

## NÁRODNÍ VÝHRADA V KONTEXTU NADNÁRODNÍHO VOLEBNÍHO PRÁVA

ROMAN ŘÍČKA

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Článek se zaměřuje na analýzu „národní výhrady“ skrze kterou je členským státům umožněno vyhradit určité pozice (při „základních územně samosprávných celcích“) pouze pro své vlastní občany. Autor se snaží zjistit, zda pro umožnění této výhrady existuje legitimní důvod nebo nikoliv. Autor dochází ke konstatování, že legitimní důvod absentuje, ve světle čehož se snaží odhadnout skutečné příčiny toho, že takováto výhrada tvoří součást Evropského práva. Odpověď na tuto otázku pak není překvapující – „politické pohnutky“. Článek je uzavřen autorovou úvahou nad tím, jakou pozici má předmětná výhrada v právu EU a jaký je její vztah k evropské integraci.

### **Key words in original language**

Evropská unie; občan EU; komunální volební právo; základní územní samosprávný celek; národní výhrada; legitimita; politické důvody; ESD.

### **Abstract**

The paper is focused on analysis of "national exemption" through which Member states are allowed to reserve certain elected posts in offices of basic local government units just for their own citizens. The author is trying to find out whether there is a legitimate reason to enable the exemption or not. The author states that a legitimate reason is missing, in light of which he tries to ascertain the real causes why such exemption constitutes part of European Union's law. The answer found is then unsurprising – it is for political reasons. The paper is closed by the author's reflection on what is the position of the exemption in EU's law and how it relates to European integration.

### **Key words**

European Union; Citizen of the EU; municipal electoral right; basic local government unit; national exemption; legitimacy; political reasons; ECJ.

## **1. KOMUNÁLNÍ VOLEBNÍ PRÁVO**

Vznik a rozvoj Společenství/Unie<sup>1</sup> přinesl změny nejen do života členských států, ale postupem času stále ve větší a větší míře i do života jednotlivců. Velmi intenzivně bylo vnímáno kupř. zavedení možnosti pohybovat se

---

<sup>1</sup> dále též EU.

volně v rámci území Evropské unie<sup>2</sup>. Z pohledu jednotlivců šlo o otevření dveří do celé Evropy, avšak pro členské státy/Unii tato svoboda znamenala, a dodnes znamená, především nekončící proces „odstraňování jakýchkoliv právních nebo praktických překážek, které by někomu mohly bránit v přesunu do jiného členského státu“<sup>3</sup>. V rámci této výzvy pak Unie musela řešit samozřejmě především ty skutečnosti, které s volným pohybem osob souvisí zcela bezprostředně – typicky otázky z oblasti sociálního zabezpečení. Vedle nich však byla nucena zabývat se i těmi, u nichž není návaznost na volný pohyb osob možná tak frapantní jako v případě prvých, avšak přesto zde je. Do této množiny lze, dle názoru autora, zařadit i zájem jednotlivců participovat na životě územních samosprávných celků<sup>4</sup>, v nichž žijí. Snaha Unie podpořit volný pohyb osob co nejvíce, se tak stala jedním z důvodů, proč bylo, v rámci postupující integrace, jednotlivcům (konkrétně občanům EU) přiznáno právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště<sup>5</sup>. I přes jeho nesporný význam, však nebylo v počátcích tomuto právu věnováno jednotlivci tolik pozornosti, kolik by se dalo očekávat. Hlavní důvod byl přitom prozaický, jednotlivci si nebyly tohoto svého práva příliš vědomi. To se však především v posledních letech dramaticky mění, neboť jak dokladuje nedávný průzkum, došlo na úrovni EU mezi lety 2007 (37%) - 2010 (69%) téměř ke zdvojnásobení počtu těch, kteří jsou tohoto práva znalí<sup>6</sup>. Vzhledem k rostoucímu zájmu o něj a jeho důležitosti, tak představuje toto právo téma, které si zasluhuje pozornost. Pravdou však je, že komunální volební právo tvoří relativně rozsáhlou materii, které by bylo možno věnovat samostatnou publikaci. Není proto ambicí tohoto článku zabírat se touto oblastí v celé její komplexnosti, ale namísto toho je text cílen na analýzu dílčího omezení. Jedná se o restrikcii, kterou unijní právo umožňuje členským státům přijmout ve vztahu k občanům EU, majícím bydliště ve státě, jehož nejsou státními příslušníky<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> otázku volného pohybu osob v souvislosti s dalšími státy (mj. země Evropského hospodářského prostoru) ponechme pro účely tohoto článku stranou.

<sup>3</sup> *Volný pohyb osob* [online]. MPSV, 2009 [cit. 2011-02-23]. Dostupné z: <<http://www.mpsv.cz/cs/1280>>.

<sup>4</sup> dále též ÚSC.

<sup>5</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy. (čl. 22, odst. 1) – dále též SFEU.

<sup>6</sup> *Electoral rights of EU citizens* [online]. EUROPEAN COMMISSION, 2010 [cit. 2011-02-23]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_292\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_292_en.pdf)>.

<sup>7</sup> občan EU, mající bydliště ve státě, jehož není státním příslušníkem, je pro účely tohoto článku dále označován též jako „EU-cizinec“.

## 2. „NÁRODNÍ NADNÁRODNOST“

Komunální volební právo je v integrované Evropě spojeno s pojmem „občanství EU“ a do komunitárního (dnes unijního) práva<sup>8</sup> tak bylo vneseno tzv. Maastrichtskou smlouvou<sup>9</sup>, která občanství EU poprvé představila. V dnešní době je toto právo zakotveno jednak v čl. 40 LZPEU<sup>10</sup> – „Každý občan Unie má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“, který pak odpovídá článku 20 odst. 2 písm. b) SFEU. Stran podrobností týkajících výkonu tohoto práva je pak třeba poukázat na čl. 22 odst. 1 SFEU<sup>11</sup>. Posledně uváděný přitom skrze obrat „právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou“<sup>12</sup> odkazuje na prováděcí směrnici<sup>13 14</sup>, ukrývající i ustanovení, která se mají stát hlavním tématem pro zbývající řádky tohoto příspěvku.

Odkazovaná ustanovení znamenala ve své době významný krok kupředu, neboť měla za následek změkčení podmínky státního občanství<sup>15</sup>, které dříve volební právo zásadně podmiňovalo. Současně by však bylo liché se domnívat, že s jejich zavedením zároveň došlo i k obecnému zrovnoprávnění EU-cizinců a státních příslušníků toho kterého čl. státu. Řečené dokládá zmiňovaná prováděcí směrnice, která ve svém pátém článku konstatuje, že „Členské státy mohou stanovit, že do funkce předsedy, jeho zástupce či náhradníka nebo člena předsednictva výkonného orgánu základního územního samosprávného celku mohou být zvoleni pouze jejich státní příslušníci, pokud jsou tyto osoby voleny pro výkon těchto funkcí na

---

<sup>8</sup> pozn. autora – za účelem, aby se článek nestal terminologicky nepřehledným, bude autor nadále vycházet toliko ze současného pojmosloví, tzn., bude využívat pouze termínu unijní právo/právo EU.

<sup>9</sup> Smlouva o Evropské unii, 11992M/TXT, české znění obsaženo ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb.m.s. publikovaném dne 28. dubna 2004, v původním znění.

<sup>10</sup> Listina základních práv Evropské unie, 12007P/TXT, Úřední věstník C 303 ze dne 14. prosince 2007, v aktuálním znění.

<sup>11</sup> Arnold, R. in TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. et al. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011. s. 136.

<sup>12</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy. (čl. 22, odst. 1).

<sup>13</sup> 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994.

<sup>14</sup> dále též S94/80, či směrnice.

