



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D. a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **Strana občanské sebeobraný,**
sídlem Loretánské náměstí 108/2, 118 00 Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,**
sídlem Kounicova 688/26, 602 00 Brno,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019, č. j. UDH-2904/2019, sp. zn. S-UDH-1967/2019,

takto:

- I. Rozhodnutí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ze dne 8. 10. 2019, č. j. UDH-2904/2019, sp. zn. S-UDH-1967/2019 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen za platit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 300 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou doručenou soudu dne 26. 11. 2019 domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“), kterého se dopustil tím, že v době od 14. 10. 2017 do 19. 7. 2019 v rozporu s § 17a zákona o politických stranách neoznámil žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu zřízovaném na základě § 17a odst. 3 zákona o politických stranách.

2. Za tento přestupek uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 10 000 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 (dále jen „zákon o přestupcích“). Rovněž uložil žalobci povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč podle §95 odst. 1 zákona o přestupcích a §6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce konstatoval, že napadené rozhodnutí považuje za nepřiměřené a likvidační. Dle jeho názoru údajný přestupek vznikl neznalostí jeho členů, v rámci tvrdého uplatňování předpisů vůči organizacím, jež nedisponují právním a odborným zázemím oproti velkým parlamentním stranám. Parlamentní strany jsou financované a ovlivňované bohatými sponzory, teži rovněž ze štědré státní podpory, i když ústava hovoří o oddělení stran od státu.
4. Žalobce je činný pouze v komunálním rozsahu v Praze 1, nikdy nezískal žádnou podporu od státu či jiného právního subjektu. Od zahájení činnosti v roce 2006 byla na jeho provozním účtu pouze částka 500 Kč, která byla potřeba k jeho založení. Na transparentním účtu byla částka 200 Kč. Členové a sympatizanti jsou vesměs důchodci a starousedlíci s minimálními důchody, ale vysokými životními náklady v centru města. Finanční pohyb na provozním účtu je nulový, ostatní účetní položky jsou rovněž nulové.
5. Žalobce shrnul skutkový stav věci, dle jeho názoru došlo k nedorozumění, došlo k exekuci žalobce, členové se na ni museli složit ze svých minimálních důchodů. Bohužel došlo k opakovanému sankcionování, pokuta je pro žalobce likvidační. Věc vznikla omylem žalobce. Souběžně totiž byla vedena dvě řízení, což si žalobce neuvědomil. Stáhl tudíž první podanou správní žalobu, v následném řízení, které vedlo k rozhodnutí, jež je předmětem současné žaloby, mu byla uložena pokuta vyšší s ohledem na opakovanost přestupku. Žalobce je přitom veden snahou přestupků se nedopouštět.
6. Žalovaný má údajně interní pokyn ukládat v obdobných případech rovnou pokuty, bez napomenutí či mírnějších sankcí. Zvolená sankce je nesouměřitelná s obdobnou sankcí ukládanou parlamentním stranám. Žalobce se v posledních letech nezúčastní voleb, jeho činnost spočívá v pomoci a poradenství pro staré občany a ve výchově mladé generace, která je vzhledem k absenci životních zkušeností snadno manipulovatelná. Dle žalobce došlo ze strany žalovaného k nepatřičnému uplatnění tvrdosti zákona.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul skutkový stav věci a obsah žaloby. Konstatoval, že z platné právní úpravy zákona o politických stranách lze dovodit povinnost zřídit zvláštní účet i v případě, kdy politická strana či hnutí nedisponuje finančními prostředky, jako je tomu i u žalobce. S tím souvisí i povinnost oznámit žalovanému adresu internetové schránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu. Žalovaný při svém rozhodování vycházel zejména z ustanovení §18 odst. 5 zákona o politických stranách, ze kterého vyplývá, že politické stany a hnutí musí vytvořit podmínky pro to, aby jim mohly být poskytnuty dary či jiná plnění v souladu se zákonem. Dle názoru žalovaného tedy bylo na místě, aby všechny politické strany a hnutí bez ohledu na to, na jaké úrovni působí, s účinností od novely zákona o politických stranách, tedy od 1. 1. 2017, zřídily minimálně zvláštní účet podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách a splnily s tím související oznamovací povinnost vůči žalobci podle §17b odst. 3 zákona o politických stranách.
8. Žalovaný obdržel dne 13. 2. 2020 rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 30A 52/2018-50, ve věci žalobce Sdružení nezávislých občanů Prahy v obdobné věci, tedy neoznámení adresy internetových stránek zvláštního účtu podle §17b odst. 3 zákona o politických stranách. Soud

zde dovodil, že z uvedených ustanovení nevyplývá povinnost zřídit si zvláštní účet a oznámit adresu příslušných internetových stránek vždy, ale pouze v případě, pokud disponuje peněžními prostředky, které mají být na tomto účtu vedeny.

9. Žalovaný se s tímto názorem ztotožnil a v tomto smyslu upravil svá metodická stanoviska. Nezjistil, že by žalobce peněžními prostředky, které by byl povinen vést na zvláštním účtu disponoval. Zvažoval proto uplatnění institutu uspokojení návrhovatele. Protože ale podle §19l odst. 2 zákona o politických stranách nelze rozhodnutí žalovaného přezkoumat v přezkumném řízení, předkládá věc soudu k vydání meritorního rozhodnutí.

IV. Replika žalobce

10. Žalobce uvedl, že svou povinnost měl za splněnou zřízením zvláštního účtu, což sdělil žalovanému. Jak zjistil nyní z vyjádření žalovaného, žalovaný prakticky přiznal svoje pochybení, ale předpisy mu neumožňují, aby věc vyřešil sám.

V. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud v Brně (dále také „soud“), v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také „soudní řád správní“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů. Zjistil, že rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým by bylo nutno přihlídnout z úřední povinnosti. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného. Dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**. Zároveň konstatuje, že neměl důvod odchylovat se od právního názoru, který zdejší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č.j. 30A 52/2018-50 a následně i v rozsudku ze dne 1. 7. 2020, č.j. 29A 39/2018-51.
12. Soud konstatuje, že skutkový stav je mezi účastníky nesporný, sporný byl pouze výklad právních předpisů, které se na případ vztahovaly. Správní spis obsahuje mailovou korespondenci účastníků, ze které je skutkový stav zřejmý. Z Příkazu ze dne 2. 7. 2019, č.j. UDH-2122/2019, sp.zn. S-UDH-1967/2019 vyplývá, žalovaný byl v minulosti uznán vinným za porušení povinnosti vyplývající z § 17b odst. 3 zákona o politických stranách, tedy sdělení čísla nebo jiného jedinečného identifikátoru účtu, na němž jsou vedeny finanční prostředky a k oznámení přesné adresy internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, a to za období 9. 8. 2017 až 13. 10. 2017. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal žalobu, kterou vzal následně zpět. Přestože byl předseda žalobce následně upozorněn mailem na nutnost splnění povinnosti, dosud tuto povinnost nesplnil. Proti uvedenému Příkazu ze dne 2. 7. 2019 podal žalobce odpor. Posléze žalobce rozhodl napadeným rozhodnutím, jak je výše uvedeno.
13. Předmětem 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 tuto povinnost neměl.
14. Žalobce byl v předmětném případě uznán vinným z přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách, kterého se dopustil tím, že v době od 14. 10. 2017 do 19. 7. 2019 v rozporu s § 17a 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.
15. 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 bradit*

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 ke zobrazení přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen "zvláštní účet").

16. 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.*
17. Dle názoru 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.
18. Soud se tedy zabýval tím, zda citovaná ustanovení skutečně zakládají povinnost každé politické straně bez ohledu na to, jakými finančními částkami disponuje, zřídit zvláštní účet a následně jej oznámit žalovanému.
19. 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 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 nad 5 000 Kč nepoužívá, neplyne jí podle soudu z § 17a odst. 1 zákona povinnost zřídit si zvláštní účet.
20. 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.
21. Dle názoru soudu lze z textu zákona 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.

22. 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.; KOKES, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017).
23. Z předmětné důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb. by bylo možné 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).
24. Výše uvedený závěr soudu platí i pro povinnost zřídit zvláštní účet a s ním související povinnost oznámit žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu. 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 zřízení 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). Přístup žalovaného, který na jedné straně povinnost zřídit provozní účet spojuje s příjmy a výdaji žalobce, ovšem na straně druhé bez jakéhokoli bližšího odůvodnění a vysvětlení rozdílného

přístupu uvádí, že žalobce má povinnost zřídit zvláštní účet bez ohledu na to, zda disponuje příjmy podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách, není konzistentní a popírá zásadu právní jistoty.

25. 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. 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).
26. Soud na závěr konstatuje, že jak je zřejmé z vyjádření žalovaného, žalovaný je v současné době s uvedeným výkladem zdejšího soudu srozuměn.

VI. Závěr a náklady řízení

27. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného 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.
28. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobci vznikly náklady řízení pouze v souvislosti se zaplacením soudního poplatku 300 Kč. (žalobce byl zčásti osvobozen). K zaplacení jejich náhrady určil soud žalované přiměřenou lhůtu.

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 29. června 2021

JUDr. Zuzana Bystrická v.r.
předsedkyně senátu