

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 navrhovatelky: **vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1 – Malá Strana, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, vrchní ředitel Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4 – Nusle, proti odpůrkyni: politická strana **Občansko demokratické sdružení Zlín**, se sídlem Nadhumení 304, Mladcová, Zlín, v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. Politická strana Občansko demokratické sdružení Zlín **se rozpouští.**

II. Navrhovatelce **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

III. Odpůrkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 18. 12. 2009 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh vlády České republiky (dále jen „navrhovatelka“) na rozpuštění politické strany Občansko demokratické sdružení Zlín (dále jen „odpůrkyně“) podle § 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“). Tento návrh odůvodnila navrhovatelka tím, že ani po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. Pst 43/2007 – 26, kterým byla odpůrkyni pozastavena činnost pro nesplnění povinnosti vyplývající z § 10 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách, neučinila odpůrkyně kroky k odstranění závadného stavu, jenž byl důvodem pozastavení její činnosti. Navrhovatelka doplnila, že o nečinnosti odpůrkyně svědčí i to, že ve stanovené lhůtě nepředložila výroční finanční zprávy za rok 2007 a 2008. Navrhovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud odpůrkyni rozpustil a jmenoval jejího likvidátora.

[2] Odpůrkyně se k návrhu nevyjádřila.

II.
Přerušení řízení

[3] Nejvyšší správní soud přerušil usnesením ze dne 12. 2. 2010, č. j. Pst 12/2009 – 16, řízení o návrhu. Učinil tak na základě § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 15 odst. 2 zákona o politických stranách. Důvodem pro tento postup bylo, že prezident republiky vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a posléze i do Senátu Parlamentu ČR a zastupitelstev obcí a měst. Poté, co odpadl důvod pro přerušení řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 11. 2010, č. j. Pst 12/2009 – 21, o pokračování v řízení.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že pravomoc a příslušnost tohoto soudu rozhodovat o rozpuštění politických stran a hnutí je založena § 15 odst. 1 zákona o politických stranách a současně i § 4 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 95 s. ř. s. Návrh na rozpuštění politické strany nebo hnutí je oprávněna podat vláda; pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky (§ 15 odst. 1 zákona o politických stranách).

[5] Soud rozhoduje o návrhu na rozpuštění politické strany podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že z § 6 odst. 5 zákona o politických stranách vyplývá povinnost politických stran a hnutí ustavit orgány strany či hnutí (včetně statutárního orgánu) nejpozději do 6 měsíců od vzniku strany či hnutí. Nejsou-li v této lhůtě orgány ustaveny, dá Ministerstvo vnitra podnět k návrhu na pozastavení činnost strany či hnutí. Do rejstříku stran a hnutí se zapisuje mj. jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu osob, které jsou statutárním orgánem strany či hnutí nebo jeho členy, s uvedením způsobu, jakým jednají jménem strany či hnutí [§ 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách]. Tyto údaje je politická strana povinna písemně oznámit

Ministerstvu vnitra do 15 dnů ode dne, kdy bylo příslušným orgánem strany či hnutí ve věci rozhodnuto. Oznámení musí být doloženo usnesením těchto orgánů (§ 10 zákona o politických stranách).

[7] Dle § 18 odst. 1 zákona o politických stranách je politická strana povinna předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod body a) až e) tohoto ustanovení.

[8] Podle § 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. Při pozastavení činnosti může politická strana či hnutí činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení její činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Pokud i po pozastavení činnosti politické straně nadále trvají skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají příslušné orgány žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany (§ 14 odst. 2 zákona o politických stranách). Podle § 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.

[9] Z obsahu spisu soud konstatuje zejména následující skutečnosti. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. Pst 43/2007 – 26, plyne, že bylo prokázáno, že odpůrkyně nesplnila svoji povinnost oznámit Ministerstvu vnitra údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b) zákona o politických stranách, tzn. údaje týkající se osob, které jsou statutárním orgánem odpůrkyně. Odpůrkyně tak neučinila ani na výzvu Ministerstva vnitra, ani v návaznosti na doručení návrhu na pozastavení její činnosti ze strany Nejvyššího správního soudu. Proto soud pozastavil činnost odpůrkyně, přičemž výslovně uvedl, že pokud nedojde k nápravě vadného stavu ve stanovené lhůtě, bude následně podán návrh na její rozpuštění. Z výpisu z rejstříku stran a hnutí, který přiložila navrhovatelka k návrhu na rozpuštění odpůrkyně, vyplývá, že odpůrkyně neoznámila Ministerstvu vnitra údaje týkající se osob, které jsou jejím statutárním orgánem či členy statutárního orgánu, příslušná kolonka výpisu je prázdná. Protože Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí, vyžádal si před vydáním tohoto rozhodnutí od Ministerstva vnitra aktuální výpis z rejstříku stran a hnutí a sdělení, zda mu odpůrkyně v mezidobí oznámila chybějící údaje. Rovněž z aktuálního výpisu z rejstříku stran a hnutí, který byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen dne 25. 11. 2010, vyplývá, že odpůrkyně neoznámila ministerstvu údaje o osobách, které jsou jejím statutárním orgánem či členy tohoto orgánu. Ministerstvo dále sdělilo přípisem ze dne 24. 11. 2010, č. j. MV-18379-11/VS-2008, že odpůrkyně vůči němu neučinila v mezidobí žádný úkon.

[10] Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 (30. schůze, 30. 4. 2008, 5. volební období) a usnesení č. 1221 (56. schůze, 15. 5. 2009, 5. volební období) dále plyne, že odpůrkyně nepředložila výroční finanční zprávu za roky 2007 a 2008. V návaznosti na to požádala Poslanecká sněmovna vládu o podání návrhu na zrušení odpůrkyně. Z usnesení Poslanecké

sněmovny č. 1222 (56. schůze, 15. 5. 2009, 5. volební období) plyne, že odpůrkyně nedoplnila chybějící výroční finanční zprávy ani dodatečně. Nejvyšší správní soud si za účelem zjištění aktuálního skutkového stavu vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zda v mezidobí od podání návrhu splnila odpůrkyně svou zákonnou povinnost a předložila alespoň dodatečně Poslanecké sněmovně výroční zprávy v podobě vyžadované zákonem o politických stranách. Podle vyjádření tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 24. 11. 2010, č. j. KV/19.11.10/10257/00313/120H, nepředložila odpůrkyně výroční finanční zprávy za roky 2006 – 2009 ani do 24. 11. 2010.

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

[12] Z ústavně právního hlediska je především nutno konstatovat – a v tomto směru Nejvyšší správní soud plynule navazuje na judikaturu Ústavního soudu [viz zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)] –, 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 a z čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod.

[13] Rovněž politické strany, stejně jako ostatní korporace soukromého práva, které jsou právnickými osobami, musí ustavit své statutární orgány. Zákon o politických stranách stanoví pro ustavení statutárních orgánů přiměřeně dlouhou lhůtu (6 měsíců). Bezprostředně poté (nejpozději do 15 dnů) musí politická strana oznámit Ministerstvu vnitra údaje týkající se osob, které jsou statutárním orgánem či jeho členy, v rozsahu, v jakém se tyto údaje zapisují do rejstříku stran a hnutí. Jedná se o významnou povinnost politické strany, neboť právě prostřednictvím statutárního orgánu jedná politická strana navenek, tj. činí právní úkony svým jménem a na vlastní účet (§ 20 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník). Politická strana, která ve stanovené lhůtě svůj statutární orgán neustaví, nejen že paralyzuje svoji „akceschopnost“ tím, že zde není žádná osoba oprávněná ze zákona jednat jménem společnosti, ale rovněž to činí její počínání značně netransparentní. Právě transparentnost činnosti politické strany či hnutí je jednou ze základních hodnot a současně předpokladem svobodné soutěže politických stran a férového politického boje.

[14] Zákon o politických stranách obsahuje záruky proti nepřiměřené aplikaci institutu rozpuštění politické strany či hnutí z důvodu neustavení statutárního orgánu. Samotné rozpuštění politické strany či hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu neustavení statutárního orgánu totiž probíhá ve dvou fázích. Nezbytným prvním krokem k rozpuštění politické strany je pozastavení její činnosti. Podle § 14 odst. 3 zákona o politických stranách, pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany či hnutí, považuje se činnost strany či hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (k tomu blíže viz usnesení NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006 – 11, publ. pod č. 1386/2007 Sb. NSS). 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.

[15] Pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí tak nepředstavuje nevratný, či dokonce likvidační krok ve vztahu k dotčené politické straně či 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 hnutí. Touto poslední výzvou byl pro odpůrkyni rozsudek NSS č. j. Pst 43/2007 – 26, který nabyl právní moci dne 20. 2. 2008 a jímž byla odpůrkyni pozastavena činnost. Teprve v případě, že dotčená politická strana či hnutí na tuto poslední výzvu ve stanovené lhůtě nereaguje, připadá v úvahu druhý krok, tj. rozpuštění politické strany či hnutí. To je právě případ odpůrkyně, která závadný stav, pro nějž jí byla pozastavena činnost, dosud neodstranila, ačkoliv od té doby uplynuly již téměř 3 roky. Nejvyšší správní soud dal odpůrkyni dostatečně dlouhou lhůtu, aby se mohla k tvrzením obsaženým v návrhu vyjádřit (zejména tedy doložit, že v mezidobí došlo k ustavení statutárního orgánu), nicméně odpůrkyně svého práva nevyužila, tvrzení navrhovatelky nikterak nezpochybnila.

[16] Podle názoru zdejšího soudu odpovídá smyslu § 14 odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 6 zákona o politických stranách, že za situace, kdy politická strana neustavila svůj statutární orgán a kdy tento protiprávní stav nadále udržuje, ačkoliv ji z tohoto důvodu byla soudem pozastavena činnost, je dán důvod pro rozpuštění politické strany. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (cit. v bodě [12] shora), 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.

[17] Rozpuštění politické strany z důvodu, že neustavila svůj statutární orgán a neoznámila Ministerstvu vnitra údaje týkající se osob, které jsou tímto orgánem či jeho členy, není nikterak nepřiměřeným zásahem ze strany státu do svobodné soutěže politických stran. Pro srovnání lze totiž poukázat na § 68 odst. 6 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, dle něhož soud může rozhodnout o zrušení obchodní společnosti, jestliže v uplynulém roce nebyly zvoleny orgány společnosti, kterým skončilo nebo jejichž všem členům skončilo funkční období před více než jedním rokem. Jak vidno, rovněž v případě zrušení (rozpuštění) právnické osoby zaručuje zákonodárce politickým stranám privilegované postavení oproti např. obchodním společnostem, neboť jim poskytuje mnohem širší prostor pro nápravu závadného stavu (dvoufázovost procesu rozpuštění politické strany, viz bod [14] a [15] shora).

[18] Znak opakovaného porušování zákonů ze strany odpůrkyně je naplněn i tím, že dosud nepředložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR výroční finanční zprávy za roky 2006 – 2009, čímž opakovaně a trvale porušuje svoji povinnost dle § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, což může být rovněž důvodem pro pozastavení činnosti politické straně, potažmo její rozpuštění.

[19] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podaný návrh je důvodný, neboť z nich vyplývá, že odpůrkyně skutečně nesplnila zákonem uložené povinnosti, když dosud neustavila svůj statutární orgán, a tudíž ani neoznámila Ministerstvu vnitra údaje týkající se osob, které jsou statutárním orgánem či jeho členy. Odpůrkyně tedy neodstranila stav, pro který byla její činnost pozastavena. Neučinila tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrkyně proto nesplnila povinnost uloženou v § 6 odst. 5 ve spojení s § 10 zákona o politických stranách, přičemž nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může být rozhodnuto o pozastavení činnosti politické strany a následně v souladu s § 13 odst. 6 uvedeného zákona i o jejím rozpuštění.

IV.
Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh je důvodný, a proto rozhodl o rozpuštění odpůrkyně.

[21] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrkyně, která nebyla v tomto řízení úspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelce, která v řízení úspěšná byla, nevznikly v souvislosti s řízením před Nejvyšším správním soudem náklady převyšující rámec její běžné činnosti, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[22] Podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách určil Nejvyšší správní soud likvidátorem odpůrkyně Mgr. Radslava Janečka, advokáta se sídlem Bubeníčkova 44, Brno, který s tímto určením souhlasí. Likvidátor bude postupovat přiměřeně podle předpisů o likvidaci majetku a závazků obchodních společností (§ 12 odst. 4 zákona o politických stranách).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky podle soudního řádu správního přípustné.

Politická strana **j e o p r á v n ě n a** podat návrh podle článku 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Návrh lze podat ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k Ústavnímu soudu, podání návrhu má odkladný účinek (§ 73 odst. 1, 2; § 79 odst. 1 věta druhá zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

V Brně dne 9. prosince 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu