

Právo občanů EU sdružovat se v českých politických stranách a politických hnutích ve světle recentní judikatury Soudního dvora EU

Úvod

Po mnoha letech probíhajícího řízení pro porušení Smluv,¹⁾ které vedla Evropská komise proti České republice z důvodu, že se občané jiných členských států EU nemohou sdružovat v českých politických stranách a politických hnutích, vydal velký senát Soudního dvora v této věci dne 19. 11. 2024 (konečný) rozsudek.²⁾ Podle něj Česká republika odpíráním možnosti občanů EU³⁾ stát se členem politické strany či politického hnutí porušuje čl. 22 SFEU. Dle tohoto ustanovení mají občané EU s bydlištěm v ČR právo volit a být voleni v ČR v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Právo občanů EU sdružovat se v politických stranách v hostitelském státě tak představuje „by-product“ volebních práv zaručených unijním právem. Soudní dvůr v dlouho očekávaném rozsudku závazným způsobem vykládá právo EU a odpovídá na otázku, zda lze dovozovat z volebního práva v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu zaručených právem EU též právo občanů EU na členství v politických stranách v hostitelském státě, které právo EU výslovně negarantuje. Ukončil tím dlouhotrvající diskuzi, která zahrnovala různorodé názory odborné veřejnosti. K této otázce se v minulosti vyjádřil v ČR Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) v rozsudku z roku 2018⁴⁾ s tím, že jeho právní názor byl zcela opačný, než je názor Soudního dvora.

Cílem tohoto příspěvku je zasadit rozsudek Soudního dvora do širšího kontextu občanství Unie a posoudit, jaké důsledky má uvedený rozsudek pro právní řád České republiky.

(Ne)existence práva občanů EU sdružovat se v politických stranách dle platné právní úpravy ČR

Nejprve je vhodné stručně shrnout platný právní stav v ČR, pokud jde o členství v českých politických stranách a politických hnutích. V České republice

¹⁾ Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 2024, C-808/21 *Evropská komise proti České republice*, ECLI:EU:C:2024:962.

³⁾ Pro účely tohoto příspěvku se pojmem „občané EU“ rozumí občané jiných členských států EU (nikoli též občané ČR).

⁴⁾ Rozsudek NSS ČR ze dne 10. 1. 2018, č. j. 6 As 84/2017-27.

je právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích od jejího vzniku v roce 1993 vyhrazeno občanům ČR. Listina základních práv a svobod⁵⁾ (dále jen „Listina“) zaručuje v čl. 20 odst. 1 právo sdružovat se „každému“. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení „[o]bčané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.“ V Listině je většina práv zaručena každému bez ohledu na státní příslušnost, jak je to u lidskoprávních katalogů obvyklé. Jen některá práva jsou vyhrazena „občanům“, tedy občanům České republiky.⁶⁾ Český přístup je však takový, že není v rozporu s Listinou, pokud běžný zákon či mezinárodní smlouva (tj. i právo EU) přiznává vyšší standard základních práv než Listina. Běžný zákon, tj. konkrétně zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění (dále jen „zákon o sdružování v politických stranách“), však tento vyšší standard nepřiznal. Dle jeho ust. § 1 odst. 1 mají „občané“ právo sdružovat se v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „politických stranách“). To následně znovu potvrzuje § 2 odst. 3, podle něž může být členem politické strany jen „občan starší 18 let“. V právní praxi se přitom pojem „občané“ vykládá jako „občané ČR“.

Je zřejmé, že před vstupem ČR do Evropské unie bylo členství v českých politických stranách vyhrazeno občanům ČR a cizinci se v nich nemohli sdružovat bez ohledu na svou státní příslušnost, protože zákon o sdružování v politických stranách prováděl čl. 20 odst. 2 Listiny a toto právo ve prospěch cizinců výslovně nerozšířil. Vstupem do EU se však situace změnila. Podpisem a následnou ratifikací přístupové smlouvy se ČR stala členem EU jakožto nadstátní organizace, v níž jsou vztahy mezi členskými státy velmi těsné a postavení občanů EU na území jiných členských států se blíží postavení vlastních státních příslušníků (zejména v důsledku působení principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti). Svým členstvím v EU se ČR zavázala zaručit některá politická práva také občanům EU nacházejícím se na našem území, jmenovitě právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu (dále také „EP“) a ve volbách do obecních zastupitelstev, a to za stejných podmínek jako mají čeští státní občané. Tato práva jsou garantována Smlouvou o fungování EU⁷⁾ a Listinou základních práv EU⁸⁾ (dále jen „Listina EU“). Nad rámec unijních závazků přiznal zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění, občanům Unie také právo hlasovat a o místním referendu.⁹⁾

Odborná veřejnost začala vést diskuzi, zda občané Unie nabyli vstupem ČR do EU i právo sdružovat se v českých politických stranách. Právní názory na tuto otázku byly různorodé, ale lze v zásadě shrnout, že dle konzervativnějších názorů je i po vstupu do EU toto právo nadále vyhrazeno jen občanům ČR,¹⁰⁾

⁵⁾ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění.

⁶⁾ Viz čl. 42 odst. 1 Listiny.

⁷⁾ Čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22.

⁸⁾ Čl. 39 a čl. 40.

⁹⁾ § 2 cit. zákona.

¹⁰⁾ Viz k tomu např. ROTH, J.: K právní povaze členství v politické straně. In *Bulletin Advokacie*, 2006, roč. 37, č. 11–12, s. 88, ISSN 1210-6348 či PŠENÍČKA, S.: *Zákon o sdružování v politických*

přičemž tento právní názor zastávalo i Ministerstvo vnitra ČR. Naproti tomu část odborníků se přikláněla k tomu, že pojem „občan“ použitý v zákoně o sdružování v politických stranách je třeba vykládat eurokonformně jako pojem zahrnující také občany Unie. Odpírání členství v českých politických stranách by totiž diskriminovalo občany EU při kandidování ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách, neboť by občané Unie neměli k dispozici stejné prostředky jako občané ČR.¹¹⁾ To je v rozporu se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti při výkonu pasivního volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách, jak stanoví právo EU.¹²⁾ Uvedený názor v zásadě podpořila také česká veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová ve svém stanovisku z roku 2014.¹³⁾ Podle jejího názoru je problematické bránit občanům EU sdružovat se v českých politických stranách, protože je to znevýhodňuje ve volbách. Ve volbách do Evropského parlamentu jsou přímo diskriminováni, neboť své kandidáty mohou nominovat výhradně politické strany.

