



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, Mgr. Jana Passera, doc. JUDr. Petra Průchy, CSc., JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **vláda**, se sídlem nábrž. E. Beneše 4, Praha 1, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **Hnutí pro Těšín**, se sídlem Akátová 16, Český Těšín, zastoupenému Mgr. Markem Ježkem, advokátem, se sídlem Jablunkovská 40, Český Těšín, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí,

takto:

- I. Činnost politického hnutí Hnutí pro Těšín **se pozastavuje**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Dne 5. 10. 2007 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh vlády České republiky (dále též „navrhovatel“) na pozastavení činnosti politického hnutí Hnutí pro Těšín (dále též „odpůrce“). Tento návrh, podaný v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále též „zákon o politických stranách“), navrhovatel odůvodnil zejména tím, že odpůrce opakovaně (za roky 2005 a 2006) nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu ve struktuře zákonem požadované (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách); v této souvislosti přitom

navrhovatel odkázal zejména na usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 ze 55. schůze (26. 4. 2006) a usnesení Poslanecké sněmovny č. 337 z 15. schůze (12. 6. 2007). Podle navrhovatele se jedná o opakované porušování zákonů odpůrcem (perpetuální chování ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94), a proto navrhuje pozastavit jeho činnost.

Ve svém vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že jako politické hnutí byl registrován u Ministerstva vnitra dne 25. 10. 2005, v roce 2005 tedy vyvíjel svou činnost toliko po dobu kratší tří kalendářních měsíců; odpůrce v souladu se zákonem o účetnictví (č. 563/1991 Sb.) rozhodl, že v letech 2005 - 2006 bude účetní období, v souvislosti se vznikem účetní jednotky, patnáctiměsíční, tj. ode dne 25. 10. 2005 do 31. 12. 2006. Z tohoto důvodu byla místo finanční zprávy za rok 2005 Poslanecké sněmovně předložena pouze Informace o výroční finanční zprávě ze dne 15. 2. 2006, v níž byla Poslanecká sněmovna informována o rozhodnutí ve věci účetního období. V první polovině roku (byť opožděně) byla Poslanecké sněmovně předložena výroční finanční zpráva ze dne 7. 5. 2007 za celé spojené účetní období od 25. 10. 2005 do 31. 12. 2006. Výroční finanční zpráva za rok 2006 tedy zahrnuje i období činnosti odpůrce v roce 2005. V souhrnu pak podle přesvědčení odpůrce Informace o výroční zprávě z 15. 2. 2006 s výroční finanční zprávou za rok 2006 naplňuje zákonné podmínky. Současně odpůrce informoval Nejvyšší správní soud, že se pokusí formálně doplnit výroční finanční zprávu za rok 2005 s potřebnými obsahovými náležitostmi navrhovatelů či Poslanecké sněmovně a tuto listinu dodatečně doloží soudu v tomto řízení. Výtku ve vztahu k výroční finanční zprávě za rok 2006, která neobsahovala přehled o darech a dárcích, odpůrce uznal, a Nejvyššímu správnímu soudu zaslal kopii listiny označené jako Přehled o celkových příjmech za účetní období od 25. 10. 2005 do 31. 12. 2006 ze dne 2. 5. 2007, z níž je zřejmé, že na členských příspěvcích odpůrce vybral 22 000 Kč a byl mu poskytnut jediný dar ve výši 2500 Kč od H. M., rodné číslo X. Tím odpůrce považoval vadu výroční finanční zprávy za rok 2006 za plně zhojenou. Závěrem odpůrce uvedl, že jeho pochybení pramení z velikosti malého politického hnutí regionálního významu, které vyvíjí činnost na území jediného města v rámci komunálních voleb, které není vybaveno žádným správním aparátem. Navrhl proto, aby navrhovatel vzal návrh zpět, anebo aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl a rozhodl o nákladech tohoto řízení.

Nejvyšší správní soud na základě provedených skutkových zjištění dospěl k závěru, že návrh na pozastavení činnosti odpůrce je v projednávaném případě důvodný.

O návrhu přitom rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť navrhovatel s takovým záměrem soudu ve svém podání ze dne 11. 12. 2007 výslovně souhlasil a odpůrce se k tomuto záměru ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil, takže se jeho souhlas presumuje.

Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stranách nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, která porušují Ústavu a zákony, nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách jsou pak strany a hnutí povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod písm. a) až f) citovaného ustanovení.

Z ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách se podává, že činnost strany a hnutí může být rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 tohoto zákona nebo se stanovami. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého soudního řádu správního. Podle § 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.

Na základě výše citovaných ustanovení musel Nejvyšší správní soud zejména uvážit, zda skutečně odpůrce nesplnil své povinnosti vyplývající mu ze zákona o politických stranách.

Z obsahu spisu soud zejména konstatuje, že z usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 ze 55. schůze (26. 4. 2006) a č. 337 z 15. schůze (12. 6. 2007), které navrhovatel přiložil k návrhu, vyplývá, že odpůrce nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit včas a v úplnosti Poslanecké sněmovně své výroční finanční zprávy za roky 2005 a 2006. Za rok 2005 neměla listina Poslanecké sněmovně předložená náležitosti požadované § 18 odst. 1 zákona o politických stranách (struktura zprávy nebyla dodržena), za rok 2006 chyběla náležitost podle § 18 odst. 1 písm. d), tj. přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce, přestože ze zprávy bylo zřejmo, že odpůrce peněžitý dar obdržel; zpráva také byla podána opožděně.

V reakci na příslib odpůrce, který vyjádřil snahu pochybení napravit a potřebné dokumenty dodatečně doložit, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu přímo předložil kopii Přehledu o celkových příjmech za účetní období od 25. 10. 2005 do 31. 12. 2006, se Nejvyšší správní soud dotázal dne 11. 1. 2008, č. j. Pst 37/2007 - 29 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (součástí byla též kopie výše uvedené přílohy podání odpůrce ze dne 26. 11. 2007), zda jí odpůrce doložil potřebná doplnění výročních finančních zpráv. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky zaslala soudu dne 30. 1. 2008 sdělení č. j. KV/30.1.08/029H, v němž se uvádí, že „*politické hnutí Hnutí pro Těšín do dnešního dne (tj. 30. 1. 2008) nepředložilo Poslanecké sněmovně doplnění neúplných výročních finančních zpráv tohoto politického hnutí za roky 2005 a 2006.*“

Jak tedy vyplývá z reprodukováných listinných důkazů obsažených ve spise, shora popsané zákonné povinnosti odpůrce skutečně nesplnil, když opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona politických stranách.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, jak již učinil například i ve svém rozhodnutí ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 - 69 (č. 586/2005 Sb. NSS), že nesplnění povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách

představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může zdejší soud rozhodnout o pozastavení činnosti politické strany (hnutí).

Při své úvaze, zda pochybení, která odpůrce sám omlouvá regionálním charakterem politického hnutí a minimálními prostředky, s nimiž svou činnost zajišťuje, je důvodem pro pozastavení činnosti politického hnutí, Nejvyšší správní soud musí vycházet především z role, kterou politické strany, ale i politická hnutí hrají v politickém systému našeho státu (srov. § 1 zákona o politických stranách, podle kterého výkon práva sdružovat se v politických stranách a hnutích slouží k účasti občanů na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy); v tomto ohledu aplikuje soud základní premisy vztahující se k politickým stranám i na politická hnutí:

Z ústavně právního hlediska je především nutno konstatovat [a v tomto směru Nejvyšší správní soud plynule navazuje na judikaturu Ústavního soudu ČR (viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.)], že „*politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí*“. Toto jejich vymezení bezprostředně vyplývá především z čl. 5 Ústavy ČR a z čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje s předním německým konstitucionalistou K. Hessem, který zformuloval tzv. statusovou teorii politických stran [K. Hesse: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: G. Zieburg: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, str. 124 a násl.], kterou je možno označit za obecně uznávanou ústavně právní evropskou doktrínu. Podle této teorie mají politické strany naplňovat status „*svobody, rovnosti a veřejnosti*“. Podstata této teorie vychází z myšlenky, že „*politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti)*“. Průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami a hnutími) do oblasti jednoduchého práva představuje podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, podle něhož jsou politická hnutí povinna každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, jejíž struktura je zákonem pevně stanovena.

Podle názoru zdejšího soudu proto odpovídá smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách, že za situace, kdy politická strana nebo politické hnutí výroční finanční zprávu nepředložily buď vůbec, anebo ji nepředložily se zákonem požadovanými náležitostmi, a kdy se tak stalo opakovaně, pak takové porušení ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i ze shora citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli jednorázově, porušování musí mít charakter perpetuálního chování – viz zejména znění § 4 zákona o politických

stranách) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu. I v tomto ohledu je tedy třeba dát za pravdu navrhovateli.

Je sice pravdou, že odpůrce zaslal jako přílohu svého podání ze dne 26. 11. 2007 „Přehled“, jehož součástí je rovněž údaj o peněžitém daru, který odpůrce v inkriminovaném období přijal, k tomu je soud nicméně nucen nejprve zopakovat přesné znění ustanovení § 18 zákona o politických stranách, ze kterého se jednoznačně podává, že „*Strana a hnutí jsou povinny předložit každoročně (výroční finanční zprávu – pozn. soudu) Poslanecké sněmovně.*“ Jak ovšem soud ověřoval a výše doložil, výroční finanční zprávy za inkriminované roky Poslanecké sněmovně odpůrcem doplněny nebyly. Takový výklad soudu přitom rozhodně nelze považovat za nežádoucí „prostý gramatický výklad“ či „přepjatý formalismus“ ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu; ostatně Nejvyšší správní soud kopii uvedeného dokumentu Poslanecké sněmovně zaslal. V projednávané věci je totiž zřejmé, že se v případě zanedbání zákonné povinnosti podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách odpůrcem nejedná o výjimečný excés, který by měl odpůrce snahu řádně i včas napravit a zabránit do budoucna jeho opakování. Odpůrce se sice pokusil doložit splnění svých povinností namísto Poslanecké sněmovně Nejvyššímu správnímu soudu, ovšem jeho další postup (tedy nepředložení úplné výroční finanční zprávy za rok 2005 a doplnění zprávy za rok 2006) rozhodně nedodává jeho úmyslům dodržovat právní předpisy související s činností politických stran a hnutí na vážnosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ještě pro úplnost dodává (zejména s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), že soudní moci přísluší hodnotit správnost či úplnost výročních finančních zpráv případně až po jejich předložení Poslanecké sněmovně; jinak řečeno soudu rozhodně nepřísluší přijímat výroční finanční zprávy a věcně je hodnotit, aniž by předtím byly předloženy Poslanecké sněmovně, a tak *de facto* obcházet zákonem jasně stanovený postup či snad dokonce nahrazovat činnost Poslanecké sněmovny.

Nejvyšší správní soud sice připouští, že pozastavení činnosti určitého politického hnutí představuje poměrně výrazný zásah do jeho práv (zejména ve smyslu čl. 20 Listiny základních práv a svobod), který se může zřejmě nejvýrazněji projevit v omezení práva takové strany nominovat své kandidáty ve volbách. V tomto ohledu nicméně soud také podotýká, mimo jiné i s ohledem na zásadu „*vigilantibus iura*“ („nechť si každý střeží svá práva“), že právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) s sebou přináší i celou řadu povinností a je v zájmu každé politické strany či hnutí střežit si svá práva i tím způsobem, že bude řádně a včas plnit zákonem dané povinnosti.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o politických stranách mohou strany a hnutí při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podávají orgány uvedené v § 15 citovaného zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění hnutí. Podle § 14 odst. 3 téhož zákona, pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti hnutí, považuje se činnost hnutí za řádně

obnovenou dnem, kterým byla stanovena povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

V projednávané věci lze tedy uzavřít, že doručení doplňku výroční finanční zprávy za rok 2006 odpůrcem přímo Nejvyššímu správnímu soudu nemůže bez dalšího představovat řádné splnění zákonných povinností ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu o pozastavení činnosti odpůrce, a to z důvodu nesplnění podmínek uvedených právě v citovaném ustanovení zákona o politických stranách.

Výrok o nákladech řízení se opírá zejména o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšný navrhovatel náhradu nákladů výslovně nepožadoval a zjevně mu v této souvislosti žádné náklady řízení ani nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** žádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu