

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě 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** se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1 – Malá Strana, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: politická strana **Zlínské sdružení živnostníků a podnikatelů,** se sídlem Vodní 2985, Zlín, v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Politická strana Zlínské sdružení živnostníků a podnikatelů **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“) ze dne 16. 12. 2008 na rozpuštění politické strany Zlínské sdružení živnostníků a podnikatelů (dále též „odpůrce“). Tento návrh, podaný v souladu s ustanovením § 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“), navrhovatel odůvodnil zejména tím, že po pozastavení činnosti

odpůrce neučinil po dobu delší jednoho roku kroky k odstranění závadného stavu, na jehož základě bylo rozhodnuto o pozastavení jeho činnosti, a že Poslanecké sněmovně nebyly ani předloženy výroční finanční zprávy odpůrce za rok 2006 a 2007, jak vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 ze 14. schůze konané dne 27. 4. 2007 ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2006 [část III. písm. c) bod 37.] a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 ze 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 ke Zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2007 [část III. písm. b) bod 14.].

Činnost odpůrce pozastavil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 20. 11. 2007, č. j. Pst 38/2007 - 23, neboť odpůrce nesplnil svoji zákonem stanovenou povinnost, když neoznámil Ministerstvu vnitra ve smyslu § 10 zákona o politických stranách údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b) téhož zákona, tj. údaje týkající se jména, příjmení, data narození a adres trvalého pobytu osob, které jsou statutárním orgánem odpůrce.

Odpůrce se k návrhu nevyjádřil.

Podle ustanovení § 51 odst. 1 soudního řádu správního (dále též „s. ř. s."). rozhodl Nejvyšší správní soud se souhlasem účastníků řízení bez nařízení jednání.

Podle ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. je návrh na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany a politického hnutí (dále též „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. 6. 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, publikované pod č. 217/2004 Sb. NSS) řízení o návrhu na rozpuštění odpůrce usnesením ze dne 26. 2. 2009, č. j. Pst 23/2008 - 20, přerušil s tím, že v tomto řízení bude pokračovat po desátém dni od konce voleb do Evropského parlamentu, tj. 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.

Podle § 10 zákona o politických stranách je politická strana povinna oznámit písemně Ministerstvu vnitra údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b), d) a e) do 15 dnů ode dne, kdy bylo příslušným orgánem strany ve věci rozhodnuto. Oznámení musí být doloženo usnesením těchto orgánů.

Z ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách 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 je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 nebo se stanovami. Podle odst. 2 stejného ustanovení trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 zákona návrh na rozpuštění strany. 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 § 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 a hnutí určí soud současně likvidátora, kterým nesmí být osoba, jež byla členem této strany a hnutí.

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.

Z obsahu spisu soud konstatuje zejména následující skutečnosti. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2007 plyne, že bylo prokázáno, že odpůrce nesplnil svoji zákonnou povinnost, neboť Ministerstvu vnitra neoznámil ve smyslu § 10 zákona o politických stranách údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b) téhož zákona, tj. údaje týkající se jména, příjmení, data narození a adres trvalého pobytu osob, které jsou statutárním orgánem odpůrce. Proto soud pozastavil činnost odpůrce; zároveň výslovně uvedl, že podle § 14 odst. 2 zákona o politických stranách 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. Budou-li i nadále trvat skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 téhož zákona návrh na rozpuštění strany. Z návrhu vlády České republiky ze dne 16. 12. 2008 vyplývá, že odpůrce dosud nesplnil svou zákonem stanovenou povinnost podle § 10 zákona o politických stranách a navíc ani nepředložil výroční finanční zprávy za rok 2006 a 2007.

Protože Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí, vyžádal si zdejší soud vyjádření Ministerstva vnitra (č. l. 26), zda v mezidobí od podání návrhu na rozpuštění politické strany odpůrce alespoň dodatečně splnil svou zákonem stanovenou povinnost oznámit Ministerstvu vnitra předmětné údaje. Zároveň si Nejvyšší správní soud vyžádal také informaci od Poslanecké sněmovny (č. l. 28), zda odpůrce dodatečně předložil své výroční finanční zprávy v podobě vyžadované zákonem o politických stranách. Z vyjádření Ministerstva vnitra ze dne 16. 6. 2009, č. j. MV-3278-5/VS-2009, vyplývá, že dosud odpůrce nesplnil svou zákonem stanovenou povinnost a neoznámil předmětné údaje. Podle vyjádření tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny ze dne 10. 6. 2009, č. j. KV/10. 6. 09/06453/00272/157H, vyplývá, že odpůrce dosud nedodal výroční finanční zprávy za roky 2006, 2007 a navíc ani za rok 2008.

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

Nejdříve je nutno uvést, že odpůrce v dané věci ani po pozastavení své činnosti nesplnil po dobu delší jednoho roku povinnost podle § 10 zákona o politických stranách oznámit písemně ministerstvu údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b) téhož zákona, tj. údaje týkající se jména, příjmení, data narození a adresy trvalého pobytu osob, které jsou jeho statutárním orgánem. Již samotná tato skutečnost, z níž vyplývá, že není zřejmé, kdo je oprávněn za odpůrce jednat, je důvodem, pro který může být strana rozpuštěna.

Z ústavně právního hlediska je dále nutno konstatovat - a v tomto směru Nejvyšší správní soud navazuje na judikaturu Ústavního soudu (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.

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, a to hned za několik po sobě jdoucích let.

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.

Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podaný návrh je důvodný, neboť z uvedených údajů vyplývá, že odpůrce skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, když neoznámil Ministerstvu vnitra zákonem vyžadované údaje podle § 10 zákona o politických stranách, v důsledku čehož byla jeho činnost pozastavena, a ani opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy za roky 2006, 2007 a 2008. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odpůrce se ani nepokusil vadný stav, pro který byla jeho činnost pozastavena, napravit. Neučinil tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrce proto nesplnil zákonné povinnosti stanovené v ustanoveních § 10 a § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, přičemž nesplnění těchto povinností představuje důvody, pro které může být rozhodnuto o pozastavení činnosti politické strany a následně v souladu s § 13 odst. 6 uvedeného zákona i o jejím rozpuštění.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. 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 o politických stranách) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu, proto rozhodl o rozpuštění politické strany Zlínské sdružení živnostníků a podnikatelů.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému navrhovateli, který by jinak měl na náhradu nákladů řízení právo, nevznikly v souvislosti s řízením před Nejvyšším správním soudem náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Podle ustanovení § 13 odst. 6 zákona o politických stranách určil Nejvyšší správní soud likvidátorem Mgr. Radslava Janečka, advokáta se sídlem Bubeníčkova 44, Brno. Tento 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