

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **evropani.cz**, se sídlem Vysokoškolská 5, Praha 6, zastoupen svým předsedou JUDr. Petrem Jantačem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2014, č. j. MV-17186-12/VS-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2017, č. j. 3 A 125/2014 - 29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2014, č. j. MV-17186-12/VS-2014 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný podle § 8 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 a § 2 odst. 3 a ve vazbě na § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“), odmítl registraci změny stanov žalobce.

[2] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsal, že žalobce hodlal změnit své stanovy tak, že občan Evropské unie, který má trvalý pobyt na území České republiky, již nemusí být pouze čestným členem strany s poradním hlasem, ale přímo členem strany. Žalovaný však s ohledem na text Listiny základních práv a svobod a zákona o politických stranách dovodil, že členem politické strany na území České republiky může být pouze občan České republiky. Pokud žalobce chce za své členy přijmout občany jiných členských států Evropské unie, je taková změna stanov v rozporu se zákonem. Žalovaný přitom odlišil členství v politických stranách od volebního práva občanů jiných členských států Evropské unie do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu, neboť tato práva odpovídají unijní úpravě obsažené ve směrnicích č. 93/109/ES a 94/80/ES.

[3] Žalobce v **žalobě** namítal, že napadené rozhodnutí je diskriminační a že porušuje mezinárodní závazky České republiky, přičemž omezuje soutěž politických stran. Nesouhlasil s tím, že občané jiného členského státu Evropské unie, kteří nejsou občané České republiky, ale kteří tu mají bydliště (dále jen „občané Evropské unie“), nemohou být členy politických stran, avšak mohou volit v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Při uplatnění pasivného volebního práva jsou tedy diskriminováni, neboť musí splnit další podmínky, a české právo je stejně tak diskriminuje při uplatňování jejich práva na politické sdružování. Podle názoru žalobce výklad Listiny základních práv a svobod nemusí být tak restriktivní, jak tvrdí žalovaný. Listina základních práv a svobod nevylučuje občany Evropské unie z pasivního volebního práva, přičemž toto právo zakládá primární právo Evropské unie.

[4] **Napadeným rozsudkem** ze dne 30. 1. 2017, č. j. 3 A 125/2014 - 29, městský soud žalobu zamítl. Soud zrekapituloval pravidla obsažená v ústavním pořádku a uzavřel, že v ústavněprávní rovině není občanům Evropské unie zaručeno právo sdružovat se v politických stranách; toto právo je naopak garantováno pouze státním občanům České republiky. Zákon o politických stranách potom tuto ústavněprávní úpravu toliko provádí na zákonné úrovni. Podle platného vnitrostátního práva tedy není možné, aby členem české politické strany byli i občané Evropské unie. Listina základních práv rozsah pojmu občan vymezuje naprosto jednoznačně, nelze se proto dovolávat přirozeného práva, jak požaduje žalobce. Unijní úprava garantuje všem občanům Evropské unie volební právo v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu, a naopak neupravuje institut politických stran, případně podmínky členství v politických stranách. Ze samotné existence volebního práva nelze dovodit možnost občanů Evropské unie být členem tuzemské politické strany, zvláště když výkon aktivního a i pasivního práva není nikterak podmíněn členstvím v politické straně. Evropská unie podle soudu nadto nemá kompetence regulovat úpravu politických stran; to je ve výlučné kompetenci národních zákonodárců. Volební právo občanů Evropské unie a členství v politické straně je nutné rozlišovat, neboť členství v politické straně má neomezený rozsah ke všem typům voleb na území České republiky. Ve vztahu k České republice nelze ničeho dovozovat ani z toho, že některé jiné členské státy tuto problematiku řeší odlišně.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Setrval na stanovisku, že občané Evropské unie jsou diskriminováni, protože sice mohou volit do Evropského parlamentu, ale voleni mohou být za omezujících podmínek prostřednictvím politické strany, jejímiž členy však nemohou dle žalovaného být. Občané Evropské unie tedy mají v tomto směru horší postavení i ve volbách do obecních zastupitelstev, což způsobuje jejich diskriminaci v oblasti, která je regulována unijním právem. Je přitom nutné přihlížet k celému komplexu vztahů mající vliv na účast těchto občanů v relevantních volbách, nikoli pouze podle samotného výkonu tohoto práva. Soud se přitom nesprávně zaměřil na výklad ústavního pořádku, aniž by se zaměřil na to, zda mohou občané Evropské unie vstupovat do politické strany, kterou je stěžovatel. Tyto osoby mají v České republice trvalý pobyt (což je projevem jejich loajality ke státu), čímž automaticky rovněž získají daňový domicil; mělo by přitom platit, že by v takovém případě měli mít vliv na správu věcí veřejných. Argumenty uplatněné žalovaným a městským soudem nemohou bránit stěžovateli přijímat tyto lidi do svých řad. Tito lidé totiž podle stěžovatele nemohou za současného stavu vykonávat své pasivní volební právo za stejných podmínek. Předmětem sporu je rovněž právo stěžovatele jako politické strany rozhodovat o okruhu svých možných členů.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 19. 4. 2017, v němž pouze odkázal na své vyjádření k žalobě. Kasační stížnost považoval za nedůvodnou a navrhoval její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

[9] Nejvyšší správní soud musí obdobně jako městský soud nejprve zodpovědět, co stěžovatel určil jako předmět daného soudního řízení (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Podle žaloby se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného vydaného ve věci změny jeho stanov. Předmětem řízení není údajný zásah do práv občanů Evropské unie ve vztahu k podmínkám jejich účasti ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách. Stěžovatel je česká právnická osoba, tudíž se jedná o entitu odlišnou od občanů Evropské unie. Nemůže se proto dovolávat údajné diskriminace občanů Evropské unie při výkonu jejich pasivního volebního práva – tj. práva být volen do veřejné funkce. To zvláště za situace, kdy tyto osoby mohou svá práva (včetně ochrany před údajnou diskriminací) chránit v samostatném řízení podle ustanovení § 16a zákona o politických stranách ve

spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10. Za stěžejní tedy Nejvyšší správní soud považuje to, zda vůči stěžovateli bylo při vydání napadeného rozhodnutí postupováno v souladu se zákonem, zejm. v souladu se zákonem o politických stranách, a v souladu s ústavním pořádkem.

[10] Nejvyšší správní soud má přitom v souladu s názorem městského soudu v napadeném rozsudku za to, že problematika regulace politických stran a hnutí, jež se ucházejí o přízeň voličů v příslušných volbách, je ryze národní záležitostí, tudíž je nutné striktně vycházet z národního práva, tj. zejm. z ústavního pořádku, jehož součástí je i Listina základních práv a svobod. Z Listiny základních práv a svobod přitom bez jakýchkoli pochybností vyplývá, že aktivní a pasivní volební právo je v České republice na úrovni ústavního pořádku garantováno pouze českým občanům – srov. čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny – a že sdružovat se v politických stranách mohou pouze čeští občané – srov. 20 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny. Ústavodárce touto úpravou vyjádřil jasnou vůli, komu náleží v rámci České republiky aktivní a pasivní volební právo na ústavní úrovni a kdo se může sdružovat v politických stranách. Tato ustanovení nelze tedy vyložit tak, že zakládají volební právo osobám odlišným od českých občanů a že se občané Evropské unie mohou sdružovat v politických stranách.

[11] Ústavní pořádek představuje základ pro fungování České republiky jako samostatného, svrchovaného státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy), a je odrazem konsensu politické obce tvořené z občanů tohoto státu na správě věcí veřejných, která jim byla svěřena. Této úpravě ústavního pořádku odpovídá i ustanovení § 2 odst. 3 zákona o politických stranách, které stanoví, že členem politické strany může být pouze občan, za kterého je nutné v souladu s čl. 42 odst. 1 Listiny (v návaznosti na čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR) pokládat pouze českého státního občana. Z hlediska vnitrostátního práva (ústavního pořádku a zákonné úpravy) proto platí, že členem politické strany mohou být pouze čeští státní občané. Pokud tedy zákonodárce členství v českých politických stranách a hnutích vztáhl pouze na české občany, postupoval v souladu s ústavním pořádkem.

[12] Stejný právní názor ostatně zastává i doktrinální literatura. Např. v aktuálním komentáři k Listině se výslovně uvádí: *Na rozdíl od běžných sdružení Listina výslovně zaručuje právo na členství v politických stranách* ***pouze státním občanům*** *(viz čl. 42 odst. 1). Toto ustanovení provádí zákon o politických stranách tak, že členství je založeno na třech základních principech: (a) individuálnost (vyloučení kolektivního členství), (b) státoobčanství, (c) výlučnost (exkluzivita). To znamená, že členem politické strany nemohou být právnické osoby nebo cizinci a že každý může být členem toliko jediné politické strany.* Viz: Šimíček, V. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod, komentář, Praha Wolters Kluwer 2012, str. 486.

[13] Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje takový výsledek za diskriminační či svévolný, neboť toto omezení politických stran a hnutí ohledně jejich možných členů je vyváženo jejich privilegiemi oproti jiným právnickým osobám např. ohledně jejich účasti na politickém životě – srov. rovněž úpravu státního financování politických stran a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2008, č j. Vol 10/2008 - 38.

[14] K námitkám stěžovatele stran údajné diskriminace občanů Evropské unie, byť tato otázka nebyla předmětem daného řízení, jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, je Nejvyšší správní soud taktéž toho názoru, že se musí odlišit výkon volebního práva (ať už aktivního nebo pasivního), od možnosti sdružování těchto osob v politických stranách. Občané Evropské unie mají na národní úrovni zaručeno volební právo do Evropského parlamentu a do obecních zastupitelstev, jak požaduje unijní úprava (srov. čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie, podle kterého „*Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné 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 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*). Na straně druhé však unijní právo občanům Evropské unie právo na členství v národních politických stranách nezakládá.

[15] To, zda občané Evropské unie budou na kandidátní listině (v případě voleb do Evropského parlamentu – srov. § 21 zákona o volbách do Evropského parlamentu), je pak věcí jejich domluvy s politickou stranou či hnutím, do čehož není český zákonodárce oprávněn autoritativně zasahovat. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že ani samotný fakt případného členství občana Evropské unie v politické straně stejně ještě automaticky nemůže znamenat, že taková osoba bude danou politickou stranou či politickým hnutím na kandidátní listině uvedena, neboť je to věcí její volby a dohody zainteresovaných subjektů. Národní právo tedy stěžovateli nebrání, aby na příslušnou kandidátní listinu zapsal občany Evropské unie, a to i když nejsou jeho členy. Ve vztahu ke kandidátním listinám do obecních voleb je třeba také uvést to, že jejich podání není omezeno pouze na registrované politické strany či politické hnutí – srov. ustanovení § 20 a 21 zákona o obecních volbách – a proto je i otázka jejich vztahu k politické straně či hnutí vedlejší.

[16] Nejvyšší správní soud v tomto směru zdůrazňuje, že evropské občanství nenahrazuje „klasické“ národní občanství, ale pouze doplňuje národní občanství členského státu – srov. čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie. Představuje tedy určitý částečný doplněk „klasicky“ pojímaného národního občanství, tudíž jeho obsah a rozsah je ze samé jeho podstaty pochopitelně jiný. Nelze tedy na základě argumentu ohledně zákazu diskriminace dovozovat, že občan Evropské unie má mít všech oblastech (zde v oblasti účasti v politických stranách a hnutím a ve výkonu volebního práva do všech veřejných funkcí) stejné postavení jako občan členského státu. Případným přijetím tohoto argumentu (zákazu diskriminace) by tak tedy zjevně došlo k popření výslovného znění primárního práva Evropské unie.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

VI. Závěr a náklady řízení

[18] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. ledna 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu