



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 a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Tomáš Rychlého v právní věci žalobkyně: **Občanská demokratická aliance**, IČ 05402450, sídlem Masarykovo nábřeží 235/28, Praha 1, zastoupená Mgr. Petrem Vacířem, advokátem, sídlem nám. Jiřího z Poděbrad 1382/2, Praha 2, 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 14. září 2017, čj. UDH-SPR-PS-5/2017-9, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. září 2017, čj. UDH-SPR-PS-5/2017-10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. srpna 2018, čj. 73 A 67/2017 - 63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. srpna 2018, čj. 73 A 67/2017 - 63, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. září 2017, čj. UDH-SPR-PS-5/2017-9, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. září 2017, čj. UDH-SPR-PS-5/2017-10, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 30 552 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jejího zástupce Mgr. Petra Vacíře, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný shledal žalobkyni rozhodnutím ze dne 14. září 2017 vinnou přestupkem podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že nezajistila, aby její propagační leták (nazvaný *Programové priority 2017*), šířený v červnu 2017 prostřednictvím tří celostátních deníků a časopisů, obsahoval informace o zadavateli a zpracovateli reklamy [viz § 16h odst. 1 písm. c) citovaného zákona]. Za to jí žalovaný uložil pokutu ve výši 19 000 Kč.

[2] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně a navrhla buď jeho zrušení pro nezákonnost, nebo případně snížení pokuty na minimální zákonnou hranici 10 000 Kč. Krajský soud vyhověl návrhu na snížení pokuty, ve zbytku pak žalobu zamítl. Ačkoli zákon výslovně nestanoví povinnost užít v předvolebních letácích slov *zadavatel* a *zpracovatel*, musejí z nich být tyto údaje patrné. Letáky žalobkyně mohly sice naznačovat, že zadavatelem a zpracovatelem je ona sama, ale stejně tak mohly jen informovat veřejnost o jejích kontaktních údajích. Letáky mají podle své podoby nepochybně spojitost se žalobkyní, to však neznamená, že ona sama je také zadavatelem či zpracovatelem (viz registrované třetí osoby, které také mohou vést volební kampaň ve prospěch kandidujícího subjektu). Krajský soud se věnoval též závěrům Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 33/2013 - 45, č. 2832/2013 Sb. NSS, které se ale podle něj v této věci neuplatní, protože mezitím byla zpřísněna pravidla vedení volební kampaně a byly zavedeny skutkové podstaty správních deliktů za porušení těchto pravidel.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky. Podle ní žalovaný (a s ním i krajský soud) pochybil tím, že se nezabýval otázkou přičitatelnosti vytýkaného jednání právě jí. Takové úvahy do rozhodnutí patří bez ohledu na § 20 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“).

[4] Stěžovatelka trvá na tom, že splnila povinnost uvést v letácích údaj o zadavateli a zpracovateli. Na každé straně vlevo nahoře je uvedeno „ODA“ a „*Občanská demokratická aliance*“ a na poslední dvoustraně není jen zkratka „ODA“, ale údaje v širším rozsahu, totiž kromě zkratky také adresa stěžovatelčina sídla a její elektronické adresy. Údaje v závěru letáku působí na běžného občana stejně jako u tištěných médií informace o vydavateli. Podle stěžovatelky nadále obstojí závěry usnesení ve věci Vol 33/2013, a v její věci tak vůbec není dán základní znak odpovědnosti za správní delikt, tj. protiprávní jednání a škodlivý následek.

[5] Ani sám žalovaný podle stěžovatelky netrval na tom, aby volební propagační materiály obsahovaly slova *zadavatel* a *zpracovatel*, a jako jedno z možných označení doporučil i pouhé ODA/ODA. Stěžovatelka použila označení WWW.ODA.CZ / OFFICE@ODA.CZ, které tyto prvky obsahuje, pouze je vypracováno ve formě odpovídající moderní prezentaci. Stěžovatelka postupovala v souladu s doporučením

žalovaného, a proto by měla být zproštěna odpovědnosti za přestupek ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření popřel, že by chybějící úvaha o přičitatelnosti (tedy o konkrétní fyzické osobě, která se při jednání za právnickou osobu – stěžovatelku – dopustila vytýkaného skutku) působila nezákonnost jeho rozhodnutí či rozsudku krajského soudu. V hodnocení, podle nějž stěžovatelka řádně neuvedla údaje o zadavateli a zpracovateli letáků, se žalovaný ztotožnil s krajským soudem. Ani pro liberaci zde podle žalovaného nebylo místo; forma označení, kterou stěžovatelka zvolila, se liší od doporučení žalovaného.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s první kasační námitkou, která se týká otázky přičitatelnosti. Během celého správního řízení a ani během řízení před soudem nevystala jakákoli nejistota o tom, že letáky, jejichž šířením se stěžovatelka podle žalovaného dopustila přestupku, zadala a použila právě sama stěžovatelka s cílem propagovat své programové cíle ve volební kampani.

[9] Přestupkový zákon vymezuje okruh fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné právnickým osobám, ve svém § 20 odst. 2 velmi široce: kromě statutárních a jiných orgánů a zaměstnanců právnické osoby sem patří i fyzické osoby, *které plní úkoly právnické osoby; které právnická osoba používá při své činnosti; nebo konečně které za právnickou osobu jednaly, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila*. Pro tuto věc je důležité, že stěžovatelka sama se k letákům důsledně hlásila a vysvětlovala, proč v nich užila právě vytýkané (a nikoli jiné) údaje. Je tedy lhostejné, kterou konkrétní fyzickou osobu (či který typ fyzické osoby z právě uvedených skupin) pověřila zadáním a šířením letáků. Na takovou situaci ostatně pamatuje i § 20 odst. 6 přestupkového zákona, podle nějž není správní orgán povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, *je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby*.

[10] Uvedený předpoklad nebyl v řízení jakkoli zpochybněn, a Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem v tom, že chybějící úvaha o přičitatelnosti nezpůsobila nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Tento závěr ale může vyznívat i trochu nejednoznačně, totiž tak, že úvaha by sice v ideálním případě v rozhodnutí být měla, ale není-li tam, není rozhodnutí nezákonné. Proto Nejvyšší správní soud doplňuje, že by považoval i za nevhodné (byť bez procesních důsledků), kdyby v rozhodnutí taková úvaha byla obsažena, ačkoli všechny okolnosti případu ukazovaly na stěžovatelku a sama stěžovatelka dávala svým postupem v řízení jednoznačně najevo, že tu tato záležitost týká právě jí, a nikoho jiného. Není úkolem správních orgánů sepisovat pasáže o základních předpokladech vedení řízení, které nejsou sporné, nebo vůbec obecněji o otázkách, o nichž nevznikly pochyby ani na základě obsahu spisu, ani na základě procesních úkonů účastníka řízení. Takovýto úzkostlivý přístup správních orgánů, po němž volá stěžovatelka, by vedl

jen k zahlcení správních rozhodnutí nepodstatnými informacemi, které nepřispívají k srozumitelnosti ani k větší přesvědčivosti úkonů veřejné správy.

[11] Důvodná je ovšem druhá kasační námitka, která se týká vlastní podstaty řízení, totiž formy informace o zadavateli a zpracovateli na propagačních letácích.

[12] Ve věci je sporný výklad dvou ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

§ 16 odst. 6: Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany (...). Kandidující politické strany (...) jsou povinny označit svým názvem nebo zkratkou, v případě nezávislého kandidáta svým jménem a příjmením, jimi využitě prostředky volební kampaně.

§ 16h odst. 1 písm. c): Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany (...) obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.

[13] V letácích, za něž byla stěžovatelka potrestána, bylo ve spodní části dvou posledních stran vždy uvedeno: ODA – Masarykovo nábřeží 28, 110 00 Praha 1, WWW.ODA.CZ/OFFICE@ODA.CZ. Krajský soud ve shodě se žalovaným shledal, že zadavatel a zpracovatel nebyl označen dostatečně; tím byla naplněna skutková podstata přestupku.

[14] Nejvyšší správní soud nepokládá za účelné se v této věci vymezovat proti základním ideovým východiskům svého usnesení ve věci Vol 33/2013 (tedy že cílem zákona je „zamezit anonymní, a zejména pak negativní reklamě“), o jehož výklad se stěžovatelka pře s krajským soudem. V oné věci soud hodnotil volební plakát, na němž nebyla kromě volebního sloganu vůbec žádná textová informace. Nynější věc se však od věci Vol 33/2013 podstatně skutkově liší, neboť údaje vyžadované zákonem byly ve sporných letácích, které seznamovaly voliče se stěžovatelčiným volebním programem, obsaženy. Propagace, kterou žalovaný sankcionoval, tak nebyla anonymní a umožňovala voličům bez potíží zjistit, kdo za ní stojí.

[15] Zákon ani po velké novele přímo neříká, jak má informace o zadavateli a zpracovateli vypadat; stěžovatelka ve svých podáních uvedla, že žalovaný v minulosti uváděl několik přípustných variant:

1. Zadavatel: Občanská demokratická aliance, zpracovatel: Občanská demokratická aliance.
2. Zadavatel/zpracovatel: ODA/ODA.
3. ODA/ODA.

Odkazovala též na prezentaci ze školení organizovaného žalovaným pro volební manažery, které se ale konalo až několik dnů po zveřejnění sporných předvolebních letáků; krajský soud jí proto neprovedl důkaz a ani Nejvyššímu správnímu soudu není obsah prezentace znám. Žalovaný především upozornil na své doporučení o plnění povinnosti podle § 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu ČR, které bylo uveřejněno na jeho webových stránkách již 11. května 2017. Ani toto doporučení není v listinné podobě součástí správního spisu, na webových stránkách lze však v současnosti pod položkou *Archiv voleb – Volby do Poslanecké sněmovny 2017 – Dotazy a odpovědi*¹ nalézt informaci, podle níž je na použitém prostředku volební kampaně nutné uvést: „*Objednatel: (strana XY), zhotovitel: (společnost XY)*“. Není zřejmé, zda takto byla odpověď formulována již v květnu 2017; jinak ale tato informace věc příliš neobjasňuje, objevují se v ní totiž pojmy odlišné od pojmů zákonných.

[16] Pro Nejvyšší správní soud je však důležité, že v podáních před soudem (viz vyjádření k žalobě ze dne 21. prosince 2017, bod IV.3.-6., a vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. listopadu 2018, bod IV.2.) žalovaný nepopřel stěžovatelčino tvrzení a připouštěl právě i minimalistickou variantu *ODA/ODA* (bez použití pojmů *zadavatel* a *zpracovatel*); soud v tom vidí potvrzení stěžovatelčiny dobré víry. Posuzovaný leták nelze podle soudu ani za nové právní úpravy pravidel volební kampaně považovat za závadný a jeho obsah za rozporný s požadavkem podle § 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu ČR. Zkratka *ODA* byla opakovaně a nepřehlédnutelně uvedena v závěrečné části letáku (jak stěžovatelka vhodně poznamenává, na místě, kde se v tiskovinách obvykle uvádějí informace o vydavateli, tj. osobě „odpovědné“ za tiskovinu), byť poněkud neobvykle ve formě informace o sídle, webových stránkách a e-mailové adrese (viz bod [13]).

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že ideální a doporučeníhodné by bylo používat na listinách či jiných nosičích předvolební propagace přímo zákonné pojmy *zadavatel* a *zpracovatel* – jednak v zájmu zcela jednoznačného informování veřejnosti, jednak v zájmu předcházení pozdějším soudním sporům. To, že stěžovatelka v této věci nezvolila přístup ideální, jí ale nelze klást k tíži. Podstatné je, že šlo o přístup poctivý (nikoli o liknavost či dokonce snahu něco zatajit, a dosáhnout tak nějaké výhody). Rovněž nelze opomenout, že žalovaný byl zřízen právě k 1. lednu 2017 a jeho výklad pravidel volební kampaně (ač zrovna § 16 odst. 6 nebyl sám o sobě pravidlem novým) nebyl subjektům předvolební kampaně v létě roku 2017 ještě dobře znám. Shrnutí: stěžovatelčin postup nemá být vodítkem pro další účastníky volební kampaně, ale současně soud nepokládá za správné ji v této věci trestat.

[18] Žalovaný má pravdu v tom, že nově se mohou volební kampaně účastnit nejen kandidující subjekty, ale i registrované třetí osoby, které mají vlastní limity nákladů na volební kampaň. Žalovaný poukazuje na to, že letáky propagující stěžovatelku mohla nechat zpracovat a rozeslat nejen právě taková registrovaná třetí osoba, ale i jiný subjekt – a v tomto druhém případě by se hodnota plnění započítávala do limitu vlastních stěžovatelčiných nákladů na volební kampaň. Jednak ale sám žalovaný uvádí, že takovou situaci „nelze zcela vyloučit“ (jinak řečeno, je to situace velmi nepravděpodobná a v nynější věci jí nic nenasvědčuje), jednak tato otázka přímo nesouvisí s řešeným problémem.

¹ <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot6>

Smyslem pravidla v § 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu ČR je především poskytnout bezprostřední informaci pro potřeby veřejnosti; údaje o financování jsou naproti tomu informacemi sloužícími především samotnému žalovanému při kontrole dodržování limitů na volební kampaň a při jeho další dozorové činnosti. Ostatně na přestupky spočívající v porušování pravidel pro financování volební kampaně jsou zaměřeny jiné skutkové podstaty.

[19] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka svým jednáním nenaplnila skutkovou podstatu deliktu podle § 16h odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu ČR (není tedy dána protiprávnost jako objektivní znak skutkové podstaty), nezabýval se už dílčí kasační námitkou, která se týkala liberace.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vadné je i rozhodnutí žalovaného, zrušil NSS současně i toto správní rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[21] Při zrušení jak rozhodnutí krajského soudu, tak správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. Stěžovatelce přísluší celková náhrada nákladů řízení ve výši 30 552 Kč skládající se z částky 8 000 Kč za soudní poplatky (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost) a z částky 22 552 Kč představující odměnu advokátovi (17 000 Kč + DPH 3 570 Kč), náhradu jeho cestovních výdajů (882 Kč) a náhradu za promeškaný čas (1 100 Kč). Tuto částku soud zdůvodňuje níže.

[22] Odměna náleží podle § 11 advokátního tarifu za pět úkonů právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) – převzetí věci, žalobu, repliku ze dne 21. února 2018 a účast při jednání před krajským soudem dne 30. 8. 2018; v kasačním řízení pak byla jediným úkonem kasační stížnost [*pro účely řízení u správních soudů byla věc ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu převzata již před podáním žaloby; naopak před podáním opravného prostředku proti rozhodnutí krajského soudu již nejde o (nové) převzetí věci podle tohoto ustanovení*]. Za tyto úkony patří advokátovi mimosmluvní odměna ve výši 5 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je pak třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady (5 x 3 100 + 5 x 300 =) 17 000 Kč; spolu s DPH v sazbě 21 % a ve výši 3 570 Kč je výsledná částka odměny 20 570 Kč.

[23] K jednání před krajským soudem se advokát dopravil vlakem, cena zpátečního jízdného z Prahy do Brna byla 882 Kč. Za jedenáct půlhodin promeškaného času na této cestě je pak třeba připočíst ještě 1 100 Kč [§ 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu].

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

V Brně dne 13. června 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu