

**Veřejná ochránkyně práv**  
**Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.**

V Brně dne 21. července 2014  
Sp. zn.: 20/2014/SZD/DKR

Vážený pane ministře,

dovoluji si obrátit se na Vás ve věci nedostatečné transpozice a implementace příslušných ustanovení práva Evropské unie upravujících volební právo občanů EU na území jiného členského státu.

Dne 12. prosince 2013 schválil Výbor pro práva cizinců Rady vlády pro lidská práva (dále jen „Výbor“) podnět k účasti cizinců na veřejném a politickém životě (dále jen „Podnět“). V něm se Výbor mimo jiné vyslovuje pro to, aby se všichni cizinci s trvalým pobytem mohli účastnit voleb do zastupitelstev obcí a krajů, a dále aby se cizinci s trvalým pobytem mohli stát členy politických stran. Podnětem by se následně měla zabývat Rada vlády pro lidská práva. Další osud těchto i jiných legislativních návrhů obsažených v Podnětu bude odviset od dalších jednání, neboť bude vyžadovat nejen právní rozbor problematiky, nýbrž také politické rozhodnutí. Obsah Podnětu na druhou stranu souvisí s otázkou, na kterou již předem odpovídá právo Evropské unie. Jedná se o aktivní a pasivní volební právo občanů jiných členských států EU ve volbách do zastupitelstev obcí a jejich možnost stát se členy politických stran či politických hnutí.

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.<sup>1</sup> Toto právo je dále upraveno směrnicí Rady 93/109/ES a směrnicí Rady 94/80/ES.<sup>2</sup> Na úrovni vnitrostátního práva tyto volby upravuje zákon o volbách do Evropského parlamentu<sup>3</sup> a zákon o volbách do zastupitelstev obcí.<sup>4</sup>

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*

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

*pobytu, nebo k přechodnému pobytu.*<sup>5</sup> Naproti tomu v případě voleb do zastupitelstev obcí, včetně hlavního města Prahy (a jeho městských částí) a zastupitelstev městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst, 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*.<sup>6</sup> Ačkoli 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. Osobně se domnívám, že v případě voleb do zastupitelstev obcí není právo EU dostatečně transponováno.

K volebnímu právu cizinců se ve výše uvedeném Podnětu uvádí, že „*Ústava ČR výslovně přiznává volební právo do obou komor parlamentu občanům ČR (čl. 18 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 a 2). V hlavě sedmé, týkající se územní samosprávy (čl. 100 odst. 1), definuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. V čl. 102 pak uvádí, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Ústavní základy úpravy územní samosprávy tak volební právo do zastupitelstev výslovně na státní občanství České republiky nevážou. Čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku, stanoví, že ‚občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou zástupců.‘ Listina tak volební právo (obecně) chrání jako základní politické právo pouze ve vztahu ke státním občanům ČR. Z této ochrany však neplyne, že by volební právo do obecních či krajských zastupitelstev nemohlo být přiznáno zákonem i jiným skupinám obyvatel (na rozdíl od volebního práva do obou komor Parlamentu); případné volební právo cizinců však není chráněno jako základní politické právo. Je proto věcí zákonodárce, zda bude cizincům poskytnuto volební právo v obecních a krajských volbách, příp. v jakém rozsahu (právo volit a právo být volen).“*

Z Ústavy ČR přitom vyplývá, že územní samosprávné celky (obce a kraje) jsou *územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*. K rozšiřujícímu výkladu pojmu „občan obce“ se přitom přiklonil Ústavní soud, podle kterého je tento pojem třeba vykládat eurokonformně, tedy v kontextu občanství EU a práv, která jsou s ním spojená.<sup>7</sup>

Vrátíme-li se k úpravě této problematiky v právu EU, Smlouva o fungování EU ani směrnice Rady 94/80/ES pojem *bydliště* blíže nedefinuje. Citovaná směrnice pracuje jen s pojmem „členský stát bydliště“, kterým rozumí členský stát, v němž má občan EU *bydliště*, ale není jeho státním příslušníkem.<sup>8</sup> Citované dokumenty explicitně nestanoví dobu, po kterou má občan jiného členského státu pobývat na území členského státu bydliště, jinými slovy po jak dlouhou dobu má být členský stát bydlištěm, aby se volební právo na občana jiného členského státu EU vztahovalo. Směrnice sice obecně umožňuje členským státům stanovit jako podmínku volebního práva určitou délku pobytu na území státu bydliště, nebo dokonce na území základního územního samosprávného celku (či části státu, ve které se územní samosprávný celek nachází), vychází však ze zásady nediskriminace občanů jiných

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

<sup>6</sup> Ustanovení § 4 a § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV.ÚS 1403/09, NALUS.

<sup>8</sup> Čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 94/80/ES.

členských států EU.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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 občanů ČR se totiž rozumí pouze „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel.<sup>11</sup> Naproti tomu v případě občanů jiných členských států EU se pojmem trvalý pobyt rozumí povolení k trvalému pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců.<sup>12</sup> 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).<sup>13</sup> Taková vnitrostátní právní úprava znamená zřejmý rozpor jak se Smlouvou o fungování EU, tak s jednotlivými ustanoveními směrnice Rady 94/80/ES. V této souvislosti si dovoluji upozornit na to, že v souladu s citovanou směrnicí je třeba do doby pobytu, která je v tom či onom členském státě podle vnitrostátních předpisů nezbytná pro výkon volebního práva, započítat dobu pobytu v jiném členském státě, čili nikdy nemůže být v takovém případě rozhodná pouze doba pobytu na území příslušného členského státu bydliště.<sup>14</sup> Jestliže tedy česká vnitrostátní úprava fakticky pro výkon volebního práva občanů jiných členských států EU ve volbách do zastupitelstev obcí vyžaduje až pětiletý pobyt na území, měla by do této doby Česká republika započítat rovněž předcházející pobyt v jiných členských státech. To však možné není, je-li volební právo primárně vázáno nikoliv na délku pobytu na území, nýbrž na povolení k trvalému pobytu.

Je podle mého názoru zcela absurdní, aby právní pojem *bydliště v členském státě* obsažený ve Smlouvě o fungování EU, za jehož pomocí je vymezováno volební právo občanů EU na „ústavní“ úrovni, mělo z hlediska české vnitrostátní právní úpravy odlišný význam v případě voleb do Evropského parlamentu a v případě voleb do zastupitelstev obcí. Z výše naznačených důvodů tak vyplývá, že česká vnitrostátní úprava volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí je s právem EU v rozporu. Kromě toho z uvedeného rovněž plyne, že rozlišování trvalého a přechodného pobytu v této souvislosti absolutně postrádá smysl.

Druhý okruh právní úpravy, který považuji z hlediska realizace (pasivního) volebního práva občanů jiných členských států EU ve volbách do Evropského parlamentu a volbách do zastupitelstev obcí za problematický, představuje

<sup>9</sup> Viz čl. 4 směrnice Rady 94/80/ES.

<sup>10</sup> Čl. 3 směrnice Rady 94/80/ES.

<sup>11</sup> 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.*“

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 94/80/ES.

nemožnost těchto osob být členy politických stran či politických hnutí. Ze zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích totiž vyplývá, že členem politické strany či politického hnutí může být pouze občan České republiky.<sup>15</sup> Výbor ve výše uvedeném Podnětu připomíná, že ústavní pořádek České republiky garantuje právo zakládat a sdružovat se v politických stranách výslovně pouze občanům ČR,<sup>16</sup> avšak na druhou stranu členství v politických stranách cizincům nezakazuje.

Dále se k nemožnosti občanů jiných členských států EU být členy politických stran v Podnětu uvádí: „*V návaznosti na přiznání aktivního i pasivního volebního práva v komunálních a evropských volbách je tedy zcela legitimní a logické, aby přinejmenším této skupině cizinců bylo umožněno i členství v politických stranách. V opačném případě nemůže nastat plnohodnotný výkon zákonem přiznaného práva, neboť uvedená skupina osob je právně ochuzena o důležitý nástroj k efektivní realizaci pasivního volebního práva oproti občanům ČR. V důsledku toho se občané EU s trvalým pobytem mohou ucházet o funkci člena obecního zastupitelstva jedině z pozice nezávislého kandidáta, či v rámci sdružení nezávislých kandidátů. Při současném nastavení českého volebního systému je však zejména ve větších městech kandidatura v komunálních volbách bez podpory politické strany značně komplikovaná s ohledem na povinnost předložit petici se stanoveným počtem podpisů voličů. Taktéž politické strany nemají větší motivaci přenechávat přední (volitelná) místa na kandidátních listinách nestraníkům, kteří by se navíc nemohli účastnit činnosti této strany. Ve volbách do Evropského parlamentu mohou navíc své kandidáty nominovat výhradně politické strany, čímž tedy dochází k přímé diskriminaci cizinců z jiných zemí EU s pobytem v ČR. S ohledem na uvedené Výbor proto upozorňuje na porušení základních principů rovného zacházení a zákazu diskriminace, stanovených primárním evropským právem.*“ Výbor rovněž v Podnětu upozorňuje na to, že problematikou členství občanů EU v českých politických stranách se začala zabývat Evropská komise.<sup>17</sup>

Vážený pane ministře, jakožto vedoucímu věcně příslušného ústředního správního úřadu, do jehož působnosti spadá péče o náležitou právní úpravu voleb do zastupitelstev územní samosprávy a sdružování v politických stranách a politických hnutích,<sup>18</sup> si Vám dovoluji v souladu s § 23 zákona o veřejném ochránci práv<sup>19</sup> doporučit, abyste vládě České republiky předložil novelu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, která by na vnitrostátní úrovni přiznávala všem občanům jiných členských států EU s bydlištěm na území ČR (tedy nejen s trvalým pobytem, ale rovněž s pobytem přechodným) aktivní i pasivní volební právo a umožnila jim stát se členy politických stran.

<sup>15</sup> Ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>16</sup> Čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.).

<sup>17</sup> Řízení pro porušení povinnosti č. 2012/2115.

<sup>18</sup> Ustanovení § 12 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

<sup>19</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zároveň si Vás dovoluji jako vedoucího ústředního správního úřadu na úseku voleb do zastupitelstev obcí, který metodicky řídí a kontroluje organizační a technickou přípravu, průběh a provedení těchto voleb,<sup>20</sup> požádat, aby ve volbách do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí v územně členěných statutárních městech a ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí vyhlášených na pátek 10. října a sobotu 11. října 2014, bylo umožněno uplatnit aktivní i pasivní volební právo nejen občanům jiných členských států EU s povoleným trvalým pobytem na území České republiky, ale rovněž občanům EU s přechodným pobytem na tomto území, kteří v jiných ohledech splní všechny předpoklady stanovené zákonem. Toto právo totiž pro ně vyplývá z výše citovaných ustanovení Smlouvy o fungování EU a směrnice Rady 94/80/ES. S ohledem na své členství v Evropské unii má Česká republika povinnost těmto osobám výkon jejich volebního práva zajistit. Jsem totiž přesvědčena o tom, že se tyto osoby mohou domáhat tzv. přímého účinku citovaných pramenů práva EU, a to bez ohledu na to, že jim toto právo současná česká vnitrostátní úprava nepřiznává.

V případě rozporu vnitrostátního práva s právem EU je nutno pokusit se tento rozpor překlenout nejprve pomocí nepřímého účinku práva EU (tj. eurokonformního výkladu), a pokud to není možné, posoudit možnost uplatnění vertikálního přímého účinku práva EU.<sup>21</sup>

Podmínky nepřímého účinku práva EU dle mého názoru 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. k výkladu *contra legem*.<sup>22</sup> 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 dle mého názoru naplněny jsou.<sup>23</sup> Především 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 pokládat za dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, aby přímo založila právo volit a být volen občanům jiných členských států EU splňujícím tuto podmínku. Tohoto práva se mohou vůči České republice přímo dovolat. V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES<sup>24</sup> 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.

---

<sup>20</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Viz např. PRECHAL, Sacha. *Directives in EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 314.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> K obecnému vymezení těchto podmínek viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, či rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, *Marshall*, C-152/84, bod 46.

<sup>24</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 38/2004 ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 97/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96 EHS.

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 dle mého názoru 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 i pasivního 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.

Problém považuji za natolik závažný, že bude (spolu s dalšími záležitostmi) předmětem mé střeďeční tiskové konference (23. července 2014).

Kdybyste považoval za nutné projednat věc ještě osobně, ráda se s Vámi setkám. Za účelem domluvy na termínu prosím kontaktujte Mgr. Lindu Janků (542 542 318; [janku@ochrance.cz](mailto:janku@ochrance.cz)).

S pozdravem

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan  
Milan Chovanec  
ministr  
Ministerstvo vnitra  
Nad Štolou 3  
170 34 Praha 7

Údolní 39  
602 00 Brno  
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112