

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Le Minh Tam

Volební právo trvale usazených cizinců v České republice

Diplomová práce

Olomouc 2024

Abstrakt

Diplomová práce zkoumá postavení trvale usazených cizinců v České republice v souvislosti s jejich volebním právem v jednotlivých volbách – volby do obecních a krajských zastupitelstev, volby do Parlamentu České republiky, volby prezidenta a volby do Evropského parlamentu. Práce s ohledem na obdobné postavení trvale usazených cizinců v porovnání se státními občany otevírá téma přiznání volebního práva cizincům, přičemž argumentace pro přiznání se opírá o mezinárodní smlouvy, zahraniční právní úpravu a představení obsahu práv a povinností cizinců. Na základě toho navrhuje způsoby rozšíření okruhu nositelů volebního práva a zabývá se tím, zda je požadavek státního občanství nutnou podmínkou k získání volebního práva.

Abstract

The thesis examines the status of permanent residents who are foreigners in the Czech Republic in relation to their voting rights in various elections – municipal and regional council elections, elections to the Parliament of the Czech Republic, presidential elections, and elections to the European Parliament. Considering the comparable status of permanent residents in comparison to citizens, the thesis explores the topic of granting voting rights to foreigners. The argumentation for this recognition is based on international treaties and the presentation of the content of the rights and obligations of foreigners and inspired by foreign legal regulations. Building upon these, the thesis proposes ways to expand the scope of voting rights holders and investigates whether the requirement of citizenship is a necessary condition for acquiring voting rights.

Klíčová slova

volby, volební právo, cizinec, trvalý pobyt, státní občanství

Keywords

elections, right to vote, foreigner, permanent residence, citizenship

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Volební právo trvale usazených cizinců v České republice vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne .. 14. března 2024

.....


Obsah

Obsah.....	4
Seznam zkratk použitých právních předpisů	6
1 Úvod.....	8
2 Volební právo v jednotlivých volbách.....	10
2.1 Všeobecné volební právo	12
2.2 Volby do zastupitelstev obcí	13
2.2.1 Aktivní a pasivní volební právo.....	13
2.2.2 Občané třetích zemí.....	16
2.2.3 Členství v politických stranách a politických hnutích.....	18
2.3 Volby do zastupitelstev krajů	20
2.3.1 Aktivní a pasivní volební právo.....	20
2.4 Volby v hlavním městě Praha	21
2.4.1 Volební právo cizinců.....	22
2.5 Volby do Parlamentu České republiky	23
2.5.1 Aktivní a pasivní volební právo.....	24
2.5.2 Občané žijící dlouhodobě v zahraničí.....	24
2.5.3 Volební právo cizinců.....	26
2.6 Volby prezidenta.....	28
2.6.1 Aktivní a pasivní volební právo.....	29
2.7 Volby do Evropského parlamentu	30
2.7.1 Aktivní a pasivní volební právo.....	30
2.7.2 Působnost Evropského parlamentu	31
2.7.3 Občané třetích zemí.....	32
3 Postavení trvale usazených cizinců v České republice	34
3.1 Institut trvalého pobytu	34
3.1.1 Podmínky vydání trvalého pobytu občanům EU.....	34
3.1.2 Podmínky vydání trvalého pobytu občanům třetích zemí	35

3.2	Srovnání s občanem České republiky	37
3.2.1	Výdělečná činnost	38
3.2.2	Zdravotní pojištění a sociální zabezpečení	39
3.2.3	Daňová povinnost.....	40
3.3	Státní občanství	41
3.3.1	Vznik státního občanství.....	42
3.3.2	Podmínky nabytí státního občanství udělením	43
3.3.3	Vícenásobné občanství.....	46
4	Argumenty pro (ne)přiznání volebního práva trvale usazeným cizincům.....	49
4.1	Srovnání se zahraniční úpravou	49
4.1.1	Norské království	49
4.1.2	Finská republika.....	51
4.1.3	Maďarsko.....	52
4.1.4	Nový Zéland	53
4.1.5	Uruguay.....	54
4.2	Způsoby přiznání volebního práva	55
4.2.1	Volby do zastupitelstev obcí a krajů.....	56
4.2.2	Volby do Parlamentu České republiky	57
4.2.3	Volby prezidenta	59
4.2.4	Volby do Evropského parlamentu.....	60
4.2.5	Nabytí státního občanství	60
4.3	Integrace cizinců	61
5	Závěr.....	64
6	Seznam použitých zdrojů.....	66

Seznam zkratk použitých právních předpisů

Jednací řád PS – zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Jednací řád Senátu – zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

Krajské zřízení – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Listina – usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

Občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

SFEU – Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 202/01)

SEU – Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 202/01)

Schengenský hraniční kodex – Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob
Směrnice Rady 93/109/ES – Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky

Směrnice Rady 94/80/ES – Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky

Směrnice Rady 2003/109/ES – Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

Směrnice 2004/38/ES – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Úmluva o účasti cizinců – sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 51/2015 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon o azylu – zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon o daních z příjmů (DP) – zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Zákon o evidenci obyvatel – zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech

Zákon o nemocenském pojištění – zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

Zákon o péči o zdraví lidu – zákon č. 86/1992 Sb., o péči o zdraví lidu

Zákon o pobytu cizinců – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
Zákon o pojistném – zákon č. 104/1996 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
Zákon o Praze – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon o sdružování – zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích
Zákon o státním občanství – zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky
Zákon o volbách do EP – zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu
Zákon o volbách do zastupitelstev krajů – zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
Zákon o volbách do zastupitelstev obcí – zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
Zákon o volbách PČR – zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
Zákon o volbě prezidenta – zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky
Zákon o VZP – zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění
Zákon o zaměstnanosti – zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti
Živnostenský zákon – zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
ZÚS – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

1 Úvod

Ve své diplomové práci se budu zabývat současnou právní úpravou volebního práva, konkrétně ve vztahu k cizincům, kteří žijí v České republice s trvalým pobytem a u nichž lze předpokládat, že si k České republice již vytvořili užší vazbu. Občané mají dle čl. 21 odst. 1 Listiny právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Účelem mé diplomové práce je otevřít téma přiznání volebního práva i neobčanům, neboť i podle současné právní úpravy v České republice je v komunálních a evropských volbách výkon volebního práva rozšířen na unijní občany. I přesto je ale převážně volební právo omezeno pouze na občany, což vylučuje skupinu trvale usazených cizinců z této demokratické participace, přičemž v současné době v naší zemi žije 334 154 trvale usazených cizinců.¹

Pro zjištění, zda by připuštění participace cizinců na politickém dění byla možná, provedu analýzu volebního práva trvale usazených cizinců v České republice v kontextu jednotlivých druhů voleb, a sice od komunálních a krajských až po volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, prezidenta a Evropského parlamentu. Analýza zahrne jak aktivní, tak i pasivní volební právo.

Při zkoumání, zda rozšířit okruh nositelů volebního práva i na cizince se zaměřím mimo jiné i na to, jak se liší postavení trvale usazených cizinců od občanů, zejména z hlediska práv a povinností vůči státu. Za tím účelem představím institut trvalého pobytu, na základě kterého cizinci nabydou pevnější postavení s právy a povinnostmi. Při hledání argumentů pro a proti přiznání volebního práva cizincům budu vnitrostátní úpravu porovnávat s právní úpravou ve vybraných zemích, jež jsou více otevřené k začlenění cizinců do volebního systému. Zahraniční úpravu pro srovnání s českou právní úpravou jsem vybírala tak, abych představila příklady zemí jak v rámci Evropské unie, tak i mimo ni. Kromě toho jsem chtěla uvést příklady podle jednotlivých voleb od místní úrovně až po ty celostátní, na nichž se mohou podílet i cizinci. Ačkoli se přiznání volebního práva cizincům ve světě jeví spíše jako výjimka nežli pravidlo, shledávám za důležité toto téma otevřít. Takový názor zastávám i vzhledem k rostoucí globalizaci ve světě a zájmu hlubší integrace cizinců do společnosti. V souvislosti s tím rozvedu i podmínku státního občanství k získání volebního práva, a sice zda se jedná o nutnou podmínku, případně zda by v některých typech voleb nemohl být ze strany zákonodárce tento požadavek vyjmut.

Cílem této práce je nejen přiblížit současnou právní úpravu, jež je nastavena spíše odmítavě k plné participaci cizinců na politickém dění, ale také navrhnout možné změny v právní úpravě. Případně přijít i na jiné způsoby přiznání volebního práva cizincům. Zároveň v případě přiznání volebního

¹ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR, s. 84. [cit. 31. ledna 2024]. Dostupné na https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Zprava_o_situaci_v_oblasti_migrace_a_integrace_cizincu_na_uzemi_Ceske_republiky_2022_0.pdf.

práva zohledním, o jaký druh voleb se jedná a zda je vhodné přiznat jak aktivní, tak i pasivní volební právo. Na závěr shrnu, jaký přínos by pro českou společnost přiznání práva mohlo znamenat nebo naopak, zda by přiznání volebního práva mohlo provázet nějaká úskalí.

2 Volební právo v jednotlivých volbách

Při demokratické formě vládnutí si lid volí rozhodující orgány moci prostřednictvím voleb.² Volební právo se člení na aktivní a pasivní. Zatímco aktivní volební právo umožňuje voliči právo vyjádřit svůj hlas ve volbách, pasivní volební právo znamená právo být ve volbách zvolen.³

Ve volbách voliči hlasují o kandidátech do orgánů veřejné moci, čímž jim udělují mandát k výkonu státní moci.⁴ Ve své diplomové práci se budu zabývat následujícími šesti druhy voleb, pomocí nichž se formují orgány veřejné moci. Na nejnižší úrovni probíhají volby do zastupitelstev územní samosprávy. V nižších územních samosprávných celcích se volí členové do zastupitelstev obcí, ve vyšších územních samosprávných celcích voliči hlasují o členech do zastupitelstev krajů. Své zástupce do Parlamentu České republiky si voliči volí ve volbách do Poslanecké sněmovny a volbách do Senátu. Dále se vybírá hlava státu přímou volbou v prezidentských volbách. V neposlední řadě probíhají volby na nadnárodní úrovni do Evropského parlamentu, v nichž voliči hlasují o poslancích do Evropského parlamentu.

Pro účely své diplomové práce bych se chtěla věnovat jednotlivým volbám z hlediska volebního práva trvale usazených cizinců (dále též jako „cizinec“) v České republice, a sice kterých voleb a za jakých podmínek se cizinci mohou či nemohou účastnit. Dále rozeberu u voleb, v nichž nejsou nositeli volebního práva, za jakých předpokladů by volební právo mohli získat. Konkrétní argumenty pro a proti získání volebního práva budu více analyzovat až v následujících kapitolách, v této kapitole uvádím současnou právní úpravou volebního práva a upozorňuji na nedostatky, kvůli nimž cizinci volit zásadně ve volbách volit nemohou.

Pro přehlednost jednotlivých voleb, v nichž cizinci s trvalým pobytem disponují či nedisponují volebním právem, uvádím následující tabulku. Z tabulky lze vyčíst, o jaký druh voleb se jedná, který právní předpis upravuje dané volby a kdo všechno spadá pod okruh voličů, resp. možných kandidátů.

Druh voleb	Právní úprava	Okruh voličů a kandidátů
Zastupitelstva obcí	Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí Smlouva o fungování Evropské unie	Státní občané, občané Evropské unie

² KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 47.

³ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 102.

⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. Stát demokratický a jeho projevy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 273.

Druh voleb	Právní úprava	Okruh voličů a kandidátů
Zastupitelstva krajů	Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů	Státní občané
Poslanecká sněmovna	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky	Státní občané
Senát	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky	Státní občané
Prezident	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky	Státní občané
Evropský parlament	Smlouva o fungování Evropské unie Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu	Státní občané, občané Evropské unie

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že trvale usazení cizinci se v České republice mohou účastnit voleb do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu, a to za předpokladu, že se jedná o občany členského státu Evropské unie (dále též jako „EU“). Naopak ve zbývajících volbách volebním právem nedisponují žádní cizinci a volit jsou oprávněni jen státní občané České republiky (dále též jako „občan“).

V následujících podkapitolách se budu postupně zabývat od voleb nejnižší úrovně – voleb do zastupitelstev obcí, až po volby na nadnárodní úrovni – voleb do Evropského parlamentu. Konkrétně jaké jsou obecné podmínky a překážky pro výkon volebního práva. Následně uvedu, jak se současná právní úprava staví k možnosti volební účasti cizinců. Tato kapitola slouží především pro přiblížení současné právní úpravy voleb a vyzdvižení jejich mezer vůči cizincům jako nástin pro zkoumání otázky, zda by volební právo nemělo být kvůli tomu rozšířeno za určitých podmínek i na cizince. Před samotným rozбором jednotlivých voleb uvádím princip všeobecnosti volebního práva, neboť se v celé práci zaměřuji především na okruh nositelů volebního práva. Ten se odvíjí ze samotného principu všeobecnosti, který volby v České republice vedle principů rovnosti, přímosti a tajnosti ovládá.

2.1 Všeobecné volební právo

Princip všeobecnosti voleb je zakotven mimo jiné v Ústavě a dále v jednotlivých zákonech, jež upravují daný druh voleb. Všeobecnost vymezuje, kdo všechno má právo se zúčastnit voleb nebo být ve volbách volen. Definice všeobecnosti se v literatuře liší, například dle Marka Antoše všeobecné volební právo ve smyslu „každý má právo volit“ představuje ideál, k němuž se současné volební systémy sice přibližují, avšak ho nedosahují.⁵ To lze vidět i v současné právní úpravě volebního práva, neboť princip všeobecnosti je vykládán jako splněný tehdy, pokud je všeobecné volební právo garantováno zásadně všem občanům, a to za splnění podmínek státního občanství, věku a případně pobytu.⁶ Všeobecné volební právo je tedy limitováno zvláštními volebními podmínkami, tzv. volebními censy – v České republice platí census občanství, věku a ve volbách do zastupitelstva obcí, krajů a Evropského parlamentu také místa pobytu.⁷ V množině voličů tedy nejsou zahrnutí cizinci, jelikož se hovoří o všeobecnosti volebního práva ve vztahu k občanům. Vedle omezení volebního práva v podobě censu existují i překážky volebního práva. Ty se liší od censů v tom, že subjekty volebního práva se sice považují za voliče, ale volební práva nemohou vykonávat.⁸ Překážky jsou upraveny v zákonech o jednotlivých volbách a budu je zmiňovat v pozdějších kapitolách věnující se konkrétním druhům voleb.

V minulosti byla všeobecnost volebního práva užší, neboť byla omezena dalšími censy, mimo jiné censy pohlaví nebo odváděním minimální daně, což se dnes již považuje za nepřijatelné.⁹ Pojetí všeobecnosti prošlo značným vývojem, neboť v Československu do roku 1919 nedisponovaly volebním právem ženy, a přesto bylo volební právo označováno za všeobecné.¹⁰ V současnosti se pojetí všeobecnosti volebního práva posouvá a naopak se rozšiřuje, k čemuž došlo přistoupením České republiky do EU a okruh nositelů volebního práva se rozšířil i na cizince s bydlištěm na území České republiky, resp. občany jiného členského státu EU. Rozšíření se týká voleb do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu.

Ve své diplomové práci bych se ve světle principu všeobecnosti chtěla zabývat právě tím, zda by se rozšiřování všeobecnosti volebního práva nemohlo posunout ještě dále, zejména co se týče censu státního občanství. Ve vztahu k volebnímu právu a unijnímu občanství zmiňuje Pavel Molek názor Marty Cartabia, která tvrdí, že význam místa pobytu ve společnosti je podporován a na vzestupu a „*státní příslušnost tudíž již nepředstavuje výlučný či skutečný vztah s daným*

⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde a.s., 2008, s. 24.

⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra. Stát demokratický a jeho projevy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 278-279.

⁷ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, a. s., 2008, s. 24.

⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy volebního práva*. Praha: Linde a.s., 2008, s. 28.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde a.s., 2008, s. 23.

společenským či *politickým společenstvím*.¹¹ I Věra Jirásková zmiňuje prohlubující trend přiznávání volebního práva na základě bydliště místa občanství, zejména v místních volbách a volbách do Evropského parlamentu.¹² Volnějším pojetí všeobecného volebního práva ovšem výše zmiňovaní autoři vyjmenovávají ve vztahu k unijním občanům. Já bych se chtěla zabývat přiznáním volebního práva obecně trvale usazeným cizincům pocházející nejen z členských států EU (dále též jako „občan třetí země“). Při zkoumání začlenění trvale usazených cizinců do voleb se proto chci zaměřit na to, zda je podmínka státního občanství důvodná s přihlédnutím k obdobnému postavení cizinců s občany České republiky. Rozdílnost jejich postavení budu blíže popisovat ve třetí kapitole své práce, na základě čehož vyhodnotím, zda by na základě principu všeobecnosti neměli být obecně ve volbách zahrnuti i trvale usazení cizinci.

2.2 Volby do zastupitelstev obcí

Prvně se budu věnovat volebnímu právu do zastupitelstev obcí v rámci komunálních voleb. Obce jsou základními územními samosprávnými celky, jak je zakotveno v čl. 99 Ústavy. Prostřednictvím zastupitelstev obcí dle čl. 101 odst. 1 Ústavy vykonávají obce svou samostatnou působnost, což je také upraveno v § 5 obecního zřízení. Ústava také dále v čl. 102 odst. 1 stanovuje, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Volební mandát členů zastupitelstev trvá čtyři roky. Podrobnější úpravu o podmínkách komunálních voleb stanovuje zákon o volbách do zastupitelstev obcí.

2.2.1 Aktivní a pasivní volební právo

Právo volit a být volen v komunálních volbách upravuje § 4 a § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. K výkonu volebního práva je oprávněn volič, který je občanem obce, dosáhl věku nejméně 18 let aspoň druhý den voleb a je v obci přihlášen k trvalému pobytu. Za stejných podmínek disponuje volebním právem občan jiného státu, pokud je v obci přihlášen a je držitelem potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu. Umožnění volit občanovi jiného státu je podmíněno tím, že k přiznání volebního práva se Česká republika zavázala mezinárodní smlouvou, která byla zároveň vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

Podmínka trvalého pobytu se vykládá dle zákona o evidenci obyvatel stejně jako ve volbách do zastupitelstev krajů. Trvalý pobyt se posuzuje dle tohoto zákona z formálního hlediska pojetí,

¹¹ CARTABIA, Marta. Right to vote and run in elections. In MOCK, William B. T. et al. *Human rights in Europe: Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Durham: Carolina Academic Press, 2010, s. 248. In MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 440.

¹² JIRÁSKOVÁ, Věra. Stát demokratický a jeho projevy. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 279.

tedy se nezkoumá, zda občan v obci skutečně žije, zdržuje se tam či zda má k obci užší vztah.¹³ Podle formálního výkladu zákona postačí k podmínce pobytu být v obci přihlášen k trvalému pobytu, což umožňuje účelové stěhování voličů s cílem ovlivnit volby v jiné obci. V minulosti se soudy již zabývaly tímto účelovým stěhováním a při soudním přezkumu se přiklonily k výkladu pojmu z hlediska materiálního pojetí. K takovému závěru došel i Ústavní soud, když se zabýval volbami do obecního zastupitelstva obce Hřensko v roce 2010.¹⁴ Při posuzování otázky účelového přihlašování ze strany voličů k trvalému pobytu je dle Ústavního soudu zapotřebí, aby soudy posuzovaly materiální účel změny trvalého pobytu, jelikož ve vyšší intenzitě může takovým způsobem obcházení zákona dojít k ovlivnění volebních výsledků.

Překážky k výkonu aktivního volebního práva jsou totožné s překážkami upravenými pro volby do zastupitelstva krajů, tedy omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu podle zákona o péči o zdraví lidu a dále výkon služby vojáka z povolání v zahraničí nebo výkon služby vojáka v záloze v zahraničí. Naproti tomu limity výkonu pasivního volebního práva jsou omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Blíže definici občana obce a jeho práv upravuje obecní zřízení. Podle § 16 obecního zřízení je občanem obce fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Volební právo může náležet vedle občanů obce také dle § 17 obecního zřízení i cizím státním příslušníkům, jež jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu a stanoví-li tak mezinárodní smlouva, k níž se Česká republika zavázala a byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. Jak již bylo zmíněno v podkapitole o volbách do zastupitelstev krajů, Česká republika je vázána Smlouvou o fungování EU, v níž se v čl. 20 odst. 2, písm. b) zavádí občanství EU. Každý státní příslušník jiného členského státu EU je tak občanem EU, kterému se zaručuje právo volit a být voleni v obecních volbách v členských státech, pokud v něm mají bydliště. Totéž je i dále upraveno v čl. 22 SFEU, a sice že občané Evropské unie mají právo volit a být voleni za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Tato úprava o volebním právu občanů EU byla transponována do vnitrostátního právního řádu České republiky na základě Směrnice Rady 94/80/ES. Ta ve své preambuli zdůrazňuje vytváření soudržných a solidárních vztahů mezi národy členských států. Dále prohlašuje, že základní cíle EU je posílení ochrany práv a zájmů státních příslušníků členských států. Zároveň je SFEU součástí právního řádu, jelikož Parlament udělil souhlas k její ratifikaci a Česká republika je jí vázána. I pokud by v obecním zřízení nebylo upraveno rozšíření volebního

¹³ ŠEDOVÁ, Barbora. Problémy voleb do zastupitelstev obcí. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds.). *Volby a volební systémy*. Praha: Leges, 2021, s. 74.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10-1.

práva na občany EU, SFEU má jako mezinárodní smlouva dle čl. 10a Ústavy přednost před právem vnitrostátním. To vyplývá i z nálezu Ústavního soudu (tzv. cukerné kvóty), na základě kterého musí být vnitrostátní právní úprava konformní s komunitárním právem: „*Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.*“¹⁵ Navzdory tomu až do roku 2014 se ne všichni občané EU mohli komunálních voleb účastnit, na což upozornila tehdejší veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová (dále též jako „VOP Anna Šabatová“). Než byla přijata změna zákona o volbách do zastupitelstev obcí ze dne 23. ledna 2019 zákonem č. 38/2019 Sb., o změně volebních zákonů, platila pro občany EU podmínka trvalého pobytu, což VOP Anna Šabatová považovala za přímý rozpor s právem EU, neboť má být volební právo dle znění SFEU přiznáno všem občanům EU, jež v České republice dlouhodobě žijí, a podmínku trvalého pobytu SFEU nezmiňuje. V důsledku toho VOP Anna Šabatová doporučila ministerstvu vnitra, aby byl vládě předložen návrh znění zákona o volbách do zastupitelstev obcí, který by byl v souladu s právem EU a umožňoval v komunálních volbách občanům EU s bydlištěm v České republice volit.¹⁶ Tehdejší rozpor vnitrostátní právní úpravy s právem EU potvrdil i Krajský soud v Brně rozhodnutím ze dne 19. září 2014, sp. zn. 64 A 6/2014 nebo Krajský soud v Praze rozhodnutím ze dne 22. září 2014, sp. zn. 50 A 21/2014.

Kromě SFEU se dosud Česká republika nezavázala k jiné mezinárodní smlouvě, která by přiznávala volební právo i jiným státním příslušníkům mimo členské státy EU.

Pokud se státní občané členského státu Evropského státu chtějí zúčastnit a volit v komunálních volbách, musí dle § 28 odst. 1 a § 77 zákona o volbách do zastupitelstev obcí podat žádost u obecního úřadu o zapsání do dodatku stálého seznamu voličů. Při podání žádosti musí doložit občanství EU a přihlášení se k pobytu v obci. Žádost lze podat nejpozději dva dny před konáním voleb do 16:00 hodin, neboť poté obecní úřad seznam uzavře. Ve světle rovného přístupu k hlasování lze považovat tuto podmínku podat žádost o zapsání do seznamu voličů za diskriminující, neboť čl. 22 SFEU stanoví, že právo volit a být volen mají mít občané EU za stejných podmínek jako státní občané daného státu.¹⁷ Občané České republiky jsou dle § 28 zákona o volbách do zastupitelstev obcí zapsáni v seznamu voličů obce tam, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu a nemusejí si dodatečně o zápis žádat. Podmínka podání si žádosti tak může

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

¹⁶ REDAKCE. Veřejný ochránce práv: Občané EU žijící v ČR mají mít právo účastnit se politického života. *Právní rozhledy*, 2014, č. 17, s. II.

¹⁷ ANTOŠ, Marek. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, roč. 2012, č. 2, s. 122.

představovat překážku výkonu volebního práva v případě, že by si žádost občan EU včas nepodal a neměl by zajištěn rovný přístup k volbám. Občan EU se tedy musí aktivně zapojit a volební právo není před podáním žádosti automatické. Žadatel se může obrátit na obecní úřad o poskytnutí informací, zda je v seznamu veden. Obecní úřad je povinen tyto údaje sdělit. O žádosti je obecní úřad povinen rozhodnout do 48 hodin od podání žádosti. V případě, že žádost nevyhoví, musí v té samé lhůtě písemně odůvodnit, proč žádosti zamítl.¹⁸

Naopak v případě, že by občané EU chtěli v komunálních volbách být voleni, není třeba dle Metodického stanoviska Ministerstva vnitra k postupu obecních úřadů o zápis do dodatku žádat. K zapsání na kandidátní listinu k výkonu pasivního volebního práva postačí, aby státní občan jiného členského státu EU splnil podmínku věku a trvalého, resp. registrovaného přechodného pobytu v obci a není-li u něj dána překážka k výkonu volebního práva. U práva být volen není tedy vyžadován aktivní přístup kandidáta k tomu, aby byl na dodatku seznamu voličů zapsán.

2.2.2 Občané třetích zemí

Rozšíření okruhu nositelů volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí se nevztahuje na státní příslušníky z ostatních zemí mimo Evropskou unii. Úmluva o účasti cizinců vstoupila v platnost na území České republiky dne 1. listopadu 2015. Tato Úmluva o účasti cizinců umožňuje cizincům se účastnit na místní úrovni veřejných záležitostí s ohledem na skutečnosti, že usazování cizinců na území jiných států se považuje za trvalý rys evropské společnosti a že usazení cizinci nesou na místní úrovni v podstatě stejné povinnosti jako státní občané. Z toho důvodu je cílem Úmluvy o účasti cizinců podpořit integraci cizinců v zemi a rovné postavení mezi občany a cizinci. Pro účely Úmluvy o účasti cizinců je pojem „usídlení cizinci“ definován v čl. 2 jako osoby, jež nejsou státními příslušníky státu a oprávněně sídlí na jeho území.

Úmluva o účasti cizinců se člení na tři kapitoly, v nichž jsou upraveny kroky, kterými mají zavazující se státy zaručovat právo na účast na veřejném životě na místní úrovni. V kapitole A je garantováno svoboda projevu, shromažďování a sdružování. V druhé kapitole B se státy zavazují k zajištění poradních orgánů k zastupování usídlených cizinců na místní úrovni. Nakonec v kapitole C se chrání právo volit ve volbách do místních orgánů. Úmluva o účasti cizinců umožnila smluvním stranám v čl. 1 odst. 1 při ratifikaci učinit výhradu neaplikovat ustanovení kapitoly B, kapitoly C nebo případně obou. Česká republika si při přistoupení k Úmluvě o účasti cizinců vyhradila právo

¹⁸ DOSTÁL, Petr, KVAPIL, Miroslav, TOBOLKOVÁ, Adéla a kol. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí – judikatorní komentář, CODEXIS publishing, 1. 5. 2020. Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

neaplikovat ustanovení kapitol B a C. Naopak státy, jež neučinily výhradu, jsou vedle skandinávských zemí Island, Švédsko, Norsko a Finsko, také Nizozemsko.¹⁹

V případě, že by Česká republika vůči kapitole C neučinila výhradu, mohl by každý usídlený cizinec volit a být volen ve volbách do zastupitelstev obcí za předpokladu, že by splnil zákonné požadavky, jež se vztahují na občany obce dle § 16 a § 17 obecního zřízení. Mimo to by usídlený cizinec musel na území České republiky pobývat po dobu pěti let předcházejících volbám. Podle čl. 7 Úmluvy o účasti cizinců mají státy pravomoc stanovit, že podmínka délky pobytu na území daného státu může být i kratší. Česká republika odůvodnila prohlášení²⁰ o výhradě vůči kapitole C ve vládním návrhu předkládaným Parlamentu České republiky tak, že volební právo občanů jiných států nepoživá ústavní ochranu, a tak přiznání volebního práva spadá pod pravomoc zákonodárce, zda volební právo cizincům přizná. Podle Jana Kudrny sice volební právo na ústavněprávní rovině sice zaručeno není, ale zároveň přiznání volebního práva neobčanům ani nevylučuje. Z toho důvodu nepovažuje případné rozšíření volebního práva v rozporu s Listinou.²¹ Dále se ve vládním návrhu učinění výhrady vysvětluje tak, že „*vzhledem k tomu, že v některých obcích je koncentrace cizinců s trvalým pobytem značná, mělo by přiznání jejich volebního práva i zásadní praktické dopady na dění na místní úrovni. Aktuální vývoj v některých zemích ukazuje rovněž bezpečnostní rizika rozšíření volebního práva na osoby, jež nejsou občany daného státu.*“²² Proti tomuto odůvodnění lze argumentovat příklady států, jež si naopak nevyhradily právo neaplikovat ustanovení kapitoly C a zmiňované obávané negativní praktické dopady na dění na místní úrovni se neprojeví. Je ovšem pravdou, že v současnosti není mnoho zemí, které by ve svém právním řádu přiznávalo volební právo cizincům.²³ Nezájem jiných smluvních stran Úmluvy o účasti cizinců přiznat cizincům volební právo na místní úrovni vyplývá i z toho, že dosud Úmluvu o účasti cizinců podepsalo 13 států, z nichž 9 ji ratifikovalo, ale zároveň 3 z nich učinily výhradu k ustanovením kapitoly C.²⁴

Občané třetích zemí tak nadále volebním právem v komunálních volbách nedisponují, neboť uplatněním výhrady vůči kapitole C o právu volit ve volbách do místních orgánů jsou usídlení cizinci z okruhu legitimovaných voličů, resp. kandidátů nadále vyloučeni. K získání

¹⁹ Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Council of Europe. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=144>.

²⁰ Vládní návrh ze dne 15. prosince 2014, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000.

²¹ KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 111.

²² Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000.

²³ Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Council of Europe. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=144>.

²⁴ Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Council of Europe. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=144>.

volebního práva je jedním ze způsobu řešení podání žádosti o nabytí státního občanství České republiky ze strany cizince. K přiznání volebního práva trvale usazeným cizincům by bylo zapotřebí ze strany zákonodárce změnit úpravu znění zákona o volbách do zastupitelstev obcí a přiznat volební právo i státním příslušníkům z jiných členských států mimo EU. V případě uzavření mezinárodní smlouvy dle § 17 obecního zřízení by bylo možné rozšířit možnost účastnit se voleb konkrétním státním občanům ze zemí, s nimiž Česká republika uzavřela mezinárodní smlouvu, kterou posléze vyhlásila ve Sbírce mezinárodní smluv. Na stejném principu bylo přiznáno volební právo občanům EU ratifikováním a vyhlášením Smlouvy o fungování EU.

2.2.3 Členství v politických stranách a politických hnutích

I v případě, že by cizincům bylo přiznáno volební právo, stále by při výkonu volebního práva mohli narazit na problém, pokud by se chtěli stát členy politických stran či hnutí. S tímto problémem se potýkají i samotní unijní občané, na což upozorňovala i VOP Anna Šabatová.²⁵ Členství v politických stranách a hnutích úzce souvisí s pasivním volebním právem, neboť umožňuje ve volbách kandidovat za politickou stranu nebo hnutí, a proto bych v této podkapitole chtěla představit tuto problematiku a její současné mezery v právní úpravě.

Sdružovací právo je jedním ze základních práv, které je zakotveno v čl. 20 Listiny, podle něhož se zaručuje právo se svobodně sdružovat. Dále se v druhém odstavci téhož článku rozvíjí, že občané mají právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Právo se sdružovat je vedle toho také upraveno v § 1 zákona o sdružování. Dle dikce tohoto ustanovení náleží právo se sdružovat v politických stranách a politických hnutích občanům. To jim následně umožňuje se účastnit na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Sdružování se v politické straně či hnutí tak slouží k zprostředkování účasti občanů na politickém životě. Kromě toho pozice politických stran a hnutí působí jako svorník mezi státem a společností.²⁶ Členem politické strany a hnutí mohou být podle § 2 odst. 3 zákona o sdružování jen občané starší 18 let.

Jak již bylo výše v předchozí podkapitolách rozebráno, v komunálních volbách mohou volit a být voleni vedle státních občanů i unijní občané. Ti ovšem podle zákona o sdružování nemohou vykonávat své pasivní volební právo tak, že by kandidovali za politickou stranu či hnutí, neboť to zákonodárce umožnil jen občanům. Ačkoli jak v zákoně, tak v čl. 20 odst. 2 Listiny se sdružovací

²⁵ REDAKCE. Veřejný ochránce práv: Občané EU žijící v ČR mají mít právo účastnit se politického života. *Právní rozhledy*, 2014, č. 17, s. II.

²⁶ VÝBORNÝ, Štěpán. Čl. 20 [Právo sdružovací]. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 12.

právo přisuzuje jen občanům, není možné podle Tomáše Grygara znění Listiny vykládat tak, „že pokud je právo sdružovat se v politických stranách garantováno jen občanům, tak všem ostatním (tedy cizincům) musí být ze strany politických stran odepřeno, nejspíše v té podobě, že cizince nesmí za svého člena přijmout.“²⁷ Těž názor zastává i Petr Kolman, který považuje za logické, aby se cizinci ze zemí EU mohli stát členy politických stran, pokud ve volbách disponují jak aktivním, tak pasivním volebním právem. V opačném případě shledává jejich zapojení do procesu voleb jako neplnohodnotné.²⁸ To odůvodňuje i tím, že v komunálních volbách je ve větších městech kandidatura bez podpory politické strany komplikovaná, v důsledku čehož nemají politické strany motivaci dosazovat na přední místa kandidátní listiny nestraníky.²⁹

Za předpokladu, že by cizincům z třetích zemí bylo přiznáno volební právo (ať už změnou zákona o oprávněných voličích a kandidátech nebo uzavřením mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a daným státem, jak jsem popisovala výše), stále by podle § 2 odst. 3 zákona o sdružování při výkonu pasivního volebního práva nebyla možnost kandidovat ve volbách za politickou stranu. To v současné době nemohou ani unijní občané, přestože volebním právem v komunálních volbách disponují a podle čl. 22 odst. 1 SFEU mají mít unijní občané právo volit a být voleni za stejných podmínek jako státní příslušníci daného státu. Naproti tomu podle zákona o sdružování jsou cizinci vyloučeni z možnosti stát se členy politické strany, na základě čehož jim vnitrostátní úprava zakládá horší podmínky pro výkon volebního práva.³⁰ I přesto tento rozpor mezi zákonem o sdružování a SFEU shledal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. ledna 2018, č. j. 6 As 84/2017-27 za ústavně konformní. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že problematika regulace politických stran a hnutí je ryze národní záležitostí a unijní právo občanům členských zemí EU právo na členství v politických stranách nezakládá.

Nicméně neumožnění unijním občanům vstoupit do politické strany považuje Evropská komise za diskriminační na základě státní příslušnosti, čímž se Česká republika podle Evropské komise dopouští porušování ustanovení unijní smlouvy.³¹ Z toho důvodu dne 9. června 2021 podala Evropská komise proti České republice a Polsku žalobu z důvodu omezení cizincům z Evropské

²⁷ GRYGAR, Tomáš. *O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice*. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2014, č. 4, s. 352. Dostupné na <https://journals.muni.cz/cpv/article/view/5366/4454>.

²⁸ KOLMAN, Petr. *Proč nesmí být cizinec členem české politické strany?* epravo.cz, 19. března 2013 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/efocus/proc-nesmi-byt-cizinec-clenemceske-politicke-strany-89822.html>.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ SKALKA, Tibor. *O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/2018, rubrika Doktorandské příspěvky, [cit. 2. února 2024], s. 283-304. Dostupné na <https://next.codexis.cz/literatura/LT110791>.

³¹ EK *zazalovala Českou republiku, omezuje právo volebního práva cizinců ze zemí EU*. advokatnidenik.cz, 10. června 2021 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na <https://advokatnidenik.cz/2021/06/10/ek-zazalovala-ceskou-republiku-omezuje-pry-volebni-prava-cizincu-ze-zemi-eu/>.

unie vstupovat do politických stran.³² Podle generální advokáta Soudního dvora EU Richarda de La Tour mají mít občané ze zemí EU právo si zvolit, zda chtějí kandidovat jako nestraníci nebo jako členové politické strany, což česká právní úprava unijním občanům neumožňuje, vybrat si jednu z těchto variant.³³ Mimo jiné zmiňuje, že „*ačkoliv členství v politické straně spadá do kompetencí členských zemí, ty musí při jejich naplnění vyhovět závazkům vycházejícím z evropského práva. Z toho plyne, že každý „mobilní“ občan unie musí mít možnost naplnit své právo kandidovat v komunálních nebo evropských volbách za stejných podmínek jako občané dané země.*“³⁴

Lze tedy očekávat možné úpravy znění zákona o sdružování po skončení řízení o žalobě u Soudního dvora EU tak, aby vnitrostátní úprava byla v souladu s evropským právem. Otázkou zůstává, jak by se změna provedla. Pokud by se možnost členství poskytla pouze unijním občanům, mohl by se v budoucnu objevit obdobný problém v případě přiznání volebního práva dalším nositelům, resp. občanům z třetích zemí. V takovém případě by mohla nastat situace, kdy by občané z třetích zemí neměli přístup k členství politických stran a hnutí jako nyní unijní občané. Záleželo by na zákonodárci, jak by znění zákona upravil. Změnu zákona o sdružování by mohl provést i tak, aby otevřela možnost stát se členem a kandidovat za politickou stranu či hnutí všeobecně ve všech volbách, v nichž jedinec disponuje volebním právem.

2.3 Volby do zastupitelstev krajů

Kraje jakožto vyšší územní samosprávné celky jsou zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Mimo jiné jsou zakotveny v sedmé hlavě Ústavy. Kraje jsou vyššími územními samosprávnými celky dle čl. 99 Ústavy. Samotné volby a podmínky výkonu volebního práva upravují blíže až podústavní právní předpisy. Zástupci do zastupitelstev krajů jsou voleni na čtyřleté funkční období na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, jak je zakotveno v čl. 102 odst. 1 Ústavy.

2.3.1 Aktivní a pasivní volební právo

Co se týče personálního vymezení, tak podle § 4 a § 5 zákona o volbách do zastupitelstev krajů má právo volit a být volen občan České republiky, jenž splňuje podmínky věku (v den voleb dosáhl nejméně 18 let) a je přihlášen k trvalému pobytu v obci, která náleží do územního obvodu kraje. Pojem trvalého pobytu se posuzuje dle zákona o evidenci obyvatel. Dle § 10 tohoto se za místo

³² EU citizens' electoral rights: Commission decides to refer CZECHIA and POLAND to the Court of Justice. ec.europa.eu, 9. června 2021 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1829.

³³ Advokát soudu EU: Občané z jiných států mají mít právo vstoupit do české politické strany. ceska-justice.cz, 11. ledna 2024 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na <https://www.ceska-justice.cz/2024/01/advokat-soudu-eu-obcane-z-jinych-statu-maji-mit-pravo-vstoupit-do-ceske-politicke-strany/>.

³⁴ Tamtéž.

trvalého pobytu občanů považuje adresa, která je vedena v základním registru obyvatel. Jako místo trvalého pobytu může mít občan zapsané jen jedno místo.

I za splnění podmínek věku, občanství a pobytu může být volební právo omezeno, pokud je dána překážka výkonu volebního práva. Ty jsou vymezeny v § 4 odst. 2 v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů. Nositeli pasivního volebního práva nemůžou být ti, u nichž je dána překážka omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva. Svéprávnost může být omezena jen rozhodnutím soudu po zhlédnutí stavu, a to za předpokladu, že by mu hrozila jinak závažná újma a k jeho zájmům nepostačí ani méně omezující opatření, jak vyplývá z § 55 občanského zákoníku. Překážky výkonu aktivního volebního práva jsou širší. Kromě již výše zmíněných překážek nemůže volit ani občan, jenž je zákonem o péči o zdraví lidu omezen na osobní svobodě z důvodu ochrany zdraví lidu dle § 5 a § 9 v případech epidemiologických opatření. Dále je upravena překážka volebního práva, pokud občan vykonává službu vojáka z povolání či v záloze v zahraničí.

Pokud se podíváme do § 12 krajského zřízení, občan kraje je definován jako státní občan České republiky, který je přihlášen trvalému pobytu v některé obci v územním obvodu kraje. Cizinci jsou oprávněni podle § 13 krajského zřízení volit a být voleni do zastupitelstva, pokud dosáhli věku 18 let, jsou přihlášení k trvalému pobytu v obci územního obvodu kraje a stanovila-li tak mezinárodní smlouva, ke které se Česká republika zavázala a která byla vyhlášena. V současné době se dosud Česká republika k mezinárodní smlouvě nezavázala, a proto se občané cizího státu voleb do zastupitelstev krajů účastnit nemohou.³⁵

2.4 Volby v hlavním městě Praha

Pro srovnání a rozbor volebního práva do zastupitelstva krajů se přesuneme k volbám konajícím se v hlavním městě Praha. To totiž vystupuje ve specifickém postavení. Podle § 1 zákona o Praze má hlavní město postavení obce i kraje. Za občany hlavního města Prahy se tedy považují podle § 6 ve spojení s § 9 zákona o Praze vedle občanů České republiky rovněž cizí státní občané, jež dosáhli věku 18 let a jsou hlášeni k trvalému pobytu v Praze nebo městské části, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Vstoupením České republiky do EU se současně vyhlásila Smlouva o fungování Evropské unie, která v čl. 20 odst. 2, písm. b) zavádí občanství Unie a umožňuje volit a být voleni občanům EU za stejných podmínek jako státním příslušníkům daného státu v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště.

³⁵ VYMĚTAL, Martin, JANTÁČ, Petr. Práva občana cizího státu. In POSPÍŠIL, Petr, TĚŽKÝ, Václav a kol. Zákon o krajích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 65, marg. č. 1.

Na základě transpozice Směrnice Rady 94/80/ES mohou i občané členských států EU dle § 7 písm. a) volit a být volen do zastupitelstva hlavního města Prahy a dále dle § 8 písm. a) zákona o Praze volit a být volen do zastupitelstva městské části. Bližší podmínky volebního práva odkazuje zákon o Praze na zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Ten v § 5 stanovuje, že volit a být volen může státní občan, jenž dosáhl věku nejméně 18 let a je v den voleb v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu. Za stejných podmínek může volit a být volen i občan jiného státu, který je zároveň držitelem potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu a je přihlášen k pobytu v hlavním městě Praha, pokud mu volební právo přiznává mezinárodní úmluva, k níž se Česká republika zavázala a byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

Z toho vyplývá, že díky zvláštnímu postavení hlavního města Prahy, coby obce a kraje zároveň, je územní obvod hlavního města Prahy výjimkou, kde jsou cizinci z členských států EU oprávněni volit i do zastupitelstva krajů. Ostatní cizinci na území České republiky pocházejících ze zemí mimo EU volebním právem nedisponují vůbec.

Při hledání argumentů, proč by měli či neměli mít cizinci přiznané volební právo, považují za důležité i zohlednit působnost orgánu, do kterého se zástupci volí. Jinými slovy, v jaké míře dopadá rozhodování zastupitelstva kraje na samotné obyvatelstvo kraje, tedy i cizince. Zastupitelstva krajů a zastupitelstvo hlavního města Prahy rozhodují o záležitostech, jež patří do jejich samostatné působnosti, což vyplývá z čl. 101 odst. 2 Ústavy, § 35 krajského zřízení a § 1 odst. 4 zákona o Praze. Zejména se podle dikce zákona jedná o záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, resp. hlavního města Prahy a jeho občanů. V rámci své působnosti tak kraje a hlavní město Prahy vytváří podmínky pro rozvoj svých občanů v podobě zřizování center sociálních služeb, domovů seniorů, zřizování a řízení nemocnic, středních a vyšších odborných škol nebo schvalování koncepcí regionálního rozvoje z hlediska infrastruktury, kultury, bytové politiky nebo životního prostředí. V praxi to znamená, že je dán rozdílný přístup k podílení se na správě veřejných věcí občanů z členských států EU v krajích a v obvodu hlavního města Prahy, přestože kraje a hlavní město Praha mají stejné postavení.

2.4.1 Volební právo cizinců

Vyvstává tak otázka, zda by ve světle principu všeobecnosti nemělo být volební právo přiznáno všem občanům kraje, a sice též občanům jiného členského státu EU, pokud i v současnosti se mohou občané členského státu EU zúčastnit voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, které je postaveno na roveň krajům. Volební právo by bylo stále limitováno podmínkami splnění dosaženého věku a přihlášení trvalého pobytu v obci náležící do územního obvodu kraje.

V případě, že by se okruh voličů rozšířil podle vzoru legitimovaných voličů dle zákona o Praze, týkalo by se to jen státních příslušníků z členských států EU, nikoli ostatních občanů z třetích zemí. Z hlediska ústavní ochrany jsou krajské volby chráněny Listinou. Konkrétně v čl. 21 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že občané mají právo se podílet na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Na ústavní úrovni tak není cizincům zaručeno právo volit své zástupce nebo být jako zástupce zvolen. Skutečnost, že volební právo není zaručeno ústavními předpisy samo o sobě nevylučuje možnost okruh legitimovaných voličů rozšířit podústavními předpisy.³⁶ V samotné Ústavě je územní samospráva upravena v čl. 99 a násl., ovšem blíže volební právo v krajských volbách v Ústavě vymezeno není. Zakotvení volebního práva nalezneme v zákoně o volbách do zastupitelstev krajů v § 4 a § 5, z čehož vyplývá, že ústavodárce ponechal prostor pro úpravu práva volit zástupce a být volen zástupcem v zastupitelstev krajů zákonodárcům. K tomu, aby se přiznalo volební právo v krajských volbách vedle občanů EU rovněž občanům třetích zemí, kteří jsou na území České republiky trvale usazení, by zákonodárce musel přijmout úpravu o rozšíření znění ustanovení § 4 a § 5 zákon o volbách do zastupitelstev krajů tak, že právo volit a být zvolen mají i cizinci s trvalým pobytem na území České republiky. Pokud by zde byla vůle přiznat volební právo jen trvale usazeným cizincům z konkrétních zemí, mohlo by se tím docílit uzavřením a vyhlášením mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a daným státem dle § 13 krajského zřízení.

Ze strany cizinců v případě zájmu podílet se na správě veřejných věcí existuje i možnost, aby vyvinuli úsilí k tomu, aby nabyli státní občanství a tím nabyli i volební právo. K institutu státního občanství a možnostem jeho nabytí v České republice se budu podrobněji zabývat v následující kapitole.

2.5 Volby do Parlamentu České republiky

Parlament České republiky (dále též jako „Parlament“) je zakotven v čl. 15 Ústavy. Ten stanovuje, že zákonodárná moc náleží Parlamentu. Dále upravuje jeho složení z horní a dolní komory, a sice Senátu a Poslanecké sněmovny.

Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců, kteří jsou voleni na období čtyř let. Vedle toho má Senát 81 členů, jež se volí na volební období šesti let. Složení Senátu se obměňuje každé dva roky, a sice tak, že voliči volí třetinu nových senátorů do dalšího volebního období.

³⁶ BARTOŇ, Michal. Čl. 21 Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 8.

2.5.1 Aktivní a pasivní volební právo

Právní úprava o volbách Poslanecké sněmovny a Senátu nalezneme jednak v Ústavě, jednak v zákoně o volbách PČR. Podle čl. 18 a čl. 19 Ústavy se volby konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, přičemž právo volit a být zvolen má každý občan České republiky, pokud dosáhl stanoveného věku. Totéž je stanoveno podústavním právním předpisem v § 1 odst. 7 zákona o volbách PČR, tedy že aktivním volebním právem disponuje každý státní občan České republiky, jenž dosáhl věku 18 let alespoň druhý den voleb. Pasivní volební právo rovněž náleží jen státním občanům s tím, že se věkové omezení liší podle toho, do které komory chce být kandidát zvolen. Dle § 25 zákona o PČR je minimální věková hranice pro kandidaturu na post poslance 21 let, naproti tomu dle § 57 zákona o PČR může být kandidát zvolen senátorem, pokud dosáhl věku nejméně 40 let.

Při výkonu aktivního volebního práva jsou dány překážky u těch, jež jsou omezeni ve své osobní svobodě z důvodu ochrany zdraví lidu podle zákona o péči o zdraví lidu anebo ti, kteří jsou omezeni ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. Pokud nejsou dány tyto překážky, může volit každý občan České republiky a není podstatné, zda má registrovaný trvalý pobyt na území České republiky, přestože se zdržuje i dlouhodobě v cizině. Co se týče překážek pasivního volebního práva, poslancem ani senátorem nemůže být zvolen ten, jenž je omezen ve svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Státním příslušníkům z jiných zemí tak nenáleží volební právo, jelikož to je Ústavou přiznáno jen státním občanům České republiky. Podmínku státního občanství k výkonu volebního práva lze dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jako „ESLP“) považovat za přijatelný důvod, aby se voleb účastnily pouze takové osoby, jež mají k dané zemi dostatečně úzkou vazbu a o dění v zemi měly zájem.³⁷ Přesto ovšem platí, že volebním právem do obou komor disponuje každý občan, pokud splňuje podmínky věku a není u něj dána překážka výkonu volebního práva, nehledě na to, zda mají přihlášený trvalý pobyt, resp. bydliště v cizině.³⁸

2.5.2 Občané žijící dlouhodobě v zahraničí

V případě, že se občan zdržuje v cizím státu, ať už krátkodobě nebo dlouhodobě, je mu umožněno dle § 3 odst. 2 zákona o volbách do PČR hlasovat do Poslanecké sněmovny ve zvláštních stálých volebních okrscích při zastupitelských a konzulárních úřadech České republiky. V současné době Poslanecká sněmovna projednává senátní návrh o změně zákona o volbách do PČR a zákona

³⁷ Rozhodnutí ESLP ze dne 6. října 2005, č. 74025/01 v případě *Hirst proti Spojenému království*.

³⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

o volbě prezidenta³⁹ společně s vládním návrhem zákona o správě voleb⁴⁰, kterými by se zavedla možnost korespondenčního hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny, volbách prezidenta a volbách do Evropského parlamentu. Přijetím změny by občanům žijícím v zahraničí bylo umožněno volit na dálku, v podobě vhození hlasovacího lístku do úřední obálky, kterou by následně zaslal zastupitelskému úřadu, u něhož je zapsán ve zvláštním seznamu. Aby byl volič žijící v zahraničí veden ve zvláštním seznamu, musí podat žádost u příslušného zastupitelského úřadu. Žádost o vydání písemnosti k výkonu korespondenčního hlasování se rovněž podává u zastupitelského úřadu. Ke dni dokončení diplomové práce proběhlo první kolo projednávání návrhu na zavedení korespondenčního hlasování pro občany žijící v zahraničí. V současné době se návrhem zabývají výbory, přičemž další projednání je možné od 26. března 2024.⁴¹

Naopak u voleb do Senátu volit na zastupitelských úřadech nelze, u těchto voleb může volič hlasovat jen ve volebních okrscích nacházející se na území České republiky. Občané tak podle současné právní úpravy jsou nositeli volebního práva, i kdyby již dlouhodobě žili v zahraničí.⁴² Tito občané sice splňují požadavek státního občanství, nicméně pokud žijí již dlouhodobě mimo svůj domovský stát, je otázkou, zda rovněž mají k České republice dostatečně úzkou vazbu a zajímají se o dění v zemi. To se u občanů v zahraničí nezkoumá a podmínky omezující výkon volebního práva občanům žijícím dlouhodobě v cizině zákonodárce do právní úpravy nezakotvil.

Pro srovnání je zajímavé rozhodnutí ESLP ze dne 7. května 2013, č. 19840/09 ve věci *Shindler proti Spojenému království* (dále též jako „případ Shindler vs. Spojené království“). V daném případě stěžovatel jakožto britský občan podal stížnost proti Spojenému království, jelikož nebyl oprávněn volit v britských parlamentních volbách. Podle britského volebního zákona z roku 1983 není umožněno volit britským občanům, pokud trvale pobývají mimo Spojené království 15 a více let. Stěžovatel trvale žil v Itálii od roku 1982, tedy více než 15 let. Na základě čl. 3 Protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jako „EÚLP“) se stěžovatel dovolával práva na svobodné volby a tvrdil, že právní úprava o odnětí volebního práva porušuje daný článek. Právo na svobodné volby má dle čl. 3 Protokolu EÚLP zaručovat svobodné vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárního sboru. ESLP omezení volebního práva ve vztahu k dlouhodobému pobytu v zahraničí shledal za ospravedlnitelný. Podle rozhodnutí soudu občané pobývající

³⁹ Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=200103>.

⁴⁰ Vládní návrh zákona o správě voleb. Doručené poslancům jako tisk 379/0 dne 2. února 2023. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=222795>.

⁴¹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 596. Novela z. o správě voleb, [cit. 11. února 2024]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=596&O=9>.

⁴² SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

v zahraničí jsou v menší míře zapojeni do každodenních problémů domovského státu a tím mají i menší možnost mít vliv na výběr kandidátů a jejich volební program. Dále soud považoval za legitimní zájem zákonodárce, aby právo volit náleželo především osobám žijícím v zemi, které politické akty zvoleného zákonodárského sboru ovlivní nejvíce. Občané v zahraničí nemají dle ESLP tak úzký vztah k zemi ve srovnání s občany, jež v domovské zemi stále žijí.

2.5.3 Volební právo cizinců

ESLP v případě *Shindler vs. Spojené království* argumentoval, že omezení volebního práva je přijatelné, pokud legitimním cílem je přiznat volební právo těm, jež mají k danému státu vytvořenou užší vazbu a přijatými zákony parlamentem budou přímo ovlivněni. Taková argumentace nabízí otázku, zda by *a contrario* nemohlo být volební právo přiznáno i cizincům v České republice v případě, že k České republice mají vytvořenou úzkou vazbu a přijaté zákony Parlamentem na ně dopadají stejně jako na občany. Již výše uvedený čl. 3 Protokolu EÚLP garantuje, že státy budou konat svobodné volby s tajným hlasováním tak, aby lidu bylo zajištěno svobodné vyjádření názorů při volbách do zákonodárského sboru. Dle dikce EÚLP se poskytuje ochrana všeobecně lidu a nejsou jmenováni konkrétně občané, jak upravuje například Ústava, přičemž daný článek Protokolu EÚLP se týká jen parlamentních voleb.⁴³

Při zkoumání volebního práva cizinců je třeba i posoudit, jak ovlivňuje činnost dolní komory Parlamentu samotný život cizinců. Do působnosti Poslanecké sněmovny patří dle § 50 jednacího řádu PS mimo jiné projednávání zákonů a vyslovování s nimi souhlas, usnášet se o zákonu o státním rozpočtu, projednávat mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas Parlamentu a vyslovovat s nimi souhlas nebo usnášet se o vyjádřeních k návrhům aktů a dokumentů Evropské unie. Samotným poslancům nebo skupině poslanců dle čl. 41 odst. 2 Ústavy náleží zákonodárská iniciativa. Naproti tomu Senát může podat návrh zákona jen jako celek. Vedle toho dle § 60 jednacího řádu Senátu horní komora projednává mimo jiné návrhy na schválení, zamítnutí, odložení nebo návrhy pozměňovací a návrhy na vzetí na vědomí.

Výše uvedené pravomoci Parlamentu o přijímání zákonů působí jednak na občany, jednak i na ostatní cizince, jež na území České republiky dlouhodobě pobývají. O volbě složení Poslanecké sněmovny ovšem rozhodovat nemohou, jelikož dle Ústavy nejsou nositeli volebního práva. Pokud by se trvale usazený cizinec v České republice chtěl domáhat volebního práva ve volbách do Parlamentu, mohl by se odvolávat na čl. 3 Protokolu EÚLP, jenž poskytuje širší ochranu volebního práva, než je zakotveno v Ústavě nebo zákoně o volbách do PČR. Podle tohoto

⁴³ KOSAŘ, David. Kapitola XXVII Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu č. 1). In KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1317-1354.

článku se zaručuje konání svobodných voleb s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárního sboru. Přímé aplikace čl. 3 Protokolu EÚLP ve volbách do Parlamentu by se trvale usazený cizinec musel domáhat u krajského soudu podáním žaloby o ochranu ve věcech seznamu voličů dle SŘS. V případě neúspěšných řízení před soudy a vyčerpání všech procesních prostředků k poskytnutí ochrany práva, by se dále cizinec musel domáhat ochrany u Ústavního soudu prostřednictvím podání ústavní stížnosti dle § 72 a násl. ZÚS. Pokud by Ústavní soud stížnosti nevyhověl, mohl by se cizinec dále domáhat chráněného práva u ESLP. Podle čl. 34 EÚLP lze podat individuální stížnost v případě porušení práv přiznaných EÚLP a jejích Protokolů. Stížnost ESLP shledá za přijatelnou dle čl. 35 EÚLP, pokud stěžovatel vyčerpал všechny vnitrostátní opravné prostředky. Jelikož se dle § 54 odst. 2 ZÚS proti rozhodnutí Ústavního soudu nelze odvolat, podmínka vyčerpání domáhání se ochrany na vnitrostátní úrovni by byla splněna.

Při přezkumu stížnosti by se ESLP zabýval především tím, zda omezující podmínky nezasahují do podstaty volebního práva. Při omezení volebního práva dle čl. 3 Protokolu EÚLP je smluvním státům poskytnut široký prostor pro vlastní úpravu limitů volebního práva, a tak je ESLP při přezkumu zdrženlivý a nechce příliš zasahovat do vlastní vnitrostátní úpravy států, pokud omezení volebního práva nejsou v rozporu s EÚLP.⁴⁴ Zakotvení podmínky státního občanství k výkonu volebního práva v parlamentních volbách podle ESLP představují omezení volebního práva, jelikož samotná EÚLP podmínky k výkonu volebního práva nedefinuje. Nicméně ESLP dosud podle judikatury na požadavek občanství nahlíží jako přijatelný a připustil, že přísné podmínky v parlamentních volbách mohou být odůvodněné.⁴⁵ Lze například: „*uvážovat o určení minimální věkové hranice, aby bylo zajištěno, že účastníci voleb jsou osoby dostatečně zralé, anebo lze za určitých okolností stanovit jistá kritéria volitelnosti z důvodu zakotvení podmínky minimální vazby ke státu.*“⁴⁶ ESLP se zatím podobným případem nezabýval, proto není vyloučené, že by ochranu volebního práva cizincům dle díky čl. 3 Protokolu EÚLP přiznat mohl s přihlédnutím k okolnostem, že trvale usazený cizinec má dostatečně úzký vztah k České republice stejně jako občané a tím pádem má právo se svobodně vyjádřit ve volbách do Parlamentu. Za předpokladu, že by ESLP stížnosti vyhověl, byla by Česká republika rozsudkem vázána dle § 46 EÚLP. Okruh legitimovaných voličů, potažmo kandidátů by tak mohl být rozšířen i na trvale usazené cizince. Při posuzování stížnosti

⁴⁴ BARTOŇ, Michal. Čl. 21 Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 16.

⁴⁵ Rozhodnutí ESLP ze dne 19. října 2004, č. 17707/02 v případě *Melnychenko proti Spojenému království*.

⁴⁶ Rozhodnutí ESLP ze dne 6. října 2005, č. 74025/01 v případě *Hirst proti Spojenému království*.

by se ovšem ESLP musel pravděpodobně zabývat tím, jak definovat úzkou vazbu mezi cizincem a daným státem, v tomto případě Českou republikou, neboť takové posuzování bude vždy velmi individuální. Někteří jedinci mohou nabýt užší vztah i po kratší době žití v České republice, jiní si naproti tomu užší vazbu nemusí vytvořit vůbec, přestože v České republice strávili celý život. To lze tvrdit rovněž u státních občanů, jež blízký vztah k zemi ve skutečnosti nemusí mít, ale presumuje se na základě občanství. Pravděpodobně by se i zkoumalo odlišně přiznání aktivního a pasivního volebního práva, neboť patrně by nebyl takový zájem přiznat cizincům právo být zvolen a reprezentovat české občany v nejvyšších státních orgánech jako je Parlament. V případě pasivního volebního práva by mohl zůstat obhajitelný argument, aby v zákonodárném sboru byli voleni státní příslušníci. Podrobněji k možnosti cizinců se účastnit voleb a za jakých podmínek se budu věnovat v následujících kapitolách.

V takovém případě by volební právo v parlamentních volbách náleželo i cizincům, i když Ústava v čl. 18 a čl. 19 umožňuje volit a být volen jen občanům, a to na základě čl. 10 Ústavy. Dle tohoto článku jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy součástí právního řádu a pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, aplikuje se mezinárodní smlouva. EÚLP vstoupila na území České republiky v platnost dne 18. března 1992 sdělením č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, čímž v souladu s čl. 10 Ústavy se stala součástí ústavního pořádku a má aplikační přednost.

K dosažení změny lze podle čl. 9 odst. 2 Ústavy pouze přijetím ústavního zákona o doplnění Ústavy. Zákonodárnou iniciativou disponuje dle čl. 41 odst. 2 Ústavy poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. K přijetí ústavního zákona musí dát souhlas kvalifikovaná většina poslanců a senátorů dle čl. 39 odst. 4 Ústavy a § 69 odst. 3 jednacího řádu PS. Pouze takovým postupem by bylo možné dosáhnout rozšíření volebního práva i na trvale usazené cizince ve volbách do Parlamentu.

Další možností, jak by cizinci mohli získat volební právo, je nabytí státního občanství, čemuž se budu věnovat v další kapitole.

2.6 Volby prezidenta

Prezident republiky jakožto hlava státu představuje samostatný orgán státní moci a je povolán k reprezentaci státu uvnitř i navenek.⁴⁷ Volba prezidenta je zakotvena v třetí hlavě Ústavy, dále v zákoně o volbě prezidenta republiky. Novelou Ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb.

⁴⁷ JIRÁSKOVÁ, Věra. Hlava státu. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 365.

ze dne 8. února 2012 se změnila úprava volby prezidenta, na základě které se hlava státu volí dle čl. 54 odst. 2 Ústavy v přímých volbách, nikoli Parlamentem na společné schůzi komor, jak tomu bylo před změnou Ústavy. Čl. 56 Ústavy stanovuje, že o prezidentovi republiky se hlasuje tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Volební období prezidenta republiky trvá pět let. V případě, že by byl přijat senátní návrh o změně zákona o volbě prezidenta republiky, oprávnění voliči by mohli svůj hlas vyjádřit prostřednictvím korespondenční volby stejně jako ve volbách do PČR.

2.6.1 Aktivní a pasivní volební právo

Ústava v čl. 56 stanovuje podmínky volebního práva. Právo volit hlavu státu ústavodárce umožnil každému občanovi České republiky, který dosáhl věku 18 let. V § 4 zákona o volbě prezidenta zákonodárce upravil překážky výkonu aktivního volebního práva. Občan, jenž dosáhl věku 18 let je omezen ve svém právu volit, pokud je omezen na osobní svobodě z důvodu ochrany lidu podle zákona o péči o zdraví lidu nebo je omezen ve svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Pasivní volební právo je zakotveno v čl. 57 Ústavy. Ten stanoví, že volen může být občan, který je volitelný do Senátu. Jak už bylo výše zmíněno, minimální věk pro kandidaturu na post senátora je věk 40 let. Limitem pasivního volebního práva je dle § 5 zákona o volbě prezidenta omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva. Jako nositele volebního práva určil tedy ústavodárce jen výhradně občany České republiky a nejsou upraveny žádné výjimky, jež by okruh legitimovaných voličů a kandidátů rozšířil.

Prezident jakožto hlava státu dle čl. 62 a čl. 63 Ústavy má pravomoc mimo jiné zastupovat stát navenek, rozpouštět Poslaneckou sněmovnu, právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, podepisovat zákony, sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy nebo vyhlášovat volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Role prezidenta je tedy významná a provázaná se zákonodárnou mocí, kterou si voliči ve volbách zvolí. Formování zahraniční politiky ve formě sjednávání mezinárodních smluv se zásadně projevilo na rozšíření volebního práva i na občany států členských států EU, a sice podáním žádosti o vstupu do Evropské unie 17. ledna 1996. Žádost podal tehdejší prezident Václav Klaus, díky níž započaly přístupová jednání o vstupu do EU. Celý proces jednání byl završen vstupem České republiky do Evropské unie dne 1. května 2004. Přestože tedy prezident zastává v parlamentní demokracii spíše reprezentativní funkci, vykonává zároveň i důležité úkony, jež ve velké míře ovlivňují občany, potažmo cizince žijící na území České republiky. Volební právo ve volbách prezidenta je ovšem na ústavněprávní rovině garantováno pouze občanům. Právo podílet se na správě veřejných věcí je také zakotveno v čl. 21 odst. 1 Listiny, to ovšem také pouze zmiňuje občany. Naopak EÚLP v čl. 3 Protokolu EÚLP volební právo garantuje jako svobodné vyjádření lidu při volbě zákonodárného sboru,

což vylučuje, že by to dopadalo i na volby prezidenta. Hlava státu spadá pod moc výkonnou, jak je rovněž upraveno v hlavě třetí Ústavy.

K přiznání volebního práva trvale usazeným cizincům mimo možnost udělení státního občanství, by bylo zapotřebí změnit znění čl. 56 Ústavy. Ke změně znění Ústavy lze dosáhnout stejným postupem, jak jsem popisovala u voleb do Parlamentu, tedy přijetím ústavního zákona o doplnění Ústavy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy.

2.7 Volby do Evropského parlamentu

Volby do Evropského parlamentu představují poslední druh voleb, jež se na území České republiky konají a které představím. Jedná se o zvláštní druh voleb na nadnárodní úrovni. Evropský parlament je orgánem Evropské unie, jehož členové jsou zástupci občanů EU. Úprava Evropského parlamentu je zakotvena v čl. 13 a násl. Smlouvy o Evropské unii. Společně s Radou EU zastává Evropský parlament legislativní a rozpočtovou funkci. Počet poslanců z jednotlivých členských států se odvíjí podle počtu obyvatel dané země. Minimální hranice pro přidělení zastoupení členského státu činí šest křesel, zatímco horní hranice je stanovena na 96 křesel. Celkový počet ovšem nesmí překročit 750 míst. Zástupci občanů EU se volí ve volbách poměrným systémem ve všeobecných, přímých volbách prostřednictvím svobodného a tajného hlasování. Délka volebního mandátu trvá pět let. V čl. 20 SFEU se zaručuje všem občanům EU právo podílet se na demokratickém životě. Mimo jiné je právo volit a být volen do Evropského parlamentu i v čl. 20 odst. 2, písm. b) a čl. 22 odst. 2 SFEU. Oba články zaručují, že občané EU jakožto oprávnění voliči a kandidáti mohou své volební právo vykonávat za stejných podmínek jako státní příslušníci daného státu.

2.7.1 Aktivní a pasivní volební právo

Podmínky k výkonu volebního práva a bližší úpravu pro konání voleb do Evropského parlamentu nalezneme v zákoně o volbách do EP. Pro volby do Evropského parlamentu pro účely voleb tvoří území České republiky jeden volební obvod. Nositelem aktivního volebního práva je dle § 5 zákona o volbách do EP každý občan České republiky a dále občan jiného členského státu EU. Limitem pro výkon volebního práva je dosažení věku 18 let alespoň v druhý den voleb. V poslední řadě musí být splněna podmínka přihlášení k trvalému pobytu, případně k přechodnému pobytu na území České republiky, a to po dobu nejméně 45 dní. Zároveň nesmí být volič omezen na osobní svobodě z důvodu ochrany zdraví lidu podle zákona o péči o zdraví lidu nebo omezen ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. U práva být zvolen poslancem se dle § 6 zákona o volbách do EP liší hranice minimálního věku, která činí 21 let. Podmínka délky pobytu po dobu 45 dní je stejná jako u práva volit. Překážka k výkonu pasivního volebního práva je dána u občanů

EU, kteří chtějí kandidovat na území České republiky a jsou zbaveni práva být voleni do Evropského parlamentu a u občanů České republiky je překážkou ke kandidatuře omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.

Umožnění výkonu volebního práva i občanům EU na území České republiky v české právní úpravě je výsledkem transpozice Směrnice Rady 93/109/ES. Ta ve své preambuli stanovuje, že volební právo ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají občané EU bydliště, je postaveno na zásadě nediskriminace mezi státními příslušníky členských států a státními příslušníky daného státu, kde se volby konají.

Co se týče výkonu pasivního volebního práva, tak i ve volbách do Evropského parlamentu je problematická nemožnost členství neobčanů v politické straně nebo hnutí. To jsem podrobně již rozebírala v kapitole věnující se volbám do zastupitelstev obcí (2.2.3 Členství v politických stranách a politických hnutích), proto to zde již nebudu znovu rozvádět, jelikož se prakticky jedná o totožný problém.

2.7.2 Působnost Evropského parlamentu

Nyní se budu zabývat působností Evropského parlamentu, čímž se následně posunu i k tomu, jak činnost Evropského parlamentu působí i na samotné cizince. Jak již bylo výše uvedeno, Evropskému parlamentu náleží zákonodárná moc. Poslanci v rámci svého mandátu společně s Radou EU rozhodují o právních předpisech Unie. Do výlučné působnosti Unie spadá dle čl. 3 SFEU mimo jiné celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu nebo společná obchodní politika. Mezi sdílené pravomoci patří dle čl. 4 SFEU například vnitřní trh, sociální politika, hospodářská, sociální a územní soudržnost, doprava nebo prostor svobody, bezpečnosti a práva. Pro výkon těchto výlučných a sdílených pravomocí přijímá Evropský parlament spolu s Radou EU právní akty v podobě nařízení, směrnic, rozhodnutí, doporučení a stanovisek dle čl. 288 SFEU. Členské státy se dle čl. 291 SFEU zavazují k tomu, že přijmou veškerá nezbytná právní opatření k provedení právně závazných aktů EU do vnitrostátního právního řádu. Přijaté právní předpisy formou nařízení jsou pro členské státy závazné a přímo použitelné, aniž by členské státy nařízení transponovaly do vnitrostátního práva. V případě směrnic není obsah právního předpisu přímo použitelný a členské státy musí přijmout vnitrostátní prováděcí opatření, pomocí něhož přizpůsobí vnitrostátní právní předpis cílům stanovené směrnice. Rozhodnutí je pro členské státy závazné v rozsahu, jakým je konkrétním subjektům určen. Naproti tomu doporučení a stanoviska jsou poradního charakteru, neboť subjektům nepřiznávají práva a neukládají povinnosti.

Působení právních předpisů EU tak díky přímé použitelnosti nařízení nebo transpozici směrnic dopadá na všechny obyvatele Evropské unie, přičemž do okruhu působnosti spadají jednak občané

členských zemí, jednak státní příslušníci z ostatních zemí mimo Evropskou unii. Právní úprava EU se tak v České republice vztahuje na všechny, jelikož stát ukládá a vynucuje povinnosti na všech lidech, kteří se nacházejí na jeho území.⁴⁸ Volení zástupci do Evropského parlamentu se tak podílí na tvorbě právních předpisů, jež se přímo dotýkají všech občanů EU a usídlených cizinců žijících v členských státech EU, přesto ale občané z nečlenských států EU nemají právo se voleb do Evropského parlamentu zúčastnit.

2.7.3 Občané třetích zemí

Dle čl. 3 Protokolu EÚLP je chráněno právo na svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, kterým se lidu zaručí svobodné vyjádření názorů při volbě zákonodárního sboru. Podle Smlouvy o fungování EU a zákona o volbách do EP se volební právo přiznává jen občanům EU, avšak zmiňovaný článek Protokolu EÚLP zaručuje právo na svobodné volby šířeji, neboť nezmiňuje pouze občany, nýbrž obecně lid. Zároveň se článek vztahuje k volbám do zákonodárního sboru, přičemž Evropský parlament se považuje za zákonodární sbor, jenž je volený přímo občany EU. Skutečnost, že volby do Evropského parlamentu spadají pod působnost čl. 3 Protokolu EÚLP podporuje i rozsudek ESLP ze dne 18. února 1999, č. 24833/94 ve věci *Matthews proti Spojenému království* (dále též jako „případ Matthews vs. Spojené království“). V daném rozhodnutí soud shledal: „*Evropský parlament se dostatečným způsobem podílí na zvláštním legislativním procesu směřujícím k přijetí legislativy dle článků 189b a 189c Smlouvy o Evropském společenství, jakož i na obecném demokratickém dohledu nad aktivitami Evropského společenství, takže pro účely čl. 3 Protokolu č. 1 tvoří součást "zákonodárního sboru" Gibraltaru*“.

V případě, že by se trvale usazený cizinec domáhal ochrany volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu, mohl by se dovolat na znění čl. 3 Protokolu EÚLP u krajského soudu dle § 88 a násl. SŘS. V případě zamítavých postojů soudů a vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně, které soud poskytuje, mohl by se dále domáhat ochrany dle čl. 3 Protokolu EÚLP před Ústavním soudem prostřednictvím podáním ústavní stížnosti dle § 72 a násl. ZÚS. Eventuelně posléze před Evropským soudem pro lidská práva dle čl. 34 podáním individuální stížnosti po neúspěšném řízení před Ústavním soudem. Pokud by stěžovatel u ESLP byl úspěšný, mohl by dosáhnout přiznání výkonu volebního práva i občanům z nečlenských států Evropské unie. Rozhodnutí EÚLP by pro Českou republiku bylo závazné, v důsledku čehož by se znění čl. 3 Protokolu EÚLP aplikovalo přímo a okruh nositelů volebního práva by se ve volbách do Evropského parlamentu rozšířil i na neobčany EU.

⁴⁸ JIRÁSKOVÁ, Věra. Stát a jednotlivec. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 209.

Za situace, kdy zákonodárce by měl zájem na tom upravit zákon o volbách do EP a rozšířit okruh nositelů volebního práva, může tak učinit, neboť Směrnice Rady 93/109/ES v čl. 3 stanovuje: „*právo volit a být volen do Evropského parlamentu má každá osoba, která je unijním občanem a dále ten, kdo není občanem členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které členský stát bydliště stanoví pro právo volit a být volen vlastním státním příslušníkům.*“ Dle dikce tohoto článku tak může zákonodárce přijetím změny zákona o volbách do EP přiznat volební právo cizincům, kteří splňují stejné podmínky, jaké jsou stanoveny pro české občany.

Dalším způsobem nabytí volebního práva je nabytí unijního občanství, resp. českého státního občanství a tím získat právo volit či být volen dle § 5 a § 6 zákona o volbách do EP.

3 Postavení trvale usazených cizinců v České republice

Od rozboru jednotlivých voleb a volebního práva cizinců se v této kapitole přesunu ke zkoumání postavení trvale usazených cizinců v České republice. Nejdříve rozeberu, jaké podmínky musí cizinci splňovat, aby získali povolení k trvalému pobytu. Následně se budu věnovat zejména tomu, jaká práva a povinnosti mají trvale usazení cizinci vůči státu ve srovnání se státními občany České republiky. Zjištěním toho, v čem se jejich postavení liší, mi bude sloužit jako vodítko k argumentaci pro přiznání či nepřiznání volebního práva cizincům v následující kapitole.

3.1 Institut trvalého pobytu

Na úvod bych chtěla uvést, jak se cizinci stanou trvale usazenými na území České republiky. Povolení k trvalému pobytu upravuje zákon o pobytu cizinců, a přitom se rozlišuje, zda se jedná o vydání povolení k trvalému pobytu občanovi EU nebo občanovi z třetí země. Pro lepší přehlednost představím jednotlivé podmínky k získání povolení k trvalému pobytu zvlášť, nejdřív pro občana EU a poté pro občana z třetí země.

3.1.1 Podmínky vydání trvalého pobytu občanům EU

Občané členských zemí Evropské unie mají oproti občanům třetích zemí výhodnější postavení. Na základě čl. 20 odst. 2 SFEU mají občané EU právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států. Podrobnější úprava o uplatňování práv se svobodně pohybovat je stanoveno ve Směrnici 2004/38/ES. V ní se v čl. 5 stanovuje, že občané EU a jejich rodinní příslušníci mají právo na vstup na území České republiky s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a zároveň po nich nesmí být požadováno výjezdní vízum nebo jiné formální požadavky. Vstup na území České republiky rovněž upravuje § 5 zákona o pobytu cizinců, na základě něhož se podmínky o vstupu na území a provádění hraniční kontroly stanovují přímo použitelným předpisem, a sice Schengenským hraničním kodexem. Pokud občané EU a jejich rodinní příslušníci pobývají v České republice po dobu kratší než tři měsíce, pobývají na území jen přechodně a nevyžaduje se žádné vízum. Při přechodném pobytu delší, než tři měsíce je možnost podat si žádost o osvědčení o registraci na základě § 87a odst. 1, písm. a) zákona o pobytu cizinců. Toto potvrzení o přechodném pobytu ovšem není povinné a není podmínkou pro pobyt na území České republiky. Osvědčení o registraci slouží spíše pro praktické účely, mimo jiné pro vznik nároku na sociální dávky nebo pro zaměstnavatele.⁴⁹

Pro získání povolení k trvalému pobytu musí občan EU splnit dle § 87g zákona o pobytu cizinců podmínku nepřetržitého pobytu po dobu pěti let na území České republiky. Rodinnému příslušníku občana EU postačí k délce nepřetržitého přechodného pobytu na území doba dvou let, pokud je

⁴⁹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 119.

rodinným příslušníkem státního občana nejméně jeden rok dle § 87h odst. 2, písm. a) zákona o pobytu cizinců. Obdržet povolení k trvalému pobytu lze i po dobu kratší než pět let nepřetržitého pobytu na základě výjimek stanovených v čl. 17 Směrnice 2004/38/ES, které byly transponovány do § 87g zákona o pobytu cizinců. Výjimky se vážou na případy, kdy občan členské země EU splní minimální délku nepřetržitého pobytu delší než tři roky a zároveň jako zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná dosáhne věku pro vznik nároku na starobní důchod podle vnitrostátního práva. Další z výjimek představuje mimo jiné situace, ve které občan členské země EU pracuje na území jiného členského státu EU, ale zpravidla se vrací alespoň jednou týdně na území České republiky a současně zde na území České republiky byl zaměstnán, podnikal nebo provozoval jinou výdělečnou činnost nejméně po dobu tří let.

Lze tedy shrnout, že pro vydání povolení k trvalému pobytu je stěžejní délka pobytu nebo zaměstnání na území České republiky. Pro prokázání splnění požadované délky pobytu nemusí unijní občan dokládat žádný oficiální doklad, který by potvrzoval kompletní dobu pobytu na území České republiky. Jako důkaz o faktickém přechodném pobytu může občan EU doložit mimo jiné pracovní smlouvou s výkonem na území České republiky nebo dokladem o registraci a platbách na veřejném zdravotním pojištění apod.⁵⁰

Ministerstvo vnitra České republiky (dále též jako „Ministerstvo“) může žádost o povolení k trvalému pobytu zamítnout z důvodů upravených v § 87k zákona o pobytu cizinců. Jedná se například o situace, kdy existuje důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Při posuzování žádost se například zkoumá, jestli žadatelův způsob vedení života nevykazuje dlouhou dobu žádné excesy. Pokud se dopustil trestné činnosti, tak se přihlíží k její závažnosti, četnosti, míře a recidivy a obecně k celkové délce kriminální minulosti.⁵¹ Dalšími důvody je obcházení zákona nebo dopouštění se podvodného jednání za účelem získání povolení k trvalému pobytu nebo ohrožení veřejného zdraví nemocí uvedenou v požadavcích opatření před zavlečením infekčních onemocnění apod.

3.1.2 Podmínky vydání trvalého pobytu občanům třetích zemí

Občané třetích zemí při žádosti o získání povolení k trvalému pobytu musí splnit oproti unijním občanům přísnější podmínky. Úprava trvalého pobytu ve vztahu k cizincům z třetích zemí nalezneme v § 65 a násl. zákona o pobytu cizinců. Právní úprava institutu trvalého pobytu je výsledkem transpozice Směrnice 2003/109/ES. Ta ve své preambuli klade důraz na integraci

⁵⁰ RYTÍŘOVÁ, Lucie, TEPPEROVÁ, Jana. *Mezinárodní zaměstnávání, vysílání a pronájem pracovníků*. Pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků, § 87g. Olomouc: Anag, 2012. Dostupné na https://next.codexis.cz/legislativa/CR4710_2024_01_01?vyraz=&souvisajici=CR4710&pravyPanel=komentar&idKomentare=LIBERIS107707&hash=paragraf87g#paragraf87g.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2020, č. j. 8 Azs 147/2018-44.

dlouhodobě pobývajících státních příslušníků třetích zemí v členských státech. Jako směrodatný ukazatel toho, zda se cizinec usídlil v zemi a získal povolení k trvalému pobytu, je délka pobytu na území členského státu a prokázání přiměřených příjmů a zdravotního pojištění. Pokud je cizinec držitelem povolení k trvalému pobytu, mělo by se podle výše uvedené směrnice právní postavení cizinců z třetích zemí přibližovat právnímu postavení státních příslušníků členských států.

Podle § 68 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu vydá, pokud cizinec pobývá na území České republiky ke dni podání žádosti nepřetržitě alespoň pět let. Pokud je cizinec rodinným příslušníkem státního občana nejméně jeden rok, postačí k délce nepřetržitého přechodného pobytu na území doba dvou let. Zatímco unijním občanům stačí doložit k délce pobytu dokument prokazující jakýkoli legální pobyt, cizincům se do doby pobytu započítávají pouze situace uvedené ve zmiňovaném ustanovení zákona. Za pětiletý nepřetržitý pobyt se považuje pobyt na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu, doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkovou ochranu podle zákona o azylu nebo doba předchozího pobytu na základě povolení k přechodnému pobytu. Vedle podmínky délky nepřetržitého pobytu musí rovněž cizinec doložit doklad prokazující zajištění prostředků k trvalému pobytu. To znamená, že příjem musí být pravidelný a úhrnný měsíční příjem nebude nižší než součet částek životního minima cizince a společně s ním posuzovaných osob dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Dalším potřebným dokladem je dokument, který dokazuje, že cizinec má zajištěné ubytování v podobě vlastnictví nebo oprávněného užívání bytu nebo domu. Dále je třeba k žádosti přiložit dokument obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů k posouzení trestní záchovalosti a v neposlední řadě doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka alespoň v rozsahu úrovně A2.⁵² Od cizinců z třetích zemí se na rozdíl od unijních občanů vyžaduje více úkonů k získání povolení k trvalému pobytu, což je odůvodněno tím, aby pro stát nepředstavovali nepřiměřené zatížení, pokud by se v zemi dlouhodobě zdržovali.⁵³ Ke dni podání žádosti o povolení k trvalému pobytu se tak na základě doložených dokumentů od cizince očekává, že už má vyvinutou trvalejší vazbu ke státu.

Důvody pro zamítnutí žádosti k povolení trvalého pobytu jsou obdobné jako u úpravy o zamítnutí u unijních občanů, nicméně v § 75 zákona o pobytu cizinců jsou stanoveny další důvody, které souvisí s přísnějšími podmínkami k získání povolení trvalého pobytu. Mimo jiné se jedná o nesplnění podmínky trestní záchovalosti, nepředložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu nebo uvedení nepravdivých skutečností apod.

⁵² § 2 nařízení vlády č. 31/2016 Sb., ve znění nařízení vlády č. 199/2021 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu.

⁵³ Preambule Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

V opačném případě, pokud cizinec splní podmínky a nejsou dány důvody pro zamítnutí, Ministerstvo vydá rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu, čímž se mu přiznává právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropském společenství na území České republiky dle § 83 zákona o pobytu cizinců. Na základě udělení povolení k trvalému pobytu mají i cizinci z třetích zemí právo se pohybovat v Schengenském prostoru. Pobyt v členských zemích nesmí přesáhnout tři měsíce a při překročení hranic musí mít s sebou platný cestovní doklad a platné povolení k pobytu, což vyplývá z čl. 6 Schengenského hraničního kodexu. Po obdržení povolení je v rámci integrace cizinců každý, komu bylo vydáno povolení k trvalému pobytu, absolvovat adaptačně-integrační kurz do jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí o vydání povolení. To vyplývá z § 155b zákona o pobytu cizinců, přičemž tato povinnost se nevztahuje na unijní občany.

3.2 Srovnání s občanem České republiky

Po představení podmínek získání právního postavení cizince s trvalým pobytem se v této další podkapitole přesunu k samotnému srovnání postavení usazeného cizince a státního občana. Budu se zejména věnovat povinnostem, které trvale usazeným cizincům z jejich postavení na území České republiky vyplývají.

Trvale usazených cizinců se na území České republiky nacházelo ke dni 31. prosince 2022 celkem 334 154.⁵⁴ Cizinci pobývající na území státu vážou povinnosti v podobě placení daní a s povoleným trvalým pobytem jsou rovněž povinni se stát účastníky systému veřejného zdravotního a sociálního pojištění. Nadto vůči nim působí právní řád České republiky, jímž se musí řídit a dodržovat ho.⁵⁵ Podle Ústavy není konkrétně vymezeno, jakých povinností jsou státní občané nositeli. V čl. 2 odst. 4 Ústava pouze stanovuje, že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a zároveň nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. Na základě toho se občanům zaručuje autonomní sféra jednotlivce. Nicméně přestože uvedený článek Ústavy zmiňuje občany, tak se pojem občan vykládá obdobně jak formuluje Listina v čl. 2 odst. 3: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Z toho vyplývá, že ustanovení Ústavy o autonomní vůli dopadá jak na občany, tak i na občany jiného státu.⁵⁶ V následujících podkapitolách představím příklady povinností, které plynou ze zákona, jimiž se musí řídit jednak občané, jednak cizinci.

⁵⁴ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR, s. 84. [cit. 3 února 2024]. Dostupné na https://migrant-integration.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Zprava_o_situaci_v_oblasti_migrace_a_integrace_cizincu_na_uzemi_Ceske_republiky_2022_0.pdf.

⁵⁵ KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 110.

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 Státní moc. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 38.

3.2.1 Výdělečná činnost

Cizinci z třetích zemí jakožto držitelé povolení k trvalému pobytu mají při vstupu na trh práce stejné postavení jako statní občané. Výdělečnou činnost mohou cizinci vykonávat v pozici zaměstnanců nebo jako osoby samostatně výdělečně činné, tzv. živnostníci. Volný přístup na trh vyplývá z § 3 odst. 1, písm. b) zákona o zaměstnanosti. Unijní občané a jejich rodinní příslušníci mají garantované rovné postavení při vstupu na trh práce podle § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti. Na základě povolení k trvalému pobytu nejsou cizinci omezeni podmínkou držení platného povolení k zaměstnání nebo oprávnění v pobytu, případně držení zaměstanecké nebo modré karty. Díky volnému vstupu na trh práce mají cizinci možnost stát se zaměstnancem a mít přístup ke všem službám zaměstnanosti stejné jako občané České republiky.⁵⁷ Pro zaměstnavatele ovšem v takovém případě váže informační povinnost dle § 87 zákona o zaměstnanosti. Tato povinnost se týká všech zaměstnanců, kteří nejsou státními občany. Zaměstnavatel je povinen skutečnost o zaměstnávání cizinců sdělit příslušné krajské pobočce Úřadu práce. To musí učinit nejpozději v den nástupu k výkonu práce, zároveň je povinen informovat Úřad práce i v případě ukončení zaměstnání nebo výkonu práce na území státu, a to nejpozději do deseti dnů. Při samotném ucházení se o pracovní pozici nebo výkonu práce jsou si ovšem cizinci s trvalým pobytem a státními občany postaveni na roveň. V opačném případě při odlišném zacházení by se zaměstnavatelé dopouštěli diskriminačního přístupu, které je zakázané dle § 4 zákona o zaměstnanosti.

Cizinci dále mohou být výdělečně činní v podobě podnikání jakožto držitelé podnikatelského oprávnění podle živnostenského zákona. S povolením k trvalému pobytu vystupují cizinci opět ve stejném postavení jako občané, neboť dle § 5 odst. 2 živnostenského zákona se za českou osobu považuje každá fyzická osoba s bydlištěm na území České republiky. Za bydliště se považuje místo trvalého pobytu.

Cizinec díky povolení k trvalému pobytu získává tedy snadnější přístup na trh práce a může se podílet na ekonomických aktivitách obdobě jako státní občan. Vezme-li se v potaz, že před získáním povolení k trvalému pobytu žil cizinec na území České republiky již minimálně pět let (u unijních občanů může být za určitých podmínek doba kratší) a následně díky získání trvalého pobytu se mu otevírá více možností být ekonomicky činný, lze předpokládat, že jako trvale usazený cizinec si i vybuduje užší vazbu k České republice. Navíc mu v souvislosti s výdělečnou činností a trvalým pobytem vznikají povinnosti spojené s účastí na veřejném zdravotním a sociálním pojištění stejně jako státním občanům, jak už bylo zmíněno výše. Těmto povinnostem se budu nyní blíže věnovat v následujících podkapitolách.

⁵⁷ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 213.

3.2.2 Zdravotní pojištění a sociální zabezpečení

Účast na veřejném zdravotním pojištění vzniká ze zákona o VZP. Osobní rozsah dle § 2 zákona o VZP jsou osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky nebo i osoby bez trvalého pobytu, mimo jiné, pokud jsou na území České republiky zaměstnání, jsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu nebo jim byl udělen azyl apod. Působnost zákona tak nikterak nesouvisí se státní příslušností a směřuje zejména na osoby nacházející se na území státu. Osoby jsou účastny na veřejném zdravotním pojištění i v případě, že nehradí pojistné.⁵⁸ Cizinci s trvalým pobytem se stanou účastníky zdravotního pojištění dnem získání trvalého pobytu, konkrétně dnem právní moci rozhodnutí o trvalém pobytu.⁵⁹

Jak občané, tak cizinci, jež jsou pojištěnci veřejného zdravotního pojištění, mají dle § 12 zákona o VZP povinnost mimo jiné hradit příslušné zdravotní pojišťovně pojistné, plnit oznamovací povinnost nebo platit regulační poplatky a další povinnosti uvedené v zákoně. V postavení pojištění mají také stejná práva uvedená v § 11 zákona o VZP, jako příklad lze uvést právo na výběr zdravotní pojišťovny, poskytovatele zdravotních služeb nebo výdej předepsaných zdravotnických prostředků. Jinými slovy jsou nositeli stejných práv a povinností a postavení státních občanů a trvale usazených cizinců ve veřejném zdravotním pojištění splývá.

V rámci sociálního zabezpečení trvale usazených cizinců se budu věnovat zejména těm oblastem, v nichž účast na sociálním pojištění vzniká za splnění určitých podmínek obligatorně. Jedná se zejména o důchodové a nemocenské pojištění. Tato pojištění jsou spolu provázaná, neboť povinná účast na důchodovém pojištění vzniká osobám výdělečně činným, pokud jsou zároveň účastníky nemocenského pojištění. Podle § 5 zákona o nemocenském pojištění se za pojištěnce považují mimo jiné zaměstnanci v pracovním poměru, zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti (dále též jako „DPČ“) nebo dohody o provedení práce (dále též jako „DPP“) nebo osoby samostatně výdělečně činné. Vznik je tedy vázán na výdělečnou činnost, dále se vznik váže na výši příjmu, která se liší v závislosti na tom, o jaký typ výdělečné činnosti se jedná. Naopak pokud je cizinec nebo občan osobou samostatně výdělečně činnou, účast na nemocenském pojištění vzniká na dobrovolné bázi, a sice pokud si jedinec podá přihlášku k účasti. Z toho vyplývá, že pokud je cizinec zaměstnancem a splní podmínky pro účast na nemocenském pojištění, stává se i účastníkem na důchodovém pojištění. Pro účastníky sociálního zabezpečení tak platí povinnost odvádět pojistné, které je příjmem státního rozpočtu. Podle § 7 zákona o pojistném činí sazby pojistného u zaměstnanců 8 %, z toho 1,1 % na nemocenské pojištění, 6,5 % na důchodové pojištění a 0,4 % na státní politiku zaměstnanosti,

⁵⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 256.

⁵⁹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 258.

a u osob samostatně výdělečně činných 29,6 % na důchodové pojištění a na státní politiku zaměstnanosti, z toho 26 % na důchodové pojištění a 3,6 % na státní politiku zaměstnanosti, a 4,4 % na nemocenské pojištění.

Jak lze tedy vidět, povinnosti plynoucí ve veřejném zdravotním pojištění a sociálním pojištění nevznikají na základě státní příslušnosti. Určující je trvalý pobyt a výdělečná činnost osob. V obou zmíněných systémech tak trvale usazení cizinci vystupují ve stejném postavení jako státní příslušníci. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní (veřejná) moc občanům, přičemž za garantovanou veřejnou moc se považuje zajištění bezplatné zdravotní péče na základě veřejného zdravotního pojištění, zajištění hmotného zabezpečení v podobě důchodového nebo nemocenského pojištění.⁶⁰ Byť Ústava zmiňuje občany, v praxi veřejná moc slouží i trvale usazeným cizincům, kteří na základě plnění svých povinností dosahují stejného postavení jako státní občané.

Nyní bych se v neposlední řadě chtěla v následující podkapitole zaměřit na daňovou povinnost, jež se rovněž neváže na státní příslušnost, nýbrž na bydliště.

3.2.3 Daňová povinnost

V souvislosti s výkonem výdělečné činnosti cizinců na území České republiky se pojí daňová povinnost dle zákona o daních z příjmů (DP). Za poplatníky daně z příjmů fyzických osob se dle § 1 zákona DP považují daňoví rezidenti České republiky, jež zde mají bydliště nebo se zde obvykle zdržují. Za poplatníky se dále považují i daňoví nerezidenti, kteří na území České republiky bydliště nemají, popřípadě se ani zde obvykle nezdržují. Jelikož se ale věnuji především trvale usazeným cizincům v České republice, tak kategorii daňových nerezidentů nebudu podrobněji rozvádět. Bydlištěm se rozumí místo, z něhož lze usuzovat, že poplatník má úmysl se zde trvale zdržovat. Za předpokladu, že poplatník pobývá na území alespoň 183 dní v příslušném kalendářním roce, má se za to, že se zde obvykle zdržuje. Pro trvale usazené cizince tak v případě daňové povinnosti držení povolení k trvalému pobytu není směrodatné. Podstatné je místo bydliště, které se nemusí shodovat s adresou trvalého pobytu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu, č. j. 7 Afs 120/2014-68 se bydliště na rozdíl od evidence adresy trvalého pobytu vyznačuje stálostí. To Nejvyšší správní soud charakterizuje tak, že místo lze využívat neustále a bez jakéhokoli omezení podle vlastního uvážení. Z toho vyplývá, že daňová povinnost se vztahuje na ty poplatníky, jež mají příjmy ze zdrojů jednak na území České republiky, jednak ze zdrojů ze zahraničí, a zároveň mají na území bydliště, resp. se zde obvykle zdržují.⁶¹ Poplatníci jsou povinni zdaňovat své příjmy plynoucí dle § 3 zákona DP ze závislé činnosti

⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 2 [Státní moc]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32.

⁶¹ VYŠKOVSKÁ, Magdaléna. *Cizinci a daně. Zdaňování všech druhů příjmů fyzických osob – cizích státních příslušníků v České republice*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 2.

(pracovněprávní poměr), ze samostatné činnosti, z kapitálového majetku, z nájmu a z ostatních příjmů. V případě plnění daňové povinnosti tak podle zákona o daních z příjmů není rozdíl mezi státními občany a cizinci, neboť za splnění předpokladů se považují za daňové rezidenty, na které se vztahují stejné povinnosti. Stejně tak mohou jednak občané, jednak cizinci uplatňovat slevy na dani v podobě slev na poplatníka, na manželku aj. nebo daňové zvýhodnění na vyživované dítě.

3.3 Státní občanství

Státní občanství je zakotveno v čl. 12 Ústavy, podle něhož se nabývání a pozbývání státního občanství stanovuje dle zákona. Nadto nelze nikoho zbavit proti jeho vůli státního občanství.

Po srovnání trvale usazených cizinců a státních příslušníků pomocí jejich povinností lze vyvodit, že trvale usazení cizinci vedle občanů vystupují v podstatě ve stejném postavení. Oproti stejným povinnostem se naopak liší výčet práv, jež cizinec má vůči státu ve srovnání se státními občany. Cizinec nemůže v plném rozsahu vykonávat vůči hostitelskému státu politická a hospodářsko-sociální práva. Pod politická práva spadá možnost formovat a kontrolovat mocenskou vůli státu,⁶² příkladem je právě možnost se na ní aktivně podílet prostřednictvím voleb. Dále je občanovi na rozdíl od cizince dáno právo se svévolně pohybovat na území České republiky a mít bez omezení možnost na území vstupovat nebo ho opouštět.⁶³ Rozdílná práva vůči státu činí právě státní občanství. Podmínka občanství se vyžaduje také u výkonu některých pozic ve státní službě, armádě nebo policii.⁶⁴

V této podkapitole o státním občanství bych se chtěla zabývat tím, že pokud občané a trvale usazení cizinci vykonávají v současné době stejné povinnosti vůči státu, zda by neměli mít ve stejné míře i možnost se na fungování státu aktivně podílet. S tím vyvstává další otázka, za jakých podmínek by stejné postavení měli trvale usazení cizinci získat. Za předpokladu, že si cizinci vytvořili trvalý vztah ke státu, mohou si za zákonem stanovených podmínek zažádat o nabytí státního občanství. Díky tomu by i získali volební právo, u něhož je státní občanství jednou z podmínek k výkonu volebního práva. Vedle toho lze i zkoumat, zda je nabytí státního občanství nutný krok k přiznání volebního práva, pokud i bez státního občanství vystupují zásadně ve stejném postavení. V případě přiznání volebního práva i trvale usazených cizincům by však bylo zároveň i vhodné vymezit podmínky, za jakých lze volební právo přiznat, aniž by bylo nutné si zažádat o nabytí státního občanství.

⁶² KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 164.

⁶³ KINDLOVÁ, Míluše. Obyvatelstvo, jednotlivec a stát. In RESCHOVÁ, Jana a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 89.

⁶⁴ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 165.

Na základě představení institutu státního občanství, jeho způsoby vzniku a problémy související s nabytím státního občanství, se následně budu zabývat možnostmi nabytí státního občanství pro účely získání volebního práva.

Státní občanství se charakterizuje jako trvalý právní vztah fyzické osoby ke státu, přičemž obsahem vztahu jsou vzájemná práva a povinnosti.⁶⁵ Zároveň vztah mezi občanem státu trvá bez ohledu na místo pobytu, které může být jak na území státu, tak v zahraničí. Od pojmu státního občana se rozlišuje pojem obyvatel státu, kam spadají vedle občanů právě i ty skupiny obyvatel, jež státním občanstvím nedisponují. Těmi jsou osoby bez státního příslušenství, tzv. apatridé a cizinci, kteří se na území České republiky dlouhodobě zdržují.⁶⁶ Ústavní soud v nálezu ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94 definoval státního občana následovně: „Z obecného hlediska lze státní občanství definovat jako časově trvalý, místně neomezený vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a v právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí. Povinností občana je především věrnost státu, závazek ke jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán, a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území.“ Jan Kudrna k definici spojení „vzájemná práva a povinnosti“ tvrdí, že státoobčanský status není privilegiem, jelikož výhody statusu provází i povinnosti.⁶⁷ K tomu dodává, že význam občanských povinností jsou v útlumu, neboť například branná povinnosti dle něj „*jakoby přestala existovat*“.⁶⁸ Mezi dalšími povinnostmi, jež Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu zmiňuje, je věrnost státu a dodržování právních předpisů státu. Termín věrnost státu je neurčitý pojem, jenž nemá konkrétní definici. V praktické rovině může i mnoho trvale usazených cizinců cítit povinnost věrnosti k České republice stejně jako občané, přičemž ani u nich není zaručené, že jako státní občané svou povinnost věrnosti vůči státu plní. O dodržování právních předpisů jsem se zmiňovala již v předchozích podkapitolách, a sice že tato povinnost rovněž váže i cizince, nikoli jen občany.

3.3.1 Vznik státního občanství

Na začátek představím způsoby nabývání státního občanství, které jsou upraveny v § 3 zákona o státním občanství. Těmi jsou narození, určení otcovství, nalezení na území České republiky, udělení, prohlášení nebo nabytí v souvislosti se svěřením do ústavní, pěstounské nebo jiné formy náhradní péče. Úprava způsobu nabývání státního občanství se může řídit principem *ius sanguinis*

⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 12 [Státní občanství]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 178.

⁶⁶ Tamtéž.

⁶⁷ KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 109.

⁶⁸ Tamtéž.

nebo principem *ius soli*, případně kombinací obou dvou principů.⁶⁹ Při nabývání na základě principu *ius sanguinis* se občanství odvozuje po předcích, zatímco u principu *ius soli* se nabývá občanství podle země narození. V české právní úpravě převažuje princip *ius sanguinis*, i když v některých ustanoveních se uplatňuje i princip *ius soli*.⁷⁰ Příkladem je nabývání státního občanství dítěte narozením na území České republiky, je-li aspoň jeden z rodičů státním občanem České republiky dle § 4 zákona o státním občanství. Právě princip *ius sanguinis* se uplatňuje více ve středoevropských zemích. Naproti tomu druhý princip *ius soli* je více charakteristický pro anglosaské a latinskoamerické země, kde pro udělování státního občanství platí liberálnější přístup.⁷¹ Jako příklad lze uvést Kanadu, kde se státní občanství uděluje, pokud se dítě narodí na území Kanady bez ohledu na státní občanství rodičů.⁷²

V případě zájmu trvale usazených cizinců v České republice o nabytí státního občanství je dána možnost si zažádat o udělení státního občanství. Z toho důvodu se pro účely své práce budu zabývat především tímto způsobem nabytí, který je upraven v § 11 a násl. zákona o státním občanství. Jedná se o originární způsob nabytí, jenž se v literatuře označuje i termínem naturalizace.⁷³

3.3.2 Podmínky nabytí státního občanství udělením

Cizinec může nabytí státního občanství udělením, pokud si o to zažádá. O žádostech rozhoduje Ministerstvo vnitra, které žádosti nemusí vyhovět, neboť podle § 12 zákona o státním občanství neexistuje právní nárok na udělení státního občanství. Státní občanství se dle § 13 zákona o státním občanství uděluje cizincům, jež pro udělení splňují podmínky, a pokud je do společnosti v České republice integrován. Ta se hodnotí zejména z hlediska rodinného, pracovního, nebo sociálního. Přestože zákon jmenuje tři oblasti integrace, dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2020, č. j. 7 As 182/2020-45 pro naplnění podmínky integrace postačí prokázání integrace alespoň v jedné oblasti. Naopak negativním předpokladem je pro udělení dle zmiňovaného ustanovení případ, kdy žadatel ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví, nebo majetkové hodnoty. Důvod ohrožení bezpečnosti státu se posuzuje podle názoru zpravodajských služeb se stanoviskem,

⁶⁹ EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 179.

⁷⁰ Tamtéž.

⁷¹ EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 180.

⁷² Citizenship Act (R.S.C., 1985, c. C-29). Art. 3, paragraph 1, (a). Dostupné na <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-29/FullText.html>.

⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 12 [Státní občanství]. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 180.

že konkrétní osoba pro bezpečnost státu představuje hrozbu.⁷⁴ Pokud zpravodajské služby dojdou k takovému závěru, nemusí být v rozhodnutí důvod zamítnutí kvůli bezpečnostnímu hledisku odůvodněn, jelikož se jedná o informace podléhající utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Takový postup je dle nálezu Ústavního soudu ze dne 11. října 2016, č. j. Pl. ÚS 5/16-1 ústavně konformní.

Další podmínky jsou uvedeny v § 14 zákona o státním občanství. Pokud si cizinec zažádá o udělení státního občanství, musí ke dni podání žádosti být držitelem povolení k trvalému pobytu. Délka pobytu s trvalým pobytem musí být nepřetržitá po dobu alespoň pěti let, jedná-li se o občana třetí země. U unijních občanů se požaduje splněná délka pobytu alespoň po dobu tří let. Délka je splněná i tehdy, pokud cizinec společně s předcházejícím oprávněným pobytem pobývá na území České republiky alespoň deseti let. Pro splnění podmínky délky pobytu nestačí být evidován s trvalým pobytem, nýbrž je nutné i prokázat faktické pobývání na území. Cizinec musí tedy doložit, že se zdržuje na území České republiky alespoň v rozsahu jedné poloviny požadované délky. V době podání žádosti o udělení tak cizinec z třetí země pobývá na území aspoň deset let, resp. sedm, pokud je rodinným příslušníkem státního občana, neboť pro udělení povolení k trvalému pobytemu musel cizinec na území pobývat pět, resp. dva roky. U unijního občana je celková délka pobytu kratší a může požádat o udělení po osmi letech, případně pět nebo šest let, pokud se na něho vztahuje výjimka dle § 87g zákona o pobytu cizinců nebo je rodinným příslušníkem státního občana (viz podkapitola 3.1.1 Podmínky vydání trvalého pobytu občanům EU). Proces nabytí státního občanství je tedy dvoustupňový, neboť prvotně je nejdříve zapotřebí získat povolení k trvalému pobytemu a od toho okamžiku teprve počne běžet lhůta podle zákona o státním občanství.⁷⁵

Mezi dalšími podmínkami pro udělení žadateli starší 15 let zákon vyjmenovává trestní bezúhonnost. Žadatel nesmí být odsouzen pro nedbalostní trestní čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody nebo pro úmyslný trestný čin. Zároveň nesmí být pro tytéž trestné činy odsouzen takový žadatel, který se zdržuje na území České republiky po dobu kratší deseti let, nebo ve státech, kde se zdržoval posledních deset let před podáním žádost a strávil v daném státě více než šest měsíců po dosažení 15 let. Ke splnění těchto podmínek související s trestnou činností postačí, pokud se na žadatele hledí jako by nebyl odsouzen nebo se daný trestný čin podle české právní úpravy za trestný čin nepovažuje. Požadavek trestní bezúhonnosti se vyžaduje z toho důvodu,

⁷⁴ KANDALEC, Pavel. *Co skutečně přinesl nový zákon o státním občanství*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2018, rubrika Aktuality pro právní praxi, s. 321-336. Dostupné na <https://next.codexis.cz/literatura/LT110797?hash=match-0#match-0>.

⁷⁵ Tamtéž.

aby se státní občanství neudělovalo cizincům, u nichž by hrozilo ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.⁷⁶

Dále je žadatel povinen doložit znalost českého jazyka na úrovni B1. Vedle znalosti jazyka se vyžaduje znalost ústavního systému České republiky a základní orientaci v kulturně-spoločenských, zeměpisných a historických realitách České republiky. Podmínka znalosti jazyka a českých realit se považuje za splněnou, pokud studoval alespoň tři roky na základní, střední nebo vysoké škole. Požadavek znalosti českých realit vychází z předpokladu, že vědomosti o českém státu, historii a kulturních kořenech vypovídají i o skutečném vztahu žadatele k České republice. Důvodová zpráva k zákonu o státním občanství odkazuje i na příklady jiných států s tímto požadavkem, mimo jiné Finsko, Spolková republika Německo nebo Estonsko.⁷⁷

K žádosti o udělení státního občanství musí dále cizinec předložit doklady prokazující, že v posledních třech letech předcházející podání žádosti dodržoval právní předpisy. Jedná se zejména o povinnosti, které jsem vyjmenovávala v předchozí kapitole – povinnosti plynoucí z právní úpravy o veřejném zdravotním pojištění, sociálním zabezpečení, důchodovém pojištění, zaměstnanosti, daních, cla, odvodech a poplatcích. Navíc se vyžaduje dodržování vyživovací povinnosti vůči dítěti, jež má trvalý pobyt na území České republiky a dodržování veřejnoprávních povinností v samostatné působnosti obce, v níž je cizinec evidovaný s adresou k trvalému pobytu. Výčet právních předpisů uvedených v zákoně je taxativní. Ministerstvo při posuzování, zda se žadatel nedopustil porušení předpisů, přihlíží k jejich intenzitě. Ne každé porušení se považuje za důvod k zamítnutí žádosti o udělení českého občanství.⁷⁸ Žadatel dále musí doložit výši a zdroje svých příjmů, které získal v souladu s právními předpisy. S tím souvisí i předpoklad, že je žadatel ekonomicky aktivní. Z toho důvodu se požaduje, aby žadatel v posledních třech letech předcházejících podání žádosti nezatěžoval systém státní sociální podpory nebo systém v hmotné nouzi.

Obecně u podmínek k nabytí státního občanství udělením shledávám jako nejpřísnější podmínku délku pobytu. Občané z třetích zemí, u nichž se neuplatní kratší požadovaná délka tří let jako u unijních občanů, mohou uvažovat o podání žádosti o získání státního občanství až po deseti letech. To považuji za poměrně dlouhou dobu, neboť si myslím, že trvalý vztah ke státu lze získat i za kratší dobu, např. již při získání povolení k trvalému pobytu. Dále shledávám jako striktní i podmínku nezatěžování sociálního systému. Samotní státní občané čerpají dávky ze systému

⁷⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), § 14 odst. 3.

⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), § 14 odst. 5.

⁷⁸ KÖRBL, Hugo. § 14 Podmínky pro udělení českého občanství. In KÖRBL, Hugo. Zákon o státním občanství České republiky. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 114, marg. č. 33.

sociální podpory nebo systému pomoci v hmotné nouzi, přitom na základě této skutečnosti se význam jejich občanství nijak neoslabuje.⁷⁹ Podle posledních dat se zároveň ukazuje, že míra čerpání dávek ze sociálního systému je ze strany občanů z třetích zemí nízká. K červnu roku 2022 byli příjemci sociálních dávek v podobě sociální podpory, pěstounské péče, pomoci v hmotné nouzi, pro osoby se zdravotním postižením, náhradního výživného a příspěvků na péči v poměru 1,29 % z celkového počtu.⁸⁰

3.3.3 Vícenásobné občanství

Od cizince, který si podá žádost o udělení státního občanství, se tak předpokládá, že vede spořádaný život. Vyžaduje se, aby byl výdělečně činný, nenarušuje veřejný pořádek a dodržuje právní předpisy, z nichž mu plynou povinnosti, které musí dodržovat. Přesto se podle počtu nabytých státních občanství v letech 2005 až 2013 udělilo ročně celkově okolo 2000 cizincům.⁸¹ To v přepočtu na celkový počet cizinců s trvalým pobytem představuje nízké procento. V roce 2005 byl celkový počet cizinců s trvalým pobytem 110598,⁸² z nichž 2626 nabyli české státní občanství, což je 2,37 %.⁸³ V roce 2013 byl celkový počet cizinců s trvalým pobytem více než dvojnásobný, a sice 236557,⁸⁴ z toho 2514 se stalo státními občany, tj. 1,06 %.⁸⁵

Počet žádostí o udělení státního občanství prudce stoupl až v roce 2014, s čímž souvisí přijetí zákona o státním občanství, který nabyl účinnosti 1. 1. 2014 a nahradil dosavadní zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky. Podle tehdejší úpravy mohli cizinci nabytí státní občanství jen za podmínky, že se vzdají svého původního občanství. To by mohl být jedním z faktorů, proč ze strany cizinců nebyl takový zájem si o udělení státního občanství zažádat. S novou právní úpravou mají ovšem cizinci možnost nabytí státní občanství České republiky a současně si ponechat své dosavadní občanství a mít tedy vícere

⁷⁹ KÖRBL, Hugo. § 14 [Podmínky pro udělení českého občanství]. In KÖRBL, Hugo. Zákon o státním občanství České republiky. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 118, marg. č. 42.

⁸⁰ Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců. Ve vzájemném respektu 2023. Usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2022 č. 1051. Dostupné na https://www.cizinci.cz/documents/551336/568629/Postup_pri_realizaci_KIC_v_roce_2023.pdf/26e119a4-4008-67db-1473-71acabbd3942.

⁸¹ Český statistický úřad. Cizinci: Nabytí státního občanství v ČR. Státní občanství nabytá během roků 2001-2022. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_nabyvani_obcanstvi.

⁸² Český statistický úřad. R03 Trvale a dlouhodobě usazení cizinci v ČR v letech 1985-2022 (k 31. 12.). Dostupné na https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R03_2022.pdf/f137ad12-dab9-440f-9822-852b63cd37cf?version=1.0.

⁸³ Český statistický úřad. Cizinci: Nabytí státního občanství v ČR. Státní občanství nabytá během roků 2001-2022. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_nabyvani_obcanstvi.

⁸⁴ Český statistický úřad. R03 Trvale a dlouhodobě usazení cizinci v ČR v letech 1985-2022 (k 31. 12.). Dostupné na https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R03_2022.pdf/f137ad12-dab9-440f-9822-852b63cd37cf?version=1.0.

⁸⁵ Český statistický úřad. Cizinci: Nabytí státního občanství v ČR. Státní občanství nabytá během roků 2001-2022. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_nabyvani_obcanstvi.

občanství.⁸⁶ Na základě této liberalizace naturalizačního procesu se zvýšil počet nabytí státního občanství. Ve srovnání s rokem 2013 nabylo 2514 cizinců státní občanství, zatímco v roce 2014 se počet nabytých státních občanství zvýšil na 10016.⁸⁷ Z celkového počtu cizinců s trvalým pobytem 249856, tvoří 10016 nabytých státních občanství 4,01 %. Tehdy se po přijetí nové úpravy počet žádostí zvýšil, ale pro porovnání s neaktuálnějšími daty z roku 2022 nevyplývá, že by trend naturalizace státních občanů byl na vzestupu. V roce 2022 byl celkový počet cizinců s trvalým pobytem 332772,⁸⁸ z nichž nabylo státní občanství 6453, což je 1,94 %.⁸⁹ Z toho lze předpokládat, že bez možnosti ponechání si dosavadního občanství by byl počet udělení českého státního občanství ještě nižší.

I přes možnost nabytí státního občanství, aniž by se cizinec musel vzdát svého dosavadního státního občanství, nelze na základě dat vyvodit, že by tím zákonodárce otevřel bránu pro snadnější způsob naturalizace. Zákonem o státním občanství se zavedl vstřícný přístup vůči institutu dvojího občanství (resp. vícenásobného), díky kterému mohou i čeští občané získat na základě jakéhokoli právního titulu státní příslušnost jiného státu.⁹⁰ Proti vícenásobnému občanství se ozývají i kritické názory, např. Jiří Hřebejk nesouhlasí s upuštěním od principu vylučného občanství. Autor rovněž odkazuje na definici státního občanství v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, kterou jsem také na začátku podkapitoly Státní občanství citovala. Autor zmiňuje požadovanou věrnost občanů vůči státu, u níž zpochybňuje věrnost v plném rozsahu, pokud osoba disponuje dvojitým občanstvím.⁹¹ K tomu kritizuje skutečnost, že v důsledku průlomu principu jednoho občanství se oslabuje význam státního občanství a s tím i povinnosti, jež občan se státem poji.⁹² Jak jsem již ale sama v předchozí podkapitole uváděla, občané v běžném životě nemusí plnit žádné specifické povinnosti vůči státu, které by nevázali i cizince. I z toho důvodu existují i opačné názory, jež tvrdí, že státní občanství je spíše formalizovaného charakteru.⁹³ Osobně se s tímto pohledem na věc ztotožňuji, neboť jsem toho názoru, že postavení občanů a trvale usazených cizinců v běžném životě splývá. Ostatně toto stejné postavení popsalo i Ministerstvo v negativním rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství České republiky: „*Žadatelka má*

⁸⁶ EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 188.

⁸⁷ Český statistický úřad. Cizinci: Nabývání státního občanství v ČR. Státní občanství nabytá během roků 2001-2022. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_nabyvani_obcanstvi.

⁸⁸ Český statistický úřad. R03 Trvale a dlouhodobě usazení cizinci v ČR v letech 1985-2022 (k 31. 12.). Dostupné na https://www.czso.cz/documents/11292/27320905/c01R03_2022.pdf/f137ad12-dab9-440f-9822-852b63cd37cf?version=1.0.

⁸⁹ Český statistický úřad. Cizinci: Nabývání státního občanství v ČR. Státní občanství nabytá během roků 2001-2022. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/cizinci/2-ciz_nabyvani_obcanstvi.

⁹⁰ EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 189.

⁹¹ HŘEBEJK, Jiří. *Dvojí státní občanství*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 108.

⁹² Tamtéž.

⁹³ KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 110.

v důsledku povoleného trvalého pobytu v České republice zajištěny veškeré základní potřeby a jistoty. Status cizince s trvalým pobytem jí zajišťuje prakticky stejné postavení jako státnímu občanu České republiky, s výjimkou některých práv z oblasti veřejného práva (např. volební právo), na druhé straně s možností výkonu téměř jakéhokoliv zaměstnání či podnikání a s možností využívat sociálního systému České republiky.“⁹⁴

Pokud i dle vyjádření Ministerstva není sporu, že občané i cizinci vystupují ve stejném postavení, proč by tedy neměli ve světle principu všeobecnosti mít i stejné právo se podílet na správě veřejných věcí, a tedy i disponovat volebním právem? S tím i souvisí otázka pojetí státního občanství, se kterým se volební právo pojí, a sice zda by volební právo mělo být podmíněno státním občanstvím. Současná právní úprava je odrazem takového pojetí, jež státním občanstvím poskytuje občanům privilegované postavení, na základě něhož je mimo jiné občanům přiznáno volební právo. K pojetí státního občanství lze přistupovat i z lidskoprávního hlediska, podle kterého „je dlouhodobé pobývání v určitém státě a navázání intenzivního vztahu k němu (založení rodiny, pracovní život) důvodem pro nezadržování přístupu k občanství.“⁹⁵ Za předpokladu, že by se vycházelo z pojetí státního občanství z lidskoprávního hlediska, mohl by být trvale usazeným cizincům usnadněn přístup k nabytí státního občanství v podobě změkčení podmínek k udělení státního občanství. Na základě lidskoprávního pojetí by pravděpodobně také byla vypuštěna úprava § 12 zákona o státním občanství, tedy že na udělení státního občanství České republiky není právní nárok, neboť přístup k občanství by neměl být zadržován, pokud jedinec navázal intenzivní vztah ke státu.

V závěrečné kapitole navrhnou možné způsoby řešení, jak by cizincům volební právo mohlo být přiznáno, případně ve kterých volbách, pokud ne ve všech.

⁹⁴ Rozhodnutí Ministerstva vnitřní o žádosti o udělení státního občanství ze dne 4. července 2014, č. j. VS-3191/835.3/2-2013. Dostupné na <http://naturalizace.law.muni.cz/data/rozhodnuti/mvcr/0280.pdf>.

⁹⁵ KINDLOVÁ, Míluše. Obyvatelstvo, jednotlivec a stát. In RESCHOVÁ, Jana a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 112.

4 Argumenty pro (ne)přiznání volebního práva trvale usazeným cizincům

V této poslední kapitole rozeberu možné argumenty pro a proti přiznání volebního práva trvale usazeným cizincům na území České republiky. Argumentace bude mimo jiné vycházet ze srovnání se zahraniční úpravou, kde účast cizinců ve volbách je přípustná. Srovnání bude sloužit i jako možný inspirační zdroj, jak by úprava volebního práva cizinců mohla být zakotvena v českém právním řádu. Následně navrhnou možná řešení přiznání volebního práva cizincům, která budu vyvozovat na základě rozboru jednotlivých voleb z druhé kapitoly Volební právo v jednotlivých volbách v souvislosti s postavením trvale usazených cizinců, které jsem rozebírala ve třetí kapitole Postavení trvale usazených cizinců v České republice.

4.1 Srovnání se zahraniční úpravou

Při hledání argumentů pro přiznání volebního práva cizincům se může český zákonodárce inspirovat právní úpravou v zahraničí, kde v některých zemích mají cizinci právo se účastnit voleb. V následujících podkapitolách se budu věnovat vybraným zemím, kde volební účast je cizincům ve srovnání s právní úpravou v České republice více otevřená.

4.1.1 Norské království

V Norském království (dále též jako „Norsko“) se konají volby na místní, regionální úrovni a parlamentní volby. Dále se rovněž konají volby do Sámského parlamentu, jenž představuje domorodý parlament a zabývá se všemi záležitostmi týkajícími se Sámů – národem nacházející se s tradičním územím na území Finska, Norska, Švédska a Ruska.⁹⁶ Protože je Sámský parlament orgánem vytvořený pro zastupování sámských lidí, budu se pro účely své práce věnovat především volbám komunálním, krajským a parlamentním, Sámskému parlamentu podrobněji věnovat nebudu. Podle oddílu 2-1 Zákona o místní samosprávě se Norsko dělí na obecní a krajskou samosprávu.⁹⁷ Komunální volby a krajské volby se konají podle oddílu 5-6 každé čtyři roky, přičemž okruh oprávněných voličů je upraven v Zákoně o parlamentních a místních volbách (dále též jako „norský volební zákon“) v oddílu 2 upravující volební právo a seznam voličů.⁹⁸ V něm se stanovuje, že oprávněn je volit každý, kdo může volit do parlamentu a dále ti, kteří nejsou

⁹⁶ Sámediggi. About the Sámi Parliament. [cit. 9. února 2024] Dostupné na <https://sametinget.no/about-the-sami-parliament/>.

⁹⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Act relating to municipalities and county authorities (The Local Government Act). Dostupné na <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83>.

⁹⁸ Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven). Act relating to parliamentary and local government elections (Election Act). Dostupné na https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2002-06-28-57/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2.

norskými státními příslušníky, ale jsou evidováni v posledních třech letech přede dnem voleb v registru obyvatel s trvalým pobytem v Norsku, nebo jsou státními příslušníky jiné severské země a byli zapsáni v registru obyvatel nejpozději 30. června v roce konání voleb. Co se týče pasivního volebního práva v komunálních a krajských volbách, může být dle oddílu 3-3 Zákona o místní samosprávě volen každý, kdo disponuje také aktivním volebním právem, je evidován jako osoba s trvalým pobytem v obci nebo v některé z obcí okresu v době konání příslušných voleb a poskytl písemný souhlas s kandidaturou. Okruh nositelů volebního práva v komunálních a krajských volbách není tedy v Norsku rozlišován podle státního občanství, nýbrž je směrodatné, zda je volič zapsán v seznamu voličů v příslušné obci.

Volby do parlamentu (*Storting*) jakožto zákonodárného sboru jsou zakotveny v čl. 49 a násl. v Ústavě Norského království⁹⁹ a dále rovněž ve volebním zákoně v oddíle 2-1. Podle zmíněného článku Ústavy Norského království se parlamentních voleb mohou účastnit norští občané, jež dosáhli 18 let nebo v roce konání voleb 18 let teprve dosáhnou. Dále se v článku zmiňuje i rozsah volebního práva těch norských občanů, kteří v době konání voleb se nacházejí mimo území Norska. Bližší úpravu o nositelích volebního práva nalezneme ve volebním zákoně. Ten v oddílu 2-1 vymezuje oprávněné voliče jako všechny norské občany, kteří do konce roku, v němž se volby konají, dosáhnou věku 18 let, nebyli zbaveni volebního práva podle čl. 53 Ústavy Norského království, jsou nebo po určité době byli evidováni v registru obyvatel s trvalým pobytem v Norsku. Nadto jsou oprávněny volit osoby, které jsou členy diplomatického sboru nebo konzulární služby, jejichž domácnosti mají právo volit bez ohledu na to, zda jsou zapsány v registru obyvatel jako osoby s trvalým pobytem v Norsku. I za výše uvedených splněných podmínek nemůže volit automaticky každý norský občan, pokud nebyl v uplynulých deseti letech zapsán v registru obyvatel jako osoba s trvalým pobytem v Norsku. V takovém případě dle oddílu 2-7 volebního zákona musí norský občan jako osoba žijící v zahraničí požádat o zápis do seznamu voličů, neboť v opačném případě ho volební komise nezahrne do seznamu oprávněných voličů.

Norská právní úprava se od české liší tím, že v komunálních a krajských volbách umožňuje volit všem, kteří jsou zapsáni v příslušné obci s trvalým pobytem bez ohledu na státní občanství. Naproti tomu v České republice volební právo ve volbách do obecních zastupitelstev je kromě bydliště podmíněno českým, resp. unijním občanstvím. V krajských volbách se cizinci voleb účastnit nemohou, kromě unijních občanů v hlavním městě Praha, které vystupuje ve specifickém postavení. V parlamentních volbách je podmínka občanství volebního práva v obou zemích obdobná kromě toho, že Norové žijící v zahraničí více než deset let si za účelem výkonu volebního

⁹⁹ Kongeriket Norges Grunnlov. The Constitution of the Kingdom of Norway. Dostupné na https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3.

práva musí požádat o zapsání seznamu voličů. Norská právní úprava připisuje tedy větší význam pobytu na území než Česká republika, která klade větší důraz na státní občanství. Ve volbách do Parlamentu je v české právní úpravě volební právo přiznáno všem občanům splňující další podmínky volebního práva a není podstatné, kde má občan evidovaný pobyt.

4.1.2 Finská republika

Ve Finské republice (dále též jako „Finsko“) se konají následující volby: komunální, krajské, parlamentní, prezidentské a volby do Evropského parlamentu.¹⁰⁰ Podle oddílu 14 Finské ústavy z 11. června 1999 (731/1999)¹⁰¹ (dále též jako „Finská ústava“) a oddílu 26 Zákona o místní samosprávě (365/1995)¹⁰² se komunálních voleb může zúčastnit každý finský občan a každý cizinec s trvalým pobytem ve Finsku, který dosáhl věku 18 let. K podmínkám volebního práva cizinců zákon stanoví, že volit může občan jiného členského státu EU a Islandu, jež mají bydliště v příslušné obci 51. den přede dnem voleb. Ostatní cizinci musí nadto také splnit podmínku, že před konáním voleb zároveň mají nepřetržitě ve Finsku bydliště po dobu dvou let. Dále se mohou účastnit voleb zaměstnanci EU nebo mezinárodní organizace se sídlem ve Finsku s obvyklým bydlištěm v dané obci 51. den před konáním voleb, pokud si o to požádají. Být zvolen může být v komunálních volbách dle oddílu 33 každý, kdo disponuje aktivním volebním právem, má bydliště v příslušné obci, kde se volby konají, a není pod opatrovnictvím. K výkonu pasivního volebního práva musí kandidát rovněž podepsat písemný souhlas s kandidaturou.

Krajské volby se zavedly zákonem o oblasti sociální péče (616/2021) ze dne 1. července 2021.¹⁰³ Zákon volební právo v krajských volbách neupravuje a v § 23 odkazuje na volební zákon (714/1998) (dále též jako „finský volební zákon“).¹⁰⁴ Okruh nositelů volebního práva je tak v krajských volbách totožný jako v komunálních volbách. V porovnání s českou právní úpravou o volbách do obecních a krajských zastupitelstev je finská úprava o oprávněných voličích širší, neboť přiznává volební právo všem cizincům, kteří splňují podmínku pobytu, případně i délku zdržování se na území Finska.

¹⁰⁰ Ministry of Justice Finland. Elections and voting. [oikeusministerio.fi](https://oikeusministerio.fi/en/elections-and-voting). Dostupné na <https://oikeusministerio.fi/en/elections-and-voting>.

¹⁰¹ The Constitution of Finland. 11 June 1999. Ministry of Justice, Finland. Dostupné na <https://vaalit.fi/documents/5430845/7533147/The+Constitution+of+Finland.pdf/3ee227b8-6b3a-47b3-8720-fb7fb6f4d5a0/The+Constitution+of+Finland.pdf?t=1576234068000>.

¹⁰² Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included). Ministry of Justice, Finland. Dostupné na <https://vaalit.fi/documents/5430845/7533147/Finnish+Local+Government+Act.pdf/d3d76a98-7296-4d35-bda4-a43003a8432c/Finnish+Local+Government+Act.pdf?t=1576233677000>.

¹⁰³ Finlex. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. Dostupné na <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210612>.

¹⁰⁴ Election Act (714/1998; amendments up to 361/2016 included). Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish Ministry of Justice, Finland. Dostupné na https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714_20040218.pdf.

Volební právo v parlamentních, prezidentských volbách a volbách do Evropského parlamentu upravuje oddíl 14 Finské ústavy a oddíl 2 finského volebního zákona. Tyto předpisy stanovují, že se voleb může účastnit každý finský občan, jenž nejpozději v den voleb dosáhl věku 18 let. V prezidentských volbách musí být volební věk dosažen nejpozději v den konání prvního kola voleb. Co se týče pasivního volebního práva v parlamentních volbách, tak může být zvolen každý, kdo je nositelem aktivního volebního práva a není pod opatrovnictvím. Na post prezidenta může kandidovat pouze rodilý finský občan. Finská úprava volebního práva v parlamentních a prezidentských volbách se tedy podobá české právní úpravě, neboť rovněž stanovuje podmínku státního občanství. Zároveň na rozdíl od norské úpravy nezáleží, zda se finský občan dlouhodobě na území zdržuje či nikoli.

Ve volbách do Evropského parlamentu je volební právo širší v porovnání s českou právní úpravou. Ve finském volebním zákoně se v oddíle 2 stanovuje, že volit je oprávněn ve volbách do Evropského parlamentu vedle finského občana i občan jiného členského státu EU, který nejpozději v den voleb dosáhl věku 18 let a má bydliště v obci uvedené v zákoně o pobytu v obci (201/1994) nebo pracuje pro Evropskou unii nebo jinou mezinárodní organizaci ve Finsku. Dále mohou volit i rodinní příslušníci takových osob, pokud si o to zažádali. Kandidovat do Evropského parlamentu mohou dle oddílu 164 finského volebního zákona finští občané, kteří zároveň mohou volit v parlamentních volbách. Dále mohou kandidovat unijní občané, jež ve Finsku disponují aktivním volebním právem. Od české právní úpravy se liší aktivní volební právo tak, že mohou volit i unijní občané, kteří ve Finsku pracují nebo jejich rodinní příslušníci, kteří na území Finska mají bydliště. V České republice naproti tomu mohou volit jen unijní občané, jež mají na území České republiky bydliště. Na rodinné příslušníky se zákon o volbách do EP nevztahuje.

4.1.3 Maďarsko

Od skandinávských zemí se nyní přesunu se srovnáním úpravy volebního práva do východní Evropy, a sice do Maďarska. Podle čl. 23 Základního zákona Maďarska disponuje volebním v Maďarsku každý dospělý občan ve volbách do Národního shromáždění, do místních samospráv a do Evropského parlamentu.¹⁰⁵ Podobně jako ve výše uvedených severských zemích Norsko a Finsko, i Maďarsko umožňuje cizincům účastnit se voleb do místní samosprávy. To je rovněž upraveno v Základním zákoně Maďarska v čl. 23. Na základě tohoto článku se stanovuje, že právo volit zástupce do místní samosprávy a starostu mají kromě maďarských občanů i ti, kteří pobývají

¹⁰⁵ The Fundamental Law of Hungary. Ministry of Justice, 2021. Dostupné na <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>.

na území Maďarska, byť nemají maďarské občanství. Svůj hlas mohou odevzdat v místě svého bydliště nebo místě registrovaného pobytu. Podrobnější úprava je stanovena v oddíle 1 Zákona o volbách do zastupitelstev obcí a starostů (L/2010).¹⁰⁶ V něm se upravuje, že volič vykonává své aktivní volební právo v místě svého bydliště nebo v místě registrovaného pobytu, pokud si ho stihl zapsat do 30. dne před stanoveným dnem voleb. Zatímco aktivní volební právo přísluší všem s bydlištěm na území Maďarska bez ohledu na státní občanství, pasivní volební právo je přiznáno vedle státních občanů Maďarska také unijním občanům s bydlištěm na území Maďarska, ostatním občanům třetích zemí nikoli. Ve srovnání s maďarskou právní úpravou o volební právu ve volbách na místní úrovni je česká právní úprava přísnější.

Nicméně v dalších volbách do Národního shromáždění a do Evropského parlamentu je již úprava nositelů volebního práva stejná jako v České republice. Do Národního shromáždění mohou volit a být voleni jen maďarští občané a do Evropského parlamentu mohou vedle maďarských občanů volit a být voleni unijní občané s bydlištěm na území Maďarska.

4.1.4 Nový Zéland

Dosud jsem porovnávala právní úpravu se zeměmi, kde je cizincům přiznáno volební právo zejména na místní a regionální úrovni, nikoli na národní úrovni. Z toho důvodu nyní představím právní úpravu volebního práva na Novém Zélandu, v němž je přístup k volební účasti cizinců o poznání vstřícnější.

Podle čl. 10 ústavního zákona 114/1986 se volí osoby do Sněmovny reprezentantů jakožto členové parlamentu, přičemž volby se řídí podle volebního zákona z roku 1993 (dále též jako „novozélandský volební zákon“).¹⁰⁷ V čl. 60 novozélandského volebního zákona je stanoveno, že volit může každý, kdo je evidován jako volič v seznamu voličů v daném okrsku. To je dále rozvedeno v čl. 74, a sice že do seznamu voličů může být zapsán každý dospělý jedinec, který je státním občanem, dále osoba s trvalým pobytem na Novém Zélandu a pobývala v určitém období nepřetržitě na Novém Zélandu po dobu nejméně jednoho roku a v daném volebním okrsku nepřetržitě pobývala po dobu alespoň jednoho měsíce, a pokud v žádném takovém volebním okrsku nepobývala alespoň jeden měsíc, tak může volit ve volebním okrsku, ve kterém tato osoba bydlí nebo naposledy bydlela. Tato úprava se uplatní i na volby na místní úrovni, jež jsou zakotveny v místním volebním zákoně 35/2001 (dále též jako „místní volební zákon“) v čl. 7.¹⁰⁸ Co se týče

¹⁰⁶ Act L of 2010 on the election of local government representatives and mayors. Dostupné na <https://njt.hu/jogszabaly/en/2010-50-00-00>.

¹⁰⁷ Constitution Act 1986. Ministry of Justice. New Zealand Legislation. Dostupné na https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/whole.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_constitution_resele_25_a&p=1#DLM94231.

¹⁰⁸ Local Electoral Act 2001. Department of Internal Affairs. New Zealand Legislation. Dostupné na <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0035/latest/whole.html#DLM93310>.

pasivního volebního práva, tak to mohou vykonávat pouze novozélandští občané, jak vyplývá z čl. 47 novozélandského volebního zákona a čl. 25 místního volebního zákona.

Na Novém Zélandu je tedy okruh legitimovaných voličů rozšířen vedle občanů i na všechny rezidenty, k státnímu občanství se nepřihlíží, pakliže je splněna podmínka bydliště a délka ročního pobytu na Novém Zélandu s trvalým pobytem. Na rozdíl od výše uvedených příkladů povoluje novozélandská úprava cizincům vyjádřit svůj hlas i ve volbách na národní úrovni, nejen na místní. Zatímco v České republice a v jiných zmíněných státech je v některých volbách cizincům přiznáno právo být volen, pokud jim je rovněž přiznáno i aktivní volební právo, na Novém Zélandě toto právo přísluší pouze státním občanům bez výjimky.

4.1.5 Uruguay

Jako další příklad země, kde je umožněno cizincům vyjádřit svůj hlas ve volbách, uvádím Uruguay. Uruguajští občané se podílí na výkonu veřejné moci prostřednictvím voleb do Národního parlamentu a obecní samosprávy. To je zakotveno v čl. 88 a čl. 270 Uruguajské ústavy.¹⁰⁹ Národní shromáždění se dle čl. 84 Uruguajské ústavy dělí na dvě komory, a sice na Sněmovnu reprezentantů a Sněmovnu senátorů. Za nositele volebního práva se podle čl. 77 Uruguajské ústavy považuje každý občan. Dále podle následujícího čl. 78 mají právo volit všichni bezúhonní cizinci, jež mají v Uruguay rodinu, disponují kapitálem nebo majetkem, nebo vykonávají nějaké povolání, řemeslo nebo činnost a mají obvyklý pobyt v zemi po dobu nejméně patnácti let. Za splnění těchto podmínek se cizinci mohou účastnit voleb, aniž by byli státními občany. Požadavek bydliště se prokazuje na dokladu s veřejnoprávní či soukromoprávní povahou s prokazatelným datem. V případě, že příslušené orgány shledají délku bydliště jako splněnou, vyznačí potvrzení a datum o splnění délky pobytu do občanského průkazu. Zatímco aktivní volební právo je rozšířeno na všechny cizince splňující výše uvedené podmínky, pasivním volebním právem disponují pouze státní občané. Do Sněmovny reprezentantů může dle čl. 90 Uruguajské ústavy kandidovat pouze státní občan, konkrétně buď plně svéprávný občan nebo naturalizovaný občan, jenž vykonává svá občanská práva po dobu pěti let. Dolní hranice práva být zvolen je stanovena na věk 25 let. Podmínky pro výkon pasivního volebního práva do Sněmovny senátorů je přísnější, neboť věková hranice je 30 let a dále se musí jednat o svéprávného občana, naturalizovaného občana, který svá občanská práva vykonával po dobu sedmi let. Výkonem občanských práv se rozumí zapojení občana do procesu demokratické společnosti, například volební účastí.¹¹⁰ V neposlední řadě i ve volbách do místní samosprávy je pasivní volební právo umožněno pouze uruguajským

¹⁰⁹ Uruguay's Constitution of 1966, Reinstated in 1985, with Amendments through 2004. English Translation by William S. Hein & Co, [constituteproject.org](https://www.wipo.int/wipolex/en/text/585227), 2012. Dostupné na <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/585227>.

¹¹⁰ Council of Europe. Citizenship and Participation. [cit. 11. února 2024]. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/compass/citizenship-and-participation>.

občanům. To vyplývá z čl. 264 Uruguajské ústavy, který stanovuje, že kandidát musí dosáhnout 18 let a jedná se o občana nebo naturalizovaného občana, jenž svá občanská práva vykonával po dobu tří let. Vedle toho musí být rodilým občanem příslušné obce nebo mít přihlášené bydliště k dané obci nejméně tři roky předcházejícím kandidatuře.

Stejně jako na Novém Zélandu, i v Uruguay se mohou voleb vedle státních občanů účastnit i cizinci bez nutnosti si zažádat o nabytí státního občanství, a to i voleb na národní úrovni. V případě Uruguaye se jedná o volby do Národního shromáždění. Cizinci tak mohou vyjádřit svůj hlas ve volbách do Sněmovny reprezentantů a Sněmovny senátorů. Volební právo se v obou zemích přiděluje na základě vazby k státu, která se posuzuje podle délky bydliště na území státu. V porovnání s novozélandskou úpravou je podmínka délky pobytu v Uruguay podstatně přísnější, neboť patnáct let lze shledat za poměrně dlouhou dobu. To by pro trvale usazené cizince v České republice bylo podle české úpravy pravděpodobně rychlejší požádat si o udělení státního občanství. Naproti tomu právní úprava nositelů pasivního volebního právo je v Uruguay přísnější než ta česká vzhledem k tomu, že ve volbách mohou kandidovat pouze uruguajští občané. V České republice je výkon pasivního volebního práva v komunálních volbách a volbách do Evropského parlamentu umožněn vedle státních občanů i unijním občanům.

Jak lze vidět, vstřícnější úprava volebního práva ve vybraných zemích vůči cizincům je zejména ve volbách na místní a regionální úrovni. To umožňuje cizincům se zapojit do místních veřejných záležitostí. Naproti tomu voleb na národní úrovni se většinou mohou účastnit právě jen státní občané, ale existují i výjimky jako například na Novém Zélandu nebo Uruguay, kde je cizincům umožněno volit na základě dlouhodobého trvalého pobytu v zemi. Rozšíření okruhu nositelů volebního práva na cizince se ovšem týká především aktivního volebního práva. Právo být volen je převážně omezeno státním občanstvím, i když cizinec disponuje aktivním volebním právem. Přiznání cizincům právo volit ve volbách považují jako významnější oproti právu být volen, neboť je tak cizincům umožněno aktivně se zapojit a vyjádřit svůj hlas o záležitostech, jež se jich dotýkají ve stejné míře jako samotných občanů. Naopak pasivní volební právo umožňuje jedinci kandidovat a zastupovat občany ve volených orgánech, proto shledávám podmínku občanství pro výkon pasivního volebního práva jako pochopitelnou.

4.2 Způsoby přiznání volebního práva

Po představení vybraných zahraničních úprav volebního práva se budu v této podkapitole zabývat způsoby, jakými by volební právo trvale usazeným cizincům mohlo být přiznáno. Při navrhování možných řešení přiznání volebního práva zohledním, o jaký druh voleb se jedná, zda přiznat pouze aktivní či pasivní volební právo, případně obojí nebo ho vůbec nepřiznat.

Ve vztahu k postavení cizinců se budu věnovat také tomu, zda by volební právo mohli získat bez nutnosti nabytí státního občanství. V takovém případě dále rozeberu, za jakých podmínek by to bylo možné a jak by musela být současná právní úprava změněna. Nakonec rovněž budu zkoumat možnost získání volebního práva na základě nabytí státního občanství. Při této variantě se budu zabývat tím, zda by současné podmínky pro naturalizaci cizinců nemohly být méně přísné.

4.2.1 Volby do zastupitelstev obcí a krajů

V komunálních volbách se podle současné právní úpravy mohou účastnit státní občané a unijní občané, jež splňují podmínku bydliště a věku a zároveň u nich není dána překážka k výkonu volebního práva. Pokud i občané třetích zemích splňují tytéž podmínky, je otázkou, proč by ve světle principu všeobecnosti nemohli i oni vyjádřit svůj hlas ve volbách. Jak už bylo i rozvedeno, trvale usazení cizinci jsou nositeli i totožných povinností jako sami občané, proto neshledávám jako důvodné, proč by neměli být rovněž i zahrnuti do okruhu nositelů volebního práva. Hlavní překážkou k výkonu volebního práva je pro cizince právě absence občanství. Přiznání aktivního volebního práva by nebylo nezvyklým krokem, neboť jak lze vidět ze srovnání se zahraniční úpravou, cizincům právo volit ve volbách na místní úrovni není odepřeno. Ve skandinávských zemích Norsko a Finsko mohou cizinci, jak volit, tak i být voleni ve volbách na místní úrovni. Naopak v Maďarsku je bez ohledu na státní občanství přiznáno jen aktivní volební právo, pasivní volební právo náleží státním a unijním občanům stejně jako v České republice. K přiznání volebního práva by se tak zákonodárce mohl inspirovat právě zahraniční úpravou a rozšířit znění § 4 a § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí i na občany z třetích zemí. Při přijetí nové úpravy by mohl zákonodárce zvážit, zda přiznat pouze aktivní volební právo nebo ho přiznat společně s pasivním volebním právem. Osobně si myslím, že pokud je již nyní platná úprava, že mohou být voleni i cizinci (unijní občané), tak není důvod nepřiznat právo být voleni i občanům z třetích zemích. V případě přiznání jak aktivního, tak pasivního volebního práva by se mohlo upravit i znění § 16 obecního zřízení tak, že za občana obce se považuje každý, kdo je v obci přihlášen k trvalému pobytu. Dalším možným řešením přiznání volebního práva je ratifikace Úmluvy o účasti cizinci bez výhrady ke kapitole C, která má chránit právo volit ve volbách do místních orgánů.

Oproti volbám do zastupitelstev obcí se voleb do zastupitelstev krajů nemohou účastnit žádní cizinci. Jedinou výjimku tvoří volby do zastupitelstva hlavního města Prahy, v nichž mohou volit kromě státních občanů i unijní občané. To je dáno na základě zvláštního postavení hlavního města Prahy, jelikož vystupuje jako obec i kraj. V důsledku toho unijní občané žijící v hlavním městě disponují výhodnějším postavením, neboť oproti unijním občanům z ostatních krajů disponují volebním právem. Z toho důvodu shledávám za vhodné přiznat volební právo všem unijním občanům i v ostatních krajích, a to za účelem narovnání shodného přístupu k unijním občanům

nezávisle na jejich místo bydliště. Ve srovnání se zahraniční úpravou by ovšem přiznání volebního práva pouze unijním občanům bylo považováno stále za přísnější přístup vůči cizincům, jelikož například v Norsku nebo Finsku je povoleno volit všem bez ohledu na státní občanství, pokud splňují délku pobytu v zemi. Pokud by byla přiznáno volební právo unijním občanům, tak shodně jako u komunálních voleb neshledávám jako důvodné nepřiznat volební právo i ostatním cizincům z třetích zemí. Změna okruhu nositelů volebního práva by musela proběhnout v podobě změny zákona o volbách do zastupitelstev krajů, konkrétně ustanovení § 4 a § 5, případně i § 12 krajského zřízení a zahrnout cizince s trvalým pobytem v obci územního obvodu kraje jako občany kraje. Podmínky k výkonu volebního práva ve volbách do zastupitelstev krajů bych upravila totožně s podmínkami, které platí ve volbách do zastupitelstev obcí.

V případě komunálních a krajských voleb si myslím, že by cizincům mělo být přiznáno volební právo (jak aktivní, tak i pasivní) bez nutnosti si zažádat o nabytí státního občanství. Jak lze totiž vidět i v zahraničí, účast cizinců ve volbách na místní a regionální úrovni není neobvyklá a přihlíží se zejména k délce pobytu na území státu, nikoli na státní občanství.

4.2.2 Volby do Parlamentu České republiky

Od komunálních a krajských voleb se nyní přesunu k možnosti přiznat volební právo cizincům při volbě členů do nejvyšších orgánů země. V této podkapitole se bude jednat o volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. Na rozdíl od úpravy voleb do zastupitelstev obcí a krajů je úprava nositelů volebního práva zakotven jednak v zákoně o volbách do PČR, jednak v Ústavě. V nich se stanovuje, že právo volit a být volen ve volbách do Parlamentu přísluší pouze státním občanům. Princip všeobecnosti uplatňovaný na volby do PČR se tak vztahuje pouze na občany. V kapitole 3.2 jsem se zabývala postavením trvale usazených cizinců a státních občanů České republiky, přičemž jsem došla k závěru, že jejich postavení je zejména z ohledu plnění povinností vůči státu rovnocenné. Do působnosti Poslanecké sněmovny patří mimo jiné projednávání zákonů a usnášení se o zákonu o státním rozpočtu, čímž se následně zabývá Senát a návrhy schvaluje, zamítá, popřípadě navrhuje pozměňovací návrhy. Přijaté zákony a z nich vyplývající povinnosti působí jak vůči občanům, tak i cizincům. Při usnášení se o zákoně o státním rozpočtu se upravují celkové výdaje a příjmy státního rozpočtu, přičemž dle § 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech tvoří příjmy státního rozpočtu mimo jiné výnosy daní včetně příslušenství a pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále. Jak už bylo zmíněno, i cizinci jsou povinni být účastníky sociálního pojištění a odvádět daně ze svých příjmů. Z toho vyplývá, že rovněž přispívají do státního rozpočtu stejně jako občané. Pokud postavení cizinců a občanů ve společnosti splývá, proč by při volbách do Poslanecké sněmovny neměl být

zohledněn i jejich hlas? Nutno dodat, že při možnosti přiznání volebního práva se zaměřují především na ty cizince, jež jsou trvale usazení na území České republiky.

K přiznání volebního práva bez nutnosti nabytí státního občanství by bylo možné přistoupit po vzoru například Uruguajské právní úpravy. Právo volit by se cizincům umožnilo, pokud by se cizinec usídlil na území České republiky a žil zde například po dobu deseti let, přičemž po tuto dobu byl výdělečně činný, byl bezúhonný a dodržoval právní předpisy a povinnosti z nich vyplývající. Nicméně v případě pasivního volebního práva jsem toho názoru, že by jeho výkon měl nadále příslušet státním občanům. Vzhledem k tomu, že Parlament vystupuje ve státě na ústředním postavení, tedy že působí vůči celému státu,¹¹¹ ponechala bych i nadále právo kandidovat a být do něj zvolen jen státním občanům. Jelikož je ale úprava o nositelích volebního práva zakotvena v Ústavě, musela by změna proběhnout přijetím ústavního zákona, i kdyby se jednalo jen o přiznání aktivního volebního práva. Tato možnost se mi ale nejeví jako moc reálná, neboť by pravděpodobně ze strany zákonodárců nebyl takový zájem k takové razantní změně přistoupit. To soudím i vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika ratifikovala Úmluvu o účasti cizinců s výhradou přiznat volební právo všem trvale usazeným cizincům ve volbách na místní úrovni. Pokud současně není umožněno všem cizincům volit ani v komunálních a krajských volbách, těžko si lze představit, že by se dříve přistoupilo ke kroku rozšířit okruh nositelů volebního práva na národní úrovni. Taková změna by nešla ani opřít o žádnou zahraniční úpravu v Evropě, mimo Evropu by se český zákonodárce mohl nechat inspirovat novozélandskou úpravou volebního práva.

Naopak přiznat volební právo cizincům v parlamentních volbách bez nutnosti přijetí změny Ústavy by bylo teoreticky možné přímou aplikací čl. 3 Protokolu EÚLP, jenž zaručuje lidu právo se svobodně vyjádřit názor při volbě do zákonodárního sboru. Jak bylo ale už rozebráno v kapitole 2.5.3 Volební právo cizinců, i tato cesta by byla poměrně spleťtá, neboť by se cizinec musel volebního práva domáhat u krajského soudu, a v případě neúspěšných řízení, až u Evropského soudu pro lidská práva. Ten již v minulosti v případě *Hirst vs. Spojené království* rozhodl, že omezení volebního práva je akceptovatelné, pokud tak zákonodárce učinil za účelem stanovení podmínky minimální vazby ke státu.¹¹² Cizinec by ovšem ve své stížnosti mohl argumentovat tím, že vazbu k České republice si již vytvořil vzhledem k délce, kterou pobývá v zemi a povinností, které vykonává stejně jako čeští občané. Z toho důvodu si myslím, že by argumentace cizince o vytvořené trvalé vazby ke státu mohla obstát vzhledem k tomu, že i v případě *Shindler vs. Spojené království* konstatoval, že právo volit by mělo náležet především osobám žijícím

¹¹¹ SYLLOVÁ, Jindřiška. Parlament. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 384.

¹¹² Rozhodnutí ESLP ze dne 6. října 2005, č. 74025/01 v případě *Hirst proti Spojenému království*.

v zemi, které politické akty zvoleného zákonodárského sboru ovlivní nejvíce.¹¹³ Při zkoumání přiznání volebního práva cizincům by bylo i nutné vymezit délku doby, po kterou by cizinec musel na území České republiky pobývat, aby splnil kritérium trvale usazeného cizince s vytvořenou vazbou ke státu. Na Novém Zélandu se vyžaduje, aby cizinec pobýval v zemi nepřetržitě jeden rok a byl držitelem povolení trvalého pobytu. Jako optimální řešení bych shledala, pokud by od okamžiku získání povolení k trvalému pobytu cizinec splnil nepřetržitou délku pobytu po dobu alespoň jednoho roku a zároveň i splnil určitou nepřetržitou délku pobytu v době předcházející volbám.

Při zkoumání (ne)přiznání volebního práva cizincům v parlamentních volbách je zajímavé tuto problematiku porovnat se současnou otázkou zavedení korespondenční volby Čechům žijících v zahraničí. Podle ústavního právníka Jana Kysely je při zavedení korespondenční volby validní se zabývat námitkou, zda by se voleb měli účastnit občané žijící již trvale v zahraničí,¹¹⁴ neboť by dle principu všeobecnosti měli ve volbách rozhodovat ti, nad kterými je vykonávána moc.¹¹⁵ I trvale žijící v zahraničí se mohou voleb účastnit bez ohledu na to, kde mají své bydliště. Je otázkou, zda by měli mít možnost se tedy účastnit voleb, pokud se je volební výsledek nebude dotýkat jako těch, kteří na území České republiky žijí. Taková úvaha dle mého názoru otevírá i diskuzi k tomu, zda by tedy *a contrario* neměli mít naopak cizinci možnost vyjádřit svůj hlas ve volbách, pokud jsou v České republice trvale usazení a zákonodárská moc je vůči nim vykonávána.

V případě nevole přiznat aktivní volební právo cizincům by cizincům zůstala jako poslední možnost získat volební právo nabytím státního občanství.

4.2.3 Volby prezidenta

Prezidentské volby jsou vedle parlamentních voleb dalším druhem voleb, které se konají na národní úrovni. Stejně jako u parlamentních voleb, i v těchto volbách mohou volební právo vykonávat pouze státní občané, což je zakotveno v čl. 54 odst. 2 Ústavy. Prezident vystupuje jako hlava státu a jeho funkce slouží především k reprezentaci státu uvnitř i navenek.¹¹⁶ Protože prezident plní zejména reprezentační funkci, neshledávám jako důvodné přiznávat cizincům právo být zvolen v prezidentských volbách. Ani přiznání aktivního volebního práva by nebylo obvyklé, i v zahraničí je volební právo při volbě prezidenta omezeno pouze na občany. Ačkoliv pravomoci a výkon

¹¹³ Rozhodnutí ESLP ze dne 7. května 2013, č. 19840/09 ve věci *Shindler proti Spojenému království*.

¹¹⁴ Reflex. Kysela: *Nová totalita je bloupy a nechutný pojem. Korespondenční volba není v rozporu s Ústavou – Prostor X podcast*. Rozhovor vedený Oliverem Adámkem. 9. únor 2024. 13:02. Dostupné na <https://www.reflex.cz/clanek/prostor-x/123130/kysela-nova-totalita-je-hloupky-a-nechutny-pojem-korespondencni-volba-neni-v-rozporu-s-ustavou.html>

¹¹⁵ Reflex. Kysela: *Nová totalita je bloupy a nechutný pojem. Korespondenční volba není v rozporu s Ústavou – Prostor X podcast*. Rozhovor vedený Oliverem Adámkem. 9. únor 2024. 02:07. Dostupné na <https://www.reflex.cz/clanek/prostor-x/123130/kysela-nova-totalita-je-hloupky-a-nechutny-pojem-korespondencni-volba-neni-v-rozporu-s-ustavou.html>.

¹¹⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra. Hlava státu. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2021, s. 365.

funkce prezidenta do určité míry ovlivňují vedle občanů i cizince, například v podobě podepisování zákonů či sjednávání a ratifikování mezinárodních smluv, není míra vlivu tak významná jako ve srovnání s volenými orgány v ostatních volbách. Nadto by ke přiznání volebního práva cizincům bylo zapotřebí přijmout ústavní zákon, což se mi nejeví jako příliš realistické. Cizinci by si v případě zájmu získání volebního práva proto museli zažádat o udělení státního občanství.

4.2.4 Volby do Evropského parlamentu

Na závěr zbývá rozebrat možnost rozšíření okruhu nositelů volebního práva v nadnárodních volbách, a sice ve volbách do Evropského parlamentu.

Při porovnání postavení trvale usazených cizinců a občanů jsem došla k závěru, že zastávají stejné postavení. Český občan jako občan členského státu EU je i zároveň unijním občanem. Pokud dle této úvahy postavení cizince splývá s českým občanem, neznamená to, že by se mohli ztotožňovat i s unijním občanem? Dovolávat aktivního volebního práva by se mohli stejným postupem a se stejnou argumentací jako jsem popisovala v podkapitole 4.2.2 Volby do Parlamentu České republiky. Naopak co se týče pasivního volebního práva, i zde jsem téhož názoru jako u parlamentních voleb, a sice že právo být volen by mělo nadále příslušet pouze unijním občanům.

Nicméně zákonodárce by aktuální úpravu o nositelích aktivního volebního práva mohl rozšířit po vzoru finské právní úpravy. V takovém případě by po unijních občanech nebyla vyžadována podmínka bydliště a mohli by volit i ti unijní občané, kteří v České republice pracují nebo jejich rodinní příslušníci, kteří na území České republiky mají bydliště. I když je to nepravděpodobné, mohl by český zákonodárce rozšířit i na cizince z třetích zemích, neboť by to bylo v souladu se Směrnicí Rady 93/109/ES. Nakonec opět další možností, jak získat volební právo, nabytí státní občanství.

4.2.5 Nabytí státního občanství

Za předpokladu, že by ze stany zákonodárce nedošlo k přijetí změn zákona a Ústavy o rozšíření volebního práva a zároveň by se cizinec domáhal volebního práva ve volbách do Parlamentu a volbách do Evropského parlamentu neúspěšně i u ESLP, zbývala by mu poslední možnost získání volebního práva, a sice zažádat si o udělení státního občanství.

Podle definice občana státu, je postavení občana charakteristické užším vztahem ke státu, přičemž jeho postavení je často privilegované.¹¹⁷ To spočívá mimo jiné v právu se kvalifikovaným způsobem podílet na procesech rozhodování ve státě.¹¹⁸ Při zkoumání postavení cizince a občana

¹¹⁷ KINDLOVÁ, Miluše. Obyvatelstvo, jednotlivec a stát. In RESCHOVÁ, Jana a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 76.

¹¹⁸ Tamtéž.

jsem přicházela k nové úvaze, zda by při nastavení podmínek volebního práva neměla hrát důležitější roli délka bydliště jedince v zemi a dodržování právních předpisů nežli státní občanství. V takovém případě by se při posuzování postavení cizinců zkoumalo zejména po materiální stránce, tedy jaké povinnosti plní vůči státu (odvody daní z příjmů, odvody na zdravotním pojištění a sociálním zabezpečení) a jak dlouho v zemi pobývá. Nicméně v případě nevole změnit právní úpravu o nositelích volebního práva by musela nastoupit aktivita ze strany cizince v podobě zažádání si o udělení státního občanství, čímž by rovněž získal volební právo v plném rozsahu ve všech volbách.

Požadované podmínky k udělení státního občanství jsem již vyjmenovala ve třetí kapitole Státní občanství, přičemž zastávám názor, že by zákonná úprava o požadavcích měla být méně přísná. Vzhledem k tomu, že při podání žádosti o udělení státního občanství musí být cizinec již držitelem povolení k trvalému pobytu nejméně tři roky v případě unijního občana, v případě občanů třetích zemí nejméně pět let, je celý proces naturalizace poměrně dlouhý. To zejména s přihlédnutím k tomu, že podmínky k získání povolení k trvalému pobytu rovněž provází četná dokládání dokumentů o tom, že cizinec vede na území České republiky spořádaný život. Kromě samotné úpravy o podmínkách udělení státního občanství tak shledávám i proces žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu za příliš striktní. I to může být jedním z důvodů, proč počet naturalizovaných občanů není příliš vysoký. Kromě možnosti přijetí změny zákona o rozšíření nositelů volebního práva je zde tak do budoucna i prostor pro změkčení úpravy o získání povolení k trvalému pobytu, potažmo o nabytí státního občanství.

4.3 Integrace cizinců

Jedním z argumentů, proč uvažovat o přiznání cizincům volební právo, je prohloubení jejich integrace do společnosti.

Podle posledních dostupných dat počet cizinců z třetích zemí na území České republiky s povolením k trvalému pobytu z celkového počtu trvale usazených cizinců je 226 107.¹¹⁹ Získání povolení k trvalému pobytu lze považovat jako pozitivní faktor integračního procesu, neboť na základě tohoto povolení získají cizinci stejný přístup na trh práce, k veřejnému zdravotnímu pojištění a sociálnímu zabezpečení jako mají sami občané.¹²⁰ S tím se pojí i otázka vyššího zapojení cizinců v oblasti práv politických a hospodářsko-sociálních v podobě možnosti aktivního zapojení se do veřejných záležitostí země.

¹¹⁹ Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců. Ve vzájemném respektu 2023. Usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2022 č. 1051. s. 6. Dostupné na https://www.cizinci.cz/documents/551336/568629/Postup_pri_realizaci_KIC_v_roce_2023.pdf/26e119a4-4008-67db-1473-71acabbd3942.

¹²⁰ Tamtéž.

První krok by představoval právě rozšíření volebního práva na místní a regionální úrovni na všechny cizince, kteří jsou trvale usídlení v dané obci, resp. územním obvodu kraje. Tím by se posílil integrační proces do místního společenství. Otevřenější přístup k volebnímu právu v komunálních volbách zastává i Marek Antoš, který zároveň tvrdí, že počet cizinců v jednotlivých obcích není v poměru na celkový počet občanů obce tak vysoký, aby nějak zásadně ovlivnil volební výsledek.¹²¹ Naopak by to dle něj přispělo právě k prohloubení integrace cizinců, čímž by se i mohl probudit jejich vyšší zájem o dění veřejného života v zemi.

Přiznání volebního práva ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev všem trvale usazeným cizincům by zároveň mohl představovat pro cizince motivační faktor se více zapojovat na fungování země, v níž dlouhodobě žijí. Kromě toho samotné přiznání volebního práva nabízí cizincům jen příležitost se voleb účastnit a to, zda by ji vyžil či nikoliv, už by bylo na jejich vlastním uvážení.

Argumentem proti přiznání volebního práva cizincům může být obava, že by volební účast cizinců mohla ovlivnit volební výsledek. S přihlédnutím k počtu cizinců s trvalým pobytem na celkový počet oprávněných voličů ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021 bylo na území České republiky 321 000 cizinců s trvalým pobytem,¹²² což v poměru na počet celkem oprávněných voličů 8 275 752¹²³ tvořilo 3,87 %. Toto číslo bude ve skutečnosti nižší, jelikož z celkového počtu by ne každý splňoval podmínky pro výkon volebního práva. V konečném důsledku by tak cizinci výrazně volební výsledek neovlivnili, neboť za významnou hranici se považuje 5 %. Právě při překročení 5 % získává totiž volební strana šanci pro dosažení volebních mandátů.¹²⁴ Dalším důvodem proti přiznání může být právě význam státního občanství, na základě kterého lze disponovat volebním právem. I v tomto ohledu lze ale vyvodit, že v České republice se ubírá směrem, v němž význam státního občanství oslabuje, což vyplývá i z toho, že přijetím zákona o státním občanství v roce 2013 ustoupila od trvání na výlučném českém státním občanství.¹²⁵

Nicméně integrace cizinců je dlouhodobý proces, a z toho důvodu si myslím, že jako první krok by měl být nejprve přiznání volebního práva ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev. U těchto voleb by se u přiznání volebního práva cizinců nemuselo ani zabývat podmínkou státního občanství. Nejeví se jako reálné, že by se přistoupilo k rozšíření nositelů volebního práva na všech

¹²¹ ANTOŠ, Marek. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, roč. 2012, č. 2, s. 116.

¹²² Český statistický úřad. Cizinci: Počet cizinců. Vývoj počtu cizinců podle typu pobytu 2004-2022 (k 31. 12.). Dostupné na <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>.

¹²³ Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021. volby.cz. [cit. 15. února 2024]. Dostupné na <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps4?xjazyk=CZ>.

¹²⁴ ANTOŠ, Marek. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, roč. 2012, č. 2, s. 117.

¹²⁵ KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA*, č. 2/2014, s. 111.

úrovních voleb současně. Zároveň nepřiznání volebního práva na národní a nadnárodní úrovni by mohl pro cizince představovat motivační faktor k získání státního občanství a naturalizací dovršit proces integrace.

5 Závěr

Volební právo se v České republice řadí mezi práva, které přísluší primárně státním občanům. To je zakotveno i v Listině v čl. 21 odst. 1, jenž garantuje občanům podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Přistoupením České republiky do Evropské unie se ovšem okruh nositelů volebního práva rozšířil i na unijní občany ve volbách do obecních zastupitelstev a volbách do Evropského parlamentu. I v těchto volbách se postupně právní úprava vůči unijním občanům měnila příznivějším směrem, neboť původně například neumožňovala volit unijním občanům s přechodným bydlištěm na území České republiky, nýbrž požadovala k výkonu volebního práva držení povolení k trvalému pobytu. Takovou podmínku VOP Anna Šabatová označila jako rozpornou se zněním SFEU. I v současné době vykazuje vnitrostátní úprava vůči cizincům nedostatky v podobě nemožnosti vykonávat své pasivní volební právo v komunálních a evropských volbách formou kandidatury za politickou stranu či hnutí. V reakci na to podala Evropská komise proti České republice žalobu k Soudnímu dvoru EU, neboť nepřipuštění být členem politické strany či hnutí unijním občanům považuje za diskriminační na základě státní příslušnosti.

Navzdory zmíněným nedostatkům v právní úpravě lze konstatovat, že vstupem České republiky do Evropské unie vznikl nový koncept unijního občanství, jenž zároveň otevřel možnost prolomit census občanství, které představuje jeden z limitů všeobecného volebního práva. I tak ale došlo ze strany zákonodárce k přijetí příznivější úpravy volebního práva vůči cizincům jen ve volbách do obecního zastupitelstva a ve volbách do Evropského parlamentu, aby byla vnitrostátní úprava v souladu s unijními předpisy. Přestože pro tuto změnu by stačilo přijetí obyčejného zákona, nikoli zákona ústavního jako u voleb parlamentních a prezidentských, zákonodárce na rozdíl od zemí v zahraničí jako například Finsko nebo Norsko nepřiznal volební právo všem cizincům na místní a regionální úrovni. Právě v případě komunálních a krajských voleb zastávám názor, že by volební právo mělo být přiznáno všem cizincům, pokud splňují stejné podmínky k výkonu volebního práva jako státní a unijní občané. Pokud i v těchto volbách je připuštěna možnost unijním občanům vyjádřit svůj hlas ve volbách, nezdá se mi jako důvodné rozlišovat cizince na unijní občany a občany z třetích zemí. Nadto pokud v hlavním městě Praha je připuštěna možnost unijním občanům právo volit a být volen ve volbách do zastupitelstva hlavního města, které vystupuje ve zvláštním postavení obce i kraje, nezdá se mi spravedlivé, aby unijní občané v jiných krajích se k regionálním záležitostem vyjadřovat nemohli. Podobně jako u komunálních voleb neshledávám za důvodné rozlišovat cizince na unijní občany a občany z třetích zemí a pokud by byla připuštěna volební účast unijním občanům, měla by se stejně tak připustit i občanům z třetích zemí.

Naproti tomu úvaha o přiznání volebního práva cizincům v parlamentních a prezidentských volbách a případná změna právní úpravy je komplexnější. Ačkoliv po srovnání postavení trvale usazených cizinců a občanů ve světle práv a povinností jsem toho názoru, že jejich postavení téměř splývá, nezdá se mi reálné, že by v blízké době mohl stoupnout zájem o to změnit znění Ústavy a podřadit na základě principu všeobecnosti pod nositele volebního práva i trvale usazené cizince. Dalším řešením je aplikace přímého účinku čl. 3 Protokolu EÚLP, avšak za takové situace by cizinec musel sám převzít iniciativu a podat podnět ke změně. Dalším řešením nabytí volebního práva v parlamentních a prezidentských volbách je nabytí státního občanství. Tím se dostáváme i hlouběji k otázce, zda je podmínka státního občanství skutečně nutná k získání volebního práva. Osobně si myslím, že po materiální stránce s ohledem na práva a povinnosti jsou si trvale usazení cizinci rovni se státními občany. Nicméně jsem si vědoma, že není příliš pravděpodobné, že by došlo k přijetí ústavního zákona, čímž by se mezi nositele volebního práva v parlamentních a prezidentských volbách zařadili i cizinci. Kdyby se v takovém případě vyrovnalo právo volit a být volen mezi cizinci a státními občany, dávalo by i smysl, aby se volební právo přiznalo i ve volbách do Evropského parlamentu. To vyvozují na základě skutečnosti, že čeští občané se zároveň považují za unijní občany. K zamyšlení je také úvaha o změně právní úpravy volebního práva občanů žijících dlouhodobě v zahraničí například po vzoru norské právní úpravy. To si lze představit tak, že v případě, že by občan žil již trvale v zahraničí a v České republice nepobýval déle než deset let, musel by sám vyvinout aktivní úsilí a zažádat i o zapsání do seznamu voličů. V neposlední řadě představuje nabytí státního občanství další způsob, jak získat volební právo. Před podáním žádosti o udělení státního občanství je mimo jiné nutné být držitelem povolení k trvalému pobytu. Při představování podmínek získání povolení k trvalému pobytu a následně i podmínek k nabytí státního občanství jsem došla k závěru, že současná právní úprava je poměrně striktní. Pokud by se zůstalo u nynější právní úpravy a volební právo by nadále náleželo zejména občanům, vyvstává otázka, zda by podmínky procesu naturalizace nemohly být měkčí. Zastávám tak názor, že otázku přiznání volebního práva cizincům je možné řešit jednak ze strany cizinců, jednak ze strany zákonodárce. Ze strany cizinců je možné se domáhat volebního práva s odvoláním na mezinárodní smlouvy, přičemž v případě neúspěchu zbývá možnost řešení ze strany zákonodárce. Ten může přiznat volební právo cizincům přijetím změn volebních zákonů. V případě nezájmu takového řešení je možné upravit vedle méně přísnějších podmínek k udělení povolení k trvalému pobytu i příznivější podmínky k nabytí státního občanství. Zároveň otázka podmínek k získání povolení k trvalému pobytu a následně státního občanství by mohla být předmětem pro další budoucí výzkum.

6 Seznam použitých zdrojů

Advokátní deník. Volba poštou splňuje podle Ministerstva vnitra tajnost a osobní hlasování. advokatnidenik.cz, 2. února 2024. [cit. 12. února 2024]. Dostupné na <https://advokatnidenik.cz/2024/02/02/volba-postou-splnuje-podle-ministerstva-vnitra-tajnost-a-osobni-hlasovani/>.

Advokát soudu EU: Občané z jiných států mají mít právo vstoupit do české politické strany. ceska-justice.cz, 11. ledna 2024 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na <https://www.ceska-justice.cz/2024/01/advokat-soudu-eu-obcane-z-jinych-statu-maji-mit-pravo-vstoupit-do-ceske-politicke-strany/>.

ANTOŠ, Marek. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, roč. 2012, č. 2, s. 113-127.

ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde a. s., 2008, 191 s.

ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds.). *Volby a volební systémy*. Praha: Leges, 2021, 182 s.

BARTOŇ, Michal. Čl. 21 Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.

Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Council of Europe. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=144>.

Council of Europe. Citizenship and Participation. [cit. 11. února 2024]. Dostupné na <https://www.coe.int/en/web/compass/citizenship-and-participation>.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, 373 s.

DOSTÁL Petr a kol. *Zákon o volbách do zastupitelstev obcí - judikatorní komentář*. CODEXIS publishing. Dostupné na https://next.codexis.cz/legislativa/CR6927_2021_08_02?vyraz=&dokumentVyraz=&souvislici=CR6927&souviselijiciCast=paragraf4&pravyPanel=komentar&typSouvislosti=ALL&zobrazit=obsah&datovyZdroj=komentare&jenNejnovejsi=true&idKomentare=LIBERIS165503&hash=paragraf4#paragraf4.

EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, 216 s.

EU citizens' electoral rights: Commission decides to refer CZECHIA and POLAND to the Court of Justice. ec.europa.eu, 9. června 2021 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1829.

EK zažalovala Českou republiku, omezuje prý volební práva cizinců ze zemí EU. advokatnidenik.cz, 10. června 2021 [cit. 2. února 2024]. Dostupné

na <https://advokatnidenik.cz/2021/06/10/ek-zazalovala-ceskou-republiku-omezuje-pry-volebni-prava-cizincu-ze-zemi-eu/>.

GRYGAR, Tomáš. O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice. Časopis pro právní vědu a praxi [online], 2014, č. 4, s. 352-359. Dostupné na <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5366/4454>.

HŘEBEJK, Jiří. *Dvoji státní občanství*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 105-108.

KANDALEC, Pavel. *Co skutečně přinesl nový zákon o státním občanství*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2018, rubrika Aktuality pro právní praxi, s. 321-336. Dostupné na <https://next.codexis.cz/literatura/LT110797?hash=match-0#match-0>.

KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 428 s.

KOLMAN, Petr. *Proč nesmí být cizinec členem české politické strany?* epravo.cz, 19. března 2013 [cit. 2. února 2024]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/efocus/proc-nesmi-byt-cizinec-clenemceske-politicke-strany-89822.html>.

KOSAŘ, David. Kapitola XXVII Právo na svobodné volby (čl. 3 Protokolu č. 1). In KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1317-1354.

KÖRBL, Hugo. *Zákon o státním občanství České republiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 331 s.

KUDRNA, Jan. *K možnosti přiznat volební právo cizincům*. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 2/2014, s. 109-114.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 616 s.

Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců. Ve vzájemném respektu 2023. Usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2022 č. 1051. Dostupné na https://www.cizinci.cz/documents/551336/568629/Postup_pri_realizaci_KIC_v_roce_2023.pdf/26e119a4-4008-67db-1473-71acabbd3942.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 3. vydání. Praha: Leges, 2021, 536 s.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 596. *Novela z. o správě voleb*, [cit. 11. února 2024]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=596&O=9>.

REDAKCE. *Veřejný ochránce práv: Občané EU žijící v ČR mají mít právo účastnit se politického života*. *Právní rozhledy*, 2014, č. 17, s. II.

Reflex. *Kysela: Nová totalita je hloupý a nechutný pojem. Korespondenční volba není v rozporu s Ústavou – Prostor X podcast*. Rozhovor vedený Oliverem Adámkem. 9. únor 2024. Dostupné na <https://www.reflex.cz/clanek/prostor-x/123130/kysela-nova-totalita-je-hloupý-a-nechutný-pojem-korespondencni-volba-neni-v-rozporu-s-ustavou.html>

RESCHOVÁ, Jana a kol. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 484 s.

RYTÍŘOVÁ, Lucie, TEPPEROVÁ, Jana. *Mezinárodní zaměstnávání, vysílání a pronájem pracovníků*. Olomouc: Anag, 2012. 367 s. Dostupné na

https://next.codexis.cz/legislativa/CR4710_2024_01_01?vyraz=&souvisejici=CR4710&pravyPanel=komentar&idKomentare=LIBERIS107707&hash=paragraf87g#paragraf87g.

Sámediggi. About the Sámi Parliament. [cit. 9. února 2024] Dostupné na

<https://sametinget.no/about-the-sami-parliament/>.

Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=200103>.

SKALKA, Tibor. O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/2018, rubrika Doktorandské příspěvky, [cit. 2. února 2024], s. 283-304. Dostupné na <https://next.codexis.cz/literatura/LT110791>.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 18 [Aktivní volební právo, způsob voleb]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

Vládní návrh ze dne 15. prosince 2014, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000.

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021. volby.cz. [cit. 15. února 2024]. Dostupné na <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps4?xjazyk=CZ>.

VYMĚTAL, Martin, JANTAČ, Petr. Práva občana cizího státu. In POSPÍŠIL, Petr, TĚŽKÝ, Václav a kol. Zákon o krajích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.

VYŠKOVSKÁ, Magdaléna. *Cizinci a daně. Zdaňování všech druhů příjmů fyzických osob – cizích státních příslušníků v České republice*. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 296 s.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. května. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10-1.

Rozhodnutí ESLP ze dne 19. října 2004, č. 17707/02 v případě *Melnichenko proti Spojenému království*.

Rozhodnutí ESLP ze dne 6. října 2005, č. 74025/01 v případě *Hirst proti Spojenému království*.

Rozhodnutí ESLP ze dne 7. května 2013, č. 19840/09 ve věci *Shindler proti Spojenému království*.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu, č. j. 7 Afs 120/2014-68.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. ledna 2018, č. j. 6 As 84/2017-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2020, č. j. 8 Azs 147/2018-44.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2020, č. j. 7 As 182/2020-45.

Právní předpisy:

Act L of 2010 on the election of local government representatives and mayors. Dostupné na <https://njt.hu/jogszabaly/en/2010-50-00-00>.

Constitution Act 1986. Ministry of Justice. New Zealand Legislation. Dostupné na https://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/whole.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_constitution_resel_25_a&p=1#DLM94231.

Election Act (714/1998; amendments up to 361/2016 included). Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish Ministry of Justice, Finland. Dostupné na https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714_20040218.pdf.

Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 202/01)

Local Government Act (365/1995; amendments up to 325/2012 included). Ministry of Justice, Finland. Dostupné na <https://vaalit.fi/documents/5430845/7533147/Finnish+Local+Government+Act.pdf/d3d76a98-7296-4d35-bda4-a43003a8432c/Finnish+Local+Government+Act.pdf?t=1576233677000>.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Act relating to municipalities and county authorities (The Local Government Act). Dostupné na <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-22-83>.

Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven). Act relating to parliamentary and local government elections (Election Act). Dostupné na https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2002-06-28-57/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2.

Ministry of Justice Finland. Elections and voting. oikeusministerio.fi. Dostupné na <https://oikeusministerio.fi/en/elections-and-voting>.

Finlex. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. Dostupné na <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210612>.

Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů

Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě

prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=200103>.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

The Constitution of Finland. 11 June 1999. Ministry of Justice, Finland. Dostupné na <https://vaalit.fi/documents/5430845/7533147/The+Constitution+of+Finland.pdf/3ee227b8-6b3a-47b3-8720-fb7fb6f4d5a0/The+Constitution+of+Finland.pdf?t=1576234068000>.

Vládní návrh zákona o správě voleb. Doručené poslancům jako tisk 379/0 dne 2. února 2023. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=222795>.

The Fundamental Law of Hungary. Ministry of Justice, 2021. Dostupné na <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ec03d6fb8178>.

Uruguay's Constitution of 1966, Reinstated in 1985, with Amendments through 2004. English Translation by William S. Hein & Co, constituteproject.org, 2012. Dostupné na <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/585227>.

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základní práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva č. 51/2015 Sb. m. s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

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

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

Zákon č. 86/1992 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 104/1996 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů