

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.03.2019, sp. zn. 27 Cdo 2228/2017, ECLI:CZ:NS:2019:27.CDO.2228.2017.1

Číslo: 16/2020

Právní věta:

Dospěje-li soud v řízení podle § 16a zákona č. 424/1991 Sb. k závěru o důvodnosti návrhu na zahájení řízení, jímž se dotčený člen domáhá soudní ochrany proti rozhodnutí orgánu politické strany o vyloučení člena (o zrušení jeho členství), vysloví neplatnost všech rozhodnutí, jimiž orgány politické strany rozhodly o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství). popř. rozhodne za analogické aplikace § 242 o. z. tak, že vyloučení člena strany je neplatné. Vyslovit neplatnost pouze „konečného“ rozhodnutí orgánu strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství) lze jen tehdy, plyne-li ze stanov politické strany, že v důsledku takového rozhodnutí pozbývají bez dalšího účinky i všechna předchozí rozhodnutí orgánů strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství).

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 26.03.2019

Spisová značka: 27 Cdo 2228/2017

Číslo rozhodnutí: 16

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Politické strany

Předpisy: § 16a předpisu č. 424/1991Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobce zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 25 Co 317/2016, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 23. 11. 2015, č. j. 41 C 166/2013-179, ve znění usnesení ze dne 4. 4. 2016, č. j. 41 C 166/2013-196, určil, že rozhodnutí orgánu České strany sociálně demokratické (dále též jen „ČSSD“ či žalovaná), konkrétně usnesení Krajské konference ČSSD Moravskoslezského kraje (dále též jen „krajská konference“) ze dne 5. 1. 2013, jímž bylo zrušeno členství žalobce v ČSSD, není v souladu se stanovami ČSSD a je neplatné [výrok I.], zamítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal určení, že usnesení Okresního výkonného výboru ČSSD Ostrava (dále též jen „okresní výkonný výbor“) ze dne 19. 3. 2012 a usnesení Okresní konference

ČSSD Ostrava (dále též jen „okresní konference“) ze dne 20. 5. 2012 nejsou v souladu se stanovami a jsou neplatná (výrok II.), a rozhodl o nákladech řízení (výrok III.).

2. Soud prvního stupně vyšel z toho, že:

[1] Podle stanov žalované zaniká řádné členství jeho zrušením [článek 8 odst. 1 písm. c) stanov]. Člen má právo účastnit se všech jednání kteréhokoliv orgánu strany, pokud orgán projednává závažné okolnosti týkající se jeho osoby, např. přerušování, pozastavení či zrušení členství. Na takové jednání musí být člen pozván dopisem doručeným do vlastních rukou [článek 10 odst. 2 písm. g) stanov]. O zrušení členství může rozhodnout okresní konference na základě návrhu okresního výkonného výboru. Proti rozhodnutí okresní konference se může člen odvolat prostřednictvím krajského výkonného výboru ke krajské konferenci; její rozhodnutí je konečné. V době od podání odvolání do rozhodnutí krajské konference je členství dotčenému členovi pozastaveno [článek 8 odst. 3 stanov]. Vyšší orgán strany je oprávněn zrušit usnesení nižšího orgánu, je-li v rozporu se stanovami či programem strany [článek 36 odst. 4 stanov].

[2] Okresní výkonný výbor usnesením ze dne 19. 3. 2012 navrhl okresní konferenci, aby zrušila členství žalobce v žalované podle článku 8 stanov.

[3] Okresní konference usnesením ze dne 20. 5. 2012, přijatém v tajném hlasování, zrušila žalobci členství v žalované, aniž by své rozhodnutí odůvodnila. Členství žalobce bylo podle článku 8 odst. 3 stanov pozastaveno.

[4] Krajská konference usnesením ze dne 5. 1. 2013 k odvolání žalobce rozhodnutí okresní konference ze dne 20. 5. 2012 potvrdila, aniž by své rozhodnutí odůvodnila. Žalobci nebyla doručena do vlastních rukou pozvánka na zasedání krajské konference.

[5] Žalobce se žalobou ze dne 20. 6. 2013, doručenou soudu prvního stupně téhož dne, domáhá určení, že rozhodnutí o zrušení jeho členství přijatá krajskou konferencí, okresním výkonným výborem a okresní konferencí jsou v rozporu se stanovami a jsou neplatná.

3. Soud prvního stupně, vycházející z § 16a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon“), a z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#), nejprve vyložil, že podle označeného ustanovení je člen politické strany oprávněn domáhat se posouzení souladu usnesení, jímž byl vyloučen ze strany, se zákonem a stanovami.

4. Jde-li o rozhodnutí krajské konference, byla žaloba podána včas, v šestiměsíční lhůtě upravené v § 16a odst. 1 zákona. Naopak ve vztahu k usnesení okresního výkonného výboru ze dne 19. 3. 2012 a okresní konference ze dne 20. 5. 2012 byla žaloba podle soudu podána opožděně (po uplynutí zákonné lhůty); v této souvislosti soud prvního stupně zdůraznil, že šestiměsíční lhůta běží od přijetí rozhodnutí, jež má být podrobena přezkumu, přičemž „ani výkladem nelze dovodit, že by se toto ustanovení týkalo toliko konečného rozhodnutí orgánu politické strany“.

5. Rozhodnutí krajské konference o odvolání žalobce soud prvního stupně shledal rozporným se stanovami a zákonem, neboť jednak není nijak odůvodněno (což znemožňuje jeho soudní přezkum) a jednak žalobce nebyl pozván na zasedání orgánu, který o jeho členství rozhodoval.

6. Odkazuje na § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“), ve znění účinném do 31. 12. 2013, soud prvního stupně dovodil, že žalobci svědčí naléhavý právní zájem na určení, že napadené usnesení žalované o jeho vyloučení je neplatné. Ačkoliv již na základě výroku, podle něhož je usnesení orgánu politické strany v rozporu se stanovami, nelze k

takovému usnesení přihlížet, staví žalobcem požadované určení najisto, že napadené usnesení je neplatné. Žalovaná bude muset zjednat nápravu a opětovně rozhodnout o odvolání žalobce proti usnesení okresní konference ze dne 20. 5. 2012. Soud není oprávněn rozhodnutí odvolacího orgánu politické strany nahradit vlastním rozhodnutím.

7. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 10. 2016, č. j. 25 Co 317/2016-217, k odvolání žalobce potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně v napadených výrocích II. a III. (první výrok) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (druhý výrok).

8. Odvolací soud poukázal na to, že podle § 16a odst. 1 zákona podléhají soudnímu přezkumu toliko rozhodnutí, proti nimž již nelze brojit odpovídajícími vnitrostranickými opravnými prostředky, a od přijetí tohoto rozhodnutí také běží lhůta určená ustanovením § 16a odst. 1 zákona. Rozhodnutí, proti kterým se člen může bránit u orgánu strany, nelze napadnout postupem podle označeného ustanovení. V rozsahu, v němž směřuje proti usnesení okresního výboru a okresní konference, je tudíž žaloba bez dalšího nepřipustná, aniž by bylo podstatné, zda byla podána ve lhůtě šesti měsíců od jejich přijetí.

9. Názoru žalobce, podle něhož by soudní rozhodnutí mělo znamenat obnovení jeho členství, odvolací soud nepřisvědčil, maje za to, že takový závěr nelze z § 16a odst. 1 zákona ani z nálezu Ústavního soudu sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#) dovodit.

10. Na základě pravomocného výroku I. rozsudku soudu prvního stupně má žalobce právo domáhat se u příslušného orgánu ČSSD nového rozhodnutí ve věci jeho odvolání proti rozhodnutí okresní konference.

II. Dovolání a vyjádření k němu

11. Proti prvnímu výroku rozsudku odvolacího soudu podal žalobce dovolání, jež považuje za přípustné podle § 237 o. s. ř. k řešení otázky výkladu § 16a odst. 1 zákona, v judikatuře Nejvyššího soudu dosud neřešené.

12. Dovolatel nesouhlasí s názorem odvolacího soudu, podle něhož soudnímu přezkumu nelze podrobit rozhodnutí politické strany, přijatá na úrovni nižších orgánů a nemající v procesu rušení členství konečný charakter. Přijetím tohoto názoru odvolací soud podle dovolatele rezignoval na smysl soudní ochrany proti rozhodnutí o zrušení členství. V jeho důsledku se dovolatel ocitl v situaci, kdy ani po rozhodnutí soudů dvou stupňů nebyla otázka jeho členství vyřešena, a je pouze na vůli žalované, kdy (a zda vůbec) projedná jeho odvolání (tedy kdy a zda vůbec se dovolatel stane opětovně členem ČSSD). Takový stav podle přesvědčení dovolatele „neguje“ jeho základní lidské právo na sdružování v politických stranách a fakticky popírá smysl nálezu Ústavního soudu sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#).

13. Soud by měl podle přesvědčení dovolatele posuzovat proces zrušení členství jako jeden celek, bez ohledu na to, kolik orgánů v něm podle stanov žalované rozhoduje. Lhůta šesti měsíců, upravená v § 16a odst. 1 zákona, by přitom měla být zachována pro celý rozhodovací proces a měla by běžet až od přijetí posledního rozhodnutí (o odvolání).

14. Odvolací soud ve skutečnosti nerozhodl věc jako takovou a svým rozhodnutím dovolateli neumožnil stát se opětovně členem ČSSD; „fakticky konstitoval stav odpovídající tzv. Pyrrhovu vítězství“. V této souvislosti dovolatel poukazuje na to, že nemá žádný nástroj, jak se bránit v situaci, kdy žalovaná jeho odvolání opětovně neprojedná, neboť proti nečinnosti mu zákon žádnou ochranu neposkytuje.

III. Přípustnost dovolání

15. Nejvyšší soud předesílá, že rozhodné znění občanského soudního řádu pro dovolací řízení (do 31. 12. 2013) se podává z článku II bodu 2 zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a dále z části první, článku II bodu 2 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

16. Dovolání je přípustné k řešení (v judikatuře Nejvyššího soudu dosud neřešené) otázky soudního přezkumu rozhodnutí orgánu politické strany o vyloučení člena (o zrušení jeho členství).

IV. Důvodnost dovolání

17. Podle § 3 odst. 1 zákona strany a hnutí jsou právníckými osobami. Státní orgány mohou do jejich postavení a činnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích.

18. Podle § 9 zákona rejstřík stran a hnutí vedený ministerstvem je veřejný seznam, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí. Jeho součástí je sbírka listin obsahující stanovy, usnesení o ustavení orgánů, usnesení o změně stanov a usnesení o zrušení strany a hnutí. Rejstřík stran a hnutí je každému přístupný. Každý má právo do něj nahlížet, pořizovat si kopie a výpisy. Na požádání vydá ministerstvo úřední potvrzení o zápisu nebo o tom, že zápis není proveden (odstavec první). Do rejstříku stran a hnutí se zapisují tyto údaje: a) název, zkratka a sídlo strany a hnutí s uvedením dne a čísla registrace, b) den registrace změny stanov, c) zánik strany a hnutí s uvedením dne a právního důvodu výmazu (odstavec druhý). Do rejstříku stran a hnutí se dále vyznačují tyto údaje: a) identifikační číslo osoby přidělené straně nebo hnutí; identifikační číslo osoby poskytne správce základního registru osob, b) jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu osob, které jsou statutárním orgánem strany a hnutí nebo jeho členy, s uvedením způsobu, jakým jednají jménem strany a hnutí, c) pozastavení činnosti strany a hnutí, d) zrušení strany a hnutí, e) vstup do likvidace včetně jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu likvidátora, f) zahájení insolvenčního řízení, rozhodnutí o úpadku, rozhodnutí o způsobu řešení úpadku, rozhodnutí, jímž se insolvenční řízení končí, jméno, příjmení (obchodní firma) a sídlo insolvenčního správce (odstavec třetí). Do rejstříku stran a hnutí se запиše nebo vyznačí také změna nebo zánik skutečností podle odstavců 2 a 3 (odstavec čtvrtý).

Podle § 16a zákona, 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 (odst. 1). Nejde-li o zrušení strany a hnutí, lze návrh podle odstavce 1 podat, jen pokud rozhodčí orgán strany a hnutí nevyhověl žádosti člena o zjednání nápravy anebo o ní nerozhodl do 30 dnů ode dne jejího podání (odst. 2). Soud v řízení postupuje podle občanského soudního řádu (odst. 3).

19. Jak vysvětlil již Ústavní soud v (soudy nižších stupňů i dovolatelem citovaném) nálezu sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#), ustanovení § 16a zákona je nutné vykládat ve světle článku 1 odst. 1 a článku 4 Ústavy České republiky, a článku 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ústavně konformní výklad § 16a zákona je pouze takový, který poskytne ochranu dotčeným osobám proti porušení jejich základního práva sdružovat se v politických stranách (článek 20 odst. 2 Listiny), a to bez ohledu na to, zda se konkrétní rozhodnutí orgánu politické strany týká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 16a odst. 1, § 9 zákona).

20. Rozhodnutím orgánu politické strany, které představuje „enormní zásah do základního práva

občanů svobodně se sdružovat v politických stranách“ (odst. 36 nálezu sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#)), je beze sporu i rozhodnutí o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství). Proti takovému rozhodnutí se tudíž může dotčený člen domáhat soudní ochrany postupem podle § 16a zákona, přestože se nedotýká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí.

21. I zde ovšem platí, že zásah soudu je prostředkem ultima ratio; k ingerenci soudu by mělo dojít až tehdy, nedojde-li k nápravě uvnitř politické strany v souladu s § 16a odst. 2 zákona. Jinak řečeno, člen strany se může domáhat ochrany u soudu až poté, kdy vyčerpal vnitrostranické možnosti nápravy. Lhůta 6 měsíců určená ustanovením § 16a odst. 1 zákona začíná běžet až přijetím „konečného“ rozhodnutí orgánu politické strany, proti němuž již není podle stanov žádný opravný prostředek přípustný, popř. marným uplynutím lhůty 30 dnů ode dne podání žádosti člena o zjednání nápravy (§ 16a odst. 2 zákona) [srov. obdobně při výkladu § 258 a § 259 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“), usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. [29 Cdo 5859/2016](#)]. Marným uplynutím lhůty 6 měsíců zaniká členům právo napadat platnost rozhodnutí orgánu politické strany (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. [27 Cdo 1495/2017](#)).

22. Až potud jsou závěry napadeného rozhodnutí správné.

23. V uvedených souvislostech Nejvyšší soud podotýká, že platnost rozhodnutí orgánu strany nelze přezkoumávat v jiném řízení než v řízení upraveném ustanovením § 16a zákona; nelze ji tudíž napadat žalobou podle § 80 o. s. ř. a nemůže být ani posuzována jako předběžná otázka v jiném soudním řízení (neurčuje-li zákon jinak). Opačný závěr by právní úpravu, začleněnou do § 16a zákona (a vyloženou ústavně konformním způsobem), činil nadbytečnou a vnášel by – v rozporu s principem právní jistoty – do poměrů politické strany, jejích členů a koneckonců i třetích osob právní nejistotu (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. [27 Cdo 1495/2017](#)).

24. Rozhodnutí orgánu politické strany, která jsou způsobilá zasáhnout (omezit) základní práva a svobody jednotlivců (členů politické strany), musí podléhat soudnímu přezkumu nejen z hlediska jejich souladu se stanovami dané politické strany či zákonem, ale „především z hlediska možného zásahu do základních práv“ dotčených osob „(členů politické strany) konkrétní činností jejich vlastní politické strany“ (srov. odst. 39 nálezu sp. zn. [II. ÚS 1969/10](#)).

25. Má-li být poskytnuta efektivní ochrana základnímu právu člena politické strany svobodně se sdružovat v politických stranách, dotčenému rozhodnutím orgánu politické strany o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství), musí být soudním rozhodnutím o (důvodné) žalobě podle § 16a zákona nastolen stav, jako by k rozhodnutí o vyloučení člena (o zrušení jeho členství) nedošlo.

26. Jakkoliv obecně (v případě rozhodnutí, která nezasahují do základních práv členů strany a která lze přesto napadat u soudu podle § 16a zákona) je zpravidla na místě vyslovit neplatnost (již způsobuje rozpor se stanovami či zákonem) toliko „konečného“ rozhodnutí orgánu strany (tedy rozhodnutí toho orgánu, které již nelze napadat vnitrostranickými prostředky), v případě rozhodnutí o vyloučení člena (o zrušení jeho členství) takový přístup v řadě případů nemusí dostačovat k ochraně zasaženého práva (např. v poměrech projednávané věci nedošlo „odstraněním“ konečného rozhodnutí strany – usnesení krajské konference ze dne 5. 1. 2013 – k obnovení členství dovolatele).

27. Neplatí-li ze stanov politické strany, že v případě vyslovení neplatnosti „konečného“ rozhodnutí orgánu strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství) v řízení podle § 16a zákona pozbývají bez dalšího účinky i všechna předchozí rozhodnutí orgánů strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství), je nutné (má-li být základnímu právu člena strany svobodně se sdružovat v politických stranách poskytnuta efektivní ochrana), aby tento důsledek plynul z rozhodnutí soudu o žalobě dotčeného člena.

28. Uvedeného výsledku lze dosáhnout tím, že soud – dospěje-li v řízení podle § 16a zákona k závěru o důvodnosti návrhu na zahájení řízení, jímž se dotčený člen domáhá soudní ochrany proti rozhodnutí orgánu politické strany o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství) – vysloví neplatnost všech rozhodnutí, jimiž orgány politické strany rozhodly o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství).

29. Soud také může za analogické aplikace § 242 o. z. rozhodnout o tom, že vyloučení člena strany je neplatné. I v důsledku takového výroku rozhodnutí soudu pozbudou účinků všechna rozhodnutí o vyloučení dotčeného člena ze strany (o zrušení jeho členství), a bude nastolen stav, jako by k rozhodnutí o vyloučení člena (o zrušení jeho členství) nedošlo.

30. Nejvyšší soud proto uzavírá, že dospěje-li soud v řízení podle § 16a zákona k závěru o důvodnosti návrhu na zahájení řízení, jímž se dotčený člen domáhá soudní ochrany proti rozhodnutí orgánu politické strany o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství), vysloví neplatnost všech rozhodnutí, jimiž orgány politické strany rozhodly o jeho vyloučení (o zrušení jeho členství). popř. rozhodne za analogické aplikace § 242 o. z. tak, že vyloučení člena strany je neplatné. Vyslovit neplatnost pouze „konečného“ rozhodnutí orgánu strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství) lze pouze tehdy, plyne-li ze stanov politické strany, že v důsledku takového rozhodnutí pozbývají bez dalšího účinky i všechna předchozí rozhodnutí orgánů strany o vyloučení člena ze strany (o zrušení jeho členství).

31. Právní posouzení věci odvolacím soudem tudíž není správné.

32. Nejvyšší soud proto rozhodnutí odvolacího soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 243e odst. 1, odst. 2 věta první o. s. ř.).

33. Pouze pro úplnost Nejvyšší soud poznamenává, že s účinností od 1. 1. 2014 je řízení o vyslovení neplatnosti orgánu politické strany, a to i v případě, že jde o rozhodnutí o vyloučení člena strany (o zrušení jeho členství), řízením ve statusových věcech právnických osob ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, k jehož projednání a rozhodnutí jsou v prvním stupni věcně příslušné krajské soudy (srov. důvody usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 2018, sp. zn. [29 Cdo 3307/2016](#), a ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. [27 Cdo 1495/2017](#)). V projednávané věci však bylo řízení zahájeno u soudu prvního stupně dne 20. 6. 2013 a věcnou příslušnost a „charakter“ řízení je třeba posuzovat podle tehdy účinného znění občanského soudního řádu.

34. Právní názor Nejvyššího soudu je pro odvolací soud závazný (§ 243g odst. 1 věta první a § 226 odst. 1 o. s. ř.).