

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 navrhovatele: **vláda** se sídlem Praha 1, nábř. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: **Hnutí za lepší bydlení**, se sídlem Frýdek - Místek, Družstevní 844, o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Činnost politického hnutí Hnutí za lepší bydlení se pozastavuje.

III. Navrhovateli se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 23. 12. 2008 doručen návrh vlády České republiky (navrhovatel) na pozastavení činnosti politického hnutí Hnutí za lepší bydlení (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 (dále též „zákon o

politických stranách“), navrhovatel odůvodnil zejména tím, že odpůrce opakovaně (za roky 2006 a 2007) nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně vždy do 1. dubna výroční finanční zprávu (§ 18 odst. 1 zákona o politických stranách). Proto se navrhovatel domnívá, že činnost odpůrce je v rozporu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách a navrhuje pozastavit jeho činnost. Navrhovatel k návrhu přiložil 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, 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, dále usnesení Poslanecké sněmovny č. 337 z 15. schůze konané dne 12. 6. 2007 k doplnění výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2006, a č. 778 ze 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 k doplnění výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za roky 2002 až 2006.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 22. 1. 2009 předně konstatoval, že si je vědom svého pochybení. Jak dále uvádí, k tomuto pochybení došlo z důvodu jeho nedostatečných informací o povinnosti předkládat výsledky hospodaření, přičemž nebyl na nesplnění této povinnosti žádnou institucí upozorněn, jak tomu bývá v jiných obdobných záležitostech obvyklé. Závěrem odpůrce konstatoval, že nemá sebemenší zájem na porušování či nedodržování předpisů a vytýkané vady bez zbytečného odkladu odstraní zasláním příslušných dokumentů Poslanecké sněmovně.

Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 25. 2. 2009, č. j. Pst 8/2008 - 19, řízení v dané věci přerušil. Prezident republiky totiž rozhodnutím ze dne 10. 2. 2009 (č. 46/2009 Sb.) vyhlásil volby do Evropského parlamentu a jejich konání stanovil na dny 5. 6. a 6. 6. 2009. Podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“, „s. ř. s.“), je totiž 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 podle citovaného ustanovení na tuto dobu přeruší. K rozpuštění politické strany (hnutí) či pozastavení její činnosti přitom nesmí dojít v zákonem vymezené ochranné době ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách, která se váže na konání celostátních voleb do některého ze zastupitelských sborů. Důvodem existence této ochranné doby je zamezit potencionálnímu zásahu do svobodné soutěže politických stran, a to právě v okamžiku, kdy se strany nejvíce aktivizují a kdy plní svoji základní funkci. Taková ochranná doba přitom končí až deset dní po posledním dni uvedených voleb.

Nejvyšší správní soud na základě provedených skutkových zjištění dospěl k závěru, že návrh na pozastavení činnosti odpůrce je v projednávaném případě důvodný. Z hlediska rychlosti a hospodárnosti řízení přitom soud nepovažoval ze nezbytné, aby v dané věci vydával předseda senátu samostatné usnesení o pokračování v řízení podle ustanovení § 48 odst. 4 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že již odpadla překážka řízení (konec ochranné doby), soud v řízení v souladu s výrokem I. tohoto rozsudku přímo pokračoval. O návrhu soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť navrhovatel s takovým záměrem soudu ve svém podání ze dne 16. 1. 2009 výslovně souhlasil a stejně tak učinil i odpůrce ve svém vyjádření ze dne 22. 1. 2009.

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. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách jsou pak 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.

Z ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách se podává, že činnost strany a hnutí může být rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 tohoto zákona nebo se stanovami. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách 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 soudního řádu správního. 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 citovaných ustanovení musel Nejvyšší správní soud zejména uvážit, zda odpůrce nesplnil své povinnosti vyplývající mu ze zákona o politických stranách. Jak přitom vyplývá z listinných důkazů obsažených ve spise, shora popsané povinnosti odpůrce skutečně nesplnil, když opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1, přičemž tuto povinnost nesplnil ani dodatečně. Jak totiž vyplývá 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, a 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, odpůrce za uvedené roky výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně nepředložil. K dotazu Nejvyššího správního soudu pak Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny ve svém sdělení doručeném zdejšímu soudu dne 26. 6. 2009, č. j. KV/16.6.09/06740/00283/171H, konstatoval, že odpůrce ke dni 24. 6. 2009 svoji zákonnou povinnost nesplnil ani dodatečně a nepředložil Poslanecké sněmovně své výroční finanční zprávy za roky 2005 a 2006, s tím, že nepředložil ani výroční finanční zprávu za rok 2008.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, jak již ostatně učinil například i ve svém rozhodnutí ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 - 69 (č. 586/2005 Sb. NSS), že nesplnění povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může zdejší soud rozhodnut o pozastavení činnosti politické strany (hnutí). Od takto vysloveného právního názoru přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se ani v projednávané věci.

Jak již soud uvedl v citovaném rozhodnutí, je z ústavně právního hlediska 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 o politických stranách, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu.

Podle názoru soudu proto zcela 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 o politických stranách opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i ze shora již citovaného 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, porušování musí mít charakter perpetuálního chování – viz zejména znění § 4 zákona o politických stranách) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.

Přestože odpůrce přislíbil odstranit shora nastíněná pochybení *„bez zbytečného odkladu“*, od 12. 1. 2009, kdy mu byl doručen návrh v této věci, tak neučinil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku, a to z důvodu nesplnění podmínek uvedených v ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách.

Pro úplnost lze ještě dodat, že podle ustanovení § 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. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 citovaného zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle § 14 odst. 3 téhož 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 zejména o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšnému navrhovateli v této souvislosti žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. července 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu