



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyň JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobce: **Strana státu přímé demokracie – Strana práce**
sídlem Vdovská 36, Ostrava

proti
žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických
hnutí**
sídlem Kounicova 688/26, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2018, č. j. UDH-SPR-Z-96/2017-4

takto:

- I. Rozhodnutí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ze dne 8. 2. 2018, č. j. UDH-SPR-Z-96/2017-4, se ve výrocích I., II. a III. zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o přestupek podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“).

2. Žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, kterého se dopustil tím, že v době od 1. 1. 2017 do 31. 7. 2017 v rozporu s § 17b odst. 3 zákona o politických stranách neoznámil žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu zřizovaném na základě § 17a odst. 3 zákona o politických stranách.
3. Za tento přestupek uložil žalovaný výrokem II. pokutu ve výši 5 500 Kč podle § 19j odst. 3 zákona o politických stranách a podle § 35 písm. b) a § 46 odst. 1 zákona č. 250/ 2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Výrokem III. uložil žalobci povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Výrokem IV. napadeného rozhodnutí žalovaný zastavil řízení ve věci přestupku podle § 19j odst. 2 písm. b) zákona o politických stranách. Dospěl k závěru, že spáchání tohoto přestupku nebylo žalobci prokázáno.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě namítal, že právní úprava provedená zákonem o politických stranách při stanovení povinností nerozlišuje mezi velkými politickými stranami a hnutími a místními politickými subjekty. Žalobce nedisponuje žádnými příjmy, které by měly být vedeny na zvláštním účtu. Žalobce dále zpochybnil termín, v jehož rámci měla být oznamovací povinnost vůči žalovanému naplněna. Žalobce rovněž nesouhlasil s uložením pokuty, neboť mělo být použito napomenutí či zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Z obsahu žaloby vyplývá, že žalobce brojil proti výrokům žalobou napadeného rozhodnutí, vyjma posledního, jímž bylo řízení ve věci přestupku podle § 19j odst. 2 písm. b) zákona o politických stranách zastaveno.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z celkového kontextu zákona o politických stranách plyne povinnost zřídit zvláštní účet i v případech, kdy politická strana či hnutí nedisponuje finančními prostředky, jak je tomu v případě žalobce. Žalovaný vychází z § 18 odst. 5 zákona o politických stranách, podle něhož dar nebo jiné bezúplatné plnění, jehož výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, může strana nebo hnutí přijmout pouze na základě písemné smlouvy. Z toho plyne, že u darů a jiných bezúplatných plnění v částce nižší než 1 000 Kč není třeba písemné smlouvy. Politické strany a hnutí tedy musí vytvořit podmínky pro to, aby jim mohly být poskytnuty dary či jiná bezúplatná plnění v souladu se zákonem.
6. Pokud by zákon předpokládal možnost přijmout dar na základě písemné smlouvy ve všech případech, bylo by možno akceptovat postup, že by politická strana mohla zřídit zvláštní účet podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách teprve v okamžiku, kdy by konkrétní dárci skutečně hodlal darovat politické straně peněžní dar či jiné bezúplatné plnění. Za tímto účelem by s ní uzavřel darovací smlouvu a teprve poté by politická strana zřídila zvláštní účet a splnila související oznamovací povinnost vůči žalovanému podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách. Pokud však zákon výslovně předpokládá možnost darovat částku do výše 1 000 Kč bez předchozího uzavření písemné smlouvy (pouhou akceptací daru), je podle žalovaného namístě, aby všechny politické strany a politická hnutí zřídily minimálně zvláštní účet podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách a splnily s tím související oznamovací povinnost vůči žalovanému podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách.

7. Na základě výše uvedeného žalovaný dovodil povinnost žalobce zřídit zvláštní účet a tím pádem i povinnost oznámit žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu.
8. Navrhl proto, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

9. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
10. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
11. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
12. Skutkový stav v projednávaném případě není sporný. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný dopisem ze dne 16. 6. 2017, č. j. UDH-205/2017, vyzval žalobce s odkazem na § 17b odst. 3 zákona o politických stranách k oznámení přesné adresy internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu. Žalobce přípisem ze dne 18. 9. 2017 žalovanému sdělil, že založil transparentní účet u Fio banky, přičemž se na něj lze dostat na adrese www.stranaprace.cz. Žalovaný následně napadeným rozhodnutím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, kterého se dopustil tím, že v době od 1. 1. 2017 do 31. 7. 2017 v rozporu s § 17b odst. 3 zákona o politických stranách neoznámil žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu.
13. Stěžejní otázkou v projednávané věci je posouzení, zda žalobce měl povinnost podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách oznámit žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu. Žalobce tvrdí, že povinnost k oznámení účtu neměl, neboť mu vůbec nevznikla povinnost zřídit zvláštní účet dle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách, jelikož nedisponuje žádnými finančními prostředky.
14. Žalobce byl v předmětném případě uznán vinným z přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, podle něhož *strana nebo hnutí se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek*.
15. Podle § 17 odst. 8 zákona o politických stranách vyplývá, že příjmem strany a hnutí mohou být:
 - a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
 - b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen "příspěvek na činnost"),
 - c) členské příspěvky,
 - d) dary, dědictví a bezúplatná plnění,
 - e) příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku,
 - f) úroky z vkladů,
 - g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,

- h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,*
- i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,*
- j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.*

16. Z § 17a odst. 1 zákona o politických stranách vyplývá, že strany a hnutí a politické instituty používají ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. To neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení strany a hnutí a politické instituty vedou oddělené účty pro a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění, b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu, c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony, a d) ostatní příjmy a výdaje. Odstavec 3 pak uvádí, že finanční prostředky podle odstavce 2 písm. a) vedou strany a hnutí a politické instituty na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen "zvláštní účet").
17. Na § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách navazuje ustanovení § 17b odst. 3 zákona o politických stranách, podle něhož adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámí strany a hnutí a politické instituty Úřadu, který adresu zveřejní na svých internetových stránkách.
18. Podle žalovaného povinnost zřídit zvláštní účet a s tím související povinnost oznámit žalovanému adresu internetové stránky, kde je zveřejněn přehled transakcí na zvláštním účtu, vyplývá každé politické straně z ustanovení § 17a, § 17b a § 18 odst. 5 zákona o politických stranách.
19. Soud tedy zkoumal, zda citovaná ustanovení skutečně zakládají povinnost každé politické straně (i pokud nedisponuje finančními prostředky) zřídit zvláštní účet, a následně jej oznámit Úřadu.
20. Ustanovení § 17a odst. 1 zákona o politických stranách ukládá politickým stranám, hnutím a institutům používat ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. Vyplývá z něj, že politické strany nemohou finanční prostředky přijímat a vydávat (používat ke své činnosti) jiným způsobem, než prostřednictvím bankovních účtů. Výlučně u výdajů nepřevyšující částku 5 000 Kč mohou strany použít finanční prostředky v hotovosti (§ 17a odst. 1 věta druhá zákona o politických stranách). Je tedy zřejmé, že používá-li strana finanční prostředky ke své činnosti, musí tak činit způsobem uvedeným v § 17a odst. 1 zákona o politických stranách. Pokud však politická strana ke své činnosti finanční prostředky nepoužívá, neplyne jí podle soudu z § 17a odst. 1 zákona povinnost zřídit si zvláštní účet.
21. Povinnost zřídit zvláštní účet pro každou politickou stranu nelze dovodit ani z ustanovení § 17a odst. 3 zákona o politických stranách. Předmětné ustanovení hovoří o povinnosti vést na zvláštním účtu příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných

bezúplatných plnění. Jinými slovy, má-li strana výše uvedené příjmy [§17a odst. 2 písm. a) zákona], je povinna je evidovat na zvláštním účtu umožňující bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob. Předmětný účet má sloužit veřejnosti ke kontrole nakládání s příjmy ze státního rozpočtu, z darů či jiných bezúplatných plnění. S touto povinností souvisí i povinnost zakotvená v § 17b odst. 1 zákona o politických stranách ukládající politické straně nebo jiné osobě žádající o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu uvést účel platební transakce. Ani z povinnosti uvádět účel transakce ve prospěch či k tíži zvláštního účtu však nelze dovodit povinnost politické strany zřídit zvláštní účet v případě, že nedisponuje příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů ani z jiných bezúplatných plnění.

22. Ve vyjádření k žalobě žalovaný dále uváděl, že povinnost zřídit zvláštní účet vyplývá žalobci i z § 18 odst. 5 zákona o politických stranách, podle něhož *dar nebo jiné bezúplatné plnění, jehož výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, může strana nebo hnutí přijmout pouze na základě písemné smlouvy*. Soud souhlasí se žalovaným, že u darů a jiných bezúplatných plnění nepřesahujících částku 1 000 Kč není třeba sepsání písemné smlouvy. Pokud strany hodlají takové finanční dary přijmout, jsou povinny vytvořit podmínky pro to, aby jim mohly být dary (či jiná bezúplatná plnění) poskytnuty v souladu se zákonem, tj. připsáním na zvláštní účet. Nelze však opomíjet, že darování je podle § 2055 zákona č. 89/2012, občanského zákoníku, dvoustranným právním jednáním, jehož podstatnou náležitostí je kromě nabídky daru i souhlas obdarovaného. Není-li souhlas obdarovaného dán (např. z důvodu, že se politická strana rozhodne realizovat svoji činnost bez vložení jakýchkoli finančních prostředků, ale toliko za osobního přispění svých členů), nevyplyvá politické straně z § 18 odst. 5 zákona o politických stranách povinnost zřídit zvláštní účet. Až v případě, že se politická strana rozhodne přijmout dar, bude povinna zřídit zvláštní účet podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách a tento dar na něm evidovat.
23. Z textu zákona lze tedy podle soudu dovodit, že povinnost zřídit zvláštní účet se vztahuje jen na případy, kdy strana disponuje určitými finančními prostředky, které by byla povinna evidovat podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Není-li politická strana povinna zřídit zvláštní účet podle § 17a zákona o politických stranách, nemá ani s tím související povinnost podle § 17b odst. 3 zákona sdělit Úřadu adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu.
24. Soud si je vědom, že ustanovení § 17a a 17b byly do zákona o politických stranách včleněny novelou provedenou zákonem č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon o politických stranách. Je rovněž nesporné, že cílem novely bylo zavedení transparentnější kontroly financování politických stran a politických hnutí, a to především v kontextu s finanční a věcnou podporou politických stran třetími osobami. Důvodová zpráva ve vztahu k zavedení nových povinností uvádí, že „[p]ovinné zřízení transparentního účtu neomezuje strany a hnutí v možnosti zřízení více transparentních účtů ani v přijímání plateb v hotovosti (zejména výběr členských příspěvků).“ Účelem transparentních účtů je kontrola příjmů stran a hnutí jak ze strany veřejnosti, tak ze strany orgánů veřejné moci. Tohoto cíle má být dosaženo právě obligatorním zřízením jednotného „místa“, kde mají politické strany a hnutí své finanční prostředky uchovávat (srov. KYSELA, J.; KOKEŠ, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017).

25. Z předmětné důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb. by bylo možno dovodit, že úmyslem zákonodárce bylo uložit všem politickým stranám, hnutím a politickým institutům povinnost zřídit zvláštní účet (bez ohledu na to, zda disponují finančními prostředky či nikoliv), aby veřejnost mohla transparentně kontrolovat hospodaření každé politické strany, hnutí nebo politického institutu. Takto jednoznačně však uvedený smysl novelizace nebyl do textu zákona převzat. Nachází-li se soud v oblasti správního trestání a přezkoumává-li odpovědnost žalobce za přestupek podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, nemůže extenzivním výkladem opřeným o zamýšlený úmysl zákonodárce rozšířit povinnosti politických stran nad rámec textu zákona. Není-li v zákoně o politických stranách jednoznačně stanovena povinnost každé politické strany zřídit si zvláštní účet pro transparentní sledování jejího hospodaření, nelze takovou povinnost dovozovat „z kontextu zákona“, jak činí žalovaný. I v rámci správního trestání lze vycházet z čl. 39 Listiny základních práv a svobod (není žádného trestného činu bez zákona), neboť i řízení o přestupcích je možno podřadit tzv. trestní větví článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz rozsudek ESLP *Engel proti Nizozemí* ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006-57). Pro vyvození odpovědnosti je nutné trvat na dostatečně přesné formulaci povinností, aby jejich porušení, jakož i potenciální správní trest, byly přiměřeně předvídatelné (*nullum crimen sine lege stricta*; viz například rozsudek ESLP *Kokkinakis proti Řecku* ze dne 25. 5. 1993, stížnost č. 14307/88). Požadavek na jasné a určité definování znaků přestupku plyne rovněž z principu právní jistoty. Subjekty si musí být předem vědomi, jaká protiprávní jednání jsou trestná, aby tomu mohli přizpůsobit své chování (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013).
26. Obdobně lze nahlížet i na povinnost zřídit ostatní účty vyjmenované v § 17a odst. 2 zákona o politických stranách. Z uvedeného ustanovení nevyplývá, že by strany byly bezpodmínečně povinny zřídit všechny čtyři zde uvedené účty. Naopak je nutné dospět k závěru, že nemá-li strana, hnutí nebo politický institut žádné osoby v pracovněprávním vztahu a tedy povinnost plnění ve vztahu k takovým osobám, není rozumný důvod pro zřizování odděleného účtu podle § 17a odst. 2 písm. b) zákona o politických stranách. Totožný závěr lze učinit rovněž u účtů vedených pro účely financování volebních kampaní, které strany zřizují pouze v případě, kandidují-li ve volbách (srov. znění § 16a zákona 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, § 56b zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, § 59a zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů nebo § 24 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů).
27. Krajský soud v této věci dále uvádí, že jednotlivé druhy příjmů, které strany a hnutí mohou mít, jsou uvedeny v citovaném ust. § 17 odst. 8 zákona o politických stranách, přičemž příjmy ve formě členských příspěvků jsou odlišné od příjmů dle § 17a odst. 2 písm. a), ke kterému žalovaný dovodil povinnost žalobci zřídit účet a zveřejnit jej, včetně oznámení žalovanému. Příjmy ve formě členských příspěvků jsou uvedeny v ust. § 17 odst. 8 písm. c), nejsou však uvedeny v ust. § 17 odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Výklad, který zvolil žalovaný, je proto nesprávný také z toho pohledu, že příjmy, které tvrdil žalobce, že měl (pouze z členských příspěvků), nejsou obsaženy v posledně uvedeném ustanovení zákona o politických stranách, a proto mu nemohla vzniknout povinnost dle ust. § 17a odst. 3 posledně uvedeného zákona. V tomto

ustanovení jsou totiž výslovně uvedeny příjmy ve formě příspěvků ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění, které jsou konkrétně uvedeny jako možné příjmy stran či hnutí v ust. § 17 odst. 8 písm. a), b) a d) zákona o politických stranách.

28. Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že nedisponuje-li strana, hnutí či politický institut příjmy ve smyslu § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách, nemá povinnost zřídit zvláštní účet podle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách a s tím související informační povinnost podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách sdělit Úřadu adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu a žalobci tedy ani nevznikla povinnost oznámit adresu zveřejněného účtu žalovanému. Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí pochybil, pokud povinnost vyplývající z § 17a zákona o politických stranách, za jejíž nesplnění lze uložit pokutu až do výše do 200 000 Kč [§ 19j odst. 2 písm. c)] či dokonce pozastavení činnosti strany a hnutí (§ 14 odst. 1), dovozoval z kontextu zákona či z úmyslu zákonodárce vyjádřeného v důvodové zprávě k zákonu. Přestupkem totiž nemůže být jednání, jehož znaky nejsou jasně popsány v zákoně (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2009, č. j. 5 Ca 331/2007-32, č. 1976/2010 Sb. NSS). Navíc ukládání sankcí politickým stranám za nedodržení povinností, které jasně neplynou z textu zákona, by mohlo nepřipustným způsobem omezit volnou soutěž politických stran (srov. čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod).
29. Námitka je proto důvodná.

V. Závěr

30. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného ve výrocích I. až III. zrušil z důvodu nezákonnosti (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Posoudí, zda žalobce v rozhodném období disponoval příjmy ve smyslu § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách, tedy zda měl povinnost zřídit zvláštní účet a s tím související informační povinnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. 3. 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu