

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu 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 České republiky**, se sídlem Praha 1, nábř. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: **Volba pro Mladou Boleslav**, se sídlem Mladá Boleslav, Blahoslavova 186, zastoupenému Mgr. Milanem Hasonem, advokátem se sídlem Mladá Boleslav, Dukelská 253, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí,

takto:

I. Návrh na pozastavení činnosti politického hnutí Volba pro Mladou Boleslav **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 23. 12. 2008 doručen návrh vlády České republiky na pozastavení činnosti politického hnutí Volba pro Mladou Boleslav. 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 2006 a 2007) nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit v úplnosti každoročně Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách). Výroční finanční zpráva odpůrce za rok 2006 neobsahovala zejména zprávu auditora a v přehledu nepeněžitých darů od fyzických osob údaj týkající se data narození dárců a jejich adresy

místa trvalého pobytu; výroční finanční zprávu za rok 2007 pak odpůrce nepředložil vůbec. V této souvislosti přitom navrhovatel odkázal zejména na část III. písm. b) bod 11. usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze (27. 4. 2007) ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2006 a na část II. písm. b) bod 30. usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 ze 30. schůze (30. 4. 2008) ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2007. Podle navrhovatele se v případě odpůrce jedná o opakované porušování zákonů (perpetuální chování ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94), a proto navrhuje pozastavit jeho činnost. Vyjma usnesení Poslanecké sněmovny přiložil navrhovatel k návrhu též svoje usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. 1594, o návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu na pozastavení činnosti a rozpuštění některých politických stran a politických hnutí, a kopii výroční finanční zprávy odpůrce za rok 2006.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 20. 1. 2009 k návrhu předně konstatoval, že nesouhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání. Jak dále uvedl, výroční finanční zprávu za rok 2006 předložil Poslanecké sněmovně v řádném termínu. Následně pak tuto finanční zprávu dne 19. 1. 2009 zaslal Poslanecké sněmovně opětovně s doplněním neúplností, a to zejména s uvedením rodných čísel a adres trvalého pobytu dárců v přehledu peněžních darů od fyzických osob. K namítané neúplnosti této výroční finanční zprávy odpůrce dodal, že žádné nepeněžité dary od fyzických osob v daném období neobdržel, a proto je vytýkaná neúplnost zcela mylná. Výroční finanční zprávu za rok 2007 pak odpůrce zaslal Poslanecké sněmovně dne 24. 10. 2008, a není proto pravda, že by ji nepředložil vůbec. Tuto výroční finanční zprávu pak opětovně zaslal Poslanecké sněmovně také dne 19. 1. 2009.

Odpůrce dále s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, připomněl, že závady ve výroční finanční zprávě nelze kvalifikovat ani jako porušení principů čl. 5 a čl. 9 Ústavy ČR, ani jako splnění předpokladů pro nepřípustnost činnosti politických stran podle § 4 zákona o politických stranách. Jak odpůrce dodává, všechny uvedené předpoklady se týkají závažného deficitu principiální povahy ve sféře demokratických náležitostí. K tomu směřuje i ustanovení § 4 písm. a) citovaného zákona, přičemž také toto ustanovení postihuje činnost, která se týká demokratických základů státu. Závady vytýkané v návrhu odpůrci se přitom demokratických základů státu v žádném případě nedotýkají. Smyslem pozastavení politického hnutí je podle odpůrce odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení její činnosti. Odpůrce se domnívá, že pokud existovaly nesrovnalosti či závady ve výročních finančních zprávách, odpůrce je již odstranil, a není proto důvod, aby jeho činnost byla pozastavena. Navrhl tedy, aby Nejvyšší správní soud návrh na pozastavení činnosti odpůrce zamítl.

Usnesením předsedy senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. Pst 15/2008 - 64, bylo řízení v uvedené věci podle § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“, „soudní řád správní“), ve spojení s § 48 odst. 1 písm. f) téhož zákona přerušeno. Prezident republiky totiž rozhodnutím ze dne 10. 2. 2009 vyhlásil volby do Evropského parlamentu a jejich konání stanovil na dny 5. 6. a 6. 6. 2009. Podle ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. je návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany a hnutí nepřípustný, 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. Usnesením předsedy senátu ze dne 29. 6. 2009, č. j. Pst 15/2008 - 83, bylo rozhodnuto o tom, že v řízení se pokračuje. Následně na to rozhodnutím již ze dne 1. 7. 2009 (č. 207/2009 Sb.) vyhlásil prezident republiky volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na dny 9. a 10. 10. 2009. Nejvyšší správní soud proto rozhodl usnesením předsedy senátu ze dne 10. 7. 2009, č. j. Pst 15/2008 - 95, o tom, že řízení se opět přerušuje. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, mimo jiné vyslovil, že shora označené rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, pozbývá platnosti, došlo k tomu, že překážka, na základě které bylo řízení přerušeno, již odpadla. Nejvyšší správní soud proto svým usnesením ze dne 8. 10. 2009, č. j. Pst 15/2008 - 99, rozhodl o tom, že v řízení o návrhu na pozastavení činnosti odpůrce se opět pokračuje.

Jednání v dané věci bylo nařízeno na 3. 11. 2009. Odpůrce v návaznosti na nařízení jednání ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2009 soudu oznámil, že se uvedeného jednání nezúčastní, protože 19. 10. 2009 odeslal do Poslanecké sněmovny veškeré chybějící doklady, zejména zprávy auditora o účetnictví. Současně sdělil, že přijal taková opatření, která zabrání opakování chyb vedoucích k porušování zákona. K tomuto vyjádření odpůrce přiložil kopii průvodního dopisu Poslanecké sněmovně, podacích lístků a titulních stran zpráv auditora o ověření účetní závěrky za jednotlivé roky (2006, 2007 a 2008).

Navrhovatel při jednání setrval na svém písemném podání.

Z obsahu spisu soud zjistil následující pro danou věc relevantní skutečnosti:

Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 ze 30. schůze (30. 4. 2008) a č. 295 ze 14. schůze (27. 4. 2007), které navrhovatel k návrhu přiložil, vyplývá, že odpůrce nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně úplnou výroční finanční zprávu za rok 2006, přičemž za rok 2007 nepředložil výroční finanční zprávu vůbec.

Ve sdělení, které soudu k jeho žádosti doručil Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 24. 6. 2009 (č. j. KV/16.6.09/06742/00285/173H), se konstatuje, že odpůrce předložil doplnění svých neúplných výročních finančních zpráv za roky 2006 a 2007. Tyto výroční finanční zprávy ovšem nesplňují všechny požadované náležitosti podle § 18 zákona o politických stranách. Z uvedeného sdělení se současně podává, že Poslanecká sněmovna neobdržela výroční finanční zprávu odpůrce ani za rok 2008. K dalšímu dotazu soudu Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny ve svém sdělení ze dne 19. 10. 2009, č. j. KV/14.10.09/09959/00363/214H, uvedl, že odpůrce ani v době od 24. 6. 2009 do 19. 10. 2009 nepředložil žádné doplnění svých výročních finančních zpráv.

K žádosti soudu předložil dne 3. 7. 2009 Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny kopie výročních finančních zpráv odpůrce za roky 2006 i 2007 včetně doplnění těchto výročních finančních zpráv, které odpůrce předložil.

Ve výroční finanční zprávě odpůrce za rok 2006, doručené Poslanecké sněmovně dne 3. 4. 2007, se za částí I. této výroční finanční zprávy („Účetní výkazy“) nachází přímo část III. („Přehled o celkových příjmech a výdajích politického hnutí“), přičemž část II. („Zpráva o ověření účetní závěrky“) přiložena není, nachází se zde pouze text *„počet stran 0 v příloze k části II.“* V části IV. této výroční finanční zprávy [„Přehled o přijatých darech a dárcích, dary od fyzických osob, a) peněžité dary“] jsou vyplněny pouze rubriky „Jméno a příjmení dárce“ a „Výše peněžitého daru v Kč“; rubriky „Rodné číslo dárce“ a „Adresa místa trvalého pobytu“ zůstaly nevyplněny.

Ve výroční finanční zprávě odpůrce za rok 2007, doručené Poslanecké sněmovně dne 27. 10. 2008, se za částí I. této výroční finanční zprávy („Účetní výkazy“) nachází přímo část III. („Přehled o celkových příjmech a výdajích politického hnutí“), přičemž část II. („Zpráva o ověření účetní závěrky“) přiložena není. V části IV. této výroční finanční zprávy [„Přehled o přijatých darech a dárcích, dary od fyzických osob, a) peněžité dary“] jsou vyplněny pouze rubriky „Jméno a příjemní dárce“ a „Výše peněžitého daru v Kč“; rubrika „Rodné číslo dárce“ je vyplněna pouze u některých dárců a rubrika „Adresa místa trvalého pobytu“ zůstala zcela nevyplněna.

Výroční finanční zprávy za roky 2006 a 2007 odpůrce Poslanecké sněmovně opětovně doručil dne 20. 1. 2009. V částech IV. obou těchto výročních finančních zpráv [„Přehled o přijatých darech a dárcích, dary od fyzických osob, a) peněžité dary“] jsou vyplněny všechny předepsané rubriky. Část II. („Zpráva o ověření účetní závěrky“) není přiložena ani k jedné výroční finanční zprávě. V průvodním dopise, kterým Poslanecké sněmovně odpůrce dne 20. 1. 2009 opětovně výroční finanční zprávy poslal, mimo jiné uvedl *„zprávu auditora zašleme ihned po zpracování“*.

Na základě vyjádření odpůrce ze dne 20. 10. 2009 se soud obrátil opětovně s dotazem na Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, z jehož odpovědi ze dne 27. 10. 2009, č. j. KV/27.10.09/10597/00379/219H, vyplývá, že odpůrce doručil Poslanecké sněmovně dne 19. 10. 2009 doplnění svých výročních finančních zpráv za roky 2006 a 2007; dne 20. 10. 2009 pak odpůrce předložil Poslanecké sněmovně též výroční finanční zprávu za rok 2008. Z kopií doplněných výročních finančních zpráv odpůrce, které Poslanecká sněmovna ke svému sdělení k žádosti soudu předložila, je především zřejmé, že odpůrce předložil Poslanecké sněmovně „Zprávu auditora o ověření účetní závěrky“ za rok 2007 i rok 2006, obojí s výrokem „bez výhrad“, zpracované ve dnech 5. 10. 2009 a 6. 10. 2009 auditorem Ing. J. C.

Nejvyšší správní soud na základě takto provedených skutkových zjištění dospěl k závěru, že návrh na pozastavení činnosti odpůrce není v projednávaném případě důvodný.

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

soudního řádu správního. 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.

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 f) 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.

Z údajů obsažených ve spise (konkrétně z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny) je zřejmé, že odpůrce skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, když opakovaně v zákonem stanoveném termínu nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, úplné výroční finanční zprávy za roky 2006 a 2007, 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 či hnutí. Nejvyšší správní soud nicméně musel při projednávání dané věci vzít v potaz zejména znění shora citovaného ustanovení § 96 s. ř. s., podle něhož o návrhu na pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí 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 uvedeného právního institutu.

Shora nastíněný právní názor přitom Nejvyšší správní soud již vyslovil ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2004, č. j. Pst 12/2003 - 48 (č. 348/2004 Sb. NSS). Zdejší soud v této souvislosti neshledal v projednávané věci důvod se od právního názoru vysloveného v tomto rozhodnutí odchýlit. Jak je shora již uvedeno, odpůrce dodatečně doplnil své výroční finanční zprávy jak o rodná čísla dárců a údaj o místu jejích trvalého pobytu v případě přehledu peněžitých darů od fyzických osob (navrhovatel nesprávně v návrhu uvedl „nepeněžitých“), tak i o „Zprávy auditora o ověření účetní závěrky“. Pro danou věc přitom dále není podstatné, že zatím nebylo přijato příslušné usnesení Poslanecké sněmovny, které by konstatovalo úplnost předmětných výročních finančních zpráv odpůrce. Z textu zákona o politických stranách lze dovodit, 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. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve shora citovaném rozhodnutí ze dne 22. 7. 2004, č. j. Pst 12/2003 - 48 (č. 348/2004 Sb. NSS), *„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."

Lze tedy uzavřít, že odpůrce dodatečně doplnil své výroční finanční zprávy za roky 2006 i 2007, jejichž úplnost z hlediska zákona o politických stranách bude Poslanecká sněmovna teprve hodnotit. V souladu se shora uvedeným právním názorem proto v projednávané věci Nejvyšší správní soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Výrok o nákladech řízení se opírá zejména o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 60 odst. 7 téhož zákona. Neúspěšný navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 nemá. V případě úspěšného odpůrce, byť náhradu nákladů nepožadoval ani nevyčíslil, nicméně v souvislosti s tímto řízením náklady vzniknout mohly (zejména zastoupení advokátem, vyjádření zástupce k návrhu apod.). Jak se ovšem podává ze shora uvedeného ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s., jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout o tom, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. V této souvislosti považuje soud za vhodné připomenout specifika soudního řízení ve věcech politických stran a politických hnutí. Vzhledem k výše již opakovaně citovanému ustanovení § 96 s. ř. s., které je pro řízení před správními soudy spíše výjimkou, soud mimo jiné i o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu. Může tak dojít k situaci, což je ostatně i příklad projednávané věci, kdy je návrh podán zjevně důvodně, nicméně odpůrci je dán časový prostor pro dodatečné splnění svých zákonných povinností, v důsledku čehož pak ještě před stvrzením samotného splnění těchto povinností Poslaneckou sněmovnou může dojít k zamítnutí návrhu soudem, a tím i k „plnému úspěchu" odpůrce. Přiznat náhradu nákladů řízení odpůrci by nicméně za těchto okolností znamenalo „trestat" navrhovatele za plnění svých zákonných povinností v podobě podání návrhu. Soud proto v tomto ohledu uzavírá, že postup odpůrce v dané věci nepochybně představuje důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s., kdy se náhrada nákladů řízení úspěšnému odpůrci nepřizná.

Přestože odpůrce ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 2009 uvedl, že již přijal opatření, která zabrání opakování chyb vedoucích k porušování zákona, považuje soud za vhodné

nad rámec odůvodnění tohoto rozsudku soud vyslovit svůj podiv nad postupem odpůrce, který své zákonné povinnosti za rok 2006 splnil *de facto* až před koncem roku 2009, tedy dokonce téměř až po roce od podání návrhu na pozastavení jeho činnosti, a to navíc po opakovaném přerušení tohoto řízení před soudem. Jedná s o postup o to více zarážející, že se v případě odpůrce nejedná o zcela marginální politický subjekt, nýbrž o politické hnutí, jehož kandidáti byli zvoleni do zastupitelstva statutárního města, na což ostatně sám odpůrce upozorňuje, a i nadále v něm i dalších orgánech tohoto města zasedají. Jak ostatně v tomto ohledu již Nejvyšší správní soud konstatoval například ve svém rozsudku ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 - 69 (č. 586/2005 Sb. NSS), „[p]*olitické strany jsou korporace soukromého práva, jejichž základní funkcí je spojovat stát a společnost tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí, a jejichž postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti. Povinnost politických stran každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, včetně zprávy auditora o ověření roční účetní závěrky (§ 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích), proto není výrazem svévole zákonodárce, nýbrž představuje záruku jejich otevřenosti a transparentnosti.*“

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. listopadu 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu