

Europeizace politického stranictví: členství v českých politických stranách ve světle občanství Evropské unie

Ivo ŠLOSARČÍK*

Europeanisation of Political Party Membership: The Case of Foreign Nationals in Czech Political Parties in Context of EU Citizenship

Summary: The article analyses the judgment of the Court of Justice of the EU declaring the Czech general rule prohibiting membership of foreigners in Czech political parties to be incompatible with the EU citizenship rules (C-808/21 *European Commission versus Czech Republic*) and the Czech legislative reaction to the judgement.

Keywords: EU citizenship, mobile EU citizens, political parties, discrimination, municipal elections, European Parliament elections, constitutional identity

DOI: <https://doi.org/10.71372/TWCG4720>

Unijní občanství jako pilíř unijního pobytového režimu... a pár bonusů

Již od sedmdesátých let probíhala debata o záhodnosti přiznat občanům států zapojených do evropského integračního procesu pomoci unijního (podle tehdejší terminologie komunitárního) práva zvláštní status nad rámec komunitárních pravidel pro mobilitu pracovníků, studentů nebo jiných skupin osob.¹ Maastrichtská smlouva pak na počátku 90. let do unijních zřizovacích smluv začlenila institut občanství Evropské unie, ze kterého se postupně vyvinul klíčový prvek evropské integrace, kterému judikatura Soudního dvora EU (SDEU) dokonce přiznala kvaziústavní roli v unijním režimu pro mobilitu osob.²

Přesné vymezení práv unijních občanů ve zřizovacích smlouvách přitom není zrovna přehledné. Rámcovou klauzuli o rovnosti unijních občanů a doplňkovosti unijního občanství ke státnímu občanství unijních států ve

čl. 9 SEU rozvádí do větších podrobností čl. 20 SFEU, který výslovně garantuje unijním občanům právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, právo na omezenou diplomatickou a konzulární ochranu institucemi ostatních unijních zemí a právo na privilegovanou komunikaci s unijními orgány. Do ještě větších detailů jsou tato práva rozvedena ve čl. 21–24 SFEU, které navíc počítají s přijetím dolaďující unijní legislativy.³ Některá z práv garantovaných unijním občanům v textu SFEU se pak opakují v Listině základních práv Unie (čl. 15 odst. 2, čl. 39–40, čl. 42–44, čl. 45 odst. 1, čl. 46 Listiny) nebo jsou rozvedena ve specifických klauzulích zřizovacích smluv, jako je právo participovat na unijní občanské zákonodárné iniciativě (čl. 11 odst. 4 SEU). Výčet práv ve čl. 20 SEU je přitom pouze demonstrativní. Legislativa přijatá jednomyslně

* Autor působí na katedře evropských studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Text vznikl v rámci programů Cooperatio a EGoCE. E-mail: ivo.slosarcik@fsv.cuni.cz.

¹ SYLLOVÁ, J. – PITROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2010, str. 61; HILPOLD, P. Article 20 [Union Citizenship]. In: BLANKE, H. – MANGIAMELI, S. (eds.) *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*. Springer 2024, str. 492–494.

² MARTIN, D. Article 20 TFEU. In: KELLERBAUER, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights : A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 437.

³ Příkladem takového unijního právního aktu je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států nebo směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

Radou EU a se souhlasem Evropského parlamentu může katalog práv unijních občanů dále rozšířit. Tuto expanzi práv by ale musely všechny členské státy navíc odsouhlasit v souladu se svými ústavními předpisy (čl. 25 SFEU). V praxi se tak doposud nestalo.⁴ Celá sekce SFEU věnovaná unijnímu občanství je navíc zářmována obecným pravidlem zakazujícím diskriminaci unijních občanů na základě jejich státní příslušnosti (čl. 18 SFEU), ale pouze v „rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení“, což jeho použití vylučuje v situacích, pro něž existují konkrétnější unijní anti-diskriminační pravidla.⁵

K expanzi katalogu práv unijních občanů může dojít rovněž autonomním rozhodnutím jednotlivých unijních zemí, které občanům ostatních členských států poskytnou preferenční zacházení např. na základě politického přesvědčení o větším hodnotově-sociálním souznění mezi občany EU ve srovnání se zbytkem světové populace. Tímto směrem vykročila i Česká republika, když umožnila unijním občanům požádat o občanství České republiky již po třech letech pobytu, zatímco obecně stanoví české naturalizační předpisy lhůtu pětiletou.⁶

Změny zřizovacích smluv od 90. let (Maastrichtská, Amsterdamská, Niceská nebo Lisabonská smlouva) zachovaly zvláštní klauzule upravující práva migrujících/mobilních pracovníků (čl. 45–48 SFEU), které mají přednost před obecnější úpravou právního režimu pro unijní občany. Zejména v pobytové agendě se proto vliv institutu unijního občanství soustředil na „vyplňování mezer“ neregulovaných konkrétnějšími pravidly zřizovacích smluv, jako byly hranice diskrece unijních států stanovit pravidla pro podobu příjmení občanů s dvojím občanstvím (C-148/02 Avello).

Obdobný paralelismus unijních pravidel ale neexistuje u práva na konzulární/diplomatickou ochranu a u politických partici-

pativních práv navázaných na unijní občanství. Ohledně europeizovaných volebních práv existuje kromě úpravy ve čl. 22 SFEU „pouze“ unijní legislativa, která navíc např. u voleb do Evropského parlamentu a u obecních voleb⁷ upravuje jen vybrané aspekty volebního procesu⁸ nebo volební kampaně.⁹ O pravidlech pro členství unijních občanů v politických stranách se unijní právní akty nezmiňují vůbec.

Mezery ve smluvním a legislativním rámci pro unijní občanství poskytl nepřekvapivě prostor pro judikaturu Soudního dvora EU. Velký segment kauz řešených v Lucemburku (C-200/02 Chen a Zhu, C-434/09 McCarthy, C-34/09 Zambrano, C-256/11 Dereci, C-87/12 Ymeraga, C-133/15 Chavez Vilchez) se ale doposud týkal zejména vymezení situací, kdy se mohou jednotlivci spoléhat na garance podle unijního práva – zákaz diskriminace podle čl. 18 SFEU se totiž neuplatní na čistě vnitrostátní situace, zatímco čl. 20 SFEU někdy v čistě vnitrostátních situacích použít lze.¹⁰ Rozvřela se rovněž judikatura interpretující výjimky z mobility unijních občanů, kde v posledních dekáдах největší kontroverze vyvolala otázka přístupu unijních občanů k výdobytkům sociálních systémů cizích hostitelských zemí, kde unijní soudci hledali – zjednodušeně řečeno – politicky akceptovatelnou rovnováhu mezi společenskou solidaritou s migrujícími unijními občany a jejich občasnou sociální turistikou (C-333/13 Dano).¹¹

Judikáty SDEU rovněž postupně vyjasňují limity eurokonformního chování členských států při odebrání občanství vlastním občanům (C-135/08 Rottmann, C-221/17 Tjebbes, C-118/20 JY, C-689/21 Udlændinge- og Integrationsministeriet, C-684-686/22 S.Ö.)¹² nebo při naturalizačních procesech (C-181/23 Evropská komise proti Maltě).¹³ Spíš jen nahodilě pak byly exkurze unijní judikatury do

⁴ HILPOLD, P. Article 25 [Monitoring and Further Development of Union Citizenship]. In: BLANKE H. – MANGIAMELI, S. (eds.) *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*. Springer 2024, str. 597.

⁵ MARTIN, D. Article 18 TFEU. In: KELLERBAUER, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 415.

⁶ Zákon č. 186/2013 Sb. ze dne 11. června 2013 o státním občanství České republiky, § 14 odst. 1. Podrobněji KÖRBL, H. *Zákon o státním občanství*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 103.

⁷ Například směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky a 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.

⁸ Unijní legislativa např. explicitně zakazuje státům stanovit minimální dobu pobytu pro výkon volebního práva v obecních volbách nebo naopak výslovně připouští, aby členské státy neumožnily mobilním občanům jiných unijních zemí stát se členy výkonných orgánů obcí.

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. března 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy.

¹⁰ MARTIN, D. Article 18 / Article 20 TFEU. In: KELLERBAUER, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 420 a 438–440.

¹¹ KELLERBAUER, M. – MARTIN, D. Article 45 TFEU. In: KELLERBAUER, M. (ed.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 616.

¹² Podrobněji SWIDER, K. Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes. *Common Market Law Review* 57: 1163–1182, 2020, RITLENG, D. The relationship between Union citizenship and nationality: Is it altered by Wiener Landesregierung? *Common Market Law Review* 60: 1055–1074, 2023.

¹³ Evropská komise v této kauze (rozhodnutí SDEU až v dubnu 2025) zpochybnila unijní konformitu maltských pravidel pro naturalizaci osob investujících do maltské ekonomiky (v režimu označovaném v maltském zákoně o občanství jako „režim získávání maltského občanství prostřednictvím naturalizace za mimořádné služby z důvodu přímých investic“), ale bez dalších vazeb na Maltskou republiku. Podle SDEU tato maltská pravidla porušují čl. 20 SFEU i zásadu loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU.

oblastí jen potenciálně omezujících pohyb unijních občanů mezi unijními zeměmi, jako byla vnitrostátní regulace příjmení (již zmíněná kauza C-148/02 Avello) nebo šlechtických titulů (C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein, C-438/14 Nabiel Peter Bogendorff von Wolfersdorff),¹⁴ do unijní dimenze manželství/partnerství osob stejného pohlaví (C-673/16 Coman, C-490/20 V.M.A.),¹⁵ nebo dokonce do vnitrostátního rozhodování o doživotním uvěznění/detenci unijního občana (C-299/95 Kremzow).

Judikatura věnovaná politicko-participativní dimenzi unijního občanství se doposud omezovala na vymezení osob oprávněných v europeizovaných volbách hlasovat (C-300/04 Eman, C-145/04 Španělsko proti Spojenému království, C-499/21 P Silver), anebo na posouzení unijní konformity vyloučení unijních občanů z jiných forem vnitrostátních rozhodovacích procesů, jako bylo brexitové referendum v roce 2016 (T-458/17 Shindler proti Radě). Česko-polský spor s Evropskou komisí o relevanci unijního občanství pro členství v politických stranách (C-814/21 Evropská komise proti Polské republice, C-808/21 Evropská komise proti České republice), kterému se věnuje tento článek, měl proto potenciál tento segment judikatury rozšířit o novou dimenzi.

Dlouho se zdálo, že vnitrostátní právní rámec pro politické strany zůstane unijním právem zasažen jen okrajově. Smlouva o Evropské unii pouze deklaruje, že „politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie“ (čl. 10 odst. 4 SEU). Listina základních práv Unie sice navíc garantuje „právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské ...“ (čl. 12 Listiny), ale do detailnějších unijních předpisů byla tato pravidla přepsána jen v podobě nařízení upravujícího evropské politické strany a evropské politické nadace.¹⁶ Vznik a zánik, vnitřní organizaci nebo pravidla pro členství v politických stranách stále určují vnitrostátní předpisy unijních států, které byly dosud poměřovány zejména ohledně své kompatibility

s Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách,¹⁷ a nikoliv z pohledu unijního práva. Zdálo se, že vliv unijního práva se zde může projevit jen skrze čl. 2 SEU deklarující sdílené hodnoty unijních zemí – tímto způsobem by s požadavky evropské integrace mohla kolidovat např. vnitrostátní pravidla omezující členství v politických stranách podle rasového nebo genderového klíče, excesivní kontrola státu nad financováním politických stran, anebo svévolné vyloučení některých politických stran z volebního souťžení.

Vliv unijního práva se nicméně mohl ve členských zemích projevit nepřímo, jako když německé úřady začaly interpretovat text německého zákona o politických stranách, který definuje politickou stranu jako sdružení občanů, způsobem umožňujícím členství občanů jiných unijních zemí – i když je třeba zdůraznit, že tato soudní interpretace byla usnadněna klauzulí téhož zákona vylučující z definice politické strany sdružení s většinovým členstvím cizinců, což implikuje, že cizinci členy německých politických stran být mohou. Ještě příměji (včetně argumentace evropskou integrací v důvodové zprávě zákona) se projevil vliv unijního práva na Slovensku, kde novela zákona o politických stranách a politických hnutích roku 2014 umožnila být členy politických stran a hnutí rovněž občanům ostatním unijních zemí s trvalým bydlištěm na Slovensku. I tato změna byla nicméně do slovenské legislativy v podstatě „propašována“ prostřednictvím legislativní zkratky, když byla v novele pro účely zákona definice občana rozšířena o občany ostatních unijních států s trvalým pobytem na Slovensku.¹⁸

Výsledkem omezeného a nejasně vymezeného vlivu unijního práva se tak stalo soužití dvaceti sedmi relativně izolovaných právních režimů upravujících členství cizinců v politických stranách. Ve třetí dekádě tohoto století většina unijních států nějakou formu členství cizích unijních občanů v domácích politických stranách povolovala. Výjimkou bylo Polsko¹⁹ a Česká republika, které členství v polských, resp. českých politických stranách vyhradily vlastním občanům. Některé unijní státy pak cizincům z jiných unijních států poskytly jen

¹⁴ ŠLOSARČÍK, I. *Ústavní text v unijním kontextu: Europeizace ústavního režimu České republiky*. Praha: Karolinum, 2024, str. 52–53.

¹⁵ Podrobněji KRÁL, R. Co vlastně přináší kontroverzní rozsudek SDEU ve věci Coman? *Jurisprudence*, 2019, č. 1, str. 39–42; KOCHENOV, D. – BELAVUSAU, U. Same-Sex Spouses: More free movement, but what about marriage? *Coman*. *Common Market Law Review* 57: 227–242, 2020.

¹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací.

¹⁷ Srov. MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 str. 354–358, 368–369, 387–396.

¹⁸ Podrobněji OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár (Zväzok I. – základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, str. 391–392.

¹⁹ Podle čl. 2 odst. 1 polského zákona o politických stranách (ustawa o partiach politycznych), přijatého ještě před vstupem Polska do EU, mohou být členy polských politických stran „občané Polské republiky, kteří dosáhli 18 let.“

omezenou formu členství v politických stranách, jako když unijní občané s trvalým bydlištěm v Litvě mohli být členy litevských politických stran, ale nesměli je zakládat.²⁰

Česká pravidla pro členství v politických stranách a hnutích

Fungování politických stran v České republice je zastřešeno čl. 5 Ústavy ČR uznávajícím klíčovou roli politických stran v ústavním systému a čl. 20 Listiny základních práv a svobod garantujícím českým občanům právo zakládat politické strany a hnutí a sdružovat se v nich. Listina tak garantuje právo na členství v politických stranách pouze občanům ČR, i když přímo nevylučuje jeho expanzi prostřednictvím obecné legislativy. Pro potenciální europeizaci práva na členství v politických stranách je pochopitelně také relevantní čl. 10a Ústavy ČR umožňující přenos pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci, na kterém je založeno české členství v Evropské unii.

Český zákon o politických stranách a politických hnutích²¹ na počátku roku 2025 výslovně stanovil, že „členem strany a hnutí může být občan starší 18 let“ (§ 2 odst. 3). Zákon rovněž mezi cíli sdružování občanů v politických stranách a hnutích uvádí „účast na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy“ (§ 1 odst. 1). Volby do Evropského parlamentu jsou zde zmíněny pouze v souvislosti s časovým vymezením moratoria na rozhodování o pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany (§ 15 odst. 2). Velmi omezenou europeizaci režimu pro české politické strany zakládá rovněž výjimka z obecného zákazu financování českých politických stran cizinci – od unijních občanů oprávněných volit na českém území do Evropského parlamentu české politické strany

a hnutí dary přijímat mohou (§ 18 odst. 1 písm. k).²²

S klíčovou rolí politických stran a hnutí počítají i české volební zákony.²³ V obecních volbách mohou být volební stranou „registrované politické strany a politická hnutí ... , jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů“ (§ 20 odst. 1). Ve volbách do EP je podávání kandidátních listin vyhrazeno registrovaným politickým stranám a hnutím, anebo jejich koalicím (§ 21 odst. 1). Zároveň ale české zákony nezakazují, aby se na kandidátních listinách v těchto volbách nacházeli občané jiných unijních států.

Nastavení volebních pravidel pro mobilní unijní občany se v Česku nevyhnulo kontroverzím, a to zejména kvůli diskriminační praxi formalit (např. odlišným výkladem pojmu trvalý pobyt) nutných k výkonu volebního práva občany jiných unijních zemí ve srovnání s českými státními občany. K částečnému narovnání podmínek došlo až po intervenci Krajského soudu v Brně jednajícího z podnětu slovenského občana usazeného v České republice,²⁴ ale i nadále existují rozdíly podmínek pro výkon volebního práva u voleb do EP.²⁵ Pochybám o své unijní konformitě se nevyhnulo ani pravidlo vylučující mobilní unijní občany z členství v politických stranách.²⁶ V akademické debatě se objevily dokonce názory, že je možné již současný legislativní rámec vykládat způsobem členství cizinců v politických stranách umožňujícím – buď na základě volnosti politických stran, coby soukromoprávních korporací, jednat způsobem, který české právo nezakazuje (protože v textu Ústavy ČR ani zákona o politických stranách není členství cizinců výslovně zakázáno),²⁷ anebo eurokonformním výkladem pojmu „občan“, se kterým operují české právní předpisy, který by zahrnul všechny unijní občany.²⁸ Tyto akademické úvahy nicméně nevedly ke změně české legislativy nebo správně

²⁰ KURIS, E. Lithuania. In: GRILLER, S. – PAPADOPOULOU, L. – PUFF, R. (eds.) *National Constitutions and EU Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2022, str. 442.

²¹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ze dne 2. října 1991, ve znění pozdějších předpisů.

²² Novela zákona o sdružování v politických stranách nebo politických hnutích účinná od 1. ledna 2026 mění terminologii používanou pro tuto výjimku – nově by financování politických stran unijními občany měl upravit § 18 odst. 1 písm. o zákona a skupina cizinců oprávněných politické strany financovat by měla zahrnout pouze státní občany ostatních zemí EU, kteří jsou v Česku přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu.

²³ Pro účely tohoto textu je relevantní zejména zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ze dne 18. února 2003, a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ze dne 6. prosince 2001.

²⁴ SVOBODOVÁ, M. Státní občanství České republiky v kontextu současného unijního práva. *Správní právo*, 2018, č. 7–8, str. 386–387.

²⁵ U českého občana postačuje samotná existence občanství, zatímco u ostatních unijních občanů je požadováno uplynutí alespoň 45 dnů od přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu na českém území (zákon č. 62/2003 Sb. ze dne 18. února 2003 o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1).

²⁶ WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁSEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* (2. vyd.). Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. 514–515; ANTOS, M. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, 2012, č. 2, str. 113–127; MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 352.

²⁷ GRYGAR, T. O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 4, str. 352–359.

²⁸ SKALKA, T. O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, č. 2, str. 283–304.

praxe. V roce 2018 naopak Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost politické strany evropani.cz, která se u ministerstva vnitra neúspěšně dožadovala registrace změny svých stanov tak, aby se řádnými členy této strany mohli stát rovněž občané jiných unijních států. Nejvyšší správní soud v této věci dokonce výslovně prohlásil, že „problematika regulace politických stran a hnutí je ryze národní záležitostí, tudíž je nutné striktně vycházet z národního práva ... (a že) unijní právo občanům Evropské unie právo na členství v národních politických stranách nezakládá.“²⁹ Silnějším impulzem k přehodnocení českých pravidel pro členství v politických stranách se tak stal až rozsudek SDEU z konce roku 2024 deklarující, že Česká republika svými pravidly unijní právo skutečně porušovala.

Soudní spor mezi Evropskou komisí a Českou republikou

Spor mezi Evropskou komisí a Českou republikou měl formálně podobu řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 SFEU, a to se všemi silnými i problematickými prvky této procedury. Evropská komise zde disponovala plnou politickou diskrecí řízení (ne)zahájit nebo v něm (ne)pokračovat; pro úspěch žaloby nemusela prokázat vznik škody nebo minimální úroveň intenzity porušení unijních předpisů.³⁰ Tyto strukturální prvky celé procedury mohou snadno způsobit, že se řízení podle čl. 258 SFEU stane cvičením v unijním právním formalismu. O tom se ostatně přesvědčila i Česká republika v prohraném sporu o neprovedení unijní legislativy upravující institucionální rámec pro důchodové zaměstnanecké pojištění, přičemž samotné zavedení tohoto tzv. druhého důchodového pilíře unijní právo od České republiky nevyžadovalo (C-343/08 Evropská komise proti České republice), anebo ve sporu o diskriminační charakter požadavku českého občanství u kapitánů obchodních lodí plujících pod českou vlajkou bez ohledu na skutečnost, že Česká republika nedisponovala námořním loďstvem, kde by k diskriminaci unijních občanů mohlo docházet (C-496/07 Evropská komise proti České republice).³¹

Spor mezi Českem a Evropskou komisí eskaloval pozvolně. Vše bylo zahájeno komu-

nikací mezi ČR a EK v rámci projektu EU Pilot (2010), na kterou navázalo zaslání upomínacího dopisu (2012) a odůvodněného stanoviska Evropské komise (2014). S odstupem několika let směřoval do Česka dotaz komisaře pro spravedlnost na případný vývoj českých pravidel (2020). Žaloba byla Evropskou komisí podána v roce 2021 a stanovisko generálního advokáta (GA) i rozsudek SDEU byly zveřejněny v roce 2024. Souběžně s českým sporem se vyvíjel i spor mezi Komisí a Polskem – Polské republice zaslala Komise upomínací dopis v roce 2013, v roce 2014 odůvodněné stanovisko a žalobu podala v roce 2021. Polský rozsudek byl zveřejněn ve stejný den jako ten český – a se stejným výsledkem. Provázanost obou kauz demonstruje i skutečnost, že Česká republika podpořila Polsko v řízení jako vedlejší účastník, a obdobně se zachovalo Polsko v české kauze.

Česká republika a Evropská komise se neshodly již v určení unijní právní normy, která by mohla členství občanů jiných unijních států v politických stranách regulovat. Podle EK (a následně i GA a Soudního dvora) měla česká pravidla porušovat čl. 22 SFEU garantující mobilním unijním občanům volební právo v obecních volbách a ve volbách do EP. Podle české strany se ale čl. 22 SFEU vztahuje na mobilního občana Unie až v situaci, kdy získá postavení voliče, resp. kandidáta ve volbách. Podle české strany by tak omezení členství v politické straně v české legislativě mohlo kolidovat nanejvýše s obecným zákazem diskriminace podle čl. 18 SFEU, případně se sdružovacím právem garantovaným Listinou základních práv EU.

Podle GA i soudců SDEU ale garance práv ve čl. 22 SFEU má širší záběr, než je formální právo unijních občanů ocitnout se na kandidátních listinách v europeizovaných volbách. Ani unijní právní akty, které upravují administrativní či procedurální otázky týkající se volebních práv podle čl. 22 SFEU, dle GA nepodchycují všechny aspekty možné diskriminace na základě státní příslušnosti, které jsou v souvislosti s europeizovanými volbami unijním právem zakázány. Ve svém stanovisku GA dokonce zformuloval radikální názor, že „čl. 22 SFEU musí být chápán v tom smyslu, že jakákoliv překážka výkonu volebních práv z důvodu státní příslušnosti, která překračuje

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018, čj. 6 As 84/2017-27.

³⁰ SMITH, M. The Evolution of Infringement and Sanction Procedure: Of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling. In: CHALMERS, D. – ARNULL, A. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, str. 352–353, PRETE, L. Enforcement Actions. In: SCHÜTZ, R. – TRIDIMAS, T. (eds.) *Oxford Principles of European Union Law. Volume I*. Oxford: Oxford University Press, 2018, str. 944–945.

³¹ BOBEK, M. – KÜHN, Z. What about that „incoming tide“? The Application of the EU Law in the Czech Republic. In: LAZOWSKI, A. (ed.) *The Application of the EU Law in the New Member States*. Haag: T.M.C. Asser Press, 2010, str. 356.

rámec vymezený ve směrnici 93/109 a 94/80, představuje diskriminaci v rámci použití Smluv, která je zakázána“ (bod 77 stanoviska). GA tím pravděpodobně měl na mysli jen přímá diskriminační opatření veřejnoprávního charakteru, ale již nikoliv znevýhodnění mobilních unijních občanů způsobená např. jazykovým režimem voleb. GA by rovněž zřejmě neměl problém s omezeními členství cizinců, které by autonomně stanovily jednotlivé politické strany (bod 128 stanoviska GA).

Poté, co SDEU podpořil široký výklad zákazu diskriminace a omezujícího účinku podle čl. 22 SFEU, zbývalo rozhodnout, zda požadavek českého občanství pro členy politických stran má v Česku skutečně omezující účinek na výkon volebního práva mobilních občanů jiných unijních států. Jádrem argumentace české strany zde byla skutečnost, že české volební předpisy umožňují kandidaturu osob, které nejsou členy politických stran – buď jako nezávislých kandidátů, nebo na stranických kandidátkách. Podle Česka se tak mohou občané ostatních unijních států do europeizovaných voleb plně zapojit právě tímto způsobem. Statistická data pak měla dle České republiky dokazovat, že nestraníci možnost kandidovat rovněž v praxi využívají (bod 81 rozsudku).

Argumentace Evropské komise, ke které se nakonec přiklonil i Soudní dvůr, se soustředila na strukturální výhody kandidátů, kteří jsou členy politických stran. Tyto výhody dle EK zahrnují nejen logistickou a finanční podporu poskytovanou politickými stranami svým členům, ale také postupně budovanou síť sociálních vazeb uvnitř politické strany, které u straníků zvyšuje šance, že budou zařazeni na kandidátní listinu. Pro nezávislé kandidáty v obecních volbách navíc česká legislativa stanoví povinnost získat předem podporu nezanedbatelné části obyvatel obce vyjádřenou v podobě zvláštní petice,³² přičemž politické strany nebo hnutí obdobnou podmínku splnit nemusí. Nečlenové stran na stranických kandidátkách rovněž nemají možnost podílet se na tvorbě programu strany nebo hnutí. A samotné znevýhodnění nestraníků v procesu formulování stranických kandidátek může mít dle EK vliv na jejich (ne)ochotu vůbec svého práva kandidovat v obecních nebo evropských volbách využít.

Na rozhodování SDEU nečinila česká argumentace statistickými údaji o úspěšnosti nestraníků v českých volbách příliš silný

dojem. Statistické údaje o četnosti a úspěšnosti kandidatur nestraníků nemohou dle SDEU překrýt *de iure* diskriminaci, které jsou mobilní unijní občané (kteří jsou vždy nestraníky) vystaveni (bod 145 rozsudku). Evropská komise dokonce obrátila český argument o relativní úspěšnosti nestraníků ve volbách do EP do závěru zdůrazňujícího význam sociálního kapitálu úspěšných českých nestranických kandidátů – podle EK se velmi často jedná o „výjimečně známé a populární osobnosti ... jediného českého kosmonauta (Vladimír Remek), bývalého ministra zahraničí (Josef Zieleniec), bývalou známou českou velvyslankyni v Kataru a Kuvajtu (Jana Hybášková), dlouholetého a mediálně známého člena Bankovní rady České národní banky a bývalého viceguvernéra této banky (Luděk Niedermayer), bývalého ministra spravedlnosti (Jiří Pospíšil) či populárního a mediálně známého vysokoškolského profesora (Jan Keller)“ (citováno dle stanoviska GA, bod 99). Vybudování obdobně silného sociálního kapitálu a povědomí o své osobě bude přitom pro cizince obtížnější než pro české občany.

Již tradičně neúspěšná byla rovněž argumentace ochranou ústavní identity. I když je podle tvrzení České republiky úprava fungování politických stran základním stavebním kamenem politických a ústavních systémů členských států, Česko podle SDEU nedoložilo, že by členství mobilních unijních občanů v politických stranách českou ústavní identitu nějakým způsobem ohrožovalo. Ochrana ústavní identity musí být navíc dle SDEU vykládána ve vazbě na unijní hodnoty a identitu podle čl. 2 SEU (zahrnujícího i zásady demokracie a rovného zacházení), stejně jako na princip loajální spolupráce podle čl. 10 SEU (bod 158 rozsudku). Pro budoucí europeizaci českého stranického režimu je ale důležité, že SDEU zároveň uznal, že česká pravidla pro stranickou participaci mobilních unijních občanů nemusí být zcela identická s pravidly pro členství českých občanů (bod 155 rozsudku).

Možná česká reakce? Od minimalistické europeizace po plnou internacionalizaci členství v politických stranách

Rozsudek SDEU ve svém závěru deklaroval, že „Česká republika tím, že občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště v České republice, odepírá právo stát se členem politické strany nebo

³² Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ze dne 6. prosince 2001, § 21 odst. 4.

politického hnutí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU“. V souladu s praxí dozorčí žaloby se SDEU omezil na konstatování porušení unijního práva, ale nenavrhl preferované řešení ani přesnou lhůtu k odstranění protiprávního stavu. Absence jakékoliv reakce na české straně by nicméně s velkou pravděpodobností vedla k zahájení řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU, jehož výsledkem by mohlo být uložení citelné finanční sankce českému státu.³³

Jednou z možných reakcí na rozsudek by mohla být „pouhá“ změna správní nebo soudní praxe, kdy by ministerstvo vnitra přestalo odmítat (z vlastní iniciativy nebo v důsledku soudního přezkumu svých rozhodnutí) registraci nebo změny stanov politických stran, které by umožňovaly členství mobilních unijních občanů. Očividnou nevýhodou této formy reakce je skutečnost, že by český stát neměl kontrolu nad jejím načasováním – české instituce by musely v podstatě čekat, až se objeví politická strana nebo hnutí, které bude chtít mobilní unijní občany přijímat za členy. A než by k tomu došlo, vystavilo by se Česko riziku „posílené“ žaloby podle čl. 260 SFEU.

Rychlejší reakcí na rozsudek SDEU by proto mohla být europeizační adaptace českého legislativního rámce provedená Parlamentem ČR. Tato změna by mohla mít podobu novelizace zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích výslovně umožňující plné členství rovněž občanům ostatních unijních států usídleným v České republice. Text Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod by mohl zůstat nezměněn. V takovém případě by zůstala zachována i volnost politických stran a hnutí rozhodnout se, zda a v jakém rozsahu členství mobilních unijních občanů umožní – ani případné omezení práv členů politické strany s občanstvím jiné unijní země ve srovnání se členy s českým občanstvím by dle mého názoru nekolidovalo se současným požadavkem českého zákona, aby politická strana měla „demokratické stanoviny a demokraticky ustanovené orgány“.³⁴

Legislativní změna by mohla mít rovněž minimalistickou podobu, kde by novelizovaná česká legislativa omezila členství mobilních unijních občanů pouze na participaci na těch aspektech činnosti politických stran propojených s obecními nebo evropskými volbami.

Tato minimalistická úprava by mohla zahrnout např. omezení práva mobilních unijních občanů politické strany zakládat, být členy vnitřních stranických orgánů nebo stanovení maximálního podílu cizinců v členstvu politické strany. Praktické vymezení hranice mezi europeizovaným segmentem činnosti politické strany a ostatními stranickými aktivitami by ale nebylo snadné. Vždy by zde totiž existovalo napětí mezi touto minimalistickou novelizací a širokým výkladem zákazu diskriminace občanů jiných unijních států v europeizovaných volbách podle čl. 22 SFEU. Legislativní reakce na rozsudek SDEU by ale mohla jít také zcela opačným směrem a vést k plné internacionalizaci členství v českých politických stranách a hnutích, kde by se legislativní změny využilo k umožnění členství všem cizincům usídleným na českém území.

V praxi nabytá legislativní reakce na rozsudek SDEU v lednu 2025 podobu poslaneckého pozměňovacího návrhu k již projednávanému zákonu věnovanému převážně regulaci volební kampaně.³⁵ Podle návrhu by se mohl členem politické strany nebo hnutí stát nejen český státní občan, ale také občan jiného unijního státu přihlášený k trvalému nebo přechodnému pobytu v ČR. Zachován měl být zákaz souběžného členství ve více politických stranách nebo hnutích. Mobilní unijní občané by se ale ani nadále nemohli stát členy přípravného výboru nebo statutárních orgánů politické strany/hnutí – zachování tohoto omezení je pravděpodobně reakcí na skutečnost, že oproti původnímu záměru EK se nakonec předmětem žaloby vůči Česku a Polsku stala pouze otázka členství v politické straně nebo hnutí, a nikoli právo mobilních unijních občanů politické strany a hnutí rovněž zakládat (stanovisko GA, body 16–17). Urgentnost požadované změny českých pravidel byla demonstrována rovněž skutečností, že sekce zákona věnovaná členství unijních občanů v politických stranách měla nabýt účinnosti bezprostředně po svém vyhlášení ve sbírce zákonů, nikoliv až v roce 2026 jako zbytek novely. Na konci dubna 2025 byl návrh novely schválen Poslaneckou sněmovnou a postoupen k projednání Senátem PČR v červnu odsouhlasen Senátem a po podpisu prezidentem republiky publikován v červen-ci ve Sbírce zákonů pod číslem 235/2025 Sb.

³³ SMITH, M. The Evolution of Infringement and Sanction Procedure: Of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling. In: CHALMERS, D. – ARNULL, A. (eds.) *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, str. 370–373.

³⁴ Zákon č. 424/1991 Sb. ze dne 2. října 1991 o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, § 4 písm. b.

³⁵ Pozměňovací návrh Lucie Potůčkové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o volebních kampaních (sněmovní tisk 779/0).