



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. listopadu 2024*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 20 SFEU – Občanství Unie – Článek 21 SFEU – Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států – 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 členském státě, jehož nejsou státními příslušníky – Absence práva stát se členem politické strany – Články 2 a 10 SEU – Zásada demokracie – Článek 4 odst. 2 SEU – Respektování národní identity členských států – Článek 12 Listiny základních práv Evropské unie – Úloha politických stran při vyjadřování vůle občanů Unie“

Ve věci C-808/21,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 21. prosince 2021,

Evropská komise, zástupci: P. Ondrůšek, J. Tomkin a A. Szymtkowska, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

České republice, zástupci: A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Polskou republikou, zástupci: B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska a A. Siwek-Ślusarek, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. L. Arastey Sahún, A. Kumin a D. Gratsias, předsedové senátů, E. Regan, I. Ziemele (zpravodajka), Z. Csehi a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

* Jednací jazyk: čeština.

za soudní kancelář: C. Strömholm, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. září 2023,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. ledna 2024,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště v České republice, odepírá právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 2 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), v článku 11, nadepsaném „Svoboda shromažďování a sdružování“, stanoví:
 - „1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.
 2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“
- 3 Článek 16 EÚLP, nadepsaný „Omezení politické činnosti cizinců“, stanoví:

„Nic v člancích 10, 11 a 14 nemůže být považováno za bránící Vysokým smluvním stranám uvalit omezení na politickou činnost cizinců.“
- 4 Článek 3 dodatkového protokolu k EÚLP, podepsaného v Paříži dne 20. března 1952, je nadepsán „Právo na svobodné volby“ a zní:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínky, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.“

Unijní právo

Smlouva o EU a Smlouva o FEU

5 Článek 2 SEU stanoví:

„[Evropská u]nie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

6 Článek 4 odst. 1 a 2 SEU zní:

„1. V souladu s článkem 5 náleží pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, členským státům.

2. Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

7 Článek 5 odst. 1 a 2 SEU stanoví:

„1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

2. Podle zásady svěřených pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“

8 Článek 10 SEU stanoví:

„1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.

2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.

Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě [Evropské unie] svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.

3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližše občanům.

4. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.“

9 Článek 18 první pododstavec SFEU stanoví:

„V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

10 Článek 20 SFEU zní:

„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.“

11 Článek 21 odst. 1 SFEU stanoví:

„Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“

12 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.“

Listina

- 13 Článek 12 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaný „Svoboda shromažďování a sdružování“, zní:

„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.“

- 14 Článek 39 Listiny, nadepsaný „Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu“, stanoví:

„1. Každý občan Unie má 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.

2. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním.“

- 15 Článek 40 Listiny, nadepsaný „Právo volit a být volen v obecních volbách“, stanoví:

„Každý občan Unie má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“

Směrnice 93/109/ES

- 16 Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. 1993, L 329, s. 34; Zvl. vyd. 20/01, s. 7), ve znění směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012 (Úř. věst. 2013, L 26, s. 27) (dále jen „směrnice 93/109“), ve třetím až sedmém bodě odůvodnění uvádí:

„vzhledem k tomu, že právo občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště, stanovené v čl. 8b odst. 2 [ES], představuje uplatňování zásady nediskriminace mezi státními příslušníky daného členského státu a státními příslušníky jiného členského státu a důsledek práva volného pohybu a pobytu uvedeného v článku 8a [ES];

vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 2 [ES] se týká pouze možnosti výkonu práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, aniž je dotčen čl. 138 odst. 3 [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;

vzhledem k tomu, že použití článku 8b odst. 2 [ES] nepředpokládá harmonizaci volebních systémů členských států; že kromě toho v souladu se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 3b odst. 3 [čl. 3b třetím pododstavci] [ES] nesmějí právní předpisy Společenství z této oblasti upravovat více, než je nezbytné k dosažení cíle uvedeného v čl. 8b odst. 2 [ES];

vzhledem k tomu, že účelem čl. 8b odst. 2 [ES] 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 ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek; že je proto 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;

vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 2 [ES] stanoví právo občana volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, aniž by jím bylo nahrazováno právo volit a být volen v členském státě, jehož je občan Unie státním příslušníkem; že musí být respektována svoboda občanů Unie zvolit si členský stát, v němž se zúčastní voleb, přičemž se musí dbát, aby tato svoboda nebyla zneužívána osobami, které volí nebo jsou voleny ve více než v jednom státě“.

17 Článek 1 odst. 1 směrnice 93/109 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.“

18 Článek 10 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Při podání žádosti o kandidaturu se musí každý občan Společenství uplatňující své právo být zvolen prokázat stejnými doklady jako kandidát, který je státním příslušníkem daného členského státu. Dále musí učinit čestné prohlášení obsahující

- a) jeho státní příslušnost, datum a místo narození, poslední adresu v členském státě původu a adresu ve volebním obvodu členského státu bydliště,
- b) prohlášení, že nekandiduje ve volbách do Evropského parlamentu v jiném členském státě,
- c) v případě potřeby volební okrsek nebo správní obvod v členském státě původu, v jehož seznamu voličů je jeho jméno naposledy zapsáno, a
- d) prohlášení, že v členském státě původu nebyl individuálním soudním nebo správním rozhodnutím, za předpokladu, že toto správní rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu, zbaven práva být volen.“

19 Článek 11 odst. 2 uvedené směrnice stanoví:

„V případě odmítnutí zápisu do seznamu voličů nebo zamítnutí kandidatury může dotyčná osoba využít stejných opravných prostředků, jaké stanoví právní předpisy členského státu bydliště pro obdobné případy týkající se voličů a kandidátů, kteří jsou jeho státními příslušníky.“

Směrnice 94/80/ES

- 20 Čtvrtý, pátý a čtrnáctý bod 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 příslušníky (Úř. věst. 1994, L 368, s. 38; Zvl. vyd. 20/01, s. 12), znějí takto:

„vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 1 [ES] nepředpokládá úplnou harmonizaci volebních systémů členských států; že cílem zmíněného ustanovení je především zrušení podmínky státní příslušnosti, která je v současnosti ve většině členských států požadována pro výkon práva volit a být volen; že kromě toho v souladu se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 3b odst. 3 [čl. 3b třetím pododstavci] [ES] nesmějí právní předpisy Společenství z této oblasti upravovat více, než je nezbytné k dosažení cíle uvedeného v čl. 8b odst. 1 [ES];

vzhledem k tomu, že účelem čl. 8b odst. 1 [ES] 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 [proto] 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;

[...]

vzhledem k tomu, že cílem občanství Unie je snazší integrace občanů Unie v hostitelské zemi a že v této souvislosti je v souladu se záměry autorů Smlouvy, aby se zamezilo jakémukoli rozlišování mezi listinami kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidátů, kteří nejsou jeho státními příslušníky“.

- 21 Článek 1 odst. 1 směrnice 94/80 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.“

- 22 Článek 8 odst. 3 této směrnice zní:

„Volič [...] zapsaný do seznamu voličů zde zůstane zapsán za stejných podmínek jako volič, který je státním příslušníkem daného členského státu, až do úředního výmazu z důvodu, že přestal splňovat podmínky pro výkon práva volit.

Voliči, kteří byli zapsáni do seznamu voličů na vlastní žádost, mohou být na vlastní žádost rovněž vymazáni.

V případě přemístění bydliště do jiného základního územního samosprávného celku ve stejném členském státě je volič zapsán do seznamu voličů tohoto celku za stejných podmínek jako volič, který je státním příslušníkem daného členského státu.“

23 Článek 9 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Při podání žádosti o kandidaturu se musí osoba, která může být zvolena, podle článku 3 prokázat [osoba, která může být zvolena podle článku 3, prokázat] stejnými doklady jako kandidát, který je státním příslušníkem daného členského státu. Členský stát bydliště může požadovat, aby učinila čestné prohlášení o své státní příslušnosti a své adrese v členském státě bydliště.“

24 Článek 10 odst. 2 téže směrnice stanoví:

„V případě nezapsání do seznamu voličů, zamítnutí žádosti o zápis nebo zamítnutí kandidatury může dotyčná osoba využít stejných opravných prostředků, jaké stanoví právní předpisy členského státu bydliště pro obdobné případy týkající se voličů a osob, které mohou být zvoleny, kteří jsou jeho státními příslušníky.“

České právo

25 Ustanovení § 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb. (dále jen „zákon o politických stranách a hnutích“), v odstavci 1 stanoví:

„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. [...]“

26 Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích stanoví:

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

27 Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění použitelném z hlediska projednávané žaloby (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“), stanoví:

„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.“

28 Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění použitelném z hlediska projednávané žaloby (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“), stanoví, že kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice.

29 Ustanovení § 22 odst. 2 a 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu stanoví:

„(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 Evropské unie 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.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 30 V roce 2010 sdělila Komise v rámci systému EU Pilot České republice své pochybnosti o tom, zda je vyhrazení možnosti vstoupit do politické strany pouze státním příslušníkům České republiky v souladu s článkem 22 SFEU.
- 31 Vzhledem k tomu, že informace poskytnuté Českou republikou tyto pochybnosti nevyvrátily a Komise měla za to, že Česká republika tím, že umožňuje vstoupit do politické strany pouze státním příslušníkům České republiky, neplní své povinnosti vyplývající z článku 22 SFEU, zaslala Komise dne 22. listopadu 2012 tomuto členskému státu formální upozornění. Česká republika odpověděla na toto formální upozornění dne 22. ledna 2013, přičemž popřela jakékoli porušení unijního práva.
- 32 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 občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště na jejím území, odepírá právo založit politickou stranu nebo politické hnutí a právo stát se členem takové strany nebo takového hnutí. Komise proto vyzvala Českou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 33 Česká republika v odpovědi zaslané dne 20. června 2014 v podstatě uvedla, že opatření, která přijala, je nutno považovat za proporcionalní a v souladu s unijním právem.
- 34 Dopisem ze dne 2. prosince 2020 požádal evropský komisař pro spravedlnost Českou republiku o informace o tom, zda došlo ke změně jejího postoje nebo byly provedeny případné legislativní změny za účelem zaručení dotyčných práv občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky a mají na jejím území bydliště.
- 35 Vzhledem k tomu, že Komise na tento dopis neobdržela žádnou odpověď, přistoupila k podání projednávané žaloby, přičemž její předmět omezila na neplnění povinností tohoto členského státu, které pro něj vyplývají z článku 22 SFEU, spočívající v tom, že právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí vyhrazuje pouze státním příslušníkům České republiky.
- 36 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. května 2022 bylo Polské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky.

K žalobě

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastnic řízení

- 37 Česká republika namítá, že projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti je nepřipustná, jelikož vytýkané nesplnění povinnosti se nemůže zakládat na článku 22 SFEU. Podle České republiky se toto ustanovení omezuje na použití zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti na právo volit a být volen, zatímco členství v politické straně nebo politickém hnutí je aspekt odlišný od podmínek pro výkon tohoto práva. Česká republika má za to, že Komise tedy na podporu své žaloby fakticky namítá porušení článku 18 SFEU a s odkazem na omezení práva sdružovat se s jinými i porušení tohoto práva, které je zaručeno v čl. 12 odst. 1 Listiny.
- 38 Česká republika je toho názoru, že z žaloby v tomto ohledu srozumitelně nevyplývá, jaké jsou právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, a zda jí Komise vedle údajného porušení článku 22 SFEU vytýká též porušení článku 18 SFEU a čl. 12 odst. 1 Listiny.
- 39 Komise tak podle České republiky nedostála požadavkům vyplývajícím z judikatury Soudního dvora, podle nichž je Komise povinna uceleně a srozumitelně určit hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena a které musí odpovídat těm, jež Komise uvedla v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Komise tedy podle České republiky nemůže v textu žaloby založit údajné porušení unijního práva členským státem na ustanoveních, která nejsou uvedena v návrhových žádáních této žaloby a jejichž porušení nebylo namítáno během postupu před zahájením soudního řízení.
- 40 Komise opodstatněnost této argumentace zpochybňuje.

Závěry Soudního dvora

- 41 Je třeba připomenout, že předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU je vymezen odůvodněným stanoviskem Komise, takže žaloba musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako toto stanovisko [rozsudek ze dne 28. června 2022, Komise v. Španělsko (Porušení unijního práva zákonodárcem), C-278/20, EU:C:2022:503, bod 24 a citovaná judikatura].
- 42 Z ustálené judikatury týkající se čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora mimoto vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a obsahovat stručný popis dovolávaných žalobních důvodů a tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalované straně připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je taková žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jednoznačně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů [rozsudek ze dne 8. března 2022, Komise v. Spojené království (Boj proti podvodům s podhodnocováním), C-213/19, EU:C:2022:167, bod 132 a citovaná judikatura].

- 43 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že 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 [rozsudek ze dne 8. března 2022, Komise v. Spojené království (Boj proti podvodům s podhodnocováním), C-213/19, EU:C:2022:167, bod 133 a citovaná judikatura].
- 44 Žaloba Komise musí zejména obsahovat ucelené a podrobné vylíčení důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva [rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 190 a citovaná judikatura].
- 45 Pokud jde na prvním místě o předmět projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti, Komise v návrhových žádáních návrhu na zahájení řízení uvedla, že České republice vytýká porušení článku 22 SFEU spočívající v tom, že tento členský stát odepírá občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště na jejím území, právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí.
- 46 Tato výtka přitom byla uvedena ve formálním upozornění i v odůvodněném stanovisku.
- 47 Pokud jde na druhém místě o argumenty České republiky, že návrh na zahájení řízení není formulován uceleně ani srozumitelně a neumožňuje tomuto členskému státu přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, je třeba uvést, že z návrhových žádání uvedeného návrhu jednoznačně vyplývá, že Komise vytýká České republice nesplnění povinností, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU, konkrétně pak požadavku, podle něhož musí členské státy zaručit občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stejné podmínky, jaké mají státní příslušníci uvedeného členského státu, pokud jde o právo kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Vzhledem k tomu, že Komise se ve své žalobě nedovolávala článku 18 SFEU, nelze mít za to, že tomuto členskému státu vytýká porušení posledně uvedeného článku, a nikoli článku 22 SFEU. Otázka, zda článek 22 SFEU skutečně obsahuje povinnost umožnit občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stát se členy politických stran a politických hnutí v tomto státě, je ostatně meritorní otázkou, kterou je třeba posoudit v rámci přezkumu opodstatněnosti tvrzeného nesplnění povinnosti.
- 48 Co se týče článku 12 Listiny, z žaloby rovněž jasně vyplývá, že Komise nenamítá samostatné porušení tohoto ustanovení, ale tvrdí, že článek 22 SFEU musí být vykládán v jeho světle.
- 49 Nelze mít tudíž za to, že je uvedená žaloba formulována nejednoznačně a nesplňuje v tomto ohledu požadavky judikatury připomenuté v bodech 42 a 43 tohoto rozsudku.
- 50 S ohledem na výše uvedené musí být námitka nepřijatelnosti zamítnuta.

K věci samé

Argumentace účastnic řízení

- 51 Komise uvádí, že článek 22 SFEU zaručuje občanovi Unie, který má bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Česká republika proto podle Komise nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU, jelikož zákon o politických stranách a hnutích přiznává právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí pouze českým státním příslušníkům a občané Unie, kteří mají bydliště na území tohoto členského státu, avšak nejsou jeho státními příslušníky, nemohou vykonávat právo být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.
- 52 Článek 22 SFEU podle Komise stanoví obecnou povinnost rovného zacházení a nese s sebou potlačení požadavku na státní příslušnost jako podmínky pro možnost volit a být volen v těchto volbách, jakož i vyloučení veškerých opatření, která by mohla občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, bránit ve výkonu jejich práva být voleni za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu. Tito občané Unie musí mít podle Komise k dispozici veškeré prostředky, které existují ve vnitrostátním právním řádu a které mají v uvedených volbách k dispozici kandidáti, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu.
- 53 Na prvním místě přitom Komise uvádí, že politické strany sehrávají klíčovou roli ve volebních systémech členských států, jelikož jsou základní formou zapojení do politického života a nejčastěji využívaným prostředkem pro účast kandidátů ve volbách. Podle Komise mimoto existuje přímá souvislost mezi příslušností k politické straně a možností úspěšně a efektivně kandidovat ve volbách. Za těchto okolností má Komise za to, že skutečnost, že se občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nemohou stát členy politické strany nebo politického hnutí a využívat tak četných výhod – zejména pokud jde o obecnou známost, lidské a finanční zdroje, organizační infrastrukturu a přístup ke sdělovacím prostředkům – které takové členství přináší, ohrožuje jejich možnost kandidovat ve volbách za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.
- 54 Komise je toho názoru, že občan Unie, který má bydliště v České republice, ale není jejím státním příslušníkem, sice může kandidovat na kandidátní listině politické strany nebo politického hnutí jako nezávislý kandidát, avšak je v méně výhodné pozici než volební kandidáti, kteří jsou členy dané strany nebo hnutí. Takový občan Unie totiž podle Komise nemá stejné šance na získání výhodnějšího místa na této kandidátní listině a musí souhlasit s programem, na jehož tvorbě se v zásadě nepodílel. Již skutečnost, že může kandidovat na uvedené kandidátní listině pouze jako nezávislý kandidát, zatímco čeští státní příslušníci mohou kandidovat jako členové této strany nebo tohoto hnutí, sama o sobě svědčí o tom, že občané Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemohou ve volbách kandidovat za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.
- 55 Na druhém místě Komise tvrdí, že obsah a věcnou působnost článku 22 SFEU nelze omezit pouze na formální aspekty upravené směrnicemi 93/109 a 94/80, které byly přijaty na základě uvedeného článku. Takový výklad se podle jejího názoru neodráží ve znění tohoto ustanovení, ani ve znění směrnic 93/109 a 94/80, a zbavuje článek 22 SFEU užitečného účinku. Rozsudek ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545), zdaleka nepodporuje restriktivní

výklad rozsahu povinnosti členských států podle článku 22 SFEU, ale vyplývá z něj ústřední význam zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti při výkladu a aplikaci tohoto ustanovení. Kromě toho povinnost zajistit rovné zacházení, která vyplývá z článku 22 SFEU, nemůže být podle Komise zpochybněna tím, že toto ustanovení neobsahuje vyčerpávající výčet podmínek, které musí být za tímto účelem splněny.

- 56 Na třetím místě Komise tvrdí, že i když v současné době členským státům přísluší regulovat aspekty týkající se obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu, které nejsou harmonizovány na úrovni Unie, musí tyto státy při výkonu svých pravomocí respektovat unijní právo. Vnitrostátní opatření, které by mohlo omezovat výkon některého z práv plynoucích z postavení občana Unie, jako je právo být volen v těchto volbách, nemůže být podle Komise odůvodněno obecnými zájmy, pokud toto opatření není ve shodě se základními právy zaručenými unijním právem, čemuž tak podle ní v projednávaném případě není.
- 57 Na čtvrtém místě Komise poznamenává, že čl. 20 odst. 2 písm. b) a článek 22 SFEU musí být vykládány ve světle ustanovení Listiny, a zejména jejího čl. 12 odst. 1, jehož znění odpovídá znění článku 11 EÚLP.
- 58 Zbavení práva stát se členem politické strany představuje podle Komise omezení základního práva svobody sdružování a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny nesmí překročit omezení, jež připouští EÚLP. Důvody uvedené v čl. 11 odst. 2 EÚLP, které mohou odůvodnit omezení práva svobody sdružování, podle jejího názoru pro daný případ neplatí. Komise mimoto uvádí, že z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. dubna 1995, *Piermont v. Francie* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, bod 64), vyplývá, že členské státy se nemohou článku 16 EÚLP dovolávat vůči státním příslušníkům jiných členských států při výkonu práv, která jim přiznávají Smlouvy, a to tím spíše, že pojem „občanství Unie“ je nyní výslovně definován ve Smlouvách a přiznává práva občanům Unie.
- 59 Na pátém místě Komise tvrdí, že zásadní úloha politických stran a politických hnutí ve volbách do zákonodárných sborů na celostátní úrovni neodůvodňuje restriktivní výklad článku 22 SFEU a zákaz členství v politické straně nebo politickém hnutí nemůže být odůvodněn cílem zabránit zásahům do vnitrostátních záležitostí a národní identity.
- 60 Zprvce cílem začlenění politických práv do ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se občanství bylo podle Komise zajistit, aby se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohli integrovat a hrát aktivní politickou úlohu v tomto členském státě, pokud jde o obecní volby a volby do Evropského parlamentu. Česká právní úprava týkající se politických stran a politických hnutí přitom podle jejího názoru pouze přiznává takovým občanům Unie stejné postavení jako občanům ze třetích zemí.
- 61 Zadruhé podle Komise mohou členské státy vyhradit svým státním příslušníkům právo být voleni v celostátních volbách nebo v určitých případech v regionálních volbách nebo také mohou přijmout zvláštní pravidla, která mají za následek omezení práv přiznávaných občanům Unie, kteří mají bydliště v těchto členských státech, ale nejsou jejich státními příslušníky, jakožto členům politické strany nebo politického hnutí, avšak rozsah těchto opatření nemůže jít tak daleko, aby omezil rovné podmínky pro jejich účast v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu. Naproti tomu všeobecný zákaz členství takových občanů Unie v politické straně nebo politickém hnutí, které se aktivně účastní jak obecních, tak parlamentních voleb a voleb do

Evropského parlamentu, se podle Komise zjevně vztahuje i na oblasti, v nichž je zakotveno právo na rovné zacházení, a je restriktivnější než omezení jejich účasti na určitých rozhodnutích v rámci dané politické strany nebo politického hnutí.

- 62 Komise je toho názoru, že výklad článku 22 SFEU, který zastává, není v rozporu se zásadou respektování národní identity, jelikož čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán v souladu s ostatními ustanoveními Smluv, včetně článku 22 SFEU, a posledně uvedený článek se vztahuje pouze na obecní volby a volby do Evropského parlamentu a nevztahuje se na volby do celostátního zákonodárského sboru. Působnost článku 22 SFEU nemůže být omezena na základě čl. 4 odst. 2 SEU a umožňovat přímou diskriminaci občanů Unie na základě jejich státní příslušnosti.
- 63 Česká republika každopádně podle Komise nijak nedoložila, že možnost občanů Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, a chtějí kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, stát se členy politické strany nebo politického hnutí představuje hrozbu pro národní identitu uvedeného členského státu.
- 64 Na šestém místě Komise uvádí, že v rámci žaloby, která se týká neslučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s unijním právem, a nikoli nesprávné aplikace unijního práva, není povinna předkládat Soudnímu dvoru statistické údaje o počtu občanů Unie, kteří v praxi utrpěli újmu v důsledku těchto právních předpisů, neboť je ostatně prakticky nemožné předložit důkaz o negativních účincích diskriminačního opatření odrazujícího charakteru.
- 65 Statistická data poskytnutá Českou republikou, která mají za cíl doložit, že situace v tomto členském státě je fakticky v souladu s článkem 22 SFEU, jsou podle Komise z tohoto důvodu rovněž irelevantní.
- 66 Komise poznamenává, že statistická data uvedená Českou republikou každopádně odkazují obecně na „osoby bez politické příslušnosti“, aniž by bylo identifikováno, kolik z nich je občany Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky. Situace posledně uvedených občanů je přitom podle Komise specifická, neboť jsou již ze své podstaty méně známí v hostitelském členském státě, a mají tedy větší zájem stát se členy zavedených politických stran nebo hnutí, jejichž hodnoty, politická orientace a volební komunikační infrastruktura jsou zavedené a ustálené. Z těchto dat nelze podle Komise dovodit ani počet zamítnutých žádostí takových občanů Unie o zařazení na kandidátní listiny stran nebo koalic stran.
- 67 Komise je toho názoru, že uvedená data nejen relativizují, ale i protirečí tvrzení České republiky, podle kterého jsou šance kandidáta zařazeného na kandidátní listině politické strany nebo politického hnutí na zvolení zcela srovnatelné, ať již se jedná o nezávislého kandidáta nebo člena uvedené strany nebo uvedeného hnutí. Z těchto dat totiž podle Komise plyne, že pokud jde o volby do Evropského parlamentu konané v letech 2004 až 2019, velká většina kandidátů kandidovala jako členové politické strany nebo politického hnutí a ve třech ze čtyř voleb do Evropského parlamentu, které proběhly v tomto období, bylo zvoleno proporčně méně kandidátů z těch, kteří nebyli členy takové strany nebo hnutí, oproti těm, kteří takovými členy byli. Komise uvádí, že v případě úspěšných nezávislých kandidátů ve volbách do Evropského parlamentu se velmi často jedná o výjimečně známé a populární osobnosti a existence jediného případu, kdy byl občan Unie, který měl bydliště v České republice, ale nebyl jejím státním příslušníkem, zvolen do Evropského parlamentu, není reprezentativní a nemůže vyvrátit diskriminaci *de iure*.

- 68 Komise stran obecních voleb uvádí, že i když lze mít shodně s Českou republikou za to, že se vzhledem k jejich lokální dimenzi jedná o volby, v nichž voliči kladou silný důraz na lokálně známé osobnosti, což může poněkud stírat rozdíl mezi tím, zda tyto osoby kandidují jako členové politické strany nebo politického hnutí či jako nezávislí kandidáti, jeví se taková úvaha jako relevantní pouze tehdy, jsou-li tyto osoby státními příslušníky dotyčného členského státu. Občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, jsou podle Komise z povahy věci méně známi na lokální úrovni a měli by právě větší šance na zvolení, kdyby mohli kandidovat jako členové politické strany.
- 69 Komise konečně podotýká, že ačkoli se obecních voleb v České republice mohou účastnit i sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran a nezávislých kandidátů a podmínky hlasování umožňují každému voliči mít tolik hlasů, kolik je členů obecního zastupitelstva, což zvyšuje šance jednotlivých kandidátů na zvolení, nijak to neodstraňuje diskriminaci občanů Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky. Komise mimoto uvádí, že podle § 21 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí musí nezávislí kandidáti – na rozdíl od kandidátů navržených politickými stranami nebo politickými hnutími – předložit petici na podporu své kandidatury podepsanou stanoveným počtem voličů v závislosti na velikosti obce, v níž kandidují.
- 70 Česká republika, podporovaná Polskou republikou, na prvním místě tvrdí, že otázka členství v politické straně nespadá do působnosti článku 22 SFEU. Takový závěr podle České republiky vyplývá ze znění tohoto článku, které neodkazuje na podmínky členství v politické straně a neumožňuje dovodit, že uvedený článek zahrnuje právo občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, být členy politických stran. To je podle České republiky potvrzeno historickým, systematickým a teleologickým výkladem článku 22 SFEU a judikaturou Soudního dvora, zejména pak rozsudkem ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, bod 53), z něhož vyplývá, že se tento článek omezuje na použití zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti na právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu a nepokrývá jiná vnitrostátní opatření související s volbami.
- 71 Česká republika uvádí, že výraz „vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou“, uvedený v článku 22 SFEU, vede k tomu, že výkon práv volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu je podmíněn přijetím ustanovení sekundárního práva, přičemž tento článek nelze aplikovat samostatně mimo rámec odpovídající sekundární legislativy. Při přijímání směrnic 93/109 a 94/80 na základě článku 22 SFEU přitom unijní normotvůrce vycházel z toho, že aspekty, které jsou těmito směrnici upraveny, představují ty aspekty, které jsou zapotřebí k naplnění uvedeného článku. Vzhledem k tomu, že tyto směrnice neupravují aspekty jiné, včetně získání postavení člena politické strany občany Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, jejich věcná působnost jasně potvrzuje, že tyto jiné aspekty nepatří mezi „stejně podmínky“ ve smyslu článku 22 SFEU, které musí mít tito občané Unie ve srovnání se státními příslušníky členského státu, v němž mají tito občané bydliště. Z odůvodnění směrnic 93/109 a 94/80 podle České republiky vyplývá, že úmyslem unijního normotvůrce bylo pouze zakázat podmínku státní příslušnosti pro výkon práva volit a být volen a tyto směrnice ani náznakem neuvádějí, že by právo dle článku 22 SFEU mělo jakkoliv zasahovat do podmínek, za kterých se takoví občané Unie mohou stát členy politické strany.

- 72 Česká republika uvádí, že na rozdíl od článku 18 SFEU, který zakotvuje obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, se článek 22 SFEU jakožto speciální ustanovení vztahuje na občana Unie až tehdy, když tento občan případně získá postavení voliče, resp. kandidáta ve volbách. Skutečnost, že se určitá osoba může stát členem politické strany, přitom podle České republiky neznamená, že tato osoba bude kandidovat v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu nebo bude nominována jako kandidát na kandidátních listinách politické strany, což je důvod, proč obecná otázka členství v politické straně nemůže spadat do působnosti článku 22 SFEU.
- 73 Česká republika je toho názoru, že článek 22 SFEU představuje výjimku z omezení, která mohou členské státy stanovit pro politickou aktivitu cizích státních příslušníků a která jsou uznána i článkem 16 EÚLP.
- 74 V této souvislosti Česká republika uvádí, že i kdyby byl přijat argument Komise, že posledně uvedené ustanovení nemůže být použito pro omezení politické činnosti občanů Unie při výkonu práv, která jim přiznávají Smlouvy, nic nebrání členskému státu v tom, aby omezil zapojení cizinců do politických aktivit, které výkon tohoto práva volit a být volen dalece přesahují.
- 75 Článek 22 SFEU proto nelze podle České republiky vykládat široce tak, aby byla omezena působnost čl. 4 odst. 2 SEU. Úprava fungování politických stran je přitom podle České republiky základním stavebním kamenem politických a ústavních systémů členských států a Evropský soud pro lidská práva uznává zásadní úlohu politických stran ve volbách do celostátního zákonodárského sboru. Vzhledem k tomu, že unijní právo nebrání členskému státu, aby účast v těchto volbách omezil na vlastní státní příslušníky, je podle České republiky logické, že toto právo nebrání ani tomu, aby členský stát stejným způsobem omezil účast státních příslušníků jiných členských států v klíčové platformě pro politickou činnost na celostátní úrovni, kterou tvoří politické strany. Takový závěr vyplývá rovněž z práva členských států, které jim přiznává čl. 5 odst. 3 směrnice 94/80, tedy práva omezit členství ve výkonných orgánech obcí jen na své státní příslušníky.
- 76 Polská republika v tomto ohledu dodává, že výklad článku 22 SFEU navržený Komisí by vedl k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, by měli právo trvalé a neomezené účasti v politickém životě tohoto členského státu, což jim uvedený článek podle jejího názoru nepřiznává. Úprava pravidel fungování, struktury a cílů politických stran, které působí v členských státech, náleží podle Polské republiky principiálně do výlučné pravomoci těchto států. V souvislosti s tím by byl výklad článku 22 SFEU navržený Komisí v rozporu se zásadou svěření pravomocí upravenou v čl. 5 odst. 2 SEU. Tento výklad by navíc vedl k použití ustanovení Smluv v oblasti pravomocí, které náležejí členským státům, což by bylo v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 SEU.
- 77 Na druhém místě Česká republika, podporovaná Polskou republikou, podpůrně uvádí, že české právo sice neumožňuje občanům Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, stát se členy politické strany nebo politického hnutí, nicméně plně provádí práva zaručená článkem 22 SFEU.
- 78 Výraz „za stejných podmínek“ – ve smyslu tohoto ustanovení – podle České republiky znamená, že občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mají mít možnost právo volit a být voleni vykonávat za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu a mají mít k dispozici stejné opravné prostředky. Česká republika má za to, že takový výklad vyplývá zprv z šestého bodu odůvodnění směrnice 93/109, jakož i z čl. 10 odst. 1

a čl. 11 odst. 2 této směrnice a zadruhé z páteho bodu odůvodnění směrnice 94/80, jakož i z čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 posledně uvedené směrnice. Tento výraz je podle České republiky plně promítnut v českém právu.

- 79 Česká republika tvrdí, že aby mohla určitá osoba kandidovat ve volbách na kandidátních listinách politických stran nebo koalic politických stran, nemusí být členem žádné politické strany nebo politického hnutí a že tento postup je v České republice běžnou praxí.
- 80 Z judikatury Soudního dvora podle České republiky vyplývá, že je povinností Komise, aby prokázala svá tvrzení, že volební kandidáti, kteří nejsou navrženi politickou stranou nebo politickým hnutím, se nacházejí v méně příznivé situaci než kandidáti politických stran nebo politických hnutí a mají menší šance na zvolení, přičemž se v tomto ohledu nemůže opírat o žádné domněnky.
- 81 Česká republika uvádí, že tato tvrzení jsou v každém případě fakticky vyvrácena, jak dokazují statistická data, která poskytla. Tato statistická data svědčí podle České republiky o tom, že v tomto členském státě je mnoho kandidátů bez politické příslušnosti, že nejsou ve volbách nijak znevýhodněni, že se jejich postavení neliší v závislosti na jejich občanství a že mohou kandidovat na kandidátních listinách politických stran nebo jejich koalic, a to i na čelních místech, a plně tak těžit z renomé těchto stran. Úspěch kandidáta ve volbách nezávisí na tom, zda je členem politické strany nebo politického hnutí, ale spíše na takových okolnostech, jako jsou jeho názory a osobnost.
- 82 Česká republika poznamenává, že ve volbách do Evropského parlamentu, které se v České republice konaly v letech 2004, 2009, 2014 a 2019, kandidovalo na kandidátních listinách politických stran, včetně významných politických stran, nebo jejich koalic nejméně 30 % kandidátů bez politické příslušnosti. Tito kandidáti měli dostatečně silné postavení, často na čelních místech kandidátní listiny, a podporu, aby byli zvoleni, což se odráží i v jejich vlivu na formování a realizaci programových priorit těchto stran nebo jejich koalic. Ve volbách do Evropského parlamentu, které se v České republice konaly v roce 2004, byl zvolen německý státní příslušník, který v těchto volbách v tomto členském státě kandidoval.
- 83 Pokud jde o obecní volby, které se v České republice konaly v letech 2006, 2010, 2014 a 2018, tento členský stát uvádí, že drtivá většina kandidátů i zvolených osob byla bez politické příslušnosti a na čelních místech kandidátních listin významných politických stran jich byl také vysoký počet. I ve velkých městech kandidovaly na čelních místech kandidátních listin osoby bez politické příslušnosti a byly i zvoleny, a to například v Praze v letech 2010 a 2014.
- 84 Česká republika mimoto podotýká, že podle § 20 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí mohou v obecních volbách kandidovat mimo jiné nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Podle § 34 tohoto zákona má volič tolik hlasů, kolik členů zastupitelstva obce má být zvoleno, a může volit konkrétní kandidáty z různých kandidátních listin. Volič tedy podle České republiky nemusí volit jednu volební stranu, ale má možnost dát hlas konkrétním kandidátům, nehlédě na to, za kterou volební stranu kandidují. V obecních volbách hraje hlavní roli osobnost jednotlivých kandidátů, takže to, zda jsou členy politické strany nebo politického hnutí, či nikoliv, má menší význam.
- 85 Česká republika uvádí, že Komise nemůže relativizovat úspěchy kandidátů bez politické příslušnosti v obecních volbách v České republice tím, že byli významnými osobnostmi, nebo tvrdit, že občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky,

mohou být méně známí, což pak tím spíše odůvodňuje, že by mohli v těchto volbách kandidovat jako členové politické strany a měli šanci být zvoleni. Osobnost kandidáta je podle České republiky obzvláště důležitý faktor nejen v obecních volbách, kde jsou voleni zastupitelé na úrovni nejbližší občanům, ale i ve volbách do Evropského parlamentu, obzvláště v případě členských států, na které připadá menší počet europoslaneckých křesel. Občan Unie, který má bydliště v České republice, ale není jejím státním příslušníkem, má podle České republiky naprosto stejnou šanci prosadit se kvalitami své osobnosti jako státní příslušník tohoto členského státu a skutečnost, že takový občan Unie, který nebyl před svým zvolením v uvedeném členském státě široce znám, byl zvolen do Evropského parlamentu, nelze kvalifikovat jako „ojedinělý případ“, jak přesto tvrdí Komise. To naopak potvrzuje, že takový občané Unie mají plnou možnost kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu a být zvoleni, i když nejsou členy politické strany nebo politického hnutí.

- 86 Na třetím místě Česká republika uvádí, že vnitrostátní právní předpisy, které brání občanům Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, aby se stali členy politické strany nebo politického hnutí, mají za cíl zajistit ochranu politického a ústavního systému uvedeného členského státu, a tudíž zajistit respektování národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU, když právo účasti v „klíčové platformě“ pro politickou činnost na celostátní úrovni vyhražují pouze českým občanům. Opatření zvolené k zajištění respektování této identity podle České republiky odpovídá jak primárnímu účelu politických stran a politických hnutí, kterým je ovlivňování politiky státu na co nejvyšší úrovni, tak tomu, že co se týče obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu, není členství v politické straně nebo politickém hnutí podmínkou kandidatury ve volbách, a tím spíše ani zárukou zvolení. Takové opatření je podle České republiky vhodným opatřením a nezasahuje do podstaty práva volit a být volen podle článku 22 SFEU. V praxi umožňuje občanům Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, vykonávat toto právo plnohodnotně.
- 87 Česká republika je toho názoru, že legitimního cíle sledovaného českou právní úpravou nelze dosáhnout méně omezujícím opatřením. O tom, že by bylo občanům Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, umožněno stát se členy politické strany nebo politického hnutí, ale jejich práva jakožto členů této strany nebo hnutí by byla omezena tak, že by se podíleli jen na rozhodování souvisejícím s obecními volbami nebo volbami do Evropského parlamentu, nelze podle České republiky uvažovat, protože by to znamenalo, že by se tito občané mohli účastnit jen marginální části činnosti této strany nebo tohoto hnutí, zatímco všechny ostatní aspekty činnosti této strany nebo tohoto hnutí by jim byly zapovězeny. Česká republika, podporovaná Polskou republikou, uvádí, že taková úprava by na jedné straně odporovala základnímu principu rovného postavení členů politické strany a zároveň by nezajistila těmto občanům Unie tak silné postavení v politické straně, které Komise mylně pokládá za nezbytné. Podle České republiky ostatně Komise ani v odůvodněném stanovisku neupřesnila, jaká méně omezující opatření by mohla Česká republika v této souvislosti přijmout.
- 88 Česká republika, podporovaná Polskou republikou, konečně tvrdí, že podle judikatury Soudního dvora platí, že při neexistenci zvláštních ustanovení ve Smlouvě o FEU týkajících se práva občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stát se členy politických stran je věcí členských států přijmout pravidla co nejlépe uzpůsobená jejich ústavnímu systému.

Závěry Soudního dvora

- 89 Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že občanům Unie, kteří mají bydliště na území České republiky, ale nemají její státní občanství, odepírá právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.
- 90 Za účelem posouzení opodstatněnosti této žaloby je třeba nejprve určit rozsah působnosti článku 22 SFEU a poté posoudit, zda rozdílné zacházení, které česká právní úprava takto zavádí na základě státní příslušnosti, pokud jde o možnost stát se členem politické strany nebo politického hnutí, je tímto ustanovením zakázané, nebo může být případně ospravedlněno důvody týkajícími se respektování národní identity členského státu.

– K rozsahu působnosti článku 22 SFEU

- 91 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [rozsudek ze dne 14. července 2022, Itálie a Comune di Milano v. Rada (Sídlo Evropské agentury pro léčivé přípravky), C-59/18 a C-182/18, EU:C:2022:567, bod 67 a citovaná judikatura].
- 92 Na prvním místě je třeba uvést, že podle znění článku 22 SFEU požívají občané Unie mající bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, práva volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci uvedeného členského státu a tato práva jsou vykonávána v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou.
- 93 Znění článku 22 SFEU neobsahuje žádnou zmínku o podmínkách týkajících se získání postavení člena politické strany nebo politického hnutí.
- 94 Z uvedeného znění ovšem vyplývá předně to, že právo volit a být volen přiznané občanům Unie majícím bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, se týká obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě.
- 95 Dále z tohoto znění plyne, že tito občané Unie požívají tohoto práva „za stejných podmínek“ jako státní příslušníci členského státu, v němž mají bydliště. Článek 22 SFEU tím, že odkazuje na podmínky práva volit a být volen, které platí pro státní příslušníky členského státu, v němž má takový občan Unie bydliště, zakazuje, aby tento členský stát stanovil pro výkon tohoto práva tímto občanem Unie jiné podmínky, než jaké platí pro jeho vlastní státní příslušníky.
- 96 Toto ustanovení tak stanoví zvláštní pravidlo zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, které se vztahuje na výkon práva volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Španělsko v. Spojené království, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 66, rozsudek ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, bod 53, a rozsudek ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 42), a v důsledku toho dopadá na každé vnitrostátní opatření zavádějící rozdílné zacházení, které by mohlo narušit účinný výkon těchto práv.

- 97 Dále je třeba uvést, že toto pravidlo zákazu diskriminace je pouze konkrétním výrazem obecné zásady rovnosti, která patří mezi základní zásady unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 20. února 2024, X (Neuvedení důvodů ukončení pracovní smlouvy), C-715/20, EU:C:2024:139, bod 43 a citovaná judikatura].
- 98 Podle ustálené judikatury se čl. 18 první pododstavec SFEU použije samostatně pouze v situacích upravených unijním právem, pro něž Smlouva o FEU nestanoví zvláštní pravidla zákazu diskriminace [rozsudek ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, bod 65].
- 99 Česká republika tedy nemůže platně tvrdit, že vnitrostátní právní předpisy, jichž se týká žaloba Komise, spadají do působnosti čl. 18 prvního pododstavce SFEU, a nikoli článku 22 SFEU, který by se pak na občana Unie, jenž má bydliště v členském státě, ale není jeho státním příslušníkem, vztahoval až od okamžiku, kdy získá postavení voliče, resp. kandidáta ve volbách.
- 100 A konečně ze znění článku 22 SFEU vyplývá, že tato práva volit a být volen jsou vykonávána v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou.
- 101 V tomto ohledu je třeba uvést, že směrnice 93/109 a 94/80, které byly přijaty na základě článku 8b ES, který je nyní článkem 22 SFEU, stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách.
- 102 Je pravda, že tyto směrnice, které – jak vyplývá z pátého bodu odůvodnění směrnice 93/109 a ze čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 94/80 – neprovádějí úplnou harmonizaci volebních systémů členských států, neobsahují ustanovení týkající se podmínek, za nichž se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politické strany nebo politického hnutí.
- 103 Působnost těchto směrnic však nemůže, a to ani implicitně, omezovat rozsah práv a povinností plynoucích z článku 22 SFEU. K tomu je totiž třeba poznamenat, že zvláštní pravidlo zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti je v tomto ustanovení formulováno obecně a podle samotného znění článku 22 SFEU podléhá podrobné úpravě přijaté Radou pouze výkon práv volit a být volen. Tato podrobná úprava sice může „stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu“, avšak mimo tento zvláštní případ nemůže vést k obecnému ohrožení užitečného účinku těchto práv.
- 104 V tomto ohledu je třeba uvést, že při neexistenci zvláštních ustanovení o podmínkách, za kterých se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politických stran nebo politických hnutí v tomto členském státě, sice spadá určení těchto podmínek do pravomoci členských států, avšak členské státy musí při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 41 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“, C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38; rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 63, a rozsudek ze dne 5. září 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 30 a citovaná judikatura].

- 105 Při naplňování pravidel stanovených uvedenými směrnici tak členský stát nemůže nad rámec oblastí jimi upravených podrobit občana Unie, který má bydliště v tomto členském státě, ale není jeho státním příslušníkem, vnitrostátním předpisům zavádějícím rozdílné zacházení při výkonu práv, která tomuto občanovi přiznává článek 22 SFEU, neboť by došlo ke zpochybnění užitečného účinku pravidla zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, které je v uvedeném článku zakotveno (pokud jde o čl. 21 odst. 1 SFEU, obdobně viz rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 54, a rozsudek ze dne 27. června 2018, Altiner a Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, bod 26).
- 106 Skutečnost, že směrnice 93/109 a 94/80 neobsahují ustanovení týkající se podmínek, za kterých se občané Unie mající bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politických stran nebo politických hnutí v tomto členském státě, ani zásada, podle které pravomoci, které nejsou Smlouvami svěřeny Unii, náležejí členským státům a která je zakotvena v čl. 4 odst. 1 a v čl. 5 odst. 2 SEU, tudíž neumožňují dospět k závěru, že určení podmínek pro získání postavení člena politické strany nebo politického hnutí nespadá do působnosti článku 22 SFEU.
- 107 Pokud jde na druhém místě o kontext článku 22 SFEU, je třeba odkázat jak na ostatní ustanovení Smlouvy o FEU, tak na ustanovení téže právní síly nacházející se zejména ve Smlouvě o EU a v Listině.
- 108 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že článek 22 SFEU se nachází v druhé části Smlouvy o FEU, která obsahuje ustanovení o zákazu diskriminace a o občanství Unie.
- 109 Článek 20 SFEU přiznává každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, status občana Unie, který je podle ustálené judikatury předurčen být základním statutem státních příslušníků členských států [rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31, rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Odvolání příslibu udělení státního občanství), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 38 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49].
- 110 Článek 22 SFEU ve spojení s čl. 20 odst. 2 SFEU spojuje právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu se statutem občana Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, body 49 až 51 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 18. dubna 2024, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-716/22, EU:C:2024:339, body 40 a 41).
- 111 Právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu tedy vyplývá z občanství Unie a na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, jej proto nelze chápat jako výjimku z údajného pravidla, podle něhož se na politickém životě členského státu mohou podílet pouze jeho státní příslušníci, což by vyžadovalo restriktivní výklad článku 22 SFEU. Takový výklad by byl v rozporu se základním statutem, kterým má být občanství Unie pro uvedené státní příslušníky.
- 112 Kromě toho je třeba poznamenat, že podle čl. 20 odst. 2 a článku 21 SFEU přiznává občanství Unie každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o FEU a v opatřeních přijatých k jejich provedení (rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 50).

- 113 Existuje tedy vazba mezi právem volného pohybu a pobytu na jedné straně a právem občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na straně druhé. Jak uvedl generální advokát v bodech 68 a 69 svého stanoviska, tato vazba byla vytvořena okamžikem zakotvení tohoto práva volit a být volen v Maastrichtské smlouvě, kdy bylo uvedené právo spjato s právem svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
- 114 Zadržet je třeba uvést, že podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii, která konkretizuje hodnotu demokracie. Ta je podle článku 2 SEU jednou z hodnot, na kterých je Unie založena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppink a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 64, a rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63).
- 115 Článek 10 odst. 2 a 3 SEU uznává právo občanů Unie být přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a podílet se na demokratickém životě Unie.
- 116 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 74 svého stanoviska, tento článek 10 SEU zdůrazňuje v případě voleb do Evropského parlamentu vazbu mezi zásadou zastupitelské demokracie v rámci Unie a právem volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, které je spojeno s občanstvím Unie a zaručeno v čl. 22 odst. 2 SFEU.
- 117 Zatržetí je třeba poznamenat, že čl. 12 odst. 1 Listiny zakotvuje právo každého na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské.
- 118 Uvedené právo odpovídá právu zaručenému v čl. 11 odst. 1 EÚLP, a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny mu tedy musí být přiznán stejný smysl a rozsah jako posledně uvedenému právu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 111], což nebrání tomu, aby unijní právo poskytovalo širší ochranu [rozsudek ze dne 22. června 2023, K. B. a F. S. (Uplatnění *ex officio* v trestních věcech), C-660/21, EU:C:2023:498, bod 41].
- 119 V tomto kontextu 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 života (v tomto smyslu viz ESLP, 17. února 2004, Gorzelik a další v. Polsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, body 88, 90 a 92).
- 120 Prvořadá úloha politických stran při vyjadřování vůle občanů Unie je přitom uznána – pokud jde o politické strany na evropské úrovni – v čl. 10 odst. 4 SEU a v čl. 12 odst. 2 Listiny.
- 121 Politické strany, mezi jejichž funkce patří navrhnout volební kandidáty (obdobně viz ESLP, 8. července 2008, Gruzínská strana pracujících v. Gruzie, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, bod 142), tak hrají klíčovou úlohu v systému zastupitelské demokracie, na kterém je v souladu s čl. 10 odst. 1 SEU založeno fungování Unie.
- 122 Z toho plyne, že členství v politické straně nebo politickém hnutí podstatně přispívá k účinnému výkonu práva být volen, které přiznává článek 22 SFEU.

- 123 Na třetím místě je třeba uvést, že cílem článku 22 SFEU je zaprvé přiznat občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, právo účastnit se demokratického volebního procesu v tomto členském státě. Jak bylo uvedeno v bodě 94 tohoto rozsudku, toto právo se vztahuje na účast v tomto procesu prostřednictvím práva volit a být volen na evropské a místní úrovni.
- 124 Zadruhé má uvedený článek zajistit rovné zacházení s občany Unie, což znamená, že k tomu, aby občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohli účinně vykonávat své právo být voleni, musí mít za účelem výkonu tohoto práva v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu rovný přístup k prostředkům existujícím ve vnitrostátním právním řádu, kterými disponují státní příslušníci uvedeného členského státu.
- 125 Zatřetí z vazby mezi svobodou pohybu a pobytu na jedné straně a právem volit a být volen v těchto volbách na straně druhé, která je uvedena v bodě 113 tohoto rozsudku, vyplývá, že posledně uvedené právo má zejména usnadnit postupnou integraci dotyčného občana Unie do společnosti hostitelského členského státu [rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56, a rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Odvolání příslibu udělení státního občanství), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 42].
- 126 Jak zdůraznil generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, článek 22 SFEU má zajistit zastoupení občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, jakožto důsledek jejich integrace do společnosti hostitelského členského státu.
- 127 Je tudíž třeba mít za to, že článek 22 SFEU vykládaný ve světle článků 20 a 21 SFEU, článku 10 SEU a článku 12 Listiny, vyžaduje, aby občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, měli za účelem účinného výkonu práva volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v tomto členském státě rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci uvedeného členského státu za účelem účinného výkonu těchto práv.
- *K existenci rozdílného zacházení zakázaného článkem 22 SFEU*
- 128 Jak vyplývá z bodu 90 tohoto rozsudku, zavádí česká právní úprava rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti, pokud jde o možnost stát se členem politické strany nebo politického hnutí.
- 129 Česká republika, podporovaná Polskou republikou, má nicméně podpůrně za to, že toto rozdílné zacházení není v rozporu s článkem 22 SFEU, jelikož zaprvé české právo přiznává občanům Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, možnost využít všech dostupných forem kandidatury, včetně kandidatury na kandidátní listině navržené politickou stranou nebo politickým hnutím, neboť zařazení na takovou kandidátní listinu není podmíněno členstvím této osoby v jakékoli politické straně nebo politickém hnutí.
- 130 Zadruhé Komise podle České republiky neprokázala, že by zákaz členství takových občanů Unie v politické straně nebo politickém hnutí omezoval výkon jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, ani že by se kandidáti bez politické příslušnosti nacházeli v méně výhodném postavení než kandidáti, kteří jsou členy politické strany nebo politického hnutí, přičemž takové tvrzení je ostatně vyvráceno statistickými daty poskytnutými Českou republikou.

- 131 K posledně uvedenému aspektu je nutno připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, je na Komisi, aby prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinností bez možnosti opírat se o jakoukoli domněnku [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 36 a citovaná judikatura].
- 132 V případě, že má nesplnění povinnosti původ v přijetí opatření ve formě zákona či podzákonného předpisu, jehož existence a uplatňování nejsou popírány, však může být toto nesplnění povinností prokázáno právní analýzou ustanovení tohoto předpisu [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 37 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 106].
- 133 V projednávaném případě má nesplnění povinností, které Komise vytýká České republice, původ v přijetí opatření ve formě zákona, zejména pak § 1 a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích, jehož existenci ani uplatňování tento členský stát nepopírá a jehož ustanovení jsou předmětem právní analýzy v rámci návrhu na zahájení řízení.
- 134 Je tedy třeba zkoumat opodstatněnost této analýzy a ověřit, zda rozdílné zacházení zavedené v § 1 a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nemají v rozporu s článkem 22 SFEU rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského za účelem účinného výkonu jejich práva být voleni.
- 135 Pokud jde o volby do Evropského parlamentu, § 21 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu stanoví, že kandidátní listiny pro tyto volby mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice. Podle § 22 odst. 2 a 3 tohoto zákona mohou být na takto podané kandidátní listině uvedeni i státní příslušníci jiného členského státu než České republiky.
- 136 Pokud jde o obecní volby, podle § 20 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí mohou být volební stranou podle tohoto zákona registrované politické strany a politická hnutí a jejich koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů.
- 137 Z toho plyne, že ve volbách do Evropského parlamentu mohou navrhnout kandidáty pouze politické strany a politická hnutí a jejich koalice, a pokud jde o obecní volby, patří tyto politické strany a politická hnutí mezi uskupení oprávněná navrhnout kandidáty pro tyto volby.
- 138 Podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu mohou být občané jiného členského státu než České republiky uvedeni na kandidátní listině podané registrovanou politickou stranou a politickým hnutím a jejich koalicemi. Česká republika tvrdí, aniž to Komise zpochybnila, že taková kandidatura je možná i v obecních volbách na kandidátní listině podané politickou stranou nebo politickým hnutím nebo jejich koalicí a že nezávislí kandidáti mohou být v každém případě volební stranou pro účely kandidatury v těchto obecních volbách.
- 139 I když je tedy – jak tvrdí Česká republika – možné, aby byl kandidát, který není členem žádné politické strany nebo politického hnutí, uveden na kandidátní listině podané politickou stranou nebo politickým hnutím či jejich koalicí, je třeba uvést, že skutečnost, že se občan Unie, který má bydliště v České republice, ale není jejím státním příslušníkem, a který se chce účastnit těchto voleb, nemůže stát členem politické strany nebo politického hnutí podle § 1 a § 2 odst. 3 zákona

o politických stranách a hnutích, může vést k jeho vyloučení z účasti na rozhodování uvedené strany nebo hnutí, pokud jde o jeho zařazení na tuto kandidátní listinu a místo, které by na ní mohl zaujímat, nebo přinejmenším tuto účast omezit.

- 140 Pokud jde o potenciální kandidáty, kteří sdílejí politické myšlenky politické strany nebo politického hnutí, zákaz členství v takové straně nebo hnutí sice neznemožňuje jejich zařazení na kandidátní listinu politické strany nebo politického hnutí, ale přinejmenším jej komplikuje, jelikož právě členové politické strany nebo politického hnutí v zásadě vybírají kandidáty, kteří budou zařazení na jejich kandidátní listiny, jakož i místo, na které budou na těchto kandidátních listinách zařazeni, což může mít vliv na jejich šance na zvolení.
- 141 V důsledku toho se občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nacházejí v méně výhodné situaci než čeští státní příslušníci, kteří jsou členy politické strany nebo politického hnutí v tomto členském státě, pokud jde o možnost kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na kandidátní listině takové politické strany nebo takového politického hnutí nebo jejich koalice.
- 142 Dále je třeba uvést, že skutečnost, že se čeští státní příslušníci mohou rozhodnout, zda budou kandidovat jako členové politické strany nebo politického hnutí, nebo jako nezávislí kandidáti, zatímco občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, takovou možnost nemají, dokazuje, jak uvedl generální advokát v bodě 109 svého stanoviska, že tito občané Unie nemohou vykonávat své právo být voleni v těchto volbách za stejných podmínek jako čeští státní příslušníci.
- 143 Rozdílné zacházení zavedené v § 1 a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích tedy vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nemají rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského státu za účelem účinného výkonu jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 144 Česká republika však tvrdí, že kandidátů bez politické příslušnosti je celá řada, nejsou nijak znevýhodněni a členství v politické straně nebo politickém hnutí nemá vliv na šance kandidátů na zvolení, neboť jejich šance jsou dány jejich činností a osobností. Česká republika je toho názoru, že statistická data, která předložila, potvrzují neexistenci negativního dopadu dotčené právní úpravy na občany Unie, kteří mají bydliště v uvedeném členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, a chtějí kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 145 Statistická data, která odrážejí podíl veškerých nezávislých kandidátů v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, přitom nemohou zpochybnit závěr učiněný v bodě 143 tohoto rozsudku, že rozdílné zacházení zavedené českou právní úpravou, které se týká žaloba Komise, zbavuje občany Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, rovného přístupu k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského státu za účelem účinného výkonu jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 146 Je pravda, že tato data umožňují konstatovat, že pokud jde o volby do Evropského parlamentu, byla většina kandidátů a zvolených osob členy politické strany nebo politického hnutí, i když nezanedbatelný počet kandidátů a zvolených osob kandidoval v těchto volbách jako nezávislí.

Pokud jde navíc o obecní volby, lze z uvedených dat dovodit, že ve všech čtyřech volbách, k nimž se vztahují, byl podíl kandidátů a zvolených osob, kteří byli členy politických stran, nižší než podíl kandidátů a zvolených osob z řad nezávislých.

- 147 Jak tvrdí Komise, nelze však z těchto zjištění dovodit žádné rozhodující závěry, pokud jde o specifickou situaci občanů Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, z hlediska účinného výkonu jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 148 Zprvce jsou tito občané obecně méně známí než státní příslušníci členského státu, v němž mají bydliště, a mohou tak mít oproti těmto státním příslušníkům větší zájem na využití struktur a image strany, aby se stali známějšími a zvýšili své šance na zvolení. Zadruhé statistiky předložené Českou republikou neposkytují žádné srovnání mezi občany Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, a státními příslušníky tohoto členského státu, pokud jde o jejich šance na to, aby byli jakožto nezávislí kandidáti zařazeni na kandidátní listiny předložené politickou stranou nebo politickým hnutím.
- 149 Argumenty, které relativizují význam kandidatury na kandidátní listině politické strany nebo politického hnutí v obecních volbách s ohledem na pravidla hlasování, která umožňují voličům hlasovat pro kandidáty z různých kandidátních listin, nedovolují učinit žádný závěr ohledně přístupu občanů Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, ke kandidatuře na kandidátní listině navržené politickou stranou nebo politickým hnutím.
- 150 Jak mimoto uvedl generální advokát v bodě 111 svého stanoviska, Komise správně tvrdí, aniž jí v tomto bodě Česká republika oponuje, že přístup k nezávislé kandidatuře podléhá zákonné povinnosti předložit petici podepsanou voliči, přičemž počet podpisů je dán velikostí obce, v níž kandidát kandiduje, zatímco kandidáti politických stran nebo politických hnutí takovou povinnost nemají.
- 151 A konečně, i když nelze podceňovat účinek, který má na voliče osobnost volebních kandidátů a jejich činnosti, členství volebních kandidátů v politické straně nebo politickém hnutí, které ze své podstaty usilují o dosažení příznivého výsledku svých kandidátů ve volbách a jejichž organizační struktury a lidské, administrativní a finanční zdroje jsou určeny k dosažení tohoto cíle, může přispět k jejich zvolení.
- 152 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že rozdílné zacházení zavedené v § 1 a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nemají rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského státu za účelem účinného výkonu svého práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, a představuje tedy rozdílné zacházení, které je článkem 22 SFEU v zásadě zakázáno.

– *K respektování národní identity*

- 153 Je třeba se ještě vypořádat s argumenty České republiky, podle kterých § 1 a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích usilují o zajištění ochrany politického a ústavního systému na celostátní úrovni, a zaručují tedy respektování národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU tím, že právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí vyhražují pouze českým občanům, neboť politické strany a politická hnutí musí být považovány za „klíčovou platformu“ pro politickou činnost na celostátní úrovni.

- 154 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, 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 a politická hnutí.
- 155 Zadruhé je však třeba poznamenat, že jelikož se právo volit a být volen, které občanům Unie majícím bydliště ve státě, jehož nejsou státními příslušníky, přiznává článek 22 SFEU, týká obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, neukládá toto ustanovení tomuto členskému státu povinnost přiznat těmto občanům právo volit a být voleni v celostátních volbách ani mu nezakazuje přijmout zvláštní pravidla pro rozhodování v rámci politické strany nebo politického hnutí o kandidatuře v celostátních volbách, která by z účasti na takovém rozhodování vylučovala členy strany nebo hnutí, kteří nejsou státními příslušníky uvedeného státu.
- 156 Argument České republiky, že nelze uvažovat o omezení činnosti nebo účasti občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, na aspekty, které se týkají výlučně obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu, jelikož taková úprava by odporovala základnímu principu rovného postavení členů politické strany nebo politického hnutí, nelze přijmout.
- 157 Z článku 22 SFEU totiž vyplývá, že se občané Unie, kteří mají bydliště v České republice, ale nejsou jejími státními příslušníky, nenacházejí v situaci srovnatelné se situací státních příslušníků tohoto členského státu, pokud jde o výkon práva volit a být voleni v celostátních volbách, čímž lze odůvodnit, aby bylo s těmito občany Unie zacházeno v tomto ohledu jinak než s uvedenými státními příslušníky.
- 158 Zatřetí čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán s přihlédnutím k ustanovením téže právní síly, zejména článkům 2 a 10 SEU, a nemůže zprostit členské státy povinnosti dodržovat požadavky, které z nich vyplývají [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72].
- 159 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada demokracie a zásada rovného zacházení představují hodnoty, na nichž je podle článku 2 SEU založena Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, bod 94).
- 160 Článek 2 SEU nepředstavuje pouze vyjádření politického směřování nebo záměrů, ale obsahuje hodnoty, které jsou součástí samotné identity Unie jako společného právního řádu, přičemž se jedná o hodnoty, které jsou konkretizovány v zásadách obsahujících povinnosti, které jsou pro členské státy právně závazné (rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 232, a rozsudek ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 264).
- 161 Jak mimoto vyplývá z bodu 114 tohoto rozsudku, podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zásadě zastupitelské demokracie, která konkretizuje hodnotu demokracie uvedenou v článku 2 SEU (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63 a citovaná judikatura).
- 162 Článek 22 SFEU tím, že občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, zaručuje právo volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, a to za stejných podmínek jako státním příslušníkům tohoto členského státu, konkretizuje zásadu demokracie a také – jak bylo uvedeno

v bodě 97 tohoto rozsudku – zásadu rovného zacházení s občany Unie; tyto zásady jsou součástí identity a společných hodnot Unie, k nimž se hlásí členské státy a jejichž dodržování musí na svém území zajistit.

- 163 Nelze tudíž mít za to, že pokud se takovým občanům Unie umožní stát se členy politické strany nebo politického hnutí v členském státě jejich bydliště v zájmu plného provedení zásad demokracie a rovného zacházení, dojde tím k ohrožení národní identity tohoto členského státu.
- 164 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Česká republika tím, že občanům Unie, kteří nemají státní občanství České republiky, ale mají bydliště v České republice, odepírá právo stát se členem politické strany nebo politického hnutí, nespĺnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.

K nákladům řízení

- 165 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu 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 Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla s projednávanou žalobou úspěch, je důvodné rozhodnout, že Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 166 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady. Polská republika proto ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) 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, nespĺnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.**
- 2) Česká republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) Polská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Lenaerts	von Danwitz	Jürimäe
Lycourgos	Arastey Sahún	Kumin
Gratsias	Regan	Ziemele
Csehi		Spineanu-Matei

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 19. listopadu 2024.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda
K. Lenaerts