



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **vláda**, se sídlem Praha 1, nábr. E. Beneše 4, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrci: **politická strana Republikáni Miroslava Sládka**, se sídlem Ulička 1, Brno, zastoupenému Mgr. Jaroslavem Mišingerem, advokátem se sídlem Minská 38, Brno, v řízení o návrhu na pozastavení činnosti politické strany,

takto:

- I. Činnost politické strany Republikáni Miroslava Sládka **se pozastavuje.**
- II. Navrhovateli **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vláda (dále jen „navrhovatel“) podala dne 5. 10. 2007 u Nejvyššího správního soudu návrh na pozastavení činnosti politické strany Republikáni Miroslava Sládka (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“). Navrhovatel odůvodnil návrh tím, že odpůrce opakovaně nesplnil zákonnou povinnost předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, což vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 ze 44. schůze konané dne 12. 5. 2005 ve vztahu k roku 2004, z usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 z 55. schůze konané dne 26. 4. 2006 ve vztahu k roku 2005 a z usnesení č. 295 ze 14. schůze konané dne 27. 4. 2007 ve vztahu k roku 2006. Odpůrce tedy nesplnil povinnost řádně předložit výroční finanční zprávy za roky 2004, 2005 a 2006, a proto lze mít za to, že činnost odpůrce není v souladu s ustanovením § 4 písm. a) zákona o politických stranách,

podle něhož nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

Odpůrce při ústním jednání, konaném dne 27. února 2008, navrhl zamítnutí návrhu. Poukázal přitom na skutečnost, že navrhovatel již dříve podal obdobný návrh, který byl Nejvyšším správním soudem odmítnut z důvodu podání v ochranné lhůtě (§ 15 odst. 2 zákona o politických stranách). V návaznosti na argumentaci Nejvyššího správního soudu v usnesení o odmítnutí návrhu odpůrce upozornil zejména na článek 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94. Podle odpůrce je vyloučeno, aby se navrhovatel vrátil k povinnosti odpůrce týkající se let 2004 a 2005. Odpůrce zároveň uvedl, že vláda ve vztahu k uvedeným rokům nepodala návrh v třicetidenní lhůtě podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách a po jejím uplynutí může návrh podat pouze prezident republiky. Posuzováno tedy může být pouze porušení povinnosti za rok 2006, které není opakující se a natolik závažné, aby odůvodnilo vyhovění návrhu. Dále odpůrce doplnil, že ani v případě shledaného porušení povinnosti předložit výroční finanční zprávu za období tří let není možné dojít k závěru, že odpůrce ohrožuje zájmy vyjádřené v článku 20 odst. 3 Listiny. V této souvislosti odpůrce zdůraznil, že není parlamentní politickou stranou, nemá zastoupení ani na krajské úrovni, nehošpodaří s velkými finančními částkami a neovlivňuje politické dění. Domnívá se proto, že pozastavení jeho činnosti by bylo příliš tvrdé. Zároveň odpůrce zdůraznil, že podobný krok nebyl v minulosti učiněn u ODS a jejích fiktivních dárců, ani ve vztahu ke KSČM, jejíž existence je protizákonná. Konečně odpůrce uvedl, že mu bylo počátkem roku 2005 ukradeno veškeré účetnictví, takže nebyl schopen předložit výroční finanční zprávu předložit.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti: ze shora citovaného usnesení Poslanecké sněmovny č. 1699 a ze shora citovaného usnesení Poslanecké sněmovny č. 2447 vyplývá, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu za roky 2004 a 2005, a z tohoto důvodu Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na pozastavení jeho činnosti; z usnesení Poslanecké sněmovny č. 295 pak plyne, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za rok 2006 a rovněž v tomto případě Poslanecká sněmovna požádala vládu o podání návrhu na pozastavení činnosti odpůrce.

Z přípisu Ing. M. H., tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny PČR ze dne 29. 10. 2007, čj. KV/24.10.07/09973/00347/061H, dále plyne, že k uvedenému datu odpůrce nepředložil Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy za roky 2004 až 2006. Z dalšího přípisu Ing. M. H., tajemnice kontrolního výboru Poslanecké sněmovny PČR ze dne 26. 2. 2008, čj. KV/26.2.08/02296/00087/068H, plyne, že odpůrce nepředložil výroční zprávy za roky 2004 až 2006 ani k uvedenému datu.

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 téhož 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 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 znovuoobnovení 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 znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „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 uvedených skutečností, které účastníci řízení ostatně ani nikterak nerozporovali, má Nejvyšší správní soud za prokázané, že odpůrce skutečně nesplnil zákonem uložené povinnosti, neboť opakovaně v zákonem stanoveném termínu nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, a to za roky 2004, 2005 a 2006, a neučinil tak ani později, tzn. nestalo se tak ke dni vydání tohoto rozhodnutí. Odpůrce tak nesplnil zákonnou povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, přičemž nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení činnosti strany.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti k námitce odpůrce podotýká, že jeho závěry o důvodnosti podaného návrhu nemohly být ovlivněny ani předchozím odmítnutím návrhu vlády podaným ve vztahu k nesplnění povinnosti za roky 2004 a 2005. Tento návrh byl totiž odmítnut procesním usnesením Nejvyššího správního soudu (ze dne 10. 4. 2007, čj. Pst 4/2007 - 10, www.nssoud.cz), a to výhradně proto, že návrh byl podán v ochranné lhůtě vymezené v ustanovení § 15 odst. 2 zákona o politických stranách, která stranám zaručuje, že do jejich činnosti nelze státní mocí zasáhnout v době vyhlášení celostátních voleb. Nejvyšší správní soud tedy o tomto dříve podaném návrhu nerozhodoval věcně a jeho odmítnutí proto nemohlo založit překážku věci pravomocně rozhodnuté či jinak ovlivnit rozhodování současné, tentokrát již meritorní.

Ze smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona o politických stranách je zřejmé, 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, takové porušení ustanovení § 18 odst. 1 zákona opodstatňuje pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Argumentoval-li odpůrce přílišnou tvrdostí nezohledňující intenzitu porušení, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že politické strany nepředstavují běžné právnické osoby. Již Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.), na který ostatně samotný odpůrce výslovně odkazuje, totiž uvedl, že *„politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby. ... Přesto však ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky. Takto jednoduché jejich postavení v současné době není. Po druhé světové válce překonala řada ústav předválečnou ústavní prudérii a upravila postavení a úlohu politických stran výslovně též v ústavním zřízení. Tomuto ústavnímu "odhalení" veřejné úlohy politických stran a snahám po jejich "zveřejňování" vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu). Z této ambivalentní povahy politických stran vyplývá řada problémů, spojených s interpretací jejich postavení, funkce a vztahu ke státu.“*

Lze tak k této námitce odpůrce uzavřít, že za situace, kdy stát politickým stranám 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, a to z toho prostého důvodu, aby každý občan měl reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu se jedná, kdo za ní „finančně stojí“, jaké příjmy je schopná získat z členských příspěvků, zda její vykazované výdaje jsou přiměřené atp. Přitom je nezbytné, aby tyto údaje poskytované samotnými politickými stranami byly alespoň do určité míry verifikovány, k čemuž slouží zejména povinný audit. Takto nazíráno by pak nemělo pražádnou logiku, pokud by soud toleroval situaci opakovaného neplnění této povinnosti zveřejňovat výroční finanční zprávy, a to ani z důvodů, které předestřel odpůrce.

Samotné pozastavení činnosti navíc nepředstavuje nevratný či dokonce likvidační krok ve vztahu k dotčené politické straně, nýbrž je třeba ho vnímat daleko příhodněji jako poslední výzvu ze strany státu k odstranění zjištěných nedostatků, po které může následovat její rozpuštění.

K tvrzení odpůrce, že výroční finanční zprávy nemohl předložit proto, že mu bylo v roce 2005 ukradeno účetnictví, soud uvádí, že i pokud by tato informace byla pravdivá, nezbavuje odpůrce zajistit nápravu tohoto stavu, a to zejména prostřednictvím rekonstrukce účetnictví, k čemuž měl odpůrce v daném případě více než dostatečný časový prostor tří let.

Pokud odpůrce poukázal na jiné politické strany, u nichž se domnívá, že došlo k zásadnějším porušením zákona, nezbývá než připomenout, že Nejvyšší správní soud provádí řízení jen na návrh a pokud v případech, na které odpůrce upozornil, návrh neobdržel, nemá ani žádný prostor se jakkoliv vyjadřovat k důvodnosti odpůrcem prezentovaných tvrzení. Zároveň je třeba dodat, že i kdyby bylo v jiných řízeních zjištěno porušení zákonných povinností ze strany jiných subjektů, nemůže tato skutečnost vést k akceptování nerespektování zákonných povinností ze strany odpůrce.

Nejvyšší správní soud v dalším opět vychází ze shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tj. 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. Smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany je v těchto případech vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu, a pokud k nápravě ve stanovené lhůtě nedojde, k následnému podání návrhu na rozpuštění strany. Podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o politických stranách totiž mohou strany a hnutí 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 ustanovení § 15 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle ustanovení § 14 odst. 3 zákona 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, sp. zn. Obn 1/2006, www.nssoud.cz).

Konečně k námitce odpůrce, že vláda nebyla z důvodu marného uplynutí citované zákonné lhůty vůbec oprávněna návrh na pozastavení činnosti podat a mohl tak učinit již pouze prezident republiky, Nejvyšší správní soud uvádí, že vláda nemá k podání návrhu žádnou lhůtu, a třicetidenní lhůta podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách musí být vykládána jako lhůta, jejíž uplynutí otevírá možnost prezidenta republiky podat odpovídající návrh, nikoliv jako lhůta, jejímž uplynutím končí možnost vlády k podání návrhu. Tento výklad vychází mj. ze skutečnosti, že vláda může návrh na pozastavení činnosti politické strany podat kdykoliv, i bez podnětu. Opačným výkladem, než který zaujal Nejvyšší správní soud, by totiž bylo

možno dojít až k tak absurdní situaci, že při neexistenci podnětu vláda nebude nijak časově omezena v možnosti podání návrhu, zatímco existence takového podnětu možnost vlády omezí pouze na dobu třiceti dnů od podnětu. Vláda by tak byla striktně omezena citovanou lhůtou, zatímco prezident republiky (byť se jedná o druhý vrcholný orgán výkonné moci) žádnou lhůtu pro podání návrhu nemá. Lze tak k této námitce uzavřít, že ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách je založeno na tom, že vláda dostává neformální podněty, které mohou – avšak nutně nemusí - následně vyústit v podání návrhu na pozastavení činnosti anebo rozpuštění politické strany. Nejedná se tedy o „návrhy“, na které by musela vláda ve stanovené lhůtě zareagovat v tom smyslu, že pokud návrh v jejím rámci podat nestihne, nemůže tak učinit ani nikdy v budoucnu. Citovaná lhůta 30 dnů tak dle názoru soudu nemá jiný význam než nastavení mechanismu komunikace mezi vládou a prezidentem při vyřizování podaných podnětů. Z toho nicméně nelze dovodit, že postoupením podnětu prezidentovi republiky se vláda zbavuje možnosti podat předmětný návrh vůči konkrétní straně, příp. že tak nemůže učinit z důvodů popsaných v podnětu. Takovéto řešení by totiž připadalo do úvahy jen za současného splnění dvou předpokladů: jednak by se nejednalo o podnět, nýbrž o návrh, a zároveň by vláda nemohla tento návrh podat z vlastní iniciativy. Protože však ani jeden z těchto předpokladů splněn nebyl, tato námitka odpůrce nemohla být shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud proto rozhodl na podkladě návrhu vlády o pozastavení činnosti politické strany Republikáni Miroslava Sládka, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 18 odst. 1 zákona o politických stranách.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému navrhovateli podle obsahu spisu náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, u ústního jednání je ostatně ani nepožadoval, a neúspěšný odpůrce právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu