

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 26. dubna 2016 ve věci č. 19920/13 – *Cumhuriyet Halk Partisi proti Turecku*

Senát druhé sekce Soudu dospěl jednomyslně k závěru, že turecká právní úprava kontroly hospodaření politických stran nebyla dostatečně jasná a předvídatelná, a proto finanční sankce, které na jejím základě byly stěžovatelce, politické straně, za zjištěné nedostatky v jejích výdajích uloženy, nebyly zákonné ve smyslu článku 11 Úmluvy, čímž došlo k porušení stěžovatelčiny svobody sdružování.

I. Skutkové okolnosti

Na základě turecké ústavy jsou všechny politické strany povinny předkládat každý rok ústavnímu soudu konsolidovanou účetní závěrku. Ústavní soud posuzuje soulad příjmů a výdajů politických stran se zásadami, které jsou zakotveny v ústavě a zákoně o politických stranách.

Stěžovatelka, republikánská strana, předložila v řádných termínech, tedy do konce následujícího kalendářního pololetí, své konsolidované účetní závěrky za roky 2008 a 2009. V dubnu 2011 si ústavní soud vyžádal k některým výdajům, které považoval za problematické, doplňující informace a dokumenty. Požádal též o originály faktur, účtenek či jiné dokumentace k některým výdajům, u nichž tyto doklady chyběly. Stěžovatelka na výzvu ústavního soudu odpověděla, avšak některé účty nebyla schopna dohledat.

V červenci 2012 ústavní soud vydal rozhodnutí, v němž shledal, že stěžovatelčiny příjmy a výdaje byly z finančního hlediska přesné a příjmy z větší části v souladu s právními předpisy. U některých výdajů však ústavní soud konstatoval, že nemohou být považovány za výdaje učiněné při sledování cílů politické strany, případně za výdaje vynaložené jménem politické strany na základě rozhodnutí příslušného orgánu. Jednalo se např. o výdaje za pohoštění vynaložené předsedou mládežnické sekce strany během volební kampaně nebo uhrazení obědů policistům, zaměstnancům obcí či novinářům. Ústavní soud za protiprávní označil též výdaje za letenky, pokud byly vystaveny na jméno fyzické osoby, a nikoli politické strany, nebylo-li zároveň přiloženo rozhodnutí příslušného orgánu strany schvalující cestu. Ústavní soud za nezákonné považoval i výdaje na soudní poplatky členů stěžovatelky, i když se spor týkal její činnosti, pokud stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, či dary předsedy strany při společenských příležitostech. U jiných výdajů ústavní soud konstatoval, že nebyly doloženy příslušnými doklady, byť jinak tyto výdaje byly v souladu s právními předpisy. Ústavní soud proto rozhodl, že stěžovatelka je povinna státu uhradit částku odpovídající nezákonným výdajům v celkové výši cca 1,1 mil. eur. Ohledně některých pochybení stěžovatelky vydal ústavní soud toliko napomenutí.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ÚMLUVY

Stěžovatelka namítala, že rozhodnutí ústavního soudu, kterým jí byly uloženy citelné finanční sankce, jí způsobily závažné potíže při financování svých pozdějších politických aktivit, čímž došlo k porušení její svobody sdružování chráněné článkem 11 Úmluvy.

Soud úvodem uznal, že dohled nad financováním politických stran je nezbytný, jelikož zajišťuje důvěru veřejnosti v politický proces, transparentnost a řádné fungování demokracie, a proto sám o sobě z pohledu článku 11 Úmluvy nevyvolává otázky. Mezi smluvními stranami Úmluvy navíc neexistuje jednotná praxe, jak dohlížet nad hospodařením politických stran, a proto státy požívají širokého prostoru pro uvážení, jak dohled vykonávat a jaké sankce uplatňovat. Prostor pro uvážení nicméně není neomezený, a pakliže dohled nad financováním vyústí v omezení činnosti politické strany, dojde tím zpravidla k zásahu do jejího práva na svobodu sdružování.

V projednávané věci Soud vyhodnotil částku, kterou byla stěžovatelka povinna uhradit, jako nezanedbatelnou. Dopad tohoto opatření pro stěžovatelku byl zvýšen i tím, že o rok později se konaly krajské volby. Soud proto shledal, že finanční sankce uložená ústavním soudem byla zásahem do svobody sdružování stěžovatelky. Na tomto závěru dle Soudu nic nemění ani skutečnost, že část příjmů stěžovatelky pochází ze státního rozpočtu, poněvadž okolnost, že stát přispívá politickým stranám na jejich činnost, mu nedává neomezené oprávnění zasahovat do jejich činnosti.

Soud dále zdůraznil, že dohled nad financováním politických stran nesmí být v žádném případě použit jako nástroj politické kontroly nad stranami, a to ani s odůvodněním, že politické strany jsou financovány z veřejného rozpočtu. Aby systém kontroly nemohl být zneužitelný, musí zákon splňovat vysoký standard předvídatelnosti, a to jak ve vztahu k požadavkům na financování stran a jeho kontrolu, tak ohledně ukládání sankcí za zjištěná porušení. Potřebu chránit autonomii politických stran a úzce vymezit možnost státních zásahů zdůrazňuje ostatně i Benátská komise a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).

V projednávané věci si Soud povšiml, že zákon o politických stranách nenabízel žádné vodítko ohledně toho, jak bude pro účely kontroly hospodaření vykládán pojem „cíle politické strany“ a jaké činnosti budou považovány za vybočující z těchto cílů. Zákon sice stanovil, které příjmy nejsou dovoleny, nestanovil však to samé pro výdaje. Zákon též nedefinoval povahu a rozsah dohledu ústavního soudu. Dle Soudu tedy byla příslušná zákonná ustanovení *prima facie* nejasná. Na druhou stranu však samotná skutečnost, že zákon může být vykládán více způsoby, neznamená, že nesplňuje požadavek na předvídatelnost stanovený Úmluvou.

V projednávané věci proto bylo důležité, zda judikatura ústavního soudu byla soudržná, jasná a přesná, aby stěžovatelce umožnila předvídat, jak poněkud nejasné požadavky zákona budou v praxi vykládány a uplatňovány. Soud shledal, že tomu tak nebylo a v rozhodné době se stěžovatelka nemohla opřít o ustálenou rozhodovací praxi ústavního soudu. Navíc také rozhodnutí v její věci trpěla celou řadou vnitřních rozporů, kdy obdobné výdaje byly v některých případech uznány za zákonné a v jiných nikoli, a to bez jasného vysvětlení. U některých výdajů pak z rozhodnutí nevyplývalo, zda jsou ústavním soudem považovány za nezákonné proto, že se vymykají cílům stěžovatelky, nebo jen proto, že nebyly schváleny příslušným orgánem strany. Tato právní nejistota byla navíc umocněna délkou řízení před ústavním soudem, pro které zákon nestanovil žádné lhůty. Ústavní soud měl s ohledem na to, jaké finanční důsledky jeho rozhodnutí pro stěžovatelku mělo, postupovat se zvláštní péčí, což ovšem řízení v délce trvání dvou, resp. tří let nesplnilo. Postupoval-li by ústavní soud rychleji, stěžovatelka mohla včas své jednání upravit a vyhnout se tak dalším sankcím.

Ohledně pravidel pro ukládání sankci Soud shledal, že ani zákon, ani rozhodovací praxe ústavního soudu neposkytovala žádná vodítka pro určení, za jaká porušení zákona může být udělena finanční sankce a za jaká naopak postačí napomenutí. S ohledem na závažné důsledky, které pro politické

strany finanční sankce mohou mít, Soud zdůraznil, že příslušné vnitrostátní zákony musí jasně stanovit, za jakých okolností lze uložit citelné sankce.

Závěrem Soud uvedl, že v moderních společnostech zahrnuje činnost politických stran široké spektrum aktivit od čistě politických počínů po různé doplňkové činnosti, které jsou nicméně pro politickou existenci strany zásadní. Vyčerpávající kritéria pro učení, které činnosti mohou být považovány za souladné s cíli politické strany, je jistě velmi obtížné stanovit. S ohledem na důležitou úlohu, kterou politické strany zastávají v demokratické společnosti, je však nezbytné, aby právní předpisy, které umožňují zasáhnout do jejich svobody sdružování, jako například právní předpisy definující pravidla kontroly hospodaření, byly formulovány tak, aby poskytovaly rozumná vodítka ohledně toho, jak budou v praxi vykládány a používány. Dle Soudu nedostatek přesnosti příslušných zákonných ustanovení spolu se skutečností, že ústavní soud k těmto ustanovením nerozvinul soudržnou rozhodovací praxi, způsobily, že stěžovatelka byla zbavena možnosti náležitě upravit své výdaje. Příslušný zákon proto nesplňoval požadavek předvídatelnosti ve smyslu článku 11 Úmluvy a zásah do stěžovatelčiny svobody sdružování tak nebyl zákonný. Došlo proto k porušení článku 11 Úmluvy.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ÚMLUVY

Stěžovatelka dále namítala nespravedlivost řízení před ústavním soudem.

Soud konstatoval, že délku předmětného řízení zahrnul do svého posouzení na poli článku 11 Úmluvy, a proto není nezbytné se jí zabývat i z pohledu článku 6 Úmluvy. V předmětné věci šlo dále o vysoce technickou záležitost spočívající v prověření účtů stěžovatelky, a proto z pohledu článku 6 Úmluvy není nezbytné, aby se konalo ústní jednání. Stěžovatelka měla možnost se vyjádřit ke všem výdajům, které ústavní soud považoval za problematické, a doplnit k nim další informace a podklady. Soud konečně připomněl, že článek 6 Úmluvy neobsahuje právo na opravný prostředek, proto ani skutečnost, že se proti rozhodnutí ústavního soudu stěžovatelka nemohla odvolat, není v rozporu s požadavky práva na spravedlivý proces.