

## Ars 2/2020 - 21

### Rozsudek NSS ze dne 12.08.2020

Politická strana je povinna oznámit Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu (§ 17b odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o politických stranách a politických hnutích), pouze tehdy, pokud je povinna si tento účet zřídit (§ 17a odst. 3 citovaného zákona), tedy pouze v situaci, kdy disponuje příjmy z příspěvků ze státního rozpočtu či z darů a jiných bezúplatných plnění [§ 17a odst. 2 písm. a) téhož zákona].

Ars 2/2020 - 21

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 (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Strana státu přímé demokracie – Strana práce**, IČO 26658356, sídlem Vdovská 393/36, Ostrava, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, sídlem Kounicova 688/26, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. února 2018 č. j. UDH-SPR-Z-96/2017-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. března 2020 č. j. 30 A 44/2018-22

takto:

**I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.

**II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

#### **I. Vymezení případu**

[1] Rozhodnutím označeným v návěti žalovaný uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“), kterého se dopustila tím, že v době od 1. ledna 2017 do 31. července 2017 v rozporu s § 17b odst. 3 zákona o politických stranách neoznámila žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu zřizovaném na základě § 17a odst. 3 zákona o politických stranách, tedy účtu vedeného pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění. Za uvedený přestupek žalovaný žalobkyni uložil pokutu ve výši 5 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Zároveň žalovaný zastavil řízení o přestupku spočívajícím v neoznámení čísla nebo jiného jedinečného identifikátoru účtu, na němž vede finanční prostředky podle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o politických stranách, neboť se spáchání tohoto přestupku žalobkyni neprokázalo.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti zrušil rozhodnutí žalovaného (s výjimkou výroku o zastavení řízení) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že pokud politická strana ke své činnosti nepoužívá finanční prostředky a nemá příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů ani z jiných bezúplatných plnění, neplyne jí z § 17a odst. 1 a 3 zákona o politických stranách povinnost zřídit si zvláštní účet. Teprve ve chvíli, kdy by se politická strana rozhodla přijmout dar, má povinnost zřídit si zvláštní účet na základě § 18 odst. 5 zákona o politických stranách. Povinnost zřídit si zvláštní účet se tedy vztahuje jen na případy, kdy politická strana

disponuje finančními prostředky, které by byla povinna evidovat podle § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Nemá-li politická strana povinnost zřídit si zvláštní účet, nemá ani s tím související povinnost sdělit žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu, podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách. Krajský soud připustil, že zákonodárce mohl zamýšlet uložit povinnost zřídit si zvláštní účet všem politickým stranám a politickým hnutím, tento úmysl však nebyl do textu zákona převzat. V oblasti správního trestání nelze povinnost dovozovat „z kontextu zákona“, jak činí žalovaný. Žalobkyně tvrdila, že měla pouze příjmy v podobě členských příspěvků, které není povinna vést na zvláštním účtu podle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách. Neměla tedy povinnost tento zvláštní účet zřídit ani s tím související povinnost oznámit žalovanému adresu internetových stránek, na kterých je zpřístupněn přehled transakcí na zvláštním účtu. Pro další řízení krajský soud zavázal žalovaného, aby posoudil, zda žalobkyně disponovala příjmy ve smyslu § 17a odst. 2 zákona o politických stranách.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že vycházel z toho, že zřízení zvláštního účtu je povinné pro všechny politické strany a politická hnutí bez ohledu na to, zda disponují příjmy uvedenými v § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Tento svůj názor žalovaný korigoval na základě rozsudku krajského soudu ze dne 30. ledna 2020 č. j. 30 A 52/2018-50, dle něhož mají politické strany povinnost zřídit zvláštní účet pouze v případě, že disponují peněžními prostředky, které mají být na tomto účtu vedeny. Teprve pokud politická strana zvláštní účet zřídila, ale neoznámila adresu jeho internetových stránek, je možno postihnout ji za přestupek podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách. S tímto názorem stěžovatel souhlasí a přizpůsobil mu svá metodická stanoviska. V projednávané věci však žalobce zvláštní účet zřízený měl a sporné bylo pouze to, zda řádně splnil oznamovací povinnost. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že oznamovací povinnost je třeba splnit pouze v případě, kdy má politická strana povinnost zřídit si zvláštní účet. Rozlišuje povinnost zřídit zvláštní účet a povinnost oznámit adresu internetových stránek, porušení každé z nich je postižitelné samostatně. Oznamovací povinnost podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách mají politické strany vždy, když zvláštní účet zřídí, a to bez ohledu na to, zda disponují peněžními prostředky, které mají být na zvláštním účtu vedeny. Tato povinnost není odvozena od dispozice s peněžními prostředky, ale od existence zvláštního účtu.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že žalobkyně oznámila pouze číslo účtu a adresu svých internetových stránek, později sdělila, že odkaz na zvláštní účet umístila na těchto internetových stránkách. Tím však není dle názoru stěžovatele oznamovací povinnost podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách splněna. „Adresou internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu“ ve smyslu citovaného ustanovení se rozumí odkaz, po jehož rozkliknutí se ihned zobrazí náhled zvláštního účtu politické strany. Stěžovatel je povinen zveřejnit ten odkaz, který mu politická strana oznámí, nepřísluší mu dohledávat, zda je na oznámených internetových stránkách umístěn odkaz na zvláštní účet, který by následně zveřejnil na svých internetových stránkách. Zveřejnění odkazu na internetové stránky politické strany by pak bylo značně nekomfortní pro veřejnost, neboť by bylo nutné dohledávat, kde je odkaz na zvláštní účet umístěn.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud následně kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Podle § 17a zákona o politických stranách (ve znění účinném od 1. července 2017), používají politické strany (politická hnutí a politické instituty) 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 (odst. 1). Strany 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, d) ostatní příjmy a výdaje* (odst. 2). Finanční prostředky podle § 17a odst. 2 písm. a), tedy příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění, politické strany vedou *na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech* (odst. 3).

[8] Politická strana je povinna adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámit žalovanému, který ji zveřejní na svých internetových stránkách (§ 17b odst. 3 zákona o politických stranách).

[9] Podle § 19j odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách se politická strana dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17a tohoto zákona nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b tohoto zákona neoznámí adresu svých internetových stránek.

[10] Nyní napadený rozsudek i rozsudek krajského soudu ze dne 30. ledna 2020 č. j. 30 A 52/2018-50 se týkají shodné otázky [pokuty za porušení povinnosti podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách] a jsou odůvodněny prakticky totožně. Rozsudek č. j. 30 A 52/2018-50 stěžovatel kasační stížností nenapadl. Nejvyšší správní soud proto nerozumí argumentu stěžovatele, že svůj dřívější názor korigoval na základě rozsudku č. j. 30 A 52/2018-50, v němž je také uvedeno, že „není-li politická strana povinna zřídit si zvláštní účet podle § 17a zákona o politických stranách, nemá ani s tím související povinnost podle § 17b odst. 3 zákona sdělit Úřadu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na tomto účtu“ (odst. 28). To však Nejvyššímu správnímu soudu nebrání, aby stěžovatelem zpochybňované právní závěry přezkoumal.

[11] Stěžovatel nerozporuje závěr krajského soudu, že povinnost zřídit si zvláštní účet podle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách má politická strana pouze tehdy, dostává-li příspěvky ze státního rozpočtu nebo má-li příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění ve smyslu § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Namítá však, že z toho nelze dovozovat, že povinnost oznámit stěžovateli adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, má politická strana jen tehdy, pokud je povinna si jej zřídit (tedy nikoli v případech, kdy tak učiní dobrovolně nad rámec svých povinností).

[12] Z důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 569/0, 7, volební období, www.psp.cz), kterým byly § 17a a 17b do zákona o politických stranách zakotveny, vyplývá, že účelem této právní úpravy je zprůhlednění hospodaření politických stran a politických hnutí, a to jak z hlediska veřejnosti, tak z hlediska kontrolní činnosti stěžovatele.

[13] Zájem na kontrole hospodaření politických stran je podle všeho nejsilnější v případě prostředků ze státního rozpočtu a darů či jiných bezúplatných plnění (u nichž je podezření, že nebudou tak úplně bezúplatná a dárce bude za svůj příspěvek politické straně očekávat nějaké protiplnění), tedy příjmů uvedených v § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách. Právě proto zákon o politických stranách v § 17a odst. 3 stanoví povinnost vést tyto finanční prostředky na zvláštním (transparentním) účtu.

[14] Krajský soud si správně povšimnul toho, že zákon o politických stranách nestanoví politickým stranám povinnost zřídit si zvláštní účet, nýbrž vést finanční prostředky podle § 17a odst. 2 písm. a) na zvláštním účtu. Výklad, že povinnost zřídit si zvláštní účet mají jen politické strany, které nakládají s příspěvky ze státního rozpočtu či dostávají dary nebo jiná bezúplatná plnění (aby mohly dostát povinnosti nakládat s těmito prostředky jen na zvláštním účtu), proto odpovídá textu zákona i výkladovému principu *in favorem libertatis*. Bylo by samozřejmě možné namítat, že dopředu nikdy nelze stanovit, kdy politickou stranu někdo obdaruje. Avšak nejednoznačná právní úprava nemůže jít k tíži svých adresátů, především ne v případě, kdy je porušení stanovené povinnosti trestáno jako přestupek. To však Nejvyšší správní soud podotýká jen pro úplnost, neboť s ohledem na vázanost důvody kasační stížnosti [§ 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] by nemohl přezkoumávat závěr krajského soudu, který stěžovatel nezpochybňoval, ani pokud by se s ním neztotožnil.

[15] V případě povinnosti oznámit stěžovateli adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, je však situace poněkud odlišná. Ustanovení § 17b odst. 3 zákona o politických stranách tuto povinnost stanoví zcela jednoznačně a nepodmiňuje ji žádnými dalšími okolnostmi. Čistě jazykovým výkladem proto lze dospět k závěru, že má-li politická strana zřízený zvláštní účet ve smyslu § 17a odst. 3 zákona o politických stranách, je povinna oznámit úřadu adresu internetových stránek, na níž je tento účet přístupný, bez ohledu na to, zda vůbec byla povinna si tento zvláštní účet zřídit.

[16] Nejvyšší správní soud však připomíná, že při výkladu ustanovení právního předpisu nelze

vycházet pouze z jeho textu a je třeba zohlednit i smysl a účel sledovaný interpretovaným ustanovením (nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, vyhlášený pod č. 30/1998 Sb.). Jak již bylo řečeno, cílem novelizace zákona o politických stranách zákonem č. 302/2016 Sb. bylo posílení transparentnosti nakládání s finančními prostředky politických stran, a to především s prostředky pocházejícími ze státního rozpočtu či s bezúplatnými plněními. S těmito prostředky nemůže politická strana nakládat jinak než na zvláštním účtu podle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách. Pro usnadnění kontroly nakládání s těmito prostředky je politická strana povinna oznámit internetové stránky, z nichž je zvláštní účet přístupný, stěžovateli, který je zároveň zveřejní na svých internetových stránkách (§ 17b odst. 3 zákona o politických stranách). Takto má ke zvláštnímu účtu politické strany snazší přístup stěžovatel i veřejnost (která nemusí pátrat po transparentním účtu každé politické strany zvlášť, stačí jí navštívit internetové stránky stěžovatele). Lze tedy konstatovat, že účelem povinnosti politické strany oznámit adresu internetových stránek se zvláštním účtem podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách je usnadnit stěžovateli i veřejnosti kontrolu nad dispozicemi s prostředky vymezenými v § 17a odst. 2 zákona o politických stranách.

[17] Pokud politická strana nemá povinnost zřídit si zvláštní účet, znamená to, že nedisponuje s příspěvků z státního rozpočtu ani s bezúplatnými plněními, na jejichž kontrole je ze strany stěžovatele i veřejnosti zvýšený zájem. V takovém případě však ztrácí smysl, aby politická strana musela plnit povinnost, jejímž účelem je usnadnit kontrolu nakládání s těmito prostředky (jimiž nedisponuje). Na základě teleologického výkladu je tedy nutné zúžit výklad § 17b odst. 3 zákona o politických stranách v tom smyslu, že povinnost oznámit stěžovateli adresu internetové stránky, na níž lze kontrolovat stav zvláštního účtu, má politická strana pouze tehdy, má-li povinnost zřídit si zvláštní účet.

[18] Pokud se tedy ve správním řízení neprokáže, že žalobkyně dostávala příspěvky ze státního rozpočtu, dary či jiná bezúplatná plnění, nebude jí možné sankcionovat za neoznámení internetových stránek, z nichž je přístupný její zvláštní účet, neboť neměla povinnost si zvláštní účet vůbec zřízovat.

[19] Dalšími námitkami stěžovatele ohledně toho, zda pouhé sdělení, že se odkaz na zvláštní účet nachází na internetových stránkách politické strany, stačí pro naplnění povinnosti podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se míjejí s rozhodovacími důvody rozsudku krajského soudu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Za stávajícího právního stavu je tedy třeba uzavřít, že pokud nemá politická strana povinnost zřídit si zvláštní účet podle § 17a odst. 3 zákona o politických stranách, protože nenakládá s finančními prostředky vymezenými v § 17a odst. 2 písm. a) zákona o politických stranách, nemá v takovém případě ani povinnost oznámit žalovanému adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu podle § 17b odst. 3 zákona o politických stranách, a to ani tehdy, když si zvláštní účet zřídila (v předstihu, resp. do zálohy) nad rámec svých povinností.

[21] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, avšak v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jí žádné náklady nevznikly, a náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. srpna 2020

Tomáš Langášek

předseda senátu