U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Jana Passera, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **vláda**, se sídlem Praha 1, nábř. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. V. H., vrchním ředitelem Sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **Strana venkova – spojené občanské síly**, se sídlem Práčská 1881, 106 00 Praha 10, v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

t a k t o :

I. Návrh **s e o d m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 23. 3. 2007 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatel“) návrh na pozastavení politické strany „Strana venkova – spojené občanské síly“ (dále jen „odpůrce“) podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“). Tento návrh odůvodnil navrhovatel tím, že odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, což vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 ze 44. schůze konané 12. 5. 2005 ve vztahu k roku 2004 a z usnesení č. 2447 z 55. schůze konané dne 26. 4. 2006 ve vztahu k roku 2005. Proto lze mít za to, že činnost odpůrce není v souladu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách, podle něhož vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

Soud konstatuje, že z ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách vyplývá povinnost stran a hnutí předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod body a) až e) tohoto ustanovení. Podle ustanovení § 14 odst. 1 tohoto zákona může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 nebo se stanovami. Podle odst. 2 stejného ustanovení trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany.

Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách zakládá příslušnost Nejvyššího správního soudu rozhodovat o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany

a hnutí a o znovuobnovení jejich činnosti. Návrh podá vláda; pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky. O návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Podle ustanovení § 96 s. ř. s. rozhoduje o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí soud podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu. Konečně z ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách vyplývá, že pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit „*nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To neplatí, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4*.“

Podle ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. je návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany a hnutí nepřípustný, 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.

V daném případě z rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 1. 2. 2007, č. 17/2007 Sb., a ze dne 19. 2. 2007, č. 32/2007 Sb., plyne, že na dny 13.-14. 4. 2007 byly vyhlášeny doplňovací volby do Senátu Parlamentu ČR ve volebním obvodu č. 5 a na dny 27.-28. 4. 2007 doplňovací volby ve volebním obvodu č. 63. Protože podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, se za vyhlášení voleb považuje den, kdy byla rozeslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb uveřejněno, a jelikož v daném případě byla citovaná rozhodnutí publikována v částkách č. 8 a č. 13, které byly rozeslány dne 2. 2. a 26. 2. 2007, je nutno konstatovat, že právě tyto dny představují dny vyhlášení voleb. V souzené věci soud dále konstatuje, že již dříve (viz např. usnesení ze dne 11. 3. 2004, č. 348/2004 Sb. NSS) vyslovil právní názor, podle něhož k pozastavení činnosti - a tím spíše k rozpuštění (arg. *a minori ad maius*) - politických stran nesmí docházet v zákonem vymezené ochranné době (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách), která se váže na konání celostátních voleb do některého ze zastupitelských sborů. Při rozhodování o návrhu na pozastavení činnosti politické strany je nutno vycházet z ústavních limitů, představovaných zejména čl. 5 Ústavy ČR a čl. 20 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Z citovaných článků vyplývá, že politický systém ČR 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 (čl. 5 Ústavy ČR), přičemž občané mají právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich a výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 2, 3 Listiny). Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny).

Na základě shora uvedeného je zřejmé, že k pozastavení činnosti politických stran nesmí docházet v zákonem vymezené ochranné době (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách), která se váže na konání celostátních voleb do některého ze zastupitelských sborů. Důvodem existence této ochranné doby je zamezit potencionálnímu zásahu do svobodné soutěže politických stran, a to právě v okamžiku, kdy se strany nejvíce aktivizují

a kdy plní svoji základní funkci. Smysl politických stran totiž spočívá především v tom, že představují svorník mezi státem a společností a právě v rámci volebního procesu rozhodujícím způsobem napomáhají formulaci, profilaci a prosazování společenských zájmů ve veřejné sféře. Z tohoto důvodu jsou také oproti ostatním soukromoprávním korporacím privilegovány, neboť v systému zastupitelské demokracie má stát na jejich fungování existenční zájem. Pokud však dojde k pozastavení činnosti politické strany, je tato politická strana z volebního procesu vyloučena, neboť nemůže podat ani kandidátní a může činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí o pozastavení činnosti. Lze tedy uzavřít, že okamžikem vyhlášení voleb, kdy začíná vlastní a právem vymezený volební proces, až do jejich skončení, má přednost princip svobodné soutěže a politické plurality před zájmem státu na legitimní reglementaci činnosti politických stran. Toto období se proto musí vyznačovat zdrženlivostí zásahů státu vůči politickým stranám ve zmíněném smyslu.

S tím koresponduje rovněž skutečnost, že pozastavit činnost politických stran nebo je rozpustit v předmětném období nelze, s výjimkou, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4 zákona o politických stranách. Jak judikoval Ústavní soud ČR (nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.), „*formulace § 4 písm. a) postihuje činnost, která se také dotýká demokratických základů státu; proto také nemohou činnost vyvíjet strany a hnutí, které nejen pouze porušily některý zákon, ale takové, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti, perpetuálního chování politické strany nebo politického hnutí, které právě tímto opakovaným porušováním zákonů se chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu*.“ Z dikce ustanovení § 4 zákona o politických stranách přitom vyplývá hned několik důvodů, pro které strany a hnutí nemohou vyvíjet činnost, přičemž v konkrétních případech tyto důvody mohou dosáhnout různé intenzity. Je pak úkolem nezávislého soudu tuto intenzitu posoudit.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách stanoví imperativ zdrženlivosti státu vůči politickým stranám v období celostátních voleb s tím, že výjimkou z tohoto pravidla je rozpor činnosti politické strany s § 4 tohoto zákona. Tuto výjimku je však nutno interpretovat restriktivním způsobem, a to - v kontextu výše uvedených ústavních maxim – tak, že činnost stran a hnutí je možno i ve zmíněném období pozastavit nebo tyto strany rozpustit toliko tehdy, pokud se jedná o opakované (trvalé) chování politické strany, svojí podstatou a výraznou intenzitou zasahující a ohrožující svobodnou soutěž politických sil (např. projevenou snahou o usurpaci politické moci, činností směřující proti podstatným náležitostem demokratického právního státu). V takovýchto výjimečných případech má stát legitimní právo se bránit před činností politických stran, a to i ve zmíněném ochranném období. Jak však vyplývá z podstaty rozhodované věci, porušení ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stranách spatřuje navrhovatel výhradně v porušení § 18 stejného zákona, tedy v porušení povinnosti předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci úplnou výroční finanční zprávu. Ve skutečnosti tedy namítaný konkrétní důvod pro pozastavení činnosti odpůrce spočívá v § 18 zákona a citovaný § 4 má v tomto smyslu toliko subsidiární význam. Lze proto - v obecné rovině - uzavřít, že u rozhodování o návrzích na pozastavení činnosti politické strany v těchto případech plně platí zmíněná zákonná ochranná doba, tzn. nelze v této době pozastavit činnost politické strany z důvodu porušení § 18 zákona o politických stranách.

Přitom je nutno vycházet rovněž ze skutečnosti, že v České republice není politická strana povinna v každých volbách postavit svoje kandidáty, nýbrž že se jedná toliko

o její právo. V rámci politické soutěže totiž jednotlivé politické subjekty spolu navzájem komunikují a mnohdy se domluví na reciproční politické podpoře, takže konkrétně v případě senátních voleb dochází k uzavírání dohod v tom smyslu, že si v jednotlivých obvodech nekonkurují, nýbrž se vzájemně podporují. Toto jednání je plně legitimní a z hlediska rozhodování soudu proto není možno hodnotit procesní projednatelnost podaného návrhu na pozastavení činnosti příp. rozpuštění politické strany, v závislosti na skutečnosti, zda v konkrétním případě politická strana skutečně podala vlastní kandidátku, příp. do jaké míry se v daných volbách skutečně aktivizuje. Takovéto hodnocení soudu zásadně nepřísluší, protože by jím zjevně zasahoval do politické sféry.

Soud zároveň považuje ze nezpochybnitelné, že vyhlášené volby byť i v jediném senátním obvodu je třeba považovat za celostátní volby ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách. Zákonné znění „celostátních voleb“ je totiž nutno vidět zejména ve vztahu k volbám do zastupitelstev měst a obcí, kdy z povahy věci je zřejmé, že dodatečné, opakované či nové volby např. jen v jediné či několika obcích nesplňují zákonnou podmínku celostátních voleb a citované zákonné omezení se proto na tyto případy nevztahuje. Volby v některém ze senátních obvodů však vždy podmínku celostátnosti splňují, a to již proto, že se jedná o volbu do celostátního zastupitelského orgánu, jehož územní působnost je celorepubliková a jehož politické složení má bezprostřední význam z hlediska rozhodování o věcech celostátního významu. Ke stejnému závěru lze ostatně dospět i tím způsobem, že pokud by volby v jednom senátním obvodu neměly být považovány za celostátní, jelikož se jich nemohou účastnit všichni oprávnění voliči, nebyl by dán racionální důvod pro vztažení předmětného zákonného omezení ani na řádné senátní obvody, neboť ty se rovněž nikdy nekonají současně na celém území České republiky, nýbrž vždy jen v jedné třetině senátních obvodů, tzn. ve 27 obvodech. Takto nazíráno by ovšem zákonná dikce *„celostátní volby ... do senátu“* obsažená v cit. ustanovení zcela postrádala jakoukoliv logiku.

Protože v daném případě byly, jak vyplývá ze shora uvedeného, vyhlášeny doplňovací volby ve dvou senátních obvodech, a jelikož navrhovatel podal návrh na pozastavení činnosti odpůrce v době, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany nebo politického hnutí pozastavit nebo je rozpustit, jedná se o návrh nepřípustný a z tohoto důvodu jej Nejvyšší správní soud odmítl [§ 94 odst. 2, § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá při odmítnutí návrhu žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. dubna 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu