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**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, vrchní ředitel Sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrkyni: **Romská demokratická sociální strana,** se sídlem U Stavoservisu 1, Praha 10, v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. Politická strana „Romská demokratická sociální strana“ **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 („navrhovatelka“) na rozpuštění politické strany „Romská demokratická sociální strana“ („odpůrkyně") podle § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích („zákon o politických stranách“). Tento návrh

odůvodnila navrhovatelka tím, že ani po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2008, č. j. Pst 40/2007 - 43, kterým byla odpůrkyni pozastavena činnost pro opakované nesplnění povinností vyplývajících z § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, neučinila odpůrkyně kroky k odstranění závadného stavu a nepředložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ani výroční finanční zprávy za roky 2007 a 2008. Vláda proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud odpůrkyni rozpustil a jmenoval jejího likvidátora.

II.
Přerušení řízení

[2] Soud o návrhu nemohl dosud rozhodnout. Z § 15 odst. 2 zákona o politických stranách totiž vyplývá, že pozastavit činnost strany a hnutí či 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, je-li činnost strany v rozporu s § 4.

[3] V předchozí době nejprve 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. Řízení o návrhu proto bylo přerušeno usnesením ze dne 12. 2. 2010, č. j. Pst 6/2009 – 17, dle § 48 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 94 odst. 2 s. ř. s. Důvod pro přerušení řízení odpadl uplynutím desátého dne po druhém dni voleb (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách), tj. 8. 6. 2010.

[4] Nicméně dalším rozhodnutím ze dne 18. 6. 2010 vyhlásil prezident republiky volby do Senátu Parlamentu ČR a zastupitelstev obcí a stanovil jejich konání na dny 15. a 16. 10. 2010. Tím opět nastal důvod pro přerušení řízení. Druhé kolo voleb do Senátu Parlamentu ČR proběhlo v souladu s § 76 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve dnech 22. a 23. 10. 2010. Zákonný důvod pro přerušení řízení tak odpadl uplynutím desátého dne po posledním dni voleb. tj. 2. 11. 2010. Soud následně usnesením ze dne 24. 11. 2010, č. j. Pst 10/2009 – 35, rozhodl o pokračování v řízení.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] 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).

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

[7] Soud předesílá, že z § 18 odst. 1 zákona o politických stranách vyplývá povinnost politických stran a hnutí předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně 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.

[8] 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 či hnutí.

[9] Soud se tedy zabýval činností strany v rozhodném období. Z obsahu spisu zjistil zejména následující skutečnosti. Z výše citovaného rozsudku, kterým byla činnost strany pozastavena, plyne, že odpůrkyně opakovaně nepředložila výroční finanční zprávy za roky 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 její rozpuštění. 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 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) vyplývá, že odpůrkyně nedoplnila chybějící výroční finanční zprávy ani dodatečně.

[10] Protože Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí, vyžádal si vyjádření Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zda v mezidobí od podání návrhu splnila odpůrkyně svou 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 30. 11. 2010 č. j. KV/19.11.10/10257/00313/127H předložila odpůrkyně souhrnnou finanční zprávu za roky 2005, 2006, 2007 a 2008, za rok 2009 však výroční finanční zprávu nepředložila ani do 25. 11. 2010.

[11] Nejvyšší správní soud při hodnocení projednávané věci vycházel zejména z následujících úvah. Při rozhodování o rozpuštění politické strany je třeba respektovat ústavní dimenzi a dbát na garance demokratického právního státu. Rozpuštění politické strany je chápáno jako *ultima ratio*, poslední možný prostředek, pokud politická strana závažným a opakovaným způsobem poruší své povinnosti. Z ústavněprávního hlediska je především nutno konstatovat – a v tomto směru Nejvyšší správní soud navazuje na judikaturu Ústavního soudu (zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, 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 být prostředníkem mezi státem a společností tím, že zapojují občany do správy veřejných záležitostí, vyjadřují jejich názory a uchází se o jejich podporu ve svobodných volbách v souladu s článkem 5 Ústavy a články 20 a 22 Listiny základních práv a svobod.

[12] Stát přiznává politickým stranám a hnutím určité výsady, tato privilegia se konkrétně projevují např. v oblasti přímého státního financování. Proto je zcela legitimní vyžadovat po nich transparentnost hospodaření, aby měl každý občan a potenciální volič reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu (resp. politické hnutí) se jedná, kdo ji „finančně drží", jaké příjmy získává z členských příspěvků, jak nakládá se svým majetkem či zda jsou vykazované výdaje přiměřené atp. Toto informační právo občanů–voličů je nezbytným předpokladem férové politické soutěže. Nepředložení finančních zpráv splňujících kritéria zakotvená v § 18 zákona o politických stranách z tohoto důvodu nelze považovat za formální či formalistický důvod pro rozpuštění politické strany či hnutí, nýbrž důvod zaručující transparentnost politického boje, zabraňující manipulaci s voliči a deformaci politické soutěže Zároveň je nezbytné, aby výše zmíněné finanční údaje poskytované politickými stranami a hnutími byly verifikovány, k čemuž slouží zejména požadavek na ověření roční účetní závěrky nezávislým auditorem. Zákon o politických stranách tedy z těchto důvodů spojuje s opakovaným neplněním povinnosti předkládat výroční finanční zprávy nejprve pozastavení činnosti a, není-li následně zjednána náprava, rozpuštění politické strany.

[13] Je třeba důsledně odlišovat dva typy porušení zákonných povinností. V první skupině jsou případy, kdy finanční zprávy nejsou předloženy vůbec či nejsou opatřeny povinnou zprávou auditora, v druhé skupině případy, kdy finanční zprávy předloženy jsou, ale nesplňují některé náležitosti zakotvené v § 18 zákona o politických stranách. Nejvyšší správní soud zvlášť 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).

[14] Nyní projednávaná věc ale spadá do skupiny vážných pochybení. Výroční finanční zprávu je třeba předložit každoročně, výsledky hospodaření musí být ověřeny. Zatímco drobné formální nedostatky lze tolerovat, odpůrkyně se při předkládání zprávy o stavu svého hospodaření dopustila celé série závažných prohřešků. Za rok 2009 odpůrkyně nesplnila svou povinnost vůbec, za roky předcházející pak pouze částečně a neúplně. Nejzávažnější nedostatek spočívá v tom, že žádná z výročních zpráv nebyla ověřena nezávislým auditorem. Odpůrkyně ani následně nedodala jednotlivé výroční zprávy, ale pouze jednu souhrnnou finanční zprávu za období 2005-2008, která postrádala celou řadu náležitostí. Chybělo povinné ověření roční účetní závěrky auditorem, strana ji nepodala na předepsaném tiskopisu, chyběly některé zákonem požadované údaje (např. údaje o dárcích). Nelze mít pochyb o tom, že přestože se odpůrkyně pokusila o nápravu situace a podala opožděně souhrnnou výroční zprávu, nesplnila zákonem stanovené požadavky na ověřené výsledky hospodaření. Prohlášení odpůrkyně o pravdivosti v dodatečné výroční zprávě, že „*Tato výroční finanční zpráva se zakládá na pravdě v jednotlivých detailech*", nemůže nahradit nezávislé ověření hospodaření, které je v zákonném rámci financování politických stran nutné.

[15] Zákon o politických stranách poskytuje rovněž další ochranu proti nepřiměřené aplikaci institutu rozpuštění politické strany či hnutí z důvodu nepředložení finančních zpráv. Samotné rozpuštění politické strany či hnutí 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 *(blíže 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 nebrání tomu, aby bezprostředně po splnění zákonných povinností strany pokračovaly v plném rozsahu ve své činnosti. Pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí tak nepředstavuje likvidační krok, ale je třeba jej vnímat jako varovný signál ze strany státu k odstranění zjištěných nedostatků. Touto poslední výzvou byl pro odpůrkyni citovaný rozsudek ze dne 28. 4. 2008, č. j. Pst 40/2007 - 43, jímž byla odpůrkyni pozastavena činnost. Teprve když dotčená politická strana 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, neodstranila. Nadto je třeba poznamenat, že řízení bylo z důvodu konání několikerých voleb značnou část roku 2010 přerušeno, čímž získala odpůrkyně ještě více potřebného času na revizi svých finančních a administrativních záležitostí.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podaný návrh je důvodný, neboť z výše uvedených skutečností vyplývá, že odpůrkyně skutečně nesplnila zákonem uložené povinnosti, když opakovaně nepředložila příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, výroční finanční zprávu za rok 2009 a za období 2005-2008 tak učinila pouze souhrnně, bez povinného ověření nezávislým auditorem, a neodstranila tak stav, pro který byla její činnost pozastavena. Neučinila tak ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Nesplnění povinností uložených v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může být rozhodnuto o pozastavení činnosti a následně v souladu s § 13 odst. 6 uvedeného zákona i o jejím rozpuštění.

[17] Podle názoru tohoto 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. Ani námitka odpůrkyně, že je jedinou romskou stranou v České republice, nemůže obstát, neboť stát nesmí narušovat volnou politickou soutěž tím, že by ignoroval zákonné náležitosti a prominul určité politické straně povinnosti. Nejvyšší správní soud se při svém rozhodování inspiroval i výše citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli jednorázově, ale toto porušování má charakter opakovaného chování) 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 20. ledna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu