



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška, zpravodaje, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše a JUDr. Miloslava Výborného, v právní věci navrhovatelky: **vláda**, se sídlem nábřeží E. Beneše 4, Praha 1, proti odpůrci: **„SONOB – sdružení ochrany nájemníků a ostatního bydlení“**, politické hnutí, IČ 26599210, se sídlem Saská 520/3, Praha 1, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí

t a k t o :

- I. Činnost politického hnutí „SONOB – sdružení ochrany nájemníků a ostatního bydlení“ **se pozastavuje.**
- II. Navrhovatelce **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Dne 5. prosince 2014 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatelka“) návrh na pozastavení činnosti politického hnutí „SONOB – sdružení ochrany nájemníků a ostatního bydlení“ (dále jen „odpůrce“) podle § 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 odůvodnila navrhovatelka tím, že odpůrce opakovaně nesplnil svou zákonnou povinnost předložit

Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy, a to za roky 2012 a 2013. V tomto směru odkázala na usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu č. 1661 z 53. schůze konané dne 15. května 2013, ke zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2012, a na usnesení Poslanecké sněmovny č. 275 z 8. schůze konané dne 15. května 2014, ke zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2013. Jelikož odpůrce tuto svoji zákonnou povinnost ve smyslu § 18 zákona o politických stranách nesplnil ani dodatečně, lze mít za to, že jeho činnost není v souladu s § 4 písm. a) zákona o politických stranách, podle něhož vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

[2] Odpůrce nejprve podáním ze dne 13. ledna 2015 vyslovil nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, Nejvyšší správní soud proto nařídil jednání na 4. února 2015. Podáním doručeným dne 28. ledna 2015 však odpůrce sdělil, že již na nařízeném jednání netrvá, a pokud se bude konat, nedostaví se na ně. Současně předložil Nejvyššímu správnímu soudu kopie výročních finančních zpráv za léta 2012 a 2013, opatřené prezentačním razítkem Poslanecké sněmovny s datem 27. ledna 2015. Sdělení odpůrce zaslal Nejvyšší správní soud navrhovateli na vědomí s dovětkem, že pokud se nevyjádří jinak, bude mít soud za to, že se zrušením jednání souhlasí. Vzhledem k presumovanému souhlasu navrhovatele Nejvyšší správní soud nařízené jednání zrušil a podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), ve věci se souhlasem účastníků řízení rozhodl bez nařízení jednání.

[3] Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle výše zmíněného usnesení Poslanecké sněmovny č. 1661 odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu za rok 2012, pročež Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na pozastavení jeho činnosti. Z výše citovaného usnesení Poslanecké sněmovny č. 275 je zřejmé, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 2013. Rovněž v tomto případě Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na pozastavení jeho činnosti. Dále bylo z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1136 z 38. schůze z 3. května 2012, na které navrhovatelka výslovně neodkazuje, ale které je přílohou podání, zjištěno, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 2011.

[4] Ze sdělení Ing. M. H., tajemnice Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ze dne 3. 2. 2015 č. j. PS2015/1196 2015/KV/76 plyne, že odpůrce dne 27. ledna 2015 předložil Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy za roky 2012 a 2013. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jejich kopie, předestřené v příloze sdělení Ing. M. H., souhlasí s kopiemi, jež odpůrce přiložil ke svému sdělení doručeném Nejvyššímu správnímu soudu 28. ledna 2015.

[5] Výroční finanční zprávy za rok 2012, nesoucí datum 21. ledna 2015, a za rok 2013, nesoucí datum 25. ledna 2015, předložené Poslanecké sněmovně 27. ledna 2015, resp. Nejvyššímu správnímu soudu 28. ledna 2015 (dále jen „výroční finanční zprávy z ledna 2015“), jsou zcela identické. Na formuláři podle přílohy k vyhlášce č. 273/2005 Sb., o vzoru formuláře pro předkládání výroční finanční zprávy politickými stranami a politickými hnutími Poslanecké sněmovně, ve znění pozdějších předpisů, je ve všech kolonkách vyplněna nula jak na straně příjmů, včetně darů, tak na straně výdajů. Výroční

finanční zprávy z ledna 2015 neobsahují žádné přílohy, tzn. ani účetní závěrku (rozvahu, výkaz zisků a ztrát a přílohy k účetní závěrce), ani zprávu auditora o ověření účetní závěrky. V průvodním dopise – sdělení ze dne 27. ledna 2015 – to předseda odpůrce JUDr. V. H. Nejvyššímu správnímu soudu vysvětluje tak, že vzhledem k nulovým příjmům a výdajům je zákonný požadavek, aby součástí výročních finančních zpráv byly i účetní závěrka a zpráva auditora, bezpředmětný a nerealizovatelný, neboť závěrku ani auditorskou zprávu nelze vytvořit bez účetnictví, a to nelze vést, pokud neexistují žádná účetně zpracovatelná data.

[6] O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto. Podle § 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 § 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 f) tohoto ustanovení. Podle § 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.

[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 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.

[8] Na základě uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podaný návrh je důvodný, neboť z údajů obsažených ve spise (konkrétně z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny) bylo zjištěno, že odpůrce skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, neboť v zákonem stanoveném termínu nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně, výroční finanční zprávy za roky 2012 a 2013. Za řádné splnění této povinnosti předložit výroční finanční zprávy nelze považovat ani výroční finanční zprávy z ledna 2015, neboť jsou neúplné (§ 18 odst. 5 zákona o politických stranách), protože neobsahují povinné náležitosti, resp. přílohy dle § 18 odst. 1 písm. a) a b) zákona o politických stranách. Odpůrce tak nesplnil zákonnou povinnost stanovenou v § 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 nebo hnutí.

[9] Na věci nic nemění ani tvrzení odpůrce, že v letech 2012 a 2013 neměl žádné příjmy a výdaje, takže není co vykazovat a účtovat. S takovou situací není Nejvyšší správní soud konfrontován poprvé a i za takové situace na účetní závěrce a zprávě auditora trval. Např. v rozsudku č. j. Pst 11/2008-52 ze dne 1. července 2009 k tomu uvedl, s odkazem na starší judikaturu, následující: „*Za situace, kdy stát politickým stranám a politickým hnutím přiznává ve vztahu k jiným korporacím soukromého práva privilegované postavení, které se*

konkrétně projevuje např. v oblasti jejich přímého státního financování, v monopolu podávat kandidátní listiny v některých volbách apod., je zcela legitimní po nich vyžadovat transparentnost hospodaření, aby měl každý občan reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu (resp. politické hnutí) se jedná, kdo za ní finančně stojí, jaké příjmy je schopna získat z členských příspěvků, zda jsou její vykazované výdaje přiměřené atp. Pokud mají být politické strany a politická hnutí svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003-69), je toto informační právo občanů – voličů nezbytným předpokladem férového politického boje. Jinými slovy, nepředložení finančních zpráv splňujících kritéria zakotvená v § 18 zákona o politických stranách nelze považovat za formální či formalistický důvod pro rozpuštění politické strany či politického hnutí, nýbrž důvod zaručující transparentnost politického boje, zabráňující manipulaci s voliči a v konečném důsledku zajišťující zachování nedeformované politické soutěže. Zároveň je nezbytné, aby výše zmíněné finanční údaje poskytované samotnými politickými stranami (resp. politickými hnutími) byly alespoň do určité míry verifikovány, k čemuž slouží zejména požadavek na ověření roční účetní závěrky auditorem. ... Poslanecká sněmovna z pochopitelných důvodů kontroluje toliko úplnost a nikoliv správnost (pravdivost) těchto finančních zpráv a v tomto kontextu se proto zpráva auditora jeví jako velmi významná. ... Zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu nepředstavuje výron libovůle zákonodárce, ve svých důsledcích zasahující postavení zejména malých politických stran, nýbrž je nutno ji právě naopak vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právnickým osobám a na jejich funkci v ústavním systému. Zákonný požadavek auditu tak jednoznačně vyhovuje testu ústavnosti. Od případů, kdy finanční zprávy nejsou předloženy vůbec či nejsou opatřeny povinnou zprávou auditora, je pak nutné odlišit případy, kdy finanční zprávy sice předloženy jsou, ale vyvstane otázka, zda tyto finanční zprávy splňují náležitosti zakotvené v § 18 zákona o politických stranách. V posledně jmenované skupině případů Nejvyšší správní soud obzvláště obezřetně dbá na to, aby zabránil přepjatému formalismu při zkoumání náležitostí předložených finančních zpráv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2008, č. j. Pst 39/2007-82). Projednávaná věc však spadá do první jmenované skupiny případů, neboť odpůrce finanční zprávy předložil bez účetní závěrky i bez řádné zprávy auditora.“.

[10] K uvedenému nutno dodat, že zákon o politických stranách neobsahuje žádnou výjimku z povinnosti učinit součástí výroční finanční zprávy roční účetní výkazy a zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad, ani pokud politická strana tvrdí, že v daném roce neměla žádné příjmy a výdaje. Výjimku z povinnosti vést účetnictví nepřipouští ani zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (podle § 4 odst. 1 jsou účetní jednotky uvedené v § 1 odst. 2 písm. a), tj. právnické osoby, povinny vést účetnictví ode dne svého vzniku až do dne svého zániku).

[11] Nejvyšší správní soud v linii dosavadní judikatury (citovaný rozsudek č. j. Pst 11/2008-52 a další, např. rozsudek č. j. Pst 32/2007-55 ze dne 20. února 2008 či zcela nedávný rozsudek č. j. Pst 18/2014-20 ze dne 14. ledna 2015) uzavírá, 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, takové porušení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách opodstatňuje

pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. října 1995 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.), podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli zákon jednorázově porušily, nýbrž toto porušování má charakter perpetuálního chování – viz znění § 4 zákona) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu. Smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany nebo hnutí je v těchto případech vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu, a pokud k této nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění politické strany nebo hnutí. Podle § 14 odst. 2 zákona o politických stranách totiž 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.

[12] Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany nebo hnutí pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 zákona o politických stranách návrh na rozpuštění strany nebo hnutí. Podle § 14 odst. 3 cit. 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 (k tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007 sp. zn. Obn 1/2006, dostupné na www.nssoud.cz). Jinými slovy, ačkoliv Nejvyšší správní soud na základě zjištěných skutečností rozhodl o pozastavení činnosti odpůrce, odpůrci nic nebrání v tom, aby bezprostředně po dodatečném splnění zákonných povinností pokračoval v plném rozsahu ve své činnosti.

[13] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Procesně úspěšné navrhovatelce, která by jinak měla na náhradu nákladů právo, nevznikly v souvislosti s řízením před Nejvyšším správním soudem náklady nad rámec její běžné činnosti, ze spisu ani jiné nevyplynají, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky podle soudního řádu správního přípustné.

Politické hnutí **j e o p r á v n ě n o** podat návrh podle článku 87 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jeho rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se jeho činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Návrh lze podat ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k Ústavnímu soudu, podání návrhu má odkladný účinek (§ 73 a § 79 odst. 1 věta druhá zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

V Brně dne 4. února 2015

JUDr. Jan Passer

předseda senátu