

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci navrhovatele: **P. N.**, za účasti **Úřadu městské části města Brna, Brno – Královo Pole**, se sídlem v Brně, Palackého třída 59, v řízení o ochraně ve věci seznamu voličů

t a k t o :

I. Dodatek stálého seznamu voličů vedený u Úřadu městské části města Brna, Brno – Královo Pole pro volby podle zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 12. 6. 2014, publikovaném ve Sbírce zákonů České republiky pod č. 112/2014, **s e d o p l ň u j e** tak, že se do tohoto dodatku zapisuje P. N., nar. X, státní občan Slovenské republiky, bydlištěm na adrese S. 324/29, B. – P., okr. B. – m., 602 00.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Návrhem na zahájení řízení došlým soudu dne 16. 9. 2014 se navrhovatel domáhá vydání rozhodnutí, kterým by soud doplnil dodatek stálého seznamu voličů vedený u Úřadu městské části města Brno, Brno – Královo Pole tak, že se do tohoto dodatku zapisuje osoba navrhovatele.

V návrhu na zahájení řízení navrhovatel uvedl, že dne 10. září 2014 osobně požádal na Úřadu městské části města Brno, Brno – Královo Pole o doplnění zápisu své osoby do dodatku stálého seznamu voličů ve smyslu ust. § 28 odst. 1 a 2 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“). Při podání žádosti se prokázal potvrzením o přechodném pobytu na území České republiky ze dne 10. 10. 2012. Úřad městské části města Brna, Brno – Královo Pole sdělením ze dne 12. 9. 2014 žádosti navrhovatele nevyhověl s odkazem na ust. § 4 odst. 1 citovaného zákona, neboť navrhovatel nedoložil, že je hlášen k trvalému pobytu na území městské části Brno – Královo Pole. Uvedeným jednáním úřad znemožňuje navrhovateli výkon jeho aktivního volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí.

Navrhovatel namítal rozpor zákona o volbách do zastupitelstev obcí s právem Evropské unie následující argumentací. 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. 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. V případě voleb do Evropského parlamentu mají 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. 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. městské části či obvodu přihlášení k trvalému pobytu.

Ačkoliv 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 výslovně nestanoví, po jak dlouhou dobu má být členský stát bydlištěm občana jiného členského státu EU, aby se na něj volební právo vztahovalo. Směrnice vychází ze zásady nediskriminace občanů jiných členských států EU. Zvláště to vyjadřuje v čl. 3, podle něhož 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 volen v obecních volbách v tomto členském státu. 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 občanů ČR se rozumí pouze „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel, naproti tomu v případě občanů jiných členských států EU se pojem trvalý pobyt rozumí povolení k trvalému pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Ten přitom 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. Vnitrostátní právní úprava proto představuje zřejmý rozpor se Smlouvou o fungování EU a příslušnými ustanoveními směrnice Rady 94/80/ES. Česká právní úprava fakticky znamená, že je téměř vyloučeno, aby volební právo získal občan EU, který na území nepobývá po dobu alespoň pěti let. Směrnice časové limity a priori nevyklučuje, ale: a) podmínka minimální doby, po kterou musí mít volič na území státu bydliště, musí být stanovena shodně pro jeho státní příslušníky i ostatní voliče a zároveň: b) u voličů – občanů EU se do této lhůty musí započítávat i doba, po kterou měli bydliště v jiných členských státech. Ani jednu z těchto podmínek česká úprava nesplňuje.

Existenci rozporu právní úpravy s právem EU potvrzují závěry Evropské komise obsažené ve Zprávě o uplatňování směrnice Rady 94/80/ES z roku 2012. 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 byl zcela shodný nedostatek, jaký vykazuje český zákon, neboť v uvedených 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.

V případě rozporu vnitrostátního práva s právem EU je nutno pokusit se tento rozpor překlenout nejprve pomocí nepřímého účinku práva EU (t.j. eurokonformního výkladu). Pokud to není možné, je třeba posoudit možnost uplatnění vertikálního přímého účinku práva EU. Podmínky nepřímého účinku práva EU v tomto případě dány nejsou, neboť podmínka trvalého pobytu stanovená zákonem o volbách do zastupitelstev obcí je zcela jednoznačná. Podmínky pro uplatnění přímého účinku práva EU naopak splněny jsou. Ust. 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 i jiných členských států EU splňujícím tuto podmínku. 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, t.j. bylo jim vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území podle § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Česká republika je povinna 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 splňují všechny zákonem stanovené podmínky.

II.

Vyjádření Úřadu městské části Brno-Královo Pole

Nadepsaný úřad se k návrhu na zahájení řízení vyjádřil podáním ze dne 17. 9. 2014, v němž uvedl, že jeho postup byl v souladu s ust. § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, neboť navrhovatel není hlášen k trvalému pobytu v městské části Brno-Královo Pole. Z uvedeného důvodu úřad navrhl, aby byl předmětný návrh soudem zamítnut.

III. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně nejprve zkoumal ve smyslu ust. § 93 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) svoji věcnou a místní příslušnost k projednání předmětného návrhu a dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušným soudem k jeho projednání (viz ust. § 7 odst. 1 a § 88 odst. 1 s.ř.s., podle nichž mj. platí, že nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud a dále že osoba dotčená neodstraněním chyby nebo nedostatkem ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku se může obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu).

Stejně tak soud dospěl k závěru, že návrh je z pohledu ust. § 88 odst. 1 s.ř.s. věcně projednatelný a byl učiněn v zákonné formě bez zmeškání lhůty k jeho podání (ust. § 93 odst. 2 a 3 s.ř.s.). Soud proto připustil návrh k meritornímu projednání a věc posoudil následovně.

Navrhovatel ověřenou kopií potvrzení o přechodném pobytu na území České republiky vydaném ministerstvem vnitra dne 10. 10. 2012 (č. průkazu VA 183979) doložil, že je státním občanem Slovenské republiky a že jeho přechodný pobyt na území České republiky je na adrese B.-P., S. 324/29, okr. B.-m. Navrhovatel dále prokázal listinou vydanou Úřadem městské části Brno-Královo Pole, oddělením organizačním a správním dne 12. 9. 2014, sp. zn. BKPO/14542/14/2020 59/2014/Koresp./2020/LUDV, že dne 10. 9. 2014 požádal, aby byl zapsán do dodatku stálého seznamu voličů do zastupitelstev obcí, přičemž úřad městské části žádosti nevyhověl, neboť navrhovatel uvedl pouze přechodné bydliště na území městské části Brno-Královo Pole, nedoložil, že je na tomto území hlášen k trvalému pobytu. Úřad odkázal na ust. § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, v němž je stanovena podmínka pro osobu mající právo volit do zastupitelstva obce spočívající v přihlášení se k trvalému pobytu ke dni voleb v této obci (městské části). Uvedené skutečnosti následně vyplynuly i ze spisové dokumentace zaslané soudu Úřadem městské části Brno-Královo Pole.

Soud vzal z těchto podkladů za prokázané, že navrhovatel je občanem jiného členského státu EU (Slovenské republiky) s registrovaným přechodným pobytem na území České republiky a projevil vůli uplatnit volební právo v obecních volbách vyhlášených rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 12. 6. 2014 na pátek a sobotu 10. a 11. 10. 2014.

Úřad městské části Brno-Královo Pole je obecním úřadem, který vede stálý seznam voličů a dodatek stálého seznamu voličů ve smyslu ust. § 14 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Z ust. § 28 odst. 1 věta první a druhá tohoto zákona vyplývá, že stálý seznam voličů vede obecní úřad pro voliče, kteří jsou v této obci přihlášení k trvalému pobytu; voliče, který není státním občanem České republiky, zapíše na jeho vlastní žádost obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vedeného jen pro volby podle tohoto zákona, jestliže tento volič prokáže státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, a dále přihlášení se k trvalému pobytu v obci. Jelikož navrhovateli úřad nevyhověl (písemně mu sdělil důvody, proč žádosti vyhovět nelze), využil navrhovatel možnosti soudní ochrany postupem podle ust. § 59 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle něhož platí, že ve věcech chyb a nedostatků v seznamech se lze domáhat

rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu. Podle ust. § 88 odst. 1 s.ř.s. platí, že jestliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku. Ve smyslu posledně citovaných ustanovení proto navrhovateli vzniklo právo požádat soud o ochranu ve věcech seznamu voličů.

Pokud jde o vnitrostátní úpravu práva volit ve volbách do zastupitelstev obcí, pak ust. § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že 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 či 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 je „volič“); do zastupitelstva městského obvodu nebo městské části města se zvláštním postavením, 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 v městské části.

Prezident České republiky vyhlásil svým rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, publikovaným ve Sbírce zákonů České republiky č. 112/2014, v částce 47, mj. volby do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech a stanovil dny jejich konání na pátek 10. 10. 2014 a sobotu 11. 10. 2014. Na území města Brna proběhnou v těchto dnech volby do Zastupitelstva města Brna a volby do zastupitelstev 29 městských částí v 350 volebních okrscích.

Právo volit do zastupitelstev obcí zákon jednoznačně spojuje s podmínkou přihlášení se k trvalému pobytu ve městě, resp. městské části v den voleb.

Smlouva o fungování EU zavádí v čl. 20 odst. 1 Konsolidovaného znění (Úřední věstník Evropské unie č. 2010/C83/01, C 115/47) občanství Unie; každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie; občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je. Podle čl. 20 odst. 2 smlouvy mají občané Unie práva a povinnosti stanovené Smlouvami; mají mj. 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. Podle čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění této smlouvy platí, že každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu; toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. 12. 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 v čl. 3 stanoví, že každá osoba, která k rozhodnému dni a) je občanem Unie ve smyslu čl. 8 odst. 1 druhého pododstavce smlouvy (nyní čl. 20 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU, viz výše) a b) 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 volen v obecních volbách v tomto členském státu v souladu s touto směrnicí. Podle čl. 4 odst. 1 a 3 směrnice platí, že pokud jsou státní příslušníci členského státu bydliště povinni pro výkon práva volit nebo být volen mít na území tohoto státu bydliště po určitou minimální dobu, považuje se tato podmínka u voličů a osob, které mohou být zvoleni, podle čl. 3 za splněnou, pokud měli po odpovídající dobu bydliště v jiných členských státech; odstavcem 1 nejsou dotčeny předpisy jednotlivých členských států, které výkon práva volit a být volen všech voličů a osob, které mohou být zvoleny, podmiňují v daném základním územním samosprávném celku minimální dobou bydliště na území tohoto celku. Čl. 12 směrnice pak stanoví možnost odchýlení se od určitých ustanovení směrnice členskému státu, u něhož ke dni 1. 1. 1996 přesahuje poměr občanů Unie, kteří zde mají bydliště, aniž by byli jeho státními příslušníky, a kteří dosáhli věku právo volit, 20 % z celkového počtu všech členů Unie, kteří dosáhli věku pro právo volit a kteří zde mají bydliště; posledně citovaná část čl. 12 směrnice se však evidentně na Českou republiku nevztahuje (viz např. níže citovaná zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 94/80/ES, ze dne 9. 3. 2012).

Ze shora uvedených ustanovení evropských norem vyplývá, že občané Unie mají právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Z citované smlouvy a směrnice vyplývá, že volební právo občanů jiných členských států EU je vázáno na bydliště, zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví podmínku ve formě přihlášení se k trvalému pobytu. Ze Smlouvy o fungování EU vyplývá, 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. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví jak pro občany ČR, tak pro občany jiných členských států EU shodnou podmínku pro výkon aktivního a pasivního volebního práva spočívající v přihlášení se k trvalému pobytu.

Pokud jde o trvalý pobyt občanů České republiky, platí ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), na rozdíl od předchozí právní úpravy (zákon č. 135/1982 Sb. o hlášení a evidenci pobytu občanů), že údaj o místě trvalého pobytu osoby plní na prvním místě funkci evidenční, resp. funkci zajištění dostupnosti, dosažitelnosti či možnosti kontroly. Zákon o evidenci obyvatel vymezuje místo trvalého pobytu v § 10 odst. 1 jako adresu 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.

Úprava trvalého pobytu občanů jiných členských států EU na území České republiky je zakotvena v ust. § 87g a násl. zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Z ust. § 87g

odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že ministerstvo vydá občanovi Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu za splnění zcela jiných podmínek oproti případu zaevidování trvalého pobytu občana České republiky. Tyto podmínky jsou uvedeny v citovaném ustanovení následovně: a) po pěti letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, b) jestliže v době skončení zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti dosáhl věku stanoveného pro vznik nároku na starobní důchod nebo pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku a o tento důchod přiznávaný před dosažením důchodového věku požádá, pokud tuto činnost vykonával na území v posledních 12 měsících před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu a nepřetržitě na území pobývá po dobu nejméně tří let, c) jestliže skončil zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost z důvodu vzniku invalidity třetího stupně a pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně dvou let; podmínka doby nepřetržitého pobytu na území neplatí, pokud občanovi Evropské unie vznikl nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání, d) jestliže je zaměstnán, podniká nebo provozuje jinou výdělečnou činnost na území jiného členského státu Evropské unie a zpravidla se každý den, nebo alespoň jednou týdně vrací na území, pokud na území dříve nepřetržitě pobýval a současně zde byl zaměstnán, podnikal nebo provozoval jinou výdělečnou činnost po dobu nejméně tří let, nebo e) jde-li o občana Evropské unie mladšího 18 let, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu. V odst. 2 citovaného ustanovení je pak uvedeno, že ministerstvo vydá občanovi Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu, jestliže občan Evropské unie o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele; podle ustanovení odst. 3 platí, že ministerstvo vydá občanovi Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu, pokud je jeho pobyt na území v zájmu České republiky; podle odst. 5 citovaného ustanovení platí, že podmínka doby pobytu na území a podmínka doby trvání zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti stanovená v odst. 1 písm. b) nebo c) neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který je manželem státního občana České republiky nebo jehož manžel pozbyl státní občanství České republiky v důsledku sňatku s ním nebo nabytím jeho státního občanství.

Z porovnání úprav týkajících se evidence trvalého pobytu občana České republiky a občana Evropské unie vyplývá, že se jedná o dvě zcela nesouměřitelné kategorie, neboť pro získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky musí občan Evropské unie z jiného členského státu splnit přísnější podmínky než občan České republiky (zejména mj. ve většině případů je podmínkou dlouhodobý pobyt na území České republiky). Zákon o pobytu cizinců nekonstruuje trvalý pobyt, resp. povolení k trvalému pobytu jako evidenční záležitost. Vnitrostátní úprava je proto v rozporu se Smlouvou o fungování EU, podle níž zejména platí, že občané Unie mají mj. právo volit a být voleni v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Na okraj soud uvádí, že ačkoliv čl. 20 odst. 2 písm. b) konsolidovaného znění citované smlouvy uvádí podmínky volebního práva jak v obecních volbách, tak volbách do Evropského parlamentu stejně, národní úprava stanoví podmínky odlišné. V ust. § 5 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů je volební právo upraveno tak, že právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má každý občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let, a občan

jiného členského státu, který alespoň druhý den dosáhl věku 18 let a je po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území České republiky.

Ze shora uvedeného vyplývá, že citovaná smlouva, resp. směrnice nebyla do českého právního řádu řádně transponována, neboť je na základě ust. § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí požadováno splnění odlišných podmínek pro občany jiného členského státu EU, než pro státní příslušníky České republiky. Požadavek přihlášení se k trvalému pobytu vztahující se k občanu jiného členského státu EU má diskriminační charakter a nelze k němu v projednávané věci přihlížet. Není přitom možný tzv. eurokonformní výklad, tedy výklad vnitrostátního práva v souladu se právem Evropské unie (nepřímý účinek směrnice), neboť tento nelze použít z důvodu principu zákazu výkladu contra legem. To vyplývá např. z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 4. 7. 2006 ve věci Adeneler, C-212/04, bod 110 a 111, podle něhož zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným směrnicí. K tomuto výsledku však v projednávané věci nelze dojít, neboť podmínka trvalého pobytu zakotvená v ust. § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí neumožňuje výklad, že by pod pojem „přihlášení k trvalému pobytu“ mohlo být chápáno i přihlášení k přechodnému pobytu. K vydání potvrzení o přechodném pobytu občanů Evropské unie je ve smyslu ust. § 87a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nutno splnit podmínku, že takovýto občan hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než tři měsíce a že neohrozil bezpečnost státu nebo závažným způsobem nenarušil veřejný pořádek.

Protože nepřímý účinek citovaných evropských předpisů nelze použít, bylo nutno přistoupit k aplikaci přímého účinku smlouvy a směrnice ve prospěch jednotlivce, jehož základní předpoklady jsou v dané věci splněny: 1) transpoziční lhůta uplynula a smlouva, resp. směrnice nebyly do českého právního řádu řádně transponovány, 2) ust. čl. 20 odst. 2 písm. b) čl. 22 odst. 1 konsolidovaného znění smlouvy a navazující ustanovení směrnice jsou dostatečně přesné a bezpodmínečné, resp. stanovené podmínky odchylné úpravy nejsou splněny a 3) přímou aplikací smlouvy a směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci (tzv. vertikální přímý účinek); k předpokladům pro přímý účinek směrnice soud odkazuje např. na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 12. 1974 ve věci van Duyn, C-41/74.

Krajský soud v Brně je soudem tzv. poslední instance, neboť jeho rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Ve smyslu ust. § 104 odst. 1 s.ř.s. totiž platí, že kasační stížnost ve věcech volebních je nepřipustná (to neplatí, jde-li o řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně) – viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, č. j. Vol 1/2006-32. Soud se tedy musel zabývat i tím, zda neměl povinnost vznést předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Vycházel přitom z čl. 267 Smlouvy o fungování EU a navazující judikatury, podle které skutečnost, že určitý soud je soudem posledního stupně neznámá, že je povinen automaticky předkládat Soudnímu dvoru EU všechny případy, kde se vyskytuje komunitární právo. Povinnost předložit předběžnou otázku totiž není bezvýjimečná a soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, má povinnost zjistit, zda není dána některá z výjimek vymezených v rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci CILFID, C-283/81.

Závěry uvedeného rozsudku jsou pro určení povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku klíčové a lze je shrnout tak, že tato povinnost je dána vždy, ledaže: 1) otázka komunitárního práva není relevantní pro řešení daného případu, nebo 2) existuje judikatura Soudního dvora k dané otázce, která již byla vyložena, anebo 3) výklad a správná aplikace komunitárního práva jsou natolik zjevné, že nedávají prostor pro žádné důvodné pochybnosti (jedná se o tzv. *acte clair*).

První dvě výjimky ad 1) a 2) nejsou podle názoru krajského soudu splněny, neboť je nepochybné, že otázka komunitárního práva je pro řešení daného případu relevantní a z judikatury Soudního dvora není zřejmé, že by se jednalo o otázku dosud judikovanou. Zdejší soud však má za splněnou podmínku ad 3), neboť ze shora uvedeného výkladu čl. 20 a 22 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES vyplývá zcela jasné zakotvení práva volit v obecních volbách pro občany EU, kteří mají bydliště v České republice, a to za stejných podmínek jako mají státní příslušníci České republiky. Podle názoru soudu není dán žádný důvod pochybovat o interpretaci citovaných ustanovení smlouvy a směrnice. I v unijním právu platí, že prvním krokem při výkladu právní normy je zjištění jejího obsahu na základě jazykového vyjádření, což je nutným následkem stejné autenticity jednotlivých jazykových verzí práva EU. Komparace jednotlivých jazykových verzí je jednou z důležitých metod výkladu a současně základní podmínkou pro doktrínu tzv. *acte clair*, kterou je však třeba aplikovat uvážlivě, s vědomím základního účelu celého řízení o předběžné otázce, tj. zabránění roztržité jednoty práva EU; shodně srovn. Bobek, Komárek, Passer, Gillis: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha, Linde 2005, s. 231. V daném případě k žádnému roztržení jednoty práva EU nedojde, neboť nelze říci, že by požadavek bydliště a stejných podmínek pro občany jiného členského státu EU a pro občany České republiky nebyl stanoven dostatečně přesně.

O výkladu čl. 20 a 22 konsolidovaného znění smlouvy a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES není pochyb ani s ohledem na Zprávu Komise Evropského 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, ze dne 9. 3. 2012, Com (2012) 99 final. V této zprávě je uvedeno, že v některých členských státech (Komise prověřuje případy Litvy a Slovinska) byla zřejmě nesprávně provedena ust. čl. 3 a 4 směrnice: 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. Jediným členským státem splňující shora citovanou zvláštní podmínku ve smyslu ust. čl. 12 směrnice (shora citováno) je Lucembursko a výjimky využívá tím, že vyhrazuje právo volit občanům EU, kteří nejsou jeho státními příslušníky a pobývali oprávněně na území Lucemburska nejméně po dobu pěti let před zápisem. Zpráva konstatovala, že důvody pro poskytnutí výjimky Lucembursku stále přetrvávají.

Lze tedy shrnout, že výklad použitý soudem jednoznačně svědčí o splnění podmínek pro užití přímého účinku čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 odst. 1 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES, aniž by zde byla povinnost krajského soudu předložit předmětnou věc Soudnímu dvoru EU.

V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, je nutno považovat podmínku „bydliště“ stanovenou v čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 odst. 1 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování EU u navrhovatele za splněnou, neboť má evidován přechodný pobyt (ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES a ust. § 87a a násl. zákona o pobytu cizinců) ve městě Brně - na území městské části Královo Pole. Navrhovatelí svědčí aktivní volební právo a má proto právo být na žádost zapsán do dodatku stálého seznamu voličů pro volby podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ve smyslu ust. § 28 odst. 1 tohoto zákona. Soud proto výrokem pod bodem I. usnesení vyslovil, že dodatek stálého seznamu voličů vedený Úřadem městské části města Brna, Brno-Královo Pole pro volby podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí se doplňuje o zápis osoby navrhovatele.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 93 odst. 4 s.ř.s., podle něhož ve věcech volebních nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Ve smyslu ust. § 93 odst. 5 s.ř.s. platí, že usnesení soud doručí účastníkům a vyvěsí jej na úřední desce soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná (ust. § 104 odst. 1 s.ř.s.).

V Brně dne 19. 9. 2014

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu