

## USNESENÍ

Okresní soud v Mostě rozhodl samosoudkyní Mgr. Radkou Kryndlerovou v právní věci žalobce **Ing. Luboše Pitína**, bytem v Mostě, ██████████ zastoupeného JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem v Litvínově, Jiráskova 413 a žalovaného **Severočeši.cz**, se sídlem v Mostě, Jakuba Arbese 2600/1, IČ: 71339493, **o návrhu na vydání předběžného opatření,**

### t a k t o :

- I. **Žalovaný nesmí podávat kandidátní listiny** podle zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, podle zákona č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů a podle zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do parlamentu České republiky, a to do pravomocného skončení řízení o určení, zda je rozhodnutí orgánu hnutí v souladu se zákonem a stanovami.
- II. Návrh žalobce na nařízení předběžného opatření, kterým se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost zdržet se veškerého jednání ve vztahu k členům hnutí Severočeši.cz, a to do pravomocného skončení souběžně vedeného řízení o určení, zda je rozhodnutí orgánu hnutí v souladu se zákonem a stanovami, **se z a m í t á .**

### O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou dne 30.5.2014 domáhá určení, zda je rozhodnutí orgánu politického hnutí Severočeši.cz (dále jen „hnutí“), v souladu se zákonem a jeho stanovami. Současně s žalobou podal žalobce návrh na nařízení předběžného opatření, jímž se domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost mj. zdržet se veškerého jednání ve vztahu k členům hnutí Severočeši.cz a dále, aby soud zakázal žalovanému podávat kandidátní listiny ve volbách, a to až do skončení řízení o určení, zda je rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami. Návrh na vydání předběžného opatření odůvodnil tím, že dne 10. února 2014 proběhla valná hromada politického hnutí Severočeši.cz, jehož je žalobce zakládajícím členem. Legitimitu valné hromady žalobce odmítá, neboť má zato, že její svolání a průběh jsou v rozporu se zákonem a stanovami a v témže rozporu jsou také veškerá usnesení přijatá na této valné hromadě. V rozporu se zákonem a stanovami jsou dle žalovaného také veškerá následná jednání orgánů hnutí zvolených na valné hromadě.

Při svolávání a konání valné hromady došlo k porušení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích ve znění pozdějších předpisů, na valné hromadě nebyly demokratickým způsobem ustanoveny nové orgány hnutí a tímto se dostalo hnutí do kolize se zákonem, neboť vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány. Rovněž došlo k porušení Stanov, když valná hromada nebyla svolána řádně, neboť nebyli pozváni všichni stanovami určenými delegáti základních organizací, konala se v neúplném a stanovami nepředepsaném složení, nebyla usnášeníschopná, chybělo 10 členů, konala se v nezákonném termínu, byla svolána osobou, která k tomu nebyla legitimována a byla řízena osobou, která k tomu nebyla oprávněna.

Při jednání valné hromady byli odvoláni dlouholetí členové předsednictva hnutí, kterým nebylo umožněno se valné hromady účastnit a podniknout případné kroky ke své obraně (JUDr. Hana Jeníčková, JUDr. Pavel Horák). Valnou hromadou nedemokraticky ustanovené orgány hnutí na základě vykonstruovaných argumentů, bez jakékoli opory ve stanovách a bez možnosti obrany sdělují dlouholetým a v některých případech i zakládajícím členům hnutí, že se nikdy nestali členem hnutí s tvrzením, že členství těchto osob je od počátku nulitní. Tato skutečnost byla oznámena nejméně třinácti řádným členům ze základních organizací Most a Litvínov. Vzhledem k tomu, že stanovami je stanoven minimální počet členů ZO na 5, dochází tímto k likvidaci základních organizací s možným ohrožením hnutí jako celku.

Žalobce se v souběžně podaném návrhu domáhá určení, zda je rozhodnutí orgánu politického hnutí v souladu se zákonem a stanovami, aby tak zabránil další cílené destrukci hnutí, případně odvolávání, či oznamování nulity členství nepohodlným členům hnutí. Žalobce má za to, že je třeba, aby byly zatím upraveny poměry stran sporu, neboť hrozí, že nastane situace, kdy budou zcela zlikvidovány nebo ochromeny další základní organizace hnutí, což může vyvolat nejen četné spory mezi členy či bývalými členy, ale také řadu soudních sporů. Žalobce má rovněž důvodnou obavu, že mohou vzniknout škody, které již nebude v budoucnu možné zhojit, případně si jejich zhojení vyžádá finanční náklady. Dále v rámci kandidátních listin podávaných do případných voleb do zastupitelstev obcí, krajů či parlamentu ČR hrozí na základě proběhnuvší valné hromady reálné riziko toho, že nedemokratickým způsobem ustanovené nové orgány hnutí nebudou při sestavování a tvorbě kandidátních listin respektovat zájmy a preference základních organizací hnutí, neboť nové orgány hnutí byly zvoleny na valné hromadě, které se nezúčastnil žádný z pověřených delegátů základních organizací. Kroky nově zvolených orgánů na nelegitimní valné hromadě 10. února 2014 nesou všechny znaky násilného nedemokratického převzetí hnutí. Nelegitimně zvolené nové vedení hnutí porušuje základní pravidla a principy vnitrostranické demokracie, které formuloval Ústavní soud v Nálezu sp. zn. II ÚS 1969/10 ze dne 27. prosince 2011, když určitá část členů je vytěsňována z vnitrostranického života bez možnosti obrany a uplatňování vlivu na činnost hnutí. Situace je vážná a není řešitelná běžnými vnitrostranickými postupy.

Prvně bylo o předběžném opatření rozhodnuto usnesením Okresního soudu v Mostě ze dne 5.6.2014 č.j. 21 Nc 803/2014-7, ale rozhodnutí bylo zrušeno v odvolacím řízení s odůvodněním, že soud byl nesprávně obsazen. Žaloba ve věci samé byla přidělena k rozhodnutí do oddělení 15C, tedy Mgr. Radce Kryndlerové. Již správně obsazený soud tak návrh na nařízení předběžného opatření, v rozsahu, v němž o něm dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, projednal.

Žalovaný se v rámci shora zmiňovaného odvolání k tvrzením žalobce nevyjádřil. Za žalovaného podal a podepsal odvolání Ing. Bronislav Schwarz jako předseda hnutí Severočeši.cz.

Dne 2.6.2014 tentýž Ing. Bronislav Schwarz jako žalobce č. 2 spolu s ing. Jiřím Zelenkou jako žalobcem č. 1 podali žalobu o neplatnost usnesení valné hromady žalovaného ze dne 11.3.2014 proti žalované: Severočeši.cz, IČO. 71339493, se sídlem Jakuba Arbesa 2600. V odůvodnění žaloby tito žalobci mj. uvádí: „...žalobci po svém zvolení do čela žalované zjistili, že některé osoby, které byly považovány za členy žalované, jimi nikdy nebyly – buďto se vůbec o členství neucházeli (nedohledala se přihláška) nebo o jejich přijetí za člena nebylo nikdy nikým rozhodnuto (podle stanov tak musí činit předsednictvo žalované a neexistuje žádný zápis o tom, že tyto osoby byly přijaty za členy. Členy hnutí Severočeši.cz tak není JUDr. Horák, K. Lipman, B. Nešporová, Ing. Pitín, Ing. Koranda, M. Hrib, F. Rycheký, H. Čapková, M. Beránek, M. Kordíková, M. Štefanov, M. Novák. K prokázání shora uvedených skutečností je navržena listina obsahující členskou základnu žalované k 10.3.2014. Dále se v žalobě uvádí, z výše uvedeného vyplývá, že osoby představující bývalé vedení žalovaného svolaly valnou hromadu (konanou dne 11.3.2014) nezákonným způsobem, tj. tak, aby na tuto nebyly pozvány osoby reprezentující současné vedení žalované a následně nechaly rozhodovat osoby, které nejsou a ani nikdy nebyly členy žalované. Valná hromada z 11.3.2014 tak nejenže nebyla řádně svolána, ale navíc i její průběh byl nezákonný (na rozdíl od jí napadené valné hromady skutečně řádné, kterou svolávali mj. žalobci na 10.2.2014, jejíž řádný průběh osvědčil notář), tudíž její závěry nemohou být v souladu se stanovami ani zákonem. Uvedeným rozkolem uvnitř strany jsou částečně paralyzovány některé standardní procesy. Z tohoto důvodu je podstatné, aby o neplatnosti usnesení valné hromady konané dne 11.3.2011 rozhodl soud.“ Žalobci dále uvádí, že osoby, které valnou hromadu dne 11.3.2014 organizovaly mají ve městě Most značný vliv, kdy např. ovládají nejvyšší orgány města nebo největšího vlastníka bytů ve městě. Tolik z žaloby vedené Okresním soudem v Mostě pod. sp. zn. 33 C 264/2014. Přitom v Zápisu z jednání valné hromady politického hnutí Severočeši.cz ze dne 10.2.2014 je mj. uvedeno následující: „...dále předsedající konstatoval, že s ohledem na to, že nelze doložit to, že členové kontrolní komise Hnutí a Rozhodčího výboru Hnutí, jsou platnými a řádnými členy politického hnutí Severočeši.cz dle Stanov Hnutí, je nucen požádat o volbu členů Kontrolní komise Hnutí a členů Rozhodčího výboru Hnutí. ad 5) Ing. Jiří Zelenka navrhl do funkce členů Kontrolní komise Hnutí paní Alenu Dvořákovou, Martu Pípalovou, Gabrielu Maninovou, všechny nominované své nominace bez výhrad přijaly. Hlasování: všech 7 přítomných platných členů politického hnutí schválilo do funkcí členů Kontrolní komise Hnutí...“. Nikdo ze 7 přítomných členů hnutí se nepozastavil nad tím, že u všech členů Kontrolní komise a Rozhodčího výboru nebyly dohledány přihlášky, případně o jejich přijetí nebylo hlasováno, že nikdo z nich na této valné hromadě není a jednomyslně bylo přijato řešení vzniklé situace volbou nových funkcionářů. Přitom dopisem ze dne 6.3.2014 sděluje Ing. Bronislav Schwarz za politické hnutí Severočeši.cz žalobci a dalším funkcionářům hnutí: „dovolte, abychom se na Vás obrátili touto cestou, jako na osobu evidovanou na seznamu politického hnutí Severočeši.cz. V průběhu ledna 2014 byl proveden hloubkový audit členské základny hnutí Severočeši.cz a bylo zjištěno, že ve Vašem případě nebyly splněny podmínky kladené stanovami hnutí na přijetí za člena, nebyly dohledány některé povinné přílohy k Vaší přihlášce a Vaše přijetí zejména nebylo projednáno předsednictvem hnutí nebo bylo projednáno ve složení, které podle stanov nebylo způsobilé o Vašem přijetí rozhodnout. S ohledem na uvedené Vám proto s politováním sdělujeme, že jste

se nikdy nestal(a) členem Severočeši.cz a proto ve vztahu k tomuto subjektu nemáte žádná práva ani povinnosti. S ohledem na skutečnost, že Vaše členství je od počátku nulitní, vrátí Vám Severočeši.cz členské příspěvky, které jste během posledních 2 let uhradil (a)...“ Kdy se tedy ing. Bronislav Schwarz dozvěděl, že členství funkcionářů by mohlo být nulitní? Po svém zvolení do funkce, v průběhu valné hromady dne 10.2.2014? Ze shora uvedeného dopisu vyplývá, že již v lednu 2014. A jak zjednal nápravu tohoto „nulitního členství“? Svolal valnou hromadu na 10.2.2014, na kterou pozval či nepozval „nulitní členy“, o tom dosud nic netvrdí a tato skutečnost bude předmětem dokazování ve vedeném řízení. Na valné hromadě dne 10.2.2014 pak 7 členů hnutí vyměnilo funkcionáře a změnilo stanovy. Standardní postup řešení problémů v politickém hnutí?

Podle § 102 (1) o.s.ř. je-li třeba po zahájení řízení zatímně upravit poměry účastníků nebo je-li po zahájení řízení obava, že by výkon rozhodnutí v řízení posléze vydaného mohl být ohrožen, může soud nařídit předběžné opatření.

Pro předběžné opatření po zahájení řízení platí obdobně ustanovení hlavy druhé – obecná ustanovení o předběžných opatřeních § 74 a násl.

Podle § 75 o.s.ř. (1) Předběžné opatření nařídí předseda senátu na návrh. (2) Návrh na nařízení předběžného opatření podle § 76 musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) obsahovat jméno, příjmení a bydliště účastníků (obchodní firmu nebo název a sídlo právnické osoby, označení státu a příslušné organizační složky státu, která za stát před soudem vystupuje), popřípadě též jejich zástupců, vylíčení skutečností o tom, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen, vylíčení skutečností, které odůvodňují předběžné opatření, a musí být z něj patrné, jakého předběžného opatření se navrhovatel domáhá; ve věcech týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti musí návrh dále obsahovat identifikační číslo osoby (dále jen „identifikační číslo“) právnické osoby, identifikační číslo fyzické osoby, která je podnikatelem, popřípadě další údaje potřebné k identifikaci účastníků řízení. (3) Navrhovatel je povinen připojit k návrhu listiny, jichž se dovolává.

Podle § 75a o.s.ř. návrh na předběžné opatření, který neobsahuje všechny náležitosti nebo který je nesrozumitelný anebo neurčitý, předseda senátu odmítne, jestliže pro tyto nedostatky nelze pokračovat v řízení; ustanovení § 43 se nepoužije.

Podle § 75b o.s.ř (1) K zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením, je navrhovatel povinen složit nejpozději ve stejný den, kdy podal u soudu návrh na nařízení předběžného opatření, jistotu ve výši 10 000 Kč a ve věcech týkajících se vztahů mezi podnikateli vyplývajících z podnikatelské činnosti ve výši 50 000 Kč. Dospěje-li předseda senátu k závěru, že složená jistota zjevně nepostačuje k zajištění náhrady škody nebo jiné újmy, která by vznikla předběžným opatřením, vyzve navrhovatele bezodkladně, aby do 3 dnů složil doplatek jistoty ve výši, kterou stanoví s přihlédnutím k okolnostem případu. Podalo-li návrh na předběžné opatření více navrhovatelů, jsou povinni jistotu a doplatek jistoty složit společně a nerozdílně. (2) Nebude-li jistota podle odstavce 1 složena, předseda senátu návrh na předběžné opatření odmítne.

Podle § 75c o.s.ř.(1) Nepostupoval-li podle § 75a nebo podle § 75b odst. 2, předseda senátu nařídí usnesením předběžné opatření, jestliže bude prokázáno, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo že je tu obava, že by výkon soudního rozhodnutí byl ohrožen, a jestliže budou alespoň osvědčeny skutečnosti, které jsou rozhodující pro

uložení povinnosti předběžným opatřením.

Podle § 76 o.s.ř. (1) Předběžným opatřením může být účastníku uloženo zejména, aby  
a) platil výživné v nezbytné míře;

b) poskytl alespoň část pracovní odměny, jde-li o trvání pracovního poměru a navrhovatel ze závažných důvodů nepracuje;

c) složil peněžitou částku nebo věc do úschovy u soudu; d) nenakládal s určitými věcmi nebo právy; e) něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco snášel. (2) Předběžným opatřením lze uložit povinnost někomu jinému než účastníku jen tehdy, lze-li to na něm spravedlivě žádat.

Podle § 76d o.s.ř. usnesení, kterým bylo nařízeno předběžné opatření, je vykonatelné vyhlášením. Nedošlo-li k vyhlášení, je vykonatelné, jakmile bylo doručeno tomu, komu ukládá povinnost.

Podle § 77 o.s.ř. (1) Předběžné opatření zanikne, jestliže b) nebylo návrhu ve věci samé vyhověno; c) bylo návrhu ve věci samé vyhověno a uplynulo patnáct dní od vykonatelnosti rozhodnutí o věci; d) uplynula určená doba, po kterou mělo trvat.

Ve věci soud dospěl k závěru, že návrh na nařízení předběžného opatření je bez vad a jistota byla složena.

Zabýval se tedy dále otázkou, zda je prokázáno, že je třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, dle skutečností, které vylíčil žalobce a zároveň jestliže jsou alespoň osvědčeny skutečnosti, které jsou rozhodující pro uložení povinnosti předběžným opatřením.

Vzhledem k tomu, že ust § 76 odst. 1 o.s.ř pouze demonstrativním výčtem vyjmenovává povinnosti, které může soud předběžným opatřením uložit, řešil soud nejprve, zda skutečnosti, které vylíčil žalobce jako skutečnosti, které odůvodňují zatímní úpravu, jsou těmi, které zákon předpokládá jako způsobilé odůvodnit potřebu zatímní úpravy. Žalobce obsáhle vylíčil nedemokratické praktiky ve hnutí Severočeši.cz, mj. vyloučení JUDr. Hany Jeníčkové. V listině nazvané oznámení o ukončení členství ze dne 11.3. 2014 se uvádí: „oznamujeme Vám, že Předsednictvo Hnutí na svém zasedání dne 10.3.2014 rozhodlo o ukončení Vašeho členství, a to dle stanov politického hnutí Severočeši.cz, čl. III., odst. 5 písm. f), bod 2,4,6. V posuzovaném případě tak chybí jakékoliv skutkové odůvodnění.

Soud má za to, že na případ vyloučení JUDr. Jeníčkové dopadá v souladu s postuláty, které formuloval ÚS judikatura Nejvyššího soudu z oblasti spolkového práva konkrétně rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2976/2010 ze dne 14.12.2010, kde mj. soud dovozuje, že: „Zpravidla tedy nebude přípustné, aby bylo členství v občanském sdružení ukončeno proti vůli člena *bez uvedení důvodu*. Jestliže ostatní členové sdružení nechtějí s některým z členů nadále ve sdružení setrávat, musí být ve stanovách výslovně a jasně upraven důvod (více důvodů), proč může být člen ze sdružení vyloučen; tento důvod pak musí být srozumitelným způsobem, nevzbuzujícím pochybnosti skutkové ani formální, členu sdělen (žádoucí je jeho osobní přítomnost při projednání důvodu jeho vyloučení). Pouze ve výjimečných případech, jako například sjednané omezení existence (trvání) občanského sdružení dobou, po níž je naplňována společná zájmová činnost, může dojít k zániku členství bez dalšího (zde je však členství limitováno samotným sjednáním doby trvání právního subjektu). S ohledem na takto postulované záruky existence členství v občanském sdružení je

*ustanovení hlavy VII bodu 7. písm. d) stanov žalovaného o zániku členství vyloučením člena valnou hromadou (bez udání důvodu) v rozporu s článkem 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod o právu svobodně se sdružovat ve sdruženích zájmové povahy.“*

Dospěl-li soud k závěru, že potřeba zatímní úpravy je odůvodněna a prokázána, zabýval se otázkou, zda žalobce osvědčil skutečnosti, které jsou rozhodující pro uložení povinnosti předmětným řízením. Jaké skutečnosti jsou v posuzovaném případě rozhodující pro uložení povinnosti předmětným řízením. Ve věcech určení otcovství nikdo nepochybuje o tom, že soud může předběžným opatřením uložit žalovanému muži, aby platil výživné v nezbytné míře, má-li osvědčeno, že muž, proti němuž je podána žaloba o určení otcovství a na němž je žádáno placení výživného, souložil s matkou dítěte v rozhodné době pro početí dítěte. Okruh právně významných skutečností nalezne soud v hmotném právu – občanském zákoníku. Žalobce svůj nárok v řízení opírá o ust. § 16a odst. 1 zák.č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

Podle § 16a odst. 1 zák.č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, v účinném znění, dotýká-li se rozhodnutí orgánu strany a hnutí skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§9), může člen této strany a hnutí do 6 měsíců od přijetí takového rozhodnutí požádat okresní soud o určení, zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami. Podle ustanovení shora žalobce – v zákonem stanovené lhůtě podal žalobu, kterou se domáhá, aby soud rozhodl, že rozhodnutí přijatá valnou hromadou konanou dne 10. února 2014 a následná rozhodnutí učiněná orgány hnutí Severočeši.cz v návaznosti na tuto valnou hromadu nejsou v souladu se Stanovami žalovaného a se zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Ústavní soud již dne 27. prosince 2011 v Nálezu sp. zn. II. Ús 1969/10 upozornil na nedostatečnou zákonnou úpravu, když dovedl, že : „...v ČR je 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 pojmím 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.“ Zákonodárce však na shora uvedené výtky Ústavního soudu dosud nereagoval. Za této situace hledal soud východiska pro své rozhodnutí právě v tomto nálezu. Následuje citace částí tohoto nálezu, které soud

považuje za zásadní východiska pro právní závěr v předmětné věci :

### 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. nálezy 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. Bahýľová, 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 nepoživá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí." [srov. cit. náleží 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 případech, 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 nepřípustného 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 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 nepřijatelný 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 vynucování 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), nevylučuje 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 Kerksenbrock: *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 jednají 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 nadřazeným 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 jejích 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 protičeří 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). Tolik východiska Ústavního soudu. Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru, že žalobce osvědčil skutečnosti, které jsou rozhodující v předmětném řízení. Viděno optikou Nálezů Ústavního soudu, zejm. bod 27,28,29 [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)], v politickém hnutí Severočeši.cz dochází k flagrantnímu porušování a nerespektování - v Nálezu Ústavního soudu uvedenému - minimálnímu standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie, přičemž lze důvodně předpokládat, že stejný způsob organizace a vlády by se politické hnutí Severočeši.cz pokusilo vnutit i státu, krajům a obcím v případě svého podílu na moci.*

Žalobce navrhl, aby za této situace soud nařídil předběžné opatření, jímž by žalovanému až do pravomocného skončení řízení o určení, zda je rozhodnutí orgánu hnutí v souladu se zákonem a Stanovami, uložil povinnost zdržet se tří druhů jednání. I. zdržet se veškerého jednání ve vztahu k členům hnutí, II. zdržet se jakéhokoli zcizování majetku hnutí a III. zdržet se podávání kandidátních listin ve volbách.

Ohledně povinnosti ad II. bylo soudem pravomocně rozhodnuto. Zbývá tak vypořádat se s povinnostmi ad I. a ad III. Návrh ad III., jímž se žalobce domáhá, aby soud žalovanému uložil povinnost zdržet se podávání kandidátních listin podle zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, podle zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů a podle zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, považuje soud s ohledem na následující skutečnosti za důvodný. Prezident České republiky vyhlásil volby do Senátu Parlamentu České republiky, do

zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech a do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí a stanovil dny jejich konání na pátek 10. října a sobotu 11. října 2014. Předmětné řízení ve věci není dosud skončeno. Avšak ze všeho, co soud dosud uvedl, vyplývá, že procesy probíhající v politickém hnutí Severočeši.cz jsou nedemokratické. A nejedná se o nějaká nedbalostní pochybení, ale o jednání vědomé, cílené. Při uplatnění principu proporcionality má soud za to, že omezení práva, které žalovanému vyplývá ze zákona, totiž, že kandidátní listiny mohou podávat registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena ve prospěch zájmu, aby se voleb – svobodné soutěže politických subjektů – zúčastnily jen ty subjekty, které respektují minimální standard principů a pravidel stranické demokracie, je důvodné. Pokud je problémem politického hnutí Severočeši.cz, že se nedohledaly přihlášky, případně rozhodnutí o přijetí některých členů, jistě lze tento problém uspokojivě vyřešit i jiným způsobem než jak se stalo. Pokud se Ing. Bronislavu Schwarzovi zvolený postup nejevil jako závadný, tak soud ho za závadný považuje. Hnutí má však možnost pochybení napravit – Ing. Bronislav Schwarz může najít s Ing. Lubošem Pitínem společnou řeč, žaloby mohou být vzaty zpět a právní mocí usnesení o zastavení předmětného řízení skončí i soudem vyslovený zákaz podávat kandidátní listiny. Je-li problém politického hnutí Severočeši.cz hlubší a charakteru, o kterém pojednává Nález Ústavního soudu, je namístě opatření, které soud přijal.

Pokud jde o povinnosti pod bodem ad I., zdržení se veškerého jednání ve vztahu k členům hnutí, má soud za to, že uložení povinnosti takového charakteru by bylo bezzubé, když žalovaný považuje žalobce a další za členy, jejichž členství je nulitní. Zároveň by takový zákaz mohl bránit případným procesům nápravy.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení rozhodnutí ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem prostřednictvím soudu zdejšího.

V Mostě dne 21. července 2014

Mgr. Radka Kryndlerová, v.r.  
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:

Kesslerová Miluše