

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 **„Akce za skutečnou demokracii“**, se sídlem Částkova 50, Plzeň 2 – Slovany, v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. Politická strana „Akce za skutečnou demokracii“ **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 „Akce za skutečnou demokracii“ (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 22. 1. 2008, č. j. Pst 18/2007 - 26, kterým byla odpůrkyni pozastavena činnost pro opakované nesplnění povinností vyplývajících z § 18 odst. 1 zákona o politických stranách (nepředložení výročních finančních zpráv za roky 2004, 2005 a 2006), neučinila odpůrkyně kroky k odstranění tohoto závadného stavu. Odpůrkyně nadto nepředložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ani 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 6/2009 – 17, 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 6/2009 – 22, o pokračování v řízení.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, 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 § 18 odst. 1 zákona o politických stranách vyplývá povinnost politických 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 § 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.

[7] 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.

[8] Z obsahu spisu soud konstatuje zejména následující skutečnosti. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2008, č. j. Pst 18/2007 – 26, plyne, že bylo prokázáno, že odpůrkyně nepředložila výroční finanční zprávy za roky 2004, 2005 a 2006. Proto soud pozastavil činnost odpůrkyně, přičemž výslovně uvedl, že pokud nedojde k nápravě vadného stavu ve stanovené lhůtě, bude následně podán návrh na rozpuštění odpůrkyně. 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) však plyne, že odpůrkyně nepředložila výroční finanční zprávu ani za rok 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 za roky 2004 – 2007 ani dodatečně.

[9] 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 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/19.11.10/10257/00313/123H, nepředložila odpůrkyně výroční finanční zprávy za roky 2004 – 2009 ani do 24. 11. 2010.

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

[11] 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.

[12] 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 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 NSS ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 – 69, publ. pod č. 586/2005 Sb. NSS, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz), 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 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 a 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 činnosti a, není-li zjednána náprava, následné rozpuštění politické strany.

[13] 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 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 NSS ze dne 24. 9. 2009, č. j. Pst 4/2008 – 89). Nyní projednávaná věc však spadá do prvně jmenované skupiny případů, neboť odpůrkyně výroční finanční zprávy nepředložila vůbec, a to hned za několik po sobě jdoucích let.

[14] Zákon o politických stranách obsahuje rovněž další záruky proti nepřiměřené aplikaci institutu rozpuštění politické strany či hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv. Samotné rozpuštění politické strany či 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 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 18/2007 – 26, který nabyl právní moci dne 31. 1. 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, ba dokonce jej nadále rozšiřuje tím, že nepředložila ani výroční finanční zprávy za další období (roky 2007, 2008 a 2009).

[16] 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 opakovaně nepředložila příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, výroční finanční zprávy za roky 2004 – 2006, a neodstranila tak stav, pro který byla její činnost pozastavena. Neučinila tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrkyně proto nesplnila povinnost uloženou v § 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.

[17] 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 vůbec nepředložila výroční finanční zprávu a kdy se tak stalo opakovaně, je dán důvod pro pozastavení její činnosti a následně i 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 [11] 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.

IV.
Závěr a náklady řízení

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

[19] 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.

[20] 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 7. prosince 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu