



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, Mgr. Jana Passera, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Vláda České republiky**, se sídlem nábrž. E. Beneše 4, Praha 1, zastoupeného JUDr. Václavem Henychem, vrchním ředitelem Sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra, proti odpůrci: **Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky**, se sídlem Mikovcova 10, Praha 2, o návrhu na rozpuštění politické strany,

t a k t o :

- I. Politická strana Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky **se rozpouští.**
- II. Navrhovateli se **nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Likvidátorem **se určuje** Mgr. Radslav Janeček, advokát se sídlem Bubeníčkova 44, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 5. 10. 2007 doručen návrh vlády České republiky na rozpuštění politické strany Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky. Tento návrh, podaný v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále též „zákon o politických stranách“), navrhovatel odůvodnil zejména tím, že po pozastavení činnosti neučinil odpůrce kroky k odstranění závadného stavu, na jehož základě bylo rozhodnuto o pozastavení jeho činnosti. Činnost odpůrce pozastavil Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. 11 Zp 17/99, neboť odpůrce opakovaně nesplnil svoji zákonnou povinnost každoročně předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu podle § 18 odst. 1 zákona o politických stranách (konkrétně se jednalo o roky 1996 a 1997). Odpůrce nejen že nenapravit tento stav,

ale nepředložil Poslanecké sněmovně ani výroční finanční zprávy za roky následující (1998 až 2006); v této souvislosti přitom návrhové odkázal na jednotlivá usnesení Poslanecké sněmovny ke Zprávám o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí z let 1999 až 2007. V souladu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách proto návrhové žádá, aby Nejvyšší správní soud rozpustil politickou stranu Strana podnikatelů, živnostníků a rolníků České republiky a aby jmenoval likvidátora této strany. K návrhu návrhové připojil zejména již shora blíže označené usnesení Nejvyššího soudu, na základě kterého byla pozastavena činnost odpůrce, a jednotlivá usnesení Poslanecké sněmovny ke Zprávám o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí z let 1999 až 2007.

Odpůrce ve svém vyjádření k předmětnému návrhu dne 5. 1. 2008 především navrhl, aby tento návrh byl v celém rozsahu zamítnut a aby činnost odpůrce byla obnovena. Úvodem svého vyjádření odpůrce především připustil, že nepodal Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy za roky 1996 a 1997, k tomu nicméně dodal, že již od roku 1994 neměl z členských příspěvků ani ze své činnosti žádné příjmy, a nebylo tedy možné donutit žádného auditora, aby bezplatně provedl audit z jeho nulové činnosti. Vzhledem k tomu, že činnost odpůrce byla pozastavena, umožňoval mu tento fakt činit pouze kroky k odstranění důvodů, které vedly k pozastavení jeho činnosti. Odpůrce tedy nemohl Poslanecké sněmovně předložit výroční finanční zprávy za roky 2003 a následující, neboť by tím nepochybně opětovně porušil zákon o politických stranách. Odpůrce dále ve svém vyjádření k návrhu připomíná, že se v jeho případě jednalo pouze o administrativní pochybení, a nemohlo tedy dojít ani ke zkreslení statistických údajů. Společenská nebezpečnost nepodání výroční finanční zprávy v členění podle § 18 odst. 1 písm. a) až e) zákona o politických stranách není dostatečným důvodem k rozpuštění politické strany, a to zvláště za předpokladu, že odpůrce nedisponoval žádným majetkem ani žádnými příjmy. Pokud by byl za těchto okolností odpůrce rozpuštěn, považoval by to za účelovou diskriminaci ze strany návrhové; jak odpůrce připomíná, taková diskriminace by současně byla v rozporu s jeho ústavními právy, k diskriminaci totiž nemůže docházet mimo jiné ani z důvodů majetkových.

Odpůrce dále ve svém vyjádření k návrhu upozornil na to, že se v souladu se zákonem o politických stranách domáhal obnovy své činnosti dopisem předsedovi Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny; předseda uvedeného výboru (Ing. K.) ovšem odpůrci sdělil, že není oprávněn takové rozhodnutí učinit. Odpůrce v této souvislosti opětovně připomněl, že jeho činnost by mohla být obnovena Poslaneckou sněmovnou až po té, kdy by splnil své zákonné povinnosti, což by ovšem současně bylo v rozporu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách. Tím se ovšem odpůrce dostal do tautologické právně neřešitelné situace; nelze mu tedy vyčítat, že nečinil, protože pokud by činil cokoli, bylo by to považováno za další porušení zákona. Odpůrce též upozornil na to, že návrhové podal předmětný návrh až 5 let po pozastavení činnosti odpůrce. Podle odpůrce je možné namítnout, že nesplnil svoji zákonnou povinnost v letech 1996 a 1997; nicméně návrh na rozpuštění odpůrce 10 let po spáchání takového přestupku je možno považovat za podivný. Odpůrce se přitom domnívá, že i jakožto právnická osoba se může úspěšně domáhat promlčení takového přestupku. Odpůrce ve svém vyjádření upozornil též na to, že se jedná o již v pořadí druhý návrh na jeho rozpuštění, přičemž připomněl, že první návrh Nejvyšší správní soud odmítl. Tato skutečnost podle odpůrce pouze dokládá, že návrhové je stejně omylný jako odpůrce. Nerespektování dokonce ústavních zákonů ze strany návrhové je třeba považovat za mnohem zásadnější než opomenutí odpůrce. Ve světle výše uvedeného má odpůrce zato, že se v dané věci lze domnívat, že se jedná o druhé rozhodování v téže věci, což by bylo v rozporu s principem *ne bis in idem*, přičemž takový postup je v rámci ústavním pořádkem zaručené rovné politické soutěže nepřijatelný. Závěrem pak odpůrce upozornil i na možný pohled na společenskou nebezpečnost jeho přestupku,

neboť pokud by se jednalo v jeho případě o chování společensky nebezpečné, pak je stejně společensky nebezpečným chováním strpět porušování zákona po takovou dobu, po kterou tak činil navrhovatel. Odpůrce ke svému vyjádření k návrhu přiložil jednak kopii dopisu ze dne 28. 6. 2004, kterým se ve věci obnovení své činnosti obrátil na předsedu Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Ing. M. K., a jednak podání, kterým Ing. K. na dopis odpůrce odpověděl.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel toliko poznamenal, že za rozhodnou je třeba považovat skutečnost, že odpůrce již deset let (1996 – 2006) nepředložil Poslanecké sněmovně žádnou výroční finanční zprávu. Za tohoto stavu považuje navrhovatel návrh na rozpuštění odpůrce za nadále aktuální.

Vzhledem k tomu, že v návaznosti na poučení Nejvyššího správního soudu odpůrce ve svém vyjádření k návrhu současně vyslovil, že věří, že „*soud rozhodne tak, jak jsem uvedl v úvodu a v tom případě netrvám na jednání*“, nařídil zdejší soud v dané věci jednání, a to i přesto, že navrhovatel výslovně s projednáním věci bez nařízení jednání souhlasil. Odpůrce ve svém vyjádření totiž tímto postupem *de facto* (ne)nařízení jednání naprosto nepřipustně podmínil způsobem rozhodnutí soudu v dané věci a výsledkem celého řízení; jeho vyjádření je nicméně třeba považovat za svobodný a srozumitelný projev, který může soud vyložit toliko tím způsobem, že žalobce s projednáním dané věci bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) nesouhlasil.

Při ústním jednání konaném dne 20. 2. 2008 setrval jak odpůrce, tak i navrhovatel, na obsahu svých písemných podání.

Nad rámec svých tvrzení obsažených v návrhu navrhovatel konstatoval, že neprojevuje snahu o likvidaci politických stran a naopak v každém konkrétním případě došetřuje, zda důvod k podání návrhu na rozpuštění politické strany je či není dán. K § 14 odst. 2 zákona o politických stranách navrhovatel uvedl, že nesouhlasí s právním názorem odpůrce. Druhá věta citovaného ustanovení navrhovateli ukládá povinnost podat návrh na rozpuštění politické strany, trvá-li i nadále vytčené skutečnosti, a pro podání tohoto návrhu nestanoví zákon žádnou lhůtu. Určitou opožděnost podání předmětného návrhu navrhovatel vysvětluje jednak častou frekvencí voleb, v důsledku jejichž vyhlášení nebylo možno tento typ návrhu podat, a jednak tím, že odpůrce mohl i nadále nedostatky odstranit. Navrhovatel nesouhlasil s odpůrcem ani v otázce promlčení, neboť nevidí důvod aplikovat tento institut známý z občanského zákoníku na případy řízení o návrhu na rozpuštění politické strany. Ve svém závěrečném návrhu pak navrhovatel požadoval rozpuštění odpůrce a ustanovení likvidátora.

Odpůrce nad rámec svého písemného vyjádření k návrhu předně požadoval vyškrtnout ze seznamu důkazů citovaná usnesení Poslanecké sněmovny z důvodu znění § 14 odst. 2 zákona o politických stranách. Uvedené ustanovení je podle odpůrce třeba vykládat tak, že věta druhá toliko navazuje na větu první a že ji rozšiřuje. Upozornil dále na nečinnost vlády, přičemž očekával podání příslušného návrhu; vzhledem k zásadě včasnosti uplatnění práva však v tomto kontextu namítá jeho promlčení. Odpůrce současně upozornil na to, že vláda přinejmenším v procesním smyslu porušila Ústavu, když podala první návrh na rozpuštění odpůrce 3 dny před vyhlášením voleb, přičemž návrh na rozpuštění politické strany uplatněný po 10 letech představuje porušení ústavních práv odpůrce, a to zejména ve smyslu znevýhodnění nemajetných skupin obyvatel.

Odpůrce dále k dotazům soudu konstatoval, že sice o dodatečném splnění zákonných povinností uvažoval, nicméně zákon mu tuto možnost nenabízí. Vysvětlení, proč nebyly

nedostatky odstraněny hned v prvním roce, kdy byla činnost odpůrce pozastavena, zástupce odpůrce nemohl poskytnout s tím, že tehdejší předseda odpůrce R. B. v letech 1996 a 1997 onemocněl; zástupce odpůrce přitom v té době nebyl oprávněn jednat za stranu v ekonomických záležitostech. Teprve potom, co tuto agendu převzal, se snažil učiněné chyby napravit. Pokud by však chtěl nedostatky odstranit až před jednáním soudu, zcela by tím negoval svoji argumentaci v celém řízení. Závěrem pak odpůrce konstatoval, že trvá na zamítnutí podaného návrhu a žádá obnovení své činnosti.

Z obsahu spisu soud konstatuje, že shora již citovaným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2001 byla pozastavena činnost odpůrce, neboť bylo prokázáno, že skutečně nesplnil zákonem stanovené povinnosti, když opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, a to za roky 1996 a 1997, a neučinil tak ani později za roky 1998 a 1999. Odpůrce tak nesplnil svoji zákonnou povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, a proto Nejvyšší soud rozhodl o pozastavení činnosti této politické strany.

Z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 3. 5. 2002, č. 2299, ze dne 21. 5. 2003, č. 4995, ze dne 7. 5. 2004, č. 1136, ze dne 12. 5. 2005, č. 1699, ze dne 26. 4. 2006, č. 2447, a ze dne 27. 4. 2007, č. 295, je dále patrné, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu ani za roky 2001 až 2006.

Ze sdělení, které Nejvyššímu správnímu soudu k jeho žádosti doručil Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 4. 2. 2007 (č. j. KV/30.1.08/030H), pak vyplývá, že odpůrce nesplnil ke dni 30. 1. 2008 svoji zákonnou povinnost předložit výroční finanční zprávy za roky 1996 až 2006.

Nejvyšší správní soud na základě takto provedených skutkových zjištění dospěl k závěru, že návrh na rozpuštění odpůrce je v projednávaném případě důvodný.

Podle ustanovení § 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 ustanoveními § 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.

Podle ustanovení § 14 odst. 2 téhož zákona může při pozastavení činnosti strana a hnutí 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.

Z výše uvedeného vzal Nejvyšší správní soud za prokázané, že odpůrce po pozastavení své činnosti v zákonem stanovené době jednoho roku neučinil žádné úkony k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nejvyššího soudu o pozastavení jeho činnosti, tj. nepředložil výroční finanční zprávy za roky 1996 až 1997, což odpůrce ani sám výslovně nepopírá. Byť lze pochopit, že odpůrci zřejmě do určité míry ve včasné nápravě tohoto stavu zabránily jeho vnitrostranické záležitosti, není možné v projednávané věci v žádném případě považovat dopis předsedovi Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny (navíc až ze dne 28. 6. 2004) za odpovídající úkon směřující k odstranění stavu, který byl důvodem pro rozhodnutí Nejvyššího soudu o pozastavení činnosti odpůrce. Navíc, jak vyplývá z citovaných usnesení Poslanecké

sněmovny a sdělení jejího kontrolního výboru, nesplnil odpůrce svoji zákonnou povinnost ani ve vztahu k rokům následujícím. Odpůrce tak opakovaně nepředložil příslušnému orgánu, tedy Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy splňující náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách. Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom v tomto ohledu jednoznačně podává, že, „*jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany nebo hnutí podle § 13 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.*“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. Pst 5/2003 - 43 (č. 299/2004 Sb. NSS)]. V projednávané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvody se od takto vysloveného právního názoru odchýlit, a proto rozhodl na základě návrhu oprávněného subjektu tak, jak je uvedeno ve výroku, tedy, že uvedené politické hnutí se rozpouští.

K tomu ještě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné dodat, že nelze považovat za důvodnou a přílehlavou argumentaci odpůrce z jeho vyjádření k návrhu, že nemohl Poslanecké sněmovně předkládat zpětně výroční finanční zprávy po 9. 5. 2002, neboť (jak odpůrce tvrdí) v souladu s § 14 odst. 2 zákona o politických stranách mohl činit pouze úkony k odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jeho činnosti, a to jen po dobu jednoho roku od pozastavení této činnosti. Odpůrce tak *de facto* tvrdí, že svoji zákonnou povinnost za roky 1996 a 1997, stejně tak jako roky následující, později dodatečně nesplnil mimo jiné i z toho důvodu, že by svými úkony směřujícími k nápravě tohoto stavu po 9. 5. 2002 porušoval shora citované ustanovení zákona o politických stranách. Toto jeho tvrzení je nicméně třeba považovat za tvrzení do určité míry účelové, kterým se především snaží zakrýt tu skutečnost, že výroční finanční zprávy za roky 1996 a následující nepředložil ani v presumované jednorozhodčí lhůtě, ani později. Výklad ustanovení § 14 odst. 2 citovaného zákona, který by neumožňoval politické straně, jejíž činnost byla pozastavena a dosud nebylo rozhodnuto o jejím rozpuštění (či dokonce nebyl ani podán návrh na její rozpuštění), předložit Poslanecké sněmovně chybějící výroční finanční zprávy za předchozí roky, má-li tato strana vůli výroční finanční zprávy i poté předložit, by přitom představoval příliš formální a zužující výklad takového ustanovení, který by se mohl dostat i do rozporu s ústavně zakotveným principem ochrany svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti navíc považuje za vhodné upozornit i na ustanovení § 96 s. ř. s., ze kterého mimo jiné vyplývá, že soud o návrhu na rozpuštění politické strany rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu. V tomto ohledu tedy není soud striktně vázán hodnocením, zda byla kupříkladu právě určitá výroční finanční zpráva podána příslušnému orgánu před uplynutím lhůty dané ustanovením § 14 odst. 2 zákona o politických stranách či nikoliv. Dodatečné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně politickou stranou, jejíž činnost byla sice pozastavena, ovšem dosud nebyla rozpuštěna, i po uplynutí lhůty stanovené v § 14 odst. 2 zákona o politických stranách je tedy přípustné. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je třeba jednoznačně preferovat situaci, kdy pro politické strany (hnutí), jejichž činnost byla sice pozastavena, které mají ovšem i nadále zájem podílet se na správě věcí veřejných, byl dán prostor pro jejich aktivitu (možnost předložit výroční finanční zprávy i po uplynutí jednorozhodčí lhůty dané ustanovením § 14 odst. 2 zákona o politických stranách); opačný výklad by mohl zcela nelogicky vést k jistě nežádoucímu vzniku určité skupiny politických stran v některých případech i proti své vůli několik let pasivně čekajících na svoje rozpuštění. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné ještě dodat, že uvedenou jednorozhodčí lhůtu ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 zákona o politických stranách je třeba chápat spíše jako lhůtu z hlediska politických stran ochrannou, tedy lhůtu ve prospěch zachování aktivní činnosti politických stran (hnutí)

a nikoliv naopak. Jak zdejší soud vyslovil již ve svém rozhodnutí ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006 - 11 (č. 1386/2007 Sb. NSS), „*lhůtu jednoho roku, zakotvenou v citovaném ustanovení, pak je třeba vykládat jednak jako lhůtu, po kterou by nejpозději měla dotčená strana napravit zjištěné nedostatky, a současně se jedná o lhůtu, před jejímž marným uplynutím nejsou vláda anebo prezident oprávněni podat návrh na její rozpuštění. Lze tak funkce této lhůty vymezit jako motivační i ochrannou.*“

Byť Nejvyšší správní soud do určité míry sdílí podiv odpůrce nad tím, že navrhovatel v jeho věci podal první návrh na jeho rozpuštění v ochranné době ve smyslu § 15 odst. 2 zákona o politických stranách, nelze rozhodně souhlasit s jeho názorem, že by se v dané věci jednalo o porušení zásady *ne bis in idem*, tedy jinak řečeno, že by předmětný (v pořadí druhý) návrh byl nepřijatelný. Předchozí návrh na rozpuštění odpůrce totiž Nejvyšší správní soud odmítl, aniž by se tímto návrhem věcně zabýval. Vzhledem k tomu, že v dané věci tedy doposud neexistuje meritorní rozhodnutí, logicky nemůže tímto svým rozsudkem Nejvyšší správní soud shora citovanou zásadu ani porušit. Stejně tak se Nejvyšší správní soud neztotožnil s argumenty odpůrce o promlčení jeho „přestupku“ a s možnými úvahami o míře společenské nebezpečnosti takového „přestupku“. K těmto námitkám odpůrce je nutno především poznamenat, že soudní řízení ve věcech politických stran a hnutí je třeba naprosto důsledně odlišovat od soudního řízení trestního případně od soudního řízení ve věcech správního trestání; stejně tak se do určité míry liší i hmotněprávní úprava. V řízení o rozpuštění politické strany Nejvyššímu správnímu soudu přísluší toliko hodnotit plnění zákonných povinností ze strany odpůrce, v projednávané věci tedy předložení výročních finančních zpráv Poslanecké sněmovně. Porušení této zákonné povinnosti přitom v žádném případě nemůže představovat přestupek, neboť přestupkem je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), pouze „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“; z toho důvodu tedy není ani na místě v projednávané věci posuzovat a hodnotit „společenskou nebezpečnost“ nebo „promlčení“ postupu odpůrce, neboť se jedná o právní instituty, které ve světle shora uvedeného v projednávané věci aplikovat nelze.

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 úspěšný navrhovatel náhradu nákladů výslovně nepožadoval a zjevně mu v této souvislosti žádné náklady řízení ani nevznikly.

Podle ustanovení § 13 odst. 6 zákona o politických stranách určil Nejvyšší správní soud likvidátorem Mgr. Radslava Janečka, advokáta se sídlem Bubeníčkova 44, Brno, který bude postupovat přiměřeně podle předpisů o likvidaci majetku a závazků obchodních společností (§ 12 odst. 4 zákona o politických stranách).

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

V Brně dne 20. února 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu