

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 navrhovatelky: **vláda**, se sídlem Praha 1, nábř. E. Beneše 4, zastoupené JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: politické hnutí „**NESPOKOJENÍ OBČANÉ!**“, se sídlem Nerudova 63/16, Chomutov, v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politického hnutí,

takto:

I. Činnost politického hnutí „**NESPOKOJENÍ OBČANÉ!**“ se pozastavuje.

II. Navrhovatelce se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Dne 18. 12. 2009 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatelka“) návrh na pozastavení činnosti politického hnutí „NESPOKOJENÍ OBČANÉ!“ (dále jen „odpůrce“) podle ustanovení § 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 tím, že odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) výroční finanční zprávu, což vyplývá

z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1222 z 56. schůze konané dne 15. 5. 2009 ve vztahu k roku 2007, a z usnesení č. 1221 ze 56. schůze konané dne 15. 5. 2009 ve vztahu k roku 2008. Nesplnil-li odpůrce za roky 2007 a 2008 svoji zákonnou povinnost řádně předložit výroční finanční zprávy, lze mít dle navrhovatelky za to, že činnost odpůrce není v souladu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách, podle něhož vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 29. 3. 2010, doručeném zdejšímu soudu dne 7. 4. 2010, uvedl, že povinnosti uložené mu zákonem o politických stranách od svého založení plnil. Doplnil, že nedisponuje žádným majetkem a příjmy, a podotkl, že finanční zprávy odevzdává od roku 2007, aniž by byl dosud informován o tom, že by povinnost vyplývající z § 18 zákona o politických stranách nesplnil, či byl vyzván k doplnění zprávy. Konstatoval, že nedisponuje částkou nezbytnou pro pokrytí nákladů souvisejících s auditem ani ji nemůže sám získat. Zdůraznil, že Poslanecká sněmovna nesplnila povinnost dát mu na vědomí svá usnesení č. 777 z 30. schůze konané dne 30. 4. 2008 a usnesení č. 1222 z 56. schůze konané dne 15. 5. 2009.

Usnesením ze dne 10. 3. 2010, č. j. Pst 13/2009 - 18, Nejvyšší správní soud v souladu s § 94 odst. 2 ve spojení s § 48 odst. 1 písm. f) s. ř. s. a § 15 odst. 2 zákona o politických stranách přerušil řízení o návrhu s tím, že v tomto řízení bude pokračovat nejdříve po desátém dni od konce voleb do Poslanecké sněmovny. Krátce nato však prezident republiky rozhodnutím ze dne 18. 6. 2010 vyhlásil volby do Senátu Parlamentu České republiky ve třetině volebních obvodů, volby do zastupitelstev obcí, městských obvodů a městských částí, volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí a stanovil dny jejich konání na dny 15. a 16. 10. 2010. Rozhodnutí prezidenta republiky bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 207/2010 Sb. a příslušná částka sbírky byla rozeslána dne 25. 6. 2010. Nejvyšší správní soud proto v předmětné věci setrval u přerušení řízení po dobu trvání ochranné doby, která skončila desátým dnem po posledním dni voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

Usnesením ze dne 22. 11. 2010, č. j. Pst 13/2009 - 29, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení o návrhu na pozastavení činnosti odpůrce, neboť překážka, na základě které bylo řízení přerušeno, odpadla.

Z obsahu spisu, zejm. pak z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 a č. 1222 soud zjistil, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu za rok 2007 v úplnosti ve smyslu § 18 odst. 5 zákona o politických stranách. Ze shora zmíněného usnesení Poslanecké sněmovny č. 1221 potom plyne, že odpůrce výroční finanční zprávu za rok 2008 nepředložil vůbec. Soud si před rozhodováním v této věci vyžádal od Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny aktuální údaje týkající se odpůrce. Ze sdělení tohoto výboru ze dne 30. 11. 2010 a k němu přiložených usnesení Poslanecké sněmovny č. 1677 a č. 1678 ze dne 16. 4. 2010 soud zjistil, že výroční finanční zprávy předložené odpůrcem za roky 2007 a 2008 jsou i po doplnění neúplné, stejně jako zpráva předložená za rok 2009. Zjištěné skutečnosti ostatně odpovídají vyjádření odpůrce, který připustil, že předložení zákonem

požadované zprávy auditora přesahuje jeho finanční možnosti a označil tuto skutečnost za nedokonalost zákona.

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

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 e) 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 zákona nebo se stanovami.

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 s. ř. s. 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.

Na základě výše citovaných ustanovení musel Nejvyšší správní soud zejména uvážit, zda odpůrce splnil své povinnosti uložené mu zákonem o politických stranách. Jak přitom vyplývá z listinných důkazů obsažených ve spisu, shora popsané povinnosti odpůrce skutečně nesplnil, když opakovaně v zákonem stanoveném termínu nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně, výroční finanční zprávy v podobě vyžadované zákonem, a to za roky 2007 a 2008. Tuto svoji zákonnou povinnost přitom odpůrce nesplnil ani dodatečně.

Na podporu této své argumentace považuje Nejvyšší správní soud za vhodné odkázat na svůj rozsudek již ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 - 69 (č. 586/2005 Sb. NSS), v němž mimo jiné vyslovil, že *„(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.“*

Nejvyšší správní soud přitom ustáleně judikuje, že nesplnění povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může rozhodnout o pozastavení činnosti politického hnutí (srov. shora cit. rozsudek č. 586/2005 Sb. NSS). Od takto vysloveného právního názoru Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se ani v projednávané věci.

Jak již zdejší soud uvedl v posledně 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, 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 České republiky a z čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). 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 zdejšího 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 jejich činnosti. 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.

Odůvodňoval-li přitom odpůrce porušení povinnosti uložené ustanovením § 18 odst. 1 zákona o politických stranách tvrzeným nedostatkem vlastních prostředků, nemohl soud shledat tuto argumentaci důvodnou.

Zde soud připomíná zejm. názor, který vyslovil již v rozsudku č. 586/2005 Sb. NSS. Podle něj průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) do oblasti jednoduchého práva představuje rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, která má - mimo jiné - obsahovat rovněž zprávu auditora o

ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. V tomto směru je totiž nutno uvést, že Poslanecká sněmovna z pochopitelných důvodů kontroluje toliko úplnost a nikoliv správnost (pravdivost) těchto finančních zpráv a v tomto kontextu se proto zpráva auditora jeví jako velmi významná. Podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. c) zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech totiž „*zpráva auditora musí obsahovat výrok auditora, ve kterém auditor vyjadřuje názor, zda účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situaci účetní jednotky; auditor uvádí 1. výrok bez výhrad, pokud podle auditora účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy ve všech významných ohledech podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky a pokud všechny významné skutečnosti, včetně případných změn účetních metod, byly odpovídajícím způsobem popsány v příloze účetní závěrky nebo konsolidované účetní závěrky*“. Je tak zjevné, že zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu nepředstavuje výron libovůle zákonodárce, ve svých důsledcích zasahující postavení zejména malých politických stran, nýbrž je nutno ji právě naopak vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právnickým osobám a na jejich funkci v ústavním systému. Zákonný požadavek auditu tak jednoznačně vyhovuje testu ústavnosti.

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, jak sám připustil, předložil finanční zprávy bez řádné zprávy auditora.

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.

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. Ve věci rozhodl soud bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s. (navrhovatelka vyjádřila s tímto záměrem soudu souhlas; odpůrce se ve stanovené lhůtě nevyjádřil, jeho souhlas tak byl presumován).

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 úspěšná navrhovatelka náhradu nákladů výslovně nepožadovala, přičemž jí zjevně v této souvislosti žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti ani nevznikly.

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 pozastavení její činnosti 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