

SOME REMARKS ON THE RELATIONSHIP OF RIGHT OF PERMANENT RESIDENCE AND POSSIBLE MANIPULATIONS OF THE ELECTIONS TO LOCAL COUNCILS

VLASTIMIL GÖTTINGER

Faculty of Law, Masaryk university, Department of Administrative Law

Abstract in original language

Cílem příspěvku je zamyslet se nad velmi aktuálním tématem, kterým je selektivní a masové přihlašování občanů k trvalému pobytu do obce s cílem změnit rozložení voličských sil v obecních volbách. Jelikož se v současnosti jedná o otázku pendující před příslušnými orgány ochrany regulérnosti voleb, bude se jednat spíše o obecná východiska a úvahy de lege ferenda. Příspěvek nebude zaměřen jen na vztah k vnitřní správě, ale klade si za cíl nastínit i ústavněprávní kritéria tohoto problému.

Key words in original language

Volby; manipulace; obec; trvalý pobyt.

Abstract

The paper aims to examine the very topical issue, which is a selective and massive registration of citizens for permanent residence in the municipality in order to change the distribution of electoral power in local elections. Since today is a question pending before the competent authorities of protecting the fairness of elections, it will be rather general assumptions and considerations de lege ferenda. The paper will not be focused only towards the administration of interior, but it aims to outline the constitutional criteria of the problem at the same time.

Key words

Elections; manipulation; municipality; permanent residence.

1. ÚVODEM

Není tomu dlouho, co médií prolétly alarmující zprávy o možném ovlivnění voleb do obecních zastupitelstev. Nejednalo se však o tradiční volební podvody, krádeže volebních lístků ani pozměňování kandidátek, nýbrž o ovlivnění toho nejpevnějšího pilíře zastupitelské demokracie – voličů

samotných. Média dokumentovala případy¹, kdy se v menších obcích začaly hromadně registrovat k trvalému pobytu větší skupiny osob, přičemž v době před nadcházejícími volbami tento krok vyvolal podezření, že se jedná o manipulaci s elektorátem. Mým cílem není posoudit, zda k ovlivnění výsledku voleb skutečně došlo, ale představit konsonanci jednotlivých institutů práva volebního a správního, jež vztah trvalého pobytu a voleb provázejí a podmiňují.

2. OBČAN A JEHO TRVALÝ POBYT

Trvalý pobyt, nebo spíše jeho pojem, má v podmínkách našich zemí dlouhou tradici. Nešlo přirozeně o význam statistický a primárně demografický, jak je tomu dnes, ale o nástroj vládnoucích struktur, jak zefektivnit výběr daní či vojenskou službu. Prvním institucionalizovaným sčítáním obyvatel je proto konskripce provedená na popud Marie Terezie v roce 1754, jež měla od roku 1770 pravidelnou periodu spojenou s evidencí budov a jejich očíslováním. Ve sčítání obyvatelstva pak pokračovaly i všechny další režimy působící na našem území².

Sčítání lidu by bez institutu trvalého pobytu bylo jen obtížně představitelné. Základní právní úpravu nám v současnosti podává zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, účinný od 1. července 2000. Trvalý pobyt pak definuje jeho ustanovení § 10 odst. 1 takto:

„Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, ...“.

Místo trvalého pobytu však není navázáno na obec či region, ale na konkrétní objekt, který je, jak pokračuje § 10 odst. 1, „podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“)“.

¹ Srov. např. <http://volby.ihned.cz/c1-47140850-triky-prospecharu-michaji-vysledky-voleb-staci-narychlo-zmenit-trvaly-pobyt> nebo Lidé z Bublavy podrželi starostu proti nově nahlášeným voličům http://ib.ctk.cz/infobanka/img/logo_black.gif

² 15. února 1921 se konalo první sčítání lidu Republiky československé, realizované na základě zvláštního zákona (zákon č. 256/1920 Sbírky zákonů a nařízení, o sčítání lidu). Následovalo další sčítání lidu v roce 1930 (podle dalšího zvláštního zákona č. 47/1927 Sbírky zákonů a nařízení, o sčítání lidu.). Další sčítání pak proběhla i v letech 1950, 1961, 1970, 1981, 1991, 2001 a v březnu 2011 nás čeká další.

Provedeme-li na tomto místě malé srovnání s předcházející právní úpravou³, pak si uvědomíme několik stěžejních změn v přístupu státní moci. Jednak je rozšířena svobodná vůle občana, který si může zvolit místo trvalého pobytu dle svého uvážení a také došlo k oprostění občana od povinnosti hlásit úřadům svůj přechodný pobyt.

Co je pro téma mého příspěvku klíčové, je však skutečnost, že s pojmem a východisky právní úpravy trvalého pobytu spojuje český právní řád desítky povinností a subjektivních práv. Samotné právo volby místa trvalého pobytu lze chápat jako veřejné subjektivní právo, jemuž z vlastní povahy tohoto pojmu⁴ koresponduje dvojí povinnost:

- Respektovat toto právo ze strany třetích osob⁵, typicky pronajímatelů a dalších osob, kterým přestaly pro evidenci místa trvalého pobytu svědčit zákonné podmínky anebo jim naopak i přes tuto novou právní skutečnost stále svědčí; a
- chránit toto veřejné subjektivní právo ze strany orgánů veřejné moci, a to nejen před intruzí ze strany třetích osob, ale i před zásahy státu samotného⁶.

V charakteristice samotného místa trvalého pobytu rozhodně neplatí dřívější premisa, že k takovému místu musí mít občan vztah. Volnost mezi výběrem místa a jeho afinitou k osobě, zaměstnání či rodinným vztahům občana demonstruje slovo „zejména“ uvedené v § 10 odst. 1, jenž relativizuje všechny zde uvedené aspekty výběru místa. Pokud tedy občan prokáže uživatelský právní titul k objektu, který je způsobilý k bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci⁷, pak zde není dán žádný prostor pro správní uvážení, jestli takový objekt je či není vhodný.

³ Srov. zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Pomahač, R. in Průcha, P., Pomahač, R.: Lexikon Správní právo, Sagit, Ostrava, 202, str. 515

⁵ K tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2007, sp. zn. 2 As 24/2007-41,

⁶ A to prostředky správního soudnictví dle § 65 a násl. Soudního řádu správního, nebo postupem podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy před Ústavním soudem.

⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Byť Nejvyšší správní soud zastává extenzivnější výklad⁸, domnívám se, že místo trvalého pobytu je de facto pouze úřední adresou občana a tento nemusí dokladovat svůj zájem v tomto místě bydlet, pracovat a v absurdní pozici ani pobývat. Nezdržuje-li se na tomto místě, případně nepřebírá listiny či obsílky, nastoupí důsledky působící k jeho tíži, především pak náhradní doručení podle § 24 Správního řádu.

Z pouhé skutečnosti přihlášení se k trvalému pobytu se nemohou konstituovat žádná práva k objektu, v němž je občan k trvalému pobytu přihlášen, tím méně pak k majiteli objektu. Uživací právo je totiž předmětem specifického právního vztahu, který je institutu trvalého pobytu nadřazen a jehož účinky nejsou pro vznik a evidenci trvalého pobytu konstitutivní.

Trvalý pobyt občanů České republiky⁹ evidují ohlašovny, které splývají s obecními úřady a ve statutárně členěných městech a v Praze jsou jimi úřady městských částí. Ohlašovny evidují vznik, změnu i zánik místa trvalého pobytu a jsou současně správními orgány, které vedou správní řízení ve věci rušení trvalého pobytu. Zrušení trvalého pobytu je jediným správním řízením, které lze ve věcech souvisejících s evidencí trvalého pobytu vést. V ostatních případech se totiž nejedná o rozhodování o právech a povinnostech subjektu, ale toliko o administrativní a evidenční úkony. Zákon ve svém ustanovení § 12 upravuje tři situace, kdy ohlašovna může rozhodnout o zrušení údaje o místě trvalého pobytu:

Na základě jednání male fidei v předcházející evidenci (zápis byl proveden podle pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností)

Na základě objektivních důvodů (objekt, v němž je místo trvalého pobytu, zanikl anebo se stal pro účely bydlení nezpůsobilým). Zde je potřebné upozornit na nedokonalou formální úpravu, neboť zatímco § 10 odst. 1 zákona hovoří o objektech „pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci“, § 12 tento výčet nereфлекtuje a redukuje uživatelskou utilitaritu na užší

⁸ „Znamená to, že místo trvalého pobytu nelze zaměňovat s jakýmkoliv jiným místem pobytu a evidování tohoto místa má vliv na práva a povinnosti subjektu. Tato práva a povinnosti nevyplývají přímo ze zákona o evidenci obyvatel, ale z jiných zákonů, a jejich existence vylučuje, aby zaevidování, nezaevidování, či zrušení místa trvalého pobytu mělo skutečně pouze evidenční účinky“, uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. 2 As 64/2005-108 ze dne 6. února 2007

⁹ Chtěl bych upozornit na skutečnost, že místo trvalého pobytu se vztahuje výlučně na občany, neboť cizinci místo trvalého pobytu nemají. Trvalý pobyt cizince je odlišnou právní kategorií, která se neřídí zákonem o evidenci obyvatel, ale zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

pojem „bydlení“. V praxi však, domnívám se, lze tuto nedokonalost překlenout teleologickým výkladem.

Na základě ukončení konstituujícího právního vztahu (zánik užívacího práva). Řízení podle posledního bodu není vedeno *ex officio*, ale na návrh oprávněné osoby, kterou bude nejčastěji vlastník objektu nebo ten, jemuž svědčí exkluzivita v užívání objektu.

Institut trvalého pobytu nelze současně podřadit do vágního právního pojmu bydliště. Velmi výstižně se k tomuto vyjádřil Vít Zvánovec na konferenci o Trvalém pobytu, kterou v roce 2007 zorganizoval Veřejný ochránce práv¹⁰: „Pojem bydliště je tradiční institut, který bohužel v našem právním řádu přetrvává už jenom v občanském soudním řádu, ve správním řízení byl nahrazen pojmem trvalý pobyt. ... Bydliště má ten, kdo má „animus domicilandi“ a „corpus domicilandi“. Animus znamená, že má úmysl se někde trvale zdržovat, a corpus, že tam skutečně pobývá. Tedy tyto dva znaky jsou definicí bydliště, čímž se řeší nekonečné spory o to, jestli u trvalého pobytu musí se člověk zdržovat, nebo stačí, když se jen nahlásí.“

3. VOLBY DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ

S ohledem na problematiku našeho zkoumání musím zahájit konstatováním, že prolínání vztahu trvalého pobytu a voleb do obecních zastupitelstev je v kontextu našeho právního řádu poměrně skoupé. Právní regulaci voleb do zastupitelstev obcí nese zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), avšak ještě před jeho rozbor si dovoluji malý obecný exkurs.

Obec je v našich podmínkách základním územním samosprávným společenstvím, které se navenek profiluje ve formě veřejnoprávní korporace, s právem vlastnit a spravovat majetek, vlastním jménem vystupovat v právních vztazích a nese odpovědnost za své konání. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění úkolů svěřených jí zákonem dbá současně i na ochranu veřejného zájmu.

Obec, jakožto subjekt a měřítko místní samosprávy, vychází z prolínání čtyř aspektů,¹¹

¹⁰ Sborník z konference Trvalý pobyt pořádané 25. října 2007 v Kanceláři veřejného ochránce práv, str. 33, dostupné na adrese http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Trvaly_pobyt_konference.doc#_Toc188932507

¹¹ Srov. v podrobnostech - Kadečka, S.: *Obecní zřízení v České republice*, in *Obce 2006 - 2007*, Praha, ASPI, 2006, str. 6.

- Osobního, kterým jsou občané obce
- Územního, který determinuje území, na němž obec může realizovat svoji působnost
- Mocenského, který tvoří suma pravomocí k výkonu její působnosti; a konečně
- Ekonomického, který jí umožňuje samostatně hospodařit.

Pro nás je klíčový první aspekt – osobní.

V podmínkách nastavených § 16 zákona o obcích je občanem obce fyzická osoba, která je současně státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Problematiku státního občanství pomineme s odkazem na zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a věnujme pozornost obsahu občanství obce jako takovému. Toto občanství nesouvisí s věkem (nevzniká dosažením konkrétního věku), ale výkon některých práv je na věk navázán, což se typicky týká podílu na samosprávě obce ve formě se na „správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“¹². Proto má občan obce, který dosáhl věku 18 let, právo volit a být volen do zastupitelstva obce anebo hlasovat v místním referendu¹³.

Občanem obce však není ten, kdo dosáhl věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost, byť mu některé ze shora uvedených práv mohou svědčit už jen z prostého faktu, že k obci mají právní vztah. To se částečně týká i cizinců, kteří splňují podmínku věku, trvalého pobytu dle cizineckého zákona a stanoví-li tak mezinárodní smlouva. Cizincům jsou však uzavřeny posty starosty a místostarosty obce, jež obsazení je podmíněno státním občanstvím České republiky. Čestným občanům obce¹⁴ přirozeně právo podílet se na výkonu místní samosprávy nepřísluší, pakliže jim současně nesvědčí i podmínka občanství obce.

Pojďme však zpět k volbám do obecních zastupitelstev.

Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného

¹² čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

¹³ § 16 odst. 2 zákona o obcích

¹⁴ Čestné občanství může podle ustanovení § 36 odst. 1 zákona o obcích udělit obec fyzickým osobám, které se významnou měrou zasloužily zejména o rozvoj obce, a to bez ohledu na státní příslušnost.

zastoupení. Volební zákon pro aktivní volební právo stanovuje ve svém § 4 odst. 1 následující podmínky:

- Dosažení věku 18 let věku alespoň v druhý den voleb; a
- Přihlášení k trvalému pobytu v obci, do jejíhož zastupitelstva volí, alespoň v den voleb.

Tento status positivus je redukován druhým odstavcem, v němž jsou naopak stanoveny překážky výkonu volebního práva:

- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody,
- zbavení způsobilosti k právním úkonům,
- zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo

výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí.

K druhému bodu přispěl v červenci tohoto roku Ústavní soud svým nálezem sp. zn. IV. ÚS 3102/08, v němž podepřel procesní postavení osob zbavených způsobilosti k právním úkonům s tím, že: „Samotné zakotvení překážky výkonu volebního práva pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům není protiústavní; obecné soudy totiž mohou (a musí) v rámci řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům postupovat ústavně konformně a věnovat mimořádnou pozornost i otázkám dopadů jejich rozhodnutí do veřejných subjektivních práv dotčených osob.“¹⁵.

Na pozadí zákonného vymezení je zřetelně vidět, že přihlášení k trvalému pobytu v obci alespoň v den voleb je zásadní podmínkou pro vznik aktivního volebního práva. Trvalý pobyt, jakožto podmínka pro volební účast, je aplikován i u voleb zastupitelstev krajů, zde však nehrozí potenciální problém ovlivnění volebních výsledků.

Územní samosprávné celky jsou dle Ústavy¹⁶ územním společenstvím občanů s právem na samosprávu, a možnost občanů obce zvolit si své

¹⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3102/08 ze dne 12. července 2010, soudcem zpravodajem byl Miloslav Výborný. Ústavní soud se zde mj. opřel i judikaturu ESLP s odvoláním na rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2010, Kiss proti Maďarsku, č. 38832/06, § 16

¹⁶ Čl. 100 odst. 1 Ústavy

zástupce je tak přirozeným odrazem tohoto práva a funguje dvěma směry. Tím prvním je kondicionál, že občané obcí nemohou účastí ve volbách ovlivnit jiné zastupitelstvo, nežli své vlastní (zde dochází k exkluzi elektorátu) a naopak občané obce mají výsadní právo určit si své zastupitele bez vlivu dalších osob stojících mimo občanství obce (chápáno jako výlučnost elektorátu). Neexistuje totiž jiný, formálně a administrativně efektivní způsob, jak definovat vztah občana a obce.

Soudy se zatím zabývaly spíše opačným koncem skládky, tedy zda se může občan, jenž změnil obec s trvalým pobytem, účastnit politického života původní obce jako zastupitel. Ústavní soud dospěl k jednoznačnému závěru¹⁷, že samotná skutečnost, že občan v obci bydlí, neumožňuje automaticky výkon politických práv, neboť tato jsou spojena s trvalým pobytem ve formálním smyslu.

4. ÚVAHA ZÁVĚREČNÁ

Přihlášení se k trvalému pobytu má administrativní a evidenční charakter. Skutečnost, že s ním zákonodárce spojil aktivní legitimaci k volbám do obecních zastupitelstev, tuto charakteristiku nemění.

Aby však nezůstalo jen u tohoto tvrzení, podívejme se – poněkud spekulativně – i na optiku, jíž by věc mohl posuzovat volební soud. Nejvyšší správní soud zformulovat jistý „algoritmus přezkumu volebních stížností“¹⁸, jež se realizuje ve třech krocích¹⁹:

1. Přezkum protizákonnosti. Volební soud zde přezkoumá, zda byla porušena ustanovení volebního nebo jiného zákona, pokud se tento váže k volebnímu procesu a zda takové porušení dosahuje ústavní intenzity (tedy ochrany politických a dalších základních práv či postulatů ochrany demokratického právního státu či ústavnosti obecně)
2. Existence přímého vztahu mezi zjištěnou protizákonností a výsledkem voleb. Zde nastává okamžik pro testování proporcionality, tedy zda zjištěné porušení zákona má souvislost s výsledkem voleb.
3. Intenzita protizákonnosti musí volební výsledek zpochybnit. Intenzita porušení zákona musí v daném případě dosáhnout takového stupně, aby

¹⁷ Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 420/2000 ze dne 10. října 2000 konstatoval, že : „*Je-li zákonem podmínka trvalého pobytu stanovena jako condicio sine qua non volitelnosti do orgánu obce, nutno s ní jako s takovou ze strany zastupitelů zacházet; nelze být občanem jedné obce pro jednu oblast veřejného práva (např. daňového) a občanem obce druhé pro jinou oblast veřejného práva.*“

¹⁸ Srov. Usnesení NSS ze dne 2. července 2004, sp. zn. Vol 6/2004

¹⁹ Molek, P., Šimíček, V.: Soudní přezkum voleb, Linde, Praha, 2006, str. 225 a násl.

se bylo možné domnívat, že bez porušení zákona by dopadly volby odlišným způsobem.

Bude-li podle tohoto algoritmu postupovat volební soud, pak pravděpodobně zjistí, že argument o účelovosti přihlášení se k trvalému pobytu nemá normativní relevanci; jinými slovy – občané, byť čerstvě přihlášení - byli občany svých obcí a jako takoví měli právo hlasovat v obecních volbách a zvolit si své zastupitele. Volební soud by proto neměl překročit ani první bod algoritmu a nemohl by tak volební stížnosti vyhovět²⁰.

Pokud bychom situaci nahlíželi optikou těch, kteří se účastí „nových“ občanů cítí být zkráceni na svých právech, můžeme postupovat v jejich argumentaci ad absurdum. Jednak jejich důkazní břemeno bude obtížně unesitelné, ale pokud bychom přijali tvrzení toho, že ten, kdo se před volbami přihlásil k trvalému pobytu v malé obci, na nestandardní adrese a bez předchozího vztahu k obecní komunitě, nemůže vykonávat své základní politické právo, pak musíme pokračovat ještě dál a uvažovat i o tom, zda na volebním právu neomezit ty občany obce, kteří k obci nemají kladný vztah, neúčastní se veřejného obecního života, v obci pravidelně nepobývají anebo mají jiný etický hendikep. Přezkum těchto parametrů, ležících za hranicí zákona, však není v reálném světě proveditelný.

Položme si konečně i otázku, zda v tomto případě nestojí takto interpretované principy volebního práva v ostré opozici vůči základním právům voliče a občana obce? Zda by se vlastně nejednalo o ostrakizaci nepohodlných a vytěsňování určité části politického spektra obce? Je pravděpodobné, že ano. Chtěl bych tak svůj skromný příspěvek zakončit tím, že institut trvalého pobytu možná není ideálním kritériem pro určení vztahu občana k jeho obci, ale obávám se, že lepším nedisponujeme.

Literature:

- Průcha, P., Pomahač, R.: Lexikon Správní právo, Sagit, Ostrava, 2002, str. 681, ISBN 80-7208-314-7
- Autorský kolektiv, Meritum Obce 2008-2009, Aspi Wolters Kluwer a.s. 2008, ISBN 978-80-7357-331-7

²⁰ V době zpracovávání tohoto příspěvku nebylo o osudech volebních stížností rozhodnuto. Autor není s probíhajícími řízeními seznámen a ani jejich výsledek nepředjímá. Nastíněné úvahy jsou proto jen teoretické a vyjadřují osobní právní názor autora.

- Wagnerová Gronwaldtová Petra, Morávková Jitka, Statusové věci občanů, Aspi Wolters Kluwer 2009, ISBN 978-80-7357-447-5
- Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran. ASPI, a.s., Praha, 2008, str. 392, ISBN 978-80-7357-291-4
- Molek, P., Šimíček, V.: Soudní přezkum voleb, Linde, Praha, 2006, str. 331, ISBN 80-7201-639-3
- Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S.: Správní právo procesní. Praha, Eurolex bohemia, 2005, ISBN: 80-86861-53-8
- Filip, J.: Ústavní právo ČR, Základní pojmy a instituty, 4. opravené a doplněné vydání, Doplněk Brno, 2003, 556 str., ISBN:80-7239-151-8

Contact – email

vlastimil.gottinger@usoud.cz