



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobce: S. p.z. d.v
sídlem
zastoupen advokátem Mgr. Martinem Žabenským
sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8

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 5. 12. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-3/2017-13,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Žalobce napadl u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) svou žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-3/2017-13 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž byl uznán vinným ze spáchání přestupku (v době zveřejnění sdělení se jednalo o správní delikt) podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona č.

247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o volbách do PČR“).

2. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v rozporu s ust. § 16 odst. 2 zákona o volbách do PČR v době od května 2017 nejpozději do 21. 6. 2017 zadal inzerci pod heslem „Vidíte žlutě“ v tištěných médiích (regionální mutace Deníku), na internetu, na plakátovacích plochách společnosti R. s.r.o., a v době od 27. 5. 2017 do 4. 6. 2017 též jako spoty v rádiích zastupovaných společností M.M.S.a.s., kdy tato inzerce naplňovala znaky volební kampaně podle ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR (sdělení v neprospěch Ing. A. B., kandidáta kandidujícího politického hnutí ANO 2011), aniž by před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob vedených příslušným úřadem podle ust. § 16e odst. 1 zákona o volbách do PČR. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 26 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

3. V rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve žalovaný zrekapituloval předcházející průběh správního řízení a následně se zabýval vypořádáním námitek, které byly žalobcem ve vyjádření ke spisu ze dne 20. 10. 2017 uplatněny. Předně se žalovaný neztotožnil s tvrzením žalobce, že nebyl objekt volební kampaně v podkladech pro vydání rozhodnutí vůbec vymezen. Konkrétně žalovaný poukázal na obsah úředního záznamu ze dne 27. 7. 2017, ve kterém je uvedeno, že se jednotlivá podání týkají plakátové kampaně se společným heslem „Vidíte žlutě?“, kdy se jedná o plakáty a billboardy s různými texty směřujícími vůči předsedovi politického hnutí ANO 2011 Ing. A. B. a jeho vlastnictví holdingu A. (v současné době ve správě svěřenského fondu). Přestože tato informace nebyla uvedena v oznámení o zahájení řízení, byl předmět řízení upřesněn v rámci výroku o vině.
4. Žalovaný rovněž nepovažoval za správnou argumentaci žalobce, že dochází k začátku volební kampaně až podáním či registrací kandidátních listin podle ust. § 31 a ust. § 33 zákona o volbách do PČR. V důsledku výkladu žalobce by totiž podle žalovaného došlo k tomu, že by začátek volební kampaně záležel na rozhodnutí konkrétní kandidující politické strany nebo politického hnutí. Teprve od tohoto okamžiku by se pak na dotyčné politické subjekty vztahovaly zákonné povinnosti související s vedením volební kampaně, přičemž by sice musely do 5 dnů ode dne vyhlášení voleb zřídit volební účet, ale byly by z něj povinny hradit volební náklady až ode dne podání kandidátních listin. Současně by byly až od daného okamžiku účinné limity, které jsou zákonem pro volební výdaje stanoveny. V důsledku by tak došlo k nerovnému postavení kandidujících subjektů. Regulaci volební kampaně je proto nutné aplikovat na kandidující subjekty již dnem vyhlášení voleb, nikoliv faktickou registrací.
5. K tomu žalovaný doplnil, že je v rámci právní úpravy vedení volební kampaně třeba rozlišovat pojmy „kandidát“ a „registrovaný kandidát“, přičemž se všechna uvedená pravidla vztahují již na subjekt v postavení kandidáta. Ve vztahu k osobě Ing. A. B. pak neměl žalovaný žádné pochybnosti o tom, že byl v době zveřejnění inzerátu kandidátem v režimu zákona o volbách do PČR, a to také s ohledem na skutečnost, že bylo již před oficiálním začátkem volební kampaně obecně známo, že bude jako

předseda hnutí ANO 2011 v nadcházejících volbách do Poslanecké sněmovny ČR kandidovat. Jednalo se tedy o úplatné sdělení v neprospěch kandidáta podle ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR.

6. Žalovaný dále považoval s odkazem na podklady založené ve spisu za zavádějící tvrzení žalobce, že sdělení představovalo pouze všeobecný poukaz na celospolečenský jev spočívající v excesivní hospodářské stimulaci zemědělských výrobků k pěstování řepky na úkor jiných plodin. Naopak žalovaný dospěl k závěru, že bylo sdělení zaměřeno proti osobě Ing. A. B., který byl v rozhodné době celostátním lídrem hnutí ANO 2011 pro volby do Poslanecké sněmovny ČR, přičemž bylo způsobilé negativně ovlivnit postoj potenciálních voličů. Záměr směřovat sdělení vůči osobě Ing. A. B. ostatně podle žalovaného vyplývá rovněž z reakce pana R. B. a paní B. B. Š. (představitelé žalobce) v článku s názvem „*Vidíte žlutě? Sorry jako. Spot varuje před B. dotovanou řepkou*“, který byl do správního spisu jako důkaz založen.
7. Pokud žalobce namítal, že s plánováním kampaně započal ještě před vyhlášením voleb do Poslanecké sněmovny ČR, nemá tato skutečnost podle žalovaného žádný vliv na posouzení odpovědnosti za přestupek. Rozhodné je pouze to, že žalobce vedl volební kampaň bez registrace a splnění souvisejících povinností stanovených zákonem. O zápis do zvláštního registru požádal až dne 22. 6. 2017, tedy několik týdnů po začátku volební kampaně, protože byl v souladu se zákonem uznán vinným ze spáchání výše uvedeného přestupku.
8. Ve vztahu k výměře pokuty pak žalovaný uvedl, že zohlednil nejen povahu právem chráněného zájmu spočívajícího v zajištění transparentnosti volební kampaně, ale také následky (nezapočítání části volebních nákladů) a okolnosti spáchání přestupku. Zejména žalovaný připomněl, že bylo sdělení uveřejněno v samém začátku volební kampaně, přičemž žalobce odstranil škodlivý následek tím, že posléze požádal o registraci a zřídil si volební účet. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný považoval uložení pokuty mírně nad spodní hranici zákonného rozpětí za přiměřené.

III. Žaloba

9. Žalobce předně namítal, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný v rámci jeho odůvodnění vůbec nezabýval otázkou zavinění neboli subjektivní stránkou přestupku. Z toho důvodu nelze podle názoru žalobce ověřit, zda byly v rámci právní kvalifikace zohledněny všechny relevantní okolnosti vztahující se k odpovědnosti žalobce za daný přestupek.
10. Kromě toho žalobce brojil rovněž proti nesprávnému právnímu posouzení věci, a to s odkazem na skutečnost, že žalovaný nesprávně posoudil objektivní stránku přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR. Konkrétně žalobce namítal, že ke spáchání skutku (zveřejnění inzerátu) došlo v době, kdy Ing. A. B. ještě nebyl kandidátem politického hnutí ANO 2011 ve smyslu ust. § 16 odst. 1 téhož zákona. Kandidatura konkrétního politického subjektu je totiž podmíněna až okamžikem podání kandidátní listiny podle ust. § 31 zákona o volbách do PČR, neboť až tímto okamžikem je ze strany dotčeného subjektu právem předvídaným způsobem vyjádřena vůle kandidovat v následujících volbách.

11. K tomu žalobce doplnil, že lze při restriktivním výkladu uvažovat rovněž o tom, že by byla kandidatura konkrétního subjektu spojována až s okamžikem faktické registrace kandidátních listin, jak předpokládá ust. § 33 zákona o volbách do PČR. Naopak nelze podle žalobce přijmout interpretaci žalovaného, která vychází pouze z časového ohraničení volební kampaně vyhlášením termínu voleb do Parlamentu České republiky a vyhlášením celkových výsledků.
12. Pokud by se jednalo o jediné kritérium vymezení volební kampaně, mohla by podle žalobce nastat paradoxní situace, kdyby byly za kandidáty považovány od počátku volebního období rovněž subjekty, které nakonec nepodají kandidátní listiny (popř. na nich nejsou uvedeny), což je nezbytnou podmínkou pro účast ve volbách do Poslanecké sněmovny České republiky.
13. Žalobce sice připustil, že vymezení pojmu „kandidát“ ve vazbě na okamžik podání či registraci kandidátních listin příslušným orgánem vede v rámci systematického výkladu zákona o volbách do PČR k jistým disproporcím a rozporům. Jedná se však o důsledek pochybení zákonodárce, které nelze klást k tíži žalobci, jakožto obviněnému z přestupku. Za právně irrelevantní pak žalobce považoval rovněž odkaz žalovaného na skutečnost, že byl Ing. A. B. v době zveřejnění inzerátu celostátním lídrem politického hnutí ANO 2011, neboť byl formálně pouze jedním z kandidátů daného politického subjektu, a to až v souvislosti s podáním kandidátní listiny.
14. Žalobce dále namítal, že lze konkrétní jednání považovat za zaviněné pouze za předpokladu, že mohl obviněný jeho protiprávnost rozpoznat. Dotčené ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR však připouští více výkladů, přičemž žalobce nemohl v době zveřejnění inzerátu vědět, že Ing. A. B. bude později na kandidátní listině daného politického subjektu uveden. Žalovaný se měl proto zabývat tím, zda žalobce nejednal v právním či skutkovém omylu.
15. Z výše uvedených důvodů žalobce krajskému soudu navrhl, aby napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušil, žalovanému uložil povinnost k náhradě nákladů soudního řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že nelze vedení volební kampaně podle ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR spojovat až s okamžikem podání kandidátních listin, k čemuž může podle ust. § 31 odst. 3 citovaného zákona dojít u příslušného úřadu nejpozději do 66 dnů přede dnem konání voleb. V takovém případě by totiž začátek volební kampaně záležel na individuálním rozhodnutí konkrétního politického subjektu, který by již po termínu vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny České republiky mohl fakticky vést volební kampaň bez souvisejících zákonných povinností.
17. Kandidující subjekty by navíc musely podle ust. § 16a odst. 1 zákona o volbách do PČR zřídit volební účet již do pěti dnů ode dne vyhlášení voleb, ale náklady na propagaci či

obecně vedení volební kampaně by z něj byly povinny hradit až po podání kandidátních listin na základě subjektivního rozhodnutí. Od stejného okamžiku by se na ně vztahovaly rovněž zákonné limity nákladů volební kampaně. Podle názoru žalovaného je proto nutné stanovit kandidujícím subjektům „stejnou startovací čaru“ ode dne termínu vyhlášení voleb. V případě konkrétních kandidátů politických subjektů je pak nutné vycházet z jejich faktického vstupu do volební kampaně, nikoliv až formální registrace související s podáním kandidátních listin.

18. Pokud se jedná o námitku absence zhodnocení subjektivní stránky přestupku, žalovaný uvedl, že v případě odpovědnosti právnických osob za přestupek není zavinění třeba posuzovat. Žalobce pak podle žalovaného neprokázal, že by vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil. K tomu žalovaný doplnil, že ani v případě fyzické osoby není ve vztahu k posouzení odpovědnosti za daný přestupek vyžadováno úmyslné zavinění, protože postačuje, pakliže se skutku dopustila z nevědomé nedbalosti. Žalobci je jednání spočívající v účasti na volební kampani bez předchozí registrace přičitatelné. Proto žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Replika žalobce

19. V replice na vyjádření žalovaného žalobce připomněl, že je dotčená právní úprava volební kampaně obsažená v zákoně o volbách do PČR výslovně vztažena pouze na kandidující subjekty, kterými se stávají nejdříve podáním kandidátních listin příslušnému úřadu. V tomto kontextu pak žalobce doplnil, že samotný spor ohledně výkladu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR svědčí o tom, že nelze žalobce postihovat za porušení nejednoznačně stanovené právní povinnosti.
20. Stejně tak žalobce připomněl, že nemohl v době zveřejnění inzerátu vědět, že se Ing. A. B. stane v budoucnu kandidátem, resp. že bude uveden na kandidátní listině politického hnutí ANO 2011. Odpovědnost za přestupek proto nelze podle žalobce zakládat na nejisté události spočívající v projevu vůle třetí osoby. V opačném případě by totiž byla ode dne vyhlášení voleb znemožněna určitá forma kritiky v podstatě jakéhokoliv svéprávné fyzické osoby, která splňuje zákonné podmínky pro kandidaturu ve volbách do Poslanecké sněmovny České republiky. Nelze pak zohledňovat, zda bylo možné kandidaturu Ing. A. B. předpokládat, neboť by se jednalo o nerovný přístup a nepřiměřený nárok na rozlišovací schopnost adresátů právních norem.
21. K otázce zavinění žalobce dále doplnil, že se sice u právnické osoby neposuzuje, ale nelze opomenout, že je její odpovědnost založena na přičitatelnosti jednání konkrétní fyzické osoby. Proto musí být posuzováno, zda byly jednáním dotčené fyzické osoby naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, popř. zda jednala v právním nebo skutkovém omylu či nikoliv. Pokud tak žalovaný neučinil, zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

VI. Správní spis

22. Z úředního záznamu ze dne 27. 7. 2017 a přiložených podkladů (podněty k zahájení přestupkového řízení, fotodokumentace) vyplývá, že byl žalobce považován za podezřelého z přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) a c) zákona o volbách do PČR

z důvodu porušení povinnosti registrace u příslušného úřadu za účelem vedení volební kampaně. Ta měla spočívat v publikaci různých textů na plakátech a billboardech, které byly zaměřeny proti předsedovi Hnutí ANO 2011 (dále též „ANO 2011“) Ing. A. B. a jeho vlastnictví holdingu A..

23. Konkrétně pak žalovaný odkázal na obsah článku nazvaného „*Vidíte žlutě? Sorry jako. Spot varuje před B. dotovanou řepkou*“ ze dne 1. 6. 2017, publikovaného na internetovém serveru Echo24.cz., z něhož je patrné, že danou kampaň zadal žalobce (Spolek pro zachování demokracie v ČR), a to ve formě reklamních spotů v rádiích.
24. V této souvislosti žalovaný vyzval k podání vysvětlení společnost M. M. S., a.s. a společnost R. s.r.o., prostřednictvím kterých měla být inzerce mající znaky volební kampaně za úplatu publikována. S ohledem na skutečnost, že mezi žalobcem a žalovaným není způsob, podoba, časový rozsah a politický charakter inzerce předmětem sporu, omezí se krajský soud na konstatování, že bylo v tomto ohledu do spisu založeno zejména vyjádření společnosti M. M. S., a.s. ze dne 2. 8. 2017 a vyjádření společnosti R., s.r.o. ze dne 29. 8. 2017 (včetně kopie objednávek inzerce a jejich vyúčtování).
25. Kromě toho vyplývá rozsah inzerce zaměřené proti Ing. A. B. v regionálních mutacích Deníku z úředního záznamu ze dne 4. 9. 2017 a přiložených podkladů (vizuální podoba a podrobný přehled zadané inzerce). Dále je ve správním spisu založeno rozhodnutí žalovaného o registraci žalobce jako třetí osoby ze dne 22. 6. 2017, č. j. UDH-208/2017.
26. Na základě těchto podkladů bylo zahájeno přestupkové řízení a dne 4. 10. 2017 provedeno dokazování mimo ústní jednání. Žalovaný poté obdržel ze strany právního zástupce žalobce vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 20. 10. 2017, v rámci něhož bylo poukázáno na nejasné vymezení objektu volební kampaně, absenci kandidatury Ing. A. B., absenci cílování kampaně na konkrétní subjekt a na skutečnost, že byla inzerce plánována a připravována ještě před vyhlášením voleb do PČR. K vyjádření byl přiložen internetový článek oznamující schválení kandidátních listin politickým hnutím ANO 2011 ze dne 26. 6. 2017 a printscreen statusu týkajícího se mimo jiné kandidatury Ing. A. B., který byl zveřejněn na facebookovém profilu daného hnutí dne 27. 6. 2017. Následně bylo vydáno napadené rozhodnutí.

VII. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
28. V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

29. Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (nevyjádřili výslovný nesouhlas s tímto postupem) a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.

30. Žaloba **není důvodná**.

31. Krajský soud předně připomíná, že žalobce podanou žalobou brojil proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a nesprávnému právnímu posouzení věci v otázce naplnění objektivní a subjektivní stránky přestupku. S ohledem na následnou registraci u příslušného úřadu nicméně nenamítal nedostatky ve vztahu ke zjišťování skutkového stavu věci či apolitický charakter dotčené inzerce, jako tomu bylo v jiných právních věcech, které již byly zdejší soudem v této právní oblasti meritorně posuzovány (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 A 1/2018 nebo sp. zn. 41 A 2/2018; dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud k relevanci své vlastní judikatury v obdobných věcech na okraj připomíná, že vzhledem k charakteru žalovaného je soudem s výlučnou místní příslušností v těchto věcech.

32. Konkrétně žalobce namítal, že nemohlo z jeho strany dojít ke spáchání přestupku, neboť nebyly splněny všechny obligatorní znaky volební kampaně, což je nezbytnou podmínkou pro uplatnění přestupkové odpovědnosti. Podle názoru žalobce je totiž rozhodné, že k zadání dotčené inzerce zaměřené proti Ing. A. B. došlo nejpozději do 21. 6. 2017, tedy ještě v době, kdy jej nebylo možné považovat za kandidáta politického hnutí ANO 2011. V této souvislosti žalobce argumentoval tím, že je kandidatura *de iure* spojována až s podáním či registrací kandidátních listin příslušným úřadem, aniž by ji bylo možné spojovat pouze s okamžikem vyhlášení voleb (ust. § 16 odst. 3 zákona o volbách do PČR) a všeobecnou známostí o zamýšlené kandidatuře konkrétního politického subjektu.

33. K tomu krajský soud uvádí, že bylo žalobci kladeno za vinu spáchání přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR (přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. se jednalo o správní delikt), kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že „*v rozporu s § 16 odst. 2 se účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu.*“ Daná skutková podstata přestupku tedy z hlediska stanovení primární právní povinnosti, která měla být ze strany žalobce porušena, odkazuje na ust. § 16 odst. 2 téhož zákona, podle něhož platí, že: „*Fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí...*“

34. Mezi žalobcem a žalovaným je pak předmětem sporu výklad pojmu volební kampaň, který je sice výslovně uveden jak v rámci skutkové podstaty přestupku, tak vymezení dotčené právní povinnosti, ale jeho definice je samostatně zakotvena v ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR: „*Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující*

*politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. **Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.***“

35. Pokud se jedná o samotný výklad pojmu „kandidát politického subjektu“, což je nezbytný předpoklad pro naplnění definičních znaků volební kampaně a sekundárně také skutkové podstaty přestupku, je vhodné podotknout, že není zákonem o volbách do PČR nijak definován. Z důvodu úzké koncepční provázanosti právních předpisů v oblasti volebního práva není možné v tomto ohledu podpůrně vycházet ani z právní úpravy voleb do zastupitelstva obcí (zákon č. 491/2001 Sb.) nebo volby prezidenta republiky (zákon č. 275/2012 Sb.), neboť sice s daným pojmem na více místech pracuje, ale rovněž jej blíže nevymezuje. Jednoznačný závěr ve vztahu k pojetí kandidáta v režimu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR nelze dovodit ani z okolností přijetí daného právního předpisu či dosavadní judikatury.
36. Žalobce sice v tomto ohledu argumentoval použitím systematického výkladu, z něhož dovedl, že je vyjma definice volební kampaně pojem kandidát použit až v souvislosti s podáváním a registrací kandidátních listin nejpozději do 66 dnů přede dnem konání voleb podle ust. § 31 a ust. § 33 zákona o volbách do PČR. Krajský soud je nicméně toho názoru, že je nutné používat systematický výklad v širších souvislostech, a to při zohlednění účelu či záměru zákonodárce, který byl přijetím dotčené právní úpravy a konkrétních ustanovení sledován (tzv. systematicko-teleologický výklad).
37. Není pochyb o tom, že jedním z hlavních cílů přijetí podrobnější právní úpravy a stanovení jednoznačných podmínek vedení a financování volební kampaně ze strany politických subjektů a třetích osob bylo zvýšení transparentnosti voleb, což ostatně výslovně vyplývá rovněž z důvodové zprávy k novele zákona o volbách do PČR, ve které je v rámci zdůvodnění nezbytnosti přijetí dané právní regulace uvedeno, že: *„Stávající právní úprava týkající se problematiky nastavení pravidel volební kampaně, zejména ve vztahu k jejímu financování, nevytváří dostatečné předpoklady pro omezení výskytu nečestných jednání nebo dokonce korupce. Zcela nedostatečný rozsah veřejně dostupných informací o financování volební kampaně neumožňuje zejména potenciálním voličům získat reálný obraz o chování kandidujících subjektů. **Navrhovaná právní úprava by tak měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování volební kampaně, a to především v kontextu s finanční a věcnou podporou třetími osobami.***“ (viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony - sněmovní tisk 568/0, s. 36, dostupná na www.psp.cz).
38. Přestože tedy krajský soud nijak nezpochybňuje, že k formálnímu projevu vůle politického subjektu kandidovat ve volbách do PČR dochází až podáním a následnou registrací kandidátní listiny, nelze z toho automaticky dovozovat, že nelze pro účely kontroly financování a zajištění transparentnosti volební kampaně pojmy kandidáta a registrovaného kandidáta (resp. kandidáta, který byl úřadem zaregistrován) navzájem

sémanticky rozlišovat. O tom svědčí rovněž skutečnost, že požadavek na čestné a poctivé vedení volební kampaně podle ust. § 16 odst. 5 zákona o volbách do PČR na rozdíl od jejího definičního vymezení výslovně hovoří nikoliv o pouze kandidátovi, ale pouze kandidátovi, který je uveden na kandidátní listině: „Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.“

39. Příslušná právní úprava navíc stanovuje, že si kandidující politické subjekty musí do pěti dnů ode dne vyhlášení voleb, tedy mnohem dříve než 66 dnů přede dnem konání voleb, kolik činí lhůta pro podávání kandidátních listin, zřídit volební účet (ust. § 16a odst. 1 zákona o volbách do PČR). Není tedy pravdou, že by zákonodárce spojoval kandidaturu výhradně s okamžikem podání či registrace kandidátních listin. Kromě toho je nutné přisvědčit argumentaci žalovaného, že by přijetím výkladu žalobce došlo k absurdní situaci, kdyby politický subjekt teoreticky až do 66 dnů přede dnem konání voleb sám rozhodoval o tom, od jakého okamžiku bude financování jeho volební propagace či kritika konkurentů podléhat stanoveným limitům a veřejnoprávní kontrole. Přijetí takového výkladu by stanovilo nerovné podmínky politické soutěže a směřovalo by proti primárnímu účelu dotčené právní úpravy, kterou je zajištění transparentnosti voleb.
40. Z výše uvedených důvodů je krajský soud toho názoru, že pojem kandidát nelze chápat pouze formálně (tzn. z hlediska principu registrace ve významu „registrovaný kandidát“), ale rovněž v materiálním slova smyslu (tzn. ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně či hnutí). Na druhou stranu musí však krajský soud částečně přisvědčit argumentu žalobce, že spojení kandidatury konkrétní osoby pouze se skutečností, že již došlo k vyhlášení voleb, by mohlo vést k absurdním důsledkům. Za kandidáta by totiž mohla být skutečně považována jakákoliv fyzická osoba, která splňuje zákonné podmínky pro uplatnění pasivního volebního práva, což by předvídatelnost účinků právní regulace ze strany jejích adresátů výrazně oslabovalo či dokonce zcela vylučovalo.
41. Z toho důvodu je třeba v každém individuálním případě posuzovat, zda a v jakém rozsahu je osoba s činností a propagací konkrétní politické strany či hnutí spojena, resp. zda již v době od zahájení voleb zastává v rámci stranické hierarchie a participace na její (předvolební) propagaci takovou pozici, že se rovněž její pozdější zařazení na kandidátní listinu daného politického subjektu jeví jako vysoce pravděpodobné. V tomto ohledu je totiž nutné zohlednit, že politické strany a politická hnutí stejně jako právnické osoby jiného zaměření vystupují navenek primárně prostřednictvím svých členů, a to rovněž v rámci oslovování potenciálních voličů či prosazování politického programu. Jde tu tedy o objektivní zainteresovanost dané osoby na činnosti určitého politického subjektu účastnického se volebního klání, která je obecně či veřejně známou skutečností.
42. Z praktického hlediska je proto nezbytné při vymezení pojmu kandidát pro účely vedení volební kampaně ve prospěch nebo neprospěch politického subjektu ještě před podáním kandidátních listin rozlišovat, zda inzerce směřuje toliko proti řadovému

členovi nebo naopak osobě, která je „mediální tváří“ strany či hnutí, přičemž její volební účast spolehlivě vyplývá zejména z vlastní činnosti, stranické propagace nebo prohlášení ostatních představitelů daného politického uskupení.

43. Tento závěr nevylučuje ani žalobcem namítaná hypotetická situace, kdy dotčená osoba na kandidátní listině nakonec uvedena nebude, neboť i přesto může sdělení v její neprospěch zásadním způsobem ovlivnit rozhodnutí potenciálních voličů, zda svým hlasem politický subjekt jako celek podpoří či nikoliv. Nelze navíc opomenout skutečnost, že samotné podání kandidátních listin či jejich registrace nevylučuje jednostranné vzdání se kandidatury až do 48 hodin před zahájením voleb (ust. § 36 odst. 1 zákona o volbách do PČR).
44. Krajský soud proto uzavírá, že ve vztahu k vymezení pojmu kandidát v režimu zákona o volbách do PČR je třeba rozlišovat mezi kandidátem a kandidátkou, který je uveden na kandidátní listině některého z politických subjektů. V rámci přestupkového řízení pak musí být ze strany příslušného správního orgánu reflektováno, že lze shledat obviněného z přestupku vinným pouze za předpokladu, že je skutkový stav věci zjištěn bez důvodných pochybností.
45. Pokud má tedy správní orgán na základě podnětu nebo vlastního šetření za to, že se konkrétní právnická či fyzická osoba dopustila přestupku podle ust. § 16g odst. 1 písm. a) nebo ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR v době, kdy nebyla sdělením ve prospěch či neprospěch dotčená osoba v postavení registrovaného kandidáta, musí naplnění všech znaků volební kampaně (včetně postavení kandidáta) řádně prokázat nebo postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo*.
46. V nyní posuzované věci žalovaný vycházel z toho, že postavení současného premiéra Ing. A. B. a předsedy politického hnutí ANO 2011 jako kandidáta daného politického subjektu, byť doposud neregistrovaného, bylo v rozhodné době obecně známou skutečností. Krajský soud připouští, že se žalovaný mohl v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobněji zabývat pasivní a aktivní účastí Ing. A. B. na činnosti a propagaci daného politického subjektu. Na druhou stranu nemá zdejší soud důvodné pochybnosti o tom, že inzerce žalobce v neprospěch jeho osoby naplňovala znaky volební kampaně směřující proti kandidátovi jednoho z kandidujících politických subjektů.
47. Krajský soud totiž považuje za nadbytečné provádět dokazování ohledně kandidatury předsedy politického hnutí, který v jeho čele stojí od samotného vzniku, přičemž za něj ve volbách do PČR opakovaně a úspěšně kandiduje. Nelze navíc opomenout, že je v rámci mediálního prostoru existence politického hnutí ANO 2011 s osobou současného premiéra Ing. A. B. bezprostředně spojována, ať už pozitivním nebo negativním způsobem. Vůdčí postavení a význam jeho osoby nejen v rámci stranických struktur, ale také průběžného vedení (volební) kampaně pak konzistentně nerozporují ani veřejná prohlášení ostatních členů či stranického aparátu. Podle názoru zdejšího soudu tak v rozhodné době nemohly ani z pohledu běžného občana (adresáta reklamního spotu) vzniknout pochybnosti ohledně toho, že je Ing. A. B. jedním z kandidátů daného politického subjektu.

48. Zveřejnění výše uvedené inzerce proto naplňovalo znaky volební kampaně, neboť se jednalo o úplatné sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí po vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (rozhodnutí prezidenta republiky č. 135/2017 Sb.). Pokud se tedy žalobce za tímto účelem v rozhodné době v souladu se zákonem jako registrovaná třetí osoba u příslušného úřadu nezaregistroval, porušil tím právní povinnost stanovenou v ust. § 16 odst. 2 zákona o volbách do PČR a dopustil se tak přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) téhož zákona.
49. V této souvislosti nepovažoval krajský soud za důvodnou ani námitku žalobce ohledně subjektivní stránky přestupku, resp. absence posouzení toho, zda k jednání žalobce prostřednictvím konkrétní fyzické osoby došlo v důsledku právního nebo skutkového omylu ve smyslu ust. § 16 a ust. § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“).
50. Předně krajský soud připomíná, že se v nyní posuzované věci jedná o přestupek (dříve správní delikt) právnické osoby, který je z hlediska zavinění konstruován na principu objektivní odpovědnosti, které se může právnická osoba zprostit pouze za předpokladu, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila (ust. § 21 odst. 1 nového přestupkového zákona). Z důvodu uplatnění teorie fikce vzniku a existence právnické osoby je pak její odpovědnost za přestupek při splnění zákonem stanovených podmínek odvozena od jednání některé z fyzických osob vymezených v ust. § 20 odst. 2 nového přestupkového zákona, a to na principu přičitatelnosti.
51. Žalobce ostatně nezpochybňoval, že byly výše uvedené podmínky konstrukce odpovědnosti právnické osoby dodrženy, ale brojil proti tomu, že mohla fyzická osoba jednat v právním nebo skutkovém omylu, a to z důvodu nejednoznačné interpretace právní úpravy obsažené v zákoně o volbách do PČR. K tomu krajský soud uvádí, že se žalobce touto námitkou primárně dovolává právního omylu, který podle ust. § 17 odst. 1 a 2 nového přestupkového zákona spočívá v tom, že: *„Kdo při spáchání přestupku neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat. Omylu bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží.“*
52. K tomu je vhodné doplnit, že byla při přijetí nového přestupkového zákona v rámci rekodifikace přestupkového práva jeho obecná část v mnoha ohledech inspirována právní úpravou obsaženou v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“), a to rovněž ve vztahu k pojmovému vymezení právního omylu (srov. ust. § 19 TZ). Z toho důvodu je podle názoru krajského soudu možné za účelem interpretace daného institutu přiměřeně vycházet z judikatury v oblasti trestního soudnictví.

53. Nejvyšší soud pak v tomto ohledu například ve svém rozsudku ze dne 29. 1. 2019, č. j. 4 Tdo 37/2019 (dostupný na www.nsoud.cz), uvedl, že: „*právní omyl spočívá v neznalosti nebo mylném výkladu norem práva trestního nebo norem mimotrestních ... Trestní zákoník tedy definuje právní omyl jako nedostatek vědomí protiprávnosti činu při jeho spáchání. Absence vědomí protiprávnosti je dána tehdy, pokud pachatel při plné znalosti rozhodných skutkových okolností neví, že jeho jednání je zakázané ... Jestliže skutková podstata obsahuje takový znak jako např. „vyživovací povinnost“ v § 196 odst. 1, je třeba, aby se zavinění vztahovalo i na tento znak, postačí však, aby pachatel měl o něm jen laickou představu. Nemusí tedy vědět, jaké právní předpisy upravují vyživovací povinnosti, jaké jsou druhy vyživovací povinnosti a jaké funkce taková vyživovací povinnost plní. Postačí, když mu je známo, že je otcem nezletilého dítěte, které není schopno se samo živit, ničím na jeho výchovu a výživu nepřispívá a má alespoň laickou představu o tom, že zde je z jeho strany povinnost vyživovat takové dítě ... V případě, když vyjmenované zdroje povinnosti obviněného předcházet jednání pod vlivem omylu v konkrétní věci nepřicházejí v úvahu nebo neexistují, posuzuje se „zřejmost“ případných obtíží, bránících pachateli v seznámení se s příslušnou právní úpravou, s ohledem na jejich objektivní povahu, jakož i na jejich subjektivní posuzování pachatelem za situace, v níž se nacházel před nebo při páčání činu.“*
54. Krajský soud podotýká, že se sice v nyní posuzované věci jedná o jinou situaci než ve výše odkazovaném rozhodnutí Nejvyššího soudu, ale obecné závěry ohledně povahy právního omylu lze přiměřeně aplikovat. Na jednu stranu zdejší soud přisvědčuje žalobci v tom, že konstrukce skutkové podstaty přestupku, která z hlediska stanovení porušení právní povinnosti odkazuje přímo na ust. § 16 odst. 2 zákona o volbách do PČR a nepřímo na pojmové vymezení volební kampaně zakotvené v ust. § 16 odst. 1 téhož zákona, není z hlediska přehlednosti nejvhodnějším legislativním řešením.
55. Na druhou stranu se jedná o přístup normotvůrce, který nelze obecně označit za nepřipustný, pokud dotčená právní úprava nevykazuje vnitřní rozpory a je z hlediska stanovení právní povinnosti a následků při jejím porušení srozumitelná, resp. ze strany adresátů právních norem dostatečně předvídatelná.
56. Žalobce pak v kontextu výkladu pojmu volební kampaň jakožto jednoho z formálních znaků skutkové podstaty přestupku argumentoval tím, že může být vedena toliko proti kandidátovi, což je však osoba, kterou daný právní předpis výslovně nedefinuje. Naopak je podle něj na základě systematického výkladu možné dospět ke dvěma různým výkladům, a to se zcela jinými důsledky pro posouzení přestupkové odpovědnosti.
57. Krajský soud nicméně znovu připomíná, že je podle jeho přesvědčení nutné pojem kandidáta chápat při absenci jednoznačného legálního vymezení nejen ve formálním, ale také materiálním slova smyslu, a to při zohlednění konkrétních individuálních skutkových okolností a podle povahy věci. Jak již bylo uvedeno, zákon o volbách do PČR v žádném ustanovení nespojuje status kandidáta výhradně s okamžikem podání kandidátních listin, což je pouze formálním aktem projevu vůle ucházet se o hlasy potenciálních voličů.

58. Naopak krajský soud již při vypořádání ostatních žalobních námitek dospěl k závěru, že byla kandidatura Ing. A. B. s ohledem na jeho dosavadní politickou činnost, stranické postavení a propagaci bez zřejmých obtíží rozpoznatelná. Na tom nemůže podle názoru krajského soudu nic změnit ani odlišný výklad žalobce založený na zjednodušeném použití systematického výkladu (vazba na podávání kandidátních listin) směřujícím proti samotnému smyslu dotčené právní úpravy a obsahu povinností, které jsou pro aktivní účast na volební kampani zákonodárcem stanoveny.
59. Krajský soud proto dospěl k závěru, že jednání fyzické osoby, které je žalobci přičitatelné, nebylo učiněno v právním omylu podle ust. § 17 nového přestupkového zákona, který by navíc bylo možno na deliktní jednání žalobce vztáhnout pouze na základě přechodného ustanovení § 112 odst. 1 nového zákona o přestupcích. Napadené rozhodnutí pak nelze považovat za nepřezkoumatelné jen proto, že se žalovaný touto otázkou nezabýval, neboť byla přítomnost právního omylu s odkazem na odlišnou interpretaci ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR poprvé namítána až v žalobě, přičemž se v případě žalobce jedná o odpovědnost objektivního charakteru, u které se míra zavinění neposuzuje jako konstitutivní prvek odpovědnostního schématu.

VIII. Závěr a náklady řízení

60. Ze všech shora uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
61. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, respektive ani úhradu nákladů řízení nepožadoval, protože se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28. června 2019

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D.,
v.r.

samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.