

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera, JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Marie Žiškové, v právní věci navrhovatelky: **vláda** se sídlem nábř. E. Beneše 4, Praha 1, zastoupené JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrkyni: **politické hnutí Mimoňská obroda,** se sídlem Tyršovo nám. 158/1, Mimoň, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Činnost politického hnutí Mimoňská obroda **se pozastavuje.**

III. Navrhovateli **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vláda České republiky (dále jen „navrhovatelka“) podala dne 23. 12. 2008 u Nejvyššího správního soudu návrh na pozastavení činnosti politického hnutí Mimoňská obroda (dále jen „odpůrkyně“) 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“). Navrhovatelka odůvodnila návrh tím, že odpůrkyně opakovaně nesplnila zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, což vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze

konané dne 27. 4. 2007 ve vztahu k roku 2006, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 ve vztahu k roku 2007. Odpůrkyně tedy nesplnila povinnost řádně předložit výroční finanční zprávy za roky 2006 a 2007, a proto lze mít za to, že činnost odpůrkyně není v souladu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách, podle něhož nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

Odpůrkyně navrhla „odložení návrhu“ na pozastavení její činnosti s tím, že nevykazuje žádné příjmy ani výdaje a domnívala se, že „negativní výroční finanční zprávu“ není třeba podávat. Na napravení této chyby pracuje.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 3. 2009, č. j. Pst 19/2008 – 93, přerušil řízení z důvodu konání voleb do Evropského parlamentu (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách). Volby do Evropského parlamentu proběhly ve dnech 5. – 6. 6. 2009. Nejvyšší správní soud proto nyní rozhodl především o pokračování v řízení.

Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl, s ohledem na souhlas účastníků, bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti: ze shora citovaných usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 a č. 777 vyplývá, že odpůrkyně nepředložila výroční finanční zprávu za roky 2006 a 2007, a z tohoto důvodu Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na pozastavení činnosti odpůrkyně. Tuto skutečnost dále potvrdila tajemnice Kontrolního výboru Kanceláře Poslanecké sněmovny dopisem ze dne 5. 2. 2009. Dopisem ze dne 17. 6. 2009 tajemnice Kontrolního výboru Kanceláře Poslanecké sněmovny sdělila Nejvyššímu správnímu soudu, že odpůrkyně dne 11. 3. 2009 předložila výroční finanční zprávy za roky 2006, 2007 a 2008. Předložené zprávy však nesplňují všechny náležitosti předepsané ustanovením § 18 zákona o politických stranách, jak vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1221 a č. 1222 ze dne 15. 5. 2009, která tajemnice Kontrolního výboru rovněž doložila. Nejvyšší správní soud si vyžádal od Poslanecké sněmovny kopie předmětných výročních zpráv odpůrkyně. Ve všech zprávách za roky 2006 – 2008 jsou shodně proškrtnuty všechny kolonky týkající se příjmů i výdajů; ke zprávám nejsou přiloženy účetní závěrky za příslušné roky – v tomto směru je uvedeno, že počet příloh a jejich stran činí vždy 0; ke zprávám nejsou přiloženy zprávy auditora za příslušné roky – v tomto směru je uvedeno, že počet stran k odpovídající příloze činí 0 a je bez jakéhokoliv textu připojen otisk razítka auditorky Ing. I. K. s podpisem a rukou dopsanou adresou P. 463, P. 10; a ke zprávám je připojeno prohlášení předsedy odpůrkyně „pro auditora Ing. I. K.“, podle nějž odpůrkyně byla založena z důvodů kandidatury v komunálních volbách, nedisponuje žádným majetkem a nevykazuje žádné ekonomické činnosti.

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 téhož 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.

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 znovuobnovení 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 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 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.

Na základě výše uvedených skutečností má Nejvyšší správní soud za prokázané, že odpůrkyně skutečně nesplnila zákonem uložené povinnosti. Odpůrkyně po opakovaném nesplnění zákonných povinností ve stanoveném termínu nepředložila příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, a to za roky 2006 a 2007, a učinila tak až dne 11. 3. 2009. Ani k dodatečně předloženým zprávám však odpůrkyně nedoložila účetní závěrku ani zprávu auditora a finanční zprávy opatřila bez jakéhokoliv textu pouze otiskem razítka a podpisem auditorky Ing. I. K. Odpůrkyně tak nesplnila 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 politického hnutí.

Ze smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách je zřejmé, 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 ustanovení § 18 odst. 1 zákona opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že politické strany nepředstavují běžné právnické osoby. Již Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.), totiž uvedl, že *„politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby*. [...] *..Přesto však ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky. Takto jednoduché jejich postavení v současné době není. Po druhé světové válce překonala řada ústav předválečnou ústavní prudérii a upravila postavení a úlohu politických stran výslovně též v ústavním zřízení. Tomuto ústavnímu "odhalení" veřejné úlohy politických stran a snahám po jejich "zveřejnoprávnění" vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu). Z této ambivalentní povahy politických stran vyplývá řada problémů, spojených s interpretací jejich postavení, funkce a vztahu ke státu*."

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, zabraňující 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.

Nejvyšší správní soud v kontextu nyní posuzované věci připomíná zejm. názor, který vyslovil již v rozsudku ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 - 69 (č. 586/2005 Sb. NSS). Podle něj průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) do oblasti jednoduchého práva představuje rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, 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.

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 prvně jmenované skupiny případů, neboť odpůrce finanční zprávy předložil bez účetní závěrky i bez řádné zprávy auditora.

Zákon o politických stranách obsahuje rovněž další záruky proti nepřiměřené aplikaci institutu rozpuštění politické strany či politického hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv splňujících náležitosti dle § 18 zákona o politických stranách. Samotné rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu nepředložení finančních zpráv totiž probíhá ve dvou fázích. Nezbytným prvním krokem k rozpuštění politické strany je pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí. Podle § 14 odst. 3 zákona o politických stranách, 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 blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006 - 11, www.nssoud.cz). Jinými slovy, ačkoliv Nejvyšší správní soud na základě zjištěných skutečností rozhodne o pozastavení činnosti politické strany či hnutí, nic jim nebrání v tom, aby bezprostředně po splnění zákonných povinností pokračovaly v plném rozsahu ve své činnosti. Pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí tak nepředstavuje nevratný či dokonce likvidační krok ve vztahu k dotčené politické straně či dotčenému politickému hnutí, ale je třeba jej vnímat jako poslední výzvu ze strany státu k odstranění zjištěných nedostatků, po které teprve může následovat rozpuštění dané politické strany či daného politického hnutí. Teprve v případě, že dotčená politická strana či dotčené politické hnutí na tuto poslední výzvu ve stanovené lhůtě nereaguje, připadá v úvahu druhý krok, tj. rozpuštění politické strany či hnutí. Právě tento dvoufázový postup odlišuje řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu nepředložení finančních zpráv od řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách ve spojení s § 1 až 5 téhož zákona (tj. mj. z důvodu ohrožení demokratického zřízení, porušování ústavy a zákonů, snahy uchopit moc a omezit volnou politickou soutěž a z dalších důvodů vyplývajících zejména z § 4 zákona o politických stranách). Proto nelze bez dalšího činit paralelu mezi oběma výše zmíněnými způsoby rozpuštění politických stran a hnutí ani mechanicky aplikovat na nepředložení finančních zpráv kritéria, která Nejvyšší správní soud definoval v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008 - 66, právě pro případy, kdy se posuzuje, zda je činnost politické strany v rozporu zejména s § 4 zákona o politických stranách.

Nejvyšší správní soud dále poukazuje na shora citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, podle kterého politické strany a politická hnutí trvale porušující zákon (tj. porušování má charakter *perpetuálního* chování) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu. Smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí je v těchto případech vytvoření právního rámce pro nápravu vadného stavu, a pokud k nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického 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. Trvají - li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany nebo hnutí pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 tohoto zákona žalobu (návrh) ve správním soudnictví na rozpuštění strany nebo hnutí. Právě tato *opakovanost* a *dlouhodobost* protiprávního chování je tedy nezbytnou podmínkou pro rozpuštění politické strany či politického hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv.

Nejvyšší správní soud se shora uvedeným odůvodněním rozhodl na podkladě návrhu vlády o pozastavení činnosti politického hnutí Mimoňská obroda, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšné navrhovatelce podle obsahu spisu náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly a neúspěšná odpůrkyně právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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

V Brně dne 1. července 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu