

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, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: politické hnutí **Sdružení pro sport a zdraví**, se sídlem U Stadionu 2, Most, v řízení o návrhu na rozpuštění politického hnutí,

takto:

I. Politické hnutí Sdružení pro sport a zdraví **se rozpouští.**

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

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

O d ů v o d n ě n í :

Vláda České republiky (dále jen „navrhovatelka“) podala dne 18. 12. 2009 u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění politického hnutí Sdružení pro sport a zdraví (dále jen „odpůrce“) 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“).

Návrh odůvodnila tím, že odpůrce nesplnil zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu za roky 2005 a 2006. Následně na základě návrhu podaného navrhovatelkou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2007, č. j. Pst 36/2007 - 59 (dostupné na www.nssoud.cz), pozastavil činnost odpůrce. Nicméně ani po pozastavení své činnosti odpůrce neučinil žádné kroky k odstranění závadného stavu a Poslanecké sněmovně nepředložil ani výroční finanční zprávy za roky 2007 a 2008, což vyplývá ve vztahu k roku 2007 z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 ze 30. schůze konané dne 30. 4. 2008, a ve vztahu k roku 2008 z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1221 z 56. schůze konané dne 15. 5. 2009. Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1222 z 56. schůze ze dne 15. 5. 2009 a z dokumentace výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí uložené v sekretariátu kontrolního výboru Poslanecké sněmovny vyplývá, že odpůrce tak neučinil ani dodatečně. Podle navrhovatelky tedy i nadále trvají skutečnosti, pro které byla činnost odpůrce pozastavena, a proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud odpůrce rozpustil a jmenoval jejího likvidátora.

Odpůrce se k návrhu nevyjádřil.

Z ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách vyplývá, že pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit „nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To neplatí, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4 zákona o politických stranách.“

Prezident republiky rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010 vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a stanovil jejich konání na dny 28. a 29. 5. 2010. Citované rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod číslem 37/2010 Sb. a příslušná částka Sbírky zákonů byla rozeslána dne 8. 2. 2010.

Nejvyšší správní soud proto v souladu se svojí 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 odpůrkyně usnesením ze dne 9. 3. 2010, č. j. Pst 5/2009 - 19, přerušil s tím, že v tomto řízení bude pokračovat po desátém dni od konce voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Krátce po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR však byly vyhlášeny volby do zastupitelstev obcí a do 1/3 Senátu Parlamentu ČR na dny 15. a 16. 10. 2010, a Nejvyšší správní soud proto v předmětné věci setrval u přerušení řízení.

Poté, co volby do zastupitelstev obcí a do 1/3 Senátu Parlamentu ČR ve dnech 15. a 16. 10. 2010 proběhly, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 11. 11. 2010, č. j. Pst 5/2009 - 23, rozhodl o pokračování v řízení.

Soud konstatuje, že 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 e) 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 žalobu ve správním soudnictví 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 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.

Z obsahu spisu soud konstatuje zejména následující skutečnosti: Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007 plyne, že bylo prokázáno, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy za roky 2005 a 2006. Proto soud pozastavil činnost odpůrce, když výslovně uvedl, že smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany je v těchto případech vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu, a pokud k této nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění strany. Odpůrce však Poslanecké sněmovně nepředložil ani výroční finanční zprávy za roky 2007 a 2008, což vyplývá ve vztahu k roku 2007 z usnesení Poslanecké sněmovny č. 777 ze 30. schůze konané dne 30. 4. 2008, a ve vztahu k roku 2008 z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1221 z 56. schůze konané dne 15. 5. 2009. Z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1222 z 56. schůze ze dne 15. 5. 2009 a z dokumentace výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí uložené v sekretariátu kontrolního výboru Poslanecké sněmovny vyplývá, že odpůrce tak neučinil ani dodatečně. Proto Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na rozpuštění této politické strany.

Protože Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí, vyžádal si vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zda v mezidobí od podání návrhu splnil odpůrce svou zákonnou povinnost a předložil alespoň dodatečně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR 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/19.11.10/10257/00313/126H, nepředložil odpůrce doplnění výroční finanční zprávy za rok 2006, a výroční zprávy za roky 2007 až 2009, ani do 24. 11. 2010.

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

Z ústavně právního hlediska je 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.

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 opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy za roky 2005 - 2007 a (mimo jiné) tak neodstranil stav, pro který byla jeho činnost pozastavena. Neučinil tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrce proto nesplnil zákonnou povinnost stanovenou v ustanovení § 18 odst. 1 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.

Podle názoru zdejšího soudu odpovídá smyslu ustanovení § 14 odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 6 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 citovaného zákona opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí a následně i její rozpuštění. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995 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 Nejvyšší správní soud rozhodl o rozpuštění uvedeného politického hnutí Sdružení pro sport a zdraví.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému navrhovateli, který by jinak měl na náhradu nákladů 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, který s tímto určením souhlasí. Tento bude postupovat přiměřeně podle předpisů o likvidaci majetku a závazků obchodních společností (§ 12 odst. 4 zákona o politických stranách).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky podle soudního řádu správního přípustné.

Politická strana **je oprávněna** 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 20. prosince 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu