

# DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

## O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách

About the Membership of Citizens of Other Member States of the European Union in Czech Political Parties

Tibor Skalka\*

### Abstrakt

*Článek komplexně analyzuje otázku členství unijních občanů v českých politických stranách v kontextu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Autor opouští většinový názor, že členy tuzemských politických stran mohou být jen státní občané České republiky, a na základě rozboru platné právní úpravy a rozhodných okolností dokládá, že nic nebrání tomu, aby se o členství v českých politických stranách mohli ucházet i občané jiných členských států Evropské unie.*

### Klíčová slova

*Politické strany; unijní občané; členství v politických stranách; zákon č. 424/1991 Sb.*

### Abstract

*The paper analyzes the membership of citizens of the European Union in Czech political parties according to the Act No. 424/1999 Coll., On Association in Political Parties and Political Movements. The author leaves the common public opinion that just citizens of Czech Republic may be members of Czech political parties. Based on legal research and relevant facts, the author represents a statement that also citizens of other member states of the European Union can be members of Czech political parties.*

### Keywords

*Political Parties; Citizens of the European Union; Membership in Political Parties; Act No. 424/1991 Coll.*

## Úvod

V příběhu Hanse Christiana Andersena Císařovy nové šaty je známa pověstná scéna, kdy si byl celý dvůr ochoten přiznat nahotu císaře až na základě výkřiku malého chlapce, který nebyl zatížen společenskými konvencemi.

\* Mgr. Tibor Skalka, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: [skalka.tibor@gmail.com](mailto:skalka.tibor@gmail.com)

Uvedený příběh je symbolickým leitmotivem otázky, zda mohou být občané jiných členských států Evropské unie<sup>1</sup> členy tuzemských politických stran. Zatímco většinový názor odborné veřejnosti i orgánů veřejné moci při výkladu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích,<sup>2</sup> tuto možnost vylučuje, autor se domnívá, že při využití pokročilých výkladových metod a zohlednění všech dalších okolností je nutné dojít k závěru opačnému. Dosavadní postoje k dané problematice lze souhrnně členit podle dvou kritérií: (i) podle názoru, zda již současná právní úprava ZoPS umožňuje členství unijních občanů v tuzemských politických stranách, a (ii) podle postoje, zda má být takové členství možné nebo je-li to vůbec dobré, byť tento postoj lze často vyčíst často pouze mezi řádky.<sup>3</sup>

Názor, že ZoPS zakládá výlučnost členství státních občanů České republiky v tuzemských politických stranách, je poměrně zažitý,<sup>4</sup> což dokládají například i Roth<sup>5</sup> a Pšenička,<sup>6</sup> kteří bez hlubší argumentace názor přijímají a činí jej východiskem svých dalších úvah. Oproti tomu Kysela,<sup>7</sup> byť se s takovým výkladem v zásadě ztotožňuje, poukazuje při zohlednění dosavadní odborné literatury a mezinárodněprávního úhlu pohledu na určité pochybnosti ohledně jeho konzistence. Otázku, zda vyloučením cizinců z účasti na tuzemských politických stranách nedochází v kontextu mezinárodních závazků k diskriminaci, považuje za komplikovanou, neboť připouští i názor opačný. Obecně však omezení politických práv na státní občany považuje za tradiční a legitimní. Uvedené závěry nakonec silně podporuje aktuální právní názor Nejvyššího správního soudu,<sup>8</sup> který judikoval, že problematika regulace politických stran je ryze národní záležitostí a že právo Evropské unie nezakládá unijním občanům právo na členství v národních

---

1 Autor bude nadále v článku pro občany jiných členských států Evropské unie používat pojem „unijní občané“.

2 Dále jen „ZoPS“.

3 První kritérium je odborným pohledem na věc, který odpovídá tomu, k jakým závěrům ta která osoba při výkladu platné právní úpravy došla. Druhé kritérium je naopak postojem, který utváří především mimo-právní argumenty, jako například politika státu, historická zkušenost, vztah k evropské integraci ale i charakter osoby, která určitý výklad přijala, emoce či aktuální atmosféra ve společnosti. Autor se domnívá, že obě kritéria nestojí zcela samostatně, ale jsou značně provázána, neboť je přirozená tendence vykládat spornou právní úpravu v kontextu svého přesvědčení.

4 Srov. GRÝGAR, T. O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2014, č. 4, s. 352 [cit. 27. 9. 2017]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5366>

5 ROTH, J. K právní povaze členství v politické straně. *Bulletin Advokacie*, 2006, č. 11–12, s. 88. ISSN 1210-6348.

6 PŠENIČKA, S. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 9, 10 a 12. ISBN 978-80-7502-210-3.

7 KYSELA, J. In: KYSELA, J. a M. KOKEŠ. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 2–5, 11. ISBN 978-80-7552-731-8.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018, č. j. 6 As 84/2017-27.

politických stranách, protože mohou být dle § 2 odst. 3 ZoPS členy politických stran pouze státní občané České republiky.<sup>9</sup>

Vedle této hlavní linie existují i jiné pohledy, která volají po změně nebo dovozují, že již aktuální právní úprava je dostatečná k přijetí opačného závěru. V roce 2014 veřejná ochránkyně práv<sup>10</sup> poukázala na problém, že unijním občanům není umožněno být členy českých politických stran. Vycházela ale ze skutečnosti, že aktuální právní úprava neumožňuje těmto občanům do tuzemských politických stran vstoupit, a proto žádala o její změnu. Podobně Kolman<sup>11</sup> se snaží vyvrátit názor, že cizinci nemohou být členy tuzemských politických stran, ale jeho názor spíše spočívá v pouhém popisu aktuálního stavu, osobních přáních a úvahách *de lege ferenda*. Významný posun na tomto poli přináší až díla Antoše<sup>12</sup> a Grygara.<sup>13</sup>

Práce Antoše je zaměřena na podrobnou analýzu reálné situace cizinců v České republice ve vztahu k uplatňování jejich volebního práva. Antoš poukazuje na systémové chyby tuzemské právní úpravy, v rámci nichž jsou cizinci při uplatňování jejich práv znevýhodňováni, byť by vzhledem k jejich nízkým počtům prakticky nebylo jejich zrovnoprávnění se státními občany České republiky hrozbou. Za jednu z takových chyb považuje i zákaz jejich členství v politických stranách.<sup>14</sup> Byť v závěru vyjadřuje názor, že by bylo možné problém překlenout eurokonformním výkladem ZoPS,<sup>15</sup> uvedený názor postrádá hlubší argumentaci.

Nejkomplexnější pohled na odlišný výklad ZoPS nabízí Grygar, který zaujímá názor, že již aktuální právní úprava umožňuje členství cizinců v tuzemských politických stranách. Jeho argumentace vychází převážně z teze, že politické strany jsou soukromoprávními subjekty, které mohou činit vše, co jim není zakázáno, přičemž účast cizinců v politických stranách výslovně zakázána není.<sup>16</sup> Svůj výklad doplňuje historickým

9 V daném případě se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy politická strana evropani.cz chtěla změnit svoje stanoví tak, aby umožňovaly plnohodnotné členství unijních občanů s trvalým pobytem na území České republiky. Jelikož Ministerstvo vnitra registraci uvedené změny s odkazem na platnou národní právní úpravu odmítlo, domáhala se politická strana ochrany u správních soudů.

10 Občankyně EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. *Veřejný ochránce práv* [online]. publikováno 23. 7. 2014. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota>

11 KOLMAN, P. Proč cizinec nesmí být členem české politické strany? *Bulletin-advokacie.cz* [online]. publikováno 26. 1. 2016. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/verejne-pravo-proc-cizinec-nesmi-byt-clenem-ceske-politicke-strany?browser=mobi>

12 ANTOŠ, M. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis* [online]. 2012, č. 2, s. 352–359 [cit. 12. 4. 2018]. Dostupné z: [http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2012/2/Polcas\\_2012\\_2\\_pp\\_113\\_127.pdf](http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2012/2/Polcas_2012_2_pp_113_127.pdf)

13 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 352–359.

14 ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 123–124.

15 ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 125.

16 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 352–355.

argumentem, že zákaz členství cizinců v politických stranách neplnil v minulosti svůj účel, a že se tak jedná o nelegitimní omezení přirozeného práva na sdružování. Nakonec nabízí právně komparativní pohled, který zahrnuje srovnání s německou a rakouskou právní úpravou i výklad ZoPS v kontextu unijního práva a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>17</sup>.

Ačkoli se autor se závěry děl Antoše a Grygara ztotožňuje, jejich práce nezohledňují systematický výklad relevantních ustanovení ZoPS, který otevírá nový pohled na výklad pojmu občan v ZoPS. Autor se domnívá, že uvedené příspěvky k tématu, včetně tohoto článku, tvoří určité střípky odpovědi na otázku, zda mohou být unijní občané členy českých politických stran. Předmětem tohoto článku je doplnit další právní úvahy a propojit existující střípky tak, aby pomyslná mozaika – odpověď na otázku, zda unijní občané mohou být členy tuzemských politických stran – byla úplná.

Autor si je vědom skutečnosti, že celé téma je širší, neboť vedle unijních občanů pobývají na území České republiky i další cizinci. Autor však téma svého příspěvku zúžil na skupinu unijních občanů, jejichž status je oproti postavení cizinců z třetích zemí privilegovaný. Autor si je vědom toho, že jím zastávané názory mohou mít význam i pro tyto cizince z třetích zemí a jejich členství v politických stranách.

Článek je koncipován tak, že autor své závěry rozvinul ve dvou na sobě do jisté míry nezávislých liniích. Jedna linie zahrnuje soukromoprávní argumentaci, ve které autor navazuje na závěry Grygara, rozvíjí je a doplňuje o vlastní úvahy. Druhá linie zahrnuje systematický výklad relevantních ustanovení ZoPS, který otevírá cestu jejich dalšímu výkladu v kontextu národního právního řádu, unijního práva i Úmluvy. Zatímco v části soukromoprávního pohledu a v části výkladu ZoPS v kontextu mezinárodních pramenů práva vychází autor především z již existujících závěrů, v části systematického výkladu nabízí nový pohled, kterým rozšiřuje dosavadní úroveň poznání. Cílem článku je podpořit již existující názory, že aktuální právní úprava ZoPS umožňuje, ba dokonce vyžaduje, aby minimálně unijní občané mohli být členy tuzemských politických stran.<sup>18</sup>

## 1 O politických stranách a hnutích

Nutným východiskem dalších úvah je především vyjasnění povahy a postavení politických stran a hnutí.<sup>19</sup> V historickém vývoji politické strany vznikaly jako důsledek emancipace lidí proti absolutistickému výkonu veřejné moci a byly výsledkem fungování společenského života směřujícího k parlamentní demokracii. Právo politických stran prošlo celou řadou etap. V první fázi byly vznikající politické strany utlačovány a následně

<sup>17</sup> V České republice publikována ve sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 202/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“).

<sup>18</sup> Autor by rád v úvodu vyjádřil poděkování dvěma neznámým recenzentům, kteří svými podrobnými připomínkami významným způsobem přispěli ke koncipování finální verze tohoto článku.

<sup>19</sup> Autor bude používat dále jen souhrnný pojem „politické strany“.

ignorovány. Na to navazovalo období uznání a legalizace a posledně ústavní inkorporace.<sup>20</sup> Z krátkého historického exkurzu je patrné, že politické strany nejsou výtvorem státu, ale jsou přirozeně a historicky etablovanými entitami společnosti, které stát akceptoval a počal regulovat prostřednictvím práva.

V současném ústavním zřízení České republiky jsou politické strany významnými entitami, které utváří tuzemský politický systém prostřednictvím vzájemné soutěže.<sup>21</sup> Jejich existence vychází z obecnějšího základního práva na sdružování,<sup>22</sup> v rámci něhož se mohou jednotlivci spojovat k tomu, aby společně reprezentovali určitý zájem. Jejich základní funkcí je spojovat stát a společnost tím, že aktivizují a zapojují lid do správy veřejných záležitostí, a jejich postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti.<sup>23</sup> Možnost sdružovat se v politických stranách je přitom garantována všem občanům České republiky jako jedno ze základních práv.<sup>24</sup>

Svojí povahou jsou politické strany sdruženími osob se zvláštním veřejnoprávním postavením, jimž je garantována zvýšená míra ochrany proti zásahům ze strany orgánů veřejné moci.<sup>25</sup> Ve smyslu § 3 odst. 1 ZoPS jsou politické strany právnickými osobami, pročež pro ně dle čl. 2 odst. 3 Listiny rovněž platí pravidlo, že mohou činit vše, co jim zákon nezakazuje. Na politické strany se tak vztahují jak pravidla pro právnické osoby soukromého práva, tak mají určité privilegované postavení, což se projevuje především v jednotlivých volebních předpisech.<sup>26</sup> Přes určitá veřejnoprávní oprávnění však politické strany nejsou se státem propojeny ani je nelze s výkonem veřejné moci ztotožňovat. Princip fungování politických stran je totiž postaven na jejich striktním oddělení od státu.<sup>27</sup>

Členství cizinců v politických stranách ústavní pořádek neupravuje. Z prostého jazykového výkladu čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 42 odst. 2 Listiny vyplývá, že možnost sdružovat se v politických stranách je garantována jako základní právo toliko občanům České republiky. „*Ústavně ovšem není jednoznačně členství cizinců vyloučeno, neboť i oni mohou podle čl. 2 odst. 3 Listiny vše, co jim není zakázáno.*“<sup>28</sup> Odpověď na otázku, zda mohou být občané jiných členských států Evropské unie členy politických stran, proto spočívá především ve výkladu ustanovení ZoPS.

20 FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 335–336. ISBN 80-210-3245-5.

21 Čl. 5 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

22 Čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003-69, č. 586/2005 Sb. NSS.

24 Čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny.

25 Čl. 20 odst. 3 a čl. 22 Listiny.

26 FILIP, 2003, op. cit., s. 347, 350.

27 Čl. 20 odst. 4 Listiny.

28 FILIP, 2003, op. cit., s. 344.

## 2 Soukromoprávní pohled

Základním argument, že i cizinci mohou být členy tuzemských politických stran, spočívá v tom, že jim to žádný předpis nezakazuje.<sup>29</sup> Členství v politických stranách v zákonné rovině upravují především § 1 odst. 1, § 2 odst. 2 až 4, § 3 odst. 2 a 3 ZoPS.<sup>30</sup> V důvodové zprávě k § 2 ZoPS<sup>31</sup> se podává, že „[o]dstavec 1 vymezuje pojem politické strany, která už s přiblížením ke platným volebním zákonům nemůže být současně registrována i jako občanské sdružení. Stanoví se minimální věková hranice a omezení aktivního členství v politických stranách pouze na občany České a Slovenské federativní republiky. Čestné členství, se kterým však nejsou spojena práva volit a být volen do orgánu stran, připouští návrh zákona i pro cizince, kteří se tak (odstavec 5) mohou na činnosti politické strany, byť jejími členy nejsou, podílet, mají-li povolení k pobytu na území České a Slovenské federativní republiky. Odstavec 4 odpovídá dosavadní platné úpravě omezení práva sdružovat se v politických stranách pro příslušníky ozbrojených sil a ozbrojených sborů, jakož i připravovaným a předpokládaným dalším právním předpisům, jež by mohly členství nebo výkon funkcí v politických stranách prohlášovat vzájemně za neslučitelné“. Ačkoli je zřejmý historický záměr zákonodárce, aby plnohodnotnými členy tuzemských politických stran byli pouze státní občané České republiky, předmětem výkladu práva jsou ustanovení právních předpisů, nikoli domněnky o těchto ustanoveních nebo zažitá praxe, která neodpovídá znění právních předpisů. Nutné je vycházet z toho, že politické strany jsou soukromoprávní korporace s jistými veřejnými oprávněními, které mohou činit cokoli, co jim zákon nezakazuje.<sup>32</sup> Řada ustanovení právních předpisů přitom politickým stranám garantuje, aby orgány veřejné moci do jejich činnosti nezasahovaly.<sup>33</sup>

Primární funkcí právní normy je ovlivňovat a řídit chování a jednání subjektů prostřednictvím příkazů, zákazů a dovolení.<sup>34</sup> Příkazy, zákazy a dovolení jsou normativními modalitami právních norem, které vyjadřují základní účel práva dělit veškeré skutečnosti do kategorií dovoleno a nedovoleno.<sup>35</sup> Konkrétní vyjádření těchto modalit spočívá v jazykové formulaci právního ustanovení v souladu s gramatickými zásadami českého jazyka a s přihlédnutím ke zvláštnostem právního jazyka. Ustanovení § 2 odst. 3 ZoPS

29 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 354.

30 Rozhodnými jsou přitom především § 1 odst. 1 a § 2 odst. 3 ZoPS. Podle § 1 odst. 1 ZoPS „[o]bčané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „strany a hnutí“). Výkon tohoto práva slouží občanům ke jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávních celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen“. Podle § 2 odst. 3 ZoPS „[č]lenem strany a hnutí může být občan starší 18 let, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí“.

31 Důvodová zpráva k zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 9. 2017].

32 Čl. 2 odst. 3 Listiny, přiměřeně čl. 2 odst. 4 Ústavy, § 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

33 Čl. 2 odst. 2, 20 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy, § 1 odst. 2, § 3 odst. 1 věta druhá ZoPS atd.

34 HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 175. ISBN 978-80-7380-104-5.

35 KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 154. ISBN 80-7179-028-1.

obsahuje dovození, že členem strany a hnutí může být občan starší 18 let. Autor se tedy shoduje s Grygarem,<sup>36</sup> že sloveso *moci* vyjadřuje možnost, dovození nebo schopnost, nikoli zákaz či jakékoli omezení. V daném ustanovení rovněž chybí i možný distinktivní prvek – slovo *pouze*, který zákonodárce například používá v § 2 odst. 2 nebo v druhé části § 2 odst. 3 ZoPS a jež by mohl založit povinnost tím, že by vyloučil jiné varianty. Jelikož politické strany jsou soukromoprávními subjekty, uvedené ustanovení jim ve smyslu generální klauzule v čl. 2 odst. 3 Listiny nezakazuje, aby v rámci svých stanov dovolily členství unijním občanům, potažmo dalším cizincům.

Autor si je vědom skutečnosti, že jazykový výklad je pouze prvotním přiblížením k obsahu právní normy.<sup>37</sup> Na druhou stranu poukazuje na doktrínu racionálního zákonodárce, která je základem premisy, že konkrétní volba jazykového vyjádření právních norem není nahodilá, ale má svůj účel. Součástí racionální tvorby a výkladu práva je přitom i přiznávání stejného významu stejným pojmům, nikoli vytváření matoucího pojmosloví. Již v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[v] souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších – často velmi pochybných a voluntaristických – důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům, vyjádřit. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost“.

Rozumný výklad musí spočívat i v nepopírání základního hodnotové orientace právního řádu České republiky, která vychází z odlišování soukromého a veřejného práva. Zatímco soukromé subjekty mohou činit cokoli, co jim zákon nezakazuje,<sup>38</sup> výkon veřejné moci je povolen jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem.<sup>39</sup> Je zjevné, že zákonodárce v § 2 odst. 3 ZoPS zvolil veřejnoprávní metodu regulace, tedy prostřednictvím dovození se snažil vymezit jedinou možnou variantu. Takový postup by byl funkčním řešením v případě vymezení pravomoci orgánů veřejné moci, v případě politických stran, které jsou soukromými subjekty, však takové dovození nemůže mít stejné účinky. Nelze dále ani dovodit, že by zákonodárce využíval (*promiscue*) sloveso *moc* ve smyslu slovesa *muset*, protože samotný ZoPS na jiných místech jednotlivé normativní modalitě odlišuje.<sup>40</sup>

Autor dodává, že předmětem výkladu není původní legislativní záměr ale jeho výsledek ve formě právního předpisu, který se může při nesprávném jazykovém vyjádření právních norem míjet s původními pohytkami zákonodárce. „*Tvorba práva náleží v první řadě*

<sup>36</sup> GRYGAR, 2014, op. cit., s. 355.

<sup>37</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09.

<sup>38</sup> Čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy, § 1 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>39</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy, § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>40</sup> Srov. např. § 2 odst. 2, § 2 odst. 3, § 4, § 5 odst. 1 věta druhá, § 5 odst. 2, § 5 odst. 3, § 6 odst. 2 věta druhá ZoPS.

na základě principu dělby moci a demokratického principu demokraticky zvolenému zákonodávci. Jenom on je oprávněn formulovat normativní věty, které mají podobu zákona. Pokud je však formuloval neurčitě či v rozporu se základními východiskový celého právního řádu, jde o pochybení ve sféře jeho vlivu, které jde k jeho tíži. Naproti tomu pro adresáta právní normy je formulace těchto normativních právních vět hotovou věcí, kterou nemohl přímo nijak ovlivnit“.<sup>41</sup> S ohledem na požadavek ochrany soukromých subjektů před svévolným výkonem veřejné moci není možné připustit, aby stát zasahoval do činnosti politických stran bez zákonné opory.

Autor se shoduje s Grygarem,<sup>42</sup> že při výkladu norem civilního práva by nikdo nepochyboval o tom, že zákonem garantovaná možnost určitým způsobem jednat není příkazem, zákazem nebo nevylučuje jednání jiným způsobem. V nyní posuzovaném případě se však praxe odchýlila od zásad soukromoprávní regulace, ačkoli pro to nebyl dán žádný právní důvod. Možné překvapení z výkladu § 2 odst. 3 ZoPS trefně glosuje myšlenka Gustava Radbrucha, známého německého právního teoretika, že interpret může zákonu lépe rozumět, než mu rozuměli jeho tvůrci, zákon může být moudřejší než jeho autoři, a on dokonce musí být moudřejší než jeho autoři.<sup>43</sup> Je tedy zcela přirozené, že obsah právní normy vždy nemusí, jako je tomu v tomto případě, odpovídat původnímu záměru normotvůrce.

Autor si je vědom jisté slabiny predestřených úvah, neboť přijetím výše uvedeného závěru by byl vyloučen normativní účinek § 2 odst. 3 části věty před čárkou ZoPS. Takový výklad by činil ustanovení v dané části obsolentním, čímž by byla dotčena doktrína racionálního zákonodávce, neboť „on nepřijímá bezobsažná právní pravidla“. Toho si byl vědom i Grygar,<sup>44</sup> který však dopady svého výkladu již dále nerozvíjel a raději uvedl na jeho podporu další argumenty. Je tedy patrné, že oba výklady mají své stinné stránky. První nerespektuje vzhledem ke sledovanému účelu jazykové požadavky na vyjádření právní normy, nebo nedbá metody soukromoprávní regulace, a druhý popírá normativní účinky daného ustanovení.

Byť daná situace není z hlediska bezrozpornosti právního řádu ideální, není nikterak výjimečná.<sup>45</sup> V rozsáhlých právních řádech postmoderních států přirozeně dochází

41 MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 200–201. ISBN 978-80-7400-149-9.

42 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 355.

43 RADBRUCH, G. *Rechtsphilosophie*. 6. vyd. Stuttgart: K. F. Koehler Verlag, 1963, s. 211. Citováno dle: MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 127. ISBN 978-80-7400-149-9.

44 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 355.

45 Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 3 A 118/2015-68, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 7 As 191/2017-37. Správní soudy v dané věci vyloučily aplikovatelnost § 86d odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve vztahu k ukládání povinností provozovatelům letišť, jejichž obsahem měly být utajované informace, byť zákonodávce danou právní úpravou zamýšlel vytvořit specifický postup, v rámci něhož by bylo možné ukládat právě povinnosti naplňující svým obsahem znaky utajovaných informací. Ačkoli následkem uvedené interpretace byla částečná neaplikovatelnost daných ustanovení na zamýšlené situace, soudy k tomuto kroku přistoupily, neboť upřednostnily ochranu základního práva v čl. 4 odst. 1 Listiny před zachováním aplikovatelnosti jednoduchého práva.



ke střetům právních norem, které je nutné řešit pokročilými interpretačními metodami. V nyní posuzovaném případě však řešení vzniklého konfliktu není z pohledu autora nijak složité. S jistým zjednodušením stojí proti sobě na jedné straně poněkud nešikovná snaha státu regulovat činnost politických stran, na druhé straně figuruje svoboda politických stran i jiných soukromých subjektů spravovat si své záležitosti po svém, pokud právní předpisy neingerují do jejich svobody. V demokratickém právním státu musí podle názoru autora v takto postavené rovnici vždy zvítězit principy šetřící více základní lidská práva svobody (*in dubio pro libertatis*), než zájem státu regulovat soukromoprávní vztahy. Soukromé subjekty totiž nemohou nést odpovědnost za to, pokud stát vytváří nejednoznačnou právní úpravu, která není způsobilá regulovat společenské vztahy. V případě nedůsledné normotvorby ze strany státu je nutné dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozeným principům práva.

Autor si je vědom zdánlivé razantnosti tohoto závěru. Obsolentnost § 2 odst. 3 části věty před čárkou ZoPS by však neměla mít reálně takové následky, kterých by bylo nutné se obávat. České politické strany by byly otevřeny všem cizincům, nikoli pouze unijním občanům. Autor však souhlasí s názorem Antoš<sup>46</sup>, že by to spíše přispělo k jejich integraci, než že by se jednalo o hrozbu. Zároveň kvituje názor Grygara,<sup>47</sup> že omezení členství cizinců v politických stranách tímto způsobem je neúčelné. České politické strany mohou být ovlivňovány zahraničními vlivy nehledě na skutečnost, zda jsou jejich členy cizinci či nikoli. Pokud má stát zájem chránit tuzemské strany před vnějšími vlivy, bylo by nakonec vhodnější připustit, aby cizinci mohli být jejich členy, neboť je vždy jednodušší sledovat politický vliv registrovaných osob než osob, které ovlivňují českou politickou scénu nepřímou a zpovzdálí. Nakonec je podle autora pochybná i argumentace, že státní občané jsou ke svému státu loajálnější než jiní jeho obyvatelé bez státní příslušnosti, neboť je pouhou myšlenkovou zkratkou založenou na stereotypu, vychází z „kolektivní presumpce vinny neobčanů“ a pomíjí individuální charakter každého jednotlivého člověka.

Pro úplnost autor dodává, že výše předestřeným výkladem § 2 odst. 3 části věty před čárkou ZoPS by padla i podmínka věkové hranice pro vstup do politických stran. Naopak by zůstala zachována norma v § 2 odst. 3 části věty za čárkou ZoPS, neboť podle autora existuje nezávisle na normě v první části. Autor tyto detaily nepovažuje za významnější problém. Politické strany jsou jen zvláštní formou soukromoprávních korporací – spolků. Členství ve spolcích přitom není podmíněno žádnou věkovou hranicí<sup>48</sup> a tato skutečnost také nečiní žádné komplikace. Úprava by tak byla ponechána stanovám politických stran a zároveň by se aplikovala obecná ustanovení o svéprávnosti, podle nichž by se u nezletilé osoby posuzovala její způsobilost právně jednat – vstoupit do politické

<sup>46</sup> ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 124.

<sup>47</sup> GRYGAR, 2014, op. cit., s. 355–356.

<sup>48</sup> § 233 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

strany. Odpověď na otázku, zda je vhodné připustit členství mládeže v politických stranách, leží mimo zaměření tohoto článku a jedná se především o politické rozhodnutí, pročež zde autor neaspíruje na nalezení vhodné odpovědi. Pokud by zákonodárce tuto skutečnost vnímal za problematickou, má vždy možnost novelizovat nevhodnou právní úpravu tak, aby odpovídala jeho záměru.

### 3 Pojem občan v ZoPS

Výklad pojmu občan v ZoPS je alfou a omegou pro zodpovězení otázky, kdo může být členem tuzemských politických stran. Autor vychází v souladu s právní naukou z předpokladu, že pojem občan je obecně možné vnímat ve dvou různých pojetích:

1. jako obecný pojem, které charakterizuje zvláštní vztah fyzické osoby a státu,
2. nebo jako funkcionální pojem, který je vymezen pro určitý účel a může jako občana charakterizovat někoho, kdo jím ve státoobčanském smyslu není nebo nebyl.<sup>49</sup>

Jelikož ZoPS neobsahuje legální definici pojmu občan, zabýval se autor hlouběji jeho obsahem a otázkou, zda je nutné ho chápat v prostém obecném pojetí, nebo v pojetí funkcionálním. Autor předně opakuje, že ústavní předpisy upravují členství v politických stranách pouze v omezeném rozsahu, a proto neobsahují vodítko k výkladu ustanovení ZoPS. Rovněž poukazuje na skutečnost, že ZoPS byl přijat krátce po skončení období, kdy byl v duchu totalitářské ideologie v textech zákonů preferován pozitivněprávní pojem občan před pojmem člověk, který má přirozenoprávní rozměr.<sup>50</sup> Pojem občan ve starších předpisech může mít proto širší obsah než státní občan České republiky, což dokládá i přechodné ustanovení čl. 42 odst. 3 Listiny, které tuto skutečnost reflektuje.

Ačkoli součástí tvorby předpisů je zásada, že stejné pojmy by měl mít v textu právního předpisu stejné významy,<sup>51</sup> ZoPS tuto zásadu nerespektuje, jelikož ve znění účinném do 20. 9. 2016 spojoval s pojmem občan minimálně dva různé významy a ve znění účinném od 1. 10. 2016 dokonce minimálně tři různé významy:

1. V nejširším významu je používán pojem občan ve smyslu člověka, což je zjevné v § 4 písm. c) a d) ZoPS.<sup>52</sup> Důvodová zpráva ZoPS<sup>53</sup> uvádí, že v tomto ustanovení jsou taxativně „[...] vymezeny politické strany, jejichž činnost je zakázána. Jde o výčet, který se zjevně

49 FILIP, J. In: FILIP, J., J. SVATONĚ a J. ZIMEK. *Základy státovědy*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 121. ISBN 80-210-4057-2.

50 Srov. KNAPP, 1995, op. cit., s. 13.

51 Srov. MELZER, 2010, op. cit., s. 143.

52 Podle § 4 písm. c) ZoPS „[v]zniká a vyvíjí činnost nemohou strany a hnutí, které směřují k uchopení a držení moci zamezujícímu druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů“. Podle § 4 písm. d) ZoPS „[v]zniká a vyvíjí činnost nemohou strany a hnutí, jejichž program nebo činnost obrozují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů“.

53 Důvodová zpráva k zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 27. 9. 2017].

*opírá o ochranu veřejného demokratického pořádku, lidských práv a svobod“.* Je nepochybné, že vznikat a vyvíjet činnost nemohou pouze politické strany, které by potlačovaly rovnoprávnost, práva a svobody občanů, ale obecně všechny strany, jež by vyvíjely obdobnou činnost i proti jakýmkoli lidem, kteří nejsou státními občany České republiky.

2. Od 1. 10. 2016 byl zřízen nový úřad pro kontrolu hospodaření politických stran, jehož funkcionáři musí splňovat určité podmínky. Zákonodárce přitom například v § 19c odst. 3 písm. a) a § 19e odst. 3 písm. a) ZoPS zavedl nový pojem státní občan České republiky vedle původního pojmu občan. Rozšíření pojmosloví ZoPS je zde relevantním výkladovým vodítkem i pro nyní posuzovaný případ, protože obecně je „[...] s demokratickým principem, principem dělby moci a požadavkem předvídatelnosti soudního rozhodování více slučitelné, aby se sémantická nejasnost odstranila ve shodě s nově postulovanou vůlí zákonodárce, než aby s její řešení přenechalo volné úvaze soudce“.<sup>54</sup>
3. V posledním významu se pojem občan vyskytuje například v posuzovaném § 2 odst. 3 ZoPS, jehož výklad je předmětem této části.

Ačkoli ustanovení ZoPS na první zběžný pohled nepůsobí při výkladu pojmu občan potíže, při detailnější interpretaci jednotlivých ustanovení ZoPS je zřejmé, že pojem občan nese řadu různých významů. V případě určitých ustanovení ZoPS zahrnuje pojem občan v nejobecnější rovině všechny lidi. Naopak v případě § 19c odst. 3 písm. a) ZoPS zákonodárce vyjádřil, že předsedou úřadu se může stát pouze státní občan České republiky. Toto ustanovení sice není samo o sobě složité vyložit, ale rozšiřuje pojmosloví zákona a zakládá i pochybnosti ohledně významu pojmu občan v § 2 odst. 3 ZoPS. Zákonodárce tím implicitně sdělil, že původní pojem občan, který ZoPS obsahoval, nemusí být obsahově totožný s významem státní občan České republiky. S ohledem na skutečnost, že ZoPS neobsahuje legální definici pojmu občan, která by jeho výklad předurčovala, a že pojem nemá dostatečně ostré hranice, je nutné jej podrobit dalšímu výkladu.

Při výběru jednotlivých právních interpretačních metod je nutné přihlížet k účelu práva jako normativního systému. Právo je dynamický fenomén, který ovlivňuje fungování společnosti, a společenské dění zase naopak ovlivňuje jeho vývoj. Aby společnost řádně fungovala, je nutné pro udržení rovnovážného stavu regulovat určité společenské vztahy.<sup>55</sup> Smyslem práva tedy není vytvářet systém odtržený od reality, který existuje sám pro sebe, ale napomáhat realizaci soukromých a veřejných zájmů v konkrétním čase a prostoru. Tyto úvahy se projevují při výkladu právních předpisů tak, že není možné vycházet pouze z historického úmyslu zákonodárce při jejich tvorbě, ale je nutné přihlížet i k tomu, jaký rozumný účel a smysl mohou ustanovení právních předpisů nabývat v čase za kontinuálních změn právního řádu i společenských podmínek.<sup>56</sup> Jinými slovy,

<sup>54</sup> Srov. MELZER, 2010, op. cit., s. 145.

<sup>55</sup> Srov. KNAPP, 1995, op. cit., s. 27.

<sup>56</sup> Srov. MELZER, 2010, op. cit., s. 127.

jednou přijaté právní předpisy, respektive jejich jednotlivá ustanovení, „žijí“ vlastním životem, tedy v různých obdobných a vlivem různých okolností mohou být výsledkem interpretace ustanovení právních předpisů právní normy různého obsahu. Přitom je však při výkladu právních předpisů nutné dbát na jednu z maxim systému práva, která spočívá v bezrozpornosti v něm obsažených pravidel.<sup>57</sup> Jednotlivá právní ustanovení není možné vykládat samostatně, ale je nutné je vždy zasadit do kontextu celého právního řádu.

Autor poukazuje na skutečnost, že ZoPS byl přijat dne 2. 10. 1991, tedy ještě za existence České a Slovenské Federativní Republiky. Znění § 2 odst. 3 ZoPS bylo průběžně novelizováno s ohledem na probíhající změny společenských poměrů:

1. ZoPS do 14. 2. 1993 v daném ustanovení uváděl, že „[č]lenem strany a hnutí s právem volit a být volen do orgánů strany a hnutí může být jen státní občan České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „občan“), který dosáhl věku 18 let“. Kromě toho, že ZoPS jasně vymezoval pojem občan tím, že se jednalo pouze o státní občany tehdejší České a Slovenské Federativní republiky, daný pojem ZoPS pojal i za legislativní zkratku pro další části zákona.
2. V důsledku rozdělení České a Slovenské Federativní republiky zúžil ZoPS od 15. 2. 1993 do 30. 6. 1994 legislativní zkratku občan toliko na státní občany České republiky.
3. S účinností od 1. 7. 1994 byl zákonem č. 117/1994 Sb. novelizován § 2 odst. 3 ZoPS do současného znění. Novela jednak vypustila konkrétnější vymezení povahy občanství a rovněž zrušila zavedenou legislativní zkratku. Důvodová zpráva k zákonu č. 117/1994 Sb. sice odkazuje na ústavní zakotvení práva občanů na zakládání politických stran a sdružování v nich, neozřejmuje ale, proč došlo k nahrazení dřívější definice prostým pojmem občan a ke zrušení legislativní zkratky.

Aktuální problematičnost § 2 odst. 3 ZoPS dokládá i skutečnost, že dané ustanovení nebylo jednoznačně naformulované ani dříve, neboť ve znění účinném do 14. 2. 1993 dokonce umožňovalo členství cizinců v českých politických stranách,<sup>58</sup> což podle Filipa a Šimíčka neodpovídalo vůli zákonodárce a bylo jedním z důvodů novelizace ZoPS.<sup>59</sup>

Další legislativní vývoj, jak autor poukázal, však situaci nevyjasnil, neboť ZoPS stále nepřiznává pojmu občan jednoznačný normativní obsah. Proto nelze přijmout samu o sobě myšlenkovou zkratku, že významem pojmu občan je státní občan České republiky. Knapp příležitostně vysvětluje, že „[p]ojem ‚občan‘ není jednoznačný a též se v historii měnil. Římský pojem *civis*, tj. občan, a to zejména ve spojení ‚*civis Romanus*‘ (občan římský), znamenal něco docela jiného, než tomu odpovídající pojem současný. Zřetelnějšího významu se pojmu ‚občan‘ dostalo

<sup>57</sup> Srov. MELZER, 2010, op. cit., s. 152.

<sup>58</sup> Podle dikce ustanovení se jednalo o jakési neplnoprávné členství, neboť cizinci sice mohli být členy politických stran, ale nemohli volit a být voleni do jejich orgánů.

<sup>59</sup> FILIP, J. a V. ŠIMÍČEK. K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1995, č. 1, s. 111–112. ISSN 1210-9216.

*v zmíněné Deklaraci práv člověka a občana, i tak je ovšem pojem ‚občan‘ v dnešním právním pojmosloví dvojnásobný. V obou případech je sice spojen s pojmem ‚stát‘, jednou však označuje vlastnost člověka jako obyvatele státu, tj. člověka, který je podřízen státní moci [...] a je státní mocí chráněn [...] a podruhé označuje vlastnost člověka jako příslušníka určitého státu [...]“<sup>60</sup>*

Z výše uvedeného autor činí závěr, že pojem občan může sám o sobě nabývat více různých významů, pročež nelze přijmout závěr Kysely,<sup>61</sup> že je nutné jej vykládat především v intencích Listiny. Pokud ZoPS důsledně nevymezuje jeho normativní obsah, a dokonce mu přiznává v jednotlivých ustanoveních zákona obsah různý, je možné zjistit jeho obsah v § 2 odst. 3 ZoPS jen při použití dalších interpretačních metod.

#### 4 Výklad pojmu občan v § 2 odst. 3 ZoPS

Neurčitost pojmu občan v § 2 odst. 3 ZoPS otvírá prostor pro to, aby byl podroben hlubšímu výkladu, který bude reflektovat relevantní souvislosti a aktuální právně-spoločenskou situaci. Pro nyní posuzovaný případ je relevantní skutečnost, že na základě čl. 22 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie<sup>62</sup> a příslušných směrnic je založeno právo unijních občanů v České republice k aktivnímu a pasivnímu volebnímu právu v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Na národní úrovni zakotvují toto právo § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a § 5 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.<sup>63</sup> Dále je významnou skutečností, že Česká republika je členem Rady Evropy a signatářem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zakládá významný standard ochrany v ní deklarovaných základních práv a svobod. V dalším pojednání se autor za prvé zaměří na výklad § 2 odst. 3 ZoPS v kontextu dalších tuzemských právních předpisů. Za druhé, zohlední vliv unijního práva na vybrané téma. A za třetí, přihlédně i k možným účinkům ustanovení Úmluvy na nyní posuzovaný případ.

##### 4.1 Výklad pojmu v kontextu národní právní úpravy

Požadavek bezrozpornosti právního řádu vyžaduje, aby jednotlivé právní předpisy a jejich ustanovení byly vykládány ve vzájemném kontextu. Již výše bylo podrobně osvětleno, že rozsah 2 odst. 3 ZoPS je potenciálně širší než čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny. Autor se proto neztotožňuje se zjednodušeným pohledem Nejvyššího správního soudu,<sup>64</sup> že výklad ZoPS je nutné činit v kontextu ústavního pořádku. Byť tato úvaha obecně platí pro ústavněkonformní výklad právních předpisů nižší právní síly,

<sup>60</sup> KNAPP, 1995, op. cit., s. 14.

<sup>61</sup> KYSELA. In: KYSELA, KOKEŠ, 2017, op. cit., s. 1–2.

<sup>62</sup> Dále jen „SFEU“.

<sup>63</sup> Dále též „volební zákony“.

<sup>64</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018, č. j. 6 As 84/2017-27, bod 10 a 11.

v posuzovaném případě ústavní pořádek jako takový neposkytuje odpověď na otázku, zda § 2 odst. 3 ZoPS zahrnuje i unijní občany.

Blízkými ustanoveními, která mají významný vztah k členství v politických stranách, jsou ustanovení upravující výkon volebního práva. Ustanovení čl. 21 Listiny<sup>65</sup> obsahuje základní práva nezbytná pro fungování každé demokratické společnosti: právo občanů podílet se na správě věcí veřejných a principy realizace volebního práva.<sup>66</sup> Uvedené ustanovení však upravuje pouze politická práva státních občanů České republiky,<sup>67</sup> protože nenajde uplatnění ve vztahu k unijním občanům.

Základní principy volebního práva vyjádřené v čl. 21 odst. 3 Listiny jsou však zakotveny i v jednotlivých volebních zákonech.<sup>68</sup> To znamená, že byť všeobecnost, rovnost a přímá volební práva a tajnost hlasování garantuje ústavní pořádek pouze státním občanům České republiky, ve volbách do zastupitelstev obcí nebo ve volbách do Evropského parlamentu se zákonodárce rozhodl tyto principy na zákonné úrovni garantovat všem subjektům, které mohou v daném typu voleb uplatňovat své aktivní nebo pasivní volební právo. Za rozhodný pro další výklad autor považuje princip rovnosti volebního práva.

Princip rovnosti především znamená, že každý volič má mít stejný počet hlas, každý hlas má mít stejnou váhu a že rozhodnutí vycházejí v demokracii z vůle většiny. Zároveň se týká i vedení volební kampaně, jež zahrnuje neutralitu státu ve volební kampani, rovný přístup k médiím, způsob veřejného financování politických stran a volební kampaně a jejich transparentnost. Principu rovnosti by odporovalo, pokud by veřejná moc preferovala nebo cíleně znevýhodňovala některý z kandidujících subjektů. Obecný princip rovnosti zahrnuje i rovnost šancí v rámci politické soutěže.<sup>69</sup>

Jelikož unijní občané mohou volit a být voleni v rámci České republiky do zastupitelstev obcí a Evropského parlamentu, odporuje principu rovnosti volebního práva ve volebních zákonech takový výklad § 2 odst. 3 ZoPS, který znemožňuje jejich členství v tuzemských politických stranách. Autor poukazuje na čl. 5 Ústavy, který definuje volnou soutěž politických stran jako základní prvek českého politického systému. Samotný ústavní pořádek tedy preferuje existenci stran, i když jednotlivé volební zákony v určitých

<sup>65</sup> Podle čl. 21 odst. 1 Listiny „[o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Podle čl. 21 odst. 2 Listiny „[v]olby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem“. Podle čl. 21 odst. 3 Listiny „[v]olební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon“. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny „[o]bčané mají za rovných podmínek přístup ke voleným a jiným veřejným funkcím“.

<sup>66</sup> Srov. ŠIMÍČEK, V. In: WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK, I. POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 497. ISBN 978-80-7357-750-6.

<sup>67</sup> FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu Ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 144–145. ISBN 80-210-2592-1.

<sup>68</sup> Srovnej § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a § 2 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

<sup>69</sup> ŠIMÍČEK. In: WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL, 2012, op. cit., s. 504–506.

případech připouští kandidaturu jednotlivců nebo kandidaturu nezávislých kandidátů v rámci kandidátních listin politických stran.

Ačkoli princip rovnosti je poměrně složitým právně-filosofickým tématem, na které je možné pohlížet z více různých směrů, v nejobecnější rovině spočívá v posuzování stejných případů stejně nebo v garanci srovnatelných podmínek, práv či povinností jednotlivým subjektům ve stejných situacích. Nerovnost v restriktivním výkladu § 2 odst. 3 ZoPS spočívá již v tom, že zatímco státní občan České republiky si může zvolit formu, kterou se bude podílet na výkonu svého pasivního volebního práva, unijní občan je v tomto výběru omezen. Filip v otázce výkladu právních norem poukazuje na základní logický argument, že kdo má povolený určitý cíl, musí mít povolené i jednání, které k němu vede.<sup>70</sup> Pokud unijní občan může volit a být volen do obecního zastupitelstva, respektive do Evropského parlamentu, díky čemuž má v těchto volbách stejné postavení jako státní občan České republiky, musí mít přirozeně rovné postavení i ve volbě formy jednání, které k takovému cíli vede, tedy ve smyslu principu rovnosti volebního práva musí mít možnosti si zvolit i členství v politické straně.

Autor dále poukazuje i na další zvýhodnění, které přináší členství v politické straně. Člen politické strany má možnost účastnit se její činnosti, kandidovat do jejích orgánů a v rámci kandidátní listiny politické strany kandidovat v jednotlivých typech voleb. V obecních volbách nemusí politické strany předkládat potřebnou petici na podporu své kandidatury. Strany se mohou podílet na řízení voleb ve volebních komisích a dostává se jim finanční podpory ze strany státu.<sup>71</sup> Navíc, politické strany nejsou veřejnoprávními korporacemi, ale jsou soukromoprávními spolky *sui generis*, které zajišťují sdružování lidí podobných politických postojů a jejich participaci v politice. Autor se shoduje s Šimíčkem,<sup>72</sup> že z účasti na těchto přirozeně vznikajících entitách, jejichž existenci stát toliko respektuje, nemohou být vyloučeni ti, jichž se týká výkon volebního práva na území České republiky.

Jestliže kandidáti na listinách politických stran mají výrazně větší šanci na úspěch ve volbách než kandidáti ucházející se o zvolení jiným způsobem,<sup>73</sup> je nemožnost členství unijních občanů v tuzemských politických stranách v rozporu s principem rovnosti, který deklarují volební zákony. Autor přitom odmítá polemiku, že i unijní občané mají možnost po domluvě kandidovat prostřednictvím kandidátky určité strany,<sup>74</sup> neboť i toto řešení jim ve faktické rovině nenabízí rovné postavení k postavení státních občanů České republiky, kteří členy určité strany jsou. Člen strany bude mít přirozeně při sestavování

<sup>70</sup> FILIP, 2003, op. cit. s. 319.

<sup>71</sup> Viz dále FILIP, 2003, op. cit. s. 351 a násl.

<sup>72</sup> ŠIMÍČEK. In: WAGNEROVÁ, ŠIMÍČEK, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL, 2012, op. cit., s. 486.

<sup>73</sup> Srov. ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 123–124.

<sup>74</sup> KYSELA. In: KYSELA, KOKEŠ, 2017, op. cit., s. 2–3.

kandidátní listiny zpravidla výhodnější postavení než externí nezávislý kandidát. Byť autor kvituje argument Nejvyššího správního soudu,<sup>75</sup> že unijní občanství doplňuje pouze národní občanství a obě občanství mají různý obsah, ve vztahu k učiněným závěrům soudu není tento argument relevantní, neboť v posuzovaném případě se jedná o rovnost subjektů, které oplývají volebním právem, před zákonem jako takovou.

Ačkoli volební zákony nemají přímý vztah nadřazenosti nebo speciality k ZoPS, aby bylo nutné ZoPS jejich prizmatem vykládat, autor se domnívá, že § 2 odst. 3 ZoPS je potřeba vykládat prizmatem principu rovnosti volebního práva, který zakotvují volební zákony a vedle toho je i vlastní v demokratických právních státech prakticky všem typům voleb.<sup>76</sup> Pojem občan v § 2 odst. 3 ZoPS reprezentuje jeho funkcionální, nikoli obecné pojetí, a vztahuje se ve smyslu principu rovnosti volebního práva na všechny subjekty, které jsou oprávněny k výkonu volebního práva na území České republiky. Jelikož unijní občané jsou plně oprávněni vykonávat aktivní i pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí a Evropského parlamentu, musí jim příslušet i možnost být členy tuzemských politických stran.

## 4.2 Výklad pojmu v kontextu unijního práva

Autor předně uvádí, že všechna ustanovení právního řádu České republiky je nutné ve smyslu principů aplikační přednosti a závaznosti unijního práva, kterou dovodila judikatura Soudního dvora, vykládat v souladu s unijními právními předpisy.<sup>77</sup> Proto i při výkladu ustanovení ZoPS je nutné zohlednit takové unijní právní normy, které se na daný případ vztahují. Souhrnně lze uvést, že „[p]rávo EU vyžaduje, aby vnitrostátní orgány udělaly maximum v rámci svých pravomocí, aby dosáhly výkladu vnitrostátního práva souladného se směrnicí (zde: i výklad souladný s primárním unijním právem, pozn. autora). *Vnitrostátním právem se myslí veškeré platné právo, ať již přijaté před či po účinnosti směrnice, nikoliv jen předpisy přijaté k jejímu provedení. Jediná omezení povinnosti souladného výkladu spočívají ve výkladových metodách, kdy vnitrostátní soud není nucen jít nad rámec těch, které jsou v jeho právu uznávány, a dále v respektu k obecným právním zásadám, které souladný výklad nemůže porušovat. Konečně, vnitrostátní soud není povinován k souladnému výkladu, který by byl contra legem*“.<sup>78</sup> Daný výklad se přirozeně nevztahuje pouze na soudy, ale povinnost eurokonformního výkladu tuzemských právních předpisů stíhá i orgány moci výkonné.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018, č. j. 6 As 84/2017-27, bod 16.

<sup>76</sup> Srov. čl. 21 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv, § 1 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, § 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

<sup>77</sup> Srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS; ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83; ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 291/2015-21.

<sup>78</sup> BOBEK, M., P. BŘÍZA a J. KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 175–176. ISBN 978-80-7400-377-6.

<sup>79</sup> Viz i § 2 odst. 1 správního řádu.



Autor souhlasí s dosavadními závěry Grygara<sup>80</sup> a Kysely<sup>81</sup>, že čl. 12 Listiny základních práv Evropské unie, který garantuje i právo na sdružování v politických záležitostech, nenajde při výkladu ZoPS své uplatnění, neboť aplikace ustanovení listiny je dle jejího čl. 51 omezena jen na případy, kdy je uplatňováno unijní právo. Otázka nastavení pravidel národních politických stran je přitom ve výlučné pravomoci jednotlivých členských států. Na druhou stranu se však autor domnívá, že povinnost eurokonformního výkladu není limitována a uplatňuje se i v oblastech práva, které sice spadají do výlučné sféry členských států, ale zároveň nějakým způsobem získají unijní prvek, tedy se dostanou do vlivu unijního práva.<sup>82</sup> Unijní principy mohou do takových oblastí práva pronikat zejména tehdy, pokud u jednotlivých ustanovení národních právních předpisů vznikají výkladové pochybnosti. Za takové situace je správnější přijmout takový výklad, který je eurokonformní, neboť je tak respektována zásada bezrozpornosti právního řádu.

V posuzovaném případě je rozhodná sémantická nejasnost pojmu občan v § 2 odst. 3 ZoPS, která otevírá prostor pro výklad daného ustanovení i prizmatem unijního práva. Jinými slovy, pokud by stát využil své normotvorné pravomoci naplno a formuloval dané ustanovení jako jasný zákaz, bylo by sice možné se přít o tom, zda je takové řešení eurokonformní, ale samotný normativní obsah by byl nesporný. Stát však podle názoru autora na tuto možnost zanevřel, protože reálně umožnil hledat normativní obsah § 2 odst. 3 ZoPS všemi možnými výkladovými prostředky, které patří mezi běžné instrumenty právní metodologie. Přirozeně využití různých výkladových metod nesmí být účelové, ale musí být racionální, spravedlivé a vycházet z aktuální právně-společenské situace.

Česká republika přistoupila dobrovolně v souladu se svým ústavním pořádkem ke společenství států Evropské unie<sup>83</sup> a v rámci svého členství se zavázala k tomu, že bude respektovat primární i sekundární právo Evropské unie.<sup>84</sup> Jestliže mají unijní občané dle čl. 20 odst. 2 písm. b), čl. 22 odst. 1 a 2 SFEU právo na základě bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, jejich vyloučení z možnosti být členy tuzemských politických stran jim zakládá odlišné (horší) podmínky, než jaké mají státní občané České republiky. Autor poukazuje na to, že čl. 18 SFEU zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti, přičemž unijní občané jsou restriktivním výkladem § 2 odst. 3 ZoPS diskriminováni především ve výkonu svého pasivního volebního práva.

<sup>80</sup> GRYGAR, 2014, op. cit., s. 357.

<sup>81</sup> KYSELA. In: KYSELA, KOKEŠ, 2017, op. cit., s. 3.

<sup>82</sup> Jedná se zejména o důsledek principu *effet utile*, který požaduje, aby se unijní normy uplatňovaly v maximální možné účinnosti. Srov. SEHNÁLEK, D. Effet utile a jeho projevy při interpretaci komunitárního práva. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 8, s. 787. ISSN 0231-6625.

<sup>83</sup> Čl. 10 Ústavy.

<sup>84</sup> Čl. 10a Ústavy.

Antoš<sup>85</sup> shrnuje celou řadu právních a faktických výhod, které přináší členství v politické straně při realizaci pasivního volebního práva při volbách do obecních zastupitelstev. Nezávislí kandidáti jsou při kandidatuře omezeni především povinností předložit petici se stanoveným počtem podpisů. Byť mohou kandidovat i na kandidátních listinách určité politické strany, z povahy postavení externisty mohou být znevýhodněni oproti ostatním straníkům. Popřena je ale především samotná možnost unijních občanů sdružovat se kvalifikovaným způsobem za účelem politické aktivity na území České republiky. Ve vztahu ke státním občanům České republiky tak mají unijní občané v obecních volbách druhořadé postavení.

Za této konstelace není eurokonformní vykládat § 2 odst. 3 ZoPS tak, že ustanovení se vztahuje jen na státní občany České republiky. Autor souhlasí s Grygarem,<sup>86</sup> že pokud je u určitého ustanovení možný různý výklad, je nutné zvolit ten, který je eurokonformní. Bylo by zcela formalistické, pokud by se výklad § 2 odst. 3 ZoPS odvíjel jen od toho, že unijní právo neobsahuje žádné výslovné pravidlo, které by zakládalo právo unijních občanů být členy tuzemských politických stran. Výklad právních ustanovení skrze jejich výslovné znění je sice jednou ze základních metod přiblížení se k obsahu právních norem, tím ale interpretace nekončí. Každou právní normu je nutné vykládat v kontextu celého právního řádu a je potřeba docílit takového interpretačního výsledku, který nevytváří v systému hodnotové rozpory.

### 4.3 Výklad pojmu v kontextu Úmluvy

Aby byl výklad pojmu občan v § 2 odst. 3 ZoPS komplexní, autor doplňuje i pohled na dané ustanovení prizmatem Úmluvy. Vzhledem k tomu, že uvedené rovněž se vyčerpávajícím způsobem věnovali již jiní autoři, má tato část spíše shrnující povahu, byť ji autor rozšiřuje o své úvahy ve vztahu k tématu příspěvku. Rozhodnými ustanoveními přitom jsou čl. 11 odst. 1<sup>87</sup> v kontextu čl. 16 Úmluvy<sup>88</sup>, jenž chrání právo na svobodné sdružování a shromažďování, a čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy<sup>89</sup>, který deklaruje právo na svobodné volby.

85 ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 123–124.

86 GRYGAR, 2014, op. cit., s. 358.

87 Podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy „[k]aždý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich“.

88 Podle čl. 16 Úmluvy „[n]ic v člancích 10, 11 a 14 nemůže být považováno za bránící Vysokým smluvním stranám uvalit omezení na politickou činnost cizinců“.

89 Podle čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy „[v]ysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínky, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“.

Podle závěrů Evropského soudu pro lidská práva<sup>90</sup> se čl. 11 odst. 1 Úmluvy vztahuje i na sdružování ve formě politických stran.<sup>91</sup> I sdružování v politických stranách je tak základní lidskou svobodou, kterou je možné omezit dle čl. 11 odst. 2 Úmluvy jen z taxativně stanovených důvodů na základě zákona. Dané ustanovení působí na první pohled tak, že práva v něm obsažená garantuje všem. Pro otázku členství unijních občanů v tuzemských politických stranách však hraje významnou roli čl. 16 Úmluvy, který umožňuje členským státům omezovat politickou činnost cizinců i ve vztahu ke svobodě shromažďování. Byť poměr čl. 11 odst. 1 a čl. 16 Úmluvy vykládal ESLP dosud jen okrajově, významný je jeho rozsudek ve věci *Piermont proti Francii*,<sup>92</sup> v němž ESLP vyloučil aplikaci čl. 16 Úmluvy za situace, kdy žadatelka byla unijní občankou a členkou Evropského parlamentu.<sup>93</sup> Antoš<sup>94</sup> vyjadřuje na základě tohoto rozhodnutí pochybnosti, zda je čl. 16 Úmluvy v současnosti vůbec aplikovatelný, pokud se evropská integrace dále prohloubila, neboť uvedený závěr soud přijal na základě skutkového stavu roku 1986. Kosař<sup>95</sup> i Grygar<sup>96</sup> aplikaci daného ustanovení na unijní občany vyložené vylučují a považují je ve vztahu k nim za obsolentní.

Je tedy zřejmé, že tradiční dualistické dělení obyvatel státu na státní občany a cizince již docela neodpovídá současné složitosti společenské a právní reality. Pokud je projekt evropské integrace založen na stále těsnější ekonomické i politické spolupráci, od jistého bodu se vynořuje legitimní otázka, v jakých oblastech je ještě nutné lpět na státoobčanském principu pro výkon některých funkcí a činností či možnosti politické participace na výkonu veřejné moci. Autor nepopírá, že určité funkce v národních státech by měly být přístupné jen státním občanům. V tomto případě se však jedná o pouhé členství v politické straně, z něhož samy o sobě nevyplývají žádné veřejné funkce. Nadto postavení unijních občanů je vzhledem k rozsahu práv, kterými disponují, natolik specifické, že není legitimní jejich status stavět na roveň jiných cizinců. Výše předestřený výklad čl. 11 odst. 1 v kontextu čl. 16 Úmluvy tak jen dále doplňuje závěry předchozích částí, že vyloučení unijních občanů z možnosti členství v politických stranách by nebylo v souladu s mezinárodními závazky České republiky. Proto je nutné vykládat § 2 odst. 3 ZoPS konformně i s čl. 11 odst. 1 Úmluvy.

<sup>90</sup> Dále jen „ESLP“.

<sup>91</sup> KOSAŘ, D. In: KMEC, J., D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL a M. BOBEK. *Evropské úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1139. ISBN 978-80-7400-365-3.

<sup>92</sup> Rozsudek Evropského soudu pro Lidská práva ze dne 27. 4. 1995, stížnosti č. 15773/89, 15774/89, *Piermont proti Francii*.

<sup>93</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 121.

<sup>94</sup> ANTOŠ, 2012, op. cit., s. 124.

<sup>95</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 122.

<sup>96</sup> GRYGAR, 2014, op. cit., s. 359.

Určitou roli by mohl při výkladu ZoPS hrát i čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy, který v obecné rovině zakotvuje právo na svobodné volby. Autor předem podotýká, že jakákoli omezení základních lidských práv a svobod je nutné vykládat restriktivně. Proto se autor nedomnívá, že by čl. 16 Úmluvy měl jakýkoli vztah k čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy, neboť čl. 16 Úmluvy obsahuje taxativní výčet ustanovení, pro které zakládá vyluku. Právo na svobodné volby je tak nutné vykládat mimo toto explicitní omezení.

Právo na svobodné volby je těsně provázáno s právem politických stran, neboť volby v demokratickém státě jsou neodmyslitelně spojeny s pluralitou názorů, kterou reprezentují právě jednotlivé politické strany.<sup>97</sup> Otázka aplikace čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy je spojena s řadou dílčích úvah ohledně naplnění jednotlivých definičních znaků ustanovení, zejména pojmu lid a zákonodárny sbor. Byť pojem lid v daném ustanovení nebyl dosud pozitivně vymezen, nese autonomní význam, pročež v určitých případech může být širší než pojem státní občan.<sup>98</sup> Na druhou stranu však ESLP považuje omezení aktivního i pasivního volebního práva na státní občany za povolený legitimní cíl.<sup>99</sup> Dále se předmětné ustanovení vztahuje pouze na volby zákonodárných sborů, což znamená, že se musí jednat o volby do takového tělesa, které je dostatečně zapojeno do legislativního procesu.<sup>100</sup>

Na podkladě těchto dílčích poznatků se autor domnívá, že čl. 3 odst. 1 dodatkového protokolu Úmluvy může zde najít své uplatnění nanejvýše ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu, nikoli však ve vztahu k volbám do zastupitelstev obcí. Ačkoli zastupitelstva obcí v České republice jsou oprávněna originárně vydávat obecně závazné vyhlášky jako normativní právní akty,<sup>101</sup> vzhledem k omezené místní působnosti těchto vyhlášek i limitovanému okruhu záležitostí, která zastupitelstva mohou takto regulovat,<sup>102</sup> je autor toho názoru, že je zastupitelstvům ponechána zcela reziduální normotvorná pravomoc, která vylučuje aplikaci daného ustanovení.

Autor dále předestírá, že členství v politických stranách má prakticky význam jen pro výkon pasivního volebního práva. ESLP je však při přezkumu zásahů do pasivního volebního práva zdrženlivý.<sup>103</sup> Je možné si představit situaci, že by mohla být dotčena práva unijního občana garantovaná čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy, pokud by byl diskvalifikován v České republice z voleb do Evropského parlamentu převážně

<sup>97</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 1320.

<sup>98</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 1326.

<sup>99</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 1334.

<sup>100</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 1327, 1330.

<sup>101</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy, § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>102</sup> Navíc jde o záležitosti nižšího významu, neboť se jedná pouze o záležitosti týkající se zajištění detailů místního života a veřejného pořádku. Prakticky veškeré významné společenské otázky upravují v České republice zákony.

<sup>103</sup> KOSAŘ. In: KMEC, KOSAŘ, KRATOCHVÍL, BOBEK, 2012, op. cit., s. 1336.

z důvodu, že nemohl být členem tuzemské politické strany. Autor však považuje tuto konstrukci oproti výše uvedeným výkladům, které poskytují přesvědčivější argumenty, čistě za hypotetickou. Pasivní volební právo unijních občanů ve volbách do Evropského parlamentu je prostřednictvím jejich vyloučení z tuzemských politických stran pouze omezeno, nikoli vyloučeno. Po skutkové stránce věci by pak bylo prakticky nereálné prokázat, zda neúspěch ve volbách mohl být zapříčiněn právě nerovností formy realizace pasivního volebního práva. Navíc judikatura ESLP je často poměrně kazuistická, pročež nelze zcela dobře předvídat její vývoj. Autor proto uzavírá, že čl. 3 dodatkového protokolu Úmluvy má i pro téma členství unijních občanů v tuzemských politických stranách jistý argumentační potenciál, který však prozatím zůstává nevyužit.

## Závěr

V závěru autor shrnuje, že skutečnost, že již za současného právního stavu mohou být dle § 2 odst. 3 ZoPS unijní občané členy tuzemských politických stran, vyplývá ze dvou na sobě do jisté míry nezávislých argumentů.

První pohled založený na soukromoprávní argumentaci vychází z teze, že politické strany jsou soukromými subjekty *sui generis* s jistými veřejnoprávními oprávněními, které mohou dle čl. 2 odst. 3 Listiny činit cokoli, co jim zákon nezakazuje. Ustanovení § 2 odst. 3 ZoPS politickým stranám neukládá povinnost, že jejich členy mohou být pouze státní občané České republiky, pročež je členství reálně otevřeno nejen unijním občanům ale i všem dalším cizincům.

Druhý pohled vychází ze systematického výkladu pojmu občan v ZoPS. Pojem občan v § 2 odst. 3 ZoPS nenese s ohledem na neurčitost zákona význam státní občan České republiky, ale jeho obsah je funkcionální a je nutné jej vyložit v kontextu principu rovnosti volebního práva, který je zakotven v národní právní úpravě i v mezinárodních závazcích České republiky. Princip rovnosti volebního práva je pozitivně vyjádřeným principem zákazu diskriminace při výkonu volebního práva, pročež jednotlivé pohledy v páté části tohoto článku na výklad pojmu občan mají těsnou synergickou souvislost. Součástí principu rovnosti volebního práva je požadavek, aby všechny subjekty oprávněné k výkonu aktivního či pasivního volebního práva měly možnost volit si stejné formy výkonu tohoto práva. Pokud mají unijní občané možnost volit a být voleni v určitých volbách, které jsou realizovány na území České republiky, musí mít stejně jako státní občané České republiky možnost se za tím účelem sdružovat v politických stranách.

Ačkoli podle názoru autora nemůže vést racionální výklad § 2 odst. 3 ZoPS k jinému výsledku, než že unijní občané mohou být členy českých politických stran, autor si je vědom, že takový závěr může vyvolávat jisté obavy, které však nejsou namístě. Autor považuje za nepodložený názor, že státní občanství je fakticky nezbytnou podmínkou pro členství v národní politické straně, neboť převážná většina členských států Evropské

unie tuto podmínku za nezbytnou nepovažuje. Podle studie Parlamentního institutu<sup>104</sup> je pouze v 6 členských státech Evropské unie členství v politické straně vázáno na státní občanství. Jinak v 7 členských státech neexistuje zákon, který by upravoval členství v politických stranách, a ve zbylých 15 členských státech není výslovně stanovena podmínka státního občanství pro členství v politické straně.

Ze studie dále vyplývá, že daných 15 členských států Evropské unie, které členství unijních občanů v politických stranách nebrání, přistupují k úpravě podmínek členství v politických stranách různými způsoby, například:

1. pro členství v politických stranách není stanoveno žádné omezení,
2. členství v politické straně je vázáno na volební právo,
3. státní občanství je pouze určitou podmínkou pro založení strany,
4. existence politických stran je spojena s členstvím určitého počtu státních občanů ve straně,
5. nebo členství občanů jiných členských států v politické straně může upravovat statut strany.

Autor na základě tohoto zevrubného přehledu konstatuje, že kolem tří čtvrtin členských států nebrání nebo přímo umožňuje členství unijních občanů, byť někdy s určitými podmínkami, v národních politických stranách. Ačkoli právní řády a tradice jednotlivých členských států jsou do jisté míry odlišné, s ohledem na sdílené společné hodnoty<sup>105</sup> a podobná státní zřízení<sup>106</sup> nejsou rozdílné natolik, aby je nebylo možné ve vzájemném kontextu hodnotit a porovnávat. Minimálně je patrné, že vynucování přímého zákazu členství unijních občanů v českých politických stranách je v kontextu možností právní regulace, které zvolily jiné členské státy, nejtvrdějším z možných řešení. Zahraniční právní úpravy přitom nabízí mnoho inspirativních řešení, která umožňují jistou participaci unijních občanů na politickém životě při zachování charakteru tamějších politických stran.

V každém jednotlivém členském státě Evropské unie se tedy jedná spíše o politické rozhodnutí, o vztah k projektu evropské integrace jako takové a o vstřícnosti k cizincům obecně, než že by celkové odpírání členství unijních občanů v národních politických stranách mělo racionální opodstatnění založené na určitých objektivních skutečnostech. Stejně jako v příběhu Císařovy nové šaty tak nezbyvá než doufat, že zvolání malého chlapce povzbudí přihlížející k odvaze konečně si přiznat, že císař je již dlouhou dobu zcela nahý.

---

<sup>104</sup> KUTA, M., J. NĚMEC a J. FOUSEK. Volební právo a členství cizinců v politických stranách v zemích EU. Studie č. 1.232. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Parlamentní institut: 2015 [cit. 20. 4. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/10/33/00103354.pdf>

<sup>105</sup> Srov. čl. 2 SEU.

<sup>106</sup> Všem členským státům Evropské unie jsou společné demokratické státní zřízení, dělba veřejné moci, respektování plurality politických názorů, volná soutěž politických stran, vláda většiny při ochraně menšin, ochrana základních lidských práv a svobod, panství práva atd.