

Volební právo občanů jiných členských států EU **ve volbách do zastupitelstev obcí**

(Metodické stanovisko Ministerstva vnitra k postupu obecních úřadů)

I. Právní úprava

Právo volit a právo být volen ve volbách do zastupitelstva obce upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“) v § 4 a § 5.

§ 4 Právo volit

(1) Právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má 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, a státní občan jiného státu, který 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 hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, (dále jen „volič“); do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením (dále jen „územně členěné statutární město“) anebo městské části hlavního města Prahy má právo volit ten volič, který je v den voleb přihlášen k trvalému pobytu v tomto městském obvodu nebo městské části.

(2) Překážkami výkonu volebního práva jsou

- a) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,*
- b) omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva,*
- c) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo*
- d) výkon služby vojáka z povolání v zahraničí nebo výkon služby vojáka v záloze v zahraničí.*

§ 5 Právo být volen

(1) Členem zastupitelstva obce může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b); členem zastupitelstva městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy může být zvolen ten volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) a který je v den voleb v tomto městském obvodu nebo městské části přihlášen k trvalému pobytu.

V současné době mohou volit a být voleni ve volbách do zastupitelstev obcí na území České republiky (ČR) pouze ti cizinci, kteří jsou státními občany jiných členských států EU, neboť Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii (Sdělení č. 44/2004 Sb.m.s.) má zatím jako jediná charakter mezinárodní smlouvy, která splňuje náležitosti stanovené volebním zákonem.

Ostatními členskými státy EU jsou: Belgické království, Bulharská republika, Dánské království, Estonská republika, Finská republika, Francouzská republika, Chorvatská republika, Irsko, Italská republika, Kyperská republika, Litevská republika, Lotyšská republika, Lucemburské velkovévodství, Maďarská republika, Nizozemské království, Polská republika, Portugalská republika, Rakouská republika, Republika Malta, Republika Slovinsko, Rumunsko, Řecká republika, Slovenská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, Spolková republika Německo, Španělské království a Švédské království.

Žádnou jinou mezinárodní smlouvou, na základě které by mohli občané jiného než členského státu EU volit a být voleni ve volbách do zastupitelstev obcí na území ČR, není ČR vázána.

Právo volit mohou občané jiných členských států EU při volbách do zastupitelstev obcí na území ČR realizovat pouze tehdy, pokud jsou u místně příslušného obecního úřadu zapsáni v dotatku stálého seznamu voličů.

II. Postup při minulých volbách do zastupitelstev obcí v roce 2014

Přestože volební zákon přiznává právo volit do zastupitelstev obcí také státním občanům jiného členského státu EU, pokud mají na území příslušné obce v ČR trvalý pobyt, vyzvala s odkazem na čl. 20 Smlouvy o EU a text směrnice 94/80/ES veřejná ochránkyně práv (ombudsmanka) před komunálními volbami v roce 2014 na svých internetových stránkách i občany jiných členských států EU s pouze přechodným pobytem k účasti v těchto volbách s tím, že jim zároveň poskytla návod, jak postupovat při podání žádosti o zápis do dodatku stálého seznamu voličů a jak se případně obrátit na soud.

Na úřad jedné z městských částí v Brně se tehdy obrátil občan Slovenské republiky se žádostí o zápis do dodatku stálého seznamu voličů. Úřad městské části jeho žádost zamítl s tím, že nemá trvalý, ale pouze přechodný pobyt.

Dotčený občan Slovenska se následně obrátil na příslušný Krajský soud v Brně, který dne 19. září 2014 přijal usnesení (64A 6/2014-20), na jehož základě byl do dodatku stálého seznamu voličů vedeného u úřadu městské části doplněn; své rozhodnutí opřel krajský soud o přímý účinek práva EU.

Státní volební komise se na svém jednání dne 22. září 2014 při projednávání dopadu uvedeného usnesení krajského soudu, přestože zmíněné usnesení je závazné pouze *inter partes* (= závazné pouze pro zúčastněné strany v daném případě), přiklonila k jeho argumentaci a doporučila obecním úřadům, aby i občanům EU s přechodným pobytem na území ČR bylo umožněno na základě jejich žádosti zapsání do dodatku stálého seznamu voličů.

Hlasování ve volbách do zastupitelstev obcí se tak již v roce 2014 mohli zúčastnit i ti občané jiných členských států EU s přechodným pobytem na území ČR, kteří byli na základě své žádosti zapsáni do dodatku stálého seznamu voličů.

III. Snaha o změnu právní úpravy

S ohledem na shora popsanou situaci vzniklou před volbami do zastupitelstev obcí v roce 2014 obsahoval vládní návrh zákona na změnu volebních zákonů předložený Poslanecké sněmovně v roce 2016, změnu ustanovení o právu volit a být volen ve volbách do zastupitelstev obcí v tom smyslu, aby toto právo bylo zákonem výslovně přiznáno i těm občanům jiných členských států EU, kteří mají potvrzení o přechodném pobytu na území ČR. Důvody, proč Ministerstvo vnitra tuto změnu navrhlo, byly podrobně objasněny v důvodové zprávě k návrhu zákona s tím, že v zásadě reagovaly na zmíněnou judikaturu.

V Poslanecké sněmovně se otázka rozšíření volebního práva v komunálních volbách na občany jiných členských států EU s registrovaným přechodným pobytem stala předmětem ostré diskuse, což posléze vyústilo ve schválení pozměňovacího návrhu, kterým se navržené rozšíření volebního práva občanů jiných členských států EU v komunálních volbách vypustilo. Následně, dne 8. března 2017, schválil předložený návrh zákona, ve znění pozměňovacích návrhů, i Senát.

V důsledku toho volební zákon ani před komunálními volbami konanými v roce 2018 občanům EU s přechodným pobytem volební právo v obecních volbách výslovně nepřiznává a jeho ustanovení § 4 zní shodně jako v roce 2014.

IV. Postup při volbách do zastupitelstev obcí konaných v roce 2018

Ze stejných důvodů jako v roce 2014 a s ohledem na kontinuitu postupu doporučuje Ministerstvo vnitra, aby obecní úřady v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí, které se na území ČR budou konat v roce 2018, postupovaly vůči občanům jiných členských států EU tak, aby i občané jiných členských států EU s Povoláním k trvalému pobytu (§ 87g zákona č. 326/1999 Sb.) a Přechodným pobytem občana Evropské unie (§ 87a zákona č. 326/1999 Sb.) (= jsou držitelé dokladů uvedených v příloze k této Metodice) na území ČR byli na základě své žádosti zapsáni do dodatku stálého seznamu voličů.

A. Občané jiných členských států EU zapsaní v dodatku stálého seznamu voličů z předchozích voleb do zastupitelstva obce

Na základě § 28 volebního zákona vede obecní úřad pro účely voleb do zastupitelstev obcí dodatek stálého seznamu voličů. Postup obecního úřadu při vedení dodatku stálého seznamu voličů upravuje § 3 a § 4 vyhlášky č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Občan jiného členského státu EU, který o zápis do dodatku již jednou požádal pro některé předchozí volby do zastupitelstev obcí, v něm zůstává zapsán, aniž by musel svoji žádost pro každé volby opakovat.

Z dodatku lze voliče vyškrtnout jen na jeho vlastní žádost nebo z důvodu pozbytí práva volit (ukončení pobytu na území ČR nebo úmrtí).

Vzhledem k tomu, že s voličem – občanem jiného členského státu EU - zapsaným do dodatku, musí být zacházeno stejně jako se státním občanem ČR, nelze po něm požadovat, aby v případě, že změní místo trvalého/přechodného pobytu na území ČR, opětovně žádal o zápis do dodatku v místě nového pobytu.

K zajištění toho, že obecní úřad se o přestěhování voliče, který je občanem jiného členského státu EU, dozví, a že jej zapíše do dodatku v místě nového

hlášeného místa pobytu, popř. jej z dodatku v místě předchozího hlášeného místa pobytu vyškrtne, poslouží formulář Žádosti o výdej seznamu voličů, který obecní úřad v aplikaci CzechPOINT@office vyplní pro volby do zastupitelstva obce a zaškrtně v něm položku „Výpis voličů cizinců“. Do datové schránky pak obecní úřad do 72 hodin obdrží od Ředitelství služby cizinecké policie údaje o všech voličích – občanech jiného členského státu EU, kteří jsou pro danou obec zapsáni v dodatku stálého seznamu voličů.¹ Připomínáme, že spolehlivost tohoto systému je založena na tom, že obecní úřady prostřednictvím příslušného formuláře Ředitelství služby cizinecké policie průběžně nahlašují občany jiných členských států EU, které ve své obci do dodatku zapsaly nebo je z dodatku vyškrtly - viz § 14 odst. 1 písm. c) volebního zákona a Formulář o údajích, že cizinec je zapsán do dodatku stálého seznamu voličů pro volby do zastupitelstev obcí, nebo o údajích, že cizinec je zapsán do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu na <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx>.

Shrnutí:

Občané jiných členských států EU, kteří již jsou u obecního úřadu na základě své dřívější žádosti zapsáni v dodatku stálého seznamu voličů (zahrnuje nejen občany EU s Povoláním k trvalému pobytu na území ČR, ale též občany EU, kteří byli v roce 2014 do dodatku zapsáni na základě potvrzeného Přechodného pobytu občana Evropské unie), zůstanou v tomto dodatku zapsáni i pro volby do zastupitelstev obcí v roce 2018, ledaže by sami požádali o své vyškrtnutí.

Pro případ, že některý z občanů EU doposud zapsaný v dodatku stálého seznamu voličů již ukončil pobyt na území ČR, přestěhoval se do jiné obce, nebo zemřel, doporučujeme, aby si obecní úřad pro ověření požádal u Ředitelství služby cizinecké policie o seznam těchto občanů EU pro svou obec, a to prostřednictvím CzechPOINT@office vyplněním Žádosti o výdej seznamu voličů a zaškrtnutím kolonky „Výpis voličů cizinců“.

B. Občané jiných členských států EU, kteří požádají o zápis do dodatku stálého seznamu voličů před volbami do zastupitelstev obcí konanými v roce 2018

Státního občana jiného členského státu EU lze zapsat do dodatku stálého seznamu pro účely voleb do zastupitelstev obcí, jestliže o to sám požádá a splňuje podmínky pro výkon práva volit ve volbách do zastupitelstev obcí na území ČR. Znamená to, že údaje o státních občanech jiných členských států EU, kteří splňují podmínky pro výkon práva volit, ale sami o zápis do dodatku nepožádali, se z evidence cizinců do dodatku stálého seznamu voličů automaticky nepřenesou.

¹ Zákon č. 222/2012 Sb., kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zavedl možnost pro obce, aby na základě ustanovení § 14 odst. 3 volebního zákona požádaly Ministerstvo vnitra o výdej seznamu voličů v členění podle volebních okrsků. K tomu blíže viz Metodiku k novým postupům při vedení seznamu voličů a volebních okrsků od 1. ledna 2014 a její Dodatky (<http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx>).

Zápis do dodatku stálého seznamu voličů může obecní úřad na základě žádosti občana jiného členského státu EU provést kdykoli do uzavření dodatku, ke kterému dochází 2 dny předem dnem voleb v 16.00 hodin.

Zápis do dodatku může obecní úřad provést, pokud žadatel splňuje všechny stanovené podmínky pro tento zápis:

- a) státní občanství jiného členského státu EU,
- b) dosažení věku 18 let (do dodatku stálého seznamu voličů je možné zapsat i voliče, který v době podání žádosti ještě nedosáhl věku 18 let, avšak dosáhne tohoto věku nejpozději ve druhý den voleb) a
- c) Povolení k trvalému pobytu nebo Přechodný pobyt na území ČR s platným dokladem prokazujícím oprávněnost pobytu na území ČR (viz příloha).

Pro zápis do dodatku stálého seznamu voličů nepostačuje, má-li občan jiného členského státu EU pouze hlášené místo pobytu podle ustanovení § 93 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, které je vyznačeno buď razítkem do cestovního pasu, nebo razítkem na hraniční průvodku. Opора pro uvedený postup vychází ze zásady rovného přístupu k občanům ČR a EU. Uplatnit volební právo ve volbách do zastupitelstva obce mohou jen občané, kteří jsou evidováni k pobytu v dané obci. U občanů ČR má tento evidenční charakter trvalý pobyt a u občanů jiných členských států EU splňuje tuto podmínku nejen povolení k trvalému pobytu, ale též potvrzení o přechodném pobytu. Požadavek na registrovaný přechodný pobyt u občanů jiných členských států EU vyplývá i z judikatury (Usnesení Krajského soudu v Brně 64A 6/2014-20).

Formu ani náležitosti žádosti o zápis do dodatku volební zákon neupravuje. Žádost proto může být podána písemně nebo osobně a musí z ní být patrné, že se žadatel domáhá zápisu do dodatku stálého seznamu voličů.

V případě osobní žádosti není písemná forma vyžadována. Žadatel se prokáže platným průkazem totožnosti (cestovní doklad, identifikační průkaz domovského státu², doklad o pobytu na území ČR – průkaz o povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie nebo potvrzení o přechodném pobytu na území) a příslušný pracovník obecního úřadu o žádosti učiní úřední záznam.

V případě písemné žádosti žadatel musí uvést minimálně svoje jméno, příjmení a datum narození, pro bližší identifikaci i adresu pobytu na území ČR.

Ačkoli § 28 odst. 1 volebního zákona stanoví, že obecní úřad запиše voliče – občana jiného státu – na jeho vlastní žádost do dodatku, jestliže tento prokáže státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva a dále přihlášení se k trvalému pobytu v obci, je třeba toto ustanovení vykládat ve spojitosti s přechodným ustanovením v § 77 volebního zákona, na základě kterého již od 1. ledna 2003 (fakticky od účinnosti Smlouvy o přistoupení České republiky k EU, tj. od 1. května 2004) odpadla povinnost státních občanů jiných států, kteří mají právo volit do zastupitelstev obcí, při žádosti o zápis do dodatku prokazovat státní občanství a pobyt. Povinnost prokazování těchto skutečností by totiž u státních občanů z jiných členských států EU odporovala komunitárnímu právu. V případě, že

² Více detailních informací k jednotlivým dokladům můžete rovněž nalézt na internetových stránkách Rady Evropské unie ve veřejném rejstříku s názvem PRADO, kde jsou k dispozici vzory pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů online: <http://www.consilium.europa.eu/prado/cs/search-by-document-country.html>

občan jiného členského státu EU tyto skutečnosti sám neprokáže předložením příslušných dokladů, nebo zasláním jejich kopie, obecní úřad má možnost zjistit tyto údaje z informačního systému cizinců, a to tak, že ověří údaje o státním občanství a Povolení k trvalému pobytu nebo o potvrzeném Přejídném pobytu občana Evropské unie žadatele o zápis do dodatku u Ředitelství služby cizinecké policie formou individuálního dotazu. Tento individuální dotaz se zasílá prostřednictvím datové schránky: ybndqw9 nebo na korespondenční adresu: Olšanská 2, P.S. 78, 130 51 Praha 3. Pro tento dotaz není zaveden žádný formulář a má tedy volnou formu, z níž musí být zřejmé, která obec a jaké údaje požaduje; obecní úřad uvede údaje o dotčené osobě, které jsou mu známy, aby ji bylo možno co nejlépe vyhledat a identifikovat v informačním systému cizinců, a dále, jaké údaje potřebuje ověřit (státní občanství, existenci Povolení k trvalému pobytu nebo Přejídného pobytu občana Evropské unie na území ČR a adresu pobytu na území ČR). Po provedení zápisu občana jiného členského státu EU do dodatku stálého seznamu voličů nahlásí obecní úřady tuto skutečnost Ředitelství služby cizinecké policie prostřednictvím příslušného formuláře - viz § 14 odst. 1 písm. c) volebního zákona a Formulář o údajích, že cizinec je zapsán do dodatku stálého seznamu voličů pro volby do zastupitelstev obcí, nebo o údajích, že cizinec je zapsán do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu na <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx>.

Pokud občan jiného členského státu EU, který žádá o zápis do dodatku stálého seznamu voličů, nesplňuje všechny podmínky pro provedení zápisu, obecní úřad jeho žádosti o zápis do dodatku nevyhoví a písemně o tom žadatele vyrozumí.

Ustanovení § 59 odst. 1 volebního zákona ve spojení s § 88 odst. 1 soudního řádu správního poskytují žadateli možnost soudního přezkumu.

Po uzavření stálého seznamu a jeho dodatku již nemůže obecní úřad provádět změny v těchto seznamech. Pokud se obecní úřad po uzavření dozví skutečnosti odůvodňující změny zápisu, zpracuje o nich zvláštní informaci pro okrskovou volební komisi. Pod pojmem „skutečnosti odůvodňující změny zápisu“ je třeba rozumět zápisy o případných změnách údajů již v těchto seznamech uvedených a nikoli nový záznam; to by neplatilo pro dopsání do dodatku na základě rozhodnutí soudu.

Právní úprava obsažená v § 28 odst. 1 volebního zákona vyžaduje aktivní úkon voliče – občana jiného členského státu EU – tj. podání vlastní žádosti k tomu, aby byl, při splnění dalších podmínek, zapsán do dodatku. Pokud tedy volič tento úkon neučiní, nemůže ve volbách do zastupitelstev obcí hlasovat. Okrsková volební komise ho může do výpisu z dodatku dopsat v souladu s § 33 odst. 4 volebního zákona pouze za předpokladu, že se prokáže, že volič je na základě své žádosti v dodatku zapsán, avšak např. v důsledku administrativní chyby není uveden ve výpisu z dodatku. Okrsková volební komise musí za účelem ověření této skutečnosti kontaktovat příslušný obecní úřad.

C. Právo občanů jiných členských států EU být volen do zastupitelstva obce

Právo být volen do zastupitelstva obce je upraveno v § 5 odst. 1 volebního zákona (viz výše kapitola I. této Metodiky) a odvozuje se od práva volit.

S ohledem na doporučení Ministerstva vnitra, aby i občané jiných členských států EU s potvrzeným Přejídným pobytém občana Evropské unie na území ČR a platným potvrzením o přejídném pobytu byli na základě své žádosti zapsáni

do dodatku stálého seznamu voličů, může tato kategorie občanů jiných členských států EU ve volbách do zastupitelstev obcí také kandidovat.

Státní občan jiného členského státu EU, který splňuje podmínku věku a trvalého nebo registrovaného přechodného pobytu v obci, není u něj omezena svéprávnost k výkonu volebního práva a není zákonem omezen na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, může být uveden na kandidátní listině pro volby do zastupitelstva obce, i když nepožádal o zápis do dodatku.

Jako kandidát může být občan jiného členského státu EU uveden na kandidátní listině všech typů volebních stran, tj. jako kandidát na kandidátní listině politické strany, politického hnutí, nebo jejich koalice, na kandidátní listině sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, anebo může kandidovat samostatně jako nezávislý kandidát.

Při registraci postupuje registrační úřad obdobně jako u kandidátů, kteří jsou státními občany ČR. V rámci kontroly volitelnosti je třeba ověřit, zda:

- a) má kandidát občanství jiného členského státu EU,
- b) má kandidát Povolení k trvalému pobytu nebo potvrzený Přechodný pobyt občana Evropské unie na území ČR s platným dokladem prokazujícím oprávněnost pobytu na území ČR (viz příloha),
- c) kandidát splňuje podmínku věku, tj. nejpozději druhý den voleb dosáhne věku 18 let,
- d) u kandidáta není překážka volitelnosti spočívající v omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva a
- e) u kandidáta není překážka volitelnosti spočívající v zákonném omezení na osobní svobodě z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

I v případě nesplnění některé z podmínek volitelnosti je třeba přihlídnout k obsahu vlastnoručně podepsaného prohlášení kandidáta podle § 22 odst. 3 volebního zákona, v němž může prohlásit, že tyto překážky pominou ke dni voleb do zastupitelstva obce.

D. Podpis občanů jiných členských států EU na petici na podporu kandidatury ve volbách do zastupitelstev obcí

Státní občan jiného členského státu EU, který splňuje podmínky pro přiznání práva volit do zastupitelstev obcí na území ČR (státní občanství jiného členského státu EU, platné Povolení k trvalému pobytu nebo potvrzený Přechodný pobyt občana Evropské unie na území ČR, věk 18 let nejpozději druhý den voleb), může podepsat petici podporující kandidaturu volební strany typu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, i když nepožádal o zápis do dodatku stálého seznamu voličů.

E. Členství občanů jiných členských států EU v okrskové volební komisi při volbách do zastupitelstev obcí

Státní občan jiného členského státu EU, který splňuje podmínky pro členství v okrskové volební komisi podle § 17 odst. 1 volebního zákona, včetně toho občana EU, který má registrovaný přechodný pobyt na území ČR, může být členem okrskové volební komise, i když nepožádal o zápis do dodatku.

Státní občanství a Povolení k trvalému pobyt nebo potvrzený Přejídný pobyt občana Evropské unie na území ČR kandidáta, petenta či uchazeče o členství v okrskové volební komisi, který je občanem jiného členského státu EU, ověří příslušný obecní úřad rovněž u Ředitelství služby cizinecké policie obdobným způsobem, jaký je uveden výše (kapitola IV. B. na str. 5 této Metodiky) v souvislosti s ověřováním údajů o žadatelích zápisu do dodatku.