

Rozpor zákona o volbách do zastupitelstev obcí s právem EU

Podle Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) mají občané EU právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají *bydliště*, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.¹ Toto právo je dále upraveno směrnicí Rady 93/109/ES a směrnicí Rady 94/80/ES.²

Ačkoliv Smlouva o fungování EU ve svém základním rámci mezi těmito dvěma druhy voleb nerozlišuje, česká vnitrostátní zákonná úprava tak činí, a to zásadním způsobem. Okruh občanů EU s aktivním a pasivním volebním právem ve volbách do Evropského parlamentu je podle české právní úpravy širší než okruh občanů EU s aktivním a pasivním volebním právem ve volbách do zastupitelstev obcí. Pomineme-li další předpoklady pro výkon tohoto práva, mají v případě voleb do Evropského parlamentu vedle občanů České republiky volební právo rovněž občané jiného členského státu EU, kteří jsou po dobu nejméně 45 dnů přihlášení k *trvalému pobytu*, nebo k *přechodnému pobytu*.³ Naproti tomu v případě voleb do zastupitelstev obcí se kromě občanů České republiky jedná pouze o ty občany jiného členského státu EU, kteří jsou v den voleb v příslušné obci, městě, hlavním městě Praze, event. v městské části či městském obvodu, přihlášení k *trvalému pobytu*.⁴ Ačkoliv tak Smlouva o fungování EU váže volební právo občanů jiných členských států EU v případě obou typů voleb na *bydliště*, český zákonodárce tento pojem vymezuje pro každý z uvedených typů voleb odlišně. **V případě voleb do zastupitelstev obcí právo EU není dostatečně transponováno.**

Smlouva o fungování EU ani směrnice Rady 94/80/ES explicitně nestanoví, po jak dlouhou dobu má být členský stát bydlištěm občana jiného členského státu EU, aby se něj volební právo na vztahovalo. Směrnice však vychází ze zásady nediskriminace občanů jiných členských států EU.⁵ Zvláště to vyjadřuje v čl. 3, podle kterého každá osoba, která není státním příslušníkem členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které členský stát bydliště stanoví pro právo volit a být volen vlastním státním příslušníkům, má právo volit a být volena v obecních volbách v tomto členském státu.⁶ Z toho plyne, že **pro občana jiného členského státu EU nesmí být zákonem stanoveny odlišné podmínky pro výkon volebního práva, než jaké jsou stanoveny pro státní příslušníky České republiky.**

Podmínka trvalého pobytu stanovená zákonem o volbách do zastupitelstev obcí jako předpoklad výkonu aktivního a pasivního volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí jak pro občany ČR, tak pro občany jiných členských států EU, **je přitom shodná a nediskriminační jen zdánlivě.** Trvalým pobytem

¹ Čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník č. 2010/C 83/01).

² Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky, a Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

³ Ustanovení § 5 a § 6 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Ustanovení § 4 a § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Viz čl. 4 směrnice Rady 94/80/ES.

⁶ Čl. 3 směrnice Rady 94/80/ES.

občanů ČR se totiž rozumí pouze „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel.⁷ Naproti tomu v případě občanů jiných členských států EU se pojmem trvalý pobyt rozumí povolení k trvalému pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců.⁸ Ten přitom rozhodně nemá pouze evidenční charakter, nýbrž se jedná o jeden z druhů povolení k pobytu cizince na území, který je možno získat zásadně až po několika letech pobytu na území České republiky (zpravidla se jedná o dobu pěti let nepřetržitého přechodného pobytu na území).⁹

Taková vnitrostátní právní úprava znamená zřejmý rozpor jak se Smlouvou o fungování EU, tak s příslušnými ustanoveními směrnice Rady 94/80/ES.

Existenci rozporu takové právní úpravy s právem EU potvrzují rovněž závěry Evropské komise obsažené ve zprávě o uplatňování směrnice 94/80/ES z roku 2012¹⁰. Komise v ní zkoumala vnitrostátní úpravu voleb do místních zastupitelstev Slovinska a Lotyšska, přičemž u ní konstatovala nedostatečnou transpozici čl. 3 a 4 směrnice Rady 94/80/ES. Důvodem přitom byl zcela shodný nedostatek, jaký vykazuje rovněž český zákon, když *„v těchto členských státech získávají občané EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, právo volit nebo být volen v obecních volbách pouze po určité minimální době pobytu, aniž by tento požadavek byl uplatňován u vlastních státních příslušníků. Tato legislativa navíc nedává možnost, aby se v případě, že je právo volit podmíněno minimální dobou pobytu, musel u občanů EU, kteří jsou státními příslušníky jiného státu, považovat tento požadavek za splněný i tehdy, pokud v průběhu tohoto období pobývali v jakýchkoliv jiných členských státech mimo členský stát bydliště.“*¹¹

Řešení prostřednictvím přímé aplikace práva EU

V případě rozporu vnitrostátního práva s právem EU je nutno pokusit se tento rozpor překlenout nejprve pomocí nepřímého účinku práva EU (tj. eurokonformního výkladu). Pokud to není možné, je třeba posoudit možnost uplatnění vertikálního přímého účinku práva EU.¹²

Podmínky nepřímého účinku práva EU v tomto případě nejsou dány. Předmětnou vnitrostátní právní úpravu není možné vyložit v souladu s cíli úpravy práva EU tak, aby tím nedošlo k podstatné změně významu ustanovení vnitrostátního práva, resp.

⁷ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 10 odst. 1 věty první tohoto zákona stanoví: „*Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání.*“

⁸ Ustanovení § 87g a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Ustanovení § 87g odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. COM(2012) 99 final, 9. 3. 2012.

¹¹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. COM(2012) 99 final, 9. 3. 2012, s. 8-9.

¹² Viz např. PRECHAL, Sacha. *Directives in EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 314.

k výkladu *contra legem*.¹³ Podmínka trvalého pobytu stanovená zákonem o volbách do zastupitelstev obcí je zcela jednoznačná a neumožňuje výklad, podle něhož by do této kategorie spadali rovněž občané jiných členských států EU, kteří jsou přihlášení k přechodnému pobytu.

Podmínky pro uplatnění přímého účinku práva EU naopak naplněny jsou. Ustanovení čl. 20 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování EU a čl. 3 směrnice Rady 94/80/ES, jež váží volební právo na bydliště, lze v souladu s judikaturou Soudního dvora EU pokládat za dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, aby přímo založila právo volit a být volen občanům jiných členských států EU splňujícím tuto podmínku.¹⁴

V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES je třeba mít podmínku bydliště na území za splněnou přinejmenším u těch osob, které se v České republice zaregistrovaly k pobytu v souladu s čl. 8 směrnice, tj. bylo jim vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území dle § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.¹⁵ Tito cizinci se tak mohou svého aktivního volebního práva vůči České republice přímo dovolat.

V souladu se zásadou přímého účinku práva EU je státní orgán členského státu EU povinen použít v plném rozsahu příslušná ustanovení práva EU, a zároveň případně neuplatnit ustanovení vnitrostátního práva, která by byla s právem EU v rozporu. **Česká republika je proto povinna v nadcházejících volbách do zastupitelstev obcí neaplikovat požadavek trvalého pobytu obsažený ve vnitrostátním právu a v souladu s úpravou práva EU umožnit výkon aktivního volebního práva rovněž těm občanům jiných členských států EU, kteří mají na území České republiky přechodný pobyt a kteří jinak splní všechny zákonem stanovené podmínky.**

¹³ Blíže k limitům použití eurokonformního výkladu viz např. TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 315. Dále též viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 4. 2008, *Impact*, C-268/06, bod 100.

¹⁴ Blíže k vymezení požadovaných vlastností právní normy pro možnost uplatnit přímý účinek směrnice např. viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 4. 2008, *Impact*, C-268/06, bod 72. Podle něj je hlavním kritériem to, aby obsah práva stanoveného směrnicí mohl být s dostatečnou přesností určen již na základě samotných ustanovení směrnice. To je v daném případě nepochybně splněno. Jak dále upozorňují autoři Bobek, Bříza a Komárek, „Soudní dvůr má snahu přímý účinek spíše přiznat než nikoliv a tento přístup by měly reflektovat i vnitrostátní soudy, chtějí-li postupovat v souladu s představami Soudního dvora EU.“ Viz BOBEK, Michal; BŘÍZA Petr; KOMÁREK Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck 2011, 633 s., ISBN 978-800-7400-377-6, s. 74.

¹⁵ S tím počítal rovněž § 6 návrhu volebního zákona, předloženého dne 14. května 2013 do meziresortního připomínkového řízení, č.j. předkladatele MV-107644-23/LG-2012. V něm navržená úprava práva volit měla uvést českou vnitrostátní úpravu do souladu s požadavky práva EU a umožňovala výkon aktivního i pasivního volebního práva u voleb do Evropského parlamentu a u voleb do místních zastupitelstev i občanům EU s vydaným potvrzením o přechodném pobytu, bez dalších podmínek ohledně délky jejich předchozího pobytu na území. Důvodová zpráva k § 6 uváděla, že takové nastavení „**odpovídá požadavkům uvedených směrnic, kde se v souvislosti s umožněním výkonu volebního práva občanům jiných členských států Evropské unie používá pojem „bydliště“ a bylo aplikováno již při volbách do Evropského parlamentu v roce 2004 a 2009. (...) Právo volit tak mají občané jiných členských států Evropské unie, kteří zde hodlají pobývat po dobu delší než 3 měsíce nebo mají v České republice trvalý pobyt.**“