Rozhodující slovo měl až donedávna Nejvyšší správní soud ČR, který se přidal na stranu „konzervativců“. Rozhodoval ve věci, v níž politická strana *evropani.cz* usilovala o změnu svých stanov tak, aby se občané EU s trvalým pobytem na území ČR mohli stát jejími členy. Ministerstvo vnitra ČR rozhodlo, že taková změna stanov je v rozporu s platným právem. Politická strana *evropani.cz* neuspěla ani u Městského soudu v Praze a Nejvyšší správní soud následně zamítl její kasační stížnost výše cit. rozsudkem z roku 2018.

Podle názoru NSS je regulace politických stran čistě vnitrostátní záležitostí, je proto nutné striktně vycházet z vnitrostátního práva. Odkazuje na čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny a na § 2 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a dovozuje, že právo sdružovat se v českých politických stranách mají jen občané ČR. Bez jakýchkoli pochybností také uzavírá, že z práva EU nevyplývá občanům Unie právo na členství v politických stranách hostitelského státu, přičemž neuznává, že by tím byli diskriminováni při výkonu pasivního volebního práva. S ohledem na výše uvedené je však celkem zřejmé, že výklad unijního práva nebyl tak jednoznačný, jak ho prezentoval NSS.¹⁴⁾ Evropská komise (dále také „Komise“) navíc zastávala opačný názor. Ve své Zprávě o pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2011-2013 uvedla,

stranách a v politických hnutích s komentářem a judikaturou. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 9, 10 a 12, ISBN 978-80-7502-210-3.

¹¹⁾ Viz k tomu např. ANTOŠ, M.: Politická participace cizinců v České republice. In *Politologický časopis*, 2012, č. 2, ISSN 1211-3247, SKÁLKA, T.: O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, roč. 26, č. 2, ISSN 1210-9126 či SVOBODOVÁ, M.: Have EU citizens a right to become members of national political parties? View from the EU law and Czech law perspectives. In *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, 2020, roč. 11, ISSN 1805-0999.

¹²⁾ Srov. k tomu např. EU PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., WARD, A. (Eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. 2. vydání. Hart Publishing, 2021, s. 1120, ISBN 978-1509933471.

¹³⁾ Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života, tisková zpráva ze dne 23. 7. 2014, dostupné na: <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politického-zivota/>> [citováno 15. 12. 2024].

¹⁴⁾ Nejednoznačnost výkladu se podrobně zabývá KYSELA, J., KOKEŠ, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-7552-731-8.

že „(...) kontaktovala jedenáct členských států, které občanům EU s jinou státní příslušností neumožnily založit nebo vstoupit do politické strany, což je v rozporu s článkem 22 SFEU.“¹⁵⁾ Vzhledem k nejasnosti výkladu čl. 22 SFEU, který je pro danou problematiku klíčový, měl proto NSS povinnost položit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU v souladu s čl. 267 SFEU, což neučinil. Pro úplnost je třeba dodat, že Ústavní soud ČR neměl příležitost se k problematice vyjádřit.

Právo občanů EU sdružovat se v národních politických stranách z pohledu Soudního dvora EU

Jak již bylo řečeno, unijní právo výslovně nezaručuje právo občanů EU sdružovat se v politických stranách v hostitelském členském státě. Nezodpovězenou otázkou po dlouhou dobu bylo, zda lze či nelze dovozovat toto právo z jiných ustanovení práva EU. Výklad práva EU závazný pro všechny členské státy podává v souladu se Smlouvami výlučně Soudní dvůr EU, jeho přístup ke zkoumané problematice je proto zásadní. Rozsudky Soudního dvora EU musí být členskými státy respektovány, i když rozhodl jinak než vnitrostátní soud (v našem případě NSS). Byť je třeba dodat, že si vrcholné vnitrostátní soudy vyhrazují právo nerespektovat ve výjimečných případech jeho rozhodnutí (podrobněji k tomu viz níže). V nedávné době vydal Soudní dvůr rozsudek v řízení pro porušení Smluv ve věci *Komise proti ČR*, podle nějž je právní úprava ČR a aplikační praxe týkající se členství občanů EU v českých politických stranách v rozporu s právem EU. Podobně Soudní dvůr rozhodl i ve věci *Komise proti Polsku* v obdobné věci.¹⁶⁾

Jak je uvedeno výše, Evropská komise monitorovala (ne)možnost občanů Unie sdružovat se v národních politických stranách v hostitelských členských státech s tím, že dle jejího názoru lze toto právo občanů EU dovozovat z práva občana EU být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách zaručeného Smlouvami a Listinou EU. Z původně 11 členských států, které odpíraly občanům EU založit politickou stranu ve státě bydliště nebo do ní vstoupit, nakonec žalovala ČR a Polsko. Již v roce 2010 se Komise obrátila na ČR v rámci systému EU Pilot v souvislosti s šetřením možného porušení práva EU,¹⁷⁾ ale až v roce 2021 podala žalobu k Soudnímu dvoru pro porušení Smluv. Řízení pro porušení Smluv je dle čl. 258-260 SFEU až třífázové. V první

¹⁵⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů podle článku 25 Smlouvy o fungování Evropské unie o pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2011–2013, COM (2013) 270 final.

¹⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 11. 2024, C-814/21 *Evropská komise proti Polské republice*, ECLI:EU:C:2024:963. Oba případy jsou velmi podobné. Podle čl. 2 odst. 1 polského zákona o politických stranách (ustawa o partiach politycznych), Dz. U. z roku 1997, částka 98, č. 604, bylo členství v politických stranách v Polsku také vyhrazeno jen vlastním státním příslušníkům. Na rozdíl od české právní úpravy však mohli občané Unie kandidovat jak v obecních volbách, tak i ve volbách do EP na kandidátních listinách sestavených jinými volebními výbory než volebními výbory politických stran (bod 140 rozsudku). Na závěrech Soudního dvora to ovšem nic neměnilo. Soudní dvůr se v řízení proti Polsku zabýval také otázkou financování volebních výborů politických stran a jiných volebních výborů, přičemž dospěl k závěru, že politické strany mají k dispozici významnější zdroje financování svých volebních kampaní, což také přispívá k rozdílnému zacházení s občany Unie v rozporu s čl. 22 SFEU (bod 147 rozsudku).

¹⁷⁾ Srov. rozsudek *Komise proti ČR*, bod 30.

fázi vede řízení s členským státem jen Komise s cílem vyřešit věc pokud možno mimosoudně. V dané věci trvala předsoudní fáze neobvykle dlouho patrně proto, že se jednalo o politicky velmi citlivou záležitost. Nicméně Komise není vázána žádnými lhůtami a není ani povinna podat žalobu k Soudnímu dvoru, i když má zato, že stát porušuje právo EU. V druhé fázi řízení rozhoduje Soudní dvůr na základě žaloby Komise (popřípadě jiného členského státu). Soud vydává deklaratorní rozsudek, kterým případně konstatuje nesplnění povinnosti vyplývající z práva EU členským státem. Nestanoví však v rozsudku žádnou lhůtu k nápravě ani způsob nápravy. Členský stát musí rozsudku vyhovět bez zbytečného odkladu způsobem, který si sám určí, což monitoruje Komise. Pokud členský stát otálí se splněním povinnosti vyplývající z rozsudku Soudního dvora, může nastat třetí (sankční) fáze, kdy Komise zahájí řízení o uložení pokuty, o jejímž uložení rozhoduje Soudní dvůr.

Komise se v žalobě domáhala vydání rozsudku o tom, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající z článku 22 SFEU spočívající v tom, že právo stát se členem politické strany vyhrazuje jen státním příslušníkům ČR. Podle Komise zakotvuje čl. 22 SFEU povinnost rovného zacházení. Občané Unie s bydlištěm na území jiného členského státu musí mít k dispozici veškeré prostředky, které existují ve vnitrostátním právním řádu a které mají v uvedených volbách k dispozici kandidáti, jež jsou občany daného státu.¹⁸⁾

Předseda Soudního dvora povolil Polsku vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání ČR. Obě země se navzájem podporovaly, takže ČR zase vystupovala v řízení proti Polsku jako vedlejší účastník. Česká republika tvrdila, že problematika členství nespadá do působnosti čl. 22 SFEU, neboť toto ustanovení neodkazuje na podmínky členství v politické straně. Dále argumentovala, že čl. 22 SFEU je podmíněn přijetím sekundárního práva, jímž jsou směrnice 93/109¹⁹⁾ a 94/80²⁰⁾. Tyto směrnice neupravují členství v politické straně, které tak nepředstavuje aspekt, jenž je zapotřebí k naplnění uvedeného článku. Čl. 22 SFEU navíc představuje výjimku z omezení, která mohou členské státy stanovit pro politickou aktivitu cizích státních příslušníků a jež jsou uznána i čl. 16 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Čl. 22 SFEU proto nelze vykládat široce tak, aby byla omezena působnost ustanovení čl. 4 odst. 2 SEU, podle něž je EU povinna ctít národní identitu členských států. Úprava fungování politických stran je přitom základním stavebním kamenem politických a ústavních systémů členských států. Polsko dodalo, že pokud by byl čl. 22 SFEU vykládán tak, jak navrhuje Komise, měli by občané Unie v hostitelském členském státě právo trvalé a neomezené účasti v politickém životě tohoto státu. Česká republika dále argumentovala, že české právo je v souladu s čl. 22 SFEU.²¹⁾

¹⁸⁾ Bod 52 rozsudku. K plné argumentaci Komise viz body 51-69 rozsudku.

¹⁹⁾ Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. 12. 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.

²⁰⁾ Směrnice Rady 94/80/ES z 19. 12. 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

²¹⁾ Body 70-88 rozsudku.

S ohledem na nejasnost výkladu práva EU a význam tohoto řízení bylo ve věci vydáno stanovisko generálního advokáta Jeana Richarda de la Tour dne 11. 1. 2024²²⁾ a následně rozhodoval velký senát Soudního dvora. Již generální advokát ve svém stanovisku navrhoval, aby Soudní dvůr žalobě Komise vyhověl. Přestože stanovisko generálního advokáta není pro soud samozřejmě závazné, Soudní dvůr z něj ve většině případů vychází. Tak je tomu i v tomto případě, není proto třeba pro účely tohoto příspěvku stanovisko generálního advokáta rozebírat. Většinu jeho myšlenek a závěrů Soudní dvůr převzal a žalobě Komise vyhověl, jak generální advokát navrhoval. Odůvodnění Soudního dvora je nicméně propracovanější než stanovisko generálního advokáta. Dále uvádím jen podstatu argumentace Soudního dvora.

Je zřejmé, že stěžejním ustanovením je čl. 22 SFEU, který zaručuje občanům EU volební právo ve volbách do EP a v obecních volbách ve státě bydliště.²³⁾ Stejně jako generální advokát i Soudní dvůr připomíná, že historie vzniku tohoto ustanovení může poskytnout relevantní informace pro jeho výklad. Uvádí, že přestože čl. 22 SFEU neobsahuje žádnou zmínku o členství v politických stranách, požívají občané Unie v souladu s tímto ustanovením volebních práv „za stejných podmínek“ jako příslušníci hostitelského státu. Ustanovení čl. 22 SFEU proto zakazuje, aby členský stát stanovil pro výkon tohoto práva jiné podmínky pro občany Unie než pro vlastní státní občany.²⁴⁾ Toto zvláštní pravidlo zakazující diskriminaci dopadá na každé vnitrostátní opatření zavádějící rozdílné zacházení, „které by mohlo narušit účinný výkon těchto práv.“²⁵⁾ Stejně jako generální advokát i Soudní dvůr připomíná, že **i když členství občanů EU v politických stranách spadá do pravomoci členských států, musí při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva.**²⁶⁾ To je první důležité východisko, které vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora EU.

Z hlediska systematického je čl. 22 SFEU umístěn v části Smlouvy obsahující ustanovení o zákazu diskriminace a občanství Unie. Soudní dvůr připomíná, že dle ustálené judikatury **je status občana EU předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států** (odkazuje na svůj rozsudek

²²⁾ Stanovisko generálního advokáta J. R. de la Tour ze dne 11. 1. 2024 ve věci C-808/21 *Evropská komise proti České republice*, ECLI:EU:C:2024:12 (dále jen „stanovisko generálního advokáta“).

²³⁾ Čl. 22 SFEU zní následovně: „1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu. 2. Aniž je dotčen čl. 223 odst. 1 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“

²⁴⁾ Body 91-95 rozsudku.

²⁵⁾ Bod 96 rozsudku.

²⁶⁾ Bod 104 rozsudku.

C-184/99 *Grzelczyk*²⁷⁾).²⁸⁾ Jedná se o druhé významné východisko pro rozhodování Soudního dvora. Výklad čl. 22 SFEU proto nesmí být podle Soudního dvora restriktivní. Soud odmítl argument ČR, že na politickém životě členského státu se mohou až na výjimky podílet jen jeho státní příslušníci. Dále dává volební práva občanů EU do souvislosti s právem volného pohybu a pobytu občanů EU, přičemž tato vazba byla vytvořena zakotvením volebních práv v Maastrichtské smlouvě z roku 1992. Stejně jako generální advokát i Soudní dvůr zasazuje problematiku do kontextu demokratických zásad. Odkazuje na ustanovení čl. 10 odst. 1 SEU, podle něž je fungování EU založeno na zastupitelské demokracii, která konkretizuje demokracii jako jednu z hodnot, na nichž je Unie založena.²⁹⁾ Připomíná i sdružovací právo zaručené v čl. 12 odst. 1 Listiny EU a úlohu politických stran na evropské úrovni.³⁰⁾ V této souvislosti odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž politické strany, mezi jejichž funkce patří navrhnout volební kandidáty, hrají klíčovou úlohu v systému zastupitelské demokracie.³¹⁾ Dochází k důležitému závěru, že členství v politické straně „podstatně přispívá k účinnému výkonu práva být volen, které přiznává článek 22 SFEU.“³²⁾ **Čl. 22 SFEU vykládaný ve světle čl. 20 a 21 SFEU,³³⁾ čl. 10 SEU a čl. 12 Listiny EU vyžaduje, aby občané Unie měli v hostitelském státě za účelem účinného výkonu volebního práva v obecních volbách a ve volbách do EP rovný přístup k prostředkům, kterými disponují státní příslušníci tohoto státu.**³⁴⁾ To je třetí důležité východisko pro rozhodnutí ve věci.

Soudní dvůr dále zkoumá, zda rozdílné zacházení s občany EU podle zákona o sdružování v politických stranách vede k tomu, že občané Unie nemají ve volbách do EP a v obecních volbách rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují občané ČR při výkonu pasivního volebního práva. V této souvislosti soud uvádí, že i když je možné, aby byl kandidát, který není členem žádné politické strany, uveden na kandidátní listině politické strany, může vést nemožnost občana EU být členem politické strany k vyloučení z jeho účasti na rozhodování takové strany, pokud jde o zařazení na kandidátní listinu a příslušné místo na ní či může tuto účast přinejmenším omezit. Zákaz členství v politické straně tak zařazení občana EU na kandidátní listinu přinejmenším komplikuje.³⁵⁾ Občané Unie tedy v rozporu s čl. 22 SFEU nemají rovný přístup k prostředkům při výkonu pasivního volebního práva. Soud dále doplňuje, že občané Unie mohou být méně známí než občané ČR, a mohou mít proto silnější motivaci využít strukturu a image politické strany, aby se stali známějšími a zvýšili své šance na zvolení. K obecním volbám Soudní dvůr uvádí,

²⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 2001, C-184/99 *Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Otignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458.

²⁸⁾ Bod 109 rozsudku.

²⁹⁾ Čl. 2 SEU.

³⁰⁾ Čl. 10 odst. 4 SEU a v čl. 12 odst. 2 Listiny EU.

³¹⁾ Body 111-121 rozsudku.

³²⁾ Bod 122 rozsudku.

³³⁾ Čl. 20 SFEU obsahuje ustanovení o občanství Unie a katalog práv občanů EU. Čl. 21 SFEU podrobněji upravuje svobodu pohybu a pobytu občanů EU na území členských států.

³⁴⁾ Bod 127 rozsudku.

³⁵⁾ Body 139-140 rozsudku.

že v nich sice mohou podávat volební listiny i nezávislí kandidáti, ale přístup k nezávislé kandidatuře podléhá zákonné povinnosti předložit petici podepsanou určitým počtem voličů, zatímco kandidáti politických stran takovou povinnost nemají.³⁶⁾

Poslední část rozsudku je věnována národní identitě. Česká republika argumentovala tím, že § 1 a § 2 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách usilují o zajištění ochrany politického a ústavního systému na celostátní úrovni, a tedy zaručují respektování národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU tím, že vyhražují členství v politické straně jen občanům ČR. Politické strany totiž musí být považovány za „klíčovou platformu“ pro politickou činnost na celostátní úrovni. Soudní dvůr uznává, že součástí národní identity je i uspořádání politického života na celostátní úrovni, na němž se podílejí politické strany. Čl. 22 SFEU se přitom týká jen voleb do EP a obecních voleb. **Toto ustanovení tedy neukládá členskému státu povinnost přiznat občanům Unie volební právo i v celostátních volbách ani mu nezakazuje přijmout zvláštní pravidla pro rozhodování v rámci politické strany o kandidatuře v celostátních volbách, která mohou vyloučit z takového rozhodování občany Unie.** Soud neakceptoval argument ČR, že nelze omezit účast občanů Unie v politických stranách jen na aspekty, které se týkají výlučně obecních voleb a voleb do EP, protože taková úprava by odporovala principu rovného postavení členů politických stran. Soud uvádí, že občané Unie se nenacházejí ve srovnatelné situaci se situací občanů ČR, pokud jde o výkon volebního práva v celostátních volbách, takže lze odůvodnit odlišné zacházení s občany EU.³⁷⁾ Dále Soudní dvůr poukazuje na ustanovení čl. 2 a 10 SEU jako ustanovení stejné právní síly, týkající se demokracie a rovného zacházení. Čl. 22 SFEU konkretizuje zásadu demokracie a zásadu rovného zacházení s občany Unie, přičemž tyto zásady jsou součástí identity a společných hodnot Unie, k nimž se hlásí členské státy a jejichž dodržování musí zajistit. Členství občanů Unie v národních politických stranách hostitelského členského státu v zájmu plného provedení zásad demokracie a rovného zacházení nemůže ohrozit národní identitu státu.³⁸⁾ **Česká republika proto tím, že odpírá občanům Unie právo stát se členem české politické strany, nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 22 SFEU.**

Rozsudek Soudního dvora má pro sdružování v politických stranách v ČR zásadní význam, není však překvapivý. Soudní dvůr pokračuje v rozvoji občanství Unie a v boji proti diskriminaci na základě státní příslušnosti. Občanství Unie bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1993 a je historicky založeno na třech pilířích. Prvním z nich je volný pohyb osob,³⁹⁾ který byl v počátcích evropské integrace zaveden pouze pro osoby ekonomicky činné, postupně se rozšiřoval i na další kategorie osob a od zavedení občanství Unie je právem každého občana EU. Druhým stavebním kamenem je princip

³⁶⁾ Body 148-150 rozsudku.

³⁷⁾ Body 153-157 rozsudku.

³⁸⁾ Body 162-163 rozsudku.

³⁹⁾ A také volný pohyb služeb tím, že se postupně začal vztahovat na příjemce služeb pohybující se po členských státech EU.

zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, který prostupuje celý právní systém EU a je Soudním dvorem EU důsledně vymáhán. Třetím pilířem je zavedení přímého volebního práva občanů členských států do Evropského parlamentu v 70. letech minulého století jako významného politického práva, které je nástrojem přímé vazby mezi občany členských států a Evropskou unií a demokratičností Unie. Ostatně ne náhodou již před (formálním) zavedením občanství Unie používal Soudní dvůr ve své judikatuře pojem „občan Společenství“.⁴⁰⁾ Všechny uvedené pilíře občanství Unie jsou reflektovány v čl. 22 SFEU, a proto není překvapivé, že generální advokát i Soudní dvůr zmiňují důležitost historického výkladu tohoto ustanovení. Při jeho interpretaci se Soudní dvůr dotýká samotných základů evropské integrace.

V 90. letech minulého století přistupoval Soudní dvůr k institutu občanství Unie nejprve zdrženlivě. Ke změně došlo vydáním rozsudku C-184/99 *Grzelczyk* v roce 2001, v němž Soudní dvůr konstatoval, že status občana Unie je předurčen být „základním statusem státních příslušníků členských států“. Na tento svůj závěr Soudní dvůr opakovaně odkazuje a je významným východiskem i pro rozhodnutí ve věci *Komise proti ČR*. Soudní dvůr usiluje o naplnění této ambiciózní vize, kdykoli k tomu má příležitost. Jak uvedl předseda Soudního dvora K. Lenaerts, Soudní dvůr buduje občanství Unie „stone by stone“.⁴¹⁾ Jako příklad lze uvést rozhodovací linii započatou známým rozsudkem C-34/09 *Zambrano*,⁴²⁾ v němž Soudní dvůr použil ustanovení o občanství Unie k rozvoji práv příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie. Soudní dvůr dovodil právo těchto osob dovolávat se čl. 20 SFEU za účelem ochrany proti zbavení podstatné části práv vyplývajících z občanství Unie v situaci, kdy hrozí jejich vyhoštění z území EU a musely by s nimi odejít i jejich nezletilé děti – občané EU. Bývá za tento aktivistický přístup kritizován proto, že svým rozhodováním zasahuje do pravomoci členských států. Jedná se však dnes již o ustálenou judikaturu. Rozvoj občanství Unie judikatorní cestou má možná z pohledu Soudního dvora v současnosti o to větší význam, že členské státy nejeví ochotu revidovat Smlouvy a rozšiřovat práva občanů EU na úrovni unijního „ústavního práva“.⁴³⁾

Proaktivní přístup Soudního dvora se odráží i v tom, že přestože soud uznává, že řada otázek není upravena právem EU, a náleží tedy do pravomoci členských států, státy musí při jejich výkonu dodržovat povinnosti vyplývající z práva Unie. Tento argument slouží k nastavení důležitých limitů pro výkon pravomocí členských států. Kupříkladu pozbývání státního občanství není předmětem unijní regulace, ale vnitrostátních pravidel. Protože však pozbytí státního občanství členského státu vede automaticky ke ztrátě unijního občanství, Soudní dvůr

⁴⁰⁾ V této době ještě neexistovala Evropská unie, ale tři Evropská společenství.

⁴¹⁾ Srov. LENAERTS, K.: EU citizenship and the European Court of Justice's *stone-by-stone* approach. In *International Comparative Jurisprudence*, 2015, roč. 1, č. 1, s. 2, ISSN 2351-6674.

⁴²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm)*, ECLI:EU:C:2011:124.

⁴³⁾ Naposledy byly Smlouvy revidovány před 15 lety Lisabonskou smlouvou, která vstoupila v platnost v roce 2009.

stanoví pro tyto případy určité podmínky (viz rozsudky C-135/08 *Rottmann*⁴⁴⁾ a C-221/17 *Tjebbes*⁴⁵⁾.) Z oblasti politických práv lze zmínit např. rozsudek C-300/04 *Eman*,⁴⁶⁾ v němž Soudní dvůr rozhodoval ve věci nizozemských občanů s pobytem v Arubě (zámořské území Nizozemí), kteří neměli podle nizozemského práva aktivní volební právo ve volbách do Evropského parlamentu. Soudní dvůr konstatoval, že určení osob, které mají právo volit a být voleni ve volbách do EP, je v pravomoci členských států, avšak členské státy musí respektovat evropské právo. Obecná zásada rovného zacházení s nizozemskými občany pobývajícími v zámořském území a nizozemskými občany pobývajícími ve třetích zemích, kteří naopak mají volební právo. Tento přístup Soudní dvůr použil i v rozsudku *Komise proti ČR*, když uvedl, že členství občanů EU v politických stranách sice spadá do pravomoci členských států, ale ty musí při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti vyplývající pro ně z unijního práva.

Třetím důležitým a již zcela konkrétním východiskem pro rozhodnutí v případě *Komise proti ČR* je závěr Soudního dvora, že občané Unie musí mít v hostitelském státě rovný přístup k prostředkům, kterými disponují státní příslušníci tohoto státu, aby mohli účinně vykonávat pasivní volební právo. Rovný přístup k prostředkům je projevem principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a - ještě obecněji - zásady rovnosti. Tento argument rezonuje v české i zahraniční odborné literatuře. Např. V. Šimíček, bývalý soudce Ústavního soudu ČR, uvádí mj. tento argument ve prospěch členství občanů Unie v českých politických stranách: „Pokud zákonodárce cizincům s trvalým pobytem přiznal volební právo, byť jen v některých volbách, považují za ústavně souladnou úpravu pouze takovou, která jim toto právo přizná v plnohodnotné podobě. Protože tomu tak v současnosti není, obávám se, že toto omezení v testu ústavnosti nemůže uspět. Jinak řečeno: pokud stát akceptoval, že mohou ve volbách kandidovat, nesmí mi zároveň znemožnit využít stejné prostředky k realizaci tohoto práva, které mají k dispozici moji potencionální političtí konkurenti. V opačném případě se jedná o nepřípustnou diskriminaci.“⁴⁷⁾ Ze zahraniční literatury lze zmínit renomovaný komentář k Listině EU editorů Peers, Hervey, Kenner a Ward, v němž K. Groenendijk k čl. 40 Listiny EU (právo občanů EU volit a být volen v obecních volbách ve státě bydliště) uvádí následující. Podle jeho názoru z požadavku rovnosti volebních práv občanů EU vyplývá povinnost členského státu zajistit rovné zacházení nejen v den voleb,

⁴⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 3. 2010, C-135/08 *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

⁴⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 3. 2019, C-221/17 *M. G. Tjebbes a další v. Minister van Buitenlandse Zaken*, ECLI:EU:C:2019:189.

⁴⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 9. 2006, C-300/04 *M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545.

⁴⁷⁾ ŠIMÍČEK, V.: Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec). 11. 8. 2007. *Jiné právo*, dostupné na: <<https://jinepravo.blogspot.com/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>> [citováno 19. 12. 2024]. Viz též komentář V. Šimíčka k čl. 20 odst. 2 Listiny in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T. POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 978-80-7357-750-6.

ale i v rámci příprav seznamu kandidátů politickými stranami či jiné politické činnosti vztahující se k volbám, jako je např. právo být členem politické strany či právo založit politickou stranu.⁴⁸⁾

Soudní dvůr svým rozsudkem zasahuje do citlivé oblasti suverenity státu v oblasti politických práv. Přestože odůvodnění Soudního dvora v rozsudku považují v zásadě za přesvědčivé, má i některé slabiny. Zprv, Soudní dvůr odmítl argument České republiky, že na politickém životě ve státě se mohou zásadně podílet jen jeho občané, přičemž volební práva občanů Unie představují výjimku z této zásady. Tradičně nicméně byla volební práva ve státě vyhrazena vlastní státním občanům. To se promítá i v mezinárodněprávních instrumentech. Kupříkladu v Mezinárodním paktu OSN o občanských a politických právech z roku 1966 nejsou v čl. 25 volební práva zaručena „každému“, ale „každému občanu“. ⁴⁹⁾ Ostatně zavedení občanství Unie v roce 1993 bylo v některých členských státech doprovázeno změnou ústavy kvůli zavedení volebního práva občanů EU v komunálních volbách. Např. německá či francouzská ústava vyhradovala toto volební právo jen vlastním státním občanům. Ve Francii bylo přitom zavedení volebního práva pro cizince vnímáno jako silně kontroverzní. ⁵⁰⁾ I když se v posledních dekádách pohled států na politickou participaci cizinců pomalu mění, a to do značné míry vlivem evropské integrace, negarantují dodnes členské státy EU volební právo cizinců (ani občanů EU) v parlamentních či prezidentských volbách. Ta zůstávají nadále vyhrazena státní občanům. Stojí také za povšimnutí, že od roku 1993, kdy byla ve Smlouvách zakotvena volební práva občanů EU ve volbách do EP a v obecních volbách ve státě bydliště, nepřiznaly členské státy na úrovni unijního práva občanům EU žádná další politická práva na svém území.

Zadruhé, i když bude činnost občanů EU v národních politických stranách hostitelského státu omezena jen na volby do EP a do obecních zastupitelstev, budou mít patrně určitý, byť jen nepřímý a omezený, vliv na činnost politické strany v souvislosti s jinými volbami. Může se jednat o participaci na volbě vedení politické strany, vliv na směřování politické strany apod. Zatřetí, Soudní dvůr uvádí, že obě volební práva zaručená právem EU mají usnadnit postupnou integraci občana Unie do společnosti hostitelského členského státu. ⁵¹⁾ Na první pohled se zdá, že k tomu může přispět i právo občana Unie sdružovat se v politických stranách v hostitelském státě. Jeho činnost v politické straně však bude vždy omezena z podstaty věci, protože nemůže kandidovat v parlamentních, prezidentských či jiných vnitrostátních volbách. Občané EU tak budou členy politické strany druhé kategorie, což může být z hlediska jejich integrace do společnosti v konečném důsledku kontraproduktivní.

⁴⁸⁾ Srov. PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., WARD, A. (Eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. 2. vydání. Hart Publishing, 2021, s. 1120, ISBN 978-1509933471.

⁴⁹⁾ Viz též čl. 16 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod respektující právo smluvních stran omezovat politickou činnost cizinců.

⁵⁰⁾ Viz FERBRACHE, F.: Local electoral rights for non-French residents? A case-study analysis of British candidates and councillors in French municipal elections. In *Citizenship Studies*, 2019, roč. 23, č. 5, s. 502, ISSN 1469-3593.

⁵¹⁾ Bod 125 rozsudku.

Dopad recentní judikatury Soudního dvora EU na právo ČR

Rozhodnutí Soudního dvora je konečné a závazné a musí být ze strany České republiky respektováno. **Občané EU se tak již nyní mohou stát členy politických stran v ČR.** Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách o tom, že „občané“ mají právo se sdružovat v politických stranách, lze vykládat eurokonformně, neboť pojem „občan“ může být vykládán jako občan ČR a občan EU.⁵²⁾ Ostatně platné stanovy některých politických stran jsou již nyní v souladu s tímto výkladem zákona. Např. stanovy Občanské demokratické strany ze dne 30. 5. 2015⁵³⁾ upravují vznik členství v čl. 3 odst. 1 tak, že „je otevřeno občanům starším 18 let“. Dle stanov politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ (STAN) 2024⁵⁴⁾ může podat žádost o členství „fyzická osoba, která splňuje podmínky členství v politické straně nebo hnutí podle Zákona“ (čl. 6 odst. 1). „Zákonem“ se přitom rozumí zákon o sdružování v politických stranách. Stanovy České pirátské strany umožňovaly členství občanů EU již před vydáním předmětného rozsudku Soudního dvora.⁵⁵⁾ Občané EU byli již dříve členy Strany zelených.⁵⁶⁾

Podobně je zapotřebí vykládat eurokonformně i § 6 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách upravující vznik politické strany. Podle tohoto ustanovení musí být členy přípravného výboru, jenž podává návrh na registraci „občané, kteří dosáhli věku 18 let.“ Také v tomto případě je třeba ve světle rozsudku Soudního dvora považovat za „občana“ i občana EU. Přestože Soudní dvůr mluví o právu občanů EU stát se členem politické strany, lze dovozovat, že občané EU mají též právo zakládat politické strany v hostitelských členských státech. Vnitrostátní úprava musí respektovat klíčový závěr Soudního dvora, podle něž mají mít občané Unie v hostitelském státě za účelem účinného výkonu volebního práva rovný přístup k prostředkům, kterými disponují státní příslušníci tohoto státu. Občané ČR mohou založit novou politickou stranu, aby za ni následně kandidovali ve volbách, stejné právo proto musí být přiznáno i občanům EU. Tento závěr podporuje i výše uvedený názor K. Groenendijka v komentáři k čl. 40 Listiny EU.

Pro úplnost je třeba dodat, že právo EU má přednost před právem ČR a to – z pohledu judikatury Soudního dvora EU – včetně ústavy, jedná se tedy

⁵²⁾ Alternativně lze dovozovat, že ustanovení čl. 22 odst. 1 a 2 SFEU mají (vertikální) přímý účinek (i když tato otázka nebyla předmětem rozhodování Soudního dvora), a lze je tedy aplikovat. Podmínky přímého účinku jsou splněny. Z těchto ustanovení nepochybně vyplývají práva občana EU sdružovat se v politických stranách ve státě jeho bydliště, jak rozhodl Soudní dvůr. Obě ustanovení jsou dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, protože stanoví požadavek rovného zacházení s občany EU. Rovné zacházení v členském státě buď zaručeno je, nebo není.

⁵³⁾ Dostupné na: <<https://www.ods.cz/o-nas/stanovy>> [citováno 26. 2. 2025].

⁵⁴⁾ Dostupné na: <<https://www.starostove-nezavisli.cz/o-nas/stanovy>> [citováno 26. 2. 2025].

⁵⁵⁾ Viz SVOBODOVÁ, M. *Občanství Evropské unie*. Praha: Auditorium, 2021, s. 264, ISBN 978-80-87284-89-6.

⁵⁶⁾ Srov. RYŠAVÁ, M. Cizinci jsou ve všech stranách. Nikdy jsem s tím problémem neměl, říká člen Strany zelených k rozhodnutí Evropské komise Česko zažalovat. 9. 1. 2021. Hospodářské noviny, dostupné na: <<https://domaci.hn.cz/c1-66938260-cizinci-jsou-ve-vsech-stranach-nikdy-jsem-s-tim-problem-nemel-rika-clen-strany-zelenych-k-rozhodnuti-evropske-komise-cesko-zazalovat>> [citováno 26. 2. 2025].

o přednost absolutní. V tomto ohledu však v dané věci nevznikají kontroverze, neboť český ústavní pořádek není v rozporu s rozsudkem Soudního dvora. Jak již bylo řečeno, čl. 20 odst. 2 Listiny sice přiznává právo sdružovat se v politických stranách jen státním občanům, ale běžný zákon či právo EU mohou přiznat vyšší standard základních práv. Ústavní pořádek ČR proto není třeba měnit.

Z hlediska judikatury Ústavního soudu ČR týkající se výhrad k přednosti práva EU se domnívám, že předmětný rozsudek Soudního dvora není problematický. Výklad čl. 22 SFEU v rozsudku Soudního dvora nelze považovat za ohrožení samotné podstaty státní svrchovanosti ČR,⁵⁷⁾ neboť se jedná o přiznání práva občanů EU na členství v českých politických stranách, které má z podstaty věci omezený charakter. Materiální ohnisko Ústavy ČR není rozsudkem Soudního dvora dotčeno,⁵⁸⁾ protože právo občanů EU na členství v českých politických stranách v ČR spíše posiluje demokracii a základní práva, jež jsou nepochybně součástí materiálního ohniska Ústavy ČR, než že by je oslabovalo. V praxi vrcholných soudů členských států EU je nejčastěji používána výhrada jednání EU mimo rámec jejích pravomocí, tj. *ultra vires*. Také Ústavní soud ČR ji aplikoval v případě tzv. Slovenské důchody.⁵⁹⁾ V daném případě však dle mého názoru nelze rozsudek Soudního dvora považovat za jednání EU *ultra vires*. Jak bylo řečeno, argumentace Soudního dvora je v zásadě přesvědčivá a shoduje se s názory relevantní části české odborné veřejnosti (za všechny lze zmínit názory M. Antoše či V. Šimíčka). V. Šimíček dokonce považuje za ústavně souladný jen takový přístup, který umožňuje občanům EU sdružovat se v českých politických stranách.

I bez novelizace zákona o sdružování v politických stranách tak představuje eurokonformní výklad tohoto zákona funkční řešení, jak dodržet povinnosti vyplývající z rozsudku Soudního dvora *Komise proti ČR*. Lze očekávat, že příslušné orgány ČR, tj. zejména Ministerstvo vnitra ČR a soudy ČR, budou tento zákon v rámci své rozhodovací činnosti interpretovat eurokonformně v souladu s rozsudkem Soudního dvora. Může se jednat např. o situaci, kdy politická strana bude rozšiřovat členství ve prospěch občanů EU, a podávat za tímto účelem návrh na registraci změny stanov, či bude přípravný výbor podávat návrh na registraci nové politické strany.

Jestliže by se orgány ČR rozhodly novelizovat zákon o sdružování v politických stranách v reakci na rozsudek Soudního dvora, bude tím posílena právní jistota. Novela by v takovém případě měla výslovně zaručit právo na členství v politických stranách a právo podílet se na vzniku politické strany (právo na členství v přípravném výboru) všem občanům EU, kteří mají v ČR právo volit a být voleni ve volbách do obecních zastupitelstev a ve volbách do Evropského parlamentu, jak jim toto právo zaručuje unijní právní systém. Novela by mohla případně také reagovat na možnost zmíněnou Soudním dvorem týkající se přijetí zvláštních pravidel pro rozhodování v rámci politické

⁵⁷⁾ Nález ÚS ČR ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (tzv. Cukerný nález), publikován pod č. 154/2006 Sb.

⁵⁸⁾ Nález ÚS ČR ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (tzv. Cukerný nález), publikován pod č. 154/2006 Sb.

⁵⁹⁾ Nález ÚS ČR ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

strany o kandidatuře v jiných volbách, než jsou volby komunální a volby do EP, jež by mohla vyloučit z takového rozhodování občany EU. Lze např. přenechat konkrétní úpravu na stanovách jednotlivých politických stran, zda umožní či neumožní občanům EU podílet se na rozhodování o sestavování kandidátních listin ve volbách, v nichž nemohou sami kandidovat.

Aktuálně je v Poslanecké sněmovně projednáván vládní návrh zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o volebních kampaních.⁶⁰⁾ V rámci druhého čtení tohoto zákona, jež se konalo dne 28. 1. 2025, byly předneseny pozměňovací návrhy.⁶¹⁾ Jejich součástí je i pozměňovací návrh reagující na rozsudek Soudního dvora. Poslankyně Lucie Potůčková (STAN) navrhuje novelizovat zákon o sdružování v politických stranách tak, že členem politické strany (či politického hnutí) může být i státní občan jiného členského státu EU starší 18 let, který je přihlášen k trvalému nebo přechodnému pobytu na území ČR. Podle předloženého pozměňovacího návrhu však občané EU nemohou být členy přípravného výboru ani statutárního orgánu politické strany.⁶²⁾ Pozměňovací návrh není zcela promyšlený, protože kromě § 2 odst. 3 by měl být např. novelizován i § 1 odst. 1 zákona. Vlastní zakotvení práva občanů EU na členství v politických stranách v ČR je v souladu s rozsudkem Soudního dvora. Zákaz členství občana EU ve statutárním orgánu politické strany není dle mého názoru v rozporu s právem EU, neboť statutární orgán politické strany – předsednictvo – bývá hlavním výkonným orgánem a mj. se zpravidla podílí na schvalování kandidátních listin pro volby, v nichž občané EU nemohou kandidovat. To je důvod, proč lze členství občanů EU ve statutárním orgánu politické strany vyloučit. Naopak zákaz členství v přípravném výboru je dle mého soudu v rozporu s čl. 22 SFEU, jak ho vykládá Soudní dvůr, z důvodů výše uvedených.

Závěr

Jak bylo rozebráno výše, z čl. 22 SFEU, jak jej interpretuje Soudní dvůr v rozsudcích C-808/21 *Komise proti ČR* a C-814/21 *Komise proti Polsku*, vyplývá, že členské státy EU musí umožnit členství občanů EU v národních politických stranách, pokud mají občané EU na území hostitelského státu bydliště. Evropská integrace je založena na principu vzájemnosti. Smluvními stranami Smlouvy o fungování Evropské unie, jejíž součástí je čl. 22, jsou všechny členské státy EU. Státy EU se zavázaly respektovat čl. 22 SFEU tak, jak ho vykládá Soudní dvůr.⁶³⁾ To je ostatně také jeden z důvodů, proč se řízení pro porušení

⁶⁰⁾ Sněmovní tisk č. 779, 9. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

⁶¹⁾ Sněmovní tisk č. 779/3, 9. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

⁶²⁾ „V § 2 odst. 3 se slova, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí, zrušují a na konci odstavce 3 se doplňují věty, Členem strany a hnutí může být i státní občan jiného členského státu Evropské unie starší 18 let, který je přihlášen k trvalému nebo přechodnému pobytu na území České republiky. Osoby podle věty druhé nemohou být členy přípravného výboru ani statutárního orgánu. Každý může být členem pouze jedné strany nebo hnutí.“

⁶³⁾ Soudní dvůr je Smlouvou o Evropské unii povolaán zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv (čl. 19 odst. 1). Svou interpretaci specifikuje obsah unijních právních norem. Jeho výklad musí být všemi členskými státy EU respektován s ohledem na zásadu loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU). Blíže k tomu viz např. TÝČ, V.: *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, s. 100-101, ISBN 978-80-87212-60-8.

Smluv před Soudním dvorem mohou účastnit i jiné členské státy jako vedlejší účastníci. Z toho vyplývá, že postavil-li Soudní dvůr najisto, že ČR musí umožnit členství v politických stranách i občanům EU, jsou ostatní členské státy EU povinny umožnit členství v národních politických stranách občanům ČR (a samozřejmě i občanům jiných členských států EU).

Z cizinců žije na území ČR aktuálně nejvíce ukrajinských státních příslušníků, kteří nejsou občany EU, a nemohou se tedy sdružovat v českých politických stranách. Z občanů EU žije od vstupu ČR do EU na našem území nejvíce slovenských státních příslušníků,⁶⁴⁾ jejichž případné členství v českých politických stranách jistě nebude vnímáno jako ohrožení státu. Bude zajímavé sledovat, zda, resp. nakolik budou mít občané EU o členství v českých politických stranách zájem.

Shrnutí:

Po mnoha letech probíhajícího řízení pro porušení Smluv, které vedla Evropská komise proti České republice z důvodu, že se občané EU nemohou sdružovat v českých politických stranách a politických hnutích, vydal Soudní dvůr v této věci dne 19. 11. 2024 rozsudek C-808/21 *Komise proti ČR*. Podle něj Česká republika odpíráním možnosti občanů EU stát se členem politické strany či politického hnutí porušuje čl. 22 SFEU. Dle tohoto ustanovení mají občané EU s bydlištěm v ČR právo volit a být voleni v ČR v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Příspěvek zasazuje rozsudek Soudního dvora do širšího kontextu občanství Unie a posuzuje, jaké důsledky má pro právní řád České republiky.

Klíčová slova: klíčová slova jsou: politické strany a politická hnutí, volební právo, Evropská unie, Soudní dvůr EU, občanství EU.

The right of EU citizens to associate in Czech political parties and political movements in the light of recent case law of the Court of Justice of the EU - summary:

After many years of ongoing infringement procedure initiated by the European Commission against the Czech Republic on the grounds that EU citizens were not allowed to associate in Czech political parties and political movements, the Court of Justice delivered judgment C-808/21 *Commission v Czech Republic* on 19 November 2024. According to the judgment, the Czech Republic infringed Article 22 TFEU by denying EU citizens the possibility to join a political party or political movement. According to this provision, EU citizens residing in the Czech Republic have the right to vote and stand as candidates in the Czech Republic in municipal and European Parliament elections. The paper places the Court's judgment in the broader context of EU citizenship and assesses its consequences for Czech legal order.

Keywords: political parties and political movements, electoral rights, European Union, Court of Justice of the EU, Union citizenship.

⁶⁴⁾ Srov. MAREŠOVÁ, J. Občané EU na území České republiky. 22. 4. 2024. *Statistika & my*, dostupné na: <<https://statistikaamy.csu.gov.cz/obcane-eu-na-uzemi-ceske-republiky>> [citováno 7. 1. 2025].