



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, soudců Radana Malíka, Petra Mikeše (soudce zpravodaje), Pavla Molka, Miloslava Výborného a soudkyň Lenky Kaniové a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **vláda**, se sídlem nábřeží E. Beneše 4, 125 11, Praha 1, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, se sídlem nám. Hrdinů 3, 140 21, Praha 4, proti odpůrkyni: politická strana **Demokratická strana Československa**, IČO 48548278, se sídlem Košická 70/10, Praha, v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany,

t a k t o :

- I. Návrh na rozpuštění politické strany Demokratická strana Československa **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Dne 14. 2. 2017 podala u Nejvyššího správního soudu vláda (dále jen „navrhovatelka“) návrh na rozpuštění politické strany Demokratická strana Československa (dále jen „odpůrkyně“) 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“).

[2] Tento návrh odůvodnila tím, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 1995, sp. zn. Can 16/95, byla odpůrkyni pozastavena činnost, neboť ve lhůtě stanovené zákonem č. 117/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., a zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění zákona č. 122/1993 Sb., a mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neupravila své stanovky tak, aby odpovídaly nové právní úpravě. Činnost jí byla dále pozastavena z důvodu, že nesplnila povinnost předložit Poslanecké sněmovně a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu výroční finanční zprávu za rok 1994.

[3] Po pozastavení činnosti shora uvedeným usnesením Nejvyššího soudu odpůrkyně nedostatky stanov odstranila. Nicméně nedošlo ke znovuoobnovení její činnosti, neboť řízení o tomto návrhu bylo Nejvyšším soudem zastaveno usnesením ze dne 29. 1. 2002, sp. zn. 11 Zp 38/2001, pro nezaplacení soudního poplatku. Fakticky tak odpadl věcný důvod pozastavení činnosti odpůrkyně, ačkoliv formálně nebyla její činnost znovuoobnovena.

[4] V souvislosti s neúplnými výročními zprávami odpůrkyně po roce 1997 zaujala navrhovatelka nejprve názor, že jde o stav, kdy právní úprava s podáním návrhu na rozpuštění politické strany a hnutí nepočítá. Nicméně s ohledem na to, že odpůrkyně vůbec nepředložila výroční finanční zprávy za roky 2013, 2014 a 2015, tento závěr přehodnotila.

[5] Opakovaně totiž není plněna povinnost dle § 18 zákona o politických stranách. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, je tak naplněn znak § 4 písm. a) zákona o politických stranách, tedy opakované porušování zákonů, které ohrožuje demokratické základy státu. Opakované nepředkládání výročních finančních zpráv je podle § 13 odst. 5 zákona o politických stranách důvodem pro pozastavení činnosti politických stran, stejně jako důvodem pro jejich rozpuštění.

[6] Odpůrkyně se k návrhu, ač Nejvyšším správním soudem vyzvána (doručeno oznámením na úřední desce soudu podle § 50i občanského soudního řádu), ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

[7] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud s presumovaným souhlasem účastníků řízení bez nařízení jednání.

[8] 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 § 18 odst. 1 zákona o politických stranách, ve znění do 31. 12. 2016, vyplývala povinnost stran a hnutí předložit každoročně do 1. 4. Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod body a) až f) tohoto ustanovení.

[9] Podle § 13 odst. 5 věty první zákona o politických stranách platí, že „*Strana a hnutí mohou být zrušeny rozhodnutím soudu o jejich rozpuštění [odstavec 1 písm. b)], jestliže je jejich činnost v rozporu s § 1 až 5 nebo jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany nebo hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena.*“

[10] 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 soudního řádu správního. Podle § 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.

[11] Nejvyšší správní soud se výkladu § 13 odst. 5 (ve znění do 31. 12. 2016 § 13 odst. 6) zákona o politických stranách ve vztahu k neplnění povinností předložit výroční finanční zprávu podle § 18 zákona o politických stranách ve znění platném do 31. 12. 2016 věnoval ve svém rozsudku ze dne 24. 6. 2009, č. j. Pst 22/2008 – 41, publ. pod č. 2007/2010 Sb. NSS, ve věci rozpuštění politické strany Volba pro budoucnost. V něm mimo jiné uvedl: „*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*

pokračování

finančních zpráv totiž probíhá ve dvou fázích. Nezbytným prvním krokem k rozpuštění politické strany je pozastavení činnosti politické strany či politického hnutí. ... 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. Právě tento dvoufázový postup odlišuje řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách z důvodu nepředložení finančních zpráv od řízení o rozpuštění politické strany či politického hnutí podle § 13 odst. 6 zákona o politických stranách ve spojení s § 1 až 5 téhož zákona (tj. mj. z důvodu obrožení demokratického zřízení, porušování ústavy a zákonů, snahy uchopit moc a omezit volnou politickou soutěž a z dalších důvodů vyplývajících zejména z § 4 zákona o politických stranách). Proto nelze bez dalšího činit paralelu mezi oběma výše zmíněnými způsoby rozpuštění politických stran a hnutí ani mechanicky aplikovat na nepředložení finančních zpráv kritéria, která Nejvyšší správní soud definoval v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008-66 (č. 1841/2009 Sb. NSS), právě pro případy, kdy se posuzuje, zda je činnost politické strany v rozporu zejména s § 4 zákona o politických stranách.“

[12] Nejvyšší správní soud se tedy v uvedeném rozsudku jasně vyjádřil tak, že i opakované nepředložení výroční finanční zprávy nemůže být považováno za takové porušení § 4 písm. a), které by bez předchozího pozastavení činnosti podle § 14 mohlo vést ke zrušení politické strany nebo hnutí.

[13] Tyto závěry vyplývají i z navrhovatelkou citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, byť Ústavní soud posuzoval znění zákona o politických stranách po novele provedené zákonem č. 177/1994 Sb. Nicméně z nálezu jednoznačně vyplývá, že ohledně nepředkládání výročních finančních zpráv byl Ústavní soud „[n]ázoru, že formulace § 4 pod písm. a) postihuje činnost, která se také dotýká demokratických základů státu: proto také nemohou činnost vyvíjet strany a hnutí, které nejen pouze porušily (některý) zákon, ale také, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti, perpetuálního chování politické strany nebo politického hnutí, které právě tímto opakovaným porušováním zákonů se chová způsobem obrozujícím demokratické základy státu.“ V návaznosti na to pak uvedl, že „[j]e 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 zák. č. 117/1994 Sb.“

[14] Uvedené závěry byly vysloveny s ohledem na specifické postavení politických stran a jejich důležitost v politickém systému, resp. s ohledem na ústavní garanci jejich svobodného a dobrovolného vzniku (a trvání) a jejich volné soutěže (viz čl. 5 Ústavy České republiky). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 proto Ústavní soud také zdůraznil ochranu autonomie stran před zásahy státu jak obecnou zásadou oddělení stran a hnutí od státu, tak i přímým zákazem zasahování státních orgánů do postavení a činnosti politických stran a hnutí mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze. Z té vyplývá, podle jeho závěrů, také zvýšená ochrana a ztížení jejich rozpustitelnosti ve srovnání s jinými právními osobami.

[15] S ohledem na uvedené proto nelze připustit, aby v případech, kdy zákon předpokládá, že činnost politické strany bude nejprve pouze pozastavena, bylo možné z těchto důvodů dát ihned návrh na její rozpuštění. To ostatně vyplývá i z § 13 odst. 5 zákona o politických stranách, který vychází z toho, že nejde-li o důvody, pro které lze politickou stranu rozpustit ihned, pak to lze učinit pouze tehdy, jestliže trvají skutečnosti, pro které byla její činnost pozastavena. Nemůže to tedy být z důvodů jiných.

[16] Navrhovatelka sama uvádí, že důvody, pro které byla činnost odpůrkyně pozastavena, již netrvají (byť se výslovně nevyjadřuje k předložení výroční finanční zprávy za rok 1994). V návrhu na rozpuštění uvádí důvody, které důvodem pro pozastavení činnosti odpůrkyně nebyly, ačkoliv se jedná o důvody, pro které má být činnost politické strany nejdříve pozastavena. S ohledem na to je zřejmé, že nejsou splněny podmínky pro rozpuštění odpůrkyně. Ostatně ani navrhovatelka v podstatě ve svém návrhu nijak neuvádí, proč podle jejího názoru nebylo dosud možné z důvodů vad ve výročních finančních zprávách odpůrkyni zrušit, ale nyní to již možné je.

[17] To však neznamená, že nelze vzniklou situaci řešit. Je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo, aby u méně závažných protiprávních jednání politické strany došlo nejprve k pozastavení její činnosti, které jí dává ještě možnost nápravy autoritativně zjištěného závadného stavu. Nicméně pokud dojde k tomu, že ani této možnosti nápravy politická strana nevyužije, nastupuje její rozpuštění, neboť taková politická strana nerespektováním soudního rozhodnutí, konstatujícího vady v její činnosti, se chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.

[18] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ze zákona o politických stranách je zjevné, že činnost politické strany se pozastavuje z konkrétních důvodů. Právě odstranění stavu, který byl konkrétním důvodem pro pozastavení činnosti strany, je podmínkou pro znovuoobnovení její činnosti podle § 14 odst. 3 zákona o politických stranách, který zní: „Dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, rozhoduje o znovuoobnovení jejich činnosti na základě žaloby strany a hnutí soud ve správním soudnictví, s výjimkou znovuoobnovení činnosti pozastavené z důvodů uvedených v § 6 odst. 5 a 19h odst. 1, kdy se činnost strany a hnutí považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.“ Pro znovuoobnovení činnosti tedy není podstatné, zda v mezidobí politická strana případně neplnila jiné povinnosti. Důvody pozastavení jsou podstatné i pro posouzení toho, zda o znovuoobnovení činnosti rozhoduje soud nebo zda se jejich činnost obnoví i bez výroku soudu v důsledku uznání splnění povinnosti příslušným orgánem. Stejně tak je konkrétní důvod pozastavení činnosti politické strany důležitý i pro její případné rozpuštění (viz bod [15] tohoto rozsudku).

[19] Na práva a povinnosti politické strany tak má vliv nejen výrok o pozastavení činnosti, ale i konkrétní důvody pozastavení. Projednání návrhu na pozastavení činnosti z jiných důvodů, než pro které byla činnost již pozastavena, proto nebrání překážka věci rozhodnuté. Vyhověním návrhu by se konstituoval nový právní stav, neboť činnost strany by bylo možné znovuoobnovit jen v případě, že by byly odstraněny všechny důvody, které vedly k pozastavení činnosti. Stejně tak by bylo možné navrhnout rozpuštění politické strany v případě, že by trvaly skutečnosti, pro které byla její činnost nově pozastavena.

[20] Navrhovatelce napříště nic nebrání, aby se v petitu svého návrhu domáhala výroku, jímž se činnost politické strany pozastaví z konkrétního důvodu, jenž by byl i ve výroku uveden. Nicméně s ohledem na shora uvedené je třeba dovodit, že i bez výslovného uvedení důvodu pozastavení činnosti ve výroku rozhodnutí je důvod pozastavení činnosti imanentní součástí daného rozhodnutí zakládající příslušná práva a povinnosti.

[21] Nejvyšší správní soud proto návrh na rozpuštění odpůrkyně musel zamítnout, neboť její činnost byla pozastavena výrokem soudu z jiných důvodů, než pro jaké navrhovatelka nyní navrhuje její rozpuštění.

[22] S ohledem na výše uvedené však navrhovatelce nic nebrání v tom, aby (nejprve) podala návrh na pozastavení činnosti odpůrkyně z důvodů, pro které nyní navrhuje její rozpuštění. V důsledku toho nedojde k popření zvýšené ochrany odpůrkyně jako politické strany, neboť jí bude umožněno v případě pozastavení její činnosti z nových důvodů tyto důvody odstranit a tím zabránit svému rozpuštění. Zároveň však nebude navrhovatelce bráněno v tom,

pokračování

aby docílila rozpuštění odpůrkyně, pokud by ani po pozastavení její činnosti z nových důvodů tyto důvody neodstranila.

[23] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka byla neúspěšná, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží. Procesně úspěšné odpůrkyni, která by jinak měla na náhradu nákladů právo, nevznikly v souvislosti s řízením před Nejvyšším správním soudem žádné náklady, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 České republiky, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiné 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 5. dubna 2017

Tomáš Langášek
předseda senátu