

O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách

Tomáš Grygar

V posledních dnech se na základě několika vyjádření Veřejné ochránkyně práv otevřela diskuze o na první pohled podstatných změnách „zákona o volbách do zastupitelstev obcí“ a „zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích“ ve vztahu k cizincům. Cílem novely zákona o volbách do zastupitelstev obcí, které se nebudu v tomto článku podrobněji věnovat má být změna pasáží zákona, které údajně odporují právnímu řádu EU. Konkrétně se jedná o podmínku trvalého pobytu v ČR (ve smyslu zákona o evidenci obyvatel) pro občany EU, která je údajně v rozporu s komunitárním právem, avšak je vyžadována naším volebním zákonem.¹ Za pravdu Veřejné ochránkyni práv dal nakonec Krajský soud v Brně usnesením z 19. 9. 2014.² **V tiskovém prohlášení Veřejné ochránkyně práv se však rovněž uvádí, že „ani občané EU, kteří v ČR získají povolení k trvalému pobytu, se nemohou stát členy politické strany...“³** To je důvodem, proč by mělo dojít rovněž k novele zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. **Cílem tohoto článku je představit odlišnou (a pokud vím, tak dosud podrobněji neprezentovanou)⁴ interpretaci týkající se práva cizinců sdružovat se v politických stranách, která stojí v přímém protikladu k všeobecně přijímané interpretaci znemožňující cizincům být členy politických stran.**

Názor, že cizinci nemohou být v České republice členy politických stran je všeobecně přijímán a objevuje se prakticky ve všech učebnicích a komentářích k ústavnímu právu. V jedné z našich nejkvalitnějších učebnic ústavního práva se např. uvádí, že „cizinci nemohou strany zakládat ani jejich založení kvalifikovaně požadovat, **nemohou být členy politické strany ani poskytovat stranám bezúplatná plnění a dary.**“⁵ Obdobně doktor Kolman v jednom svém internetovém článku píše, že „cizinci nesmí být, alespoň dle platného práva, v dnešní době členy českých politických stran a hnutí. A to dokonce ani občané ze sedmadvacítky (prozatím) spřátelených zemí EU.“⁶ Komentář k Ústavě a Listině od Prof. Klímy pak uvádí, že sdružování v politických stranách „je vázáno na státní příslušnost, zakládat politické strany a sdružovat se v nich tedy přísluší pouze státním občanům ČR“.⁷

Je potřeba zdůraznit, že Listina základních práv a svobod v článku 20, odst. 2 říká, že „občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.“ Na ústavní úrovni je tedy právo sdružovat se v politických stranách garantováno pouze občanům (ustanovení speciální) a to na rozdíl od „obecného“ práva sdružovacího (čl. 20, odst. 1 Listiny), které je ústavně zaručeno všem subjektům práv, bez ohledu na jejich státní příslušnost.⁸ Z mého úhlu pohledu je logické, že Listina právo sdružovat se v politických stranách koncipuje jako právo občanské, neboť politické strany

¹ Zákon č. 491/2001 Sb. O volbách do zastupitelstev obcí ve znění pozdějších předpisů přiznává v § 4, odst. 1 volební právo pouze těm cizincům, kteří v den voleb dosáhli alespoň 18 let věku, kteří jsou v dané obci **přihlášení k trvalému pobytu** a kterým právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.

² Usnesení Krajského soudu v Brně, 64A 6/2014 – 20 ze dne 19. 9. 2014

³ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. [online] 23. 7. 2014 [cit 15. 1. 2014].

<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota/>

⁴ Výjimku tvoří snad jen velmi krátký článek na blogu pana docenta Koudelky: KOUDELKA, Z. Občanství a stranictví [online] 10. 8. 2007 [cit 19. 1. 2014]

<http://blog.aktualne.cz/~jfj~/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=1375>

⁵ JIRÁSEK, J. et al. Ústavní základy organizace státu, Praha: Leges, 2013, str. 97-98

⁶ KOLMAN, P. Proč nesmí být cizinci členem české politické strany? [online] 19. 3. 2013 [cit 17. 1. 2014].

<http://www.epravo.cz/top/efocus/proc-nesmi-byt-cizinec-clenem-ceske-politicke-strany-89822.html>

⁷ KLÍMA, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 1136

⁸ Ibid., str. 1135

představují primárně „spojující článek“ (nejen) ve volbách mezi státem a občany.⁹ **Z toho však nelze automaticky vyvozovat, že pokud je toto právo garantováno jen občanům, tak všem ostatním (tedy cizincům) musí být ze strany politických stran odepřeno (zřejmě v té podobě, že cizince nesmí za svého člena přijmout).** Obzvláště by to platilo právě tehdy, pokud bychom označili politické strany za soukromoprávní právnické osoby. Zřejmě jediný ústavní právník, u kterého jsem v krátkém článku na jeho blogu zaznamenal, že se spíše přiklání k tomu, že i de lege lata je členství cizincům v našich politických stranách umožněno je docent Zdeněk Koudelka, který správně uvádí, že „*je-li něco ústavně garantováno pro někoho, nelze vyvozovat, že jiný toto právo mít nemůže, jen nesmí být upřeno občanům.*“ Obdobná slova v podstatě aplikuje dále i na „běžnou“ zákonnou (nikoliv již ústavní) úpravu, jelikož ani „běžný zákon“ cizincům členství v politických stranách nezakazuje. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v podstatě kopíruje právní úpravu Listiny, když v § 2, odst. 3 tvrdí, že „*členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, který může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí.*“

Klíčovou roli při zodpovězení otázky, zda cizinec může být členem našich politických stran či nikoliv bude hrát to, zda je politická strana právnickou osobou veřejného práva (či dokonce součástí veřejné moci, jak se někdy velmi chybě uvádí) nebo soukromoprávní právnickou osobou. V prvním případě by se na politické strany v zásadě uplatňovala zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, v druhém případě pak zásada legální licence, která říká, že je dovoleno vše, co není zakázáno, je tedy dovoleno i jednání praeter legem. Na důležitost platnosti věty „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“ pro „soukromníky“ upozorňoval ve své „Teorii práva“ z roku 1936 i náš nejlepší prvorepublikový konstitucionalista František Weyer.¹⁰

Dělení právnických osob na soukromoprávní a veřejnoprávní je nesmírně složité a mění se nejen v čase, ale i v prostoru. Spor o soukromoprávní a veřejnoprávní povahu řešil v minulosti i Ústavní soud ČR, který dospěl v roce 1995 k závěru, že „**politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut...**“¹¹, zároveň však politické strany odmítl přímo ztotožnit se soukromými spolky. Nejvyšší soud v rozsudku z roku 2010¹² pak pro změnu judikoval, že u politických stran „*dominantní je prvek veřejnoprávní*“ a že „*dominance veřejnoprávního prvku v jejích aktivitách musí být zohledněna při výkladu zákona o politických stranách...*“ a přiklonil se tak spíše k veřejnoprávní či smíšené povaze politické strany. Proti tomu však vystoupil Ústavní soud, který o rok později judikoval, že „*nemůže akceptovat ani konkrétní závěry Městského soudu v Praze a zejména Nejvyššího soudu, ...jimiž...dovodily, že z hlediska charakteru politické strany je dominantní prvek veřejnoprávní*“.¹³

I pokud bych připustil tzv. „smíšenou povahu“ politických stran s „dominancí veřejnoprávního prvku“, ke které se přiklonil Nejvyšší soud a čemuž z části i rozumím, nelze vyvodit, že cizinci nesmějí být členy našich politických stran. **Členství cizinců v politických stranách totiž nemá veřejnoprávní účinky.** Veřejnoprávní účinky by měla např. až kandidatura těchto cizinců ve volbách, nikoliv však pouze jejich členství. Jsem tedy přesvědčen, že i z tohoto úhlu pohledu, mohou být cizinci členy politických stran v České republice. Jak píše Doc. Koudelka, politická strana „*je osobou soukromého práva, kde platí*

⁹ Sekundárně (např. při volbách do Evropského parlamentu či v případě voleb do obecních zastupitelstev) však i mezi státem a cizinci.

¹⁰ Weyer upozorňoval např. i na „pochybnou“ judikaturu „starého Rakouska, která dovozovala např. nepřípustnost spalování mrtvol z okolnosti, že nebylo právním řádem soukromníkům výslovně dovoleno dáti své mrtvolky spáliti“. WEYR, F. Teorie práva, Praha: Orbis, 1936, str. 308

¹¹ Nález Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995

¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR 28 Cdo 3373/2009 ze dne 1. 4. 2010

¹³ Nález II ÚS 1969/10-1 ze dne 27. 12. 2011, známý jako „Rozsah zákonného rámce soudního přezkumu rozhodnutí vnitrostranických orgánů politických stran“.

*zásada, že co zákon nezakazuje, je dovoleno.*¹⁴ Jelikož politické strany mohou jednat i praeter legem (a nikoliv pouze secundum legem), musel by zákon, pokud by chtěl cizincům znemožnit členství v politických stranách obsahovat výslovný zákaz. Žádný právní předpis však cizincům členství v politických stranách (na rozdíl např. od prvorepublikové právní úpravy recipované z Rakouska-Uherska) nezakazuje. Zákon o právu spolčovacím z roku 1867 tzv. Rakouska-Uherska, který byl tzv. recepční normou převzat v roce 1918 i do právního řádu tehdejší Československé republiky obsahoval výslovný zákaz, který říkal, že „**cizozemci, osoby ženské a nezletilé nemohou přijímání býti za členy spolků politických.**“¹⁵ Politické strany tehdy představovaly de facto dovolenou „morální osobu“¹⁶ podle § 26 ABGB a dále byly po dlouhou dobu blíže upraveny jen výše uvedeným spolčovacím zákonem a zákony volebními. Tuto velmi stručnou právní úpravu kritizoval v Lidových novinách¹⁷ F. Weyer.

Německý zákon o politických stranách (PartG)¹⁸ uvádí v § 2, odst. 1 že „politické strany jsou sdružením občanů“. Ani v Německu tato věta však neznamená, že cizinci členy německých politických stran být nesmějí. Politická strana CDU například umožňuje plnohodnotné členství v souladu s výše uvedeným zákonem pro občany se státní příslušností kteréhokoliv členského státu EU, kteří bydlí v Německu.¹⁹ V § 2, odst. 3 německého zákona o politických stranách se pak uvádí, že politické sdružení není politickou stranou, pokud většinu jejich členů či většinu členů jejího předsednictva tvoří cizinci. Náš zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích pouze striktně v § 6, odst. 2 stanovuje, že „**členy přípravného výboru musí být občané, kteří dosáhli 18 let.**“ Není tedy možné, aby došlo ke vzniku politické strany pouze cizinců, resp. takové v jejímž přípravném výboru cizinci jsou. Nic však nebrání v tom, aby se cizinci stali v ČR „běžnými“ členy politických stran.

Realita je navíc taková, že cizinci členy některých politických stran v ČR již nyní jsou. To dokonce otevřeně přiznal i bývalý předseda Strany Zelených ve vysílání Českého rozhlasu.²⁰ V případě, že by byl cizinec členem politické strany, nemohou orgány veřejné moci udělit politické straně ani členovy této strany žádnou sankci. To je poměrně neobvyklé, jelikož pokud by chtěl zákonodárce zabránit cizincům být členy našich politických stran, lze se domnívat, že by zákonodárce nějakou sankci zvolil. Někteří se pak domnívají, že požadavek přijímat za členy pouze občany ČR představuje pro politické strany pouze jakýsi morální apel.²¹ Rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany z toho důvodu, že jejími členy jsou cizinci podle mého názoru není možné.²² U řady politických stran pak např. existují tzv. „registrovaní příznivci strany“, kteří nejsou členy strany podle „zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích“, ale mají alespoň část práv jako „řádni“ členové strany, např. právo hlasovat v některých primárních (např. u Svobodných).

Jsem přesvědčen, že i současná právní úprava umožňuje cizincům být členy politických stran. Zda politická strana přijme cizince za člena či nikoliv záleží výlučně na jejích stanovách a diskreci příslušného orgánu strany. Výklad zákona by měl mít podle mého názoru přednost před jeho novelou. Pokud se však v zákoně výslovně „dořekne“, že cizinci mohou být členy našich politických stran, bude

¹⁴ KOUDELKA, Z. Občanství a stranictví [online] 10. 8. 2007 [cit 19. 1. 2014]

<http://blog.aktualne.cz/~jfy~/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=1375>

¹⁵ §30, část druhá zákona č. 134/1867 z 15. listopadu 1867

¹⁶ Pojem „morální osoba“ je na rozdíl od dnes užívaného pojmu „právní osoba“ širší a např. podle Daniela Nettelbladt zahrnuje morální osoba i tzv. „societas“, která dnes není za právní osobu považována. Podrobněji: BERAN, K. Pojem osoby v právu, Praha: Leges, 2012, str. 13-107

¹⁷ WEYER, F. Dělbá práce v politice. Lidové noviny roč. 30. z 18. července 1922, titulní strana

¹⁸ Parteiengesetz (PartG) - Gesetz über die politischen Parteien in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748)

¹⁹ CDU. Fragen und Antworten [online] [cit 19. 1. 2014]

<http://www.mitglied-werden.cdu.de/page/18.htm>

²⁰ ČESKÝ ROZHLAS. Zaostřeno na cizince [online] [cit 19. 1. 2014]

http://media.rozhlas.cz/_audio/02871610.mp3

²¹ PAVLÍČEK, V. et al. Ústavní právo a státověda 2. díl, Praha: Leges, 2011, str. 597

²² Podrobněji Nález Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, právní věta, bod V

to tak nepochybně správně a návrh Veřejné ochránkyně práv lze z důvodu nemalého „interpretačního chaosu“ v této oblasti podpořit. Zvláště u občanů z jiných států EU, kteří u nás mají i aktivní volební právo např. při volbách do Evropského parlamentu je podle mého názoru trochu nešťastné vykládat zákon tak, že nesmějí být ani členy našich politických stran. Tím samozřejmě neříkám, že všeobecně přijímaný výklad ohledně členství cizinců v politických stranách je výslovně špatný. Chtěl jsem však předložit výklad zcela odlišný. Nechme výlučně na politických stranách, ať se rozhodnou, zda cizince (ať už pocházení odkudkoliv) za své členy přijímat chtějí či nikoliv. Zda se politické strany rozhodly správně, může posoudit pouze politický boj mezi nimi a především pak volební výsledky.

Autor je studentem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci