

AKTUALITY

PRO PRÁVNÍ PRAXI

Vymezení trvalého pobytu ve volebním právu (současně návrh de lege ferenda)

Jan Filip

Institut trvalého pobytu patří v poslední době k často frekventovaným a sporným otázkám našeho práva. To se pochopitelně odráží i v počtu sporů, které se v této otázce vedou. Zejména v souvislosti s restitučními záležitostmi se také několikrát stala předmětem řízení před Ústavním soudem. Tento krátký příspěvek si ovšem neklade za cíl sledovat všechny aspekty této otázky.¹ Pouze bych se v něm chtěl pokusit ukázat na možnosti nového legislativního vyjádření tohoto institutu, které by mohly ulehčit rozlišit pojetí trvalého pobytu v různých kontextech rozhodování a legislativy.

Trvalý pobyt by na první pohled neměl představovat žádný problém. Vždyť máme dokonce několik právních předpisů, které se mu speciálně věnují.² Přesto však v praxi výklad tohoto pojmu působí potíže, což vede

¹Především zde neřeším otázku, zda mají volit i občané, kteří v ČR trvalý pobyt nemají. S ohledem na právní konstrukci možnosti zásahu do základních práv (čl. 4 odst. 2 Listiny) by bylo jejich vyloučení pravděpodobně neústavní obdobně jako v případě restitucí. Viz k tomu Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 117–119, 123.

²Zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů a jeho provádění vyhláška č. 146/1982 Sb., ve znění vyhlášky č. 129/1993 Sb. Pro pobyt cizinců platí

i k odlišné interpretaci ve správním a soudním rozhodování

Trvalý pobyt je pravidelnou podmínkou k nabytí volebního práva nebo alespoň k jeho výkonu. V případě našich volebních zákonů po roce 1989 tato podmínka prošla určitým vývojem. Nikdy však nešlo o cenzus délky pobytu (např. 3 měsíce, někde ale i 10 let), nýbrž o požadavek, aby bylo volební právo přiznáno jen těm občanům, kteří jsou na území voleného zákonodárského sboru přihlášení k trvalému pobytu. Volební zákony³ přitom nestanovily délku tohoto pobytu, neboť se vycházelo z toho, že trvalý pobyt z povahy věci předpokládá úmysl zdržovat se trvale v určitém místě (animus domicilii, Absicht dauernden Verbleibens)⁴ a že se to má doložit podle skutečností, ze kterých vychází § 3 odst. 2 zákona č. 135/1982 Sb. (pobyt v místě stálého bydliště občana, a to zpravidla v místě, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání).

Tato podmínka však byla formulována nikoli obecně, nýbrž ve vztahu ke každému ze zastupitelských sborů (FS, ČNR, SNR, obecní zastupitelstva) zvláště, a to s řadou vzájemných odchylek právní úpravy.

Zcela zvláštní situace byla v případě volebního práva do FS. Plynulo to již z toho, že se nevolilo FS jako celek, nýbrž prostřednictvím voleb do Sněmovny lidu a do Sněmovny národů. Každá z těchto sněmoven byla založena na jiné konstrukci reprezentace a tomu odpovídala i odlišná úprava podmínek volebního práva. Zatímco do Sněmovny lidu podmínkou volebního práva trvalý pobyt na území ČSFR nebyl (volič však mohl volit jen na území ČSFR), pro volby do Sněmovny národů byla situace poněkud odlišná. Voliči s trvalým pobytem na území ČSFR mohli volit do české (slovenské) části sněmovny,

zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR, ve znění zákona č. 190/1994 Sb.

³Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění (úplné znění č. 60/1992 Sb. – dále jen „VZ FS“), zákon ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do ČNR (úplné znění č. 120/1992 Sb. – dále jen „VZ ČNR“), zákon SNR č. 80/1990 Sb., o volbách do SNR (dále jen „VZ SNR“), ve znění zákona č. 104/1992 Sb., zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon ČNR č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

⁴V roce 1994 proběhl tiskem případ obce, kde před obecními volbami v listopadu 1994 najednou výrazně vzrostl počet osob, které se tam přihlásily k trvalému pobytu a bylo to dávano do souvislosti se snahou ovlivnit volební výsledek. Účelové zneužití tohoto liberálního přístupu proto vyloučeno není.

když měli trvalý pobyt na území ČR (SR). Voliči s trvalým pobytem v zahraničí mohli volit buď do české nebo slovenské části Sněmovny národů podle místa, kde volili.

Pro volby do ČNR a do SNR byl rovněž pro voliče s trvalým pobytem na území ČSFR podmínkou trvalý pobyt na území příslušné republiky. Na tom nic neměnilo ustanovení § 5 odst. 2 VZ SNR, podle kterého se mohl občan zapsat do seznamu voličů i v místě svého přechodného pobytu, neboť to bylo vázáno na vyřazení ze seznamu voličů v místě trvalého pobytu, takže trvalý pobyt podmiňoval možnost zapsání podle pobytu přechodného.⁵ Teoreticky tak vznikala možnost volit v závislosti na změnách trvalého bydliště jak v ČR, tak i v SR. Protože se však parlamentní volby konaly vždy ve stejný den,⁶ nevznikaly zde praktické problémy.

Při volbách do národních rad bylo zvláštností přiznávání volebního práva občanům ČSFR, kteří nemají bydliště na území ČSFR při volbách do SNR (§ 5 odst. 4 VZ SNR), nikoli však do ČNR.⁷ Jednalo se o určitou výjimku z pravidla cenzu trvalého pobytu, ovšem za podmínky, že se takový občan dostavil v den voleb na území, kde se volí do FS nebo do SNR (italský vzor). Mělo se za to, že tím prokáže svůj vztah ke státu alespoň tímto způsobem. Účast voličů až z Austrálie to v roce 1990 potvrdila.⁸ Formulace závěru § 2 odst. 1 VZ FS a po novele i VZ ČNR byla ovšem problematická, když stanovila, že právo volit mají ti, kteří se v den voleb zdržují na území některého z volebních krajů. Vyvolávala tak dojem, že pobyt na území některého z volebních krajů je

⁵ Jednalo se tak jen o jinou formu volby v nepřítomnosti (tzv. absentee voting) bez potřeby vydání voličského průkazu. Zejména se tím otvírala možnost řešit hromadně a tím i úsporně např. volby větších společně ubytovaných skupin voličů (dělníci, studenti). Na základě novely VZ SNR v roce 1992 již bylo toto ustanovení vypuštěno.

⁶ Pokus vyhlásit předčasné volby do SNR na 10.–11. dubna 1992 nebyl v této souvislosti úspěšný. Ve státech, kde je možné mít více „řádnych bydlíšť“ je však možné volit víckrát. Pro problémy s tímto pojmem byla proto např. v Rakousku v roce 1994 novelizována ústava a zaveden pojem hlavní bydliště (Hauptwohnsitz). O významu tohoto pojmu svědčí i to, že jej definuje přímo čl. 6 odst. 3 rakouské ústavy (B-VG). Pokud je takto možno označit více bydlíšť, určí občan, které je hlavní. Blíže k tomu Neisser, H., Handstanger, M., Schick, B.: Das Bundeswahlrecht. Wien 1994, s. 62n.

⁷ Vznikala tak dosti paradoxní situace. Občan s trvalým pobytem v ČR do SNR volit nemohl, ale v případě vystěhování do zahraničí toto právo získal, ačkoli pro to nebyl žádný racionální důvod.

⁸ V roce 1990 bylo na území ČR takových voličů 3 246. Na území SR vzhledem k možnosti volit i do SNR nebylo možno tento počet z volebních výsledků zjistit.

podmínkou nabytí volebního práva, ač ve skutečnosti se jednalo o podmínku jeho výkonu. VZ SNR takovou formulaci správně neobsahoval. Došli bychom tak k absurdnímu závěru, že opuštěním území ČSFR se volební právo pozbývá a návratem zase znovu získává a že ten, kdo byl v den voleb mimo území ČSFR také v souladu s tím, že nesplnil podmínku § 3 VZ FS vlastně pozbýl volitelnosti.

Nyní platné volební předpisy, tj. zákon č. 247/1995 Sb. (dále jen „ZVP“) a zákon č. 152/1994 Sb., ve znění zákona č. 247/1995 Sb. (dále jen „VOZ“) do této situace vnesly určité změny. Především se zastavme u ústavnosti podmínky trvalého pobytu.

ZVP již nabytí volebního práva s trvalým pobytem vůbec nespojuje (na rozdíl od § 2 odst. 1 VZ ČNR). Jeho § 1 odst. 2 v souladu s čl. 18 odst. 3 Ústavy ČR definuje voliče jako státního občana ČR, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let. ZVP zde respektuje čl. 4 odst. 2 Listiny, podle které lze základní právo omezit jen zákonem a za podmínek stanovených Listinou. V daném případě však Listina takovou možnost nestanoví (čl. 21)⁹ a proto ji nemůže stanovit ani ZVP. Trvalý pobyt tak nyní v parlamentních volbách slouží jen jako právní skutečnost, rozhodná pro to, zda bude volič zapsán do stálého seznamu voličů, když občané ČR, kteří na území ČR trvalý pobyt nemají, se musí zapsat do zvláštního seznamu. Na nabytí subjektivního volebního práva pro parlamentní volby tak konečně trvalý pobyt v souladu s ústavním pořádkem žádný vliv nemá.

Něco jiného je však faktický pobyt (zdržování se) v den voleb. Do Poslanecké sněmovny je díky institutu voličského průkazu možno volit na území celé ČR, kdežto při volbách do Senátu jen v místě trvalého pobytu, neboť při těchto volbách se voličský průkaz nevydává. Důvodová zpráva k parlamentnímu tisku č. 916 to vysvětluje tím, že není vhodné, aby výsledek voleb byl ovlivněn voliči, kteří v obvodu jinak nejsou oprávněni hlasovat. Neodpovídá však na otázku, co s voliči, kteří tam jinak oprávněni k hlasování jsou, tzn. jsou v době hlasování na území „svého“ volebního obvodu, ale nikoli ve své obci trvalého pobytu. V praxi půjde s ohledem na dvoudenní hlasování a velikost obvodů spíše o výjimečný případ. Případně posouzení ústavnosti tohoto

⁹ Listina dokonce nehovoří ani o podmínce věku. Tu stanoví až čl. 18 odst. 3 Ústavy ČR. Jinak však v čl. 21 odst. 3 předpokládá jen stanovení podmínky „výkonu“, nikoli však omezení nebo zásahů do volebního práva.

řešení bude typickým zvažováním hodnoty všeobecnosti volebního práva se zajištěním jeho rovnosti.

Jiné to je s trvalým pobytem u obecních voleb podle § 6 VOZ. Zde je konstrukce volebního práva podstatně jiná.¹⁰ VOZ do pojmu „volič“ zahrnul totiž navíc i problematiku překážek ve výkonu volebního práva, takže pojem voliče zúžil. Nyní je voličem nikoli osoba s volebním právem, nýbrž osoba s volebním právem, u které není vyznačena překážka ve výkonu volebního práva. Dochází tak ke zvláštní situaci, kdy sice máme nadále „seznamy voličů“, v nich ale budou zapsáni i nevoliči!, neboť podle § 10 odst. 3 VOZ jsou do nich zapisováni i ti, u kterých existuje překážka ve výkonu volebního práva, a tudíž volit moci nebudou.¹¹ Nastává tak situace, že pro nabytí volebního práva jsou podle VOZ složitější podmínky než pro volitelnost (tj. podmínky pro zvolení členem zastupitelstva – srov. § 7 odst. 1 VOZ).

Vraťme se však k otázce trvalého pobytu. VOZ ve srovnání s ZVP stanoví jako podmínku nabytí volebního práva trvalý pobyt v obci, popř. městském obvodu nebo městské části. Jak jsme viděli výše, v Ústavě ČR, ani v Listině pro to explicitně uvedenou oporu nenalezeme. Přesto je však stanovení této podmínky ústavní, kdežto její nezakotvení¹² by naopak bylo porušením Ústavy ČR. Nepřímo to plyne z čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR. Z těchto ustanovení lze dovodit, že součástí práva na samosprávu, kterou vykonává samosprávné společenství občanů je rovněž volba zastupitelstva, na které se mohou podle mého názoru podílet jen ti, kteří patří do onoho „samosprávného společenství občanů.“ V tomto směru lze naopak zákonodárci jen přitakat.¹³

¹⁰Celkovou kritiku tohoto pojetí jsem provedl již v souvislosti s přípravou VOZ. Viz Filip, J.: Poznámky k návrhu zákona o obecních volbách. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1994, č. 4, s. 43–45.

¹¹Právě srovnání ustanovení § 6 odst. 1 a § 10 odst. 2 a 3 VOZ demonstruje nedomyšlenost a vlastně i neústavnost této nové koncepce. Je otázkou, zda by to bylo možno překonat tzv. ústavně konformním výkladem VOZ.

¹²Známa úprava z minulého režimu umožňovala volit na voličský průkaz i do národních výborů, takže v malých obcích teoreticky (prakticky ovšem nešlo o volby) o složení zastupitelského orgánu mohli rozhodnout chalupáři z Prahy.

¹³Stejně tak byla odstraněna neústavnost vymezení podmínek nabytí volebního práva v tom, že z jejich výčtu byla odstraněna podmínka způsobilosti k právním úkonům. Ačkoli se to může jevit jako paradoxní, není to problém na straně zákonodárce, nýbrž z výše uvedených důvodů na straně ústavadárce. Blíže k tomu např. Filip, J.: Ak-

Konečně bych se chtěl pozastavit u otázky legislativního vymezení podmínky trvalého pobytu. Ústavní soud tento pojem již několikrát podrobně vyložil¹⁴ v tom smyslu, že je třeba rozlišovat pobyt v oblasti soukromého a v oblasti veřejného práva.

Pobytem ve volebním právu se tradičně chápal pobyt ve smyslu veřejného práva, tj. podle zákona č. 135/1982 Sb., nikoli ve smyslu soukromého práva, kde je chápán daleko širěji.¹⁵

S tím by souvisela i povinnost ohlašovat skutečnosti vylučující volební právo (např. zbavení způsobilosti k právním úkonům) na více míst. Volební praxe přitom chápala pobyt jako evidenční záležitost, jak tomu nasvědčoval i odkaz ve vysvětlivce č. 3 VOZ (ta ovšem nemá normativní povahu) na veřejnoprávní předpis – zákon č. 135/1982 Sb. Tak výslovně v Komentáři¹⁶ k VOZ autoři z civilněsprávního úseku Ministerstva vnitra uvádějí, že jde pouze o evidenční trvalý pobyt, kdy rozhoduje, zda je občan v obci hlášen k trvalému pobytu. Občan, který v obci fakticky žije, popř. zde má přechodný pobyt, volit nemůže. Oproti tomu Ústavní soud v citovaném nálezu IV. ÚS 97/94 vyslovil názor, že „faktický trvalý pobyt a nepochybné státní občanství ČR zakládá právo na zápis do seznamu voličů, jakož i právo na soudní ochranu v případě nezapsání, a to podle ustanovení § 200f o.s.ř. Takový postup mohla stěžovatelka uplatnit např. při komunálních volbách

tuální problémy všeobecnosti volebního práva. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1994, č. 1, s. 28–31 a tam uvedená literatura a příklady zahraničních ústavních úprav.

¹⁴Srov. např. nález k podmínce trvalého pobytu v zákoně č. 87/1991 Sb. (č. 164/1994 Sb. a nálezy IV. ÚS 15/94, III. ÚS 65/94 – Sběrka nálezů a usnesení. Sv. 2, 1995, nálezy č. 52 a č. 54) a v zákoně č. 229/1991 Sb. (nález č. 29/1996 Sb.). Zcela podrobně se této otázce věnuje v usnesení Pl. ÚS 22/94 (Sběrka nálezů a usnesení, sv. 2, 1995, č. 25) a v nálezu IV. ÚS 97/94 (Sběrka nálezů a usnesení, sv. 3, 1995, č. 12).

¹⁵Zásadní jednotu soudů, správních orgánů a teorie v této otázce kromě výše uvedených rozhodnutí Ústavního soudu dokládá i Bárta, J.: K právnímu institutu trvalého pobytu občana v tuzemsku. Správní právo, roč. 1994, č. 1.

¹⁶Komentář k ZÁKONU č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. 1994 (místo vydání neuvedeno), s. 6. Obdobné pojetí je např. ve Švýcarsku. Srov. U. Häfelin, W. Haller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. 3. vydání. Zürich 1993, s. 181, kde se jako podmínky tzv. politického bydliště uvádí: a) bydliště ve smyslu civilního práva a b) formální přihláška v příslušné obci. Politický pobyt je potom předpokladem výkonu politických práv.

v listopadu 1994, nezávisle na tom, zda má či nemá občanský průkaz...“.

I když je možná záměna pojmů a podsunutí toho, co tyto dva názory nezamýšlely (**do evidence nelze vzít toho, kdo již jinde evidován je**), ukazují to na problém legislativního zachycení podmínky trvalého pobytu ve volebním právu. Její ústavnost z hlediska obecních voleb považují za nespornou (viz výše). Jde však o to, **jak ji vyjádřit, aby nevznikal takový nesoulad v názorech a výkladech**. Podle mého soudu by to bylo **možné tím způsobem, že by pro volební předpisy byla použita jiná formulace**. Konkrétně na místo formulace „*má v obci trvalý pobyt*“ bych se přikláněl ke zcela nesporné formulaci – „*je v obci přihlášen k trvalému pobytu*“ s uvedením zákona č. 135/1982 Sb. ve vysvětlivce.

Protože podle § 4 odst. 1 zákona č. 135/1982 Sb. „*K trvalému pobytu musí být hlášen každý občan, a to v téže době pouze v jednom místě*“, odpadnou problémy a pochybnosti o ústavnosti dosavadní úpravy. Jde především o to, že VOZ jako procesní předpis musí zajišťovat uplatnění ústavních principů, mezi nimi i principu rovnosti volebního práva. **Toho lze dosáhnout z hlediska jeho první části (one man – one vote)¹⁷ právním zabezpečením registrace voličů pouze v jednom seznamu vytvářeném na základě evidence podle zákona č. 135/1982 Sb.**

Tento zákon obsahuje i mechanismy kontroly zachování této rovnosti, které dnes již nejsou voličům nedostupné.¹⁸

Zatímco dříve mohl každý občan nahlížet do seznamu a vznášet námitky proti tomu, že tam je nebo není zapsán i někdo jiný, nyní již v návaznosti na zákon č. 256/1992 Sb., o ochraně údajů v informačních systémech tento postup § 11 odst. 3 VOZ nepovoluje. **Kontrolu tohoto seznamu z hlediska toho, že každý volič v něm má pouze jediný zápis**, proto může nyní zajistit pouze vedení evidence obyvatelstva pomocí centrálního registru, obdobně jako jediné Ústřední volební komise při parlamentních volbách dokáže zjistit, zda někdo nekandiduje vícekrát.

¹⁷Blíže srov. Základy volebního práva v ČSFR, s. 133–144, kde je rozebírána i další složka rovnosti – one vote – one value.

¹⁸Viz blíže Filip, J.: Právo na informace v kontextu veřejného a soukromého zájmu. In: Sborník vybraných příspěvků z mezinárodních konferencí konaných 5.–9. září 1994 Právnickou fakultou MU. Brno 1995, s. 119–122

SHRNUTÍ

Autor sleduje otázku trvalého pobytu a jeho významu a různého chápání ve veřejném a soukromém právu. Poukazuje na vývoj této otázky ve volebních předpisech od roku 1989. Zdůrazňuje, že spojovat volební právo s trvalým pobytem u parlamentních voleb je neústavní, kdežto u obecních voleb je to naopak nutné. Dále poukazuje na rozdílné pojetí trvalého pobytu v jednom nálezu Ústavního soudu a dochází k závěru, že pro volební účely by bylo nejlépe výslovně stanovit, že rozhodující je nikoli trvalý pobyt, nýbrž formální přihlášení se k trvalému pobytu ve smyslu zákona č. 135/1982 Sb. Jen tak se dá zajistit rovnost volebního práva z hlediska počtu hlasů (one man – one vote).