



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **vláda** se sídlem Praha 1, nábr. E. Beneše 4, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **politická strana „Victoria.cz“**, se sídlem Kvapilova 419, 360 09 Karlovy Vary, v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

**t a k t o :**

- I. Návrh na pozastavení činnosti politické strany Victoria.cz **se z a m í t á .**
- II. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1.] Dne 18. 3. 2013 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatel“) návrh na rozpuštění politické strany Victoria.cz (dále jen „odpůrce“) podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“). Tento návrh odůvodnil navrhovatel tím, že odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách). Proto se navrhovatel domnívá, že činnost odpůrce je v rozporu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách, a navrhuje pozastavit jeho činnost.

[2.] Přípisem ze dne 12. 4. 2013 odpůrce soudu sdělil, že skutečně opomenul zaslat Parlamentu ČR výroční finanční zprávy s tím, že za rok 2010 ji omylem zaslal Ministerstvu vnitra. Zároveň odpůrce uvedl, že již zajistil ověření účetních uzávěrek a

v brzké době výroční finanční zprávu Parlamentu ČR a Nejvyššímu správnímu soudu zašle.

[3.] Chybějící výroční finanční zprávy za roky 2010 a 2011 (a taktéž za rok 2012) byly Nejvyššímu správnímu soudu doručeny dne 22. 4. 2013. Jejich dodatečné předložení Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny potvrdila tajemnice tohoto výboru přípisem ze dne 6. 5. 2013 (č. 1. 21) a zároveň předmětné výroční finanční zprávy zaslala rovněž Nejvyššímu správnímu soudu.

[4.] Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR přijala na 53. schůzi konané dne 15. 5. 2013 usnesení Kontrolního výboru č. 187 z jeho 36. schůze konané dne 7. 5. 2013, v němž se nadále konstatuje, že odpůrce nepředložil chybějící finanční zprávy. Na dotaz soudu, z jakého důvodu usnesení nereflektovalo zaslání výročních finančních zpráv odpůrcem, tajemnice Kontrolního výboru dne 21. 5. 2013 sdělila, že dané usnesení se vždy vztahuje k 1. 4. kalendářního roku, a pokud tedy politické strany předloží výroční finanční zprávy opožděně, bude předložení těchto zpráv promítnuto až v kontrole výročních finančních zpráv za rok 2013, tj. k 1. 4. 2014. Identická informace, tzn. že orgány Poslanecké sněmovny se již v letošním roce nebudou zabývat doplněnými výročními finančními zprávami, plyne z vyjádření navrhovatele ze dne 22. 5. 2013 (č. 1. 42).

[5.] Ve stejném vyjádření navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že podaný návrh považuje stále za aktuální, protože výroční finanční zprávy předložené po termínu stanoveném zákonem jsou neúplné, neboť ve zprávách chybí roční účetní výkazy.

[6.] Podle ustanovení § 51 odst. 1, rozhodl Nejvyšší správní soud se souhlasem účastníků řízení bez nařízení jednání.

[7.] 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 znovuoobnovení jejich činnosti. Návrh podává 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (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.

[8.] 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. Z ustanovení § 18 odst. 1 stejného zákona 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 zákona může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 nebo se stanovami.

[9.] Z obsahu spisu soud zjistil zejména následující skutečnosti. Podle usnesení Poslanecké sněmovny č. 474 ze 16. schůze konané dne 5. 5. 2011 odpůrce vůbec nepředložil výroční finanční zprávu za rok 2010. Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1136 ze 38. schůze dne 3. 5. 2012 plyne, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 2011. Z tohoto důvodu Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na

pozastavení jeho činnosti. Součástí spisu jsou dále kopie výročních finančních zpráv odpůrce za roky 2010, 2011, opatřené otiskem razítka podatelny Poslanecké sněmovny ze dne 22. 4. 2013, a dále výroční finanční zpráva za rok 2012 zaslaná odpůrcem. Jak je zmíněno výše (bod 3), předložení předmětných výročních finančních zpráv Poslanecké sněmovně potvrdila též tajemnice kontrolního výboru. Všechny tyto tři zprávy nicméně považuje navrhovatel za neúplné, poněvadž v nich absentují roční účetní výkazy.

[10.] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podaný návrh není důvodný.

[11.] Z údajů obsažených ve spise (konkrétně z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny) je patrné, že odpůrce nesplnil zákonem uložené povinnosti, když opakovaně v zákonem stanoveném termínu nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy za roky 2010 a 2011 a nesplnil tak zákonnou povinnost stanovenou v ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, přičemž nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení činnosti strany.

[12.] Soud nicméně vycházel z ustanovení § 96 s. ř. s., podle něhož o návrhu na pozastavení činnosti politické strany rozhoduje soud podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu. Primárním smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany je totiž vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu, a pokud k této nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění strany. Za situace, kdy politická strana po podání návrhu na pozastavení činnosti svým aktivním jednáním vadný stav sama napraví, je však zjevně protismyslné její činnost pozastavovat, neboť v opačném případě by nebyl respektován účel tohoto právního institutu.

[13.] Na této skutečnosti nic nemění ani to, že zatím nebylo přijato příslušné usnesení Poslanecké sněmovny PČR, které by konstatovalo úplnost uvedených výročních finančních zpráv. Z dikce zákona je totiž zřejmé, že výroční finanční zprávy jsou Poslanecké sněmovně předkládány „k informaci“ a slouží zejména k naplnění principu transparentnosti financování politických stran jakožto základních prvků, na kterých je založen celý politický systém (čl. 5 Ústavy ČR). Význam usnesení Poslanecké sněmovny o tom, že strana odstranila protizákonný stav, je dán v případě, kdy již došlo k pravomocnému pozastavení činnosti této strany, a kdy tímto usnesením byla stanovená povinnost Poslaneckou sněmovnou uznána za splněnou. Tímto rozhodnutím se činnost strany považuje za řádně obnovenou (§ 14 odst. 3 zákona o politických stranách). V případě, kdy k pozastavení činnosti nedošlo a byl v tomto směru toliko podán příslušný návrh, takovýto význam usnesení Poslanecké sněmovny nemá a není důvodné, aby soud vyčkával schválení tohoto usnesení, tzn. aby fakticky podmiňoval rozhodnutí ve věci předmětným rozhodnutím Poslanecké sněmovny. Pro takový postup není dána zákonná opora a nebyl by ani v souladu s účelem zákona. O tom svědčí kupř. ustanovení § 20a odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, podle něhož výplatu příspěvku na činnost Ministerstvo financí pozastaví, jestliže „byla podána žaloba podle § 15“. Je tedy zřejmé, že již samotné podání návrhu na pozastavení činnosti politické strany může v konkrétním případě pro dotčenou stranu představovat významný zásah do její činnosti a je proto nanejvýš důležité o těchto návrzích rozhodovat bez zbytečného odkladu. Vyčkávání na příslušné rozhodnutí Poslanecké sněmovny by takovýto zbytečný odklad mohlo představovat, přičemž tuto otázku je navíc nutno vidět i v ústavním kontextu dělby státní moci, kdy je zásadně nevhodné, aby nezávislý soudní orgán *de facto* podmiňoval svoje

rozhodnutí předchozím vydáním rozhodnutí orgánu moci zákonodárné (viz též rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2004, č. j. Pst 12/2003 – 48, in: č. 348/2004 Sb. NSS).

[14.] Zároveň se však Nejvyšší správní soud musel vypořádat s námitkou navrhovatele, že opožděně podané výroční finanční zprávy nejsou právně bezvadné, neboť v nich chybí roční účetní výkazy.

[15.] Nejvyšší správní soud uznává, že ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách stanoví, že strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, která zahrnuje roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů. Ve věci těchto ročních účetních výkazů zákonodárce odkázal v poznámce pod čarou na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“). V této souvislosti musí Nejvyšší správní soud nejprve upozornit, že pojem „účetní výkaz“ vztahuje účinný zákon o účetnictví pouze k České republice a k dílčím konsolidačním celkům státu [srov. zejm. § 1 odst. 3 a 4, § 4 odst. 8 písm. l), p), q) nebo § 23b]. Dotčenému termínu svým obsahem odpovídá pojem „účetní uzávěrka“ definovaný v § 18 zákona o účetnictví. Terminologická nepřesnost však nikterak dané ustanovení nediskvalifikuje.

[16.] Dle zákona o účetnictví je účetní uzávěrka nedílným celkem a tvoří ji rozvaha (bilance), výkaz zisku a ztráty, a příloha, která vysvětluje a doplňuje informace obsažené v částech uvedených pod písmeny a) a b). Rozvahu lze chápat jako bilanci, která představuje základní složku účetní závěrky, a jejím úkolem je poskytovat informace o finanční pozici vykazující účetní jednotky k datu jejího sestavení. Účelem výkazu zisku a ztráty, správně česky nazývaný „výsledovka“, je poskytovat informace o finanční výkonnosti vykazující účetní jednotky za vykazované účetní období, tj. od prvního do posledního dne účetního období (srov. Vomáčková, H. – Müllerová, L. – Dvořáková, D.: Komentář k zákonu o účetnictví č. 563/1991 Sb. § 18. Účetní uzávěrka. Cit. dle: ASPI). Druhý odstavec § 18 pak vymezuje taxativně předepsané formálně právní náležitosti účetní závěrky.

[17.] Účelem požadavku na předložení ročních účetních výkazů je nezbytnost kontroly majetku politické strany a hospodaření s ním, což představuje jeden z mechanismů kontroly politických stran. Jak soud již opakovaně judikoval (srov. např. rozsudek ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. Pst 2/2003), zásada veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) je v oblasti podústavního práva provedena rovněž ustanovením § 18 zákona, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, včetně ročních účetních uzávěrek.

[18.] Přesto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stanovené povinnosti nemohou být vykládány jako formální překážky pro činnost politických stran a musí být co nejvíce hleděno k jejich smyslu a účelu. Smyslem předkládání výročních finančních zpráv dle § 18 cit. zákona je zajištění transparentnosti hospodaření politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právnickým osobám a na jejich funkci v ústavním systému (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 – 69). Účelem je pak také již uvedená kontrola jejich hospodaření ze strany veřejnosti.

[19.] V kontextu výše uvedeného hodnotí Nejvyšší správní soud předložené finanční zprávy odpůrce. Soud nezpochybnuje, že politické strany a hnutí jsou vázány platnými zákony a nenaplnění formálních požadavků kladených zákonem o politických stranách či zákonem o účetnictví nelze jednoduše prominout. Avšak v tomto ohledu je nutné vzít v

úvahu minimální administrativní aparát, kterým odpůrce disponuje, celkovou výši příjmů a výdajů daného subjektu na jedné straně a formálnost a proporcionalitu dopadů zásahu do činnosti politické strany na straně druhé, které by nastaly v případě vyhovění návrhu na pozastavení činnosti odpůrce.

[20.] Z opožděně předložených výročních finančních zpráv odpůrce vyplývá, že odpůrce disponuje pouze omezenými příjmy (18.000 Kč v roce 2010 a 5.400 Kč v roce 2011) a stejně tak má pouze omezené výdaje. Navíc jeho roční příjmy a výdaje lze z výročních finančních zpráv velmi jednoduše zjistit, protože jsou zaznamenány v „Deníku příjmů a výdajů“, který je součástí auditorské zprávy. V této souvislosti Nejvyšší správní soud též upozorňuje, že auditor dotčený dokument považoval za „účetní uzávěrku podávající věrný a poctivý obraz aktiv, pasiv a finanční situace“ odpůrce. Proto Nejvyšší správní soud považuje lpění na předložení ročních účetních výkazů formálně pouze dle zákona o účetnictví v nyní projednávané věci za přepjatý formalismus, poněvadž údaje, kvůli kterým je roční účetní uzávěrka předkládána, lze nalézt v předložených výročních finančních zprávách. Jinak řečeno, v nyní projednávaném případě nemá soud žádné relevantní pochybnosti v tom směru, že odpůrce předložil všechny zákonem požadované informace, byť mu samozřejmě lze vytknout, že tak neučinil formálně nejsprávnějším způsobem. Za podstatné a v konečném důsledku rozhodující však považuje soud skutečnost, že financování odpůrce je díky předloženým údajům transparentní a kontrolovatelné.

[21.] V tomto směru lze odkázat i na dříve vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu: *„Soud bere v úvahu samotný smysl předkládání výročních finančních zpráv Poslanecké sněmovně, kterým je zajistit transparentnost financování politických stran a politických hnutí. Podstatné je, že výroční finanční zpráva za rok 2008 byla neúplná jen co do formy, nikoliv co do obsahu, který je vzhledem ke smyslu zákona podstatný. Pouhé formální vady účetní závěrky nemohly mít vliv na správnost či věrohodnost informace o financování politické strany. Výše uvedené formální pochybení tedy nemělo vliv na předání informace, která je právě důležitá pro naplnění smyslu ustanovení § 18 zákona o politických stranách a bylo by nepřiměřené jen proto pozastavovat činnost politické strany či hnutí“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2011, č. j. Pst 4/2009 – 114).

[22.] Celkově tedy soud shrnuje, že ačkoli odpůrce *stricto sensu* zcela nenaplnil všechny povinnosti stanovené zákonem o politických stranách, jeho pochybení nedosahuje takové intenzity, aby musel Nejvyšší správní soud na základě podaného návrhu přistoupit k pozastavení jeho činnosti.

[23.] Nejvyšší správní soud proto návrh vlády ČR na pozastavení činnosti politické strany Victoria.cz zamítl, přičemž tak učinil se souhlasem účastníků řízení bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

[24.] Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému odpůrci podle obsahu spisu náklady řízení nevznikly a neúspěšný navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá.

**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 29. května 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu