

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatelky: **vláda** se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, zastoupená JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **politická strana Volba pro budoucnost**, se sídlem Klatovská 128, Plzeň, o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Politická strana Volba pro budoucnost **se rozpouští.**

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

IV. Likvidátorem **se určuje** Mgr. Radslav Janeček, advokát, se sídlem Bubeníčkova 44, Brno

Odůvodnění:

Dne 23. 12. 2008 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh vlády České republiky (dále též „navrhovatel“) na rozpuštění politické strany Volba pro budoucnost (dále též „odpůrce“). Tento návrh, podaný v souladu s § 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 po pozastavení činnosti neučinil odpůrce žádné kroky k odstranění závadného stavu, na jehož základě bylo rozhodnuto o pozastavení jeho činnosti. Činnost odpůrce pozastavil Nejvyšší správní soud svým

rozsudkem ze dne 7. 2. 2006, č. j. Pst 15/2005 - 18 (www.nssoud.cz), neboť odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost a opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy za roky 2002 a 2003. Odpůrce nejen že nenapravil tento stav, ale nepředložil Poslanecké sněmovně ani výroční finanční zprávy za roky 2004 až 2007, což vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 ze 44. schůze konané dne 12. 5. 2005 ve vztahu k roku 2004, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 z 55. schůze konané dne 26. 4. 2006 ve vztahu k roku 2005, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze konané dne 27. 4. 2007 ve vztahu k roku 2006 a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 ve vztahu k roku 2007). V souladu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách proto navrhovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozpustil politickou stranu Volba pro budoucnost a aby jmenoval likvidátora této strany.

Odpůrce se k návrhu nevyjádřil, ač k tomu byl vyzván.

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. Prezident republiky rozhodnutím ze dne 10. 2. 2009 vyhlásil volby do Evropského parlamentu a stanovil jejich konání na dny 5. a 6. 6. 2009. Nejvyšší správní soud proto v souladu se svou prejudikaturou (viz např. usnesení ze dne 11. 4. 2004, č. j. Pst 12/2003 - 31, publ. pod č. 217/2004 Sb. NSS) řízení o návrhu na rozpuštění odpůrce usnesením ze dne 16. 3. 2009, č. j. Pst 22/2008 - 31, přerušil s tím, že v tomto řízení bude pokračovat po desátém dni od konce voleb do Evropského parlamentu, tzn. po 16. 6. 2009. Jelikož tato lhůta uplynula a v mezidobí nebyly vyhlášeny jiné volby, důvody přerušení řízení pominuly a zdejší soud výrokem I. tohoto rozsudku rozhodl, že se v řízení pokračuje.

Z obsahu spisu soud konstatuje, že shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2006, č. j. Pst 15/2005 - 18 (www.nssoud.cz) byla pozastavena činnost odpůrce, neboť bylo prokázáno, že skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, neboť opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, a to za roky 2002 a 2003, a neučinil tak ani později. Odpůrce tak nesplnil povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o pozastavení činnosti této politické strany.

Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 ze 44. schůze konané dne 12. 5. 2005, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 z 55. schůze konané dne 26. 4. 2006, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze konané dne 27. 4. 2007 a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 je patrno, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za roky 2004, 2005, 2006 a 2007.

Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 96 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu, musel soud ještě postavit najisto, zda odpůrce v mezidobí (tedy od podání návrhu na rozpuštění ze dne 16. 12. 2008 do doby rozhodnutí)

zpětně svoji zákonnou povinnost nesplnil. Jak Nejvyšší správní soud zjistil z přípisu Ing. Marcely Hálkové, tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny PČR, ze dne 10. 6. 2009, č. j. KV/9. 6. 09/06379/00267/150H, odpůrce k uvedenému datu Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy nepředložil. Tuto skutečnost lze doložit také přehledem a obsahem jednotlivých usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny uveřejněném na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (www.psp.cz).

Nejvyšší správní soud posléze na základě takto provedených skutkových zjištění dospěl k závěru, že návrh na rozpuštění odpůrce je v projednávaném případě důvodný. O návrhu přitom rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť navrhovatel s takovým záměrem soudu projevil souhlas a odpůrce se k výzvě soudu ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. v zákonem dané lhůtě nevyjádřil, má se tedy za to, že s takovým postupem vyslovil souhlas. Odpůrci přitom soud doručoval písemnosti na registrovanou adresu jeho sídla, přičemž k jejich doručení došlo formou náhradního doručení v souladu s § 47 odst. 4 a § 50a odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.

Podle ustanovení § 13 odst. 6 zákona o politických stranách platí, že strana a hnutí mohou být zrušeny rozhodnutím soudu o jejich rozpuštění, jestliže je jejich činnost v rozporu s ustanoveními § 1 až § 5 zákona o politických stranách nebo jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany nebo hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena. V rozhodnutí o rozpuštění strany či hnutí určí soud současně likvidátora, kterým nesmí být osoba, jež byla členem této strany či hnutí.

Podle ustanovení § 14 odst. 2 téhož zákona může při pozastavení činnosti strana a hnutí 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 či hnutí pozastavena, podají orgány uvedené v ustanovení § 15 tohoto zákona žalobu (návrh) ve správním soudnictví na rozpuštění strany či hnutí.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že odpůrce po pozastavení své činnosti v zákonem stanovené době jednoho roku (§ 14 odst. 2 zákona o politických stranách) neučinil žádné úkony k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nevyššího správního soudu o pozastavení jeho činnosti, tj. nepředložil výroční finanční zprávy se zákonnými náležitostmi za roky 2002 a 2003. Navíc, jak vyplývá z citovaných usnesení Poslanecké sněmovny a sdělení jejího kontrolního výboru, nesplnil tuto povinnost ani ve vztahu k rokům následujícím (2004 až 2007). Odpůrce tak opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách.

Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom v tomto ohledu jednoznačně podává, že, *„jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany nebo hnutí podle § 13 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách*

a v politických hnutích. “ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. Pst 5/2003 – 43, č. 299/2004 Sb. NSS). V daném případě nebylo důvodu se od takto vysloveného právního názoru odchýlit, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu tak, jak je uvedeno ve výroku, tedy že uvedená politická strana se rozpouští.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že politické strany a politická hnutí 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.), 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. Zákon o politických stranách tedy z těchto důvodů zcela konsekventně spojuje s opakovaným neplněním povinnosti předkládat výroční finanční zprávy nejprve pozastavení, a není-li zjednána náprava, následné rozpuštění politické strany.

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 nepředložil vůbec.

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.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšný navrhovatel náhradu nákladů výslovně nepožadoval a zjevně mu žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti ani nevznikly.

Podle ustanovení § 13 odst. 6 zákona o politických stranách určil Nejvyšší správní soud likvidátorem politické strany Volba pro budoucnost Mgr. Radslava Janečka, advokáta, se sídlem Bubeníčkova 44, Brno, který bude postupovat přiměřeně podle předpisů o likvidaci majetku a závazků obchodních společností (§ 12 odst. 4 zákona o politických stranách).

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 24. června 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu