

Právo na soudní a jinou právní ochranu

Svobodná soutěž politických sil.

II. ÚS 507/05

Ministerstvo financí svým postupem, spočívajícím v nerespektování závazného pokynu soudu vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, zasáhlo do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny, a dále do práva stěžovatelky domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného 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.

Ústavní soud

rozhodl v senátu dnešního dne mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení ve věci ústavní stížnosti politické strany Evropští demokraté, IČ: 26595940, se sídlem Radlická 2, 150 00 Praha 5, zastoupené advokátem JUDr. M. V., CSc., Anglická 4, Praha 2, podané proti jinému zásahu Ministerstva financí České republiky, za účasti Ministerstva financí České republiky jako účastníka řízení, takto:

Ministerstvu financí České republiky se zakazuje pokračovat v průtazích v řízení o návrhu politické strany Evropští demokraté na výplatu příspěvku za mandáty členů zastupitelstva hlavního města Prahy podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb., o politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, kterých dosáhli touto stranou nominovaní kandidáti ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2002.

Ministerstvo financí České republiky je povinno zaplatit stěžovatelce na nákladech tohoto řízení částku 7.378 Kč k rukám advokáta JUDr. M. V., CSc., a to do 15 dnů po doručení písemného vyhotovení tohoto nálezu.

Odůvodnění

Dne 12. září 2005 obdržel Ústavní soud podání Evropských demokratů označené jako „ústavní stížnost proti jinému zásahu Ministerstva financí České republiky“. Evropští demokraté jsou politickou stranou ve smyslu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“), registrovanou u Ministerstva vnitra pod číslem VS-4585/SDR/1-2002. Tvrdí, že Ministerstvo financí ČR (dále jen „ministerstvo“) zasahuje do jejich ústavně zaručených práv, a to zejména práv zakotvených v článku 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), článku 2 odst. 2 Listiny [článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], článku 22 Listiny (článku 5 Ústavy), článku 36 odst. 1 Listiny, pokud odmítá vyplatit stěžovatelce zadržované příspěvky na činnost. Ministerstvo ani nesdělilo, jak hodlá dále postupovat, a tedy nerespektuje závazný právní závěr správního soudu v této věci vyslovený. Žádala proto vydání nálezu, kterým by bylo ministerstvu zakázáno v těchto zásazích pokračovat a uloženo příspěvek stěžovatelce vyplatit.

Ke stížnosti stěžovatelka připojila návrh na náhradu nákladů právního zastoupení a návrh na přednostní projednání věci.

V textu podání stěžovatelka zrekapitulovala vývoj případu počínaje komunálními volbami, konanými na podzim roku 2002, a následnou komunikací s ministerstvem ve věci výplaty příspěvku na mandát, až po pasivitu ministerstva v době po doručení rozsudku Městského soudu v Praze v této věci. Poté následuje podrobný právní rozbor a ústavně právní argumentace.

V roce 2002 stěžovatelka, tehdy pod názvem „Demokraté Jana Kasla“ kandidovala ve sdružení s nezávislými kandidáty do zastupitelstva hlavního města Prahy. Ve volbách získalo sdružení celkem 15 mandátů, přičemž všechny mandáty získala stěžovatelka, žádný nezávislý neuspěl. Poté, co v souladu se zákonem o politických stranách předložila Výroční zprávu za rok 2002 Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, a ta ji označila za úplnou, podala stěžovatelka ministerstvu žádost o vyplacení státního příspěvku politické strany.

Ministerstvo žádost zamítlo s tím, že zákon o politických stranách upravuje výplatu příspěvku pouze stranám a hnutím, které podaly samostatně kandidátní listiny nebo navrhly své kandidáty na kandidátní listině koalice; nárok na výplatu příspěvku na mandát ve spojení s volební stranou typu „sdružení politické strany a nezávislých kandidátů“ zákon nezná. Přípis ministerstva považovala stěžovatelka za správní rozhodnutí, a podala proto proti němu rozklad. Na ten reagoval náměstek ministra financí sdělením, že o příspěvku se nerozhoduje ve správním řízení a stěžovatelce bylo ministerstvem pouze sděleno, že jí nárok na jeho výplatu nevznikl. Stěžovatelka se bránila podáním ústavní stížnosti, která byla usnesením ze dne 2. 2. 2004, sp. zn. III. ÚS 388/03, odmítnuta pro nepřipustnost s tím, že stěžovatelka se nedomáhala ochrany ve správním soudnictví.

Stěžovatelka tedy znovu předložila ministerstvu žádost, které nebylo vyhověno ze stejných důvodů, co dříve. Následoval rozklad a sdělení ministrova tajemníka, že trvá na svém původním stanovisku. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 5. 2005, č. j. 9 Ca 100/2004-64, vyhověl podané žalobě a příslušná rozhodnutí ministerstva i ministra (vyjádřené sdělením tajemníka) zrušil. Soud především dovodil, že o žádosti stěžovatelky rozhodovalo ministerstvo „v určitém řízení“, když rozhodování o výplatě příspěvku nemůže záviset na volné úvaze kompetentního státního orgánu, nýbrž musí být výsledkem věcně korektního postupu zjišťování a posuzování podmínek vzniku nároku. Přisvědčil stěžovatelce, že jí státní orgán nepředestřel náležité posouzení, zda její nárok vznikl či nikoliv. Jde o rozhodnutí autoritativního orgánu, musí být proto z něho seznatelné, proč považuje námítky stěžovatelky za liché, mylné či vyvrácené, co bylo podkladem jeho úvah a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil. V dané věci tak správní orgán neučinil a jeho závěry jsou neúplné, nepřesvědčivé, postrádající řádné odůvodnění. Správní soud tedy shledal rozhodnutí vtělená do označených dopisů nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Jelikož správní soud nemůže v přezkumném řízení nahrazovat rozhodovací pravomoc výkonného orgánu státní správy, nemohl nahradit ani rozhodnutí ministerstva rozhodnutím svým, a věc proto vrátil zpět k dalšímu řízení s pokynem vše znovu náležitě posoudit a závěry řádně odůvodnit. Rozsudek byl účastníkům rozeslán a právní moci nabyl dne 15. 6. 2005.

Přesto ministerstvo do dne podání této ústavní stížnosti (k poštovní přepravě ji stěžovatelka předala dne 9. 9. 2005) o vyplacení státního příspěvku nerozhodlo.

Stěžovatelka je přesvědčena, že ústavní stížnost je přípustná, byť po kasačním rozsudku správního soudu o její žádosti zatím ministerstvo nerozhodlo. Dosavadní přístup ministerstva totiž osvědčuje značné průtahy, ze kterých stěžovatelce vzniká vážná a

neodvratitelná újma. Stížnost také podstatným způsobem přesahuje její vlastní zájmy, neboť došlo k narušení rovné politické soutěže a činnost politické strany, která je odpovědná nemalému počtu voličů, je ochromena. Již ve trojích volbách – do Evropského parlamentu v roce 2004, do Senátu a do krajských zastupitelstev v témže roce – byla pozice stěžovatelky ztížena tím, že nemohla ve volební soutěži využít peněz ze státního příspěvku. Navíc se blíží termín voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, které stěžovatelka považuje za zásadní a chce se jich rovněž zúčastnit.

Ohledně vlastního předmětu ústavní stížnosti podává stěžovatelka podrobný rozbor příslušných ustanovení zákona o politických stranách a o volbách do obecních zastupitelstev ve vazbě na Ústavu a Listinu a upozorňuje na publikovanou judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu.

Na podporu svých závěrů ohledně oprávněnosti uplatněného nároku na požadovaný státní příspěvek na činnost stěžovatelka předložila stanovisko k výkladu příslušných ustanovení zákona o politických stranách, které zpracoval doc. JUDr. V. M. z katedry správního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

K obsahu stížnosti se na výzvu Ústavního soudu za ministerstvo věcně vyjádřil dne 25. 11. 2005 ministr financí Mgr. B. S. Podstata právního sporu podle jeho názoru spočívá v rozdílném výkladu § 20 odst. 8 zákona o politických stranách. Jeho text, platný ke dni konání voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, brání požadavku stěžovatelky na výplatu příspěvku vyhovět. Proč ministerstvo nepostupovalo dle pokynu vysloveného v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2005, č. j. 9 Ca 100/2004-64, a o žádosti stěžovatelky věcně a s náležitým odůvodněním nerozhodlo, ministr financí Ústavnímu soudu nevsvětlil.

Tak jako v ostatních případech, i nyní Ústavní soud nejprve zkoumal, zda stížnost z hlediska formálních náležitostí vyhovuje zákonu č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

K otázce aktivní legitimace k podání stížnosti Ústavní soud odkazuje na svá dřívější rozhodnutí (zejména jde o nálezy pléna, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, publikovaný pod č. 243/1999 Sb., na který odkazuje též stěžovatelka), kde dovedl oprávnění politické strany bránit se podáním ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Politická strana je právnickou osobou, která je subjektem práv a povinností jako taková. Má-li za to, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem anebo opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci – jak je tomu v posuzované věci – bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy, je oprávněna stížnost podle zmíněného ustanovení zákona o Ústavním soudu podat. Ustanovení o okruhu osob oprávněných k podání ústavní stížnosti je pouze doplněno o ustanovení § 73 zákona o Ústavním soudu, který upravuje ochranu před zásahy do specifické sféry, která je vlastní pouze politické straně.

Podle § 72 odst. 5 zákona o Ústavním soudu lze podat ústavní stížnost ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy se stěžovatelka o zásahu orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených základních práv dozvěděla, nejpozději pak do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo. V posuzované věci spočívá zásah v nekonání ministerstva, které trvalo v době

předložení stížnosti soudu a pokračuje i v okamžiku vydání rozhodnutí. Stěžovatelka tedy lhůtu zachovala.

Ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřipouští věcný přezkum ústavní stížnosti v případě, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které zákon k ochraně jeho práva poskytuje, s výjimkou mimořádného opravného prostředku, který může rozhodující orgán odmítnout z důvodů závisejících na jeho uvážení. Není-li uvedená podmínka splněna, neodmítne Ústavní soud přijetí stížnosti leda výjimečně, a to v případech uvedených v odstavci druhém tohoto ustanovení.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu neodmítne Ústavní soud přijetí stížnosti, i když stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svého práva, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, anebo v řízení o podaném opravném prostředku podle odstavce 1 dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Nastolený problém svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, neboť jde o otázku obecného významu, jež úzce souvisí s principem rovnosti politických stran ve volební soutěži. Ministerstvo je od právní moci rozsudku správního soudu, tj. od 15. 6. 2005, nečinné a ve věci dochází ke značným průtahům. S ohledem na blížící se termín parlamentních voleb tak může v důsledku průtahů stěžovatelce vzniknout postupem ministerstva neodstranitelná újma. Z těchto důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že v daném případě jsou podmínky věcného přezkumu splněny.

Stěžovatelka formuluje stížnost tak, že jí napadá jiný zásah správního orgánu do svých práv, spočívající v nevyplacení příspěvku za získané mandáty. Ústavní soud dospěl k závěru, že ministerstvo zasáhlo do ústavně zaručených práv stěžovatelky. Zásahem, který má ústavně právní dimenzi, je prodlení se sdělením řádně odůvodněného rozhodnutí o žádosti stěžovatelky, nikoliv však nevyplacení příspěvku samotné. Porušení stěžovatelčích práv, alespoň v tuto chvíli, nemůže spočívat v samotném nevyplacení příspěvku, neboť to vylučuje výše již citovaný rozsudek Městského soudu v Praze. Ten uložil ministerstvu o nároku rozhodnout, ministerstvo však zatím neučinilo nic.

Ústavní soud nemohl vycházet z právního názoru vysloveného v nálezu, sp. zn. I. ÚS 438/98, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 16, náleze č. 180, že v takovémto případě ústavní stížností „nebylo napadeno rozhodnutí, nýbrž jiný zásah orgánu veřejné moci“. Ten totiž odpovídá předchozí právní úpravě před nabytím účinnosti zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Změnou jednoduchého práva, danou přijetím soudního řádu správního, pozbyl právní názor Ústavního soudu obsažený v uvedeném nálezu, jenž byl vázán na předchozí právní úpravu správního soudnictví, relevanci. Právní úprava nová již v předmětné věci otevírá procesní prostředky k ochraně práva i na úrovni jednoduchého práva, přičemž je věcí správních soudů judikaturou vymezit odlišení zákonných pojmů rozhodnutí (úkonu správního orgánu) ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního a nezákonného zásahu správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního a tím i vymezit podmínky odlišující institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby o ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (shodně rozhodnutí ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 533/03, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32, usnesení č. 3). V intencích tohoto názoru postupoval i Městský soud v Praze, když 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. Závěr o průtazích učinil Ústavní soud dále proto, že o vyplacení příspěvku stěžovatelka poprvé požádala v květnu 2003 a v červnu 2005 dokonce zavázal ministerstvo k neodkladnému rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze, přesto do podání stížnosti rozhodnuto nebylo a ministr financí dokonce namísto toho, aby zajistil neprodlené vyplacení příspěvku, anebo žádost stěžovatelky odmítl s vyložení důvodů, přípisem ze dne 12. 10. 2005 informoval soudce zpravodaje o jakési dohodě se stěžovatelkou, že vyčká se svým rozhodnutím až na výsledek řízení o této ústavní stížnosti. Existence takové dohody, i kdyby k ní skutečně došlo, však ministerstvo povinnosti věc rozhodnout nezavazuje.

Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem dospěl 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.

Stěžovatelka dále s odvoláním na ustanovení § 83 zákona o Ústavním soudu navrhla, aby náklady jejího zastoupení zcela zaplatil stát. Návrh odůvodňuje velkými náklady na volební kampaň a neziskovostí své činnosti, která je ve veřejném zájmu.

Podle ustanovení § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou pro posouzení důvodnosti takového návrhu rozhodující osobní a majetkové poměry stěžovatele; v případě právnické osoby lze samozřejmě uvažovat pouze o stránce majetkové. Minimálně s ohledem na znění výroku, na základě něhož bude stěžovatelce – dle jejího vlastního vyjádření – vyplacen příspěvek ve výši 10 miliónů Kč. Majetkové poměry by proto stěžovatelce nebránily v tom, aby náklady spojené s poskytnutou právní pomocí vyrovnala. Ústavní soud proto návrhu, jak jej formulovala stěžovatelka, vyhovět nemohl.

Dospěl však k závěru, že v posuzované věci je namístě aplikovat ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, které umožňuje v odůvodněných případech podle výsledků řízení uložit některému účastníkovi nahradit jinému účastníkovi zcela nebo zčásti jeho náklady řízení. Ústavní soud má za to, že postup ministerstva, které bez omluvitelné příčiny nerespektovalo pokyn Městského soudu v Praze o žádosti stěžovatelky řádně rozhodnout a sdělit jí důvody svého rozhodnutí, do kategorie takovýchto „odůvodněných případů“ spadá. Ústavní soud proto ukládá ministerstvu nahradit stěžovatelce náklady zastoupení sestávající se z odměny ve výši 6.200 Kč [§ 8 písm. b) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 484/2000 Sb.], a daně z přidané hodnoty ve výši 1.178 Kč, neboť náhrady jiných nákladů se stěžovatelka výslovně vzdala.

Poučení:

Proti nálezů Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. ledna 2006