



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrástilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **vláda České republiky**, se sídlem Praha 1, nábr. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. V. H., vrchním ředitelem Sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: **Helax – Ostrava se baví**, se sídlem Ostrava, Stodolní 8, o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

t a k t o :

I. Činnost politické strany Helax – Ostrava se baví s e p o z a s t a v u j e .

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

O d ů v o d n ě n í :

Dne 24. 3. 2005 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh vlády České republiky (dále též „navrhovatel“) na pozastavení činnosti politické strany Helax - Ostrava se baví (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 2002 a 2003) nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách); v této souvislosti přitom navrhovatel odkázal zejména na usnesení Poslanecké sněmovny č. 495 ze 16. schůze (21. 5. 2003) a usnesení Poslanecké sněmovny č. 1136 z 31. schůze (7. 5. 2004). 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 předsedkyně odpůrce mimo jiné konstatovala, že odpůrce neměl v letech 2002, 2003 ani 2004 žádné příjmy. O povinnosti předkládat vyúčtování neexistujících příjmů neměl tušení, přičemž ho na tuto povinnost ani nikdo neupozornil; pozastavení činnosti politické strany je v daném případě příliš tvrdé opatření. Závěrem předsedkyně odpůrce přislíbila dodat potřebné výkazy v nejkratší možné lhůtě; pozastavení činnosti politické strany by mělo za následek pouze to, že odpůrce projde procesem zakládání politické strany od shromažďování podpisů až po registraci Ministerstvem vnitra znovu, což je podle předsedkyně odpůrce komplikované řešení, na kterém nemůže mít zájem ani soud.

Usnesením předsedy senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, čj. Pst 1/2005-33, bylo řízení v uvedené věci podle § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 48 odst. 1 písm. f) téhož zákona přerušeno. Prezident republiky totiž rozhodnutím ze dne 30. 1. 2006 vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a stanovil jejich konání na dny 2. a 3. 6. 2006; ve dnech 20. - 21. 10 a 27. - 28. 10. 2006 se pak konaly volby do Senátu Parlamentu České republiky. Podle ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. je návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany a hnutí 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. K pozastavení činnosti politických stran přitom nesmí docházet v zákonem vymezené ochranné době ve smyslu ustanovení § 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. Taková ochranná doba přitom končí až deset dní po posledním dni uvedených voleb.

Dne 10. 1. 2007 rozhodl předseda senátu svým usnesením, čj. Pst 1/2005-37, o tom, že se v řízení pokračuje. Jak ovšem vyplynulo z rozhodnutí prezidenta republiky již ze dne 1. 2. 2007, č. 17/2007 Sb., a ze dne 19. 2. 2007, č. 32/2007 Sb., byly těmito rozhodnutími na dny 13. - 14. 4. 2007 vyhlášeny doplňovací volby do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 5 a na dny 27. - 28. 4. 2007 doplňovací volby ve volebním obvodu č. 63. Jak již bylo v předchozím odstavci odůvodnění blíže podáno, nemohl vzhledem k existenci nastíněné překážky (ochranného období) o předmětném návrhu Nejvyšší správní soud rozhodnout ani v uvedené době.

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 23. 12. 2005 výslovně souhlasil a předsedkyně odpůrce ve svém vyjádření ze dne 28. 12. 2005 k výzvě podle § 51 odst. 1 s. ř. s. pouze konstatovala, že „s návrhem o pozastavení činnosti výše uvedené politické strany nesouhlasíme.“ Takové vyjádření ovšem Nejvyšší správní soud nemohl vyhodnotit jako nesouhlas s rozhodováním bez nařízení jednání, a proto rozhodl, jak je již shora uvedeno, v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s.

Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona o politických stranách nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které 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 uvážít, 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. 495 ze 16. schůze (21. 5. 2003) a č. 1136 z 31. schůze (7. 5. 2004), které navrhovatel přiložil k návrhu, vyplývá, že odpůrce nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit včas Poslanecké sněmovně své výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003.

V reakci na příslib předsedkyně odpůrce, která se ve vyjádření k návrhu zavázala dodat potřebné dokumenty v nejkratší možné lhůtě, vyzval Nejvyšší správní soud odpůrce svým přípisem ze dne 11. 7. 2005 (čj. Pst 1/2005-19), aby ve lhůtě jednoho měsíce doložil splnění svých zákonných povinností za roky 2002 a 2003. V návaznosti na tento přípis zaslal dne 23. 8. 2005 odpůrce Nejvyššímu správnímu soudu podání, ve kterém pouze konstatoval: „Na základě výzvy čj. Pst 1/2005-19 Vám zasíláme požadované dokumenty.“ Přílohu tohoto podání pak tvořily „Výroční finanční zpráva politické strany za rok 2002“, „Příloha k účetní uzávěrce podle § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb. k 31. 12. 2002“, „Výroční finanční zpráva politické strany za rok 2003“ a „Příloha k účetní uzávěrce podle § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb. k 31. 12. 2003“.

K dotazu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, čj. Pst 1/2005-22, jehož součástí byly též kopie výše uvedených příloh podání odpůrce ze dne 23. 8. 2005, zaslala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky soudu dne 15. 11. 2005 sdělení čj. RV/8.11.05/11622/902, v němž se uvádí, že „*politická strana Helax – Ostrava se baví do dnešního dne (tj. 14. 11. 2005) nepředložila Poslanecké sněmovně za roky 2002 a 2003 své výroční finanční zprávy, ačkoliv, jak uvádíte... je doručila dne 23. 8. 2005 Nejvyššímu správnímu soudu. Poslanecké sněmovně nebyla doručena ani výroční finanční zpráva této politické strany za rok 2004.*“ K dotazu Nejvyššího správního soudu pak dne 19. 1. 2007 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky opakovaně sdělila, že jí odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003 a dodala, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy ani za roky 2004 a 2005.

Vzhledem k tomu, že podle § 96 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o návrhu na pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu, musel soud ještě postavit najisto, zda odpůrce v mezidobí (tedy od posledního sdělení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 19. 1. 2007 do doby

rozhodnutí) zpětně tuto svoji zákonnou povinnost nesplnil. Jak ovšem Nejvyšší správní soud zjistil (zejména úřední záznam na č.l. 43), nedoplnila v uvedeném období zpětně za roky 2003 a předchozí své finanční zprávy žádná politická strana nebo hnutí. Tuto skutečnost lze doložit také přehledem a obsahem jednotlivých usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny uveřejněném na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (www.psp.cz). Z usnesení kontrolního výboru č. 99 z jeho 10. schůze ze dne 24. 4. 2007 je navíc zřejmé, že odpůrce doposud nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 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, čj. 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).

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. Ziebur: 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) do oblasti jednoduchého práva představuje podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu.

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 již 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 přílohy svého podání ze dne 23. 8. 2005 na základě výzvy k doložení splnění svých zákonných povinností Nejvyššímu správnímu soudu výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003, 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 opakovaně ověřoval a výše doložil, výroční finanční zprávy za inkriminované roky Poslanecké sněmovně odpůrcem předloženy 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 kopie výročních finančních zpráv 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 (výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003) namísto Poslanecké sněmovně Nejvyššímu správnímu soudu, ovšem jeho další postup (tedy nepředložení výročních finančních zpráv ani za roky 2004 až 2006) rozhodně nedodává jeho úmyslům dodržovat právní předpisy související s činností politických stran 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 určité politické strany představuje poměrně výrazný zásah do jejích 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. Ve světle shora citovaných ustanovení zákona o politických stranách navíc nelze souhlasit ani s předsedkyní odpůrce v tom, že by po pozastavení činnosti musela politická strana procházet celým procesem zakládání politické strany od shromáždění podpisů až po registraci na Ministerstvu vnitra. 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, podají orgány uvedené v § 15 citovaného zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle § 14 odst. 3 téhož zákona, pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl

důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, považuje se činnost strany a hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

V projednávané věci lze tedy uzavřít, že doručení výročních finančních zpráv politickou stranou 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 je přípustná obnova řízení za podmínek uvedených v § 111 a násl. s. ř. s. Návrh na obnovu řízení lze podat k Nejvyššímu správnímu soudu ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy ten, kdo obnovu řízení navrhuje, se dozvěděl o důvodu obnovy. Po třech letech od právní moci napadeného rozhodnutí však může být návrh podán jen tehdy, jestliže byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán.

V Brně dne 24. července 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu