

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci navrhovatele: **Vláda České republiky** se sídlem Praha 1, nábř. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. V. H., ředitelem odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: **Strana svobodných severu** se sídlem Zelené údolí 1038, 460 06 Liberec**,** za kterou jedná předseda Ing. P. Z., o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

takto:

I. Činnost politické strany Strana svobodných severu **se pozastavuje.**

II. Navrhovateli **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Dne 26. 3. 2003 podala u Nejvyššího správního soudu Vláda ČR (dále též „navrhovatel“) návrh na pozastavení činnosti politické strany Strana svobodných severu („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“). V odůvodnění návrhu se poukazuje na to, že odpůrce, jak vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 1628 z 36. schůze 25. 5. 2001 ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2000 [část II. písm. c) bod 41] nepředložil výroční finanční zprávu za uvedený rok v úplnosti stanovené zákonem, když tato neobsahovala přehled o celkových příjmech v členění podle ustanovení § 17 odst. 4 zákona a zprávu auditora o ověření roční účetní uzávěrky s výrokem bez výhrad. Dále navrhovatel poukázal na to, že odpůrce nepředložil

výroční finanční zprávu za rok 2001, což vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 2299 z 49. schůze 3. 5. 2002 ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2001 [část A odst. II. písm. c) bod 66]. Dle názoru navrhovatele je tak činnost odpůrce v rozporu s ustanovením § 4 písm. a) zákona, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí o pozastavení jeho činnosti.

II.

Odpůrce ve svém vyjádření z 12. 3. 2004 toliko uvedl, že „výroční správy hospodaření byly podány“ a že trvá na nařízení jednání před Nejvyšším správním soudem.

III.

Usnesením ze dne 18. 3. 2004, č. j. Pst 2/2003 - 42, Nejvyšší správní soud přerušil řízení o podaném návrhu z důvodu obsaženého v ustanovení § 15 odst. 2 zákona, podle něhož pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit „nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb“, když dospěl k závěru, že toto zákonné omezení se z logiky věci vztahuje též na vyhlášení voleb do Evropského parlamentu.

IV.

Z obsahu spisu je patrno, že odpůrce v přípisu ze dne 29. 3. 2001 zaslaném Poslanecké sněmovně uvádí, že vykazuje za rok 2000 pouze příjem ve formě sponzorského daru ve výši 1000 Kč od Ing. J. Z. s tím, že peníze byly použity na založení účtu u K. b. L. Odtud pocházejí také veškeré jeho výdaje za rok 2000, tj. poplatky za vedení účtu. Dodává, že jiné příjmy a výdaje v peněžní i nepeněžní formě strana neměla.

V podání ze dne 5. 8. 2004 zaslala na výzvu soudu Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR vyjádření k položené otázce, zda odpůrce splnil svou zákonnou povinnost a předložil Poslanecké sněmovně dodatečně své výroční finanční zprávy. V něm uvádí, že za rok 2000 odpůrce předložil zprávu neúplnou nebo neodpovídající podmínkám zákona (viz usnesení PSP č. 1628 z 25. 5. 2001), za rok 2001 a 2002 zprávu nepředložil (usnesení PSP č. 2299 z 3. 5. 2002 a č. 495 z 21. 5. 2003), za rok 2003 pak předložil zprávu nesplňující podmínky ustanovení § 18 zákona č. 424/1999 Sb. (usnesení PSP č. 1249 z 1. 7. 2004). V roce 2004 dále dodatečně předložil zprávy za rok 2000, 2001, 2002 a doplnění za rok 2003. Podle vyjádření Poslanecké sněmovny všechny tyto zprávy a doplnění zatím nesplňují podmínky zákona (usnesení PSP č. 1249 z 1. 7. 2004). Uvedené skutečnosti také dokládá kopiemi citovaných usnesení Poslanecké sněmovny.

Odpůrce v podání ze dne 9. 8. 2004 soudu sdělil, že dodatečně předložil Poslanecké sněmovně požadované dokumenty a vzhledem k tomu, že neobdržel žádné připomínky, předpokládá, že jsou v pořádku.

Z obsahu spisu se zjišťuje, že odpůrce dodatečně doložil Poslanecké sněmovně výroční zprávy za rok 2000, 2001, 2002 a 2003. V těchto zprávách je vždy uveden majetek, příjmy a výdaje za bankovní poplatky odpůrce s tím, že žádné další příjmy neměl. Uvedené skutečnosti také dokládá kopiemi příslušných přiznání k dani z příjmů právnických osob. Ani jedna z těchto výročních finančních zpráv však nezahrnuje zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.

V.

Při jednání konaném u Nejvyššího správního soudu dne 6. 4. 2005 navrhovatel odkázal na obsah podaného návrhu. Protože odpůrce se z tohoto jednání řádně neomluvil (§ 49 odst. 3 s. ř. s.), soud jednal v jeho nepřítomnosti.

VI.

Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutkových zjištění dospěl k následujícím závěrům:

Podle ustanovení § 4 písm. a) zákona 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 jsou 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. Podle písm. b) tohoto ustanovení výroční finanční zpráva zahrnuje zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.

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.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuobnovení 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 znovuobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). 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 uvedených skutečností má Nejvyšší správní soud za prokázáno, že podaný návrh je důvodný, neboť z listinných důkazů obsažených ve spise (konkrétně z usnesení Poslanecké sněmovny a z výročních finančních zpráv odpůrce vyžádaných Nejvyšším správním soudem), bylo zjištěno, že odpůrce nesplnil shora citované zákonem uložené povinnosti, když opakovaně předložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, které nezahrnovaly zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. Neučinil tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrce tak nesplnil zákonnou povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona, přičemž nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení činnosti strany.

Nejvyšší správní soud při hodnocení projednávané věci vycházel zejména z následujících úvah.

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. Ziebura: 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 č. 424/1991 Sb., podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, která má - mimo jiné - obsahovat rovněž zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. V tomto směru je totiž nutno uvést, že 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. Podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. c) zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech totiž „*zpráva auditora musí obsahovat výrok auditora, ve kterém auditor vyjadřuje názor, zda účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situaci účetní jednotky; auditor uvádí 1. výrok bez výhrad, pokud podle auditora účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy ve všech významných ohledech podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky a pokud všechny významné skutečnosti, včetně případných změn účetních metod, byly odpovídajícím způsobem popsány v příloze účetní závěrky nebo konsolidované účetní závěrky*“. Je tak zjevné, že 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.

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 opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995 Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli jednorázově porušily, ale 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.

Nejvyšší správní soud proto rozhodl na podkladě návrhu oprávněného subjektu o pozastavení činnosti politické strany Strany svobodných severu, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 18 odst. 1 zákona.

Pro úplnost lze dodat, že podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona 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 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle § 14 odst. 3 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.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšný navrhovatel náhradu nákladů výslovně nepožadoval a neúspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů řízení nemá.

P o u č e n í : 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 6. dubna 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu