

**Česká republika**

**NÁLEZ**

**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 27. prosince 2011 v senátu složeném z předsedy Jiřího Nykodýma a soudců Františka Duchoně a Elišky Wagnerové (soudce zpravodaj), ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů: **a) Ing. J. V., b) P. S.**, zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, směřující proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2010 č. j. 28 Cdo 3373/2009-112, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2009 č. j. 29 Co 453/2008-86, a výroku I. rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 5. 2008 č. j. 18 C 173/2007-46, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení, a Občanskou demokratickou stranou (ODS), zastoupenou JUDr. Petrem Tomanem, advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

**I. Postupem popírajícím ústavní příkaz obsažený v čl. 5 Ústavy ČR ve spojení s čl. 22 Listiny základních práv a svobod a nerespektujícím čl. 4 Ústavy ČR bylo rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2010 č. j. 28 Cdo 3373/2009-112, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2009 č. j. 29 Co 453/2008-86 a výrokem I. rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 5. 2008 č. j. 18 C 173/2007-46, p o r u š e n o základní právo stěžovatelů sdružovat se v politických stranách, garantované čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto r u š í .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Ústavní stížností podanou k poštovní přepravě dne 7. 7. 2010, tedy podanou ve lhůtě 60 dnů od doručení napadeného rozhodnutí (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující další náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) a § 75 odst. 1 a contrario zákona o Ústavním soudu], se stěžovatelé domáhali zrušení výše uvedených rozhodnutí, neboť měli za to, že jimi byla porušena jejich základní práva a svobody garantovaná čl. 20, čl. 21 Listiny a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Rovněž jimi měl být porušen čl. 5 Ústavy ČR.

2. Stěžovatelé v ústavní stížnosti konkrétně namítali, že obecné soudy rozsah dopadu zákonné určovací žaloby podle ust. § 16a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“) vyložily v maximálně

možné restriktivní variantě, jež vedla k popření možnosti rozhodnout spor věcně, když aplikovaly záporní zákonnou klauzuli, která zakazuje státu zasahovat do činnosti politických stran jinak než zákonem stanoveným způsobem (princip nezasahování). Takový výklad práva, který předpokládá, že činnost orgánů politických stran se vymyká soudnímu posouzení otázek zákonnosti, je dle stěžovatelů nesprávný a protiústavní.

3. Věcnou nesprávnost shledávali stěžovatelé v rovině obvyklého výkladu práva, kdy (s odhlédnutím od norem práva ústavního) v případě aplikace zákonné žaloby dle § 16a zákona o politických stranách je zapotřebí vykládat založení pravomoci soudu tak, že se vztahuje i na všechny orgány strany, které jednájí navenek v rámci vlastní úvahy neomezeně v rozsahu vymezeném stanovami strany. K otázce obecné určovací žaloby pak stěžovatelé poukázali na účel soudní soustavy chránit subjektivní práva v situaci, kdy již jiná cesta nápravy není možná a je tedy dán naléhavý právní zájem.

4. Obecnými soudy zastávaný výklad je dle stěžovatelů především protiústavní, a to hned z několika důvodů:

a) soudní přezkum zákonnosti činností politických stran je nezbytný k tomu, aby byla naplněna práva vymezená v čl. 20 Listiny ve spojení s čl. 5 Ústavy ČR a v čl. 22 Listiny. Stěžovatelé jsou toho názoru, že právo sdružovat se v politických stranách jako subjektivní právo ve smyslu čl. 22 odst. 2 (správně čl. 20 odst. 2 Listiny – pozn.) je nezbytným funkčním předpokladem pro účast na rozhodování o veřejných věcech (čl. 1 a 2 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 1 Listiny). Proto ústavní pořádek požaduje, aby politické strany byly demokratické i vnitřně (čl. 5 Ústavy ČR) a zavazuje každého vykládat právo tak, aby svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti byla zaručena, chráněna a popřípadě vynucena (čl. 22 Listiny). Zjednodušeně řečeno, vytváří záruku dodržení pravidel demokratičnosti i v rámci procesů uvnitř politických stran, přičemž tento požadavek je naplněním subjektivních politických práv garantovaných zejm. čl. 20 a 21 Listiny. Není tedy důvod mu nepřiznat soudní ochranu dle čl. 4 Ústavy ČR. Ústavně konformní výklad vymezení pravomoci soudů tak nemůže vyloučit jurisdikci soudů nad zákonností rozhodnutí v rámci politických stran;

b) argumentace Nejvyššího soudu ohledně funkce politických stran jako nástroje k dosažení politické moci, resp. smíšené povahy politických stran dle stěžovatelů rovněž neobstojí pro závěr o vynětí z jurisdikce soudů. Soudní přezkum je nezbytný k plnění obvyklých funkcí politických stran v demokratickém právním státě ve smyslu čl. 1 Ústavy ČR, které mají procedurální povahu a pro jejich výkon je tak nezbytné, aby se držely předem stanovených pravidel, která by byla pro jejich aktéry předvídatelná a pro případ jejich porušení i vynutitelná. Stejně tak spor mezi politickou stranou, která je soukromoprávní korporací na straně jedné, a fyzickou osobou (členem politické strany) jako osobou soukromého práva na straně druhé, je dle názoru stěžovatelů plně způsobilý být zařazen do kategorie sporů, které lze podřadit pod ust. § 7 odst. 1 o.s.ř. Soukromoprávní povaha vztahu mezi členem politické strany a stranou jako takovou je dána především dobrovolností a vzájemnou nepodřízeností. Jde o vztah typicky horizontální a nikoliv vertikální; strana neuplatňuje vůči svému členu moc, ale svou legitimitu čerpá z jeho vůle. K realizaci subjektivních politických práv v primárně vertikálních vztazích, pak slouží vztahy odvozené a dané politickým zastoupením, delegací moci apod., tato skutečnost ovšem nijak nemění soukromoprávní charakter vztahu mezi politickou stranou a jejím členem;

c) soudní rozhodnutí o zákonnosti není zásahem státu do činnosti politických stran. Stěžovatelé rovněž nesouhlasili s argumentací obecných soudů, že meritorní rozhodnutí sporu by bylo zásahem do činnosti politické strany a tedy v rozporu s principem oddělení politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny). Jsou naopak toho názoru, že tento princip není na jejich případ uplatnitelný, neboť zásahem orgánu státu do činnosti strany je zapotřebí rozumět konstituování vůle státu nebo jeho orgánu zasáhnout do činnosti strany a prosazení této vůle, aby se stala vůlí strany. Stěžovatelé se ale domáhali určovacího výroku ve vztahu k jedné právní skutečnosti. Stát (obecné soudy) zde tedy nevytváří ani nenahrazuje konkrétní rozhodnutí či vůli politické strany, ale pouze posuzuje zákonnost jejího postupu;

d) judikatura soudů, včetně Ústavního soudu, v oblasti spolkového práva, které se od úpravy politických stran principiálně neliší, došla k opačnému závěru než obecné soudy v posuzovaném případě. V této množině argumentů stěžovatelé především vycházeli z judikatury Nejvyššího soudu (např. rozhodnutí ve věci sp. zn. 28 Cdo 2865/2006 či sp. zn. 28 Cdo 3894/2009) a Ústavního soudu (nález sp. zn. III. ÚS 2542/07) k otázce soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů občanských sdružení (spolků) jdoucích i nad rámec žaloby předvídané ust. § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Stěžovatelé upozornili i na skutečnost, že jak nalézací, tak i odvolací soud při řešení jejich sporu odkazovaly na rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2948/2006 – 89, které ovšem bylo zrušeno cit. nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2542/07.

5. S ohledem na výše předestřenou argumentaci proto stěžovatelé uzavřeli, že postupem obecných soudů, kdy uplatněný žalobní nárok věcně a řádným způsobem nepřezkoumaly, jim byl odepřen přístup ke spravedlnosti a došlo tak k porušení jejich práva na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Obecné soudy rovněž zasáhly do jejich svobody politického sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny ve spojení s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 11 Úmluvy, protože odepřením záruk zákonnosti nebo věcným vyvrácením takto uplatněného nároku, upřely stěžovatelům možnost se regulérním způsobem účastnit sdružování v politické straně, v níž byly řádnými členy. V neposlední řadě obecné soudy porušily jejich právo podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 Listiny, protože odepřením zajištění zákonnosti této procedury odstranily možnost soutěže a regulérního demokratického politického zastoupení, jehož pojmovým znakem je dodržení pravidel soutěže při vzniku takového zastoupení. Bez pravidel pak soutěž není soutěží, ale pouze bezprávným konfliktem a zastoupení takto ustavené není zastoupením, ale uzurpační mocí. Proto navrhli, aby Ústavní soud v záhlaví citovaná rozhodnutí obecných soudů svým nálezem zrušil.

6. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší soud, Městský soud v Praze, Obvodní soud pro Prahu 1 a jako vedlejší účastník řízení i Občanská demokratická strana (ODS).

7. Nejvyšší soud, zastoupený JUDr. L. Davidem, ve svém podání především odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž opětovně zdůraznil, že mocenská funkce politické strany (úsilí o účast na výkonu moci) je dominantní a k tomu politická strana potřebuje náležitý prostor pro interní operativní rozhodování, do něhož by se zásahy soudní moci, ať již převážně správních soudů či výjimečně soudů civilních měly dít pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. Nadto vyjádřil přesvědčení, že výkladové rozšíření soudní pravomoci ve věcech ochrany členů politických stran nad rámec ustanovení § 16a zákona o politických stranách, jak to požadují stěžovatelé, a celkově rozšíření soudní ingerence do sféry tzv. vnitrostranické demokracie neodpovídá skutečným aktuálním společenským potřebám a není žádoucí. Mohlo by totiž dojít k medializaci a takřka k inflaci sporů obdobných těm, které nyní zažíváme v oblasti ochrany osobnosti nejrůznějších veřejných funkcionářů.

Otázkou tu zůstává, zda nedat přednost vnitřní kultivaci politických stran ve směru důrazu na zřízení vnitrostranických smírčích orgánů po vzoru např. Spolkové republiky Německo. Rovněž poukázal na skutečnost, že ačkoliv judikatura v oblasti lidských práv donedávna prodělávala bouřlivý vývoj v závislosti na expanzi doktríny lidských práv ve světě, má tato expanze své hranice, v současnosti je spíše za zenitem a pro náležitou ochranu lidských práv budou hledány prostředky spíše optimalizující než „bezbrhé“. Důvodem bude nejen ochrana státních zájmů z hlediska národní bezpečnosti, ale v neposlední řadě i stále méně přehledné systémy fungování soudů, které v důsledku nárůstu počtu opravných instancí nedávají ani nositelům lidských práv náležitou jistotu. Je tak třeba nepřímo vést subjekty (členských) právních vztahů rozumným způsobem k tomu, aby se naučily řešit své vnitřní problémy samy, bez permanentního spoléhání na přetížené soudy. Proto navrhl, aby ústavní stížnosti nebylo vyhověno.

8. Městský soud v Praze, zastoupený JUDr. I. Veselkou, i Obvodní soud pro Prahu 1, zastoupený Mgr. J. Jurečkovou, ve svých podáních shodně pouze odkázaly na odůvodnění napadených rozhodnutí a argumentaci tam uvedenou, s níž se i nadále ztotožňují, a dospěly k závěru, že podaná ústavní stížnost je nedůvodná.

9. ODS, zastoupená JUDr. P. Tomanem, ve svém vyjádření nejprve navrhla ústavní stížnost odmítnout dle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, neboť měla být stěžovateli podána až dne 8. 7. 2010, tedy již po uplynutí lhůty. (Toto tvrzení se ovšem nezakládá na pravdě, neboť z poštovní dodejky je zřejmé, že ústavní stížnost byla předána k poštovní přepravě dne 7. 7. 2010, tedy ve lhůtě stanovené zákonem o Ústavním soudu k podání ústavní stížnosti – pozn.). Nadto ODS zdůraznila, že se plně ztotožňuje se závěry, k nimž obecné soudy v napadených rozhodnutích dospěly, a i nadále trvá na svém názoru, že projednání předmětné věci nespadá do pravomoci obecných soudů.

10. V replice k uvedeným vyjádřením ze dne 26. 8. 2010 stěžovatelé nejprve vyvraceli tvrzení vedlejší účastnice o opožděnosti jimi podané ústavní stížnosti (kopie poštovního podacího lístku). Především pak polemizovali s argumentací Nejvyššího soudu stran žádoucí absence soudní kontroly sféry tzv. vnitrostranické demokracie, kterou stěžovatelé považovali z hlediska testu racionality i přiměřenosti za neudržitelnou a nesprávnou. V testu přiměřenosti stojí na jedné straně konfliktu chráněných hodnot potřeba ochrany vnitrostranické demokracie a subjektivních členských práv, na druhé straně stojí dle obecných soudů potřeba, aby se politická strana nezodpovídala za své jednání v případném soudním sporu (nesprávně označená jako ochrana před nezasahováním do vnitřních poměrů politických stran). Srovnáním významu obou hodnot ve struktuře ústavního pořádku vyzní jednoznačné první z nich jako podstatnější, nehledě na to, že ta druhá má sloužit výhradně k ochraně té první hodnoty a nikoliv k její eliminaci. Kultivace prostředí v politických stranách není možné dosáhnout posilováním vědomí, že jednotlivé kroky jsou nepřezkoumatelné z hlediska zákona a dohodnutých pravidel (stanov) vnějším subjektem (soudem).

11. Podle ust. § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Souhlas s upuštěním od jednání byl účastníky poskytnut a od ústního jednání bylo upuštěno.

## II.

12. Ústavní soud si k posouzení námitek a tvrzení stěžovatelů vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 18 C 173/2007, z něhož zjistil následující skutečnosti:

- Dne 23. 5. 2007 se konal Oblastní sněm ODS Praha 5, na jehož základě byla usnesením odvolána celá Oblastní rada ODS Praha 5 (včetně stěžovatele P. S.), dále zástupci a delegáti oblastního sněmu v Regionální radě ODS Praha, rovněž byla zrušena usnesení Oblastního sněmu ODS Praha 5 ze dne 24. 10. 2005 a ze dne 10. 10. 2006 a došlo ke zvolení nových členů oblastního sněmu a zástupců a delegátů a jejich náhradníků.
- Samotný způsob svolání sněmu a následně i výstupy z něj byly dne 16. 4. 2007, resp. dne 17. 10. 2007 napadeny předsedy některých místních sdružení ODS v Praze (včetně stěžovatelem Ing. J. V.) u oblastního, resp. regionálního Smírčího výboru ODS pro nelegitimitu konání sněmu a porušení Stanov ODS, k čemuž se ovšem regionální smírčí výbor nijak nevyjádřil.
- Skupina žalobců, včetně stěžovatelů se tak žalobou ze dne 14. 11. 2007 domáhala, aby obvodní soud vydal rozsudek, že rozhodnutí orgánu politické strany ODS – „Usnesení oblastního sněmu ODS Praha 5 ze dne 23. 5. 2007“ není v souladu se zákonem a Stanovami ODS, a aby vyslovil neplatnost uvedeného usnesení. Za věcné důvody podání žaloby žalobci označili jednak pochybnosti ohledně samotného způsobu svolání oblastního sněmu jako takového, kdy byl svolán předsedou regionální rady J. B. v rozporu s čl. 6 Stanov ODS, a jednak pochybnosti ohledně jeho složení a složení členské základny některých místních sdružení, kde byly zúčastněny osoby, jejichž členství bylo sporné (podezření o existenci tzv. mrtvých duší), což potvrdila i dřívější kontrola členství provedená Smírčím výborem oblastního sdružení ODS Praha 5. Předsedou regionální rady určený klíč zastoupení (1:1 – zúčastní se všichni členové se zaplacenými příspěvky pro rok 2007) to nicméně nijak nereflektoval. Dle žalobců byla žaloba tedy podána ze dvou procesně samostatných důvodů, kdy je její oprávněnost definována jednak ust. § 16a zákona o politických stranách, jednak je dán naléhavý právní zájem na určovací žalobu dle obecných procesních předpisů (§ 7 o.s.ř.), neboť podle zákona o politických stranách (§ 4) a Stanov ODS (čl. 2 odst. 1 písm. b) a g)) mají být orgány strany, které vystupují a jednají za stranu navenek na oblastní úrovni, ustaveny v souladu s demokratickými principy a procesně a řádně podle zákona a stanov.

13. Obvodní soud pro Prahu 1 o žalobě rozhodl v záhlaví citovaným rozsudkem tak, že výrokem I. zastavil řízení v části žaloby požadující určení, že usnesení Oblastního sněmu ODS Praha 5 ze dne 23. 5. 2007, je neplatné, neboť dle ust. § 7 o.s.ř. ve spojení s § 16a odst. 1 zákona o politických stranách se nelze domáhat určení neplatnosti rozhodnutí orgánu strany nebo hnutí. Výrokem II. rozsudku pak obvodní soud určil, že napadené usnesení není v souladu se Stanovami ODS. K tomu soud nejprve konstatoval, že usnesení oblastního sněmu se dotýká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9 zákona o politických stranách), neboť oblastní sněm je třeba dle ust. § 6 odst. 2 písm. b) zákona o politických stranách ve spojení s čl. 6 bod 6. písm. k) Stanov ODS považovat za statutární orgán strany, čímž byly naplněny podmínky pro přezkum napadeného usnesení dle ust. § 16a zákona o politických stranách. Následně pak obvodní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení oblastního sněmu je v rozporu se stanovami, jelikož samotný oblastní sněm byl svolán v rozporu se Stanovami ODS, když nebyly splněny podmínky stanovené v čl. 6 bod 5. písm. c) Stanov ODS. Proto soud uzavřel, že pokud byl tento sněm svolán v rozporu se stanovami, jsou i výstupy tohoto sněmu v rozporu se stanovami.

14. Proti tomuto rozsudku podali odvolání jak ODS, která navrhovala, aby odvolací soud napadený rozsudek zrušil a řízení zastavil dle § 104 odst. 1 o.s.ř. pro nedostatek pravomoci soudu, tak i žalobci (proti výroku I.), kteří tak učinili z procesní opatrnosti pro případ, že by odvolací soud dospěl k závěru, že obvodní soud byl o podané žalobě oprávněn věcně rozhodovat podle § 7 o.s.ř. Městský soud v Praze v záhlaví citovaným rozsudkem napadený rozsudek obvodního soudu ve výroku I. o zastavení řízení v části žaloby požadující určení neplatnosti předmětného usnesení oblastního sněmu potvrdil. Výrok II. rozsudku obvodního soudu pak městský soud změnil tak, že žalobu v části domáhající se určení, že usnesení sněmu není v souladu se Stanovami ODS a zákonem, zamítl. Svůj odlišný závěr městský soud odůvodnil zejména tím, že žalobou napadené usnesení oblastního sněmu nespadá pod

ustanovení § 16a odst. 1 zákona o politických stranách, neboť v něm nejde o skutečnosti vyznačované v rejstříku stran a hnutí (§ 9 zákona o politických stranách), když obsah napadeného usnesení neodpovídá znění relevantního § 9 odst. 3 písm. b), podle něhož se do rejstříku stran a hnutí u ministerstva vnitra zapisují osoby, které jsou statutárním orgánem strany (hnutí) nebo členy statutárního orgánu, s uvedením způsobu, jakým jednájí jménem strany či hnutí. Výpisem z rejstříku stran a hnutí bylo zjištěno, že ODS má jako statutární orgán a způsob jednání zapsanou Výkonnou radu, za kterou jedná předseda. Z toho vyplynul nedostatek aktivní věcné legitimace žalobců, neboť usnesení se netýká osob (členů strany) zapsaných do rejstříku stran a hnutí, resp. skutečností vyznačovaných v rejstříku podle § 16a a § 9 zákona o politických stranách.

15. Dovolání žalobců Nejvyšší soud v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl dle § 243b odst. 2 o.s.ř., přičemž za nosné důvody svého rozhodnutí předestřel výše rekapitulovanou argumentaci ohledně povahy a funkce politických stran, principu oddělenosti politických stran od státu konkretizovaného zákazem státních orgánů zasahovat do postavení a činnosti stran vyjma zákonných oprávnění vykládaných restriktivně. Na jejím základě se tak Nejvyšší soud ztotožnil s právními závěry městského soudu, že napadené usnesení oblastního sněmu svým obsahem a důsledky vybočilo z již zmíněného rámce vytyčeného ust. § 16a a § 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách, neboť jeho obsahem nejsou skutečnosti, které by potenciálně mohly být předmětem zápisu do rejstříku stran a hnutí či se tohoto zápisu nějak dotýkaly. *„Jde o flagrantní přesah vůči zákonu a nižší instance nebyly ani oprávněny zkoumat žalobní tvrzení, vztahující se ke konkrétním procedurálním či věcným aspektům napadeného rozhodnutí.“* Stejně tak se ztotožnil se zastavením řízení pro nedostatek pravomoci soudu, kdy *„sice není možné říci, že by civilní soudy neměly (obecně) pravomoc projednávat a rozhodovat věci týkající se politických stran a hnutí, ale pro konkrétní právní vztah, který byl konstruován žalobou, tuto pravomoc nelze dovodit. Vzhledem k postavení a činnosti příslušné oblastní rady nemá rozhodování o jejím složení soukromoprávní charakter – ten by byl oprávněně přiznán například zaměstnaneckému vztahu mezi členem politické strany a touto stranou.“*

### III.

16. Ústavní soud přistoupil k meritornímu posouzení věci, přičemž se řídil následujícími maximami a referenčními hledisky.

17. Podstatou ústavní stížnosti, založené na polemice stěžovatelů s konkrétním způsobem, jakým obecné soudy posoudily rozsah dopadu zákonné určovací žaloby podle ust. § 16a zákona o politických stranách, je obecně posouzení otázky, zda je z ústavního hlediska přípustné rozšíření soudní pravomoci ve věcech ochrany členů politických stran nad rámec ust. § 16a zákona o politických stranách a tedy připuštění soudní ingerence do sféry vnitřního života politických stran.

#### III. A) Ústavněprávní postavení politických stran

18. Ústava ČR v čl. 5 stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Volná soutěž politických stran a obecněji politických sil (čl. 22 Listiny) představuje natolik zásadní hodnotu, že je nezbytné ji považovat za jeden ze základních a nezměnitelných principů demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). Její ochraně Ústava ČR i Listina podřizují zákonnou úpravu všech politických práv a svobod (čl. 5 Ústavy ČR ve spojení s čl. 22 Listiny) (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995

(N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 3/96 ze dne 15. 5. 1996 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.).

19. Ústavní soud ve své judikatuře politické strany definoval jako „*státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. (...) členství v nich není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby.*“ (srov. cit. náleží sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Politické strany jsou tak do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod, ale zároveň představují, resp. členství v nich výkon a naplnění základních práv a svobod jednotlivců, především pak speciální formy výkonu subjektivně veřejného sdružovacího práva občanů. Uvedené vymezení bezprostředně vyplývá jednak z cit. čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, jednak z čl. 20 odst. 2 Listiny, zaručující jednotlivcům (občanům – čl. 42 odst. 1) právo sdružovat se v politických stranách.

20. Za základní ústavní principy existence politických stran je možné označit: princip svobody, princip rovnosti a princip otevřenosti (transparentnosti) a kontroly jejich činnosti. Uvedené principy plně odrážejí způsob zakotvení, základní funkce a stanovují meze práv a povinností politických stran v ústavním systému, jež lze prostřednictvím tzv. statusové teorie politických stran vymezit dle charakteru vztahů, v nichž se politické strany v ústavním systému nacházejí (srov. K. Hesse: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: G. Ziebur: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, s. 124 a násl., citováno např. v rozsudku NSS ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 – 69). Ve vztahu politických stran a státu by měl být určující status svobody, ve vztahu k ostatním politickým stranám status rovnosti a konečně ve vztahu politické strany k jednotlivcům a ke společnosti status otevřenosti (transparentnosti) (srov. L. Bahýřová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrázký, R. Suchánek, V. Šimíček, L. Vyhnánek: Ústava České republiky - Komentář. Linde Praha, 2010, s. 97).

21. Status svobody politických stran, jímž je určován především vztah politických stran ke státu, vyplývá nejen ze soukromoprávní povahy politických stran (svoboda a dobrovolnost vzniku a ve velké míře i zániku - čl. 5 Ústavy ČR a čl. 20 odst. 2 Listiny, dobrovolnost členství - § 3 odst. 2 a 3 zákona o politických stranách), ale především je projevem ústavního požadavku oddělenosti (autonomie) politických stran od státu (čl. 5 Ústavy ČR ve spojení s čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny). Tento požadavek vychází z privilegovaného postavení politických stran, kdy vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu nezávislých politických stran a kdy teprve ve výsledcích této soutěže se utvářejí politické obrysy a proporce státu. Politické strany se tak ve své základní funkci pohybují jaksí v předpolí státu a zásahy do něj ze strany státních orgánů, jejichž složení je produktem tohoto procesu, jsou proto nežádoucí, mohou-li průběh volné soutěže stran politicky ovlivnit (srov. cit. náleží sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Ústavní požadavek oddělenosti politických stran od státu tak primárně slouží k ochraně politických stran před zásahy státu, ať již v podobě přímého zákazu zasahování státních orgánů do postavení a činnosti politických stran a hnutí mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze (§ 3 odst. 1 zákona o politických stranách) (zásada vnitřní autonomie), anebo v podobě zvýšené ochrany skrze ústavní zakotvení jejich privilegovaného postavení a ztížení jejich rozpustitelnosti ve srovnání s jinými korporacemi.

22. Ústavněprávní status svobody (autonomie) politických stran ovšem nelze považovat za neomezený a neomezitelný. Ústavní požadavek oddělenosti politických stran od státu je třeba rovněž vnímat i z jeho opačného hlediska, kdy slouží k obraně státu před zvláštními politickými stranami (např. před přílišným a nežádoucím propojením státu s politickou stranou, anti-systémové strany, úsilí o usurpaci moci nedemokratickou cestou aj.). „*Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, nesplňují nezbytné pojmové náležitosti stanovené ústavou, a proto nepožívá ochrany před*

*sankcemi, které jí za to hrozí.*“ [srov. cit. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 26/94 či cit. rozsudek NSS č. j. Pst 1/2008 – 66 (*Dělnická strana I.*) a zde naznačený koncept obranyschopné demokracie (*wehrhafte/streitbare Demokratie, militant democracy*)]. Jinými slovy, účelem ústavního (a následně i podrobnějšího zákonného) zakotvení politických stran by tak měla být nejen ochrana a garance svobodné soutěže politických stran, uznání jejich veřejného významu a privilegovaného postavení a poskytnutí ochrany před zásahy státu, ale také omezení nežádoucího vlivu politických stran na stát tam, kde je to zjevně nepatřičné, posílení veřejné kontroly jejich činnosti a v neposlední řadě i umožnění zákazu (rozpuštění) politických stran v případě, že nerespektují základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy ČR).

23. Této koncepci odpovídá též zákonná úprava, kdy zákon o politických stranách jednak striktně stanoví požadavek oddělenosti stran od státu a zakazuje jim „*vykonávat funkce státních orgánů, řídit je*“ anebo „*ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy*“ (§ 5 odst. 1), jednak v § 4 specifikuje podmínky (důvody) zákazu činnosti (rozpuštění) politických stran a hnutí. V nich se v konečném důsledku odráží právě vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy ČR). Z ust. § 4 písm. b) zákona o politických stranách, kdy „*vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí: b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány,*“ pak zřetelně vyplývá, že tento ústavní požadavek přesahuje i do oblasti vnitřního fungování (života) politických stran.

### *III. B) Ústavní požadavek respektu vnitrostranické demokracie*

24. Politické strany jako ústavní instituce *sui generis* jsou konstituovány na základě a v rámci demokratického právního státu, jehož principy a pravidla zavazují nejen stát, ale i politické strany samotné, a to nejen v rámci svého působení ve „vnějších“ politických procesech (účast ve volbách, výkon moci), ale také v rámci své vnitřní činnosti. Článkem 5 Ústavy ČR stanovený příkaz respektu politických stran k základním demokratickým principům se v oblasti vnitřní autonomie politických stran musí transformovat do podoby požadavku respektování a dodržování základních atributů vnitřní demokracie, tzv. vnitrostranické demokracie (*intra-party democracy, innerparteiliche Demokratie*).

25. Ačkoliv požadavek respektu vnitrostranické demokracie není v Ústavě či Listině (ani na úrovni zákonů) explicitně zakotven nebo blíže definován, na rozdíl od ústav Spolkové republiky Německo (viz čl. 21 odst. 1 věta třetí), Španělska (čl. 6) či Portugalska (čl. 51 odst. 5) obdobně příkazujících politickým stranám, aby při svém vnitřním uspořádání a činnosti respektovaly demokratické principy, lze jej nepochybně dovodit především ze shora vymezeného ústavněprávního (privilegovaného) postavení politických stran, z principů jejich existence (princip svobody, princip otevřenosti) a jejich funkcí v politickém systému.

26. Jestliže totiž vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu nezávislých politických stran, respektujících základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy ČR) a politické strany tak v této své základní funkci předcházejí formaci státních orgánů, vytvářejí předpoklady pro demokratickou politickou legitimaci státní moci a svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě působí na její skladbu i politiku, je třeba požadavek respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie vnímat jako nezbytnou podmínku pro splnění ústavního příkazu respektu k základním demokratickým principům (čl. 5 Ústavy ČR) a tedy jako nezbytný předpoklad účasti ve svobodné soutěži politických sil (čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny). „*Pouze zajištěním vnitřní svobody stran může být zaručena podstata otevřenosti politických procesů: politické strany vykonávají transformační funkci mezi tvorbou vůle lidu a tvorbou státní vůle. Státní rozhodovací proces je však jen tehdy demokraticky legitimovaný, jestliže instituce, které se na tomto působení podstatně podílejí, rovněž odpovídají těmto požadavkům. Potud je zásada vnitrostranické demokracie nutným předpokladem zastupitelské státní demokracie.*“ (srov. D. Tsatsos: Die politischen Parteien in der

Grundgesetzordnung, in: O. W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss (eds.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn 1997, s. 133-156, cit. V. Šimíček, in: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod s komentářem, Praha: ASPI 2012, čl. 22 (v tisku), či obdobně K. Seidel: Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung, Berlin 1998).

27. Ústavní požadavek respektu vnitrostranické demokracie se projevuje jak v objektivně-právním aspektu, tak v aspektu subjektivně-právním, které spolu velmi úzce souvisí a vzájemně se doplňují. Objektivně-právní význam nabývá v rámci výše předestřené ústavněprávní garance a ochrany svobodné soutěže politických stran, resp. obecněji politických sil v demokratické společnosti (čl. 5 Ústavy ČR ve spojení s čl. 22 Listiny), která politickým stranám jako nezbytnou podmínku jejich existence a účasti v této soutěži přikazuje respektovat a dodržovat principy a pravidla vnitrostranické demokracie, a to jak v oblasti vnitřní organizace, tak i v rámci vnitrostranických (politických) procesů a tvorby stranické vůle. Za „minimální standard“ vnitrostranické demokracie je proto nutné považovat nejen přijetí demokratických stanov (§ 6 odst. 2 zákona o politických stranách) či demokratické ustanovení orgánů strany (statutární, rozhodčí a revizní orgány), ale také respektování principu otevřenosti (transparentnosti) umožňující vnitřní i vnější (přístup k informacím ze strany veřejnosti) kontrolu činnosti politické strany (např. v oblasti financování či členství); dále garance svobodné a demokratické vnitrostranické soutěže (volba vedení a statutárních orgánů, výběr kandidátů a tvorba kandidátních listin) ovládané principy většinového rozhodování, ochrany menšin (opozice) a rovnosti šancí; zajištění legitimacy přijímaných rozhodnutí (vycházející „ze spodu“ z široké členské základny) a rovněž garance principů týkajících se vnitřní organizační struktury (zabraňující nadměrné oligarchizaci strany či zákaz „vůdcovského“ principu vedení) (srov. M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.): Grundgesetz - Kommentar, Band 2, Tübingen: Mohr Siebeck 1998, Art. 21, s. 299n).

28. Flagrantní porušování a nerespektování uvedeného minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie pak v konečném důsledku může vést k rozpuštění politické strany, jak vyplývá z ust. § 4 písm. b) zákona o politických stranách (srov. k tomu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 23. 10. 1952, 2 BVerfGE 1 (*SRP – Verbot*), na jehož základě byla rozpuštěna politická strana (*Sozialistische Reichspartei*) pro nerespektování základních demokratických principů a ohrožení demokratického právního řádu mimo jiné proto, že její vnitrostranická struktura a činnost nekorespondovala s demokratickými principy a bylo tak důvodné předpokládat, že stejný způsob organizace a vlády by se daná strana pokusila vnutit i státu v případě svého podílu na moci).

29. Ústavní garance respektu základních principů a pravidel vnitrostranické demokracie se nejen v ČR jeví nezbytnější zvláště v současné době, kdy politické strany a obecně stranicko-politický systém prochází krizí, projevující se zejména ztrátou důvěry společnosti v politické strany a stranickou politiku jako takovou. Za jednu z hlavních příčin je možné označit procesy „kartelizace“ a nadměrné oligarchizace politických stran, kdy dochází jednak k nežádoucímu propojení (kartelů) politických stran se státem, jednak k neustálému prohlubování „klientelistických“ vazeb politických stran či jejich jednotlivých členů na různé soukromé (zejména podnikatelské) subjekty, jimž politické strany podílející se (prostřednictvím jimi nominovaných a zvolených zástupců) na výkonu veřejné moci mohou sloužit pouze jako nástroj k prosazování svých vlastních soukromých zájmů. Naznačené procesy tak mají za následek postupný odklon politických stran od svých původních funkcí ve společnosti, tj. prostředek k artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti a případné participaci na správě věcí veřejných. V konečném důsledku tak dochází nejen k narušení svobodné soutěže jak uvnitř politických stran (netransparentní výběr kandidátů, fenomén „mrtvých duší“, tajné předvolební dohody), tak i navenek (netransparentní financování politických stran, volební podvody), ale rovněž k negativnímu ovlivnění politického systému, zpochybnění jeho legitimacy a fungování (korupce).

30. Jak již bylo výše uvedeno, politické strany vedle toho, že jsou do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod, zároveň představují, resp. členství v nich výkon a naplnění základních práv a svobod jednotlivců, především pak speciální formy výkonu základního práva občanů sdružovat se v politických stranách, garantovaného čl. 20 odst. 2 Listiny, které je součástí obecného sdružovacího práva (čl. 20 Listiny a čl. 11 odst. 1 Úmluvy). Toto právo pak bezprostředně souvisí s výkonem dalších základních práv, zejm. práva shromažďovacího (čl. 19 Listiny, příp. čl. 11 Úmluvy) a práva na svobodu projevu (čl. 17 Listiny, příp. čl. 10 Úmluvy) (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998 *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku* (č. 19392/92), či rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008 – 66 (Dělnická strana I.).

31. V uvedeném vymezení lze nalézt podstatu výše naznačeného subjektivně-právního aspektu ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie, která spočívá právě v ochraně základních práv jednotlivců, zejména práva sdružovat se v politických stranách, a to zejména v prostředí vnitřního života (autonomie) politických stran, kde je vymezen především vztahem „člena k vlastní politické straně“. Nahlíženo prizmatem ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie, v prostředí vnitřního života (autonomie) politických stran je ochrana základního práva občanů sdružovat se v politických stranách konkretizována a poskytována v podobě ochrany jeho dílčích aspektů (práv), vyplývajících z institutu členství v politické straně. Za taková dílčí práva spojená s členstvím v politické straně, jejichž ochraně musí politické strany v souladu s ústavním požadavkem respektu principů a pravidel vnitrostranické demokracie přizpůsobit své stanovy, vnitrostranické struktury i procesy, lze zařadit zejména právo participace (hlasování, iniciace návrhů) na vnitrostranických rozhodovacích procesech, právo kandidovat (za podmínek rovných šancí), právo opozice, právo na informace o dění v politické straně a v neposlední řadě i právo domáhat se ochrany či nápravy u vnitrostranických orgánů. K uvedenému výčtu je třeba přiřadit i vnitrostranické rozhodovací procesy spojené se vznikem (odmítnutí členství politickou stranou), resp. nedobrovolným zánikem členství jednotlivce v politické straně (vyloučení ze strany), kdy předem stanovené podmínky či konkrétní důvody politické strany pro učinění takových rozhodnutí (o nepřijetí či vyloučení) musí rovněž respektovat principy a pravidla vnitrostranické demokracie a vyvarovat se tak hrozbě nepřipustného zásahu do základních práv daného jednotlivce.

### *III. C) Kontrola a soudní přezkum*

32. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že vzhledem k zásadní roli, kterou politické strany hrají v řádně fungující demokracii a s ohledem na jejich mimořádný a nezastupitelný význam v zastupitelské formě vlády, musí stát nakládat velmi obezřetně s pravomocí zasahovat do jejich činnosti. Výjimky umožňující zásah státu do svobody (autonomie) politických stran musí být vykládány restriktivně (srov. cit. rozsudek NSS č. j. Pst 1/2008 – 66 (Dělnická strana I.). Nicméně svobodná soutěž politických stran a obecně politických sil, z níž plyne i ústavní požadavek respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie kladený na politické strany, je jedním z základních předpokladů fungování a hodnot demokratického právního státu a společnosti, a proto musí být závaznou směrnicí nejen pro moc zákonodárnou při vytváření zákonů a pro moc výkonnou, ale také pro moc soudní při aplikaci a interpretaci zákonů. Tato povinnost vyplývá z normativního principu demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a jeho konkretizace ústavními příkazy vymezenými čl. 4 Ústavy ČR, případně i čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR.

33. Výše vymezený princip oddělenosti politických stran od státu a z něj vycházející zásada vnitřní autonomie politických stran, v níž se odráží právě ona soukromoprávní povaha politických stran založená na soukromém, svobodném a dobrovolném projevu vůle, se výrazně projevuje v institutu členství v politických stranách. Dobrovolnost a svoboda sdružování občanů v politických stranách nachází odraz v obranné dimenzi základního práva sdružovat se v politických stranách, z níž veřejné moci jako adresátu povinnosti plynoucí ze vztahu, v němž jednotlivec uplatňuje právo, vyplývá povinnost zdržet se zásahů do této sféry, („*nikdo nesmí být nucen k členství v politických stranách,*

*nikdo nesmí být omezován ve svých právech proto, že je členem strany, že se účastní jejich činnosti a podporuje je nebo naopak že stojí mimo ně.*“ - § 3 odst. 2 a 3 zákona o politických stranách). Zároveň je však nezbytné vnímat i ochrannou dimenzi základního práva sdružovat se v politických stranách, z níž obecně řečeno státu vyplývá pozitivní povinnost chránit základní práva i před zásahy ze strany soukromých osob. Jinými slovy, v případě, že v soukromoprávních vztazích dojde k právním úkonům (k jednání či opomenutí), které je neslučitelné se základními právy, tj. za situace, kdy proti sobě stojí dva soukromé subjekty nadané základními právy, jejichž soukromé sféry je nutné uvést do souladu, nejde o ochranu základních práv proti státu (veřejné moci), nýbrž stát zde vystupuje jako ochránce základních práv. Z materiálních základních práv v jejich ochranné dimenzi tak vyplývá přímo povinnost státu poskytnout a zajistit efektivní ochranu základních práv, která vyžaduje i jejich věcnému obsahu odpovídající právní (zejména procesní) úpravu a poskytnutí garancí a záruk proti možnému zásahu i ze strany třetích soukromých osob (srov. E. Wagnerová, in: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod s komentářem, Praha: ASPI 2012, Úvod (v tisku).

34. Ony nezbytné garance a záruky ústavního požadavku respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie se sestávají z odpovídající právní úpravy (včetně procesních předpisů) a z existence účinné kontroly jejich dodržování, kterou představuje především kontrola těch nejintenzivnějších zásahů do základních práv a svobod jednotlivců nezávislým a nestranným soudem, neboť je povinností soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám jednotlivců (čl. 4 Ústavy ČR). Ostatně i čl. 13 Úmluvy explicitně vyžaduje, aby osoba, jejíž základní práva byla dle jejího názoru porušena, měla k dispozici účinný prostředek nápravy před národním „orgánem“, který je třeba interpretovat v návaznosti na čl. 4 Ústavy ČR [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/09 ze dne 8. 6. 2010 (N 121/57 SbNU 495; 219/2010 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (94/2011 Sb.)]. Musí se přitom dotýkat nejen jeho objektivně-právního aspektu (např. zda vnitrostranická organizace, struktura a procesy rozhodování a tvorby vůle jsou v souladu se stanovami a zda respektují alespoň minimální standard principů a pravidel vnitrostranické demokracie), ale zejména jeho subjektivně-právního aspektu, tj. přezkum činností politické strany z hlediska možného porušení základních práv jednotlivců, zejména práva sdružovat se v politických stranách v důsledku činností politické strany.

35. Takto vymezený soudní přezkum tak nejen, že nepředstavuje nepřipustný zásah do ústavněprávního statusu svobody a vnitřní autonomie politických stran ze strany státu, ale naopak je třeba jej z hlediska nezbytné ústavní garance a ochrany svobodné soutěže politických stran a politických sil a ochrany základního práva jednotlivců sdružovat se v politických stranách považovat za ústavně přípustný a dokonce žádoucí, pokud vnitrostranické mechanismy kontroly a vynuovení principů a pravidel vnitrostranické demokracie jsou zcela neefektivní, selhávají či nefungují vůbec. Nicméně ani např. v SRN v zákonem o politických stranách (*Parteiengesetz* - § 14) stanovená povinnost politických stran zřídit vnitrostranické „soudy“ (*Parteischiedsgerichten*) za účelem rozhodování vnitrostranických sporů, včetně otázek dotýkajících se členství (přezkum rozhodnutí o vyloučení člena či naopak o nepřijetí za nového člena - § 10), nevyklučuje domáhat se ochrany dotčených práv cestou přezkumu takových rozhodnutí před obecnými soudy. Nezbytným předpokladem soudního přezkumu je ovšem vyčerpání všech vnitrostranických opravných prostředků a mechanismů kontroly (srov. F. Grawert: *Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie*. Heidelberg: v. Decker 1987, s. 156n či T. Graf Kerssenbrock: *Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. 1994).

36. Ústavní soud v této souvislosti považuje za nezbytné konstatovat, že v obou uvedených aspektech ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie je v ČR jeho zákonná úprava zcela nedostačující a zdaleka neodpovídá jeho významu v demokratickém právním státě. I přes zákonem o politických stranách předvídanou možnost odmítnutí registrace nové politické strany ministerstvem vnitra (§ 8 odst. 1) (srov. k tomu rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 2006 ve věci *Linkov proti České republice* (č. 10504/03), resp. možnost domáhat se rozpuštění politické strany z důvodu stanovených

v cit. § 4 písm. b), což je ovšem nutné považovat za prostředek *ultima ratio*, reálná a efektivní kontrola dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie (byť formálně zakotvených ve stanovách již registrovaných politických stran) není právním řádem téměř vůbec upravena anebo je zakotvena velmi vágně. Totéž lze konstatovat i o způsobu vymezení soudního přezkumu dodržování minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie, když v některých oblastech není předvídan vůbec (např. proces výběru kandidátů a tvorba kandidátních listin) anebo je stanoven velmi úzce (viz níže). Až za nežádoucí je pak možné označit stav, kdy současná právní úprava, zejména zákon o politických stranách zcela mlčí k výše naznačeným problematickým aspektům pojícím se s členstvím v politických stranách a nijak negarantuje jednotlivci možnost domáhat se ochrany před obecnými soudy proti svévolnému a neodůvodněnému odmítnutí žádosti o členství či vyloučení z politické strany (např. pro „nepohodlné“ názory), ačkoliv fakticky zcela nepochybně představují enormní zásah do základního práva občanů svobodně se sdružovat v politických stranách. Argument o jeho nepotřebnosti, neboť jednotlivci tím není upíráno právo založit si vlastní politickou stranu, nemá z ústavně-právního hlediska přílišnou relevanci.

#### IV.

37. Uvedenému hodnocení plně koresponduje i samotné znění předmětného ust. § 16a odst. 1 zákona o politických stranách, jež bylo obecnými soudy aplikováno a interpretováno v nyní posuzovaném případě. Citované ustanovení umožňuje členovi strany se ve stanovené lhůtě domáhat u okresního soudu určení, „*dotýká-li se rozhodnutí orgánu strany a hnutí skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9), zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami.*“ Zmíněný § 9, zakotvující rejstřík stran a hnutí vedený ministerstvem vnitra, pak taxativně vyjmenovává ony údaje (skutečnosti) zapisované (vyznačované) do rejstříku (název, zkratka a sídlo strany a hnutí s uvedením dne a čísla registrace; den registrace změny stanov; zánik strany a hnutí; IČ osoby přidělené straně nebo hnutí; identifikace statutárních orgánů strany a hnutí nebo jeho členy, s uvedením způsobu, jakým jednájí jménem strany a hnutí; pozastavení činnosti strany a hnutí; zrušení strany a hnutí; údaje spojené s likvidací či insolvenčním řízením). Takto zakotvená pravomoc soudů a úzce vymezený rámec soudního přezkumu jsou dle názoru Ústavního soudu z hlediska nezbytné garance a ochrany ústavního požadavku respektu a dodržování alespoň minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie nedostačující.

38. Pokud obecné soudy v nyní posuzovaném případě nerozpoznaly protiústavnost existující mezery v právní úpravě a nepokusily se jí ústavněkonformně vyplnit a naopak zvolily přístup, akcentující právě a pouze doslovný text cit. ust. § 16a odst. 1 zákona o politických stranách, kdy se pro nedostatek aktivní legitimace odmítly meritorně zabývat návrhem žalobců, neboť předmětem přezkumu civilními soudy vytyčený ust. § 16a a § 9 zákona o politických stranách „*je (ne)soulad rozhodnutí orgánu politické strany se zákonem či stanovami, a to takového rozhodnutí, které se týká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí, a jen v takto vymezeném rámci lze přezkoumávat rozhodnutí orgánu politické strany civilními soudy,*“ nelze takový přístup ústavně aprobovat.

39. Jak již Ústavní soud výše konstatoval, svobodná soutěž politických stran a obecně politických sil, z níž plyne i ústavní požadavek respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie kladený na politické strany, je jedním ze základních předpokladů fungování a hodnot demokratického právního státu a společnosti, a proto musí být závaznou směrnicí i pro moc soudní při aplikaci a interpretaci zákonů. Povinností obecných soudů, vyplývající z čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy ČR, tak bylo interpretovat cit. ust. § 16a odst. 1 zákona o politických stranách prizmatem výše předestřených aspektů ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie a bez ohledu na úzce a nedostatečně vymezený rámec v cit. ust. § 16a a § 9 zákona o politických stranách připustit meritorní

přezkum napadených rozhodnutí vnitrostranických orgánů, a to nejen z hlediska jejich souladu se stanovami dané politické strany či zákonem, ale především z hlediska možného zásahu do základních práv stěžovatelů (členů politické strany) konkrétní činností jejich „vlastní“ politické strany. Na tuto povinnost nelze v žádném případě rezignovat jen proto, že přezkoumávaná rozhodnutí vnitrostranických orgánů, která ze své povahy a svými důsledky (odvolání zvolených zástupců vnitrostranických orgánů nadřízeným orgánem strany, jejich nová volba na základě nově upravených podmínek) jsou nepochybně s to nepřipustně omezit základní práva a svobody jednotlivců (členů politické strany), se netýkají „skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí“, neboť z výše uvedeného je zcela zřejmé, že obsah a rozsah ústavního požadavku respektu alespoň minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie se zdaleka nevyčerpává výčtem „skutečností vyznačovaných“ v rejstříku stran a hnutí vymezených v cit. ust. § 16a a § 9 zákona o politických stranách.

40. Jak stěžovatelé poukazovali, jako podpůrný argument odůvodňující takový postup ostatně mohly obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu převzít i závěry vyplývající z vlastní judikatury Nejvyššího soudu ve vztahu k občanským sdružením ve vztahu k otázce soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů občanských sdružení (spolků) jdoucích i nad rámec žaloby předvídané ust. § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (viz např. rozhodnutí ve věci sp. zn. 28 Cdo 2865/2006 či sp. zn. 28 Cdo 3894/2009), aprobované i Ústavním soudem (nález sp. zn. III. ÚS 2542/07 ze dne 23. 4. 2009 (N 97/53 SbNU 233)). Zjednodušeně řečeno, pokud Nejvyšší soud ve své judikatuře umožnil ve vztahu k občanským sdružením meritorní soudní přezkum žalob jdoucích nad rámec cit. ust. § 15 zákona o sdružování občanů, kde to lze s ohledem na převažující princip oddělenosti od státu a vnitřní autonomie spolků považovat za méně žádoucí (srov. nález sp. zn. I. ÚS 90/06 ze dne 12. 12. 2006 (N 223/43 SbNU 497)), tím spíše tak mohl a měl, s ohledem na výše popsané privilegované postavení v politickém systému a funkce, učinit ve vztahu k politickým stranám a k předmětnému ust. § 16a zákona o politických stranách.

41. Ústavní soud nemůže akceptovat ani konkrétní závěry Městského soudu v Praze a zejména Nejvyššího soudu, jimiž svůj postup odůvodnily, když ze zásady oddělenosti politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny) a obecněji z povahy („smíšenou, tedy soukromoprávní i veřejnoprávní povahu) a funkce politických stran („Funkcí politické strany je získat politický vliv, tedy účast na tvorbě politické vůle v rámci státu.“) dovodily, že z hlediska charakteru politické strany je „(...) dominantní prvek veřejnoprávní. Zajisté, že mezi členy politické strany (strany typicky „členské“ a strukturované, tj. strany v evropské kontinentální podobě) a touto stranou vznikají i soukromoprávní vztahy. Nicméně převahu mají vztahy, v nichž je obsažen, a to zcela bezprostředně nebo implicitně vzhledem k popsané funkci politické strany, veřejnoprávní prvek. (...) Dominance veřejnoprávního prvku v jejich aktivitách musí být zohledněna při výkladu zákona o politických stranách – ten by měl dovolovat orgánům státu výkon jen takových oprávnění, která jsou v něm výslovně stanovena. (...) Jinak mají při kreaci svých rozhodnutí orgány politických stran diskreční oprávnění, limitované vedle textu zákona č. 424/1991 Sb. už jen principy a hodnotami relevantními (žádoucími) pro politický – a členský – život tohoto subjektu.“ S ohledem na výše předestřené maximy a principy, takový způsob nazírání na charakter, postavení a funkce politických stran v ústavním systému ČR, stejně jako jejich výklad principu oddělenosti politických stran od státu, předestřený v odůvodnění napadených rozhodnutí a rovněž ve vyjádřeních k ústavní stížnosti, nelze než označit za zcela nesprávný, vadný a v mnoha aspektech právní i politicko-vědní teorií a judikaturou evropských ústavních soudů za naprosto překonaný (srov. např. V. Klokočka: Ústavní systémy evropských států. 2. vyd. Praha: Linde 2006, s. 298n).

42. Již vůbec se pak Ústavní soud nemůže ztotožnit s názorem předestřeným v rozhodnutí Nejvyššího soudu, dle něhož „čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod sice deklaruje „každému“ právo na soudní ochranu, toto právo je však nutné vykládat v kontextu jednotlivých ustanovení Listiny a její systematiky. Právo (občanů sdružovat se v politických stranách, garantované čl. 20 odst. 2 Listiny – pozn.), jehož ochrany se žalobci domáhají, nenáleží mezi základní lidská práva a svobody (čl. 5 – 16),

*ale mezi práva politická (čl. 17 – 23). Ta mohou podléhat zásahu soudu jen na základě explicitního zákonného zmocnění, jež zde absentuje. Jiná, rozšiřující interpretace soudní pravomoci v posuzované věci protirečí restriktivnímu přístupu k (veřejnoprávní) charakteristice právních vztahů, o něž v řízení jde,“ neboť zcela pomíjí současné poznatky teorie ústavního práva a dogmatiky lidských práv, kterou akceptovaly nejen evropské ústavní soudy, ale převzal je především i ESLP (srov. k tomu V. Šimíček, in: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langášek, I. Pospíšil a kol. Listina základních práv a svobod s komentářem, Praha: ASPI 2012, čl. 20 (v tisku) a judikaturu tam uvedenou).*

43. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy postupem zcela popírajícím ústavní příkaz obsažený v čl. 5 Ústavy ČR ve spojení s čl. 22 Listiny základních práv a svobod a nedostál své ústavní povinnosti poskytovat ochranu základním právům stěžovatelů (čl. 4 Ústavy ČR), jestliže se pro nedostatek aktivní legitimace odmítly meritorně zabývat návrhem žalobců, neboť zákonný rámec přezkumu civilními soudy vytyčený ust. § 16a a § 9 zákona o politických stranách na jimi napadená rozhodnutí vnitrostranických orgánů nedopadá. Tímto svým postupem tak sám porušil základní právo stěžovatelů sdružovat se v politických stranách, garantované čl. 20 odst. 2 Listiny.

***P o u č e n í :    Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 27. prosince 2011

Jiří Nykodým, v. r.

předseda senátu

Za správnost vyhotovení :

Michaela Vrbová