

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **vláda**, sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, Praha 1, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, za účasti: politické hnutí **LIST JAROMÍRA SOUKUPA**, IČO 07991291, sídlem Mikuleckého 1311/8, 147 00 Praha 4-Braník, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí

t a k t o :

Řízení se přerušuje.

O d ů v o d n ě n í

[1] Návrhem doručeným dne 17. prosince 2019 se vláda domáhá vydání rozsudku, jímž by Nejvyšší správní soud pozastavil činnost politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA z důvodu porušení § 6 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož musí být orgány strany a hnutí ustaveny do 6 měsíců od vzniku strany a hnutí.

[2] Podle § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je návrh na pozastavení činnosti politické strany nebo na její rozpuštění nepřipustný, byl-li podán v době, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany nebo politického hnutí pozastavit nebo je rozpustit. Byl-li však návrh podán předtím, soud řízení na tuto dobu přeruší.

[3] Oním zvláštním zákonem je zákon č. 424/1991 Sb. Podle jeho § 15 odst. 2 nelze pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků nebo volby prezidenta republiky do desátého dne po posledním dni těchto voleb.

[4] Nejvyšší správní soud již v minulosti nalezl, že vyhlášené volby, byť i v jediném senátním obvodu, je třeba považovat za celostátní volby ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. (usnesení č. j. Pst 12/2007 - 20 z 10. dubna 2007, *Strana občanského porozumění*). K tomu lze dodat, že to, zda návrhem dotčená politická strana se voleb přímo

účastní (postavením kandidáta či kandidátní listiny), není relevantní, protože účast na soutěži politických sil ve volbách se může projevit i jinými formami, např. kampaní ve prospěch či neprospěch jiných kandidujících subjektů.

[5] Návrh na pozastavení činnosti politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA podala vláda dne 17. prosince 2019. Návrh byl přípustný, neboť v tu dobu žádné volby ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., resp. ve smyslu citovaného usnesení *Strana občanského porozumění* vyhlášeny nebyly. V důsledku úmrtí předsedy Senátu Jaroslava Kubery, senátora zvoleného ve volebním obvodu č. 32 se sídlem v Teplicích, prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky a § 80 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, vyhlásil doplňovací volby do Senátu v tomto volebním obvodu a stanovil je na dny pátek 27. března 2020 a sobota 28. března 2020 (rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 22. ledna 2020 publikované pod č. 23/2020 Sb., v částce č. 10 rozeslané dne 27. ledna 2020).

[6] Tím byl stanoven počátek ochranné doby dle § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., v níž nemůže Nejvyšší správní soud o návrhu vlády na pozastavení činnosti politické strany rozhodnout. Tato doba měla skončit uplynutím desátého dne po posledním dni těchto voleb. Nejvyšší správní soud proto v uvedené ochranné době nečinil v řízení žádné procesní úkony a vyčkával na konec ochranné doby, aniž – pro předpokládanou krátkost ochranné doby – řízení formálně přerušoval.

[7] Doplňovací volby se však neuskutečnily. Vláda svým usnesením ze dne 12. března 2020 č. 194, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaného jako SARS CoV-2) na území České republiky **nouzový stav**. V rámci nouzového stavu pak vláda svým usnesením o přijetí krizového opatření ze dne 15. března 2020 č. 218, vyhlášeným pod č. 88/2020 Sb., rozhodla tak, že se „*I. odkládá z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb., o vyhlášení doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky; II. hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 ve dnech 27. a 28. března 2020 a 3. a 4. dubna 2020 se neuskuteční. Pro počítání lhůt podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které neproběhly do 15. března 2020, budou rozhodné nové dny konání voleb stanovené prezidentem republiky.*“.

[8] Za základ své kompetence k přijetí takového opatření označila vláda, kromě svého usnesení o vyhlášení nouzového stavu, ustanovení § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

[9] Vzhledem k ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., se tedy musí Nejvyšší správní soud zabývat tím, jaké má tato mimořádně nezvyklá situace důsledky pro běžící řízení o návrhu vlády na pozastavení činnosti

pokračování

politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA. Zjednodušeně řečeno, zda lze v řízení pokračovat a ve věci rozhodnout, nebo zda je namístě řízení přerušit na neurčito.

[10] Podle čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, lze po dobu nouzového stavu, pokud podmínky na území České republiky neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců. Ústavní zákon tedy takovou situaci předvídá a stanoví postup pro její řešení. Pro přijetí takového opatření předepisuje formu zákona (tzv. výhrada zákona), jeho přijetí je v kompetenci moci zákonodárné, tj. Parlamentu, nadto jde nepochybně o tzv. volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy České republiky; je tedy třeba, aby takový zákon byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem, který nemůže být postupem podle čl. 47 Ústavy České republiky Poslaneckou sněmovnou přehlasován.

[11] Je zřejmé, že konáním voleb ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, je i konání doplňovacích voleb do Senátu v jednom volebním obvodu. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky upravuje pevně lhůty pro konání doplňovacích voleb do Senátu. Tento zákon ani jiný zákon nikde nestanoví žádnou odchylku či výjimku, a to ani pro nouzový stav ani pro jiné mimořádné stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Byl by též absurdní zužující výklad, že ustanovení čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky dopadá jen na pravidelné volby do jedné třetiny Senátu konané ve dvouletých intervalech, zatímco konání voleb opakovaných či doplňovacích je v libovolné dispozici kohokoliv jiného než Parlamentu a v jiné formě než ve formě vyhlášeného, platného a účinného právního předpisu se silou zákona. Stejně tak nutno odmítnout výklad, že ústavní zákon reguluje pouze vyhlášení, resp. termínování voleb, nikoli však hlasování v již vyhlášených volbách – důsledek je totiž tentýž, znemožnění konání voleb v zákonem stanoveném termínu. Nelze se opřít ani o fakt, že doplňovací volby byly vyhlášeny jen v jednom volebním obvodu, a že tedy akceschopnost Senátu nebude nijak dotčena. Na počtu nezáleží, hlasovací poměry v Senátu mohou být závislé i na jednom jediném hlasu, nadto si lze teoreticky představit situaci, že by bylo nutno konat doplňovací volby ve více nebo dokonce všech volebních obvodech.

[12] Konečně odůvodnit odložení hlasování ve volbách omezením svobody pohybu je nepřipustné a není to ani přesvědčivé – konstrukce mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je taková, že zákon má stanovit, jaká základní práva a svobody a v jakém rozsahu lze dočasně omezit. Pasivní a aktivní volební právo omezit podle zákona z těchto důvodů nelze, a nelze proto jejich omezení odvozovat od omezení jiných základních práv, jinak by zcela pozbyl smyslu taxativní výčet omezitelných základních práv v § 5 krizového zákona. Ostatně pak by omezením svobody pohybu mohly být zmařeny jakékoliv volby, i bez výslovného opatření, stačilo by s poukazem na zákaz pohybu zabránit voličům dojít do volebních místností a odevzdat hlas.

[13] Jakkoli nic nenaznačuje, že by vláda nebyla vedena čistými motivy, a jakkoli by bylo možno argumentovat, že byla naplněna dispozice čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky v části, v níž se přijetí takového opatření podmiňuje existencí podmínek (mimořádných okolností), které neumožňují konat volby v řádném termínu, nelze – bez popření ústavnosti – resignovat na základní pravidla, které ústavní zákon právě

pro takové mimořádné krizové situace, jaké nyní čelíme, stanoví. Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát.

[14] Je tedy zjevné, že vláda přijetím usnesení o odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu jednala mimo svou pravomoc i působnost, a že tento akt je nutno proto považovat za natolik vadný, až je nicotný. Je také zřejmé, že Parlament, včetně Senátu, o jehož konstituování koneckonců jde, žádný zákon o odložení doplňovacích voleb či hlasování v doplňovacích volbách do Senátu nepřijal a že mu takový návrh zákona vláda v rámci nouzového stavu, ve stavu legislativní nouze, nepředložila ani předem, ani dodatečně (což neznamená, že tak ještě nemůže učinit).

[15] Nelze si také nevšimnout, že vláda ve svém usnesení předjímá rozhodnutí prezidenta republiky, který má „stanovit nové dny konání voleb“, aniž by zákon č. 247/1995 Sb. takto a pro takovou situaci výkon pravomoci prezidenta republiky upravoval. Jistě nelze uvažovat o tom, že by normativní podmínky výkonu ústavní pravomoci prezidenta republiky [čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky] mohla zakládat vláda pouhým usnesením, které ani není právním předpisem.

[16] Skutečností nicméně zůstává, že v důsledku usnesení vlády se doplňovací volby do Senátu neuskutečnily, byť v rozporu s ústavním pořádkem a na základě nicotného aktu, a není zřejmé, kdy se uskuteční. Jakkoli jde o paakt, na který se právně hledí jako na neexistující, nelze před objektivní realitou zavírat oči a tvářit se, že doplňovací volby v termínu stanoveném prezidentem republiky *de iure* na základě rozhodnutí prezidenta republiky č. 23/2020 Sb. proběhly, a že tedy odpadl důvod, pro který dosud Nejvyšší správní soud nemohl rozhodnout o návrhu vlády na pozastavení činnosti politického hnutí. Je totiž nutno vzít v úvahu účel ochranné doby, jímž je zamezit, aby byla jakkoli ze strany státní moci omezována činnost politických stran a hnutí v období klíčovém pro jejich existenci, tj. v aktivní fázi soutěže politických stran před volbami (podrobněji viz citované usnesení *Strana občanského porozumění*). Jakkoli v tomto konkrétním případě nevyšly najevo indicie, na základě nichž by vláda mohla být podezírána z nekalých úmyslů, nelze připustit vznik precedentu, podle něž by bylo možné neústavně (způsobem nepředpokládaným v čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky) odložit hlasování ve volbách, a přitom považovat ochrannou dobu, v níž nelze omezit činnost politických stran a hnutí, za uplynulou.

[17] Proto nutno vzít na vědomí realitu „odloženého hlasování“, jakkoli je v rozporu s objektivním ústavním právem, a řízení o návrhu vlády podle § 94 odst. 2 s. ř. s. přerušit na neurčito do doby, než se doplňovací volby do Senátu v ústavním a zákonném rámci uskuteční.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e n í** odvolání přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2020

Tomáš Langášek
předseda senátu