byla původně i možnost hlasování prostřednictvím zmocněnce. Ačkoli ústavní pořádek výslovně nevyžaduje osobní výkon volebního práva (ten stanoví až volební zákony), doktrína ho považuje za součást přímého volebního práva.<sup>60</sup> Hlasování prostřednictvím

---

<sup>52</sup> Debata na pracovním kulatém stole k dopadům COVID-19 na volby v České republice pořádaném na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 29. 6. 2022.

<sup>53</sup> Jen mimořádné volby do zastupitelstev obcí se konají v jednom dni podle § 2 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>54</sup> Sněmovní tisk č. 379 z 9. volebního období.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 56-58.

<sup>56</sup> Viz směrnici Ministerstva vnitra MV-71070-8/OV-2020 ze dne 20. května 2020 k hygienicko-protiepidemickým opatřením v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 32 – Teplice, směrnici Ministerstva vnitra MV-94781-37/OV-2020 ze dne 10. srpna 2020, o zajištění prostředků pro aktivaci hygienicko-protiepidemických opatření ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky a ve volbách do zastupitelstev krajů vyhlášených na dny 2. a 3. října 2020 a směrnici Ministerstva vnitra MV-112374-11/OV-2021 ze dne 9. září 2021, o zajištění prostředků pro hygienicko-protiepidemická opatření ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyhlášených na dny 8. a 9. října 2021 a v některých dalších volbách.

<sup>57</sup> § 24 odst. 5 a § 27 odst. 12 zákona č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020, resp. § 24 odst. 5 a § 28 odst. 12 zákona č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů.

<sup>58</sup> Fišarová/Jírovec (2021) shrnují soudní přezkum podzimních voleb roku 2020, s. 182-194.

<sup>59</sup> See iROZHLAS. Lidé v karanténě nebudou volit. ‚Hlasování pro ně do voleb nelze zařídit,‘ tvrdí Hamáček. 21. 7. 2020. Available at: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-volby-2020-karantena-cesko-v-cesku-jan-hamacek-2007201846-ako>

<sup>60</sup> Antoš (2008), s. 65-67 s dalšími odkazy. Přímé volební právo je požadováno čl. 18 odst. 2 a 3, čl. 56 odst. 1 a čl. 102 odst. 1 Ústavy.

zmocněnce také nezaručuje, že odevzdaný hlas bude odpovídat vůli zastoupeného voliče, a vyžadovalo by striktní právní úpravu, aby se zabránilo zneužití.<sup>61</sup> Ověření podpisu zmocnítele by typicky vyžadovalo návštěvu např. CzechPOINTu, čímž se poněkud vytrácí smysl tohoto institutu jako ochrany před nákazou. Je tedy rozumné, že se vláda touto cestou nevydala.

Zvláštní způsoby hlasování byly zaváděny prostřednictvím ad hoc zákonů týkajících se jednotlivých voleb. Prvním byl zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020.<sup>62</sup> Druhým byl zákon č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů. Jeho použitelnost byla na rozdíl od jeho předchůdce podmíněna tím, že dne 15. září 2021 bude trvat stav pandemické pohotovosti nebo nouzový stav vyhlášený alespoň pro část území České republiky z důvodu ohrožení zdraví šířením onemocnění covid-19.<sup>63</sup> Tato podmínka byla splněna, neboť trval stav pandemické pohotovosti.

Na jaře 2022 vypracovalo Ministerstvo vnitra návrh zákona upravujícího použití zvláštních způsobů hlasování v jakýchkoli volbách, bude-li dvacátý pátý den před prvním dnem voleb trvat stav pandemické pohotovosti<sup>64</sup> nebo nouzový stav vyhlášený alespoň pro část území ČR z důvodu ohrožení zdraví šířením onemocnění covid-19.<sup>65</sup> Působnost připravovaného zákona doznávala ještě na vládní úrovni změn, a to jednak rozšířením na jakékoli infekční onemocnění a jednak zužováním okruhu voleb, na které dopadá. Vláda se ale nakonec vzhledem ke zlepšující se situaci rozhodla nezavádět zvláštní způsoby hlasování pro zářijové volby do obecních zastupitelstev a do Senátu. Návrh byl přijat Parlamentem jako zákon č. 411/2022 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbě prezidenta republiky v roce 2023. Tento třetí zákon se tedy nakonec vztahoval pouze na volbu uvedenou v názvu, týkal se stejně jako oba předchozí pouze onemocnění covid-19,<sup>66</sup> ale na rozdíl od druhého zákona jeho použitelnost nezávisela na trvání nouzového stavu ani stavu pandemické pohotovosti.

Základním rysem právní úpravy ve všech třech zákonech bylo, že zvláštní způsoby hlasování směli využít v zásadě pouze voliči, na které by jinak dopadla překážka výkonu volebního práva v důsledku karantény, izolace, popř. uzavření pobytového zařízení z důvodu onemocnění covid-19. Tito voliči zároveň nemohli využít běžný způsob hlasování.<sup>67</sup> Zákon z roku 2021 (a po něm i zákon z roku 2022) rozšířil možnost hlasování v pobytového zařízení i na osoby, které v tomto zařízení pracují či vykonávají službu v době hlasování,<sup>68</sup> a umožnil využít zvláštních způsobů hlasování i osobám, které se prokázaly pozitivním testem na přítomnost viru způsobujícího onemocnění covid-19, i když nebyly v karanténě nebo izolaci.<sup>69</sup> Zvláštní způsoby hlasování se vztahovaly i na hlasování v místním či krajském referendu konaném společně s volbami.<sup>70</sup>

<sup>61</sup> Viz též Code of Good Practice in Electoral Matters, s. 8-9, 21-22.

<sup>62</sup> Zrod a aplikaci zákona o zvláštních způsobech hlasování z roku 2020 se obecně věnovali Pecháček (2021), Malý (2022) a Fišarová/Jírovec.

<sup>63</sup> § 3 zákona č. 296/2021 Sb.

<sup>64</sup> Viz původní znění § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>65</sup> <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCCTKVJB1>

<sup>66</sup> S argumentem, že jiná infekční onemocnění by mohla představovat zvýšené riziko pro členy komisí pro hlasování. Viz důvodovou zprávu k návrhu zákona, sněmovní tisk č. 334 z 9. funkčního období, s 14-15.

<sup>67</sup> § 1 až 3 komentovaných zákonů.

<sup>68</sup> § 12 zákona č. 296/2021 Sb., § 11 zákona č. 411/2022 Sb.

<sup>69</sup> § 4 odst. 2 zákona č. 296/2021 Sb., § 3 odst. 2 zákona č. 411/2022 Sb.

<sup>70</sup> To byl případ 36 ze 48 místních referend konaných v letech 2020 a 2021. Viz seznam dostupný na internetové stránce Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx> Dostupný z:

Pro zvláštní způsoby hlasování zákony zřizovaly samostatné komise pro hlasování a sčítací komise s cílem oddělit celý proces od řádného způsobu hlasování. V roce 2020 byly komise pro hlasování tvořeny třemi vojáky v činné službě určenými Armádou ČR a zapisovatelem, kterého jmenoval ředitel krajského úřadu.<sup>71</sup> To byla významná a možná sporná odchylka od pravidla, že okrskové volební komise jsou tvořeny delegáty politických stran a hnutí, což by mělo skýtat záruku vzájemné kontroly.<sup>72</sup> Vzhledem k nízkému počtu komisí pro hlasování to však nebyl zásadní zásah do organizace voleb.<sup>73</sup> Počínaje rokem 2021 již byly komise pro hlasování tvořeny pouze osobami jmenovanými ředitelem krajského úřadu, avšak nebylo stanoveno, že má jít o delegáty politických stran a hnutí.<sup>74</sup>

Hlasování u volebního stanoviště spočívalo v hlasování z vozidla. Postup hlasování byl upraven jen velmi rámcově, zejména nebyla stanovena pravidla zaručující tajnost hlasování v případě, že více osob volilo ze stejného vozidla. Bylo pouze obecně stanoveno, že volič hlasuje osobně a zastoupení není přípustné.<sup>75</sup> Zákony z roku 2021 a 2022 výslovně stanovily, že z jednoho vozidla může hlasovat více osob.<sup>76</sup> Riziko dvojího hlasování bylo vyřešeno tím, že hlasování u volebního stanoviště probíhalo vždy již druhý den před prvním dnem voleb a údaje o voličích, kteří takto hlasovali, byly následně předány okrskovým volebním komisím. Hlasování při pobytovém zařízení, které bylo uzavřeno z důvodu ochrany před onemocněním covid-19, mělo obdobná pravidla jako obecný institut hlasování voličů v pobytovém zařízení mimo okrsek, v jehož stálém seznamu jsou zapsáni, zmíněný v úvodu. Konalo se však pouze první den voleb a den předtím. Konečně hlasování do zvláštní přenosné volební schránky se podobalo obecnému institutu hlasování do přenosné volební schránky.

De lege ferenda si patrně lze představit poněkud podrobnější právní úpravu způsobu hlasování zaměřenou na co nejvyšší ochranu tajnosti hlasování a zajištění osobního výkonu volebního práva zejména v případě hlasování u volebního stanoviště,<sup>77</sup> avšak v proběhlých volbách nebyly v souvislosti se zvláštními způsoby hlasování hlášeny žádné praktické problémy. Za zmínku stojí snad jen otázka dopadu zvláštních způsobů hlasování na počítání lhůt odvozovaných od zahájení hlasování.<sup>78</sup>

---

Ministerstvo vnitra České republiky. Občanské aktivity, 2022: <https://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d> [cit. 1. 4. 2023].

<sup>71</sup> § 5 zákona č. 350/2020 Sb.

<sup>72</sup> Pecháček (2021), s. 133. Zastoupení politických stran ve volebních komisích požaduje též Code of Good Practice in Electoral Matters, s. 10.

<sup>73</sup> Např. v roce 2020 bylo zřízeno 78 těchto komisí ve srovnání s 13 998 „řádnými“ okrskovými volebními komisemi. Fišarová, Jírovec (2020), s. 185, 189.

<sup>74</sup> § 5 zákona č. 296/2021 Sb., § 4 zákona č. 411/2022 Sb.

<sup>75</sup> § 7 odst. 6 zákona č. 350/2020 Sb., § 7 odst. 6 zákona č. 296/2021 Sb., § 6 odst. 6 zákona č. 411/2021 Sb.

<sup>76</sup> § 10 odst. 1 zákona č. 296/2021 Sb., § 10 odst. 1 zákona č. 411/2022 Sb.

<sup>77</sup> Srov. Pecháček 136.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Vol 102/2021-46 ze dne 5. listopadu 2021. Otázkou bylo, zda lhůtu „do 48 hodin před zahájením voleb“ pro odvolání kandidáta z kandidátní listiny (§ 36 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) počítat jako doposud ve vztahu k zahájení „řádného“ hlasování ve volebních místnostech na území České republiky v první den voleb (pátek ve 14 hodin), nebo ji vzhledem k zákonu č. 296/2021 Sb. odvozovat již od zahájení hlasování zvláštními způsoby (tj. již od středy v 8 hodin, kdy se zahajuje hlasování u volebního stanoviště). Podle názoru soudu musí voliči v okamžiku hlasování vědět, zda některý z kandidátů nebyl odvolán nebo se nevzdal kandidatury. Proto je třeba konec lhůty pro odvolání kandidáta odvodit již od okamžiku zahájení hlasování u volebního stanoviště. Soud zároveň argumentoval, že ačkoli se i hlasování v zahraničí zahajuje dříve než hlasování na území České republiky, § 1 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb. stanoví, že lhůty a vymezení volebních dnů nejsou dobou hlasování v zahraničí dotčeny. Zákon č. 296/2021 Sb. ale žádné podobné ustanovení neobsahuje, a proto začátek voleb posouvá. Viz zejm. odst. 22, 28, 33 a 45 citovaného rozhodnutí. Patrně v návaznosti na to § 27 odst. 1 zákona č. 411/2022 Sb. stanovil, že lhůty a vymezení volebních



Podle zveřejněných údajů<sup>79</sup> využilo některý ze zvláštních způsobů hlasování ve volbách v říjnu 2020 celkem 6 524 voličů, z toho 5 598 voličů v krajských volbách a v prvním kole senátních voleb a 926 voličů ve druhém kole senátních voleb. V obou případech jde zhruba o 0,20 % odevzdaných hlasů. Osob oprávněných k využití zvláštních způsobů hlasování bylo v té době evidováno zhruba 14 000.<sup>80</sup> Z toho vyplývá pro krajské volby a první kolo senátních voleb v tomto segmentu přibližná volební účast 40 %, která se výrazně neliší od celkové volební účasti 36,7 % v prvním kole senátních voleb a 37 % v krajských volbách. Ve volbách v říjnu 2021 bylo prostřednictvím zvláštních způsobů hlasování odevzdáno jen zhruba 2700 hlasů (0,05 % z celkového počtu).<sup>81</sup> Ačkoli dopady pandemie na volební účast nelze přesně kvantifikovat, nedošlo k jejímu znatelnému poklesu. Účast v krajských volbách byla druhá nejvyšší v historii a ve sněmovních volbách nejvyšší od roku 1998.

Obecně lze zvláštní způsoby hlasování hodnotit jako adekvátní praktické řešení pro případy, kdy by překážka výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví dopadala na neobvykle vysoký počet voličů. Z organizačních a ekonomických důvodů je zcela pochopitelné, že byly k dispozici v zásadě jen osobám, které by jinak nemohly volební právo vykonat. Jejich zavedení jako alternativy pro všechny voliče by bylo nákladné a zvýšilo by rizika spojená zejména s hlasováním u volebního stanoviště. Zvláštní způsoby hlasování také nebyly zaváděny pro mimořádné volby do zastupitelstev obcí vzhledem k jejich omezenému rozsahu. Vzhledem k obrovskému počtu volebních obvodů by bylo organizačně složitější uplatnit model zvláštních způsobů hlasování na řádné volby do zastupitelstev obcí (např. zajistit u komisí pro hlasování dostatek sad hlasovacích lístků pro všechny obce spadající do obvodu každé z nich). I to může být jedním z důvodů, proč pro tyto volby a souběžně konané volby do Senátu v roce 2022 nebyly zvláštní způsoby hlasování zavedeny.

Zvláštní způsoby hlasování naplnily svůj účel. Vzhledem k nakonec poměrně nízkému počtu voličů, kteří jich mohli využít, by bylo možné namítnout, že zvláštní způsoby hlasování nebyly nezbytné pro zajištění legitimacy voleb jako takových. Vzhledem k určité nepředvídatelnosti vývoje infekcí, a tedy i počtu voličů, kteří jimi budou přede dnem hlasování zasaženi, by ale toto neměl být argument proti zavádění zvláštních způsobů hlasování. Bylo by možné přijmout zobecněnou právní úpravu použitelnou pro jakékoli budoucí volby, která by se aktivovala rozhodnutím Parlamentu v předepsané lhůtě před začátkem hlasování, není to ale nutné. Mělo by to navíc některá úskalí. Především by se muselo obecně vymezit, na jaké typy onemocnění se právní úprava použije, což vzhledem k nepředvídatelnosti budoucích pandemií nemusí být snadné. Rovněž by stávající model organizace zvláštních způsobů hlasování bylo složitější přizpůsobit podmínkám celostátních voleb do zastupitelstev obcí (např. zajistit u komisí pro hlasování dostatek sad hlasovacích lístků pro všechny obce spadající do obvodu každé z nich). Do budoucna lze tedy setrvat u přijímání ad hoc zákonů přizpůsobovaných aktuální situaci. Je totiž třeba reflektovat, že hlasování v řádných volbách je jednorázovou událostí a zvláštní zákonná nebo správní organizační opatření musí vycházet z pravděpodobných podmínek v době blížícího se termínu voleb. Dosavadní ani případná budoucí praxe přijímání jednorázových zákonů zavádějících zvláštní způsoby hlasování není podle našeho názoru

---

dnů podle volebního zákona nejsou zvláštními způsoby hlasování dotčeny. Ačkoli tedy voliči mohli v lednu 2023 volit prezidenta republiky u volebního stanoviště již ve středu od 8 hodin, kandidáti se mohli podle § 27 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky ještě do čtvrtka do 14 hodin vzdát kandidatury. K hlasům odevzdaným pro takového kandidáta by se nepřihlíželo.

<sup>79</sup> Fišarová/Jírovec (2021).

<sup>80</sup> Fišarová/Jírovec (2021), s. 189-191.

<sup>81</sup> Informace poskytnutá pracovníkem Ministerstva vnitra v rámci debaty na pracovním kulatém stole k dopadům COVID-19 na volby v České republice pořádaném na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 29. 6. 2022.

ústavně problematická, jestliže budou tyto zákony přijímány s dostatečným předstihem před zahájením hlasování a budou-li se v nejvyšší možné míře držet již třikrát osvědčeného vzoru. Tři dosavadní zákony byly přijaty vždy nejméně čtyři týdny před prvním dnem voleb,<sup>82</sup> z toho ve dvou případech s několikátýdenní prodlevou mezi přijetím a vyhlášením. To lze považovat za dostatečné. Jak bylo uvedeno výše, v základních rysech se od sebe nelišily a navzájem nevykazovaly žádné nepředvídatelné či neodůvodněné odchylky. Takto zřejmě uvažuje i vláda, neboť zvláštní způsoby hlasování ani jiné vazby na mimořádné stavy nezačlenila do navrhovaného zákona o správě voleb.<sup>83</sup>

### **3.3. Je překážka výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví ústavně konformní?**

Zvláštní způsoby hlasování představovaly výjimku z překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a umožnily dotčeným osobám výkon volebního práva, byť za cenu dodatečných nákladů. Lze si proto klást otázku, zda je tato překážka ústavně konformní, jestliže bylo možné ji v případě onemocnění covid-19 překonat. Obecně lze odpovědět, že karanténa nebo izolace je nařizována podle povahy infekčního onemocnění,<sup>84</sup> přičemž jednotlivá onemocnění se liší závažností, nakažlivostí, způsobem přenosu, možnostmi jeho prevence a potřebnými režimy karantény či izolace, a tedy i případnými náklady na umožnění hlasování. Pokud by zákonodárce usiloval o rozpracování této překážky v kombinaci s rozšířením zvláštních způsobů hlasování, bylo by patrně možné omezit ji tak, aby se nevztahovala na onemocnění srovnatelná s covid-19 nebo méně závažná. Zda by bylo takové vymezení možné, účelné a hospodárné z hlediska počtu dotčených osob, je ale mimo odbornost autorů tohoto textu.

Problémem současně úpravy překážky ale může být její neurčitost. Ve volebních zákonech je formulována obecně, takže není zřejmé, které konkrétní instituty mají za následek její vznik. To mají vyjasnit poznámky pod čarou odkazující na ustanovení již zrušeného zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Zákon o volbách do Parlamentu a zákony o volbách do zastupitelstev obcí a krajů odkazují jednak na plošná opatření omezující pohyb a styk osob při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a podle § 5 odst. 2 písm. b) a jednak na individuální izolaci nebo karanténu upravenou v § 9 odst. 4 písm. a). Zákon o volbách do Evropského parlamentu odkazuje pouze na druhé uvedené ustanovení. Těmito ustanovením v současnosti odpovídá § 69 odst. 1 písm. b), resp. § 64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>85</sup> První ustanovení umožňuje zejména stanovit zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, ale také uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče. Druhé ustanovení stanoví povinnost fyzické osoby, která onemocněla infekčním onemocněním nebo je podezřelá z nákazy, podrobit se podle povahy infekčního onemocnění mj. izolaci nebo karanténním opatřením. Nejnovější zákon o volbě prezidenta

---

<sup>82</sup> Zákon č. 350/2020 Sb. byl přijat dne 20. srpna 2020, zhruba týden po předložení do Poslanecké sněmovny, a vyhlášen dne 24. srpna 2020, tedy zhruba šest týdnů před prvním dnem voleb, kterých se týkal. Zákon č. 296/2021 Sb. byl přijat dne 21. července 2021 a vyhlášen dne 13. srpna 2021, zhruba osm týdnů před prvním dnem voleb. Zákon č. 411/2022 Sb. byl přijat dne 1. prosince 2022 a vyhlášen 16. prosince 2023, tedy zhruba čtyři týdny před prvním kolem volby.

<sup>83</sup> Sněmovní tisk č. 379 v 9. volebním období.

<sup>84</sup> Viz § 64 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a dále § 3 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče. Tato vyhláška obsahuje mj. seznam infekčních onemocnění, při nichž se nařizuje izolace ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče.

<sup>85</sup> Viz též § 2 odst. 5 až 7 a § 45 odst. 3 téhož zákona.

odkazuje pouze obecně na zákon o ochraně veřejného zdraví a dále též na zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.<sup>86</sup>

Vyomezíme-li si případy vzniku překážky takto, shledáme, že na individuální izolaci či karanténu a uzavření pobytového zařízení reagovaly zvláštní způsoby hlasování. Opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla v době pandemie koronaviru k omezení práva volit výslovně ani implicitně použita. Teoreticky by ale použita být mohla, což by mohlo v případě příliš plošných opatření dopadajících na velký počet osob narušovat princip všeobecnosti volebního práva. S tím souvisí otázka, jak široce může být vymezena osoba podezřelá z nákazy, resp. ohnisko nákazy<sup>87</sup> (a tím i působnost mimořádného opatření), zejména zda může být ohniskem nákazy ve smyslu uvedeného ustanovení i celá Česká republika, o což se právě ve vztahu k onemocnění covid-19 vedly spory. Nejvyšší správní soud nevyloučil, že by taková situace mohla nastat, avšak v konkrétních případech neshledal, že by Ministerstvo zdravotnictví, popř. jiné správní orgány prokázaly, že taková situace nastala. Nepostačuje pouhá notorieta, že probíhá celosvětová pandemie onemocnění covid-19.<sup>88</sup> Především by tedy mělo platit, že čím širší bude vymezeno ohnisko nákazy a okruh osob podezřelých z nákazy, tím důkladnější musí být odůvodnění mimořádného opatření.<sup>89</sup> Plošné omezení práva volit u značného počtu osob by ale nebylo slučitelné s principem všeobecnosti volebního práva. Pokud by se skutečně jednalo o natolik závažné a masivně se šířící onemocnění, byl by to spíše důvod k vyhlášení nouzového stavu a k odkladu voleb. Alternativně by bylo možné i vzhledem k dosavadní praxi tvrdit, že překážku lze ústavně konformně spojit pouze s individuálně nařízenou karanténou či izolací, popř. s uzavřením pobytového zařízení a nikoli s plošnějšími opatřeními. Obecně by volič měl mít právní jistotu, zda u něj překážka výkonu volebního práva vznikla a trvá, nebo nikoli.

K vyjasnění této otázky nepřispívá návrh zákona o správě voleb<sup>90</sup>, který v § 3 při formulaci této překážky pouze přebírá znění dosavadních volebních zákonů, ale na rozdíl od nich už ani v poznámce pod čarou neodkazuje na právní úpravu konkrétních institutů, které jsou tím míněny.

### 3.4. Distanční způsoby hlasování jako varianta pro mimořádné situace?

Pandemie celosvětově posílila hlasy volající po zavedení distančních způsobů hlasování.<sup>91</sup> Pod časovým tlakem ale logicky byla přijímána především taková řešení, která byla ústavně a politicky neproblematická a mohla být zavedena rychle. Korespondenční ani internetové hlasování nebylo v této souvislosti v České republice zvažováno, ostatně jeho zavedení jen pro voliče v karanténě či izolaci by z hlediska nákladů nedávalo smysl. Pokud by ale bylo korespondenční, a především internetové hlasování zavedeno obecně, nebo pro širší skupiny

---

<sup>86</sup> V něm patrně připadá v úvahu § 39, který se týká omezení svobody pohybu hospitalizované osoby.

<sup>87</sup> Viz § 2 odst. 7 písm. a) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>88</sup> Viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 3/2021 – 187 ze dne 30. března 2022 a tam rekapitulovanou judikaturu.

<sup>89</sup> Srov. též Krýsa, Ivo. Komentář k § 69. In: Ivo Krýsa, Zdena Krýsová. Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář. Wolters Kluwer databáze ASPI stav k 1. 1. 2022. „Lze v této souvislosti oprávněně požadovat odůvodnění tím preciznější a komplexnější, čím je ohnisko nákazy vymezeno širěji a čím více v důsledku toho zasahuje do práv a svobod většího počtu osob.“

<sup>90</sup> Sněmovní tisk č. 379 v 9. volebním období.

<sup>91</sup> Viz např. Bretthauer (2021).

voličů, jimž může výrazně usnadnit, nebo dokonce fakticky umožnit hlasování<sup>92</sup>, mělo by to právě v případě zdravotních hrozeb své nepopiratelné výhody.

Politická debata o distančních způsobech hlasování v České republice dosud nevyústila v jejich zavedení. Pokud by bylo zavedeno například zvažované korespondenční hlasování pro voliče v zahraničí, bylo by patrně možné operativně zpřístupnit tento způsob hlasování v omezené míře i jiným voličům, zejména těm, na které by dopadala překážka výkonu volebního práva. Praktickým problémem samozřejmě je využitelnost korespondenčního hlasování v případě, kdy se překážka u voliče vyskytne jen krátce přede dnem voleb. Z tohoto hlediska se stávající zvláštní způsoby hlasování jeví jako vhodnější. Z hlediska ochrany veřejného zdraví by korespondenční hlasování patrně mělo větší smysl, pokud by bylo umožněno všem voličům.<sup>93</sup> Ještě efektivnější by samozřejmě bylo internetové hlasování. Při úvahách o distančních způsobech hlasování jsou ale pochopitelně rozhodující jiné aspekty než ochrana veřejného zdraví v případě epidemií.<sup>94</sup>

#### 4. Závěr

Česká republika podle našeho názoru v oblasti voleb v obtížné situaci způsobené onemocněním covid-19 jako demokratický právní stát obstála. Prvotní „přešlap“ v případě doplňovacích voleb do Senátu byl napraven a dále se státní moc snažila umožnit občanům výkon volebního práva a snížit zdravotní riziko spojené s volbami. Jak jsme se ale pokusili ukázat, právní úprava konání voleb za mimořádných situací nejen zdravotního rázu, jakož i některé související obecné instituty, jako je překážka volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví, vykazuje určité problémy, které by bylo vhodné vyřešit. Zákonodárce by se neměl uspokojit tím, že pandemie odezněla, popř. se nebezpečnost onemocnění covid-19 snížila. Naopak by měl získané zkušenosti a odhalené problémy využít při koncepčních změnách volebních zákonů.

---

<sup>92</sup> Např. voliči nacházející se ve zdravotnických zařízeních, ve věznicích, vojáci ve službě, voliči v zahraničí. Viz Antoš. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního práva. Správní právo č. 3, 2013, s. 140-154. Pokud jde o korespondenční hlasování, např. ve Spojeném království tuto možnost využívají zejména osoby, pro které je cesta do volební místnosti spojena s vyššími náklady, jako jsou voliči staršího věku nebo s horším zdravotním stavem. Townsley Joshua, Turnbull-Dugarte Stuart J., Trumm Siim, Milazzo Caitlin. Who Votes by Post: Understanding the Drivers of Postal Voting in the 2019 British General Election. Parliamentary Affairs 2023 roč 76 č. 1 s. 43-61.

<sup>93</sup> Impulsem pro zavedení korespondenčního hlasování v ČR by mohl být vývoj společných pravidel voleb do Evropského parlamentu. V květnu 2022 předložil Evropský parlament návrh reformy těchto pravidel, který mimo jiné požaduje, aby členské státy umožnily korespondenční hlasování všem svým občanům (tedy nejen těm, kteří se nacházejí ve třetí zemi nebo v jiném členském státě EU). Pokud by byla taková právní úprava přijata, patrně by se projevil spillover efekt a vystupňoval by se tlak na zavedení takové možnosti i pro vnitrostátní volby. Přijetí návrhu Evropského parlamentu v předložené podobě je ale zřejmě nepravděpodobné, neboť vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady. Viz čl. 8 návrhu nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, o zrušení rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom a o aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojeném k tomuto rozhodnutí. Návrh je přílohou legislativního usnesení legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. května 2022 dostupného na [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129\\_CS.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129_CS.html)

<sup>94</sup> Antoš. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního práva. Správní právo č. 3, 2013, s. 140-154.