ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **vláda**, sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, za kterou jedná na základě pověření Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec, ředitel odboru voleb Ministerstva vnitra, sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, a účastnice řízení: politická strana **Republika**, IČO 71443665, sídlem Senovážné náměstí 978/23, Praha 1, zastoupené Mgr. et Mgr. Jiřím Flamem, Ph.D., advokátem se sídlem Rohanské nábřeží 671/15, Praha 8, o návrhu na pozastavení činnosti politické strany

takto:

**I.** Činnost politické strany Republika **se pozastavuje.**

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

## Odůvodnění:

[1] Dne 7. února 2022 podala vláda (dále „navrhovatelka“) u Nejvyššího správního soudu návrh na pozastavení činnosti politické strany Republika 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 politická strana nepředložila výroční finanční zprávy za roky 2017, 2018, 2019 a 2020, přestože ji Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí opakovaně shledal vinnou ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. d) zákona o politických stranách. Navrhovatelka odkázala na příkazy tohoto úřadu ze dne 4. září 2018 čj. UDH-SPR-VFZ-20/2018-2, ze dne 8. srpna 2019 čj. UDH-2528/2019, ze dne 6. října 2020 čj. UDH-2293/2020, a ze dne 24. června 2021 čj. UDH-1810/2021, a na podněty ze dne 1. listopadu 2019 čj. UDH-3283/2019,

a ze dne 5. října 2021 čj. UDH-02377/2021. (Tyto příkazy i podněty si soud vyžádal od uvedeného úřadu.)

[2] Politická strana se k návrhu vyjádřila. Její členové se nadále chtějí v politické straně sdružovat a jsou schopni dodatečně předložit i výroční finanční zprávy, jejich finanční a sociální situace jim však neumožňuje platit odměnu auditorovi za ověření účetní závěrky. Povinnost nechat ověřit účetní závěrku auditorem tak vytváří překážku, která neústavně (kvůli pouhému nedostatku majetku) omezuje sdružovací právo členů zaručené článkem 20 Listiny základních práv a svobod. U podnikatelských subjektů se tato povinnost odvíjí od určitých nadlimitních parametrů (obrat, počet zaměstnanců), kdežto na politické strany dopadá bez rozdílu, což je nepřiměřené. Právo sdružovat se v politických stranách je základním politickým právem, jemuž nemohou být kladeny větší překážky než běžnému podnikání.

[3] Při jednání dne 6. dubna 2022 účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích.

[4] Politická strana, která předešlý den soudu zaslala výroční finanční zprávy (bez auditorského ověření) za roky 2017–2021, předložila i doručenku, podle níž zaslala tytéž zprávy ještě před jednáním Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Politická strana má za to, že o jejím hospodaření dostatečně vypovídají účetní závěrky (i když nejsou ověřeny auditorem) a další listiny zachycující její příjmy a výdaje, jak je požaduje zákon. Navrhla, aby soud návrh na pozastavení její činnosti zamítl, případně aby přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu.

[5] Navrhovatelka naopak vyslovila přesvědčení, že zákonné pravidlo, které politická strana zpochybňuje, je ústavně konformní. Odkázala k tomu i na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[6] Soud provedl důkaz předloženými zprávami a doručenkou. Vzal za prokázané, že výroční finanční zprávy byly úřadu doručeny ještě před soudním jednáním. Nezkoumal však, zda zprávy splňují všechny zákonné náležitosti podle § 19h odst. 1 zákona o politických stranách, protože politická strana v nich sama sdělovala, že nejsou ověřeny auditorem [tedy že není splněna podmínka podle § 19h odst. 1 písm. b) zákona o politických stranách], a celý její procesní postoj mířil k tomu, že by touto povinností neměla být zatěžována.

[7] Podle § 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 § 19h odst. 1 tohoto zákona vyplývá povinnost stran a hnutí předložit každoročně do 1. dubna Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (*do 31. prosince 2016 měly politické strany obdobnou povinnost vůči Poslanecké sněmovně, resp. jejímu kontrolnímu výboru*) výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod písmeny a) až k) tohoto ustanovení, včetně zprávy auditora o ověření účetní závěrky s výrokem *bez výhrad* pod písmenem b). Výroční finanční zpráva je úplná, obsahuje-li všechny náležitosti požadované právě citovaným ustanovením (§ 19h odst. 5 zákona). Podle § 14 odst. 1 zákona o politických stranách může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže je jejich činnost v rozporu mimo jiné s § 19h tohoto zákona.

[8] 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 soudního řádu správního.

[9] Z obsahu spisu soud ověřil tvrzení navrhovatelky a konstatuje, že příkazem ze dne 4. září 2018 byla politická strana uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. d) zákona o politických stranách, neboť ve lhůtě podle § 19h odst. 1 uvedeného zákona nepředložila výroční finanční zprávu za rok 2017. Za tytéž přestupky shledal úřad politickou stranu vinnou i příkazy ze dne 8. srpna 2019, ze dne 6. října 2020 a ze dne 24. června 2021, neboť politická strana nepředložila výroční finanční zprávy ani za roky 2018, 2019 a 2020. Z podnětu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí k pozastavení činnosti a k rozpuštění politických stran a politických hnutí ze dne 5. října 2021 vyplývá, že u politické strany nedošlo k nápravě (dodatečnému splnění povinnosti předložit výroční finanční zprávu) ani po opakovaném pravomocném uložení správního trestu.

[10] Tento skutkový stav do dne vydání rozsudku nezměnil (§ 96 s. ř. s). Politická strana sice dodatečně předložila úřadu výroční finanční zprávy za všechny předešlé roky počínaje rokem 2017, ty však nebyly ověřeny auditorem, tedy nebyly úplné ve smyslu § 19 odst. 5 zákona o politických stranách. Návrh na pozastavení její činnosti je proto důvodný.

[11] Z údajů obsažených ve spisu i z provedeného dokazování je zřejmé, že politická strana skutečně nesplnila povinnost uloženou zákonem, neboť ani v termínu stanoveném zákonem, ani později nepředložila příslušnému orgánu úplné výroční finanční zprávy za roky 2017, 2018, 2019 a 2020. Nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení činnosti strany nebo hnutí.

[12] Nejvyšší správní soud vycházel při rozhodování i z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 26/94, N 62/4 SbNU 113, vyhlášeného pod č. 296/1995 Sb. Podle tohoto nálezu nemohou vyvíjet činnost politické strany, které trvale porušují zákon (tedy nikoli takové, které zákon *porušily* jednorázově, nýbrž jej *porušují* setrvale – viz § 4 zákona), neboť tímto opakovaným porušováním zákonů ohrožují demokratické základy státu. Smyslem 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 politické strany.

[13] Právě zmíněný nález Ústavního soudu je významný i pro odpověď na pochyby politické strany o ústavnosti současné zákonné úpravy. Její pochybnosti, jak bude z dalšího výkladu zřejmé, Nejvyšší správní soud nesdílí.

[14] Povinnost stran a hnutí každoročně předkládat výroční finanční zprávy byla v zákoně o politických stranách obsažena už od samého počátku; tyto finanční zprávy se nejprve předkládaly České či Slovenské národní radě, po zániku federace pak Poslanecké sněmovně. Teprve novela zákona o politických stranách vyhlášená pod č. 117/1994 Sb.

a účinná od 1. července 1994 však uložila stranám a hnutím, aby k výroční finanční zprávě připojovaly i zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky. Současně novela určila jako druhé kontrolní místo – vedle Poslanecké sněmovny – i Nejvyšší kontrolní úřad (§ 18 odst. 1 novelizovaného zákona o politických stranách), pověřila jej hodnocením úplnosti a pravdivosti výroční finanční zprávy, dala mu pravomoc vyzývat strany a hnutí k odstranění nedostatků a předkládat vládě podnět k pozastavení činnosti a hnutí (§ 18 odst. 2, 3, 4 a 5).

[15] Tuto novelu napadla u Ústavního soudu skupina poslanců. Ústavní soud jejich návrhu vyhověl a ve sporném § 18 zrušil jak odstavec 1 ve slovech „*a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu*“, tak celé odstavce 2, 3, 4 a 5. Dal poslancům za pravdu v tom, že Nejvyššímu kontrolnímu úřadu přísluší kontrolovat státní majetek, nikoli ovšem majetek stran a hnutí, který je majetkem soukromým (bez ohledu na to, že do něj třeba vstupuje i státní příspěvek na činnost stran a hnutí). Poslanci dále argumentovali nejen proti tomu, aby Nejvyšší kontrolní úřad mohl dávat podnět k pozastavení činnosti stran a hnutí z důvodu nedostatků ve výročních finančních zprávách, ale vůbec proti tomu, aby kvůli takovým nedostatkům mohla být činnost strany či hnutí pozastavena; takové pravidlo bylo podle nich v rozporu s článkem 4 odst. 2 a článkem 20 odst. 3 Listiny. Ústavní soud s poslanci souhlasil v tom, že Nejvyšší kontrolní úřad by takové oprávnění mít neměl, a proto i tuto jeho pravomoc zrušil. Současně se (viz část II.2 nálezu) obecněji vyjádřil k možnosti pozastavit činnost strany či hnutí kvůli chybějící či vadné výroční finanční zprávě:

> „Mohlo by se namítnout, že i při vyhovění návrhu skupiny poslanců a pouhém ponechání pouze části odstavce prvého § 18 zákona č. 424/1991 Sb. ve znění zákona č. 117/1994 Sb. lze činnost politické strany také pozastavit, anebo případně ji i rozpustit, jestliže tato strana nesplnila podmínky § 18 odst. 1. K tomu je však třeba uvést, že z odstavce prvého § 18 cit. zákona nevyplývá žádný jiný důvod pro pozastavení činnosti politické strany než ten, že strana výroční finanční zprávu nepředložila vůbec anebo ji nepředložila v úplnosti tímto odstavcem stanovené. Žádný jiný nedostatek výroční finanční zprávy nemůže být důvodem k pozastavení činnosti strany. (...)
>
> Je pravda, že i na základě § 18 odst. 1 lze dospět také k rozpuštění politické strany. Z § 14 odst. 2 však vyplývá, že k projednání návrhu na rozpuštění strany by logicky došlo až v době, kdyby strana ani v dalším roce nepředložila výroční finanční zprávu anebo neodstranila její nedostatky, což je skutečnost, která obsahuje prvek opakovaného porušení zákonných povinností, který by podle povahy věci mohl být kvalifikován jako nesplnění podmínky § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. ve znění zákona č. 117/1994 Sb.“

[16] Ústavní soud tedy připustil, že povinnost předkládat výroční finanční zprávu v rozsahu, v jakém to tehdy § 18 odst. 1 zákona stanovil [a) roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů, b) zpráva auditora o ověření roční účetní závěrky, c) přehled o celkových příjmech, d) přehled o výši darů a dárcích], je legitimní a nevymyká se z mezí stanovených Listinou. Zvážil i to, že takové pochybení může vést až k rozpuštění politické strany, a dospěl k závěru, že jde o důsledek přijatelný, pokud se strana dopustila pochybení opakovaně.

[17] Konečně Ústavní soud proti sobě postavil *státní* kontrolu hospodaření politických stran, jak ji nastavila novela č. 117/1994 Sb. a jak ji právem napadla skupina poslanců – a *soukromou* profesionální kontrolu, která je v demokracii obvyklá:

> „V této souvislosti není zanedbatelné ani to, že základem pro zjištění nedostatků, jež opravňuje podnět ve smyslu § 15 zákona, není zpráva auditora o ověření roční účetní uzávěrky, ale výlučně zjištění, k němuž dospěje Nejvyšší kontrolní úřad, který je státním orgánem. Poznamenejme, že v evropských demokratických státech jsou kontroly výročních finančních zpráv politických stran vesměs svěřovány nikoli státu, ale nezávislým, soukromoprávním organizacím a zkušebním ústavům (...).“

[18] Ústavní soud jistě mohl rozhodovat o zrušení jen těch ustanovení zákona o politických stranách, která poslanci ke zrušení navrhli – a návrhem nebyla napadena samotná povinnost politických stran předkládat výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně v rozsahu právě popsaném [§ 18 odst. 1 písm. a) – d)]. Přesto však do svého nálezu zahrnul Ústavní soud i úvahy, z nichž je patrný jeho náhled na význam samotných výročních finančních zpráv i nezávislé kontroly jejich obsahu. V kontextu české právní úpravy tuto nezávislou kontrolu zajišťuje právě auditor, jehož úkolem je ověřit, zda připojená účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz účetnictví politické strany. Proti takovému způsobu kontroly, prováděné soukromými účetními profesionály, a nikoli státním orgánem (jako tomu bylo podle částečně protiústavní novely č. 117/1994 Sb.), nelze z hlediska ústavních požadavků nic namítat.

[19] Nejvyšší správní soud nepovažuje za vhodné srovnávat povinnosti politických stran ve vztahu k auditorskému ověření s povinnostmi podnikatelských subjektů. Politické strany mají mezi jinými právnickými osobami významné postavení: podle právě citovaného nálezu „*působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem; slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy*“. Protiváhou tohoto významného postavení je zvýšená míra administrativních povinností, které na ně stát klade. To, že politické strany musejí dodržovat zvláštní povinnosti ať už při své registraci (petice alespoň jednoho tisíce občanů, podrobně předepsaný obsah stanov), nebo při svém hospodaření (výroční finanční zprávy s auditorským ověřením, zákaz podnikání, povinnost vést oddělené účty, zákaz přijímat určité dary), a liší se tím od jiných soukromoprávních korporací, jako jsou spolky či obchodní společnosti, je právě projevem jejich privilegií v politickém životě – a nikoli neústavním omezením sdružovacího práva.

[20] To ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře už mnohokrát. Lze tak jen zopakovat, že povinnost politických stran každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, včetně zprávy auditora o ověření roční účetní závěrky, není výrazem svévole zákonodárce, nýbrž představuje záruku jejich otevřenosti a transparentnosti (rozsudek ze dne 6. dubna 2005 čj. Pst 2/2003-69, č. 586/2005 Sb. NSS, *Strana svobodných severu*).

[21] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2009 čj. Pst 11/2008-52, *Mimoňská obroda*, se pak zaměřil na výjimečnost postavení politických stran:

> „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.“

[22] Nepředložení *úplných* finančních zpráv tak podle tohoto rozsudku nelze považovat za formální (či formalistický) důvod pro pozastavení (rozpuštění) strany či hnutí: naopak jde o důvod „*zaručující transparentnost politického boje, zabraňující manipulaci s voliči a v konečném důsledku zajišťující zachování nedeformované politické soutěže*“. Rozsudek také připomněl, že finanční údaje poskytované samotnými stranami a hnutími musejí být nějak ověřovány, k čemuž slouží právě auditorská zpráva. Stejně jako dříve Poslanecká sněmovna, kontroluje i nyní Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí jen úplnost, a nikoliv správnost (pravdivost) těchto finančních zpráv; zpráva auditora je proto významnou součástí výroční finanční zprávy.

[23] Konečně lze citovat i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2015 čj. Pst 11/2014-33, *SONOB – sdružení ochrany nájemníků a ostatního bydlení*. Ten zdůraznil, že veškeré náležitosti výroční finanční zprávy, včetně zprávy auditora o ověření účetní závěrky, musejí být splněny i v případě, že politická strana neměla v daném období žádné příjmy a výdaje. K tomu soud nyní dodává, že výjimku či zmírnění nestanoví zákon ani pro ty strany, které (jako politická strana Republika) nedostávají od svých členů žádné členské příspěvky, své potřeby financují jen z půjček stávajícího či bývalého předsedy a tvrdí, že jejich finanční situace jim neumožňuje každoročně platit za auditorské ověření.

[24] Podle § 14 odst. 2 zákona o politických stranách mohou politické strany při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 zákona o politických stranách návrh na rozpuštění strany. Podle § 14 odst. 3 tohoto zákona však platí, že pokud bude ve stanovené lhůtě odstraněn stav, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany, považuje se činnost strany za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (k tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007 čj. Obn 1/2006-11, č. 1386/2007 Sb. NSS). Ačkoli tedy soud rozhodl o pozastavení činnosti politické strany, může strana bezprostředně po dodatečném splnění zákonných povinností pokračovat ve své činnosti v plném rozsahu.

[25] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Procesně úspěšné navrhovatelce, která by jinak měla na náhradu nákladů právo, nevznikly v souvislosti s řízením před Nejvyšším správním soudem náklady nad rámec její běžné činnosti, ze spisu ani jiné nevyplývají, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky podle soudního řádu správního přípustné, vyjma obnovy řízení (§§ 111-119 soudního řádu správního).

Politická strana **j e o p r á v n ě n a** podat návrh podle článku 87 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky, jestliže tvrdí, že rozhodnutí týkající se 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 a § 79 odst. 1 věta druhá zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

V Brně dne 6. dubna 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu