



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 11. ledna 2024¹

Věc C-808/21

**Evropská komise
proti**

České republice

„Nesplnění povinnosti státem – Občanství Unie – Článek 22 SFEU – Právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu – Občané Unie, kteří mají bydliště v České republice a nemají české státní občanství – Neexistence práva stát se členem politické strany – Kandidování v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu za jiných podmínek, než jaké platí pro vlastní státní příslušníky – Článek 10 SEU – Zásada demokracie – Listina základních práv Evropské unie – Články 12, 39 a 40 – Odůvodnění – Článek 4 odst. 2 SEU“

Obsah

I.	Úvod	3
II.	Právní rámec	3
A.	Unijní právo	3
1.	Smlouva o FEU	3
2.	Listina	4
3.	Směrnice 93/109/ES	4
4.	Směrnice 94/80/ES	5
B.	České právo	5
1.	Zákon o politických stranách	5

¹ – Původní jazyk: francouzština.

2.	Zákon o volbách do zastupitelstev obcí.	6
3.	Zákon o volbách do Evropského parlamentu	6
III.	Postup před zahájením soudního řízení	6
IV.	Návrhová žádání účastnic řízení	7
V.	Analýza	7
A.	K námitce nepřijatelnosti vznesené Českou republikou	8
1.	Argumenty účastnic řízení	8
2.	Posouzení	8
B.	K věci samé	10
1.	K právnímu základu žaloby pro nesplnění povinnosti	10
a)	Argumentace účastnic řízení	10
1)	Komise	10
2)	Česká republika	12
b)	Posouzení	14
2.	K existenci omezení výkonu volebních práv	18
a)	Argumentace účastnic řízení	18
1)	Komise	18
2)	Česká republika	20
b)	Posouzení	21
3.	K důvodnosti omezení členství v politické straně	22
a)	Argumentace účastnic řízení	22
1)	Komise	22
2)	Česká republika	23
3)	Polská republika, vedlejší účastnice	24
b)	Posouzení	24
VI.	K nákladům řízení	26
VII.	Závěry	26

VIII.	Příloha I: Pravidla pro financování politických stran, která předložila Komise	26
IX.	Příloha II: Informace, které poskytla Česká republika ohledně sestavování kandidátních listin a kandidátů zvolených ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách	27

I. Úvod

1. Žalobou podanou na základě článku 258 SFEU a opírající se o článek 22 SFEU se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z posledně uvedeného ustanovení, a to v podstatě tím, že občanům Evropské unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají na jejím území bydliště², nepřiznává právo být členem politické strany, a jejich šance na zvolení v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu jsou proto nižší než šance českých státních příslušníků³.

2. V tomto stanovisku vysvětlím, proč nelze souhlasit s názorem České republiky, podle něhož je třeba vykládat článek 22 SFEU pouze doslovně, a to v tom smyslu, že upravuje toliko zákonné podmínky volitelnosti, a proč naopak kontextuální a teleologický rozbor povinností vyplývajících z tohoto ustanovení vede k závěru, že žalobní důvod vycházející ze zásahu do účinného výkonu práva být volen, který uplatňuje Komise, je opodstatněný.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Smlouva o FEU

3. Článek 20 SFEU zní takto:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné:

[...]

b) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;

[...]

Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.“

² – Dále jen „mobilní“ občané Unie“.

³ – Komise podala stejnou žalobu i proti Polské republice (věc C-814/21), která je projednávána koordinovaně. Jednání společné pro obě tyto věci se konalo dne 12. září 2023.

4. Článek 22 SFEU stanoví:

„1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

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

2. *Listina*

5. Článek 12 Listiny základních práv Evropské unie⁴, nadepsaný „Svoboda shromažďování a sdružování“, zní takto:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich.

2. Politické strany na úrovni Unie přispívají k vyjadřování politické vůle občanů Unie.“

3. *Směrnice 93/109/ES*

6. Ve čtvrtém bodě odůvodnění 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 příslušníky⁵, je uvedeno:

„vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 2 Smlouvy o ES se týká pouze možnosti výkonu práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, aniž je dotčen čl. 138 odst. 3 Smlouvy o ES, který předpokládá stanovení jednotného postupu pro tyto volby ve všech členských státech; že v podstatě usiluje o zrušení podmínky státní příslušnosti, kterou nyní uplatňuje většina členských států při výkonu těchto práv“.

7. Článek 1 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou ve volbách do Evropského parlamentu vykonávat právo volit a být volen.“

⁴ – Dále jen „Listina“.

⁵ – Úř. věst. 1993, L 329, s. 34; Zvl. vyd. 20/1, s. 7.

4. Směrnice 94/80/ES

8. V pátém bodě odůvodnění 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 příslušníky⁶, je uvedeno:

„vzhledem k tomu, že účelem čl. 8b odst. 1 [Smlouvy] je zajistit, aby všichni občané Unie, ať jsou či nejsou státními příslušníky členského státu, v němž mají bydliště, mohli v tomto státě vykonávat své právo volit a být volen v obecních volbách za stejných podmínek; že je nezbytné, aby podmínky týkající se doby a prokazování bydlení platné pro osoby, které nejsou státními příslušníky tohoto členského státu, byly totožné s podmínkami, které případně platí pro státní příslušníky tohoto členského státu; že na občany, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu, se nesmějí vztahovat zvláštní podmínky, ledaže je zvláštní přístup výjimečně odůvodněn zvláštními okolnostmi týkajícími se občanů, kteří nejsou státními příslušníky tohoto státu, jež je odlišují od jeho státních příslušníků“.

9. Článek 1 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou v obecních volbách vykonávat právo volit a být volen.“

B. České právo

1. Zákon o politických stranách

10. V ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ze dne 2. října 1991, ve znění pozdějších předpisů⁷, je uvedeno:

„Občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích (dále jen ‚strany a hnutí‘). Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. [...]“

11. Ustanovení § 2 odst. 3 tohoto zákona zní:

„Členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí.“

⁶ – Úř. věst. 1994, L 368, s. 38; Zvl. vyd. 20/1, s. 12.

⁷ – Dále jen „zákon o politických stranách“.

2. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí

12. V ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ze dne 6. prosince 2001, ve znění pozdějších předpisů⁸, je uvedeno:

„Volební stranou podle tohoto zákona mohou být registrované politické strany a politická hnutí, [...] jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů.“

3. Zákon o volbách do Evropského parlamentu

13. V ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů⁹, ze dne 18. února 2003, je uvedeno:

„Kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, [...] a jejich koalice. [...]“

14. Ustanovení § 22 odst. 2 a 3 tohoto zákona zní:

„(2) Ke kandidátní listině musí být přiložen doklad o státním občanství kandidáta a vlastnoručně podepsané prohlášení kandidáta, že souhlasí se svou kandidaturou, že mu nejsou známy překážky volitelnosti, popřípadě tyto překážky pominou ke dni voleb do Evropského parlamentu, a že nedal souhlas k tomu, aby byl uveden na jiné kandidátní listině pro volby do Evropského parlamentu, a to ani v jiném členském státě. V prohlášení kandidát dále uvede místo trvalého pobytu nebo, jde-li o občana jiného členského státu, místo pobytu a datum narození. Prohlášení kandidáta může být učiněno v českém jazyce nebo v některém z pracovních jazyků [...] [U]nie podle § 4.

(3) Je-li kandidátem občan jiného členského státu, uvede kromě údajů uvedených v odstavci 2 v prohlášení místo narození a adresu svého posledního místa pobytu v členském státě původu, připojí prohlášení, že v členském státě původu nebyl soudním nebo správním rozhodnutím zbaven práva být volen, a ke kandidátní listině předloží doklady uvedené v odstavci 2 větě první.“

III. Postup před zahájením soudního řízení

15. V roce 2010 prošetřovala Komise v rámci systému EU Pilot 1300/10/JUST, zda je s článkem 22 SFEU slučitelné, že právo vstoupit do politické strany mají pouze čeští státní příslušníci.

16. Informace poskytnuté Českou republikou nerozptýlily pochybnosti Komise o tom, zda tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 22 SFEU, a Komise mu proto dne 22. listopadu 2012 zaslala formální upozornění. Tento členský stát ve vyjádření k tomuto formálnímu upozornění ze dne 22. ledna 2013 popřel, že by se dopustil nějakého porušení unijního práva – nesouhlasil totiž s výkladem tohoto článku, a konkrétně s výkladem výrazu „za stejných podmínek“, který je v něm obsažen. Uvedl, že ze zmíněného článku nelze dovodit povinnost členských států umožnit občanům jiných členských států členství v politických stranách a zakládání politických stran.

⁸ – Dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“.

⁹ – Dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“.

17. Dne 22. dubna 2014 vydala Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém setrvala na svém názoru, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU tím, že „mobilním“ občanům Unie odepírá právo založit politickou stranu nebo politické hnutí a právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí.

18. Česká republika v odpovědi ze dne 20. června 2014 uvedla, že opatření, která přijala, je nutno považovat za proporcionální, tedy v souladu s unijním právem.

19. Dopisem ze dne 2. prosince 2020 požádal evropský komisař pro spravedlnost Českou republiku o informace o tom, zda případně došlo ke změně jejího postoje nebo k legislativním změnám, na jejichž základě by byla „mobilním“ občanům Unie zaručena dotčená práva.

20. Vzhledem k tomu, že Komise na tento dopis neobdržela žádnou odpověď, podala projednávanou žalobu, jejíž předmět omezila na skutečnost, že se členy politické strany mohou stát pouze čeští státní příslušníci. Komise uvedla, že pokud jde o otázku práva „mobilních“ občanů Unie politickou stranu založit, která byla vznesena v předchozích fázích řízení, vyhrazuje si možnost nadnést ji v samostatném řízení.

IV. Návrhová žádání účastnic řízení

21. Komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:

- určil, že „tím, že občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště v České republice, odepírá právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí¹⁰, [tento členský stát] nesplnil[...] povinnosti, které pro [něj] vyplývají z článku 22 [SFEU]“, a
- uložil České republice náhradu nákladů řízení.

22. Česká republika navrhuje, aby byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná, a podpůrně, aby byla zamítnuta jako neopodstatněná. Dále navrhuje, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

23. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. května 2022 bylo Polské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky.

24. Polská republika se za tímto účelem ve spisu vedlejší účastnice vyjádřila k výkonu práv upravených článkem 22 SFEU, k volebním právům občanů Unie ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách podle českého práva a k oprávněním vyplývajícím z článku 22 SFEU a z „členství“ v politické straně.

25. Komise ve vyjádření k těmto třem skupinám argumentů setrvala na svých návrhových žádáních uvedených v žalobě.

V. Analýza

26. Komise na podporu žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti České republice, kterou opírá o článek 22 SFEU a která se týká vnitrostátní právní úpravy, jež přiznává právo stát se členem politické strany pouze českým státním příslušníkům, uvádí, že tento členský stát zmíněné

¹⁰ – Dále též „stát se členem politické strany“.

ustanovení porušuje tím, že nedodržuje zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, která vyžaduje, aby „mobilním“ občanům Unie zaručoval právo být volen v obecních volbách nebo volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek, jaké platí pro jeho státní příslušníky.

27. Komise zdůrazňuje význam možnosti stát se členem politické strany ve volbách a mimo jiné poukazuje na to, že podle čl. 12 odst. 2 Listiny přispívají politické strany na úrovni Unie k vyjádření politické vůle občanů Unie.

A. K námitce nepřípustnosti vznesené Českou republikou

1. Argumenty účastnic řízení

28. Česká republika tvrdí, že ačkoliv Komise žalobu formálně zakládá na článku 22 SFEU, v textu žaloby argumentuje porušením různých jiných ustanovení unijního práva.

29. Tento členský stát je toho názoru, že vzhledem k nedostatku argumentů, které by bylo možno vyvodit z článku 22 SFEU, jenž se podle judikatury Soudního dvora¹¹ omezuje na použití zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti na právo volit a být volen, ve skutečnosti namítla Komise v souvislosti s právem stát se členem politické strany porušení této zásady zakotvené v článku 18 SFEU a porušení čl. 12 odst. 1 Listiny.

30. Za těchto podmínek se Česká republika domnívá, že právní základ žaloby není srozumitelný a odlišuje se od právního základu, který byl předmětem postupu před zahájením soudního řízení. Proto hrozí, že Soudní dvůr rozhodne *ultra petita*.

31. Komise je toho názoru, že z žaloby i jejích návrhových žádání jasně vyplývá, že český zákon, který přiznává právo stát se členem politické strany pouze českým státním příslušníkům, je neslučitelný s článkem 22 SFEU, a že v souladu s judikaturou Soudního dvora musí zohlednit i další normy primárního práva, zejména ustanovení Listiny, a vzít tak v úvahu právní kontext ustanovení vycházejících ze Smluv a základních práv¹².

2. Posouzení

32. Z odůvodnění žaloby dle názoru České republiky plyne, že se žaloba opírá o několik různých právních základů, které ale neodpovídají jejím návrhovým žádáním.

¹¹ – Česká republika cituje rozsudek ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, dále jen „rozsudek Eman a Sevinger“, EU:C:2006:545, bod 53).

¹² – V souvislosti se zásadou zákazu diskriminace Komise odkazuje na rozsudky ze dne 5. prosince 1989, Komise v. Itálie (C-3/88, EU:C:1989:606, bod 8), a ze dne 17. července 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, bod 45), a na třetí bod odůvodnění směrnice 93/109. Pro ilustraci poukazuje na rozsudek ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 33 a citovaná judikatura), který se týkal článku 18 ES, nyní článku 21 SFEU. V souvislosti se základními právy Komise zmiňuje rozsudek ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, body 43 a 44), a připomíná rozsudky, na které poukázala v žalobě, tj. rozsudky ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, EU:C:2006:253, bod 108), a ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, bod 88). Ve vztahu k požadavku, aby vnitrostátní pravidla byla v souladu se svobodou sdružování zakotvenou v článku 12 Listiny, poukazuje na rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) (C-78/18, EU:C:2020:476).

33. Podle ustálené judikatury Soudního dvora¹³ platí, že:

- v souladu s čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a s judikaturou Soudního dvora týkající se tohoto ustanovení musí každý návrh na zahájení řízení uvádět předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty, jakož i stručný popis těchto žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů, a
- v žalobě podané podle článku 258 SFEU musí být žalobní důvody uvedeny uceleně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl účelně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti.

34. V projednávané věci z odůvodnění žaloby jednoznačně a ve shodě s odůvodněným stanoviskem vyplývá, že článek 22 SFEU, na němž je žaloba založena, musí být vykládán s ohledem na jeho kontext a jeho vazby na Listinu, a to zejména na její čl. 12 odst. 1.

35. Komise v tomto ohledu uvedla, že vzhledem k ústřední a zásadní roli, kterou politické strany zaujímají ve volebních systémech členských států a při účasti na politickém životě, nelze mít za to, že občan Unie může kandidovat ve volbách ve státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, pokud v tomto státě nemůže kandidovat jako člen politické strany, neboť tento stav má negativní dopad na možnosti být volen.

36. Z toho tudíž neplyne, že by bylo tvrzeno porušení čl. 12 odst. 1 Listiny¹⁴.

37. Vše navíc nasvědčuje tomu, že nejednoznačnost, na kterou poukazuje Česká republika, souvisí s její vlastní analýzou právního základu namítaného nesplnění povinnosti, kterým by dle jejího názoru měl být článek 18 SFEU. Jedná se tedy o důvod, který tento členský stát mohl užitečně uplatnit na svou obranu a který je třeba posoudit v rámci meritorního přezkumu, a nikoliv ve fázi zkoumání přípustnosti žaloby.

38. Navrhují proto, aby Soudní dvůr tuto námitku nepřípustnosti zamítl.

¹³ – Viz zejména rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, body 188 až 190, jakož i citovaná judikatura).

¹⁴ – Obdobně viz rozsudek ze dne 30. září 2010, Komise v. Belgie (C-132/09, EU:C:2010:562, body 40 a 41).

B. K věci samé

1. K právnímu základu žaloby pro nesplnění povinnosti

a) Argumentace účastnic řízení

1) Komise

39. Tento orgán připomíná, že čl. 20 odst. 2 písm. b) a článek 22 SFEU konkrétně vyžadují, aby „mobilní“ občané Unie mohli kandidovat v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu *za stejných podmínek*¹⁵ jako státní příslušníci. Komise uznává, že článek 22 SFEU neuvádí jednotlivé konkrétní aspekty, v nichž musí být rovné zacházení zaručeno, ale podle jejího názoru stanoví obecnou a univerzální povinnost rovného zacházení. Členské státy na základě této povinnosti musí při neexistenci vyčerpávajícího výčtu požadavků, a to včetně požadavku týkajícího se členství v politických stranách, zajistit, aby platná pravidla umožňovala občanům Unie volit a kandidovat v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státním příslušníkům.

40. Má-li tedy být možné považovat uvedenou povinnost za účinně naplněnou, je nutno zkoumat otázku, zda v členském státě existují právní či faktické překážky znemožňující či znesnadňující „mobilním“ občanům Unie využití některé z formálně dostupných forem kandidatury poskytnuté vnitrostátním právem¹⁶.

41. Komise odkazuje také na judikaturu Soudního dvora, podle které platí, že i když v současné době členským státům přísluší regulovat aspekty týkající se voleb do Evropského parlamentu, které nejsou harmonizovány na úrovni Unie, musí při regulaci těchto aspektů týkajících se voleb respektovat právo Unie¹⁷. Dále Komise podotýká, že podle unijního práva nelze odůvodnit obecnými zájmy takové vnitrostátní opatření, které by mohlo omezovat výkon základních svobod zaručených Smlouvou, pokud toto opatření není ve shodě se základními právy zaručenými právním řádem Evropské unie¹⁸.

42. V tomto směru Komise tvrdí, že omezení výkonu práva založit politickou stranu a práva stát se členem politické strany jasně představují omezení základního práva svobody sdružování zakotveného v čl. 12 odst. 1 Listiny, jehož znění odpovídá článku 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁹.

43. Komise se totiž domnívá, že vzhledem k ústřední a zásadní roli, kterou politické strany zaujímají ve volebních systémech členských států, nelze mít za to, že občan Unie může kandidovat ve volbách ve státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, pokud v uvedeném státě nemůže kandidovat jako člen politické strany.

¹⁵ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

¹⁶ – Tento argument byl uplatněn v odpovědi na spis Polské republiky jakožto vedlejší účastnice.

¹⁷ – Komise v tomto ohledu odkazuje na rozsudek *Eman a Sevinger*.

¹⁸ – Komise poukazuje na rozsudek ze dne 27. dubna 2006, *Komise v. Německo* (C-441/02, EU:C:2006:253, bod 108).

¹⁹ – Podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen „EÚLP“.

44. V této souvislosti Komise uvádí následující:

- politické strany jsou ve všech členských státech nadále základní formou zapojení do politického života a nejčastěji využívaným prostředkem pro účast kandidátů ve volbách a
- význam politických stran byl v této souvislosti uznán i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva²⁰ a zdůrazněn v pokynech k regulaci politických stran, které vydala Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise)²¹.

45. Komise dodává, že důvody uvedené v čl. 11 odst. 2 EÚLP, které mohou odůvodnit omezení výkonu práva na svobodu sdružování a ze kterých je třeba vycházet na základě čl. 52 odst. 3 Listiny, pro daný případ zjevně neplatí.

46. V reakci na argumenty týkající se omezené působnosti článku 22 SFEU, pokud jde o pravomoc členských států v oblasti politické činnosti²², Komise zaprvé tvrdí, že oblast působnosti směrnic 93/109 a 94/80, které upravují administrativní či procedurální otázky týkající se dotčených volebních práv, nevyčerpává rozsah působnosti zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti vyplývajícího z článku 22 SFEU. Tuto oblast působnosti nelze použít jako základ, resp. důvod, pro restriktivní výklad oblasti působnosti primárního práva²³. Na základě takové argumentace by navíc byla připuštěna diskriminace v souvislosti s dalšími pravidly, jako například pravidly pro volební kampaně týkajícími se například mítinků nebo reklamy. Komise dále uvádí, že Česká republika nemůže z rozsudku *Eman a Sevinger*²⁴ dovozovat, že se týká volebních práv státních příslušníků jiných členských států.

47. Komise zadruhé nesouhlasí s tím, že by článek 16 EÚLP připouštěl omezení politické činnosti státních příslušníků jiných členských států²⁵, a zdůrazňuje, že nyní je třeba vzít do úvahy pojem „občanství Unie“ a práva s ním spojená. V tomto ohledu připomíná, že nespochybnuje, že členské státy mohou přijmout opatření k omezení účasti „mobilních“ občanů Unie ve volbách do celostátního zákonodárného sboru, avšak trvá na tom, že rozsah přijatých opatření nemůže jít tak daleko, aby omezil rovné podmínky pro účast těchto občanů v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu. Rovněž poukazuje na to, že kromě České republiky a jednoho dalšího členského státu žádné členské státy takové omezení nestanoví.

²⁰ – Komise odkazuje na rozsudky ESLP ze dne 30. ledna 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další v. Turecko* (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, bod 44), a v souvislosti s významem politických stran například na rozsudky ze dne 25. května 1998, *Socialistická strana a další v. Turecko* (CE:ECHR:1998:0525JUD002123793, bod 41), jakož i ze dne 13. února 2003, *Refah Partisi (Strana pro dobré životní podmínky) a další v. Turecko* (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, body 86 až 89).

²¹ – Dále jen „pokyny Benátské komise“. Viz 2. vydání těchto pokynů (studie č. 881/2017). Komise odkazuje na komentáře uvedené v bodě 1 (s. 5) a v bodech 17 a 18 (s. 9). Pokud jde o skutečnost, že strany jsou prostředkem propojení občanů s těmi, kdo zastávají rozhodovací funkce, tento orgán poukazuje na bod 18 (s. 9).

²² – Viz body 51 a 52 tohoto stanoviska.

²³ – Komise podotýká, že v tomto ohledu je neopodstatněný argument České republiky vycházející z ustanovení čl. 5 odst. 3 směrnice 94/80. V odpovědi na spis Polské republiky jakožto vedlejší účastnice Komise uvádí, že obecný a plošný zákaz členství v politické straně jde nad rámec omezení, která připouští sekundární právo.

²⁴ – Bod 53 tohoto rozsudku.

²⁵ – Poukazuje na rozsudek ESLP ze dne 27. dubna 1995, *Piermont v. Francie* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, bod 64), podle kterého se členské státy Unie nemohou tohoto ustanovení dovolávat vůči státním příslušníkům jiných členských států při výkonu práv, která jim přiznávají Smlouvy.

48. Co se zatřetí týče ústavního aspektu omezení účasti v politických stranách kvůli jejich významu na celostátní úrovni, který Česká republika dokládá odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (Česká republika)²⁶, Komise podotýká, že v bodě 9 zmíněného rozsudku je výslovně uvedeno, že předmětem řízení bylo rozhodnutí o změně stanov dotčené strany, a nikoli „údajný zásah do práv občanů [...] [U]nie ve vztahu k podmínkám jejich účasti ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách“. Co se kromě toho týče výkladu Listiny základních práv a svobod, která je součástí českého ústavního pořádku, ze strany Nejvyššího správního soudu, podle něhož je zakázáno členství osob, které nejsou občany České republiky, Komise podotýká, že se k tomuto výkladu nevyjádřil Ústavní soud (Česká republika) a že na tento výklad panují různé právní názory²⁷.

2) Česká republika

49. Tento členský stát je toho názoru, že článek 22 SFEU nedopadá na otázku členství v politické straně. Tento názor zaprvé opírá o legislativní historii a stálost obsahu tohoto ustanovení²⁸. Volební práva „mobilních“ občanů Unie jsou upravena stejným způsobem od okamžiku, kdy byla do primárního práva poprvé zakotvena článkem 8b ES ve znění Maastrichtské smlouvy, až po Lisabonskou smlouvu, v jejímž důsledku jsou obsažena v článku 22 SFEU.

50. Zadruhé Česká republika uvádí, že její výklad vychází ze znění článku 22 SFEU a z úmyslu unijního normotvůrce, který je jednoznačně vyjádřen v bodech odůvodnění směrnic 93/109 a 94/80²⁹. Cílem je zrušit veškeré podmínky státní příslušnosti pro výkon práva volit a být volen, aniž by mělo být zasahováno do jiných aspektů, včetně podmínek pro členství v politické straně³⁰. Unijní normotvůrce kromě toho výslovně uvedl, že se v dané oblasti musí zohledňovat zásada proporcionality.

51. Česká republika zatřetí zdůrazňuje, že unijní normotvůrce v článku 22 SFEU upřesnil, že práva volit a být volen jsou vykonávána „v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou“³¹. Tuto úpravu představují právě směrnice 93/109 a 94/80, které přitom ani náznakem neuvádějí, že by právo dle článku 22 SFEU mělo jakkoliv zasahovat do podmínek pro členství v politické straně.

52. Začtvrté Česká republika uvádí, že takto omezený dopad článku 22 SFEU i prováděcí unijní právní úpravy plně odpovídá čl. 4 odst. 2 SEU³², podle něhož Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech. Úprava fungování

²⁶ – Viz poznámka pod čarou 33 tohoto stanoviska. Komise upřesňuje, že tímto rozhodnutím byla zamítnuta žaloba politické strany evropani.cz proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (Česká republika), kterým toto ministerstvo odmítlo registrovat změnu stanov této politické strany umožňující členství občanů Unie s trvalým pobytem na území České republiky v této politické straně.

²⁷ – Komise odkazuje na dokumenty zmíněné v poznámkách pod čarou 71 a 72 tohoto stanoviska.

²⁸ – Česká republika v žalobní odpovědi předně uvádí, že předmětná žaloba sleduje politický cíl, jelikož má zajistit větší angažovanost „mobilních“ občanů Unie v evropském politickém životě, včetně volebního práva pro celostátní či regionální volby. Tento členský stát příkladmo odkazuje na Čtvrtou zprávu Komise o občanství Unie (1. května 2001 – 30. dubna 2004) [COM(2004) 695 final], s. 11, a Zprávu Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o uplatňování směrnice 94/80/ES o právu volit a být volen v obecních volbách ze dne 25. ledna 2018 [COM(2018) 44 final], s. 12.

²⁹ – Citace obsažené v žalobní odpovědi odpovídají čtvrtému až šestému bodu odůvodnění prvně uvedené směrnice a pátému bodu odůvodnění směrnice uvedené na druhém místě.

³⁰ – Česká republika zdůrazňuje, že Soudní dvůr v tomto smyslu vyložil čl. 19 odst. 2 ES a cituje rozsudek Eman a Sevinger (bod 53).

³¹ – V duplice Česká republika zdůrazňuje, že na základě tohoto slovního spojení je třeba článek 22 SFEU odlišovat například od článku 59 SFEU, který hovoří o přijetí ustanovení sekundární legislativy za účelem postupného „dosažení“ liberalizace určitého typu služeb. Tento členský stát z toho vyvozuje, že výkon volného pohybu služeb bezprostředně nezávisí na přijetí sekundární legislativy.

³² – Jinými slovy, čl. 4 odst. 2 SEU není dle názoru České republiky základem pro omezení obsahu článku 22 SFEU, jelikož tento článek nemá Komisí tvrzený dosah, což umožňuje „členský[m] států[m] přijmout pravidla co nejlépe uzpůsobená jejich ústavnímu systému“. Tento členský stát cituje rozsudek Eman a Sevinger (bod 50).

politických stran je přitom základním stavebním kamenem těchto systémů³³ a i článek 16 EÚLP uznává, že smluvní strany mohou omezit politické aktivity cizinců. Článek 22 SFEU představuje v tomto ohledu výjimku, která nemůže být vykládána extenzivně v tom smyslu, že se vztahuje na jakoukoliv politickou aktivitu³⁴. Námitka Komise týkající se počtu členských států, které takový postoj nezaujal, není relevantní.

53. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva citované Komisí nadto plyne, že politické strany jsou zásadní pro volby na celostátní úrovni. To ovšem – jak uznává Komise – nejsou volby, na které se vztahuje unijní právo.

54. Česká republika konečně podotýká, že právo členských států omezit účast v klíčové platformě pro politickou činnost na celostátní úrovni, tj. v politických stranách, na své státní příslušníky, přímo souvisí s možností omezit kandidování ve volbách do zákonodárského sboru, což Komise připouští, a s možností vyloučit, aby se „mobilní“ občané Unie stali členy výkonných orgánů obcí, v souladu s čl. 5 odst. 3 směrnice 94/80.

55. V *duplice* Česká republika doplňuje svoji argumentaci, podle níž by hmotněprávním základem projednávané žaloby měl být článek 18 SFEU³⁵. Z rozsudku *Eman a Sevinger*³⁶ vyvozuje, že tento článek se z hlediska případné diskriminace na základě státní příslušnosti vztahuje na takové otázky spadající do působnosti unijního práva, jako je například volební reklama.

56. Česká republika má dále za to, že podle judikatury Soudního dvora je pro výběr použitelného ustanovení unijního práva mezi tím, které stanoví obecný zákaz diskriminace, a speciálními ustanoveními primárního práva klíčové, zda dotčená osoba získala „postavení“³⁷ předvídané speciálním ustanovením³⁸, například postavení pracovníka dle článku 45 SFEU nebo osoby usazené dle článku 49 SFEU.

57. Podle názoru České republiky se tudíž článek 22 SFEU vztahuje na „mobilního“ občana Unie až v situaci, kdy získá postavení voliče, resp. kandidáta ve volbách. Postavení kandidáta nemůže záviset na členství v politické straně, jelikož toto členství nezaručuje, že se dotčená osoba objeví na kandidátní listině³⁹.

³³ – Česká republika v tomto ohledu příkladmo odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. ledna 2018, 6 As 84/2017-27. V reakci na vyjádření Komise (viz bod 48 tohoto stanoviska) uvádí, že vzhledem k neexistenci rozhodnutí Ústavního soudu je tato judikatura pro výklad unijního práva určující.

³⁴ – Polská republika na podporu tohoto argumentu tvrdí, že výklad tohoto ustanovení, který zastává Komise, by byl v rozporu se zásadou svěření pravomocí upravenou v čl. 5 odst. 2 SEU.

³⁵ – Viz body 29 a 37 tohoto stanoviska týkající se přípustnosti této žaloby.

³⁶ – Viz poznámka pod čarou 30 tohoto stanoviska.

³⁷ – Česká republika odkazuje na rozsudek ze dne 12. května 1998, *Martínez Sala* (C-85/96, EU:C:1998:217, body 58, 59 a 63).

³⁸ – Česká republika poukazuje na rozsudek ze dne 30. května 1989, *Komise v. Řecko* (305/87, EU:C:1989:218, bod 28). Uvádí, že „[m]ezi tato zvláštní ustanovení patří zejména ustanovení stanovující základní svobody, tj. čl. 34, 45, 49, 56 a 63 SFEU, ale i další ustanovení, jako jsou články 54 nebo 94 SFEU a v neposlední řadě i čl. 22 SFEU“.

³⁹ – Podle tohoto členského státu zaujal tento přístup Soudní dvůr v rozsudku ze dne 29. června 1999, *Komise v. Belgie* (C-172/98, EU:C:1999:335, bod 12), v němž rozhodl, že požadavek státní příslušnosti pro uznání právní subjektivity občanských sdružení se týká základních svobod vnitřního trhu, a spadá tak do rozsahu obecného zákazu diskriminace podle článku 6 Smlouvy o ES, nyní článku 18 SFEU. Česká republika uvádí, že se v této věci nejednalo o svobodu usazování jakožto zvláštní ustanovení primárního práva z hlediska zákazu diskriminace.

b) Posouzení

58. Projednávaná žaloba se týká toho, jaké důsledky má pro volitelnost v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu právo stát se členem politické strany, které podle českého práva není přiznáno „mobilním“ občanům Unie. Má tento zákaz za následek – jak tvrdí Komise – že tito občané nevykonávají své právo být voleni v těchto volbách „za stejných podmínek“ jako čeští státní příslušníci ve smyslu článku 22 SFEU?

59. Za současného stavu unijního práva je členství v politické straně záležitostí spadající do pravomoci členských států. Z ustálené judikatury Soudního dvora však plyne, že členské státy jsou při výkonu své pravomoci povinny dodržovat povinnosti, které vyplývají z unijního práva⁴⁰.

60. Je tedy třeba zjistit, jaké požadavky plynou z článku 22 SFEU, kterého se dovolává Komise.

61. Působnost článku 22 SFEU se v souladu s jeho zněním omezuje na volby, které jsou v tomto článku uvedeny, a sice na volby obecní (odstavec 1) a na volby do Evropského parlamentu (odstavec 2) – parlamentní a prezidentské volby jsou tudíž z této působnosti vyloučeny.

62. Soudní dvůr má na základě projednávané žaloby objasnit, zda musí být zásada rovnosti, která je zakotvena v článku 22 SFEU, chápána tak, že dopadá na všechny podmínky, za nichž může každý „mobilní“ občan Unie kandidovat ve volbách, nebo zda se týká jen zákonných podmínek volitelnosti.

63. Jde tedy o to vymezit rozhodovací prostor, který je přiznán členským státům v důsledku toho, že pravidla pro výkon práva volit a práva být volen ve volbách do Evropského parlamentu⁴¹ a v obecních volbách jsou upravena ve směrnici – v prvním případě ve směrnici 93/109 a v druhém případě ve směrnici 94/80.

64. Argument České republiky, který vychází z doslovného výkladu článku 22 SFEU a podle něhož tyto směrnice omezují zásadu rovnosti zakotvenou v tomto ustanovení, musí být bez dalšího odmítnut s ohledem na zásadu hierarchie právních norem, na kterou správně poukazuje Komise a podle níž sekundárním právem nelze omezit právo přiznané Smlouvou⁴².

65. Uvedené směrnice tedy pouze vymezují minimální rámec, v němž je konkretizována zásada rovnosti při výkonu práva volit a být volen⁴³.

⁴⁰ – Ve volebních věcech, pokud jde o otázku určení osob, které mají volební práva, viz rozsudky *Eman a Sevinger* (body 45 a 52), jakož i ze dne 6. října 2015, *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 42). Pokud jde o práva spojená s občanstvím Unie, viz také rozsudek ze dne 14. prosince 2021, *Stolična obština, rajon „Pančarevo“* (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 52). Pokud jde konečně o hodnoty Unie, viz rozsudek ze dne 5. června 2023, *Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců)* (C-204/21, EU:C:2023:442, body 64 až 67 a citovaná judikatura).

⁴¹ – Soudní dvůr rozhodl, že z čl. 8 prvního pododstavce a z článku 12 aktu ze dne 20. září 1976 o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách (Úř. věst. 1976, L 278, s. 5), v němž jsou upraveny společné zásady pro všeobecné a přímé volby členů Evropského parlamentu, vyplývá, že členské státy v zásadě mají i nadále pravomoc upravit volební postup. Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, body 67 až 69).

⁴² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2022, *Komise v. Rakousko (Indexace rodinných dávek)* (C-328/20, EU:C:2022:468, bod 57).

⁴³ – Viz článek 22 SFEU *in fine*, čtvrtý a šestý bod odůvodnění směrnice 93/109, jakož i čtvrtý a pátý bod odůvodnění směrnice 94/80. Tyto směrnice zevrubně upravují společné podmínky pro výkon práva volit a být volen, které se týkají například občanství Unie a doby bydliště stanovené členským státem bydliště, pravidla týkající se zápisu na seznam voličů a žádosti o kandidaturu a také případy vyloučení.

66. Především je to ale historie vzniku článku 22 SFEU a vývoj právního rámce, do něhož je obsah tohoto ustanovení zasazen, které svědčí o tom – od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přitom zcela jasně – že uvedené ustanovení musí být vykládáno s ohledem na dva pilíře, z nichž vychází a kterými jsou občanství Unie a zastupitelská demokracie.

67. Pokud jde zaprvé o *občanství Unie*, Komise se správně dovolává použití čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU, který stanoví, že toto občanství⁴⁴ zakládá mimo jiné i právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě bydliště za *stejných podmínek* jako státní příslušníci tohoto státu.

68. Tato vazba na občanství se v primárním právu vyskytuje od Maastrichtské smlouvy, podepsané dne 7. února 1992⁴⁵. Od samého počátku byla spjata s právem svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států⁴⁶ a zásadou zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, která je součástí každé svobody pohybu.

69. Uvedená vazba nicméně nabyla specifické podoby na základě změn zavedených Lisabonskou smlouvou, a to zejména s ohledem na záměr členských států přiznat občanství prvořadý význam. Do Smlouvy o EU byla doplněna hlava II, nadepsaná „Ustanovení o demokratických zásadách“, která obsahuje článek 9, podle něhož platí, že „[v]e všech svých činnostech dodržuje Unie zásadu rovnosti svých občanů, kterým se dostává od jejích orgánů, institucí a jiných subjektů stejné pozornosti. Občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“ Práva spojená s občanstvím Unie jsou uvedena v článcích 20 až 24 SFEU, které odpovídají článkům 17 až 21 ES. Práva „mobilních“ občanů Unie ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách jsou stanovena v čl. 20 odst. 2 písm. b) a v článku 22 SFEU.

70. Dále je třeba podotknout, že tato práva jsou uvedena i v hlavě V Listiny⁴⁷, nadepsané „Občanská práva“. Práva „mobilních“ občanů Unie ve volbách do Evropského parlamentu i v obecních volbách jsou v obecné rovině zakotvena v jejích článcích 39⁴⁸ a 40⁴⁹.

⁴⁴ – Ke kvalifikaci statusu občana Unie jako „základního statusu“ viz zejména rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistiques et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49 a citovaná judikatura).

⁴⁵ – Viz první až třetí bod odůvodnění směrnic 93/109 a 94/80. Podle Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity“, ve Walker, N., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Londýn, 2003, s. 461 až 500, zejména s. 471, představují ustanovení týkající se volebních práv velkou část přidané hodnoty ustanovení Maastrichtské smlouvy. Účastnit se přímých voleb do Evropského parlamentu je totiž možné již od přijetí aktu ze dne 20. září 1976 (viz poznámka pod čarou 41 tohoto stanoviska). Teprve od doby, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva, je toto právo upraveno ve Smlouvě o ES – nejprve to bylo v článku 8b této Smlouvy, poté v článku 19 ES a nyní v článku 22 SFEU. Pro připomenutí legislativního vývoje viz Shaw, J., a Khadar, L., „Article 39“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., a Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2. vyd., Hart Publishing, Oxford, 2021, s. 1085 až 1112, zejména body 39.33 a 39.34 (s. 1093 a 1094). Od doby, kdy vstoupila v platnost tato smlouva, totéž platí i pro obecní volby. Pokud jde o podrobný přehled historického vývoje, viz Groenendijk, K., „Article 40“, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, op. cit., s. 1113 až 1123, zejména bod 40.17 (s. 1118). Pokud jde o článek 19 ES, viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Španělsko v. Spojené království (C-145/04, EU:C:2006:543, bod 66), a v tomtéž smyslu rozsudek ze dne 6. října 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, bod 42).

⁴⁶ – Viz třetí bod odůvodnění směrnic 93/109 a 94/80, jakož i v tomto smyslu rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistiques et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 50).

⁴⁷ – Podle čl. 6 odst. 1 SEU má Listina stejnou právní sílu jako Smlouvy.

⁴⁸ – Podle vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) (dále jen „vysvětlení k Listině“) platí, že „[o]dstavec 1 článku 39 odpovídá právu zaručenému v čl. 20 odst. 2 [SFEU]“ a článek 22 SFEU představuje právní základ pro přijetí opatření pro výkon tohoto práva.

⁴⁹ – Podle vysvětlení k Listině tento článek „odpovídá právu zaručenému čl. 20 odst. 2 [SFEU]“ a článek 22 SFEU představuje právní základ pro přijetí opatření pro výkon tohoto práva. Viz rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistiques et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 51).

71. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je tedy třeba na volební práva občanů Unie zakotvená v článku 22 SFEU nahlížet jako na základní práva a projev zásady rovného zacházení, která je neoddělitelně spjata se základním statusem státních příslušníků členských států⁵⁰.

72. Ve Smlouvě o EU a v Listině jsou volební práva znovu uvedena i proto, aby se vytvořily vazby na další v nich zakotvená práva nebo zásady, jako je rovnost a demokracie, což jsou hodnoty společné členským státům, na kterých je Unie založena⁵¹.

73. Pokud jde zadruhé o *demokratické zásady*, od okamžiku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost článek 10 SEU v odstavci 1 stanoví, že „[f]ungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii“⁵², a v odstavcích 2 a 3 uznává právo evropských občanů na přímé zastoupení v Evropském parlamentu a jejich právo podílet se na demokratickém životě Unie.

74. Vzhledem k propojení práva volit a práva být volen, která souvisejí s občanstvím Unie, s demokratickými zásadami v rámci Unie, k němuž došlo na základě Lisabonské smlouvy přinejmenším ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu, je tedy jasně vyjádřen cíl spočívající v zajištění účinného zastoupení „mobilních“ občanů Unie.

75. Komise správně tvrdí, že tato reprezentativnost je důsledkem integrace „mobilních“ občanů Unie ve státě jejich bydliště, jak je zdůrazněno v bodech odůvodnění směrnic 93/109 a 94/80⁵³. Především na místní úrovni mají politická práva přiznaná těmto občanům podpořit společenské začlenění uvedených občanů, kteří se rozhodli pobývat v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Z tohoto hlediska je třeba poukázat i na cíl připomenutý v těchto bodech odůvodnění, kterým je „zamezi[t] jakémukoli rozlišování mezi listinami kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidátů, kteří nejsou jeho státními příslušníky“.

76. Podle mého názoru proto Komise může na základě článku 22 SFEU, zasazeného do kontextu práv spojených s občanstvím Unie a demokratických zásad zakotvených ve Smlouvách, oprávněně tvrdit, že záruka rovnosti volebních práv občanů Unie musí být vyjádřena – aniž je v tomto ohledu třeba vymezovat nějaký demonstrativní, nebo dokonce taxativní výčet kritérií – všeobecnou povinností neodrazovat od účasti ve volbách prostřednictvím různých faktorů⁵⁴.

77. Jinými slovy, článek 22 SFEU musí být chápán v tom smyslu, že jakákoliv překážka výkonu volebních práv z důvodu státní příslušnosti, která překračuje rámec vymezený ve směrnici 93/109 a 94/80, představuje diskriminaci v rámci použití Smluv⁵⁵, která je zakázána.

⁵⁰ – Viz rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31).

⁵¹ – Viz článek 2 SEU. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, body 64 a 67 a citovaná judikatura), a srov. rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) [(C-78/18, EU:C:2020:476, bod 112), který vychází z implicitní vazby mezi třemi hodnotami uvedenými v článku 2 SEU, a to demokracií, právním státem a dodržováním základních práv]. Ke kontrolní pravomoci unijních orgánů viz rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 159).

⁵² – Soudní dvůr rozhodl, že čl. 10 odst. 1 SEU konkretizuje hodnotu demokracie uvedenou v článku 2 SEU. Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63).

⁵³ – Viz desátý bod odůvodnění a čl. 14 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 93/109, jakož i čtrnáctý bod odůvodnění a čl. 12 odst. 1 písm. c) směrnice 94/80. K významu tohoto faktoru viz též Shaw, J., „Sovereignty at the Boundaries of the Polity“, *op. cit.*, s. 478, která uvádí, že „volební práva [...] jsou doplňkovými právy ve vztahu k migraci občanů Unie a Unie je musí upravit jakožto ochranný politický celek ve snaze podpořit u migrujícího občana Unie hlubší pocit zapojení do života hostitelského státu a do některých aspektů jeho politické kultury a omezit újmu související se ztrátou politických práv, která může migrujícímu občanovi vzniknout v důsledku odchodu ze státu jeho původu“ (volný překlad).

⁵⁴ – Podle ustálené judikatury platí, že pravidla rovného zacházení s vlastními a cizími státními příslušníky zakazují nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku. Viz rozsudek ze dne 2. února 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland (C-372/21, EU:C:2023:59, bod 29).

⁵⁵ – V tomto smyslu viz šestý bod odůvodnění směrnice 93/109 a pátý bod odůvodnění směrnice 94/80.

78. Vzhledem k tomu, že předmětná vnitrostátní opatření musí být posouzena z hlediska těchto zvláštních pravidel o zákazu diskriminace stanovených ve Smlouvě o FEU, článek 18 této Smlouvy, jehož se dovolává Česká republika, se v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora⁵⁶ nepoužije. Pro účely uplatnění ustanovení článku 22 SFEU kromě toho není třeba žádného zvláštního „statusu“, jelikož rovnost práv ve volebních záležitostech vyplývá ze statusu občana Unie⁵⁷.

79. Za těchto podmínek je nyní nutno posoudit závěr Komise, podle něhož může výkonu těchto práv bránit nemožnost stát se členem politické strany.

80. Účastnice řízení se v projednávaném případě shodují na tom, že šance na obsazení volených funkcí na místní nebo evropské úrovni se odvíjejí od míry účasti na demokratickém životě členského státu, v němž „mobilní“ občané Unie kandidují, ať už v rámci nějaké strany, nebo nezávisle.

81. Obdobně jako Komise, která vychází z pokynů Benátské komise⁵⁸, jež Česká republika nezpochybnila, jsem však toho názoru, že kandidatuře v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu klíčovým způsobem napomáhá přístup k prostředkům, jimiž disponují politické strany⁵⁹.

82. Jak kromě toho uvedla Komise s poukazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, politické strany hrají v souvislosti s výkonem politických práv v členských státech prvořadou úlohu⁶⁰. Na unijní úrovni je tato úloha jasně uznána v čl. 10 odst. 4 SEU⁶¹, jemuž odpovídá čl. 12 odst. 2 Listiny⁶².

83. Tento článek Listiny je totiž zjevně provázán s jejími články 39 a 40⁶³. Za těchto podmínek a z výše uvedených důvodů⁶⁴ je třeba v naprostém souladu se zásadou svěření pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU konstatovat, že každý členský stát musí k tomu, aby zajistil výkon práv přiznaných článkem 22 SFEU, vzít do úvahy i tato ustanovení.

⁵⁶ – Viz rozsudek ze dne 11. června 2020, TÜV Rheinland LGA Products a Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:453, bod 33 a citovaná judikatura).

⁵⁷ – Viz rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistiques et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 48).

⁵⁸ – Viz zejména body 17 a 18 (s. 9).

⁵⁹ – V tomto ohledu, pokud jde o financování a přístup ke sdělovacím prostředkům, viz pokyny Benátské komise, bod 185 (s. 59 a 60).

⁶⁰ – Viz bod 44 tohoto stanoviska. Viz též rozsudek ESLP ze dne 8. července 2008, Yumak a Sadak v. Turecko (CE:ECHR:2008:0708JUD001022603, bod 107 a citovaná judikatura). Tento soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že politická diskuse, k jejímuž vedení politické strany přispívají, „tvoří samotnou podstatu konceptu demokratické společnosti“.

⁶¹ – Toto ustanovení se týká evropských politických stran. V podstatě do něj byl převzat obsah čl. 191 prvního podstavce ES.

⁶² – Viz vysvětlení k Listině.

⁶³ – K provádění článků 39 a 40 Listiny a jejího čl. 12 odst. 2, který se týká úlohy politických stran, viz Costa, O., „Article 39 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen“, v Picod, F., Rizcallah, C., a Van Drooghenbroeck, S., *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article*, 3. vyd., Bruylant, Brusel, 2023, s. 1043 až 1068, zejména bod 6 (s. 1048), a v téže publikaci, Ducoulombier, P., „Article 12 – Liberté de réunion et d'association“, s. 313 až 327, zejména bod 6 (s. 317 a 318). Viz též Shaw, J., a Khadar, L., *op. cit.*, bod 39.04 (s. 1087), a Groenendijk, K., *op. cit.*, bod 40.26 (s. 1120).

⁶⁴ – Viz bod 72 tohoto stanoviska.

84. Souhlasím tudíž s názorem Komise, že její žaloba opírající se o článek 22 SFEU musí být posouzena s ohledem na právo na svobodu sdružování zakotvené v čl. 12 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 11 Listiny⁶⁵ týkajícím se svobody projevu. Tyto svobody jsou zvláště chráněny, jelikož hrají stěžejní úlohu v rámci účasti občanů na demokracii⁶⁶. V článku 12 odst. 2 Listiny je pak uvedena jedna z forem tohoto provázání, pokud jde o evropské politické strany.

85. Toto právo na svobodu sdružování odpovídá právu zaručenému v čl. 11 odst. 1 EÚLP, a proto mu musí být v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny přiznán stejný smysl a rozsah jako posledně uvedenému právu⁶⁷.

86. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že právo na svobodu sdružování je jedním ze základních pilířů demokratické a pluralitní společnosti, jelikož občanům umožňuje jednat kolektivně v oblastech společného zájmu a přispívat tak k řádnému fungování veřejného života⁶⁸.

87. Otázku, zda zákonem stanovená nemožnost „mobilních“ občanů Unie stát se v České republice členem politické strany narušuje – jak tvrdí Komise – rovnost těchto občanů s českými státními příslušníky, pokud jde o podmínky volitelnosti uvedených občanů v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, a to zejména tím, že výrazně snižuje jejich šance na zvolení, je tedy třeba posoudit i s ohledem na tato ustanovení Smlouvy o EU a Listiny.

2. K existenci omezení výkonu volebních práv

a) Argumentace účastnic řízení

1) Komise

88. Komise konkrétně poukazuje na tři druhy výhod, které má členství v politické straně pro účast ve volbách.

89. Zaprvé kandidáti, kteří jsou členy etablované politické strany, mohou těžit z tradice, image a společensko-organizačních struktur spjatých s touto stranou. Komise trvá na tom, že nezávisle na konkrétním jedinci může být již pouhý název strany příznačný pro určité hodnoty či přístup k politice.

90. Zadruhé mohou tito kandidáti využít volebního aparátu a zdrojů politických stran. V této souvislosti politické strany vybrané kandidáty ve volbách podporují na základě své specifické zkušenosti, infrastruktury a operačních postupů (např. vytváření sítí, média a komunikační systémy).

⁶⁵ – Tento článek odpovídá článku 10 EÚLP. Viz vysvětlení k Listině.

⁶⁶ – V tomto ohledu viz rovněž článek 3 Protokolu č. 1 k EÚLP a rozsudek ESLP ze dne 18. února 1999, Matthews v. Spojené království (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, bod 44), týkající se použití tohoto ustanovení na volby členů Evropského parlamentu.

⁶⁷ – Viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) (C-78/18, EU:C:2020:476, body 111 až 114).

⁶⁸ – Viz rozsudek ESLP ze dne 30. ledna 1998, Sjedenáctá komunistická strana Turecka a další v. Turecko (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, bod 25). Je v něm uvedeno, že „politické strany představují formu sdružování, která je zásadní pro řádné fungování demokracie. S ohledem na význam demokracie v rámci systému [EÚLP] [...], není pochyb o tom, že spadají do působnosti článku 11“. Pokud jde o význam účasti občanů na veřejném životě v širším kontextu, viz zejména rozsudky ESLP ze dne 17. února 2004, Gorzelik a další v. Polsko (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, body 88, 90 a 92), a ze dne 8. října 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Ázerbájdžán (CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, body 52 a 53).

91. Zatřetí vzhledem k tomu, že politické strany jsou uznávanými politickými aktéry, jsou jim podle vnitrostátních právních předpisů často uděleny zvláštní výsady, jako například finanční výhody, zvláštní daňový režim a přístup ke sdělovacím prostředkům. Pokud jde o financování v České republice, Komise poukazuje na několik ustanovení týkajících se politických stran⁶⁹.

92. Komise je tudíž toho názoru, že na rozdíl od občanů, kteří jsou členy zavedených politických stran, musí „mobilní“ občané Unie, kteří jsou v České republice nuceni kandidovat jako nezávislí kandidáti, vytvořit a prosazovat svou vlastní politickou identitu a vyvinout vlastní organizaci pro vedení volební kampaně s přístupem k financování a ke sdělovacím prostředkům bez zvláštních výsad.

93. Tento orgán navíc upozorňuje na některé komplikace související s kandidátními listinami v případě nezávislých kandidátů. Uvádí, že ve volbách do zastupitelstev obcí musí pouze tito kandidáti předložit petici podepsanou voliči podporujícími jejich kandidaturu. Počet těchto podpisů je odvislý od velikosti obce, v níž kandidát kandiduje⁷⁰.

94. Podle názoru Komise je kromě toho nesporné, že při zařazování na kandidátní listinu politické strany jsou nezávislí kandidáti ve slabší pozici než kandidáti, kteří jsou členy této strany, jelikož jsou závislí na rozhodnutí uvedené strany o zařazení svého jména na kandidátní listinu a o určení místa, jaké budou na této listině zaujímat; toto rozhodování ale nemohou v rámci strany samotné nikterak ovlivnit.

95. Podle Komise je rovněž třeba přihlédnout k tomu, že skutečnost, že někdo kandiduje na kandidátní listině politické strany jako nezávislý kandidát nebo jako „osoba bez politické příslušnosti“, je uvedena na kandidátních listinách i hlasovacích lístcích. Co se za těchto podmínek týče volby politických priorit či politického směřování, nezávislí kandidáti mají menší důvěryhodnost než členové politické strany, kteří se v očích svých voličů mohou opírat o svou aktivní roli v rámci své strany⁷¹.

96. Komise nakonec poukazuje na závěry Kanceláře Veřejného ochránce práv, podle nichž jsou „mobilní“ občané Unie ve volbách znevýhodněni a ve volbách do Evropského parlamentu jsou přímo diskriminováni, jelikož kandidáty mohou nominovat výhradně politické strany⁷².

97. V *replce* vyvrací Komise všechny argumenty týkající se volební praxe. Zaprvé připomíná, že rozdílné zacházení vyplývá z dotčeného zákona, podle něhož se český státní příslušník může rozhodnout, že vstoupí do politické strany a bude za tuto stranu kandidovat, nebo že bude nezávislý a eventuálně přijme nabídku na zařazení na kandidátní listinu politické strany jako osoba „bez politické příslušnosti“, pokud je jí taková nabídka politickou stranou učiněna, zatímco „mobilní“ občan Unie tuto možnost volby nemá a může kandidovat pouze jako nezávislý či doufat, že obdrží nabídku politické strany, které by jinak chtěl být členem, aby kandidoval na její kandidátní listině jako kandidát „bez politické příslušnosti“.

⁶⁹ – Jde o § 65 zákona o volbách do Evropského parlamentu, § 85 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů ze dne 27. září 1995 a § 20 odst. 5 až 8 zákona o politických stranách. Pokud jde o podrobný přehled obsahu těchto ustanovení, viz příloha I tohoto stanoviska.

⁷⁰ – Komise odkazuje na § 21 odst. 4 a přílohu zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

⁷¹ – Komise vychází z názoru uvedeného v Antoš, M., „Politická participace cizinců v České republice“, *Politologický časopis*, Masarykova univerzita, Brno, 2012, č. 2, s. 113 až 127, zejména s. 123 a 124.

⁷² – Komise odkazuje na tiskovou zprávu kanceláře českého veřejného ochránce práv ze dne 23. července 2014, s názvem „Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života“, dostupnou na této internetové adrese: <https://www.ochrance.cz/aktualne/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota>, poslední odstavec.

98. Co se zadruhé týče důkazního břemene, Komise má za to, že v případě diskriminace *de iure*, která je namítána i v tomto případě, není pro konstatování porušení unijního práva nutné předkládat Soudnímu dvoru statistické údaje o počtu „mobilních“ občanů Unie, kteří v praxi utrpěli újmu v důsledku takové přímé právní diskriminace. Dodává, že je prakticky nemožné určit, v jakých situacích byli „mobilní“ občané Unie od kandidatury ve volbách odrazeni v důsledku nemožnosti stát se členem politické strany⁷³.

99. Komise se zatřetí domnívá, že statistická data poskytnutá Českou republikou⁷⁴ jsou vzhledem k existenci *de iure* diskriminace irelevantní. Pokud se jí vzdáleně a nepřímě týkají, pak naopak potvrzují stanovisko Komise. V tomto ohledu Komise konstatuje, že tyto statistiky obecně odkazují na „osoby bez politické příslušnosti“, aniž je identifikováno, kolik z dotčených osob bylo „mobilními“ občany Unie, jejichž situace se týká tato žaloba. Na základě podrobné analýzy těchto údajů kromě toho Komise dospěla v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu především k těmto závěrům:

- téměř dvě třetiny kandidátů kandidovaly v rámci politické strany;
- ve třech ze čtyř voleb do Evropského parlamentu bylo zvoleno proporčně méně nezávislých kandidátů než těch, kteří kandidovali jako členové politické strany, a
- v případě úspěšných nezávislých kandidátů ve volbách do Evropského parlamentu se velmi často jedná o výjimečně známé a populární osobnosti⁷⁵.

100. Co se týče obecních voleb, Komise souhlasí s tím, že se volba voličů více odvíjí od známosti místních osobností. To nicméně podle Komise prokazuje, že právě „mobilní“ občané Unie více potřebují stát se členy politické strany, aby měli větší šance na zvolení.

2) Česká republika

101. Tento členský stát na úvod opětovně tvrdí, že se projednávaná žaloba netýká zákonných podmínek výkonu volebních práv, a předně zdůrazňuje, že osoby, které nejsou členy politické strany, mohou plně těžit z výhod, které Komise rozebírá v žalobě, když kandidují na kandidátní listině některé politické strany; v České republice jde přitom o běžnou praxi⁷⁶.

⁷³ – Komise nicméně odkazuje na zprávu o posouzení dopadů k návrhu směrnice Rady, 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, ze dne 25. listopadu 2021 [pracovní dokument SWD(2021) 357 final]. Podotýká, že z konzultace veřejnosti provedené v rámci této zprávy vyplývá, že – jakkoli tato konzultace vyvolala jen omezenou odezvu veřejnosti – minimálně jeden z přispěvatelů uvedl, že se v rámci voleb do Evropského parlamentu pokusil kandidovat v jiném členském státě a narazil na překážku toho, že nemohl založit politickou stranu ani se stát členem existující politické strany.

⁷⁴ – Viz příloha II tohoto stanoviska.

⁷⁵ – Komise podotýká, že všechny tyto osoby jsou české státní příslušnosti. Jedná se například o 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 vice-guvernéra této banky (Luděk Niedermayer), bývalého ministra spravedlnosti (Jiří Pospíšil) či populárního a mediálně známého vysokoškolského profesora (Jan Keller). Pokud jde o německého občana Franze Strose, který byl zvolen do Evropského parlamentu, Komise připomíná, že se jedná o literáta, který býval československým občanem.

⁷⁶ – Vedlejší účastnice Polská republika zdůrazňuje, že „nestraničtí“ kandidáti – včetně „mobilních“ občanů Unie – mají v plném rozsahu zaručený přístup ke všem formám kandidatury předpokládaným českým právem a že volba kandidatury z kandidátních listin politických stran v praxi závisí výhradně na vzájemné vůli navázání spolupráce.

102. Česká republika dále uvádí, že Komisi tvrzené porušování povinností vychází z domněnek a nepodložených tvrzení⁷⁷. Komise kromě toho nevzala do úvahy vysvětlení týkající se místních okolností, která byla poskytnuta ve fázi před zahájením soudního řízení, ačkoliv dokládají nepravdivost tvrzení Komise, že slabší postavení nezávislých kandidátů je nesporné.

103. Tento členský stát uvádí řadu konkrétních údajů, které mají prokázat, že „osoby bez politické příslušnosti“ v České republice pravidelně kandidují na čelních místech kandidátních listin významných politických stran, jsou často zvoleny a následně zastávají významné funkce v orgánu, do něhož byly zvoleny⁷⁸. Dovojuje z toho, že úspěch kandidáta ve volbách nezávisí na jeho příslušnosti k politické straně, ale především na okolnostech, jako jsou jeho názory a osobnost.

b) Posouzení

104. Česká republika, podporovaná Polskou republikou, je toho názoru, že Komise nepředložila důkazy o praktických dopadech dotčených zákonných ustanovení na volitelnost „mobilních“ občanů Unie.

105. Soudní dvůr přitom rozhodl, že pokud má nesplnění povinnosti původ v přijetí opatření ve formě zákona či podzákonného předpisu, jehož existence a uplatňování nejsou popírány, může být toto nesplnění povinnosti prokázáno právní analýzou ustanovení tohoto předpisu⁷⁹.

106. V projednávaném případě má nesplnění povinnosti, které Komise přičítá České republice, původ v přijetí opatření ve formě zákona, jehož existenci ani uplatňování tento členský stát nepopírá a jehož ustanovení jsou předmětem právní analýzy v rámci návrhu na zahájení řízení.

107. Navíc se jedná o posouzení toho, do jaké míry má tato právní úprava odrazující účinky na případné kandidování ve volbách, což není možné vyčíslit.

108. Česká republika tedy nemůže Komisi důvodně vytýkat, že nepředložila důkazy o tom, jaké praktické dopady má zákon, podle něhož se mohou členy politických stran stát pouze čeští státní příslušníci, na volební práva „mobilních“ občanů Unie.

109. Pokud jde o dotčený český zákon, podle kterého se členy politických stran mohou stát pouze čeští státní příslušníci, nerovné zacházení z hlediska volebních práv podle mého názoru plyne z prostého zjištění, že tito státní příslušníci se mohou dle vlastního uvážení rozhodnout, zda budou v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu kandidovat jako členové politické strany, nebo jako nezávislí, zatímco „mobilní“ občané Unie mají k dispozici pouze posledně uvedený způsob. Jak přitom bylo vyloženo výše, přístup do politických stran umožňuje účinnější výkon volebních práv za účelem účasti na demokratickém životě.

⁷⁷ – Připomíná judikaturu Soudního dvora týkající se důkazního břemene Komise a odkazuje na rozsudek ze dne 14. března 2019, Komise v. Česká republika (C-399/17, EU:C:2019:200, bod 51).

⁷⁸ – Viz příloha II tohoto stanoviska. V duplice Česká republika upřesňuje, že rozlišování mezi českými a jinými občany by postrádalo smyslu, jelikož je běžné, že ve volbách kandidují kandidáti „bez politické příslušnosti“ a jejich postavení se nijak neliší v závislosti na jejich občanství. Zpochybňuje způsob, jakým Komise relativizuje informace o volebním úspěchu některých kandidátů (viz bod 99 tohoto stanoviska).

⁷⁹ – Viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 37).

110. Žádný argument České republiky nemůže tento závěr změnit. Toto omezení možného působení „mobilních“ občanů Unie totiž zejména nemůže být zhojeno skutečností, že tito občané mohou kandidovat na kandidátní listině politické strany, jelikož v tomto ohledu podléhají zvláštním kritériím, jak je uvedla Komise.

111. Obdobně jako tento orgán se kromě toho domnívám, že i kdyby bylo možné projednáváním žalobu posoudit na základě podrobných číselných údajů o zvolených kandidátech, jaké poskytla Česká republika⁸⁰, tyto údaje nemohou prokázat rovné zacházení s „mobilními“ občany Unie. Je pravda, že ze statistik jsou patrné specifické místní okolnosti v rámci obecních voleb. Nelze z nich však dovozovat žádné relevantní závěry stran situace „mobilních“ občanů Unie, které se týká projednávaná žaloba. Z předložených příkladů vyplývá, že kandidáti, kteří nejsou členy politických stran a byli zvoleni do Evropského parlamentu, jsou převážně (nebo výlučně) čeští státní příslušníci. Dále musí být vzaty do úvahy komplikace, se kterými je nutno se vypořádat v případě nečlenství v politické straně, a to zejména ty, které souvisejí se zápisem na kandidátní listiny a vyplývají přímo z právních předpisů, jež jsou v odborné literatuře, na kterou poukazuje Komise, považovány za „diskriminační“⁸¹.

112. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr konstatoval, že Komise dostatečně prokázala existenci omezení výkonu volebních práv v neprospěch „mobilních“ občanů Unie, kteří se nacházejí ve stejné situaci jako vlastní státní příslušníci.

113. Z toho plyne, že Česká republika tím, že při výkonu své pravomoci přijala dotčená vnitrostátní ustanovení, nedodržela požadavky vyplývající z unijního práva, a sice požadavky podle článku 22 SFEU, který musí být vykládán ve spojení s články 12, 39 a 40 Listiny.

3. K důvodnosti omezení členství v politické straně

a) Argumentace účastnic řízení

1) Komise

114. Komise je zaprvé toho názoru, že je nutné odmítnout argument České republiky, podle něhož je omezení „mobilních“ občanů Unie, pokud jde o členství v politických stranách, odůvodněno potřebou chránit domácí politické záležitosti před „zásahem“ těchto občanů, který by byl důsledkem členství v politické straně, v jejímž rámci se přijímají rozhodnutí důležitá pro volby do zákonodárního sboru⁸².

115. Domnívá se, že toto odůvodnění je v přímém rozporu se základním duchem a cílem ustanovení Smluv o občanství. Cílem politických práv, která jsou v nich zakotvena, je zajistit právě to, aby se „mobilní“ občané Unie mohli integrovat a hrát aktivní politickou úlohu v členském státě svého bydliště v rámci obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu.

⁸⁰ – Stejným způsobem je analyzuje i Polská republika.

⁸¹ – Viz zejména bod 93 tohoto stanoviska, pokud jde o zákonné podmínky pro obecní volby, na něž poukazuje Komise a Česká republika je nezpochybňuje, jakož i dokumenty uvedené v poznámkách pod čarou 71 a 72 tohoto stanoviska.

⁸² – V reakci na argumenty Polské republiky (viz bod 123 tohoto stanoviska) Komise z těchto argumentů dovozuje, že je do tohoto odůvodnění zahrnuta i situace, ve které by „mobilní“ občané Unie volili do vnitrostranických orgánů politických stran státní příslušníky hostitelských členských států, kteří by neadekvátně zasahovali do oblastí vyhrazených členským státům.

116. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že povinnost zajistit rovné zacházení zakotvená v čl. 20 odst. 2 písm. b) a článku 22 SFEU, které musí být vykládány ve světle článků 11 a 12 Listiny, jež zaručují účast v politických stranách, nijak nebrání členským státům v tom, aby vyhradily možnost kandidovat ve volbách do zákonodárního sboru či ve volbách do vyšších územních samosprávných celků těm, kteří mají státní příslušnost hostitelského členského státu.

117. Zadruhé v reakci na argument týkající se ochrany národní identity, který vychází z čl. 4 odst. 2 SEU a souvisí s tím, že působení a volná soutěž politických stran jsou ústavně zakotveny, Komise připomíná, že toto ustanovení musí být vykládáno v souladu s ostatními ustanoveními Smluv, k jejichž dodržování se členské státy zavázaly na základě svého členství v Unii, a to včetně článku 22 SFEU, který se nevztahuje na volby do zákonodárního sboru⁸³. Volební práva „mobilních“ občanů Unie tedy nelze považovat za narušení zásady respektování národní identity.

118. Co se zatřetí týče námitky České republiky, že Komise nespecifikovala méně omezující opatření, které by bylo schopno dosáhnout sledovaný cíl, Komise má pochybnosti o tom, že by členský stát mohl odůvodnit vnitrostátní opatření, které se odchyluje od požadavků čl. 20 odst. 2 písm. b) a článku 22 SFEU a které přímo diskriminuje na základě státní příslušnosti. Tento členský stát nadto musí odůvodnit přiměřenost svých opatření⁸⁴.

119. Komise kromě toho uvádí, že v rámci postupu před zahájením soudního řízení Česká republika neprokázala – konkrétně ve vztahu k okolnostem dané věci – existenci konkrétního veřejného zájmu na zákazu členství „mobilních“ občanů Unie v politických stranách. Dovozuje z toho, že nebyl vysvětlen sledovaný cíl ani nezbytnost či přiměřenost tohoto zákazu.

120. V *replíce* Komise stran „základního principu rovného postavení členů politické strany“, kterého se dovolává Česká republika, uvádí, že tvrzení, podle kterého by se v případě stanovení míry účasti občanů Unie v politických stranách na úroveň odpovídající jejich politickým právům uvedeným v unijním právu, např. omezení účasti na určitých rozhodnutích v rámci politické strany, jednalo o nepřiměřenou diskriminaci, a naopak v případě absolutního zákazu členství „mobilních“ občanů Unie v politických stranách se jedná o přiměřenou diskriminaci, je zcela mylné a nekonzistentní.

2) Česká republika

121. Česká republika uvádí tyto tři argumenty: „Zprvée tato vnitrostátní úprava *sleduje legitimní cíl* umožnit účast v klíčové platformě pro politickou činnost na celostátní úrovni pouze českým občanům, a to plně v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU [...] To ostatně v odůvodněném stanovisku v podstatě uznává i Komise. [...] Zadruhé umožnění členství v politické straně jen českým občanům *je vhodným opatřením* k dosažení tohoto cíle, jelikož přímo naplňuje podstatu tohoto cíle. Zatřetí tato vnitrostátní úprava přitom je přiměřená. *Nezasahuje do podstaty volebního práva* podle článku 22 SFEU, jelikož nic nemění na plném aktivním a pasivním volebním právu mobilních občanů Unie [...] a v praxi umožňuje tato práva vykonávat plnohodnotně [...] Tím je tato úprava plně v souladu s judikaturou, kterou sama Komise zmiňuje [...]“⁸⁵.

⁸³ – Podle Komise toto omezení dokládá, že respektování národní identity „je plně reflektováno i v článku 22 SFEU“.

⁸⁴ – Komise odkazuje na rozsudky ze dne 8. května 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, bod 69), a ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) (C-78/18, EU:C:2020:476, body 76 a 77), jakož i rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, body 81 a 90).

⁸⁵ – Jedná se o rozsudek ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo (C-441/02, EU:C:2006:253, bod 108). Česká republika se domnívá, že Komise tento bod vykládá nesprávně; opírá se přitom o znění tohoto bodu, ze kterého vyzdvihuje jeho poslední část: „[d]ůvody obecného zájmu mohou být pro odůvodnění vnitrostátního opatření, které svou povahou omezuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, uplatněny *pouze tehdy, když dotčené opatření taková práva bere v úvahu*“.

122. Česká republika uvádí, že daného legitimního cíle nelze dosáhnout méně omezujícím opatřením, jelikož nelze uvažovat o tom, aby bylo členství v politické straně „mobilním“ občanům Unie umožněno toliko za účelem účasti na marginální části činnosti politické strany týkající se výlučně obecních voleb či voleb do Evropského parlamentu. Má za to, že by taková právní úprava odporovala základnímu principu rovného postavení členů politické strany. Kromě toho by těmto občanům nezajistila tak silné postavení v politické straně, které Komise mylně pokládá za nezbytné. Česká republika uvádí, že ani tento orgán nebyl schopen uvést, které opatření by v této souvislosti mohlo být považováno za méně omezující.

3) *Polská republika, vedlejší účastnice*

123. Pokud jde o omezené působení „mobilních“ občanů Unie v rámci politických stran, které navrhuje Komise, Polská republika tvrdí, že „členství“ v politické straně zahrnuje spektrum činností, které je mnohem širší než spektrum aktivit před některými volbami. Tyto činnosti souvisejí s vlivem na státní politiku, včetně oblastí politiky, které zůstávají ve výlučné pravomoci členských států. Členský stát přitom nemá povinnost umožnit těmto občanům působení na výsledky parlamentních a prezidentských voleb prostřednictvím stranického systému.

b) Posouzení

124. V návaznosti na argumenty České republiky je třeba objasnit, za jakých podmínek by mohlo být důvodné omezení zásady rovného zacházení, která je zakotvena v článku 22 SFEU.

125. Tento členský stát se dovolává čl. 4 odst. 2 SEU a v podstatě tvrdí, že unijní právo, jak jej vykládá Komise, by vedlo k tomu, že by se „mobilní“ občané Unie podíleli na veřejném životě na jiné úrovni, než jakou připouštějí členské státy, a zejména by jim umožňovalo ovlivňovat prostřednictvím politických stran rozhodnutí na celostátní úrovni.

126. Je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 2 SEU Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech.

127. Je pravda, že součástí národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU je i uspořádání politického života na celostátní úrovni, na kterém se podílejí politické strany. Povinnost ctít uvedenou identitu se v tomto ohledu projevuje tím, že účast „mobilních“ občanů Unie se omezuje na volby do Evropského parlamentu a obecní volby; neusiluje se přitom o harmonizaci volebních systémů členských států⁸⁶. Unijní normotvůrce zohlednil i dopad usnadněného přístupu k těmto volbám na rovnováhu politického života v členském státě bydliště, když stanovil, že členské státy mohou ve prospěch vlastních státních příslušníků provést ve stanovených mezích⁸⁷ určité přechodné úpravy.

⁸⁶ – V tomto smyslu viz pátý bod odůvodnění směrnice 93/109 a čtvrtý bod odůvodnění směrnice 94/80. Viz rovněž rozsudek Eman a Sevinger (body 52 a 53).

⁸⁷ – Viz bod 77 tohoto stanoviska. K otázce vyhrazení přístupu k některým funkcím pouze vlastním státním příslušníkům a k otázce účasti ve volbách do zákonodárního sboru v tomto ohledu viz pátý a desátý bod odůvodnění, jakož i čl. 5 odst. 3 a 4 směrnice 94/80. K právním úpravám členských států přijatým v rámci tohoto rozhodovacího prostoru viz zpráva o posouzení dopadů, na kterou je odkázáno v poznámce pod čarou 73 tohoto stanoviska, bod 1.3.6 (s. 20), a analýza obsažená v Blacher, P., „Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales“, v Picod, F., Rizcallah, C., a Van Drooghenbroeck, S., *op. cit.*, s. 1069 až 1088, zejména bod 16 (s. 1083 a 1084). Pokud jde o omezení práva volit a být volen, a to zejména v závislosti na poměru „mobilních“ občanů Unie v členském státě bydliště a na době, po kterou v tomto státě mají bydliště, viz článek 14 směrnice 93/109 a článek 12 směrnice 94/80. Viz rovněž komentáře uvedené v Shaw, J., a Khadar, L., *op. cit.*, bod 39.74 (s. 1104), pokud jde o volby do Evropského parlamentu, a v Groenendijk, K., *op. cit.*, body 40.27 a 40.28 (s. 1121), pokud jde o obecní volby.

128. Pokud jde o otázku, jaký dopad má na celostátní úrovni členství „mobilních“ občanů Unie v politických stranách s ohledem na potenciální důsledky tohoto členství v rámci těchto stran, podotýkám, že dle názoru všech účastnic řízení to záleží na samotných politických stranách. Svoje uspořádání i způsoby výběru svých kandidátů si totiž mohou vymezit dle svého uvážení⁸⁸. Podotýkám, že Česká republika uvedla pouze to, že aktivitu členů politické strany, kteří jsou „mobilními“ občany Unie, nelze omezit na určité volby; toto tvrzení však neprokázala.

129. Souhlasím tudíž s názorem Komise, že kdyby bylo „mobilním“ občanům Unie umožněno stát se členy politické strany, a to ve snaze zajistit účinnost jejich práv v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, nemohlo by tím dojít k narušení národní identity České republiky.

130. Kromě toho je třeba podotknout, že i kdyby se takové narušení prokázalo, čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán s přihlédnutím k ustanovením téže právní síly⁸⁹.

131. Členské státy se tudíž na základě čl. 4 odst. 2 SEU nemohou zprostit povinnosti dodržovat v rámci výkonu práva být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu základní práva potvrzená v Listině⁹⁰, mezi něž se řadí i zásada demokracie a zásada rovnosti, která je zakotvena v článku 22 SFEU⁹¹ a vyplývá z občanství Unie. Tyto zásady patří mezi hodnoty, na kterých je Unie založena⁹².

132. S ohledem na argumenty České republiky týkající se přiměřenosti sporné vnitrostátní právní úpravy je navíc třeba dodat, že důvodnost omezení práv přiznaných článkem 22 SFEU lze zkoumat pouze za podmínek stanovených v tomto ustanovení.

133. Na volební práva přiznaná v člancích 39 a 40 Listiny se totiž vztahují zvláštní ustanovení Smlouvy o FEU, a sice článek 22. Úpravy výkonu těchto práv provedené sekundárním právem, na které je v tomto článku poukázáno⁹³, se týkají pouze zákonných podmínek, za kterých lze volit nebo být volen⁹⁴.

134. S ohledem na všechny tyto úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že žaloba Komise je opodstatněná.

⁸⁸ – V tomto ohledu viz pokyny Benátské komise, body 153 a 155 (s. 49 a 50). Pro ilustraci viz rovněž zpráva Aliny Ostling, financovaná z programu Komise Práva, rovnost a občanství (2014–2020), s názvem „Fair EU Synthesis report: Electoral Rights for Mobile EU Citizens – Challenges and Facilitators of Implementation“, bod 4.1.2 (s. 27).

⁸⁹ – Viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72).

⁹⁰ – Viz druhý a pátý bod odůvodnění preambule Listiny.

⁹¹ – Pokud jde o působnost tohoto článku, odkazují na body 74, 84 a 87 tohoto stanoviska.

⁹² – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 127), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 145). Viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72).

⁹³ – Na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, je třeba v souladu s čl. 52 odst. 2 Listiny konstatovat, že oproti jiným článkům Smlouvy, jako například čl. 45 odst. 3 a čl. 65 odst. 2 SFEU, článek 22 nestanoví, že kromě aktů sekundárního práva přijatých na základě tohoto článku by členské státy mohly přijímat opatření bránící výkonu volebních práv „mobilních“ občanů Unie.

⁹⁴ – Viz čl. 1 odst. 1 a čl. 3 první pododstavec směrnice 93/109 a čl. 1 odst. 1 a článek 3 směrnice 94/80. Viz rovněž bod 127 tohoto stanoviska.

VI. K nákladům řízení

135. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že mám za to, že by Soudní dvůr měl vyhovět návrhovému žádáním Komise, musí být náhrada nákladů řízení uložena České republice.

136. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponese Polská republika vlastní náklady řízení.

VII. Závěry

137. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) 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 politického hnutí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.
- 2) České republice se ukládá náhrada nákladů řízení.
- 3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení.“

VIII. Příloha I: Pravidla pro financování politických stran, která předložila Komise

1. Politické strany, které ve volbách do Evropského parlamentu získaly alespoň 1 % hlasů, obdrží 30 Kč (přibližně 1,20 eura) za každý hlas jako příspěvek na úhradu volebních nákladů (§ 65 zákona o volbách do Evropského parlamentu).
2. Politické strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny (Česká republika) získají alespoň 1,5 % hlasů, obdrží 100 Kč (přibližně 4 eura) za každý hlas jako příspěvek na úhradu volebních nákladů (§ 85 zákona č. 247/1995 o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů).
3. Politické strany, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů, dále pobírají každoroční státní příspěvek 6 000 000 Kč (přibližně 245 430 eur) pro stranu či hnutí, přičemž za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč (přibližně 8 180 eur) (§ 20 odst. 6 zákona o politických stranách).
4. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se nezvyšuje a strana či hnutí obdrží 10 000 000 Kč (přibližně 409 000 eur) (§ 20 odst. 6 zákona o politických stranách).
5. Politické strany také každoročně obdrží příspěvek na mandát poslance nebo senátora ve výši 900 000 Kč (přibližně 36 800 eur) a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy 250 000 Kč (přibližně 10 200 eur) (§ 20 odst. 7 zákona o politických stranách).
6. Za určitých podmínek náleží politickým stranám a hnutím též každoroční příspěvek na podporu činnosti politického institutu, ve výši 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží takové straně nebo hnutí (§ 20 odst. 5 a 8 zákona o politických stranách).

IX. Příloha II: Informace, které poskytla Česká republika ohledně sestavování kandidátních listin a kandidátů zvolených ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách

1. Volby do Evropského parlamentu proběhly v České republice v letech 2004, 2009, 2014 a 2019.

1. Podíl kandidátů bez politické příslušnosti byl na kandidátních listinách politických stran či jejich koalic následující:

- a) v roce 2004 kandidovalo 37,22 % kandidátů bez politické příslušnosti;
- b) v roce 2009 kandidovalo 38,28 % kandidátů bez politické příslušnosti;
- c) v roce 2014 kandidovalo 30,27 % kandidátů bez politické příslušnosti a
- d) v roce 2019 kandidovalo 33,89 % kandidátů bez politické příslušnosti.

2. Výsledky byly následující:

- a) v roce 2004 bylo zvoleno sedm kandidátů bez politické příslušnosti, tj. 29,17 % zvolených osob v České republice;
- b) v roce 2009 byl zvolen jeden kandidát bez politické příslušnosti, tj. 4,55 % zvolených osob v České republice;
- c) v roce 2014 bylo zvoleno osm kandidátů bez politické příslušnosti, tj. 38,10 % zvolených osob v České republice a
- d) v roce 2019 byli zvoleni čtyři kandidáti bez politické příslušnosti, tj. 19,05 % zvolených osob v České republice.

3. Kandidáti bez politické příslušnosti byli i ve významných politických stranách často na vysokých pozicích kandidátních listin. Konkrétně:

- a) v roce 2004 šlo o všechny tři zvolené členy Evropského parlamentu na kandidátní listině SNK sdružení nezávislých a Evropští demokraté, včetně lídra této kandidátní listiny J. Zielence a J. Hybáškové na druhém místě téže kandidátní listiny nebo V. Remka na druhém místě kandidátní listiny Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM);
- b) v roce 2009 se jednalo o V. Remka na druhém místě kandidátní listiny KSČM;
- c) v roce 2014 šlo o lídra kandidátní listiny TOP 09 a Starostové L. Niedermayera a o J. Pospíšila na druhém místě této kandidátní listiny, o lídra kandidátní listiny České strany sociálně demokratické (ČSSD), která byla v té době nejsilnější vládní stranou v České republice, J. Kellera, nebo o všechny 4 zvolené členy Evropského parlamentu na kandidátní listině politické strany ANO, která byla v té době druhou nejsilnější vládní stranou, včetně jejího lídra P. Teličky, který byl poté zvolen místopředsedou Evropského parlamentu, a

d) v roce 2019 šlo o tři zvolené členy Evropského parlamentu na prvních třech místech kandidátní listiny ANO, včetně její lídryně D. Charanzové, která byla poté zvolena místopředsedkyní Evropského parlamentu.

4. V roce 2004 byl do Evropského parlamentu v České republice zvolen německý občan F. Stros.

2. K obecním volbám (tj. volbám do zastupitelstev obcí, městysů a měst), které proběhly v letech 2006, 2010, 2014 a 2018, lze uvést následující.

1. Podíl kandidátů a zvolených osob bez politické příslušnosti:

a) v roce 2006 se jednalo o 79,85 % kandidátů a 84,51 % zvolených osob;

b) v roce 2010 se jednalo o 81,25 % kandidátů a 86,15 % zvolených osob;

c) v roce 2014 se jednalo o 84,13 % kandidátů a 88,30 % zvolených osob a

d) v roce 2018 se jednalo o 84,97 % kandidátů a 89,96 % zvolených osob.

2. Vysoký podíl kandidátů i zvolených osob bez politické příslušnosti je přitom dán i v rámci kandidátních listin významných politických stran. Například v roce 2018 ve volbách do zastupitelstev obcí, městysů a měst:

a) na kandidátních listinách ČSSD, což je nejstarší česká politická strana se silnými kořeny v komunální politice, bylo 54,58 % osob bez politické příslušnosti a z osob zvolených z těchto kandidátních listin bylo 57,31 % bez politické příslušnosti;

b) na kandidátních listinách Občanské demokratické strany (ODS), což je tradiční konzervativní politická strana se silnými kořeny v komunální politice, bylo 59,47 % osob bez politické příslušnosti a z osob zvolených z těchto kandidátních listin bylo 52,93 % bez politické příslušnosti a

c) na kandidátních listinách Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové (KDU-ČSL), což je tradiční politická strana s nejvyšším počtem kandidátů i zvolených osob v komunální politice, bylo 73,62 % osob bez politické příslušnosti a z osob zvolených z těchto kandidátních listin bylo 72,49 % bez politické příslušnosti.

3. Co se týče velkých měst v České republice, v Praze byl v roce 2010 jako lídr kandidátní listiny ODS, která byla v té době v České republice nejsilnější vládní stranou, zvolen kandidát bez politické příslušnosti Bohuslav Svoboda, který se poté stal primátorem hlavního města Prahy. V roce 2014 se primátorkou hlavního města Prahy stala Adriana Krnáčová, která byla jakožto kandidátka bez politické příslušnosti lídryní kandidátní listiny ANO, a primátorem Ostravy, což je třetí největší město v České republice, se stal Tomáš Macura, který byl jako kandidát bez politické příslušnosti lídrem kandidátní listiny ANO.