<sup>15</sup> BALÍK, S. *Komunální politika : obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha : Grada, 2009. str. 85.

dobu trvání svého mandátu.“<sup>16</sup>. Navazující pododstavec pak stejné omezení připouští i pro dočasný a prozatímní výkon řečených funkcí<sup>17</sup>. Pododstavec třetí pak dodává, že národní ustanovení, která možnost výhrady realizují, musí být „...v souladu se Smlouvou a obecnými zásadami práva a (úprava) musí být pro uvedené cíle přiměřená, nezbytná a úměrná“<sup>18</sup>. Poskytnutí (státům) možnosti učinit výhradu ryze národního charakteru, právem organizace, jejímž nejvýznamnějším rysem je naopak *nadnárodnost*, přivedlo autora tohoto článku k otázkám, o jejichž zodpovězení bude usilovat v následujících kapitolách. Je umožnění této výhrady, v kontextu nadnárodního charakteru Evropské unie, legitimní? Co vedlo Unii, respektive čl. státy k tomu, že předmětnou výhradu do práva EU zakotvily? Při snaze dopátrat se odpovědí bude autor částečně pracovat i s českou národní úpravou a to za účelem posoudit opodstatněnost dané výhrady v její konkrétní vnitrostátní podobě. Podotkneme však, že z toho vyplývající závěry, vzhledem k rozdílnosti národních úprav, nemusí být vždy relevantní ve vztahu k právním řádům jiných členských států.

### 3. JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA – PARALELA S PŘÍPADEM „STÁTNÍ SLUŽBA“<sup>19</sup>

Předtím, než přejdeme k analýze primárního, respektive sekundárního, práva, pokusme se zdroj legitimacy pro výhradu dle čl. 5 směrnice nalézt i jinde, konkrétně v judikatuře Soudního dvora<sup>20</sup>. Ta totiž dala základ mnohým, a to i zcela základním, principům práva EU<sup>21</sup> a neměla by tudíž být opomenuta. Mezi rozhodnutími ESD pravda nenajdeme rozsudek, který by se věnoval přímo předmětné výhradě, nicméně i přesto zde lze nalézt případ, ve světle jehož závěrů lze dotčené omezení posuzovat. Jedná se o řízení Komise ES vs. Belgické království. Záležitost řešená v této kauze se od analyzované problematiky liší tím, že v rámci předmětného řízení byla rozebírána otázka zaměstnání ve veřejné správě<sup>22</sup> a s tím související zákaz diskriminace mezi pracovníky na základě státní příslušnosti. Postavení členů

---

<sup>16</sup> 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994. (čl. 5, odst. 3, pododst. 1).

<sup>17</sup> Op. cit. 16, čl. 5, odst. 3, pododst. 2.

<sup>18</sup> Op. cit. 16, čl. 5, odst. 3, pododst. 3.

<sup>19</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1980, sp. zn. 149/79. *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*.

<sup>20</sup> dále též ESD.

<sup>21</sup> z těch opravdu nejzákladnějších jmenujme např. zásadu přímého účinku práva EU (dříve ES), či přednosti unijního (dříve komunitárního) práva před vnitrostátním (v obou případech je meta-judikátem rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, sp. zn. 26/62. *Van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*).

<sup>22</sup> dále též VS.

předsednictva, respektive předsedy (jeho zástupce/náhradníka) výkonného orgánu ÚSC<sup>23</sup> – v podmínkách České republiky<sup>24</sup> půjde zřejmě především o starostu a místostarostu(y) obce<sup>25</sup> – se svou povahou od pozice zaměstnanců veřejné správy skutečně liší, nicméně v případě figuruje i skutečnost, jež představuje zásadní pojiťko kauzy s námi posuzovanou výhradou. Je jí možnost čl. státu, i přes řečený zákaz diskriminace, jež je unijnímu právu vlastní, vyčlenit určitou pozici(e) toliko pro své státní příslušníky. Jestliže totiž možnost činit takovouto výhradu ve vztahu k *určitým* zaměstnáním ve VS<sup>26</sup> je na základě rozebíraného případu obecně akceptována, nelze tento uplatnit i na podporu výhrady dle čl. 5 odst. 3 směrnice? Dle názoru autora platí, že pokud by v judikátu stanovené podmínky (rozuměj vymezení vyhraditelných funkcí) byly smysluplně vztažitelné i na pozice jmenované ve směrnici, pak by na uváděné rozhodnutí bylo možno nahlížet jako na legitimní základ pro analyzovanou výhradu. Otázkou tedy je, zda dané podmínky jsou ve vztahu k dotčeným pozicím skutečně uplatnitelné, relevantní. Dle odst. 10 rozsudku ESD stát může vyhradit pro své státní příslušníky zaměstnání, která „zahrnují přímou, či nepřímou účast na (A) výkonu veřejné moci“<sup>27</sup>, popřípadě „(B) na funkcích, jejichž předmětem je ochrana obecných zájmů státu či jiných veřejnoprávních celků“<sup>28</sup>. To vše pak z důvodu, že (C) „taková zaměstnání totiž předpokládají ze strany osob, jež je zastávají, zvláštní vztah solidarity vůči státu a reciprocitu práv a povinností, na nichž je založeno pouto státní příslušnosti“<sup>29</sup>. Z dikce citované pasáže rozhodnutí přitom autor usuzuje, že tato de facto stanovuje

---

<sup>23</sup> směrnice 94/80 pracuje s termínem „základní územní samosprávný celek“ (dále též zÚSC, či základní ÚSC), který i v podmínkách ČR zahrnuje více subjektů než pouze obec (např. městskou část), avšak pro účely přehlednosti bude autor nadále hovořit již pouze o obcích. Z řečeného je však zřejmé, že autorovy závěry budou zásadně platit pro všechny subjekty spadající pod pojem „základní územní samosprávný celek“.

<sup>24</sup> dále též ČR.

<sup>25</sup> dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, totiž „starosta svolává a zpravídla řídí zasedání [...] rady obce (výkonný orgán obce v samostatné působnosti)...“ (§130, odst. 5), přičemž „Starostu zastupuje místostarosta...“ (§104, odst. 1) a dále platí, že „Obecní úřad (mj. výkonný orgán v oblasti přenesené působnosti) tvoří starosta, místostarosta (místostarostové),...“ (§109, odst. 1).

<sup>26</sup> obecně totiž možnost činit předmětnou výhradu vyplývala již z ustanovení primárního práva (viz níže) – čl. 48, odst. 4 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, v původním znění (dnes čl. 51, odst. 1 SFEU). Předložené rozhodnutí ESD však vymezilo, jaké podmínky musí „vyhraditelné“ pozice splňovat. Jinými slovy, předmětný judikát možnost učinit danou výhradu potvrdil s doplněním popisu charakteru pracovních míst, pro něž je dotčené omezení relevantní.

<sup>27</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1980, sp. zn. 149/79. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. (odst. 10).

<sup>28</sup> Op. cit. 27, odst. 10.

<sup>29</sup> Op. cit. 27, odst. 10.

dvě možnosti (dvě složené podmínky), kdy stát může výhradu učinit – buď bude splněno současně písm. (A) a (C)<sup>30</sup>, nebo písmena (B) a (C).

Jestliže se nejprve zaměříme na první z podmínek, respektive na prvek „A“, pak lze konstatovat, že z perspektivy tohoto bodu judikát 149/79 podporuje umožnění národní výhrady dle S94/80. Stejně jako v něm rozebírané pozice, uznané ESD za vyhraditelné, totiž rovněž i funkce omezitelné směrnici musí souviset s výkonem veřejné moci. Řečené dle autora vyplývá již z preambule směrnice, jež uvádí „vzhledem k tomu, že pověření výkonného orgánu základního územního samosprávného celku může zahrnovat účast na výkonu veřejné moci a na ochraně obecných zájmů; že by členské státy měly mít možnost vyhradit tyto funkce svým státním příslušníkům“<sup>31 32</sup>. Rozbor subpodmínky (A) tedy můžeme zakončit konstatováním, že tuto lze považovat za relevantní i pro námi zkoumanou problematiku.

Problém nastává v okamžiku, kdy přidáme prvek označený písmenem (C). Obrat „zaměstnání totiž předpokládají ze strany osob, jež je zastávají, zvláštní vztah solidarity...“<sup>33</sup> je totiž dle autora třeba interpretovat jako samostatnou podmínku znějící „jestliže zde není nezbytná míra solidarity...“. Z citované pasáže „(C)“ tedy autor důvodně usuzuje, že tato nesměřuje na nic jiného, než na zajištění bezpečnosti (jednotnosti, veřejného pořádku...) státu. Prostředek, který k tomu pak volí, je zabránění osobám, u nichž primárně nelze očekávat požadovanou míru solidaritu vůči danému státu (cizí státní příslušníci), v přístupu k funkcím (respektive k pravomocem), které by mohly, právě z důvodu nedostatečné solidarity, tyto osoby zneužít a ohrozit tak stát jako takový. A contrario lze z řečeného dovodit, že v případě, kdy však je možné u EU-cizinců dostatečnou míru solidarity konstatovat, není nutné bránit jim v dosažení daných funkcí, neboť hrozba zneužití není v takovém případě vyšší, než u občanů daného státu. Důvod, proč pak autor považuje tuto subpodmínku za problematickou, je ten, že zde dle něj existuje možnost, jak může být, v případě participace na správě základního ÚSC, řečená solidarita EU-cizinců zajištěna a není přitom nutné předmětnou výhradu dle směrnice 94/80 aplikovat. Kýžený prostředek, který řečené umožňuje, je dle autora obsažen v čl. 4, odst. 3 S94/80. Ten za přípustné prohlašuje „předpisy jednotlivých členských států,

---

<sup>30</sup> k vymezení subpodmínky „(C)“ viz níže.

<sup>31</sup> 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994. (preambule, odst. 15).

<sup>32</sup> jak vidno směrnice v preambuli zmiňuje i ochranu obecných zájmů (týká se druhé z podmínek (B+C)), avšak v rámci rozboru podmínky první (A+C) tuto skutečnost na chvíli přehlédneme.

<sup>33</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1980, sp. zn. 149/79. *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*. (odst. 10).

kteřé výkon práva volit a být volen všech voličů a osob, které mohou být zvoleny, podmiňují v daném základním územním samosprávném celku minimální dobou bydliště na území tohoto celku“<sup>34</sup>. Autor se totiž domnívá, že EU-cizinec žijící po určitou dobu v určitém samosprávném celku si k tomuto vytvoří jistý bližší vztah. Tento pak bude mít za následek, že takovýto občan EU bude mít jistě zájem na pozitivním rozvoji svého ÚSC a bude tedy vykazovat dostatečnou míru solidarity vůči této územní jednotce (a zprostředkovaně tedy i vůči danému státu), aby mohl zastávat veškeré volené funkce s ní spojené. Autor zároveň nemá za to, že by bylo na škodu, že by v tomto případě podmínka dopadla i na občany příslušného čl. státu – podmínka se totiž týká „všech voličů a osob, které mohou být voleny“. Je sice pravdou, že u těchto lze solidaritu ke státu dovodit i bez naplnění podmínky doby pobytu, avšak takováto podmínka jistě přispívá k tomu, aby si i tito vytvořili užší vztah k celku, v jehož orgánech chtějí vystupovat, což může jedině podpořit jejich snahu účinně bránit jeho zájmy. Ve vztahu k EU-cizincům je třeba akcentovat i to, že autor výše uvádí, že podmínka doby pobytu by měla zajistit dostatečnou míru solidarity, nikoliv snad to, že dané osoby budou státu pobytu zcela „oddáni“. Jinými slovy, autor má za to, že míra požadované solidarity by měla být úměrná tomu, jakými pravomocemi budou osoby v daných funkcích disponovat. Rozsah těchto oprávnění se samozřejmě bude lišit stát od státu, ale obecně můžeme mít za to, že vzhledem k tomu, že jde o funkce při základním ÚSC, tak nepůjde o pravomoci zásadního významu. To znamená, že tyto nebudou u svého nositele vyžadovat vyšší míru solidarity, než jaká může být skřze podmínku doby pobytu dosažena. Oproti tomu, možnost občana EU být zaměstnán ve VS „cizího členského státu“ není vertikálně nijak omezena, tedy v tomto případě se může jednat i o pozice na vyšším stupni, s nimiž mohou být spojeny relativně rozsáhle pravomoci, ve světle čehož je zájem státu, vyhradit tyto funkce toliko pro své občany, pochopitelný. Řečeno jinými slovy, doba pobytu, potřebná k tomu, aby byla dosažena taková míra solidarity, jež je nezbytná pro výkon dotčených funkcí, by mohla dosáhnout takové délky, že by její vyžadování bylo de facto rovno předmětné výhradě. Z hlediska transparentnosti pak autor považuje za přijatelnější, aby stát rovnou předmětnou výhradu učinil, než aby ji maskoval nediskriminačně se tvářící podmínkou doby pobytu, mající však stejný efekt.

Jestliže se nyní vrátíme k naší podmínce (A+C) a pokusíme se jí interpretovat ve světle předchozích řádků, pak dosažený výsledek bude vypadat pravděpodobně takto – „jestliže se jedná o pozici zahrnující (ne)přímou účast na výkonu veřejné moci“ (= A) a zároveň „výkon této pozice vyžaduje takovou míru solidarity ke státu, že tato nemůže být

---

<sup>34</sup> 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994. (čl. 4, odst. 3, pododst. 1).

dosažena jinak, než skrze požadavek státní příslušnosti“ (= C) pak „státe smíš učinit národní výhradu“. Tento výklad pak umožňuje velmi snad odpovědět na otázku, zda, z perspektivy podmínky (A+C), lze rozhodnutím 149/79 argumentovat ve prospěch legitimacy výhrady připuštěné čl. 5 směrnice 94/80. Vyjádřeno zcela explicitně – nelze, neboť jak uvedeno v předešlých řádcích, tak v souvislosti s volenými posty při zÚSC lze nezbytnou solidaritu zajistit jiným, nediskriminačním, prostředkem – podmínkou doby pobytu.

Jelikož subpodmínka (C) je společná oběma podmínkám (A+C) i (B+C), je zřejmé, že i v případě druhé z podmínek nutně dospějeme ke stejnému závěru, avšak pro úplnost se v krátkosti zabývejme i dosud nerozebíranou subpodmínkou (B). Ta možnost učinit národní výhradu podmiňuje požadavkem toho, že dané zaměstnání musí být spojeno s ochranou obecných zájmů státu/jiného veřejnoprávního celku. Tento požadavek však dle autora vyznívá, ve vztahu k rozebírané problematice, poměrně pofiderně, neboť je zřejmé, že de facto *veškeré* volené funkce při (z)ÚSC jsou spojeny s ochranou jejich obecných zájmů. Jestliže současně vyjdeme z toho, že územní samosprávné celky mají zásadně povahu veřejnoprávních korporací<sup>35</sup>, pak umožnění učinit výhradu ve vztahu k pozicím „jejichž předmětem je ochrana obecných zájmů [...] veřejnoprávních celků“<sup>36</sup> by znamenalo „pohřbít“ myšlenku komunálního volebního práva EU-cizinců jako takovou, respektive učinit toto právo zcela závislé na libovůli jednotlivých členských států.

Na tomto místě se pak ale logicky nabízí otázka, proč tedy sama směrnice tuto podmínku, ve své preambuli<sup>37</sup>, zahrnuje? Odpovědí bude patrně to, že tato, na rozdíl od judikátu ESD, nespecifikuje, o čí obecné zájmy se jedná a hovoří pouze o ochraně obecných zájmů jako takové. Vzhledem k uvedenému je tak třeba tento pojem vykládat spíše restriktivně, tzn. pouze jako ochranu obecných zájmů státu. V souvislosti s tímto výkladem se však nabízí otázka jiná, na niž již autor odpověď nezná – o jaké zájmy státu se může jednat, že jejich ochrana je spojena pouze s předsedou/předsednictvem výkonného orgánu zÚSC a nikoliv již s ostatními funkcemi při tomto celku, které tak mohou být přístupné i EU-cizincům? Jak vidno, zařazení této

---

<sup>35</sup> viz §2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů – „Obec je veřejnoprávní korporací...“.

<sup>36</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1980, sp. zn. 149/79. *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*. (odst. 10).

<sup>37</sup> „vzhledem k tomu, že pověření výkonného orgánu základního územního samosprávného celku může zahrnovat účast na [...] ochraně obecných zájmů; že by členské státy měly mít možnost vyhradit tyto funkce svým státním příslušníkům“ – 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994. (preambule, odst. 15).



podmínky do textu směrnice 94/80 je počinem poněkud nesrozumitelným, avšak jak shora konstatováno, ani při naplnění subpodmínky (B), by podmínka (B+C), vzhledem k její druhé části, nebyla průchozí a není tak třeba nad absencí těžko formulovatelné odpovědi, na uvedenou otázku, příliš zoufat. Řečené pak platí tím spíše, že to opravdu podstatné již řečeno bylo a to hned dvakrát, totiž to, že i v případě podmínky (B+C) dospíváme ke stejnému závěru jako u podmínky první – judikát ESD sp. zn. 149/79 nesvědčí ve prospěch legitimacy výhrady dle čl. 5 S94/80.

K možnosti uplatnit rozhodnutí 149/79 ve prospěch „směrnice výhrady“ je třeba podotknout ještě jednu skutečnost. Dotčený rozsudek byl vynesen dne 17. prosince 1980, tedy v době, kdy Unie, respektive občanství Unie, respektive volební právo s ním spojené, neexistovala dost možná ani v myšlenkách nejzanícenějších příznivců evropské integrace a je tak otázkou, jak by ESD uváděné podmínky vymezil v současnosti. Jinými slovy, rozdílnost okolností roku 1980 a 1993 (Maastrichtská smlouva) případně 1994 (směrnice S94/80) je natolik značná, že ji lze vnímat jako akcesorický důvod, proč řečený judikát na podporu umožnění výhrady, dle čl. 5 směrnice, neuplatňovat.

Jestliže závěrem kapitoly shrneme skutečnosti v ní uvedené, pak lze dle autora konstatovat, že judikát označovaný populárním názvem „Státní správa“ nedává legitimní základ tomu, že nadnárodní Unie umožňuje členským státům činit předmětnou národní výhradu. Tomuto závěru přitom lze přisuzovat větší význam, než by se na první pohled mohlo zdát a to sice z důvodu dalšího rozdílu, který panuje mezi výhradou rozebíranou ESD a tou, která je umožněna na základě čl. 5 odst. 3 směrnice 94/80. Omezení prvně jmenované je totiž zakotveno již v samotném primárním právu EU – v současnosti se jedná o čl. 51 odst. 1 SFEU – zatímco v pořadí druhá z výhrad, je, jak řečeno, zakotvena až v aktu sekundárním a v právu primárním má oporu jen ve frázi dosahující nejvyššího stupně obecnosti – „...úprava (přijata Radou) může stanovit výjimky (z komunálního volebního práva EU-cizinců)...“<sup>38</sup>. Ze zmíněného, dle názoru autora, následně vyplývá, že výhrada dle směrnice 94/80 má mnohem větší základ, než výhrada týkající se VS, v důsledku čehož by na možnost, argumentovat v její prospěch poukazem na analogii s výhradou „posvěcenou“ Soudním dvorem EU, bylo možno hledět jako na významné posílení její pozice. Jak však již bylo několikrát zopakováno, tato cesta, je pro „obhájce“ analyzovaného omezení uzavřena.

---

<sup>38</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy. (čl. 22, odst. 1).

#### 4. PNÚ – PŘIMĚŘENOST, NEZBYTNOST, ÚMĚRNOST (?)

Jak vyplynulo z předchozí kapitoly, judikatura ESD nenabízí dostatečný důvod, proč uznat řešenou výhradu za legitimní. Jestliže však nemá jít o ustanovení porušující zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, pak zde nějaký zdroj legitimacy být musí. Kde tedy tento hledat? Odpověď ukrývá sama směrnice, která ve svém čl. 5, odst. 3, pododst. 3 uvádí „*Předpisy, které mohou členské státy přijmout k zajištění výkonu (odkazovaných) funkcí (při ZÚSC) [...] jejich státními příslušníky, musí být v souladu se Smlouvou a obecnými zásadami práva a musí být pro uvedené cíle přiměřená, nezbytná a úměrná.*“<sup>39</sup>. Nahlíženo z perspektivy našeho zájmu, pak citované ustanovení vlastně říká – „jestliže zde existuje cíl, jehož ochrana má natolik zásadní význam, že tento ospravedlňuje i porušení principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, pak lze považovat za legitimní, aby členský stát, je-li to pro zajištění zmíněné ochrany nezbytné, učinil (přiměřenou, úměrnou) výhradu dle pododst. 1 a 2, odst. 3, čl. 5 této směrnice“. Řečeno jinak, jestliže zde přichází do úvahy ohrožení cíle esenciálního významu a současně učinění předmětné výhrady je nezbytné pro zajištění jeho ochrany, pak lze umožnění této výhrady, ze strany Unie, nepochybně považovat za legitimní krok. Teze „potřeba chránit výjimečné hodnoty (cíle) ospravedlňuje nekonformní opatření“ je sama o sobě, alespoň dle názoru autora, plně akceptovatelná, vždyť konečně s obdobnými ustanoveními se můžeme běžně setkat mj. v ústavách, či lidsko-právních listinách čl. států<sup>40</sup>, avšak to samo o osobě ještě neznamená, že předmětná koncepce, zasazena do kontextu rozebírané problematiky, nemá své slabé místo. Pomyslnou Achillovu patu, předložené obhajoby umožnění dotčené výhrady, představuje v tomto bodě otázka „jsou v rozebíraném případě ohroženy nějaké hodnoty zásadního významu?“. Hledání kýžené odpovědi, jež rozřeší dilema, zda citované ustanovení je oním vyhlášeným zdrojem legitimacy, jsou pak věnovány následující řádky.

Pro usnadnění stanoveného úkolu si předloženou otázku úvodem nejprve generalizujeme. Jaký cíl(e) může legitimizovat omezení jednoho ze základních práv jednotlivce? Zcela obecně vzato se jako nejpravděpodobnější možnost nabízí odpověď typu veřejná bezpečnost, veřejný pořádek, jednota státu, jeho celistvost etc.. Proti tvrzení, že kupř. taková jednotnost, stabilita, potažmo celistvost, patří k hodnotám, jejichž ochrana je pro každý stát přímo esenciální, nelze, alespoň dle autora

---

<sup>39</sup> 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994. (čl. 5, odst. 3, pododst. 3).

<sup>40</sup> např. Listina základních práv a svobod ČR (LZPS) pracuje velmi často s obratem, že určité právo může být omezeno tehdy „...je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro... (bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku apod.)“ – srov. např. čl. 12, odst. 3 LZPS, čl. 20, odst. 3 LZPS, či čl. 27, odst. 3 LZPS.

mínění, nic relevantního namítat. Konečně řečené potvrzuje už systematické zařazení těch ustanovení, které tyto hodnoty zakotvují, v ústavách jednotlivých členských států – namátkou viz např. španělská ústava (čl. 2) a její „společná a nedělitelná vlast (země)“<sup>41</sup>, či polská ústava (hlava I., čl. 3) hovořící o tom, že Polsko je „jednotným státem“<sup>42</sup> a nezapomeňme samozřejmě ani na Ústavu ČR (hlava I., čl. 1, odst. 1), jež stanoví, že „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát...“<sup>43</sup>. Ano, např. jednotnost, stejně jako i další uváděné/adekvátní hodnoty, by vzhledem ke své důležitosti skutečně mohla představovat cíl, jenž by opravňoval stát k tomu, aby tento omezil i tak zásadní právo jakým je právo (občanů EU) volit a být volen<sup>44</sup>, např. skrze vyhrazení určitých pozic (zde při zÚSC) toliko pro své státní příslušníky, s odůvodněním, že pro zajištění ochrany cíle je to *nezbytné*. Existenci hodnot dostatečně zásadních pro to, aby oprávnily stát k omezení určitých základních práv, tedy můžeme brát za nespornou skutečnost. Tímto prohlášením se však teprve dostáváme k tomu, co je skutečně klíčové a to sice k tomu, zda by tyto cíle, v případě neumožnění výhrady dle čl. 5 směrnice, byly *reálně* ohroženy. Jestliže totiž ne, pak je takováto výhrada jen stěží označitelná za *nezbytnou* (pro jejich ochranu) a její umožnění za legitimní. Právě důvodné pochybnosti stran toho, že by se určité základní hodnoty státu, v důsledku absence čl. 5 S94/80 v unijním právu, ocitly v situaci skutečného ohrožení, pak vedou autora k závěru, že ani tento náhled na řešenou problematiku nevyznívá ve prospěch legitimacy rozebíraného ustanovení.

Co je přitom základem oněch „důvodných pochybností“? Jednak je to skutečnost, která byla zmíněna již v kapitole předcházející, a to sice, že u funkcí při zÚSC nelze obecně předpokládat výskyt významnějších pravomocí (takové lze očekávat až na úrovni republikové/centrální<sup>45</sup>). To znamená, že ze strany osob vykonávajících tyto funkce nehrozí víceméně ani teoretická možnost, že by ohrozily některou z nejvýznamnějších hodnot státu, neboť k tomu jednoduše nemají ty potřebné prostředky. Tím spíše pak

---

<sup>41</sup> *Spanish constitution* [online]. SENADO DE ESPAÑA, 2008 [cit. 2011-02-25]. Dostupné z: <[http://www.senado.es/constitu\\_i/indices/consti\\_ing.pdf](http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf)>. (čl. 2).

<sup>42</sup> *The Constitution of the Republic of Poland* [online]. SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, 2007 [cit. 2011-02-25]- Dostupné z: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>. (hlava I., čl. 3).

<sup>43</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v aktuálním znění. (hlava I., čl. 1, odst. 1).

<sup>44</sup> respektive, aby v souvislosti s tím porušil zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

<sup>45</sup> na tomto místě akcentujme, že na úrovni EU je občanům Unie přiznáváno pouze komunální volební právo, tedy toliko právo volit a být volen do zÚSC. U vyšších úrovní je jen na daném čl. státu, zda občanům Unie, odlišným od jeho státních příslušníků, toto právo přizná. To mj. značí, že by odstranění „směricové výhrady“ z práva EU, současně neznamenalo i otevření cesty těmto „cizincům“ do „centrálních funkcí“ státu, kdy by již obavy státu mohly být (za určitých okolností) důvodné.

samozřejmě absentuje hrozba reálná. Řečené je pak navíc umocněno druhou skutečností, rovněž již zmiňovanou, a to sice tou, že při stanovení podmínky určité doby pobytu (na území zÚSC), respektive při jejím splnění, je důvodné předpokládat, že si EU-cizinec vytvoří k místu svého bydliště určité pouto, v jehož důsledku u něj nebude riziko zneužití (těchto „méně významných“) pravomocí vyšší, než u občanů daného státu. Řečeno jinými slovy, EU-cizinec v pozici kupř. starosty obce, nejenže nemá *jak* ohrozit odkazované hodnoty, ale pakliže navíc bude (muset) v dané obci před svým zvolením do funkce X let žít, pak nebude mít ani důvod *proč* by tyto chtěl ohrozit. Jestliže přitom chybí *proč*<sup>46</sup> a především *jak*, pak nelze hovořit o tom, že by základní hodnoty byly, při absenci „směrnice výhrady“, reálně ohroženy, ergo již z těchto důvodů není její umožnění možno považovat za legitimní. Vedle těchto stěžejních argumentů však lze uvést i další, podpůrný, který rovněž dokazuje zbytnost, tedy opak požadovaného rysu, předmětné výhrady. O jaký se jedná, vyplyne následující úvahy.

Představme si situaci, kdy žádné komunální volební právo pro občany EU neexistuje. Do volených pozic se tedy mohou dostat toliko státní příslušníci daného státu. Znamená to, že v důsledku této skutečnosti, nemohou být svěřené pravomoci, ať již jsou jakékoliv, zneužity? Nepochybně neznamená. Z tohoto důvodu národní právní řády vždy zahrnují určité kontrolní mechanismy, které umožňují zasáhnout proti „škodlivému jednání“ určitých osob<sup>47</sup> a to bez ohledu na jejich státní příslušnost. Pokud by snad nastala situace, že všechny volené funkce při určitém základním ÚSC budou obsazeny jen a pouze EU-cizinci, pak budou mít logicky význam především ty mechanismy, které působí shora – od centrálních orgánů, či vyšších ÚSC – nad to je zřejmé, že závažnější poškozující jednání ze strany funkcionářů ÚSC bude v čl. státech, s vysokou mírou pravděpodobnosti, podléhat i trestnímu právu – např. jako zneužití pravomocí. Vedle této perspektivy, však dodejme i to, že v mnohých čl. státech je působení EU-cizinců ve volených funkcích při zÚSC otázkou spíše několika mála jedinců, než větší skupiny, ve světle čehož pak mají význam i mechanismy fungující v rámci dané samosprávné jednotky. Co má autor na mysli, si demonstrováme na krátkém příkladu z českého právního prostředí. Shora bylo naznačeno, že v případě ČR by čl. 5, odst. 3, pododst. 3 směrnice 94/80 umožňoval „rezervovat“ pozici starosty a místostarosty obce (vedle jejich funkce jako takové vystupují zásadně také jako čelní představitelé rady obce, a figurují i v úřadu obce – výkonné orgány) pouze pro občany ČR, což také právní řád skrze ustanovení §103, odst. 2 zákona 128/2000, o obcích, činí – „*Starosta a místostarosta musí být občanem*

---

<sup>46</sup> rozuměj „proč by EU-cizinec chtěl ohrozit stát pobytu více, než by to mohl chtít učinit občan tohoto státu“.

<sup>47</sup> v určitých funkcích.

České republiky<sup>48</sup>. Jestliže ale vyjdeme z řečeného, totiž že i ČR patří mezi státy, kde výskyt EU-cizinců v zastupitelstvech obcí je věcí spíše jednotlivců, než záležitostí skupinovou a současně zdůrazníme, že zastupitelstvo obce disponuje pravomocí volit a *odvolávat* starostu, místostarostu(y) a další členy rady obce<sup>49</sup>, pak lze o nezbytnosti a přiměřenosti, respektive o legitimitě, výhrady, učiněné Českou republikou, důvodně pochybovat. Konečně tyto pochybnosti sdílí i Josef Vedral, který v souladu s výše uvedenými argumenty, v komentáři k zákonu o obcích, stran této výhrady uvádí „*zřejmě (by) bylo poněkud obtížné tento zákonný požadavek (státního občanství) odůvodnit legitimním účelem [...], starosta i místostarosta zřejmě nevykonávají takové pravomoci, u nichž by bylo nezbytné trvat na požadavku státního občanství*“<sup>50</sup>.

Pro zajímavost ještě doplníme i komentář k situaci, kdy by snad náhodou bylo zastupitelstvo obce ČR skutečně tvořeno většinou, popřípadě výhradně, EU-cizinci. Za takové konstelace, při existenci řečené výhrady, totiž může být velmi složité, až nemožné zvolit starostu obce<sup>51</sup>, což v konečném důsledku může vést až k významnému prodloužení funkčního období dosavadního starosty, který má, dle současné právní úpravy, vykonávat pravomoci starosty až do okamžiku zvolení svého nástupce, respektive do okamžiku zvolení místostarosty<sup>52 53</sup>.

Po uvedení předchozích řádků je vhodné provést stručnou rekapitulaci řečeného, respektive je na čase dát jasnou odpověď na to, zda úvodem kapitoly citované ustanovení (čl. 5, odst. 3, pododst. 3 směrnice) může být oním hledaným zdrojem legitimacy pro umožnění výhrady, která je předmětem našeho zájmu. Shrneme-li skutečnosti svědčící pro a proti uznání dané pasáže za takovýto zdroj, pak je výsledek poměrně jednoznačný. Ve prospěch výhrady svědčí to, že obecně opravdu existují hodnoty, jež za určitých podmínek (zpravidla mj. když stejného výsledku nelze dosáhnout jinak) opravňují stát, aby tento, za účelem jejich ochrany, využil i prostředků, jež nejsou běžně přijatelné, neboť jsou např. diskriminační povahy. Proti tomu však stojí hned trojice argumentů, které ve svém souhrnu jsou natolik pádné, že dle názoru autora není objektivně možné přiřknout odkazovanému ustanovení legitimační funkci. Ona trojice

---

<sup>48</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. (§103, odst. 2).

<sup>49</sup> Op. cit. 48, §84, odst. 2, písm. m).

<sup>50</sup> Vedral, J. in VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2008. s. 541.

<sup>51</sup> Op. cit. 50, s. 541.

<sup>52</sup> viz §107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>53</sup> dle dřívější podoby §107 zákona č. 128/2000 Sb. (viz poznámka pod čarou č. 52) mohla tato situace vést až ke jmenování správce obce Ministerstvem vnitra.

je tvořena (v podrobnostech viz výše) těmito skutečnostmi (a) jednotlivec, v kterékoliv z pozic, jež mohou být v současnosti vyhrazeny pro státní příslušníky, nedisponuje takovými pravomocemi, aby mohl dotčené hodnoty, zásadního významu, reálně ohrozit, (b) skrze podmínku doby pobytu lze dosáhnout toho, že riziko zneužití svěřených pravomocí EU-cizincem nebude vyšší, než v případě občana daného státu, a konečně (c) každý stát disponuje určitými mechanismy, které obecně působí proti osobám, které by chtěly tento ohrozit skrze zneužití pravomocí, jimiž ve svých funkcích disponují, a to bez ohledu na státní příslušnost. Ve světle uvedeného shrnutí tak definitivně konstatujeme, že pododst. 3, odst. 3, čl. 5 směrnice 94/80 nelegitimizuje zakotvení možnosti odkazované národní výhrady do unijního práva.

Předtím, než téma třetího pododstavce opustíme jednou pro vždy, tak se na cestě k další kapitole tohoto článku zastavme na moment ještě u jedné části dotčeného ustanovení a to sice u fráze, že výhrada dle řečeného bodu směrnice musí být „v souladu se Smlouvou“. Ta (SFEU) přitom konstatuje „tato úprava (rozuměj podrobná úprava přijatá Radou, tzn. právo sekundární – S94/80) může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu“<sup>54</sup>. To tedy znamená, že zařazení možnosti učinit předmětnou národní výhradu, do práva EU, lze akceptovat jen tehdy, pokud toto má představovat poskytnutí prostředku čl. státům k zabránění vzniku „zvláštních obtíží“. Na tomto místě je však autor nucen přiznat, že na otázku, co konkrétně má tento termín zahrnovat, nezná odpověď. Sám pojem, vzhledem ke své obecnosti, nepředstavuje, při hledání kýženého vysvětlení, dostatečnou nápovědu a rovněž dostupná literatura<sup>55</sup> stran tohoto bodu mlčí. Z logiky věci je přitom zřejmé, že za „zvláštní obtíže“ nelze jistě označit např. nárůst nákladů členského státu na pořádání voleb, neboť čistě ekonomické důvody nemohou být v žádném případě chápány jako dostatečná záminka pro omezení tak zásadního práva občanů EU, jakým volební právo bezesporu je. Rovněž výše rozebíraná možnost reálného ohrožení určitých základních hodnot státu není dle autora tím, co by se hodilo označit souslovím „zvláštní obtíže“. Konečně kdyby snad dotčená možnost přesto měla být náplní řečeného termínu, tak by v duchu výše uvedených řádků bylo nutno konstatovat, že při případném obsazení vyhraditelných postů EU-cizinci „zvláštní obtíže“ nevznikají, ergo umožnění „směrnice výhrady“ by za této konstelace bylo nutno považovat za rozporné s primárním právem EU. Jak vidno obsah dotčeného pojmu je skutečně nejasný a jeho zpřesnění zřejmě přinese až výklad poskytnutý ESD. Na otázku „*má zakomponování analyzované výhrady do*

---

<sup>54</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy. (čl. 22, odst. 1).

<sup>55</sup> např. komentář k Lisabonské smlouvě (SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010. str. 257) sice konstatuje, že čl. 22, odst. 1 SFEU zahrnuje i sousloví „zvláštní obtíže“, nicméně samotným obsahem tohoto pojmu se již autorský kolektiv nezabývá.

*unijního práva oporu v poslední větě prvního odstavce čl. 22 SFEU?“ tak bude možno zřetelněji odpovědět až poté, co tento soudní orgán vynese kýžené rozhodnutí.*

Na závěr této kapitoly pak představme v krátkosti ještě jednu skutečnost, která nesouvisí již přímo s výše rozebíraným ustanovením (třetí pododstavec), ale samotné výhrady se dotýká. Stejně jako argumenty předcházející přitom i tato brojí proti analyzované výhradě. Dotčenou skutečností je pak prvek, který s určitou mírou nadsázky lze zařadit mezi odkazované bezpečnostní mechanismy národních právních řádů, avšak na rozdíl od řady jiných je třeba v jeho případě přiznat, že tento je v praxi záležitostí spíše formální, což je také důvodem tomu, že je autorem uváděn až zcela na závěr. Skutečností, o níž autor hovoří, není nic jiného, než složení slibu, spojeného s výkonem dané funkce. Konkrétní znění slibu se samozřejmě napříč Evropskou unií liší, nicméně jeho základním tématem je obecně závazek zvolené osoby jednat ve prospěch daného samosprávného celku, v souladu s ústavou a zákony předmětného členského státu. Jinými slovy, jakkoliv zvolená osoba může být občanem jiného čl. státu, tak při výkonu svěřené funkce jsou to jen a jen zájmy dotčeného ÚSC (a v obecné rovině tedy i daného státu), které musí mít na mysli v řadě prvé. V čistě teoretické rovině pak i z tohoto argumentu vyplývá, že vyhrazení určitých pozic pouze pro státní příslušníky toho kterého čl. státu, postrádá legitimní základ. Je to však praxe a nikoliv teorie, která vždy byla a vždy bude tím, co je třeba posuzovat primárně, proto jakkoliv je uvedený myšlenkový postup formálně akceptovatelný, tak z hlediska praxe je mu možné přiznat, ve vztahu k argumentům výše uvedeným, toliko funkci podpůrnou.

## **5. ARGUMENTY V. SKUTEČNOST? PROČ?**

Shrneme-li, z perspektivy rozebírané výhrady, autorovu dosavadní argumentaci, pak lze dojít pouze k jedinému závěru a to, že řečená výhrada by neměla mít v unijním právu své místo. Jenže právě ono „by“ napovídá, že realita je jiná a konsekventně tak evokuje přirozeně se nabízející otázku, proč tomu tedy tak není? Proč Unie, respektive de facto její členské státy, tuto možnost do práva EU začlenily? Dle autorova mínění jsou zde především dva důvody zapříčiňující to, že realita je taková, jaká je. Oba přitom vyplývají z vůbec nejzákladnějšího rysu evropské integrace, který zní – politika, politika, politika. Jinými slovy, přestože je možné dlouze hovořit o vznešenosti myšlenky evropské jednoty, tak za každým sebemenším integračním krokem přirozeně stojí dlouhodobé politické vyjednávání, dílčí ústupky členských států, politický nátlak a řada dalších relevantních vlivů. Jakkoliv tedy mohou být závěry učiněné autorem, v tomto článku, pravdivé, a tento připouští, že čtenář samozřejmě může mít na celou problematiku názor odlišný, neznamená to automaticky i to, že státy budou tuto pravdu reflektovat a na základě ní i jednat, neboť jejich (politický) pohled na věc, se může od této „pravdy“ mnohdy výrazně odlišovat. Jak autor přitom naznačil, v daném případě se nabízejí především

dvě „politické skutečnosti“, u kterých lze mít důvodně za to, že zapříčinily začlenění předmětné výhrady do směrnice 94/80.

Postupující integrace s sebou přináší jak jevy kladné, tak ale i záporné. Jedním ze záporných jevů, který možná není tím nejvýznamnějším, avšak který občané jednotlivých členských států vnímají velmi intenzivně, je určitá ztráta národní identity. V době, kdy na slovo globalizace lze narazit prakticky všude, není přitom jejich citlivost na toto téma až tak překvapující, nepochopitelná. Skutečnost, že občané tomuto tématu přikládají značnou váhu, pak mají na vědomí samozřejmě i čl. státy, respektive jejich politici, kteří jistě nemají, z důvodu vlastní politické existence, zájem jít proti vůli svých voličů tam, kde lze volit jinou, méně kontroverzní, cestu. Jinými slovy, vezmeme-li v úvahu řečenou náladu stran národní identity a současně i to, že např. v ČR vyhrazená pozice starosty (místostarosty) je v souvislosti s obcí funkcí nejvíce viditelnou, řekněme čelní, pak její „rezervace“ toliko pro státní příslušníky může být ze strany voličů vnímána jako krok podporující zachování předmětné identity, zatímco její uvolnění pro všechny občany EU by si tyto mohli interpretovat naopak jako čin jí ohrožující, a to přesto, že v realitě tomu tak vůbec být nemusí. Který z těchto pocitů si pak politici přejí u svých voličů vzbuzovat, není patrně příliš složité odhadnout. Jelikož se přitom jednotlivé členské státy, z hlediska těchto vlasteneckých nálad, nijak dramaticky neliší, tak zakotvení řešené výhrady do práva EU je možno chápat jako určitý kompromis mezi snahou členských států (politiků) vypadat dostatečně vlastenecky z hlediska vnitrostátního a současně i „pro-evropsky“, neboť úplné odepření volebního práva by ve sjednocující se Evropě mohlo vypadat až příliš „proti-integračně“. V této souvislosti nelze nezmínit lidové pořekadlo, které tento stav velmi pregnantně vystihuje – „Vlk (nutnost vypadat pro-evropsky) se nažral a koza (přízeň občanů vůči politikům) zůstala celá“. Celkově vzato tedy můžeme za první důvod začlenění národní výhrady do směrnice 94/80, označit snahu politiků „nepoštvat“ si proti sobě své „národní voliče“, když přitom za malý prohřešek proti evropské integraci mohou nastoupit cestu, při které mají naopak šanci určité body u svých voličů získat. Z hlediska politiků a jejich profesního života je toto pochopitelné, stejně jako je pochopitelný i zájem občanů na zachování národní identity, ovšem nahlíženo čistě pod úhlem legitimacy zde spíše než cokoliv jiného platí ono Machiavelliiovské „účel světi prostředky“.

Podíváme-li se nyní na druhou z možných skutečností odůvodňujících existenci rozebírané výhrady, pak můžeme konstatovat, že má s prvně představenou společný základ – neochotu národních politiků. Zatímco však v případě prvního z důvodů pramenila tato nevěle ze snahy nepřijít o svůj mocenský post, tak v případě druhém, je odpor politiků dán jejich snahou nezavdat příčinu k dalšímu „okleštění“ jejich (národních) pravomocí a přirozeně i nezájmem vytvářet více vnitrostátně-konkurenční politické prostředí, než jaké již existuje. Co tím má autor na mysli? Jedná se o to, že v naprosto obecné rovině lze přiznání komunálního volebního práva EU-



cizincům vnímat jako sice dílčí, avšak z hlediska významu relativně intenzivní, krok na cestě evropské integrace, po jehož učinění, respektive dokončení, ve smyslu umožnění EU-cizincům dosáhnout *veškerých* volených funkcí, se přirozeně nabízí otázka – proč neudělat další? Proč nepřiznat volební právo i ve vztahu k vyšším ÚSC a proč ne ve vztahu k postům centrálním? Konečně proč nevytvořit Spojené státy Evropské<sup>56, 57</sup>? Samozřejmě politici dobře vědí, že učinění každého z naznačených kroků by trvalo ještě řadu let, či spíše dost možná desítek let a autor se rovněž nesnaží tvrdit, že se od řešení otázky umožnění národní výhrady (dle S94/80) přímo odvíjí případný vznik SSE, to nepochybně nikoliv. Zároveň se však tento domnívá, že zpřístupnění veškerých politických funkcí všem občanům EU, byť na té nejnižší úrovni, je z množiny práv těmto subjektům dosud přiznaných dost možná nejvíce sjednocujícím, neboť se koneckonců jedná o možnost participovat na fungování „cizího“<sup>58</sup> státu. Konsekventně má tak autor za to, že se napříč národními politickými scénami najde dostatek politiků, kteří si v souvislosti s naznačenou posloupností položí, respektive již položili, prostou otázku – „proč zbytečně riskovat urychlení celého procesu?“<sup>59</sup>, respektive „proč přizívat pravděpodobnost, že SSE nezůstanou pouze teoretickým pojmem?“. Možná si též položí(ili) otázku – „proč riskovat, že nám při obhajobě našich pozic budou za „pár let“ konkurovat i občané jiných členských států?“. V souhrnu těchto otázek si pak tito politici dost možná položili i tu neklíčovější – „nelze komunální volební právo občanů EU nějak přijatelně omezit?“. Zda si tuto otázku(y) politici skutečně položili, nebo bylo motivací jejich jednání něco jiného, není možné jednoznačně říci, avšak autor považuje míru pravděpodobnosti, že takovýto, případně velice obdobný, myšlenkový pochod mohl v hlavách národních politiků proběhnout, za tak vysokou, že v jejím světle následně lze zájem politiků neurychlovat přespříliš evropskou integraci a nevytvářet více konkurenční (politické) prostředí, důvodně označit za druhou z rozebíraných příčin existence „směrnice výhrady“. Třetí odstavec pátého článku směrnice (94/80) totiž představuje odpověď na otázku, jež byla uvedena jen o několik řádků výše – „nelze komunální volební právo...“.

---

<sup>56</sup> koneckonců s tímto termínem přišel již Winston Churchill a to ve svém projevu pronášeném na univerzitě v Curychu dne 19. září 1946 – viz *Spojené státy evropské* [online]. EUROSOP, Změněno stránky neuvádějí [cit. 2011-02-27]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/8613/10951/clanek/spojene-staty-evropske>>.

<sup>57</sup> dále též SSE.

<sup>58</sup> v rámci množiny členských států.

<sup>59</sup> vždyť každý integrační krok (tím spíše tak zásadní jakým by byl vznik SSE) zpravidla znamená transfer dalších pravomocí z čl. státu na nadnárodní úroveň, tedy Unii, jinými slovy zásadně představuje další omezení pravomocí, jimiž disponuje členský stát, respektive národní politici.

Abychom se však v rámci této kapitoly nezaobírali jen a pouze politickými skutečnostmi, doplníme jejím závěrem ještě i argument právní, který, čistě z pohledu *mezinárodního práva veřejného*, lze označit za svědčící ve prospěch analyzované výhrady. Avizovaný argument přitom vychází z kombinace dvou koncepcí, tezí. První je „učení“ Georga Jellinka, jenž vymezil stát jako subjekt tvořený trojicí prvků – státním územím, obyvatelstvem a státní mocí<sup>60</sup>. Druhou tezi představuje nahlížení státu jako státu národního, tzn. suverenita je v tomto případě odvozována od národa, který tak v Jellinkově „trojčlence“ nahrazuje prvek obyvatelstva. Jakýkoliv nátlak na stát, aby umožnil výkon (prvku) veřejné moci i skrze jiné osoby, než pouze příslušníky „svého národa“ (rozuměj „své občany“) je pak na pozadí těchto koncepcí možné vnímat jako nepřijatelnou snahu omezit (mezinárodněprávní) pojem „stát“. V tomto světle pak lze výhradu dle čl. 5 směrnice 94/80 vnímat jako prostředek sloužící alespoň ke zmírnění zásahu do obsahu předmětného pojmu za situace, kdy okolnosti<sup>61</sup> jistou míru jeho omezení nevyhnutelně přinášejí. Z této perspektivy by zařazení odst. 3, čl. 5 S94/80 do unijního práva, bylo možné považovat za legitimní. Tento myšlenkový postup není sám o sobě nesprávný, avšak v kontextu práva EU má zřejmou chybu. Celá Evropská unie totiž na omezování států stojí, neboť průvodním jevem nadnárodnosti, jež tvoří samotný základ EU, je přenos určitých pravomocí z čl. států na Unii, tedy omezování (prvku) státní moci ergo pojmu „stát“. Přijetím naznačené myšlenkové konstrukce, tak sice lze získat argument svědčící ve prospěch umožnění předmětné výhrady, ovšem jen za cenu toho, že tento bude současně aplikovatelný i proti samotné myšlence evropské integrace, zhmotněné do podoby nadnárodní organizace (EU). Zaobírat se tímto argumentem blíže, je tak zjevně zbytečné.

## 6. ZHODNOCENÍ

Komparace okolností a předpokladů, za nichž ESD posvětil uplatnění národní výhrady ve vztahu k určitým pozicím ve VS, se situací panující kolem výhrady dle čl. 5 S94/80, přivedla autora k názoru, že předmětné rozhodnutí nenapomůže k rozptýlení pochybností, které tento, ve vztahu k umožnění dané výhrady, pociťuje. Jinými slovy, snaha po nalezení skutečnosti, jež by odůvodňovala označit krok Unie, v podobě zakotvení možnosti učinit předmětnou výhradu do unijního práva, za legitimní, své naplnění v rozhodnutí sp. zn. 149/79 nenachází. Ani při hledání určité „hodnoty“, v duchu ustanovení čl. 5, odst. 3, pododst. 3 směrnice 94/80 požadujícím *nezbytnost*, *přiměřenost* a *úměrnost* omezení ve vztahu k určitému cíli (rozuměj chráněné hodnotě), jež by byla onou legitimizující skutečností, ve smyslu předchozí věty, nebyl autor tohoto příspěvku

---

<sup>60</sup> HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. Plzeň : Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 50.

<sup>61</sup> rozuměj nutnost zpřístupnit určité funkce (volené funkce při zÚSC) všem občanům EU, neboť toto představuje požadavek přinesený další integrační vlnou.

úspěšný. Naopak vedle protiargumentů, které z uvedených autorových snah nakonec vyvstaly – jako např. možnost namísto diskriminující národní výhrady využít „alternativy“ v podobě stanovení požadavku dosažení určité doby pobytu na území daného zÚSC jakožto podmínky pro přiznání volebního práva – vyplynuly, při zkoumání širšího okruhu pramenů, na povrch ještě i další skutečnosti, svědčící rovněž proti připuštění omezení jednoho ze základních práv občanů EU. Jak zmiňovaná existence určitých kontrolních mechanismů v rámci každého z členských států, tak připomínaná povinnost<sup>62</sup> zvoleného subjektu složit slib zahrnující i závazek jednat ve prospěch daného zÚSC, totiž směřuje ke stejnému cíli jako posuzovaná výhrada (obecně k zajištění bezpečnosti, jednotnosti... státu) ovšem bez diskriminačního přívlastku, který s sebou tato nese. Další analýza předložené materie pak autora zavedla i ke dvěma velmi pravděpodobným politickým okolnostem, které napomáhají k pochopení toho, proč nakonec, i přes (dle autora) absenci legitimního základu, dotčenou výhradu v právu EU nalzáme. Na konci naznačené cesty pak nezbyvá, než na konto analyzované národní výhrady vyslovit závěrečný verdikt. Z předloženého shrnutí jednotlivých částí článku je pak již asi zřejmé, jak tento bude znít.

Umožnit státům činit předmětnou výhradu, bylo, dle názoru autora, od Evropské unie krokem minimálně kontroverzním, postrádajícím víceméně jakýkoliv dostatečně silný argument legitimacy. Důvody politické, mající základ ve faktickém boji o moc, lze sice chápat, avšak je možné je zároveň i akceptovat jako dostačující pro založení možnosti omezit jedno ze základních práv občanů EU? Dle názoru autora nikoliv. Evropská unie představuje produkt, či možná spíše prostředek, skrze který její tvůrci zamýšleli dosáhnout sjednocení „celé“ Evropy. Tito pak, v rámci cesty za tímto cílem, dosáhli mimo jiné de facto vymazání formálních hranic oddělující příslušníky jednotlivých čl. států, avšak tento dílčí (integrační) úspěch nemůže dosáhnout svého maxima, jestliže z hlediska právního budou stále existovat neopodstatněné bariéry rozdělující obyvatele „sjednocené Evropy“ do různých „kategorií“. Vyhrazování volených pozic, na nejnižší úrovni územní samosprávy, pouze pro ty které státní příslušníky, pak lze za takovouto „neopodstatněnou bariéru“, ve světle přečtených řádků, jistě označit. Tedy alespoň potud, pokud bude národními politiky jednotlivých států, respektive Unii samou, nadále hlásáno, ať již pokrytecky, nebo upřímně, že EU stále usiluje o pokračování integračního procesu. V takovém případě je třeba, v duchu naplnění výroku duchovního otce EU (Jeana Moneta) „*nevytváříme koalice států, sjednocujeme lidi*“<sup>63</sup>, začít měnit slova v činy a odstranit ony „neopodstatněné bariéry“ včetně právě

---

<sup>62</sup> kterou konečně také lze chápat jako jakýsi kontrolní mechanismus (v širším slova smyslu).

<sup>63</sup> *Evropa občanů* [online]. Změněno 13. 7. 2010 [cit. 2011-03-02]. Dostupné z: <[http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_9/index\\_cs.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_9/index_cs.htm)>.

možnosti výhrady dle čl. 5, odst. 3 směrnice 94/80. Jestli však bude skutečně alespoň tato dílčí bariéra z unijního práva odstraněna, je již otázkou, na niž může odpovědět až budoucnost.

### Literature:

#### 1. Monografie a časopisecké články<sup>64</sup>

- a. BALÍK, S. *Komunální politika : obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha : Grada, 2009.
- b. HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2., rozš. vyd. Plzeň : Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009.
- c. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010.
- d. TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J. et al. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011.
- e. VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2008.

#### 2. Elektronické prameny<sup>65</sup>

- a. *Electoral rights of EU citizens* [online]. EUROPEAN COMMISSION, 2010 [cit. 2011-02-23]. Dostupné z:<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_292\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_292_en.pdf)>.
- b. *Spanish constitution* [online]. SENADO DE ESPAÑA, 2008 [cit. 2011-02-25]. Dostupné z:<[http://www.senado.es/constitu\\_i/indices/consti\\_ing.pdf](http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf)>.
- c. *Spojené státy evropské* [online]. EUROSOP, Změněno stránky neuvádějí [cit. 2011-02-27]. Dostupné z:<<http://www.euroskop.cz/8613/10951/clanek/spojene-staty-evropske>>.
- d. *The Constitution of the Republic of Poland* [online]. SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, 2007 [cit. 2011-02-25]- Dostupné z:<<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.
- e. *Volný pohyb osob* [online]. MPSV, 2009 [cit. 2011-02-23]. Dostupné z:<<http://www.mpsv.cz/cs/1280>>.

---

<sup>64</sup> publikace řazeny abecedně dle příjmení (prvního) autora.

<sup>65</sup> prameny jsou primárně tříděny dle druhu citace a sekundárně dle abecedy.

- f. *Evropa občanů* [online]. Změněno 13. 7. 2010 [cit. 2011-03-02]. Dostupné z:<[http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_9/index\\_cs.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_9/index_cs.htm)>.

### 3. Judikatura Evropského soudního dvora<sup>66</sup>

- a. Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, sp. zn. 26/62. *Van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*.
- b. Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 17. 12. 1980, sp. zn. 149/79. *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*.

### 4. Právní předpisy<sup>67</sup>

- a. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v aktuálním znění.
- b. 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, 31994L0080, Úřední věstník L 368 ze dne 31. prosince 1994.
- c. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- d. Smlouva o Evropské unii, 11992M/TXT, české znění obsaženo ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb.m.s. publikovaném dne 28. dubna 2004, v původním znění.
- e. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, 11957E, české znění obsaženo ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb.m.s. publikovaném dne 28. dubna 2004, v původním znění.
- f. Listina základních práv Evropské unie, 12007P/TXT, Úřední věstník C 303 ze dne 14. prosince 2007, v aktuálním znění.
- g. Smlouva o fungování Evropské unie, 12008E/TXT, Úřední věstník C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy.

---

<sup>66</sup> řazeno dle data rozhodnutí.

<sup>67</sup> řazeno dle data publikace.

**Contact – email**

*182667@mail.muni.cz*