



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **S. E.** (dříve E.), zastoupeného JUDr. Martinem Vlčkem, CSc., advokátem se sídlem Anglická 4, Praha 2, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2004, č. j. 14/12 179/2004 – 143, a proti rozhodnutí náměstka ministra financí ze dne 5. 4. 2004, č. j. 02/47 440/2004 – 143, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2005, č. j. 9 Ca 100/2004-64,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Ministerstvo financí (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud vyhověl žalobě politické strany E. (dále též „žalobce“; poznámka soudu: stávající název této politické strany je „S. E.“, viz výpis z rejstříku stran a hnutí vedený Ministerstvem vnitra, www.mvcr.cz), podané proti rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 25. 2. 2004, č. j. 14/12 179/2004-143, a ze dne 5. 4. 2004, č. j. 02/47 440/2004-143, a tato rozhodnutí zrušil.

Stěžovatel v kasační stížnosti označuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a tvrdí, že městský

soud v napadeném rozhodnutí nesprávně posoudil otázku, zda byla rozhodnutí, proti nimž žalobce brojil správní žalobou, skutečně rozhodnutími vydanými ve správním řízení. Stěžovatel tvrdí, že shora označené přípisy nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyly ani vydány v žádném zákonem stanoveném procesu. Proto se žalobce nemůže domáhat jejich přezkumu ve správním soudnictví, a to i z důvodu absence jejich odůvodnění, což stěžovatel považuje za zásadní právní otázku. Stěžovatel dále namítá, že žalobce nebyl ani aktivně legitimován k podání žaloby, jelikož nebylo vydáno formální rozhodnutí ve správním řízení.

Proto stěžovatel navrhuje kasační stížnosti vyhovět a napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje především na čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod a shodně s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí č. 217/2004 Sb. NSS) trvá na ústavně konformní interpretaci ustanovení § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Takto dovozuje svůj nárok na příspěvek za mandáty, které získal v důsledku voleb do zastupitelstva hl. m. Prahy, byť zákon nepamatuje na případ kandidování sdružení politické strany a nezávislých kandidátů. Postup stěžovatele v daném případě shledává svévolným a narušujícím princip rovnosti všech politických stran, když všechny ostatní strany a hnutí zastoupené v zastupitelstvu hl. m. Prahy státní příspěvky dostávají.

K otázce absence výslovné úpravy „řízení o přiznání státního příspěvku“ žalobce odkazuje na ustanovení § 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, který zakládal obecnou povinnost správních orgánů postupovat podle tohoto zákona, jestliže rozhodují o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech v oblasti státní správy. Protože žádný zákon aplikaci správního řádu v tomto případě nevyklučuje, domnívá se žalobce, že je aplikovatelný.

Žalobce závěrem navrhuje kasační stížnost zamítnout. Ve svém podání ze dne 15. 2. 2006 dále uvádí, že neuplatňuje právo na náhradu nákladů řízení.

Z obsahu předmětného správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud ke stížnostním námitkám zjistil, že žalobce přípisem ze dne 3. 2. 2004 požádal Ministerstvo financí s odkazem na ustanovení § 20a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. o vyplacení příspěvku na činnost za období od 1. 11. 2002 do 31. 12. 2003.

Na tuto žádost Ministerstvo financí odpovědělo přípisem ze dne 25. 2. 2004 (podepsaným ředitelem odboru 14 V. J.), jehož obsahem je konstatování, že nárok na výplatu příspěvku na mandát ve spojení s volební stranou typu „sdružení politické strany a nezávislých kandidátů“ cit. zákon nezakládá. V dalším stěžovatel odkázal na analýzu problému, obsaženou v jeho dopisech ze dne 28. 5. 2003, č. j. 143/42 169/2003, a ze dne 6. 8. 2003, č. j. 143/68 161/2003, které ke svému přípisu přiložil [poznámka soudu: tyto dopisy byly žalobci zaslány jako reakce na jeho obdobnou žádost o vyplacení příspěvku na činnost, datovanou ke dni 12. 5. 2003].

Z citované „analýzy problému“ plyne, že politická strana E. byla ve volbách do zastupitelstva hl. m. Prahy, které se konaly v listopadu 2002, součástí volební strany „D. J. K. – S. p. s. E. n. k.“. Tato volební strana sice získala ve volbách celkem 15 mandátů, nicméně příspěvek na mandát zakotvený v ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. upravuje jeho výplatu pouze těm stranám a hnutím, které buď podaly samostatně kandidátní listinu,

nebo navrhly své kandidáty na kandidátní listině koalice. Nárok na výplatu tohoto příspěvku ve spojení s volební stranou typu „sdružení politické strany a nezávislých kandidátů“ však citované ustanovení nezakládá.

Přípisem ze dne 5. 4. 2004, č. j. 02/47 440/2004-143, náměstek ministra financí J. V. žalobci jako reakci na jeho rozklad ze dne 10. 3. 2004 sdělil, že nárok na příspěvek na mandát vzniká přímo ze zákona a ministerstvo o něm proto nerozhoduje ve správním řízení, pouze ho vyplácí. V dalším jmenovaný odkázal na obsah předchozí korespondence se žalobcem.

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem vyhověl žalobě podané proti citovaným rozhodnutím stěžovatele. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v kompetenci Ministerstva financí je nejen povinnost vyplatit příspěvek na mandát, nýbrž také posoudit, zda žadateli skutečně vznikl nárok na něj. Nárok politických stran na příspěvek je veřejným subjektivním právem. Proto také jestliže ministerstvo z titulu svého vrchnostenského postavení předmětné právo žadateli nepřizná, je toto jeho rozhodnutí přezkoumatelné soudem. Z tohoto důvodu městskému soudu nezbylo než označené přípis ministerstva považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, předcházející výplatě příspěvku v procesu zvažování podmínek jeho výplaty. I když tato rozhodnutí neměla zákonnou formu, o soudně přezkoumatelná rozhodnutí se jedná.

S odkazem na obsah správního spisu městský soud dále konstatoval, že stěžovatel svoje rozhodnutí řádně neodůvodnil. V obecné rovině se sice opřel o některá odborná stanoviska, nevyložil však, které závěry těchto stanovisek považuje za určující. Stejně tak se nevypořádal s velmi obsírnou argumentací žalobce. Městský soud závěrem zdůraznil, že nepostačuje odkaz na ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., nýbrž že je nutno vzít v potaz i veškerou další relevantní úpravu, včetně úpravy voleb do zastupitelstev krajů a do zastupitelstva hl. m. Prahy, a to i s vědomím ústavně právních souvislostí. Z těchto důvodů soud shledal závěry učiněné stěžovatelem neúplnými, neodůvodněnými a nepřesvědčivými. Napadená rozhodnutí stěžovatele proto zrušil pro vady řízení.

Součástí spisu je dále náleze ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, v němž Ústavní soud Ministerstvu financí zakázal pokračovat v průtazích v řízení o návrhu žalobce na výplatu příspěvku za mandáty členů zastupitelstva hl. m. Prahy podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., kterých dosáhli touto stranou nominovaní kandidáti ve volbách v roce 2002. V odůvodnění tohoto nálezu je – mimo jiné – uvedeno, že Městský soud v Praze shora citovaným rozsudkem „[...] úkon ministerstva – sdělení o nevyhovění žádosti o výplatu příspěvku na činnost – vyhodnotil jako rozhodnutí správního orgánu. Tento výklad též odpovídá tomu, jak pojal rozhodnutí nový správní řád, účinný od 1. 1. 2006 (§ 67 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb.) [...] Od nabytí právní moci rozsudku správního soudu do podání ústavní stížnosti uplynuly tři měsíce, ke dni rozhodování o nálezu již více než šest měsíců. Tuto dobu nemůže Ústavní soud posuzovat z hlediska její přiměřenosti absolutně, ale ve světle konkrétních okolností případu a s přihlédnutím ke kritériím jeho složitosti, chování stěžovatelky i státního orgánu, jakož i k tomu, co bylo pro stěžovatelku při sporu v sázce. V tomto ohledu lze říci, že činnost vyžadovaná po ministerstvu není ani časově náročná, neboť není potřeba provádět žádné dokazování ani obsáhle zjišťovat skutkové okolnosti. Postup ministerstva nekomplikovaly ani žádné obstrukce ze strany stěžovatelky, ta naopak činila vše pro včasné uzavření celé věci.

Po odsudku průtahů na straně Ministerstva financí dochází Ústavní soud k závěru, že „[...] ministerstvo svým postupem, spočívajícím v nerespektování závazného pokynu soudu

vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, zasáhlo do práva stěžovatelky domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestanného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu zaručeného článkem 36 odst. 1 Listiny, a dále do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny.“

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel výslovně označil stížnostní důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., kterým jsou „vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

Z uvedeného přehledu vývoje v daném případě je nicméně patrné, že tento kasační důvod byl uplatněn zcela chybně, neboť městský soud zrušil napadená rozhodnutí správního orgánu, takže nastala právě opačná situace než předvídá s. ř. s. v citovaném ustanovení. Navíc postrádá logiku, aby správní orgán v pozici stěžovatele brojil proti tomu, že se sám dopustil pochybení při zjišťování skutkového stavu, nemluvě již ani o tom, že skutkové okolnosti nebyly v průběhu celého řízení učiněny sporným žádným z účastníků řízení. Za relevantní skutkové okolnosti přitom Nejvyšší správní soud považuje výsledek voleb do zastupitelstva hl. m. Prahy v roce 2002 a formu kandidování žalobce v těchto volbách.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel ve skutečnosti namítá důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 a) s. ř. s., tzn. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Právě tímto směrem proto napřímil v dalším svoji pozornost i Nejvyšší správní soud.

Podstata nesouhlasu stěžovatele s napadeným rozsudkem spočívá v tom, že městský soud údajně nesprávně posoudil povahu rozhodnutí napadených správní žalobou. Argumentace stěžovatele je však v tomto směru až překvapivě kusá a omezuje se toliko na tvrzení, že tato rozhodnutí nesplňují formální náležitosti správních rozhodnutí a nebyla vydána v žádném zákonem stanoveném procesu. Důsledkem této úvahy je pak i tvrzení, že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání správní žaloby.

Nejvyšší správní soud nejprve vychází z toho, že základním ústavním limitem pro případné vyloučení soudního přezkumu správních rozhodnutí je čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí, týkající se základních práv a svobod podle Listiny.“* Již na tomto místě je nutno upozornit na dikci, podle níž je návrhová (žalobní) aktivní legitimace založena na tvrzení porušení práv, kdy posouzení důvodnosti tohoto porušení je úkolem správního soudu v rámci příslušného řízení. Na tento ústavní imperativ bezprostředně navazuje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu,*

jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“ Za pozornost stojí skutečnost, že zákonodárce již dokonce nehovoří výhradně o rozhodnutí, nýbrž o úkonu správního orgánu.

V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinální, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“* (Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). *„Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutí došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“* (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: *Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 7, C. H. Beck, 1997, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Lze tedy učinit závěr, že pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché. Proto nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Nemluvě již ani o tom, že podle ustálené judikatury správních soudů vždy platilo, že pokud zvláštní právní předpis neupravoval procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád (viz např. rozsudek Vrchního soudu Praha ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 84/99). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto postupu nic nemění ani nový správní řád (č. 500/2004), podle jehož ustanovení § 1 odst. 2 platí, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

S ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci nemohl Nejvyšší správní soud ani přehlédnout, že procesně podobným případem se v minulosti zabýval Ústavní soud ČR (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 30/98, *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 16, str. 27 a násl.), kde (jiná) politická strana obdržela rovněž sdělení Ministerstva financí o tom, že - s odvoláním na znění některých zákonných ustanovení – není možno provést výplatu státního příspěvku. Ústavní soud k tomu nicméně uvedl, že se jedná o věc svým významem podstatně přesahující vlastní zájmy stěžovatele, neboť úzce souvisí s principem rovnosti politických stran ve volební soutěži. *„Skutečností tak zůstává, že jde o negativní reakci orgánu veřejné moci na vznesený nárok, byť s odkazem, že ustanovení zákona výplatu volebního příspěvku nedovoluje.“* Jen pro úplnost je vhodné doplnit, že v této věci Ústavní soud nakonec označil napadený přípis ministerstva za „jiný zásah“ orgánu veřejné moci (viz nález sp. zn. I. ÚS 438/98, tamtéž, str. 309 a násl.), neboť platila jiná zákonná úprava.

S ohledem na změnu právní úpravy správního soudnictví však Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 nově nastalou situaci odlišil a konstatoval, že právní posouzení reakce ministerstva v podobném případě podle platného soudního řádu správního-- tedy zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s nebo nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s - přísluší správním soudům.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že Městský soud v Praze se při hodnocení právní povahy rozhodnutí, napadených předmětnou správní žalobou, nedopustil nezákonnosti. Ve shodě s jeho názorem totiž i zdejší soud konstatuje, že shora označená sdělení stěžovatele skutečně představují faktická negativní správní rozhodnutí, přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, kde aktivně legitimovaným subjektem k podání správní žaloby je žalobce jakožto subjekt, který tvrdí, že těmito rozhodnutími došlo k zásahu do jeho práv.

Ministerstvo financí je proto povinno v této věci řádně a neprodleně rozhodnout o podané žádosti žalobce o vyplacení příspěvku na činnost, přičemž toto rozhodnutí (pokud by bylo opět zamítavé) musí být náležitě a přesvědčivě odůvodněno, jak ostatně již ministerstvo zavázal napadeným pravomocným rozsudkem Městský soud a k podobnému závěru dospěl v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 také Ústavní soud. Jak přitom zcela správně uvedl městský soud, předmětná žádost žalobce musí být posouzena ve všech souvislostech vyplývajících z volebních a ústavních předpisů, nikoliv toliko značně plytkým odkazem na zákon č. 424/1991 Sb.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že celou záležitost je nutno vyhodnotit především v kontextu dosavadní judikatury Ústavního soudu k otázce přímého státního financování politických stran. V tomto směru je vhodné připomenout zejména tři následující nálezy, mající obecný význam.

Historicky prvním rozhodnutím, kterým se Ústavní soud k této otázce zásadním způsobem vyslovil, je nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (*Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 4, str. 113 a násl.). V něm zejména uvedl, že politické strany jsou korporacemi spočívajícími na soukromoprávním základu, 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. Jejich role ve společnosti je však mimořádná a „*veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován. Z tohoto obecného zájmu se dovozuje nárok i na to, aby stát plnění těchto pro funkci státu nezbytných úloh umožnil a podpořil. Tomu odpovídá i současná úprava financování politických stran demokratickým státem, jež je vedena snahou přispět na činnost politických stran, jakož i snahou po částečné úhradě jejich volebních nákladů.*“

Podruhé se Ústavní soud přímému státnímu financování politických stran podrobněji věnoval v nálezu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98 (*Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 16, str. 27 a násl.). V něm se koncentroval na vymezení ústavního principu politického pluralismu a jasně zdůraznil, že integrační stimuly zakotvené v právním systému nesmějí mít přednost před principem volné a v zásadě neomezené volební soutěže politických stran. „*Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti stran ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci opatření, jež diferencovaně postihují nebo zvýhodňují určité strany, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži.*

Kumulace finančních podpor pouze pro některé strany je ve svých důsledcích současně kumulací faktických finančních sankcí pro strany jiné. Proto je třeba pečlivě zvažovat, zda není překročen účel takových opatření. Tímto účelem musí být pouze vážnost úsilí soupeřících stran, jež není zaměřeno k jiným cílům než k účasti na politické reprezentaci a prosazování vlastního programu v ní. Integrační stimuly jsou v reprezentativní demokracii v omezené míře přípustné až po ukončení procesu svobodné soutěže právně rovných politických stran, tedy po sečtení hlasů pro strany, a to určitou diferenciací při rozdělování mandátů, nikoli však apriorně finanční stimulací některých a znevýhodněním jiných stran, neboť tím by docházelo k modifikaci a stylizaci již i v počtu hlasů pro politické strany odevzdaných.“

Nález ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 21, str. 313 a násl) věnoval Ústavní soud problematice stálého příspěvku a příspěvku na mandát. Především uvedl, že „volební příspěvek nemůže omezovat volnou volební soutěž. Avšak právě souhrnný pohled a porovnání výše příspěvku za odevzdaný hlas s ostatními formami financování politických stran, tedy zejména s příspěvkem na mandát poslance nebo senátora, jakož i s výší příspěvku na mandát krajských zastupitelů, podporuje názor Ústavního soudu, že je zde zřejmá tendence proti volné soutěži všech politických sil, neboť zvýšení podpory parlamentních stran je doprovázeno současným omezením stran méně úspěšných. Vznikají tak disproporce rozporné s účelem a cílem financování politických stran z veřejných prostředků, tedy umožněním jejich volné soutěže [..] Výše státního příspěvku nesmí plně odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran, protože reálné a přiměřené náklady politických stran nesmějí být finančně pokryty státem, ale musí mít základ v podpoře členské a voličské základny. Snížení volebního příspěvku, tj. příspěvku za odevzdaný hlas, z 90 Kč na 30 Kč v novele volebního zákona, kterým bylo znehodnoceno základní kritérium státní podpory politických stran, totiž míra jejich volebního úspěchu, bylo v novele zákona o politických stranách provázeno zvýšením příspěvku na mandát, jímž byly naopak zhodnoceny pozice ve státě dosažené a obsazené a nepřímě posílena disproporce v základním kritériu. Zrušením volebního příspěvku nálezem Ústavního soudu vznikla situace, v níž by ponechání příspěvku jednoho milionu Kč na každý mandát poslance nebo senátora ještě zvýšilo dosavadní disproporce. [...] Dosavadní zvýšení příspěvku na mandát bylo součástí celé řady opatření, jež vesměs směřovala k finanční podpoře velkých a v Parlamentu již etablovaných stran na úkor stran malých. Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip oddělení stran od státu. Zvýšení hranice příspěvku na mandát pomíjí základní kritérium státní podpory, totiž počet stranami získaných hlasů a koncentruje v ústavně nepřijatelném rozsahu státní finanční podporu na parlamentní činnost. [...] Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímě politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní. Nelze přitom opomenout, že demokratická společnost je charakterizována právě svobodnou soutěží politických stran, jejichž působení při správě veřejných věcí se odvozuje ze svobodné volby provedené voliči.“

Na základě shora citované judikatury Ústavního soudu proto lze souhrnně uvést, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem a je tedy ústavně konformní

i jejich přímé státní financování. Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání.

Určujícím principem státního financování politických stran je pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

Při aplikaci zmíněných principů na půdorys projednávané věci je především patrné, že zákon č. 424/1991 Sb. hovoří o „nároku“ politických stran a hnutí na státní příspěvek za podmínek stanovených zákonem (§ 20 odst. 1). Úkolem Ministerstva financí je proto - jak správně konstatoval v odůvodnění napadeného rozsudku městský soud - posoudit splnění zákonných podmínek pro výplatu tohoto příspěvku. V případě příspěvku na mandát z cit. zákona vyplývají následující podmínky, které musí být kumulativně splněny: řádné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně (§ 20 odst. 3 cit. zákona) a zisk alespoň jednoho mandátu.

Zdánlivá komplikace je v daném případě dána tím, že zastupitelstvo hl. m. Prahy představuje zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku (ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR) a současně zastupitelstvo hlavního města a obce (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). V rámci konkurence dvou zákonů, podle kterých by tento orgán mohl být volen, dostal z převážně pragmatických důvodů přednost zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů před zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Přitom oba citované volební zákony umožňují jiný okruh kandidujících subjektů (volebních stran): zatímco zákon č. 130/2000 Sb. vyhrazuje právo podávat kandidátní listiny toliko politickým stranám a politickým hnutím a jejich koalicím (§ 20 odst. 1), umožňuje zákon č. 491/2001 Sb. (kromě politických stran a jejich koalic) kandidovat také nezávislým kandidátům, sdružením nezávislých kandidátů a sdružením politických stran a nezávislých kandidátů (§ 20 odst. 1). Je tak patrné, že zatímco v krajských zastupitelstvech mandát každého zastupitele v sobě nese i nárok příslušné politické strany na příspěvek na mandát, v případě zastupitelstva hl. m. Prahy tomu tak nezbytně není. Zákon č. 424/1991 Sb., který přímé státní financování formou příspěvku na mandát upravuje, se totiž vztahuje toliko na politické strany a tato forma financování je příkladem přímého státního financování výhradně politických stran, nikoliv dalších aktérů politického života. Podobně příspěvek na mandát senátora se vyplácí toliko politické straně nebo koalici politických stran, na jejichž kandidátní listině byl senátor zvolen a v případě zvolení senátorem nezávislého kandidáta se tento příspěvek na mandát nevyplácí nikomu.

Jak přesvědčivě plyne ze shora naznačených ústavních principů, výklad právní úpravy financování politických stran je nutno provádět tak, aby byl v maximální míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. V daném případě je proto třeba upozornit na skutečnost, že ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. svojí gramatickou dikcí umožňuje několik možných výkladů a výklad, nabídnutý Ministerstvem financí ve shora

citovaných „analýzách problému“, je jedním z nich. Za této interpretační konkurence nicméně musí být upřednostněn výklad ústavně konformní, což konkrétně znamená, že má být použit výklad důsledně respektující shora citované ústavní principy. Takto nazíráno je především nutno vidět, že ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., které vymezuje podmínky vzniku nároku příspěvku na mandát, se výslovně týká toliko případu mandátu poslance a senátora, nikoliv mandátu zastupitele krajského zastupitelstva nebo zastupitelstva hl. m. Prahy. Tyto případy výslovně zmiňuje teprve relevantní část odst. 8 cit. ustanovení, a to tak, že *„příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé volební období jen straně a hnutí, za které byl na kandidátní listině koalice uveden.“* Zákon tedy skutečně výslovně zmiňuje pouze případy kandidátní listiny strany a hnutí a jejich koalic. Redukce na natolik prostinký gramatický výklad, provedený v daném případě stěžovatelem, nicméně nemůže obstát. Smyslem tohoto příspěvku, zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost, je totiž umožnit činnost politických stran. Primární činností politických stran je přitom právě jejich zapojení do volebního procesu, což zákonná úprava umožňuje provést v několika možných formách. Skutečnost, že si politická strana nezvolí jen některou konkrétní ze státem výslovně akceptovaných podob politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by vedl k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody v politické soutěži, takže již z tohoto důvodu je tento výklad nepřipustný.

Výklad ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. proto musí vycházet z rovnosti všech forem, v nichž zákonodárce umožnil politickým stranám podávat kandidátní listiny v jednotlivých typech voleb. I v případě podání kandidátní listiny volební strany typu sdružení politické strany a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hl. m. Prahy je proto nutno na takovou kandidátní listinu nazírat obdobně, jako by se jednalo např. o kandidátní listinu výhradně politické strany, na níž mohou být ostatně uvedeni i nečlenové této strany, anebo o kandidátní listinu koalice politických stran. To znamená, že samotná skutečnost, že politická strana kandidovala v této formě volební strany, ji nevylučuje z nároku na vyplacení příspěvku na mandát. Protože však tato volební strana svojí podstatou představuje sui generis koalici politické strany a nezávislých kandidátů, je namístě zejména posoudit, za koho byli zvoleni zastupitelé na příslušné kandidátní listině uvedeni, tzn. zda tam byli nominováni politickou stranou anebo zda se jednalo o nezávislé kandidáty, a podle toho stanovit výši vypláceného příspěvku.

V souladu s těmito obecnými východisky je tedy věcí Ministerstva financí, aby nově posoudilo splnění zákonných podmínek žalobce pro výplatu příslušného státního příspěvku (příp. jeho výše) a – jak již výslovně uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 507/05 – zajistilo neprodlené vyplacení tohoto příspěvku anebo aby vydalo řádné a přezkoumatelné negativní rozhodnutí.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Městský soud v Praze se nedopustil nezákonnosti při hodnocení právní povahy rozhodnutí napadených předmětnou správní žalobou. Stížnostní důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak naplněn nebyl. Proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal. Žádný z účastníků nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. května 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu