

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, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **Strana podnikatelů a živnostníků,** se sídlem Jaromírova 663/42, Praha 2, v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

takto:

I. Činnost politické strany „Strana podnikatelů a živnostníků“ **se pozastavuje.**

II. Navrhovatelce **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

Dne 24. 6. 2011 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatelka“) návrh na pozastavení činnosti politické strany „Strana podnikatelů a živnostníků“ (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. 1221 z 56. schůze konané dne 15. 5. 2009 ve vztahu k roku 2008 a z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1677 ze 78. schůze konané dne 16. 4. 2010 ve vztahu k roku 2009. Nesplnil-li odpůrce za roky 2008 a 2009 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 se k návrhu přes výzvu soudu nevyjádřil.

Z obsahu spisu, zejm. pak z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1221 a č. 1677 soud zjistil, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy za roky 2008 a 2009. Soud si před rozhodováním v této věci vyžádal od Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny aktuální údaje týkající se odpůrce. Ze sdělení tohoto výboru ze dne 9. 8. 2011 vyplynulo, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávy za roky 2008 až 2010. Ve vztahu k roku 2010 tato skutečnost vyplynula i z usnesení Poslanecké sněmovny č. 474 z 16. schůze konané dne 5. 5. 2011.

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 2008, 2009 a podle aktuálního sdělení Poslanecké sněmovny ani za rok 2010.

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.

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 zjevně spadá do prvně jmenované skupiny případů.

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 **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 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 17. srpna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu