

# ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

## Grobelný & Skřípský

### advokáti:

JUDr. Petr Grobelný ev.č. ČAK 0143 ID DS: uqghmti  
JUDr. Jan Skřípský, Ph.D. ev.č. ČAK 4526 ID DS: cqngduc  
JUDr. Pavel Nastis ev.č. ČAK 10465 ID DS: bv7gtng  
Mgr. Petr Vaněk ev.č. ČAK 11611 ID DS: mb4f2az  
Mgr. Dan Pospíšil ev.č. ČAK 13036 ID DS: d24gkj  
JUDr. Martin Grobelný ev.č. ČAK 14231 ID DS: 5hzhmte  
Mgr. Jan Boroš ev.č. ČAK 16019 ID DS: 3tpvb28

**koncipienti:** Mgr. Martin Čajka

**sekretariát:** Jana Krestová  
Simona Kopecká

tel.: 596 138 745, 595 136 741  
596 101 901-908

e – mail: kancelar@grobelnyskripsky.cz

www: www.grobelnyskripsky.cz

Ostrava 1, Sokolská tř. 21, PŠČ 702 00  
ČS, a.s., č.ú. 1641628329/0800  
IČ: 66203317  
DIČ: CZ5902100611

Vyhotovil: JUDr. Martin Grobelný

Naše značka: 074

Vaše značka:

K rukám: Stanislav Šimíček, nar. 04.03.1981

V Ostravě dne: 11.02.2015

Vážený pán  
Stanislav Šimíček  
Záhumenní 686  
742 21 Kopřivnice

**Věc: Právní rozbor – občanství obce, mandát zastupitele obce**

### I. Výchozí situace

Stanislav Šimíček byl v řádných volbách do zastupitelstva města Kopřivnice (dále jen „zastupitelstvo města“) konaných ve dnech 10.10.2014 a 11.10.2014 zvolen zastupitelem města Kopřivnice, a to za volební stranu KDU-ČSL. Dne 06.11.2014 na 1. (ustavující) schůzi zastupitelstva města složil slib zastupitele a ujal se mandátu. Dne 04.12.2014 na 2. schůzi zastupitelstva města byl zvolen místostarostou města Kopřivnice.

Ze strany opozičních zastupitelů je od 2. schůze zastupitelstva města poukazováno na fakt, že Stanislav Šimíček, ačkoli je přihlášen k trvalému pobytu ve městě Kopřivnici, má faktické „bydliště“ v obci Rybí, kde bydlí ve svém rodinném domě se svou manželkou a dětmi. Z této skutečnosti dovozují, že Stanislav Šimíček není občanem města Kopřivnice a tím pádem nemůže být ani zastupitelem města a místostarostou města.

Stanislav Šimíček namítá, že je řádným občanem města Kopřivnice, ke kterému má silné osobní pouto. Uvádí, že ve městě Kopřivnice bydlel od svého narození, přičemž i poté, co začal se svou manželkou a dětmi pobývat v obci Rybí, kde vlastní rodinný dům, v Kopřivnici tráví podstatnou část svého volného času. V Kopřivnici navštěvoval základní školu a posléze učiliště, cca. 20 let zde byl aktivním členem skautského oddílu Strážci světla, který také po dobu asi 5 let vedl, dále zde byl a doposud je členem Katolické besedy v Kopřivnici, v níž zastává již třináctým rokem funkci člena výboru. Po maturitě a po absolvování předchozích zaměstnání nastoupil jako zaměstnanec do společnosti TATRA, a.s., kde pracoval po dobu čtyř let. Od roku 2009 do voleb v roce 2014 pracoval v Kopřivnici jako ředitel Katolického domu v Kopřivnici, současně také působil a působí jako předseda místní organizace KDU-ČSL Kopřivnice, pravidelně navštěvoval a navštěvuje bohoslužby chrámu sv. Bartoloměje v Kopřivnici. Stanislav Šimíček dále poukazuje na fakt, že v Kopřivnici má od nepaměti své

rodinné kořeny, kdy např. jeho pradědeček Jan Hrček byl jedním ze zakladatelů Katolické besedy v Kopřivnici; to za situace, kdy ještě před rokem 1948 Kopřivnice měla asi jen 3.000 obyvatel (oproti současným cca. 20.000 obyvatelům). Stanislav Šimíček tak patří mezi úzkou skupinu obyvatel, kteří mají v Kopřivnici více než jednu generaci předků. V Kopřivnici žijí oba jeho rodiče, jeho dvě sestry s rodinami, kdy tito se vzájemně často navštěvují, v Kopřivnici má také většinu svých přátel.

Stanislav Šimíček uzavírá, že fakt, že se přestěhoval do obce Rybí, ve které bydlí, nemůže změnit ničeho na tom, že k obci Kopřivnice jej váže silné pouto, že se i přes tuto skutečnost cítí být Kopřivničanem, kdy své občanství města Kopřivnice nepovažuje pouze za formální.

## II.

### **Stanovení právních otázek**

Advokátovi bylo zadáno, aby zodpověděl otázku, zda Stanislav Šimíček i přes skutečnost, že nebydlí na území města Kopřivnice, je

- a) občanem města Kopřivnice,
- b) byl platně zvolen zastupitelem města.

## III.

### **Obecně k občanství obce (města) a aktivnímu a pasivnímu volebnímu právu do zastupitelstva obce (města)**

#### **3.1. Právní předpisy**

Podle ust. § 5 odst. 1 věta první zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí **členem zastupitelstva obce** (dále jen „ZVZO“) může být zvolen každý **volič**, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b).

Právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má podle § 4 odst. 1 ZVZO, **občan obce** za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze **přihlášen k trvalému pobytu** (...) (dále jen "volič").

Podle § 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je **občanem obce** je fyzická osoba, která

- a) je státním občanem České republiky, a
- b) je v obci hlášena k **trvalému pobytu**.

Podle ust. § 10 odst. 1 věta první zákona č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel se **místem trvalého pobytu** rozumí adresa pobytu občana v České republice (...), **kteou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání**.

Podle shora citovaných právních předpisů je tedy pro posouzení, zda je osoba občanem obce a tím i voličem, resp. osobou oprávněnou kandidovat do zastupitelstva obce rozhodující místo trvalého pobytu. Zákon o evidenci obyvatel přitom zdůrazňuje, že se jedná o místo, které si **občan zvolí**. Jedná se tedy o místo, které je určeno samotným občanem dle jeho vlastního výběru. Zákon o evidenci obyvatel neurčuje povinnost zvolit si za místo trvalého pobytu pouze místo, kde občan fakticky bydlí (resp. přespává). Jako příklady (jedná se výčet demonstrativní – tedy uvádí pouze pár namátkových příkladů) kde si může občan zřídit trvalý pobyt, zákon uvádí také místo, kde má občan rodinu, byt nebo zaměstnání.

Osoba, která má v obci trvalý pobyt je považována zákonem o obcích za občana obce, přičemž občan obce podle ZVZO má právo volit (aktivní volební právo) a být volen (pasivní volební právo) do zastupitelstva obce.

### 3.2. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR

Otázkami aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí se v minulosti opakovaně zabýval Ústavní soud ČR, a to ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 59/10, Pl. ÚS 6/11 a Pl. ÚS 38/11.

Ve shora citovaných nálezech Ústavní soud ČR reagoval na nekalé (před)volební jednání některých osob, které si před volbami účelově měnily trvalé bydliště tak, aby mohly ovlivnit výsledky voleb do zastupitelstev obcí, ke kterým zcela zjevně neměly žádné pouto.

#### 3.2.1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/10

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 59/10 se jednalo o případ, kdy před volbami do zastupitelstva obce Hřensko konaných ve dnech 15. až 16. října 2010 vzrostl počet obyvatel obce v době od 01.10.2010 do 15.10.2010 o 67, tj. asi o jednu třetinu původního počtu voličů, kdy tyto osoby si trvalé bydliště přihlásily do objektů, které nebyly určeny k bydlení a nebyly těmito osobami užívány a tyto osoby neměly v obci Hřensko v úmyslu pobývat a jediným důvodem, proč si trvalé bydliště v obci Hřensko zřídily, byla snaha ovlivnit výsledky voleb. Krajský soud v Ústí nad Labem volební stížnost stěžovatele, který namítal nekalost takového (před)volebního jednání, zamítnul. Ústavní soud ČR však rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a v této konstatoval následující:

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

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

#### 3.2.2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/11

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/11 se Ústavní soud ČR zabýval případem, kdy se v obci Karlova Studánka v době tři týdny před volbami do zastupitelstva obce přihlásilo k trvalému pobytu do bytu 2+0 o velikosti 48 m<sup>2</sup> ve vlastnictví jednoho z kandidátů celkem 34 osob, přičemž dotyčný kandidát následně organizoval docházení těchto osob do volební místnosti, kdy poté měla obec v den voleb 214 voličů. V této věci Ústavní soud ČR konstatoval následující:

*„Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a **nikoliv faktickou, nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně**. Příléhavější je proto postoj zaujatý v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94, vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). **Smyslem formální existence obce je, aby***

*si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. Nelze pominout specifika voleb do zastupitelstev obcí, ve kterých na rozdíl kupř. od voleb do zastupitelstev krajů, vzhledem k jejich velikosti i počtu voličů, nepochybně hrozí, že hromadnou účelovou změnou trvalého pobytu před konáním voleb může dojít k nežádoucímu ovlivňování volebních výsledků. Krom toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoliv usadit a žít tam, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.“*

### 3.2.3. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/11

Podobný (jako výše uvedený) případ řešil Ústavní soud ČR ve věci sp. zn. **Pl. ÚS 38/11**, kdy docházelo před volbami do zastupitelstva obce Bohy k účelovému přihlašování trvalého bydliště.

V této souvislosti Ústavní soud ČR odkázal (na výše citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 59/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/11) a konstatoval následující:

*„V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon.“*

### 3.3. Shrnutí

Z výše uvedených právních předpisů jakož i rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci volebního práva do zastupitelstev obcí lze vyvodit závěr, že pojem občanství obce (města) je nutné ve věcech volebních vykládat nikoli pouze formálně, ale materiálně, tedy je nutno zkoumat, zda osoba přihlášená k trvalému bydlišti v obci má k dané obci nějaký vztah. Ústavní soud ČR se opakovaně zabýval situacemi, kdy si osoby za účelem ovlivnění výsledků voleb zřídily v obci trvalé bydliště, avšak doposud neřešil situaci opačnou, kdy osoba, jež měla v obci trvalé bydliště, se z této odstěhovala.

Ze shora citovaných lze za pomoci analogie vyvodit, že pro zachování občanství obce je podstatné, aby občan měl k této nějaké skutečné vazby, nějaká pouta, a to nejen formální v podobě registrace trvalého bydliště.

## IV.

### Zodpovězení položených právních otázek

Advokátovi bylo uloženo, aby zodpověděl, otázku, zda Stanislav Šimiček i přes skutečnost, že nebydlí na území města Kopřivnice, je

- a) občanem města Kopřivnice,
- b) byl platně zvolen zastupitelem města.

Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že faktické bydliště v obci není jedinou z podmínek pro to, aby zde občan mohl mít zde trvalé bydliště. Ust. § 10 zákona o evidenci občanů říká, že se místem **trvalého pobytu** se rozumí adresa pobytu občana, **kteřou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, být nebo zaměstnání**. Zákon tedy na jedné straně dává svobodu občanovi, aby si sám zvolil a rozhodl, kde bude místo jeho trvalého pobytu, na druhé straně výslovně připouští, aby se občanem obce stala osoba, která v obci nebydlí, ale např. zde pracuje nebo zde má rodiče či rodinu. V případě, že občany obce s volebním právem by mohly být výhradě jen osoby, které zde bydlí (resp. přespávají), zajisté by nastal problém u občanství a volebního práva osob, které se dlouhodobě, např. ze studijních či pracovních důvodů na území obce nenachází, jakkoli k této obci mají jiná, zejména rodinná pouta a které mají skutečný zájem na samosprávě obce.

Judikatura Ústavního soudu ČR ve věci aktivního volebního práva klade na občanství obce vyšší nároky, kdy upřednostňuje faktické pouto osoby k obci před pouhou formální registrací se k trvalému pobytu. Použitím analogického výkladu lze dospět, že tyto vyšší nároky je nutno vztáhnout také na pasivní volební právo (právo být zvolen a vykonávat mandát).

Z advokátovi doložených informací však lze jednoznačně dovodit, že Stanislav Šimíček má na město Kopřivnice silné vazby, které nejsou jen formální. Výčet příkladů, ve kterých místech si občan může zvolit své trvalé bydliště, uvedený v § 10 zákona o evidenci občanů je pouze demonstrativní a tedy uvádí jen několik základních příkladů pout občana k obci. Přitom se Stanislava Šimíčka dotýkají tři výslovně uvedené příklady – místo, kde má rodinu, rodiče a zaměstnání. Pojem rodina nelze striktně vykládat tak, že se jedná pouze o manželku a děti, případně rodiče, ale je zde nutno zahrnout také ostatní blízké rodinné příslušníky (např. sourozence – srov. ust. § 22 občanského zákoníku). Nad rámec tohoto Stanislav Šimíček vykonává v městě Kopřivnice zájmové či jiné (zejména politické) aktivity a nelze ani odhlédnout od jeho citového pouta k městu Kopřivnice daného tím, že zde žil od narození a strávil naprosto převážnou část svého života, jakož i od faktu, že se jedná o rodiště několika generací jeho předků.

Za výše uvedené situace advokát dospěl k závěru, že Stanislav Šimíček je řádným občanem města Kopřivnice, přičemž nelze dovozovat neplatnost jeho zvolení zastupitelem (potažmo místostarostou města Kopřivnice) toliko ze skutečnosti, že má faktické bydliště v jiné obci.

## V. **Další zjištění**

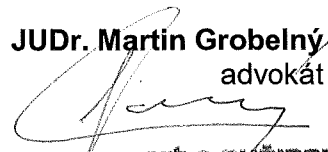
Nad rámec zadání právního rozboru si advokát dovoluje poznamenat další skutečnosti vztahující se k posuzované věci. Otázka bydliště kandidáta do zastupitelstva se může stát (tak jako se tomu stalo v posuzovaném případě) otázkou politickou, jejíž posouzení primárně připadá občanovi – voliči. V případě, že volič i přes skutečnost, že kandidát na území obce nebydlí (resp. nepřespává), kandidáta do zastupitelstva zvolí, lze toto vyložit jako akt důvěry, resp. vyjádření názoru, že tato skutečnost občanovi – voliči – nevádí a že volič kandidáta do zastupitelstva za občana obce považuje. Stanislav Šimíček obdržel v rámci kandidátní listiny KDU-ČSL nejvíce hlasů, což za takovéto vyslovení důvěry ze strany voličů zcela jistě považovat lze.

Advokát dále poznamenává, že ZVZO ve svém § 60 upravuje možnost podat návrh na neplatnost volby kandidáta; jedním z důvodů, kdy lze takovýto návrh podat, je, že do zastupitelstva obce byl zvolen kandidát, který nespĺňoval zákonné podmínky pro to, aby mohl kandidovat (např. že nebyl občanem obce). Tento návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí. **Vzhledem k tomu, že v této zákonné lhůtě nebyl žádný takový návrh podán, je nutné pohlížet na Stanislava Šimíčka jako na platně zvoleného zastupitele.** Navíc Stanislav Šimíček byl dle informací poskytnutých advokátovi zvolen zastupitelstvem města místostarostou poté, co proběhla diskuse na téma jeho bydliště, a tedy i tímto došlo ke zprostředkovanému vyslovení důvěry

ze strany voličů (učiněnému prostřednictvím jimi zvolených zástupců), kteří tímto nepřímo potvrdili, že Stanislav Šimíček je řádným občanem města Kopřivnice.

Advokát dále pro úplnost poznamenává, že v daném případě nelze použít postup dle § 55 odst. 3 písm. b) ZVZO [tento říká, že mandát člena zastupitelstva obce zaniká, vysloví-li to příslušné zastupitelstvo, z důvodů, že člen zastupitelstva obce přestal být volitelný (pozn. ust. § 5 ZVZO je citováno výše)]. Zastupitelstvo by tak mohlo učinit v případě, že by Stanislav Šimíček v průběhu volebního období změnil trvalé bydliště, případně (v souladu s judikaturou Ústavního soudu ČR) ztratil pouto k městu Kopřivnice, což se však dle informací poskytnutých advokátovi nenastalo. Případným užitím postupu dle § 55 ZVZO by tak docházelo k obcházení zákona, který dává možnost nespokojeným voličům podat soudu návrh na neplatnost volby kandidáta (volební stížnost).

**JUDr. Martin Grobelný**  
advokát



**GROBELNÝ & SKŘÍPSKÝ**  
advokátní kancelář

Sokolská 21, 702 00 Ostrava  
tel.: 596 138 745, fax: 595 136 740  
e-mail: kancelar@grobelnyskripsky.cz  
**JUDr. Martin Grobelný**