

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Josefa Baxy, Mgr. Michaely Bejčkové, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Pavla Molka a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **spolek Svoboda projevu**, sídlem nám. 28. října 1104/17, Brno, zastoupený Mgr. Ing. Antonínem Továrkem, advokátem sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, sídlem Kounicova 688/26, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2019, č. j. 73 A 4/2018 – 55,

t a k t o :

- I. Ústavnímu soudu **se předkládá** návrh na zrušení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony.
- II. Řízení **se přerušuje**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

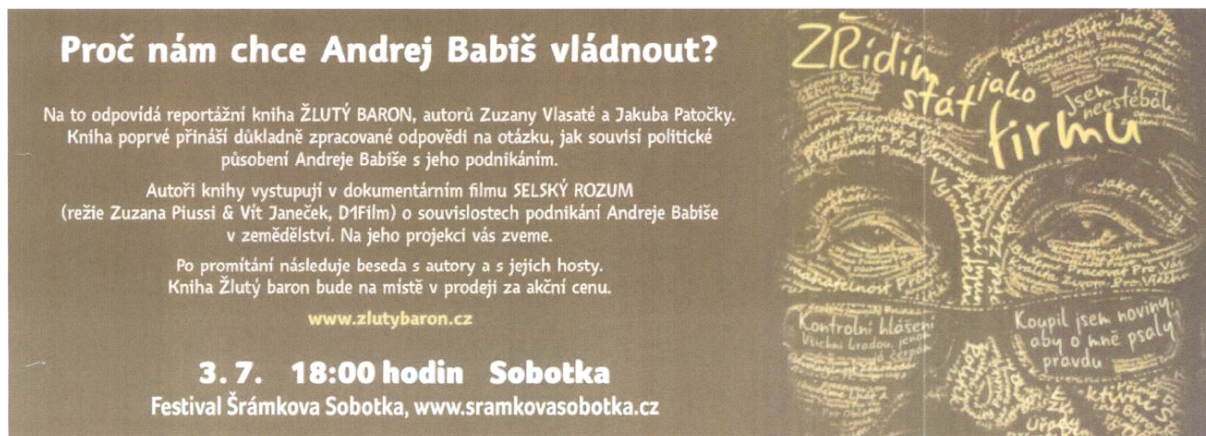
[1] Žalobce (dále jako „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupků podle § 16h odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“), ve spojení s § 112 odst. 1 větou první zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Uložil mu pokutu ve výši 27 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona se měl stěžovatel dopustit tím, že se zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru spravovaném žalovaným podle § 16e odst. 1 volebního zákona. Stěžovatel vydavateli VLTAVA LABE MEDIA a.s. zadal celkem 342 inzerátů v regionálních mutacích Deníku. Inzeráty měly nadpis „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout“ a podobu pozvánek na celkem 61 besed konaných v době od 4. května 2017 do 30. července 2017 na různých místech ve

všech krajích České republiky. Besedy měly být spojeny s projekcí dokumentárního filmu Selský rozum a prodejem knihy Žlutý baron. Dále stěžovatel bez předchozí registrace zadal společnosti RENGL, s.r.o. výlep 22 ks plakátů s kampaní Žlutý baron v době od 28. července 2017 do 30. července 2017 v Českých Budějovicích.

[3] Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se měl stěžovatel dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona neoznačil výše zmiňovanou inzerci v novinách a na plakátech informací o zadavateli a zpracovateli.

[4] Inzerce vypadala takto:



[5] Povinnosti, jejichž porušení je stěžovateli kladeno za vinu, jsou vázány na účast ve volební kampani, a to nejen ze strany kandidujících subjektů (v dalším textu pod tímto pojmem budou myšleny politické strany, politická hnutí nebo koalice, jejich kandidáti i nezávislí kandidáti), ale též třetích osob. V nynější věci je nesporné, že k posuzovanému jednání došlo v době volební kampaně, tj. mezi vyhlášením voleb a vyhlášením celkových výsledků voleb (§ 16 odst. 3 volebního zákona). Podstatou věci je otázka, zda propagace knihy Žlutý baron ve formě novinové inzerce a plakátů byla volební kampaní v intencích § 16 odst. 1 volebního zákona, podle kterého se volební kampaní 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.*

[6] Žalovaný dospěl k závěru, že jednání stěžovatele představuje negativní volební kampaň podle poslední věty citovaného ustanovení. Rozebral podobu inzerátů, jejichž součástí byla též umělecky vyobrazená podobizna (koláž) Andreje Babiše vyhotovená z různých jeho nebo jemu přiřítaných výroků. Podle žalovaného byla podoba pozvánky způsobila negativně ovlivnit vnímání A. Babiše, jednalo se tedy o sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí.

[7] Žalovaný zdůraznil, že jako součást volební kampaně nehodnotil film Selský rozum ani knihu Žlutý baron, posuzoval výlučně popsanou propagaci. Z volební regulace jsou dle

pokračování

jeho názoru vyňaty veškeré novinové články, rozhovory, knihy, publikace, filmy, televizní reportáže, internetové blogy, komentáře a další formy veřejných sdělení, která ve své podstatě naplňují svobodu projevu a právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Takové formy sdělení nelze považovat za prostředky volební kampaně, i kdyby svým obsahem představovaly propagaci kandidujícího subjektu nebo sdělení v jeho neprospěch.

[8] Dále žalovaný uvedl, že účast na volební kampani nelze odvozovat od skutečného či domnělého úmyslu subjektu, který do veřejného prostoru vnesl sdělení dotýkající se kandidátů. Podstatný je charakter a podoba tohoto sdělení. Pokud by žalovaný musel zkoumat a prokázat, že subjekt měl v úmyslu vést volební kampaň, vedlo by to k nerovnému zacházení mezi subjekty, u kterých se úmysl prokázat podařilo, a těmi, u nichž by tento postup nebyl úspěšný. V této souvislosti žalovaný podotkl, že k odpovědnosti právnické osoby za přestupek není potřeba zavinění a tato osoba se může zprostit odpovědnosti pouze tehdy, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila (§ 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). V případě přestupku fyzické osoby postačí zavinění ve formě nedbalosti, a to i nedbalosti nevědomé (§ 15 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky).

[9] V reakci na argumentaci stěžovatele se žalovaný vyjádřil též k významu institutu tzv. registrované třetí osoby. Předně zmínil, že tento institut nebyl součástí vládního návrhu zákona a byl začleněn až na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru. Z důvodové zprávy proto nelze zjistit úmysl zákonodárce. Podle žalovaného však smysl uvedeného institutu nelze zužovat na limitaci nákladů volební kampaně. Spatřuje jej zejména v zajištění větší transparentnosti kampaně tím, že bude veřejně dostupný přehled subjektů účastnících se volební kampaně a že bude mít veřejnost prostřednictvím volebního účtu přehled o objemu a účelu vynaložených finančních prostředků.

[10] Také krajský soud dospěl k závěru, že jednání stěžovatele mělo povahu volební kampaně, byť na základě úvah, které nebyly zcela shodné se žalovaným. Vyšel z toho, že zákonná definice negativní volební kampaně připouští celou škálu možných jednání, hned vzápětí však zdůraznil, že ne každé sdělení s politickým kontextem vyslovené v době volební kampaně podléhá pravidlům stanoveným ve volebním zákoně. Pokud by všechna taková sdělení byla považována za volební kampaň, bezesporu by tím byla omezena svobodná politická soutěž a diskuse, která je pro demokracii nezbytná a žádoucí. Podle krajského soudu je tedy na základě konkrétních okolností potřeba zvážit, do jaké míry se ještě jedná o sdělení, které přispívá do volební soutěže kritickým hodnocením jednání určitého kandidujícího subjektu a jehož cílem je podnítit společenskou diskusi, a do jaké míry je již účelem takového sdělení působit na voliče přímo ve snaze změnit jeho následnou volbu v neprospěch kritikou postiženého subjektu. Pro toto posouzení je podstatný i účel zamýšlený samotným autorem, zejména však to, jak sdělení vnímá běžný občan. U sdělení ve formě propagace díla je pak mj. potřeba zhodnotit, zda jde o propagaci politicky neutrální, anebo o propagaci způsobitou samostatně (bez vztahu k propagovanému dílu) zasáhnout voliče a ovlivnit jeho volbu.

[11] Krajský soud je na rozdíl od stěžovatele názoru, že posuzovaná inzerce obsahuje sdělení zaměřená proti A. Babišovi a je způsobila zasáhnout do volební kampaně. Pozvánka byla stylizována do podobizny A. Babiše složené z jeho výroků, případně

výroků, které jsou mu připisovány. Textace těchto výroků byla provedena tak, aby vyvolala negativní náhled na osobu A. Babiše, jeho podnikání a politické aktivity; jako příklad lze uvést text „*ZŘídím stát jako firmu*“, který je jasnou negativní parafrází Babišova hesla „*řídít stát jako firmu*“, a obdobně jsou formulovány i další výroky. Nad podobiznou se nachází nápis „*Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?*“, a běžný občan proto snadno nabude dojmu, že uvedené výroky poskytují odpověď na tuto otázku a také důvody, proč A. Babiše nevolit.

[12] K argumentaci stěžovatele, že inzerce sloužila pouze k propagaci knihy *Žlutý baron*, krajský soud uvedl, že zvolený způsob propagace není standardní. Samotný leták na knihu odkazuje zhruba stejně jako na film *Selský rozum* a není z něj patrné, že se jedná o propagaci knihy. Byť je na něm vyvedena stejná podobizna A. Babiše, jako se nachází na přebalu knihy, běžný čtenář denního tisku si je nemůže spojit, jelikož není s přebalem knihy obeznámen. Bezbrhý akceptace propagování literárních děl v průběhu volební kampaně (tedy neposuzování takové propagace z materiálního hlediska, ale zaměření se pouze na formální charakter sdělení) by podle krajského soudu vedla k obcházení zákona.

[13] Přijatý výklad dle názoru krajského soudu neodporuje ústavnímu pořádku ani Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Krajský soud si je vědom, že zákonem předpokládaný postup, jehož cílem je ochrana volební kampaně a v konečném důsledku ochrana svobodné soutěže politických sil (ve smyslu čl. 22 Listiny), může kolidovat s některým z dalších práv a svobod zakotvených v Listině. V nynější věci však nedošlo k významnému zásahu do stěžovatelova práva na podnikání, jelikož mu nebyla zakázána propagace knihy ani filmu, pouze byl pokutován za to, že inzerce nesplňovala zákonem stanovené náležitosti. Stejně tak nebyla dle krajského soudu zasažena stěžovatelova svoboda projevu; nebyla mu stanovena žádná povinnost, která by jej na této svobodě omezovala. Ohrožena nebyla ani svobodná soutěž politických sil, zákonná regulace má naopak za cíl soutěž zkvalitnit. Krajský soud tedy ve shodě se žalovaným uzavřel, že stěžovatele tížily povinnosti, jejichž porušení je mu kladeno za vinu.

[14] Ke druhému z přestupků krajský soud dodal, že na odpovědnosti stěžovatele nic nemění skutečnost, že inzerce nebyla anonymní; jednání stěžovatele bylo společensky nebezpečné i tak. Ustanovení § 16 odst. 6 volebního zákona vyžaduje výslovné označení zadavatele a zpracovatele. Pokud by zákonodárce sledoval pouze zamezení anonymity subjektů vedoucích volební kampaň, jistě by tyto výrazy explicitně nepoužil.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje výklad pojmu „volební kampaň“ ze strany krajského soudu a žalovaného a domáhá se upřednostnění teleologického výkladu. Namítá, že úmyslem zákonodárce jistě nebylo zatížit všechny osoby, které do veřejného prostoru vnesou informace politického charakteru, povinností registrovat se pro účely vedení volební kampaně u žalovaného. Při vymezení volební kampaně je třeba zohlednit primárně úmysl jednatelů ovlivnit volební výsledek, nikoli skutečný či domnělý dopad na výsledek voleb. Účelem inzerce nebylo vedení volební kampaně, nýbrž propagace knihy *Žlutý baron*. Stěžovatel odkázal též na organický vztah mezi podnikáním a politikou a uvedl, že požadavek krajského soudu, aby propagace díla, jehož prostřednictvím se lze vyjadřovat i k politickým otázkám, byla politicky neutrální, je protiústavní. Každý autor svoji svobodu umělecké tvorby a právo na šíření uměleckého projevu realizuje právě tím,

pokračování

že dílo veřejně propaguje a snaží se podpořit jeho odbyt. Z opatrnosti stěžovatel rozporuje i závěr krajského soudu, že pozvánka na debatu byla způsobilá negativně ovlivnit vnímání Andreje Babiše, a odmítá, že by jím zvolený způsob propagace byl nestandardní. Také namítl, že je třeba rozlišovat, zda si literární dílo objednal kandidující subjekt, či zda jde o výsledek několikaletého úsilí a novinářské práce. Výklad krajského soudu nepřiměřeně zasahuje do stěžovatelova práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že ne každé polické sdělení učiněné v době volební kampaně je volební kampaní. Právní úprava do předvolebních bojů zahrnuje nejen kandidující subjekty, ale též tzv. registrované třetí osoby, které mohou vést volební kampaň, přestože se samy o volené funkce neucházejí. Žalovaný souhlasí s konceptem běžného občana (voliče), z něhož krajský soud při posuzování stěžovatelovy inzerce vycházel, i se závěrem, že tato inzerce byla způsobilá běžného občana ovlivnit v jeho volbě. Stěžovatel není podnikatelským subjektem, nemohlo proto dojít k nepřipustnému zásahu do jeho práva podnikat. I pokud by k takovému zásahu došlo, byl by ospravedlněný nutností zachovat svobodnou soutěž politických sil a férovou volební kampaň. Žalovaný trvá na tom, že při posuzování, zda je jednání volební kampaní, nelze vycházet z úmyslu jednajícího. S ohledem na výtvarné a grafické ztvárnění pozvánky nemá žalovaný pochybnosti o tom, že šlo o prostředek volební kampaně.

II. Relevantní zákonná úprava

[17] Jak již bylo výše zmíněno, § 16 odst. 1 volebního zákona, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony (pozdější novelizace volebního zákona se ustanovení aplikovaných v tomto případě nedotkly), definuje volební kampaň jako jakoukoli propagaci kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitaci 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.

[18] Volební kampaň vedou primárně kandidující subjekty, není však vyloučeno, aby se jí účastnily i další osoby. Ty mají dvě možnosti – buď vést kampaň s vědomím kandidujícího subjektu (tím pádem pochopitelně v jeho prospěch), v takovém případě se jejich výdaje na kampaň počítají do limitu tohoto subjektu (§ 16 odst. 3 volebního zákona), nebo vést volební kampaň (lhostejno, zda „pozitivní“ či „negativní“) samostatně jako tzv. registrovaná třetí osoba [srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018 č. j. Vol 40/2018-37 ve vztahu k obdobné úpravě zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)]. Registrovanou třetí osobou je podle § 16e odst. 1 volebního zákona osoba, která je zapsaná ve zvláštním registru spravovaném Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (tj. žalovaným; dále též jen „Úřad“). Registrace třetí osoby je podmíněna žádostí, jejíž náležitosti vymezuje § 16e odst. 3 volebního zákona.

[19] Podle § 16 odst. 2 volebního zákona je fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu. Pokud se fyzická osoba účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu, dopustí se přestupku podle § 16g odst. 1 písm. a) volebního zákona, za nějž lze v souladu s odst. 4 písm. a) tohoto ustanovení uložit pokutu v rozmezí od 10 000 Kč do 100 000 Kč. Stejně jednání právnické osoby či podnikající fyzické osoby naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu (volební zákon nereflektuje změnu terminologie v oblasti správního trestání v souvislosti s přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, za nějž lze rovněž uložit pokutu od 10 000 Kč do 100 000 Kč [§ 16h odst. 5 písm. a) volebního zákona].

[20] Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace (§ 16e odst. 4 věta první a třetí volebního zákona) a je povinna si pro financování volební kampaně zřídit volební účet. Dále musí oznámit Úřadu adresu svých internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je volební účet přístupný (§ 16e odst. 6 volebního zákona). Financování volební kampaně vedené registrovanou třetí osobou podléhá podobným pravidlům jako financování volební kampaně kandidujících subjektů (§ 16e odst. 7 – 12 volebního zákona).

III. Důvody předložení věci Ústavnímu soudu

[21] Nejvyšší správní soud předeseílá, že se při předběžném projednání věci ztotožnil se závěrem krajského soudu, že posuzovaná inzerce stěžovatele naplnila znaky volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 věty druhé volebního zákona.

[22] Vedení volební kampaně je jednou z forem výkonu svobody projevu (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2006 č. j. Vol 28/2006-80 či bod 26 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 č. j. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS), která je chráněna ústavním pořádkem České republiky i řadou mezinárodních smluv. Podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Podle čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

[23] Povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky (jejíž nesplnění je sankcionováno jako přestupek) lze považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit [srov. například rozsudek Evropského

pokračování

soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. ledna 2005 ve věci *Karademirci a další proti Turecku*, stížnosti č. 37096/97 a 37101/97, § 30]. Pro zásahy do základních práv (jejich meze) obecně platí, že musí být vždy šetřeno podstaty a smyslu základní práv a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Omezení svobody projevu pak čl. 17 odst. 4 Listiny výslovně připouští jen na základě zákona, přičemž musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Článek 10 odst. 2 Úmluvy zdůrazňuje, že svoboda projevu zahrnuje i odpovědnost a její výkon může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. Zvláštní povinnosti a odpovědnost v souvislosti se svobodou projevu zdůrazňuje i čl. 19 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech s tím, že toto právo může podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k respektování práv nebo pověsti jiných či k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

[24] Jinými slovy, omezení svobody projevu musí být přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. Vychází proto otázka, jaký cíl sleduje povinná registrace třetích osob pro vedení volební kampaně a zda je tento cíl legitimní v kontextu citovaných ustanovení.

[25] Institut registrované třetí osoby do volebního zákona přinesl výše zmíněný zákon č. 322/2016 Sb. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 568/0, 7. volební období, www.psp.cz), vyplývá, že účelem jeho přijetí bylo zajištění větší transparentnosti volební kampaně a ochrana svobodné soutěže politických sil a rovného přístupu k voleným funkcím. K nezbytnosti navrhované právní úpravy důvodová zpráva (str. 39) uvádí, 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. Zprůhlednění postupů při vedení a financování volebních kampaní spolu přináší i nezbytnost vytvoření adekvátního kontrolního a sankčního mechanismu ze strany nezávislého orgánu vybaveného potřebnými pravomocemi. Neřešení výše popsané problematiky by posilovalo nedůvěru voličů zejména vůči politickým stranám a politickým hnutím [...]*“. Nová právní úprava volební kampaně byla vedena „*snahou o dosažení co možná největší průhlednosti při vynakládání peněžních prostředků, případně jiného plnění ocenitelného v penězích na volební kampaň*“ (str. 44 důvodové zprávy).

[26] Původní vládní návrh zákona, k němuž byla důvodová zpráva zpracována, však s povinnou registrací třetích osob nepočítal. Vyšší míru transparentnosti podle něj měla zajistit především povinnost uvádět na každé propagaci či volební agitaci šířené prostřednictvím komunikačních médií či velkoplošných zařízení informaci o zadavateli a zpracovateli (nynější § 16 odst. 6 volebního zákona). Institut registrované třetí osoby se do návrhu zákona dostal na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru

Poslanecké sněmovny, který v některých směrech poupravil Senát (sněmovní tisky č. 568/5 a 568/10). Z diskuze při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně (viz stenozáznamy dostupné na www.psp.cz) vyplývá, že registrace třetích osob má zabránit obcházení limitů výdajů na volební kampaň stanovených pro kandidující subjekty a vedení anonymních kampaní (jak uvedl poslanec Radek Vondráček při druhém čtení návrhu zákona, smyslem navrhované právní úpravy je „vytáhnout“ nezávislé podporovatele kandidujících subjektů „na světlo“).

[27] Uvedené cíle omezení svobody projevu v podobě registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně považuje Nejvyšší správní soud za legitimní. Regulace financování volební kampaně souvisí s přístupem občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 3 Listiny), větší transparentnost volební kampaně napomáhá rozvíjet svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny). Tyto zájmy lze považovat za „ochranu práv a svobod druhých“, jak vyplývá i z judikatury ESLP (rozsudek velkého senátu ze dne 19. února 1998 ve věci *Bowman proti Spojenému království*, stížnost č. 24839/94, § 38, či rozsudek ze dne 21. února 2017 ve věci *Orlovskaya Iskra proti Rusku*, stížnost č. 42911/08, § 103 – 104).

[28] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že ačkoli povinná registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně (a na ni navázané povinnosti spojené s pravidly pro financování volební kampaně) sleduje legitimní cíl, nejde o přiměřené omezení svobody projevu těch, kteří chtějí v předvolebním období vyjádřit svůj názor na kandidující subjekty či jejich volební program.

[29] Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 18. února 1999 sp. zn. I. ÚS 526/98, N 27/13 SbNU 203, vyhlášeném pod č. 70/1999 Sb., svoboda projevu „je jedním z úhelných kamenů demokratického státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země.“ Význam tohoto základního práva pro demokracii opakovaně zdůrazňuje i ESLP: „Svoboda projevu tvoří jeden ze základů demokratické společnosti a jednu ze základních podmínek pro její rozvoj i pro rozvoj každého jednotlivce“ (rozsudek pléna ze dne 7. prosince 1976 ve věci *Handyside proti Spojenému království*, stížnost č. 5493/72, § 49, z poslední doby například rozsudek velkého senátu ze dne 13. června 2012 ve věci *Mouvement Raëlien Suisse proti Švýcarsku*, stížnost č. 16354/06, § 48). Svobodná politická debata pak představuje samotné jádro konceptu demokratické společnosti (rozsudek pléna ESLP ze dne 8. července 1998 ve věci *Lingens proti Rakousku*, č. 9815/81, § 42), a prostor pro omezení politického projevu či debaty o otázkách veřejného zájmu je tak velmi úzký (rozsudek ESLP ze dne 11. prosince 2008 ve věci *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku*, stížnost č. 21132/05, § 59). Svoboda projevu je klíčová pro zajištění „svobodného vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“ ve smyslu čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který garantuje právo na svobodné volby. Proto je důležité, aby se v období předcházejícím volbám mohly názory a informace volně šířit (výše citovaný rozsudek *Orlovskaya Iskra*, § 110, či rozsudek velkého senátu ze dne 20. ledna 2020 ve věci *Magyar Kétfarkú Kutya Párt proti Maďarsku*, stížnost č. 201/17, § 100).

[30] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že ve výše citovaném rozsudku *Bowman* ESLP shledal, že svoboda projevu a právo na svobodné volby se mohou dostat do konfliktu a v období před volbami mohou být nezbytná určitá omezení svobody projevu, která by za

pokračování

jiných okolností neobstála, právě proto, aby se zajistilo „svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárského sboru“, a že v tomto směru mají státy stejně široký prostor pro uvážení jako pro omezení volebního práva v režimu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě (§ 43). Nejvyšší správní soud však má za to, že tento právní názor (vyslovený již před více než dvaceti lety) byl (přínejmenším *implicite*) překonán pozdější judikaturou, konkrétně výše citovaným rozsudkem *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku* (§ 66), v němž ESLP odmítl být shovívavější vůči zásahu do svobody projevu v období před volbami proto, že by tak mohly vzniknout situace neslučitelné s čl. 10 Úmluvy. Ve výše citovaném rozsudku *Orlovskaya Iskra proti Rusku* pak ESLP odmítl poukazy vlády na širší prostor pro omezení svobody projevu s ohledem na zajištění hladkého průběhu voleb se zdůvodněním, že posuzovaný projev byl součástí normálního mediálního pokrytí politické debaty (§ 115).

[31] Nejpodstatnější však je, že Česká republika má prostor pro uvážení vyplývající z Úmluvy omezený článkem 17 Listiny (Úmluva poskytuje jen minimální standard ochrany základních práv). I kdyby tedy povinná registrace třetích osob v režimu čl. 10 Úmluvy mohla s ohledem na závěry ESLP v rozsudku *Bowman* obstát, Nejvyšší správní soud ji považuje za rozpornou s čl. 17 Listiny.

[32] Podle konstantní judikatury Ústavního soudu se ústavnost zásahu do základního práva hodnotí třístupňovým testem proporcionality, skládajícím se z posuzování vhodnosti („odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl“), potřebnosti („porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod“) a „přiměřenosti v užším slova smyslu“ („porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv“ či základního práva a veřejného zájmu – srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. října 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94, N 46/2 SbNU 57, vyhlášený pod č. 214/1994 Sb., či z četné další judikatury například nálezy ze dne 11. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 40/02, N 88/30 SbNU 327, vyhlášený pod č. 199/2003 Sb.).

[33] V rámci prvního kroku testu proporcionality dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že omezení svobody projevu v podobě povinné registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně je vhodným prostředkem k posílení rovných podmínek přístupu k voleným funkcím. Povinnost registrované třetí osoby zřídit transparentní volební účet totiž přispívá k veřejné kontrole financování volební kampaně. Navíc ve spojení s limity výdajů registrovaných třetích osob na volební kampaň (§ 16e odst. 8 volebního zákona) ztěžuje kandidujícím subjektům možnost obcházet prostřednictvím třetích osob jejich vlastní limity výdajů na kampaň, což přispívá k tomu, aby se šance na vítězství ve volbách neodvívěla od toho, jak masivní kampaň si který subjekt může dovolit (jinak řečeno, aby přístup k veřejným funkcím nebyl vyhrazen těm bohatším).

[34] Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje povinnou registraci třetích osob, respektive sankci za nesplnění této povinnosti, za prostředek způsobilý kultivovat obsah volební kampaně, což je cíl, po němž volební judikatura dlouhodobě volá (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). To, že se třetí osoba pro účely vedení volební kampaně zaregistruje, ještě nezaručuje, že kampaň následně povede čestně a poctivě, jak požaduje § 16 odst. 5

volebního zákona. V tomto směru též není bez významu, že zatímco porušení prakticky každé povinnosti ukládané kandidujícím subjektům či registrovaným třetím osobám ve vztahu k financování volební kampaně je trestáno jako přestupek (správní delikt), porušení pravidel vedení volební kampaně stanovených v § 16 odst. 5 volebního zákona je nadále beztrestné. To jen potvrzuje domněnku, že registrace třetích osob k regulaci samotného obsahu volební kampaně, která se po zkušenostech z obou doposud konaných přímých voleb prezidenta republiky jevila jako poměrně žádoucí (viz např. usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2018-33 z 15. února 2018 nebo č. j. Vol 44/2013-72 ze dne 18. února 2013, č. 2833/2013 Sb. NSS, či závěr nálezu Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora Nádvorníka), nepřispívá.

[35] Zbývá tak cíl v podobě transparentnosti volební kampaně jako takové (v podobě veřejně dostupné informace o tom, kdo se kampaně účastní), které lze bezesporu povinnou registrací třetích osob dosáhnout. Je však na místě položit si otázku, zda jde o dostatečně důležitý veřejný zájem vyvažující posuzované omezení svobody projevu. Na tuto odpověď si Nejvyšší správní soud v dalších dvou krocích testu proporcionality odpovídá záporně.

[36] Povinná registrace třetích osob pro vedení volební kampaně totiž neobstojí již v testu potřeby. Nejvyšší správní soud má za to, že sledovaných cílů lze dosáhnout jinými, do svobody projevu méně zasahujícími prostředky. V tomto směru není bez významu, že předkladatel návrhu zákona č. 322/2016 Sb. viděl prostředek k zajištění vyšší míry transparentnosti volební kampaně a lepší kontroly jejího financování v povinnosti uvádět na propagačních materiálech údaje o jejich zadavateli a zpracovateli (viz výše). Takový prostředek by byl dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela dostačující. Údaje o zadavateli – stejně jako registrace – umožňují ztotožnit původce sdělení učiněného v rámci volební kampaně, která se tak stává průhlednější. Zároveň platí, že uvádění údajů o zadavateli *ad hoc* na každý propagační materiál je šetrnější vůči svobodě projevu účastníků volební kampaně, neboť je nenutí žádat po státu souhlas (čím jiným registrace – byť není vázána na splnění žádných podmínek s výjimkou podání žádosti se stanovenými náležitostmi – je?) s výkonem svých ústavně zaručených práv, a plnit další povinnosti spojené s kontrolou financování volební kampaně. Pokud existuje povinnost uvádět údaje o zadavateli volební propagace (aktuálně v § 16 odst. 6 volebního zákona), není vedle ní existující povinnost registrace pro třetí osoby potřebná. Co se týče druhého z cílů sledovaných posuzovanou právní úpravou, obcházení limitů na volební výdaje ze strany kandidujících subjektů lze bránit pečlivější kontrolou ze strany orgánů dohledu (tedy především Úřadu). Nejvyšší správní soud uznává, že takový systém by byl z pohledu státu náročnější, avšak zároveň je přesvědčen o tom, že komplikace spojené s kontrolou dodržování určitých povinností, respektive nebezpečí, že adresáti těchto povinností je nebudou plnit, by stát neměl řešit tak, že omezí základní práva jiných subjektů.

[37] Potřeba posuzované právní úpravy vyvrací i skutečnost, že zákonodárce vůbec nezjišťoval, jak se na průběhu volební kampaně projeví nově zaváděná povinnost uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli v kombinaci s limity na volební kampaň pro kandidující subjekty, a rovnou vedle nich zavedl i povinnou registraci třetích osob spojenou s kontrolou financování jejich volební kampaně. O takovém kroku by bylo možné uvažovat tehdy, pokud by první dvě z uvedených opatření ke kýženému výsledku nevedla a situace by si žádala další omezení. S odkazem na závěry vyslovené v řadě rozhodnutí ESLP (například těch výše citovaných) tak lze konstatovat, že povinná

pokračování

registrace třetích osob není nezbytná v demokratické společnosti, neboť zde není naléhavá společenská potřeba („*pressing social need*“) takového omezení svobody projevu.

[38] Nejvyšší správní soud je dále přesvědčen, že i pokud by posuzované opatření obstálo v testu potřebnosti, nelze je považovat za přiměřený zásah do svobody projevu, došlo-li by na ono jemné vyvažování tohoto základního práva vůči sledovaným legitimním cílům v rámci třetího kroku testu proporcionality. V první řadě považuje Nejvyšší správní soud za problematický samotný princip registrace pro realizaci svobody projevu, která představuje klasický *status negativus* (BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Linde, 2010, s. 80, nebo MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer 2014, s. 93). Povolovací princip má své opodstatnění například ve vztahu k provozování rozhlasového a televizního vysílání, takové licence jsou však odůvodněné jednak technickými omezeními (například dostupným spektrem kmitočtů), jednak zvláštním požadavkem na kontrolu programové skladby vysílání. Žádný takový zájem však ve vztahu k vedení volební kampaně přítomen není. Povinnost registrace, jejíž nesplnění je postihováno jako přestupek, má odstrašující, respektive „zmrazující“ účinky (*chilling effect*) na výkon svobody projevu v předvolebním období a představuje zcela nepřiměřené omezení tohoto základního práva.

[39] V tomto směru je třeba zdůraznit, že registrovaná třetí osoba se může účastnit volební kampaně až ode dne následujícího po okamžiku této registrace (§ 16e odst. 4 věta první a třetí volebního zákona), jinak se dopustí přestupku (správního deliktu) podle § 16g (§ 16h) odst. 1 písm. a) volebního zákona, svobodu projevu tedy může beztretně využívat až se souhlasem státu (byť tento souhlas není, jak již bylo uvedeno, podmíněn splněním žádných podmínek s výjimkou formálních náležitostí žádosti o registraci). Navíc zákon registrované třetí osobě ukládá řadu dalších povinností – zřídit si pro financování volební kampaně transparentní účet a oznámit Úřadu adresu internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je volební účet přístupný (§ 16e odst. 6 volebního zákona). Povinnost registrace i na ni navazující povinnosti přitom stíhají všechny „třetí osoby“, nikoli jen ty, u nichž je pravděpodobné, že jejich prostřednictvím budou kandidující subjekty obcházet své limity výdajů na volební kampaně (jako například spolky založené politickými stranami či s nimi určitým způsobem propojené).

[40] Bez významu zde není ani to, že povinná registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně je v současné době zakotvena ve všech volebních zákonech s výjimkou zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Důvodová zpráva k zákonu č. 322/2016 Sb. k tomu uvádí, že pravidla pro vedení a financování volební kampaně „se nezavádějí pro volby do zastupitelstev obcí. Převážná část kandidujících subjektů v komunálních volbách jsou totiž sdružení nezávislých kandidátů a nezávislí kandidáti, pro které by nastavení opatření, jakými jsou povinnost zřízení transparentního volebního účtu, vedení účetnictví o financování volební kampaně, zveřejňování informací o financování volební kampaně na internetových stránkách a vyhotovení zprávy o financování volební kampaně fakticky působila jako nepřiměřená zátěž a faktor odradzující kandidovat, což by v řadě, zejména menších obcí, mohlo být příčinou nekonání voleb pro nedostatek kandidátů. Navíc lze předpokládat, že na místní úrovni je transparentnost vedení volební kampaně do jisté míry kontrolována v důsledku osobní znalosti kandidátů a jejich poměrů“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Nejvyšší správní soud

považuje za zcela nelogické, aby byly určité požadavky spojené s transparentností volební kampaně nepřiměřené vůči osobám, které vykonávají své pasivní volební právo (u něhož je obecně přípustná větší škála zásahů – srov. například rozsudek pléna ESLP ze dne 2. března 1987 ve věci *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, stížnost č. 9267/81, § 52), avšak zároveň by šlo o přiměřený zásah do svobody *politického* (k jeho významu viz výše) projevu osob, které nekandidují.

[41] Ve prospěch povinné registrace třetích osob nesvědčí ani velmi obecné vymezení volební kampaně, především její negativní formy, v § 16 odst. 1 volebního zákona. Zatímco pojmy „propagace“ a „volební agitace“ v sobě již samy o sobě obsahují prvek přesvědčování, pročť si každý uvědomí, že šířením výroku „*volte A*“ vede „pozitivní kampaň“ (a za stávající právní úpravy by se měl zaregistrovat, nepostupuje-li s vědomím kandidujícího subjektu), „negativní kampaň“ je *sdělení v neprospěch* kandidujícího subjektu, což je pojem mnohem širší (v zásadě by mohlo jít o šíření jakékoli negativní informace o kandidujícím subjektu) a za jistých okolností by mohlo být obtížné určit, zda ten který výrok představuje volební kampaň, či nikoli. Žalovaný i krajský soud se v obecné rovině správně snažili vymezit negativní volební kampaň ústavně konformním způsobem tak, aby nezahrnovala zbytečně širokou škálu projevů a související povinnost registrace nestíhala i ty, u nichž to není opodstatněné (například novináře, kteří o kandidátech píší). Z pohledu Nejvyššího správního soudu je však takový přístup problematický. V první řadě by mohl vést k nerovnému zacházení s určitými skupinami subjektů (a z jejich pohledu nepředvídatelnému, proto se zmíněným zmrazujícím účinkem), neboť obsahově podobné výroky by jedni mohli činit bez předchozí registrace u Úřadu, zatímco druzí nikoli (respektive by za to následně byli sankcionováni).

[42] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na výše citovaný rozsudek *Orlovskaya Iskra*, v němž ESLP konstatoval, že „je obtížné, ne-li nemožné, určit, zda sdělení obledně kandidáta má být posuzováno spíše jako ‚negativní komentář‘, nebo je jeho účelem ‚kampaň‘“, a to na základě vágního kritéria stanoveného národním právem (§ 128). Nejvyšší správní soud má obavy, zda by podobné aplikační problémy nevznikly i v souvislosti s povinností registrovat se pro účely vedení – velmi obecně vymezené – volební kampaně. „*Pohledem běžného občana*“, kterým věc posuzoval krajský soud (a jemuž v obecné rovině nelze nic vytknout), by tak mohlo *ex post* být posuzováno jako volební kampaň sdělení, které tak jeho autor nezamýšlel, přičemž odpovědnost za přestupek spočívající v porušení povinnosti registrace je u právnických a podnikajících fyzických osob objektivní (§ 16i volebního zákona), u nepodnikajících fyzických osob postačuje nedbalostní forma zavinění (§ 15 zákona o odpovědnosti za přestupky); tato zákonná konstrukce tedy se zohledněním úmyslu autora projevu vůbec nepočítá.

[43] Shrnutí a podtrženo, jakkoli registrace k výkonu svobody projevu není ještě povolení, svými důsledky se mu blíží, což lze charakterizovat jako porušení svobody (politického) projevu, která je nezbytná pro existenci demokratického právního státu.

[44] Nejvyšší správní soud se pochopitelně zabýval též tím, zda nelze výše rozebranou právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem (k přednosti ústavně souladného výkladu ustanovení zákona před její derogací srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2013 sp. zn. Pl. ÚS 15/12, N 13/68 SbNU 191, vyhlášený pod č. 82/2013 Sb.). Posuzoval přitom, zda by nebylo možné vyložit § 16 odst. 2 volebního zákona tak, že

pokračování

zakotvuje pouze evidenci třetích osob (nesprávně označenou jako registraci), tedy princip nikoli povolovací, nýbrž ohlašovací. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však takovému výkladu brání již výše zmíněný § 16e odst. 4 volebního zákona, podle něhož Úřad na základě žádosti třetí osobě bezodkladně přidělí evidenční číslo a provede její registraci a zároveň zveřejní údaje o registraci na svých internetových stránkách. Zákon dále počítá s tím, že Úřad může registraci odmítnout, o čemž vydává rozhodnutí. Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace. Z citované právní úpravy vyplývá, že k tomu, aby se třetí osoba stala registrovanou třetí osobou a mohla se účastnit volební kampaně, je nutný úkon Úřadu (přidělení evidenčního čísla, tedy jakési „faktické“ rozhodnutí o registraci, a jeho zveřejnění na internetových stránkách). Účast ve volební kampani před registrací je zakázána [srov. též vymezení skutkové podstaty přestupku § 16g, resp. § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, která je naplněna účastí ve volební kampani *bez předchozí* registrace ve zvláštním registru Úřadu]. Výklad, podle něhož se třetí osoby musejí pro účely vedení volební kampaně státu pouze ohlásit a nemusejí čekat na jeho „souhlas“, by tudíž byl *contra legem*.

[45] Uvedené úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že povinnost registrovat se pro účely vedení volební kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky jako registrovaná třetí osoba je v rozporu s čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci byl stěžovatel sankcionován právě za nesplnění této povinnosti. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zákon, jehož má při řešení této věci použít, konkrétně § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, jsou v rozporu s ústavním pořádkem, a proto Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy navrhuje zrušení těchto ustanovení.

[46] Nejvyšší správní soud rozhodl současně podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, též o přerušení řízení na dobu, než Ústavní soud o návrhu na zrušení napadeného ustanovení rozhodne.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2020

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění usnesení zaujal podle § 55a soudního řádu správního soudce Petr Mikeš.

Odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše

[1] Přestože z převážné části souhlasím se závěry volebního senátu, jsem přesvědčen, že základní principy napadané právní úpravy jsou ústavně konformní a případné vyhovění návrhu by vedlo ke snížení ochrany svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti ve smyslu č. 22 Listiny. Nesouhlasím proto s výrokem usnesení a uplatňuji toto odlišné stanovisko.

[2] Již v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Jana Nádvorníka, poukázal Ústavní soud na to, že považuje regulaci volební kampaně za nedostatečnou, když k tomu uvedl *„[r]ovněž tak je třeba zvážit soustavu prostředků ochrany voleb a volebního práva, stejně jako jiných subjektivních práv v průběhu volební kampaně (např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách), aby za porušení takových pravidel mohl být případně sankcionován ten, kdo je způsobil. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jediné možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci. To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně, jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkvící v podmínkách úpravy odpovídající "volbám" z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.“* Nedostatek podrobnějších pravidel vedení volební kampaně a zejména jiných prostředků nápravy případného porušení pravidel jejího vedení dlouhodobě pociťoval i volební senát NSS, který byl k volební stížnosti často nucen konstatovat, že navrhovatel má pravdu, že byla porušena ustanovení příslušného volebního zákona, ale nebyla naplněna podmínka zásadní intenzity této protizákonnosti, která by ve svých důsledcích přinejmenším výrazně zpochybňovala vyhlášený výsledek voleb. V důsledku toho musel takové volební stížnosti zamítnout. Zároveň však neexistovala jiná možná sankce a pravidla pro vedení volební kampaně tak byla právními normami jen dle své formy, ale vzhledem k chybějící sankci se jednalo fakticky pouze o pravidla etická. Jak je zřejmé i z výsledků několika voleb, voliči sami příliš nezohledňují dodržování pravidel o čestné a férové kampani, protože vítězem voleb se mnohdy stal ten, kdo tato pravidla porušoval více nežli jeho soupeř.

[3] Jak správně poukazuje většina v bodu 28 usnesení, cíl vládního návrhu novely volebních zákonů, směřující k větší transparentnosti financování volební kampaně, je legitimní. Ačkoliv nebyla novelou podrobněji upravena podoba vedení kampaně komplexně, alespoň jednomu jejímu významnému aspektu, konkrétně jejímu financování, byla touto novelou stanovena konkrétní podrobná pravidla. V případě jejich porušení byly navíc zavedeny i sankce v podobě pokut. Jsem přesvědčen, že volební kampaně v poslední době nejen v České republice, ale i v zahraničí, jsou výrazně ovlivněny množstvím finančních prostředků, které jsou kandidující subjekty schopny vynaložit na svoji propagaci. Ukazuje se, že je často jednodušší přesvědčit voliče jednoduchými, často bezobsažnými a zkratkovitými slogany (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, bod 32), které jsou však marketingově dobře zacílené a masivně rozšířené. Je proto legitimní požadovat po osobách

pokračování

účastnících se volební kampaně jistou transparentnost ohledně jejich financování. Zároveň považují za legitimní, že byly stanoveny limity pro výdaje na vedení volební kampaně. Vítězem voleb nemá být ten, kdo si může dovolit vedení nejnákladnější kampaně, i pokud by byl původ prostředků zcela transparentní. Taková situace naopak představuje ohrožení svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 22 Listiny.

[4] Je také třeba zdůraznit, že napadené regulaci volebního zákona nepodléhá jakákoliv podoba volební kampaně vedené třetími osobami, ale pouze taková propagace, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata (§ 16 odst. 1 volebního zákona). Ačkoliv souhlasím s většinou, že i v tomto případě jde o ochranu svobody slovy, nejedná se o omezení možnosti vyjadřování se na mítincích, v médiích (nejde-li o placenou inzerci), prostřednictvím Internetu (opět nejde-li o placenou reklamu). Jedná se tak v podstatě o regulaci volební „reklamy“, zejména tedy placených inzerátů, billboardů a placenou inzerci na Internetu. Zároveň jsou požadavky na zapojení třetích osob pouze formálního rázu (byť jde, zřejmě v důsledku neobratnosti zákonodárce, fakticky o povolovací režim) a je jim stanoven přiměřený finanční limit pro zapojení do volební kampaně (§ 16e odst. 8 volebního zákona). Jedná se tak o úpravu, která podle mého přesvědčení nekoliduje se závěry judikatury ESLP citované v usnesení.

[5] Pokud by bylo vyhověno návrhu volebního senátu a došlo by ke zrušení § 16 odst. 2 a na něj navazujícího § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, limity pro vedení volební kampaně by se fakticky staly neomezenými pro ty účastníky předvolební kampaně, kteří její pravidla chtějí porušovat. Nic by totiž nebránilo tomu, aby kampaň v jejich prospěch vedly formálně nezávislé třetí osoby, nyní tedy registrované třetí osoby s tím, že by tvrdily, že tak činí bez vědomí kandidujícího subjektu. Vzhledem k návaznosti § 16 odst. 2 volebního zákona na další zákonná ustanovení by jeho zrušení totiž vedlo k tomu, že by tyto osoby nemusely splňovat žádné další požadavky na transparentnost (například požadavek na zřízení transparentního účtu), neplatil by pro ně žádný limit na vedení volební kampaně a zároveň by se jejich výdaje na kampaň ani nezapočítávaly do limitu pro kandidující subjekt (k tomuto závěru fakticky dospívá i většina v bodu 38 usnesení).

[6] Domnívám se, že se většina volebního senátu v bodu 39 usnesení poněkud mýlí s předmětem regulace. Naprosto souhlasím s tím, že je zarážející, že zákonodárce nezavedl žádné sankce za porušení povinnosti vést kampaň čestně a poctivě (vedle již existující, spíše ryze hypotetické, možnosti zrušení voleb). Jak jsem však uvedl již shora, cílem novely nebylo postihnout všechny aspekty vedení volební kampaně, ale alespoň jeden z nich, tedy její financování, které je však velmi významné. Bez registrace třetí osoby a splnění dalších podmínek transparentnosti nelze podle mého přesvědčení docílit kontroly financování volební kampaně. Tento prostředek tedy, na rozdíl od většiny volebního senátu, považuji za potřebný.

[7] Samotné uvedení osoby zadavatele a zpracovatele zajišťuje pouze zcela formální transparentnost. Pokud bude zadavatelem sdělení právnická osoba, jejíž vlastnická struktura i financování bude nejasné, žádným způsobem to k transparentnosti volební kampaně nepřispěje. Za chybnou pak považuji úvahu většiny, že druhého z cílů, tedy zabránění obcházení limitů na volební výdaje ze strany kandidujících subjektů lze bránit pečlivější kontrolou ze strany orgánů dohledu. Nevím, jaké prostředky by měl Úřad použít, aby zjistil způsob financování formálně nezávislé třetí osoby, vůči které by

zrušením institutu registrované třetí osoby neměl naprosto žádné pravomoci. Obcházení limitu by pak bylo reálně zcela nekontrolovatelné. Postačovalo by, aby se podporovatel obrátil na kandidující subjekt s tím, že by ho rád podpořil. Ten by mu sdělil, že kvůli limitu na volební výdaje nemá zájem o přímou podporu, ale pokud bude podporovatel chtít, ať propagaci formálně zaplatí sám s tím, že jedná bez vědomí kandidujícího subjektu. Formálně půjde o zcela zákonný postup, která však bude znamenat faktický konec limitů na volební kampaně.

[8] Souhlasím nicméně se závěry většiny uvedené v bodě 39 usnesení, že tzv. registrace reálně představuje povolení k zapojení se do volební kampaně. Takovou úpravu považuji za jednoznačně protiústavní, neboť Úřad by mohl například pouze v důsledku otálení se svým rozhodnutím o registraci bránit třetí osobě v legální účasti ve volební kampani.

[9] Třetí osoba totiž nejprve musí předložit přihlášku, Úřad tuto třetí osobu musí zaregistrovat a až následně může třetí osoba zahájit účast ve volební kampani. Úřad má i za předem jasně stanovených podmínek pravomoc odmítnout třetí osobu registrovat. V každém případě musí třetí osoba vyčkat úkonu Úřadu. Je nerozhodné, zda je tento úkon nazýván registrací či rozhodnutím o povolení.

[10] Právě tento povolovací režim považuji za nepřípustné omezení svobody projevu. V tomto směru v současné podobně volební zákon nelze vykládat ústavně konformním způsobem, jak je uvedeno i v bodě 45 usnesení. Není však nutné zrušit ve svém důsledku celou úpravu registrovaných třetích osob, k čemuž by došlo v případě zrušení § 16 odst. 2 volebního zákona.

[11] Jako vhodnější řešení považuji případně pouze zrušení poslední věty § 16e odst. 4 volebního zákona, která zní „*[r]egistrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace*“. Jsem si vědom, že Nejvyšší správní soud není oprávněn v nyní probíhajícím řízení takový návrh učinit, neboť toto ustanovení není v dané věci relevantní. Pokud by však byla postižena osoba, která by se do kampaně zapojila poté, co již podala žádost o registraci, ale Úřad jí ještě nezaregistroval, bylo by to zcela na místě, a věřím, že by Ústavní soud takovému návrhu vyhověl. Na rozdíl od povolení účasti ve volební kampani totiž považuji povinnost pouhého ohlášení vstupu do kampaně za ústavně konformní. Ačkoliv toto řešení má slabiny, jsem přesvědčen, že v případě zrušení daného textu by již ústavně konformní výklad byl možný. Registraci by bylo možno vyložit již jako pouze ohlašovací povinnost, jak je tomu např. v případě volné živnosti v rámci živnostenského zákona. Třetí osoby by tak musely pro zahájení účasti ve volební kampani pouze Úřadu oznámit, že zahajují účast ve volební kampani. Tímto způsobem by byl stále naplněn záměr zákonodárce (bod 26 usnesení), tedy větší míra transparentnosti, kultivování volebního boje a větší důvěra voličů vůči politickým subjektům. Dle mého názoru by rovněž tato ohlašovací povinnost nebyla tak závažným narušením svobody projevu, aby to způsobilo protiústavnost daných ustanovení.

[12] Přiznávám, že mnou navrhované řešení není ideální a navozuje další sporné otázky (např. zda v případě, že žádost o registraci nebude obsahovat všechny povinné náležitosti dle § 16e odst. 3 volebního zákona, bude tato osoba považována za registrovanou třetí osobu, nebo tak bude považována až po odstranění vad, či zpětně po jejich odstranění), avšak tyto otázky již bude možné vyřešit ústavně konformně v soudní praxi.

pokračování

[13] Zároveň jsem si vědom, že úprava není ideální. Ukazuje se to například na vedení kampaně třetí osobou s vědomím kandidujícího subjektu, na kterou se zvláštní požadavky na transparentnost financování nevztahují (k tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, čj. Vol 40/2018-37). Kandidujícímu subjektu se tak prostřednictvím třetí osoby fakticky umožňuje vyhnout se povinností souvisejícím s transparentností financování volební kampaně, nicméně v tomto případě je alespoň zachován limit na její vedení (§ 16c odst. 3 volebního zákona).

[14] Ačkoliv je právní úprava nedokonalá, a ve shora uvedeném rozsahu i v rozporu s ústavním pořádkem, není podle mého přesvědčení důvod institut registrovaných třetích osob zcela zrušit a tím fakticky umožnit velmi lehce obejít limity pro vedení volební kampaně.

V Brně dne 14. července 2020

Petr Mikeš