



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 Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj) a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Spolek pro zachování demokracie v ČR**, se sídlem Liborova 330/24, Praha 6, zast. Mgr. Martinem Žabenským, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, se sídlem Kounicova 688/26, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-3/2017-13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2019, č. j. 33 A 5/2018 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2019, č. j. 33 A 5/2018 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 5. 12. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-3/2017-13, shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“). Toho se měl dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu 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 RENGL, s. r. o., a v době od 27. 5. 2017 do 4. 6. 2017 též jako spoty v rádiích zastupovaných společností MEDIA MARKETING SERVICES, a.s., přičemž tato inzerce naplňovala znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Šlo totiž o sdělení v neprospěch Ing. Andreje Babiše, kandidáta kandidujícího politického

hnutí ANO 2011, aniž by žalobce před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob vedeného žalovaným podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Žalovaný konstatoval, že řízení zahájil na základě pěti e-mailových podnětů upozorňujících na billboardy s různými nápisy kampaně „Vidíte žlutě“. Následně zjistil, že žalobce měl prostřednictvím společnosti MEDIA MARKETING SERVICES, a. s., zadat na rozhlasových stanicích zastupovaných touto společností vysílání reklamních spotů ve znění: „*Smrdí Vám řepka? Jemu voní. Vy máte sice dražší naftu, ale on má na řepku dotace. Vy máte alergickou rýmu, ale on sám sobě dodává osiva, hnojiva a řepku i zpracovává. Vy musíte kupovat zeleninu z dovozu, ale on má z řepky miliony tržeb. To vše až do roku 2020. Vidíte žlutě? Sorry jako.*“ Žalovaný dále zjistil, že v regionálních mutacích Deníku a v dalších časopisech vyšly v období od 13. 5. 2017 do 13. 6. 2017 inzeráty a bannery v rámci kampaně Vidíte žlutě a do regionálních mutací Deníku byly dne 2. 6. 2017 vloženy volební noviny s názvem Žlutá republika. Žalobce navíc objednal dne 5. 5. 2017 výlep 5 000 ks plakátů s vyobrazenou zeleninou a přeškrtnutou řepkou s nápisem „*Andreji, pusť nás domů*“. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 26 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí rady žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále také „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Vypořádal se zejména s námitkou, že nebyly splněny všechny obligatorní znaky volební kampaně, neboť k zadání dotčené inzerce zaměřené proti Ing. Andreji Babišovi došlo nejpozději do 21. 6. 2017, tedy ještě v době, kdy jej *de iure* nebylo možné považovat za kandidáta politického hnutí ANO 2011. Krajský soud sice souhlasil s tím, že k formálnímu projevu vůle politického subjektu kandidovat ve volbách do Parlamentu ČR dochází až podáním a následnou registrací kandidátní listiny. Z toho však nelze dovozovat, že pro účely kontroly financování a zajištění transparentnosti volební kampaně není možno pojmy kandidáta a registrovaného kandidáta (tedy kandidáta, který byl úřadem zaregistrován) navzájem rozlišovat. Ostatně požadavek na čestné a poctivé vedení volební kampaně podle § 16 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu, na rozdíl od jejího definičního vymezení, výslovně hovoří nikoliv o kandidátovi, ale pouze o 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.* 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. Přijetím žalobcova výkladu by došlo k absurdní situaci, kdy by 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.

[3] Pojem kandidát tudíž nelze chápat pouze formálně, ve smyslu „registrovaný kandidát“, ale rovněž v materiálním slova smyslu, tedy ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně či hnutí. V každém individuálním případě je třeba 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. Je proto nezbytné při vymezení pojmu kandidát pro účely vedení volební kampaně ve prospěch nebo neprospěch

pokračování

politického subjektu ještě před podáním kandidátních listin rozlišovat, zda inzerce směřuje toliko proti řadovému členovi nebo naopak proti 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. I pokud dotčená osoba na kandidátní listině nakonec uvedena nebude, 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.

[4] Při rozhodování o tom, že se konkrétní právnická či fyzická osoba dopustila přestupku podle § 16g odst. 1 písm. a) nebo § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu v době, kdy nebyla sdělením ve prospěch či neprospěch dotčená osoba v postavení registrovaného kandidáta, musí žalovaný řádně prokázat naplnění všech znaků volební kampaně, včetně postavení kandidáta, nebo postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. V daném případě bylo postavení předsedy politického hnutí ANO 2011, Ing. Andreje Babiše, jako kandidáta daného politického subjektu, byť doposud neregistrovaného, v rozhodné době obecně známou skutečností a nemohly ani z pohledu běžného občana coby adresáta reklamního spotu vzniknout pochybnosti ohledně toho, že je jedním z kandidátů daného politického subjektu. Zveřejnění žalobcem zadané 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 ČR. Pokud se tedy žalobce za tímto účelem v rozhodné době v souladu se zákonem nezaregistroval jako registrovaná třetí osoba u příslušného úřadu, porušil tím právní povinnost stanovenou v § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, a dopustil se tak přestupku podle jeho § 16h odst. 1 písm. a).

[5] Krajský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku ohledně subjektivní stránky přestupku, resp. absence posouzení toho, zda k jednání žalobce došlo v důsledku právního nebo skutkového omylu ve smyslu § 16 a § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“). V posuzované věci se jednalo o přestupek právnické osoby, který je z hlediska zavinění konstruován na principu objektivní odpovědnosti. Podle krajského soudu jednání fyzické osoby, které je žalobci přičitatelné, nebylo učiněno v právním omylu podle § 17 nového přestupkového zákona, neboť pojem kandidát je možno jasně vyložit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

[7] Podle stěžovatele lze projednávaný spor zredukovat na vyřešení otázky, jaká je definice „kandidující politické strany či hnutí či koalice“, resp. definice „kandidáta“ takové kandidující strany či hnutí či koalice ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Skutek, kterým se měl dopustit uvedeného přestupku, byl totiž spáchán v době, kdy u politického hnutí ANO 2011 ani u jeho kandidáta Ing. Andreje Babiše nebyly

splněny zákonné podmínky pro to, aby se mohlo jednat o „volební kampaň“ ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu. K tomu, aby určitá propagace či sdělení představovaly volební kampaň, musí mít souvislost s kandidujícím subjektem; nepostačí tedy, že směřují vůči politické straně či hnutí či kandidátovi, neboť ne každá politická strana nebo politické hnutí jsou „kandidujícími“ subjekty ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu. O kandidatuře jakéhokoliv subjektu v parlamentních volbách lze hovořit nejdříve od okamžiku, kdy podal kandidátní listinu podle § 31 zákona o volbách do Parlamentu, neboť až tímto okamžikem projevil právně relevantní vůli kandidovat v příslušných volbách. Při restriktivním výkladu by se pak o kandidující subjekt mohlo jednat dokonce až okamžikem registrace kandidátní listiny podle § 33 zákona o volbách do Parlamentu. Samotná skutečnost, že došlo k vyhlášení termínu voleb, ještě neznamená, že se všechny registrované politické strany a politická hnutí automaticky staly „kandidujícími“ politickými stranami nebo hnutími. Ke kandidatuře je nezbytné, aby byla podána a následně zaregistrována kandidátní listina. Krajským soudem nastíněné „materiální hledisko“ pro vymezení pojmu „kandidát“ je zcela neuchopitelné a neohraničené, neboť je založeno na subjektivním vnímání a na mlhavě definované znalosti širšího, blíže nespecifikovaného kontextu. Krajský soud vlastně říká, že pokud je určitý politický subjekt či jeho kandidát dostatečně veřejně známý a lze u něj s určitou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že se bude účastnit nadcházejících voleb, pak se vlastně bude jednat o „kandidující subjekt“, resp. o „kandidáta“ takového subjektu, ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu automaticky již ode dne vyhlášení voleb, a to zcela nezávisle na tom, kdy a zda vůbec takový subjekt následně registruje svoji kandidátní listinu.

[8] Stěžovatel připomíná, že kandidátní listina politického hnutí ANO 2011 pro Středočeský kraj, na níž kandidoval Ing. Andrej Babiš ve volbách do Poslanecké sněmovny 2017, byla podána nejdříve dne 26. 6. 2017, přičemž samotný Ing. Andrej Babiš žádným jiným způsobem než v rámci kandidátní listiny pro Středočeský kraj nekandidoval. Stěžovatel se však skutku, kterým měl spáchat příslušný přestupek, dopustil v době nejpozději do 21. 6. 2017, tedy před tím, než byla vůbec podána kandidátní listina k registraci. V době, kdy zadal předmětnou inzerci a rozhlasové spoty, nemělo politické hnutí ANO 2011 registrovanu kandidátní listinu, a tudíž ani Ing. Andrej Babiš nebyl na žádné registrované kandidátní listině uveden. V době, kdy měl páchat údajný přestupek, navíc nebylo vyloučeno, že politické hnutí ANO 2011 žádnou kandidátní listinu v zákonné lhůtě nezaregistruje, např. i v důsledku administrativního pochybení, přičemž tuto eventualitu krajský soud v napadeném rozhodnutí zcela opomenul. V takovém případě by stěžovatelovo jednání nemohlo naplnit skutkovou podstatu daného přestupku, neboť by se zveřejněná sdělení netýkala „kandidujícího subjektu“ a nemohla by nijak zasáhnout do výsledků voleb. Stejně tak nebylo v době, kdy měl páchat předmětný přestupek, vyloučeno, že by se Ing. Andrej Babiš na kandidátní listině nakonec neobjevil a ve volbách zůstal činný např. „pouze“ jako mediální tvář. Ani v tomto případě by jej nebylo možno považovat za „kandidáta“.

[9] Podle výkladu krajského soudu je vznik delikt ní odpovědnosti závislý na tom, zda se daný politický subjekt nakonec skutečně zaregistruje, což je úkon, který je zcela mimo sféru vlivu pachatele; v době spáchání přestupku tak vlastně není jisté, zda se přestupek vůbec stal. Podmínky vzniku delikt ní odpovědnosti však musí být stanoveny jasně a určitě,

pokračování

což vyplývá již ze základního principu trestního práva *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, certa et praevia*.

[10] Stěžovatel proto uzavřel, že vzhledem k absenci jasné definice pojmu „volební kampaň“, resp. „kandidující subjekt“ anebo „kandidát“ ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, nelze jeho jednání subsumovat pod skutkovou podstatu přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) téhož zákona. Krajský soud v napadeném rozsudku správně shledal, že právní úprava je v tomto ohledu neúplná a tyto nesrovnalosti je třeba překlenout výkladem. Stěžovatel se ale nemůže ztotožnit se způsobem, jakým krajský soud k výkladu přistoupil. Je nepřijatelné, aby výkladem nejasného ustanovení právního předpisu docházelo k rozšiřování podmínek delikttní odpovědnosti, resp. aby v případě, kdy lze uvažovat o dvou různých výkladech nejasné právní normy, byl upřednostněn ten, který zakládá třetímu subjektu odpovědnost za přestupek. Stěžovatel souhlasí s tím, že jím prosazovaný výklad může v některých případech vést k tomu, že by z formalistických důvodů nebylo v přestupkovém řízení postižitelné jednání, které fakticky narušuje průběh voleb, nicméně tuto legislativní mezeru je možno vyplnit výlučně příslušným legislativním opatřením, nikoliv extenzivním výkladem právní normy zakládajícím delikttní odpovědnost třetí osoby.

[11] Pokud by Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) přisvědčil extenzivnímu výkladu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu přijatému krajským soudem, poukazuje stěžovatel na to, že je třeba zkoumat existenci skutkového anebo právního omylu ve smyslu § 16 a § 17 nového přestupkového zákona. Stěžovatel z legitimních důvodů vůbec nepovažoval svoje jednání za „účast na volební kampani“ ve smyslu § 16 zákona o volbách do Parlamentu, a proto je namístě zkoumat, zda v jeho jednání nelze spatřovat skutkový nebo právní omyl, který by za určitých okolností vylučoval vznik odpovědnosti za přestupek. Nejasnosti jsou v otázce posouzení, zda a odkdy byl Ing. Andrej Babiš „kandidátem“ ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, přičemž samotná „kandidatura“ je otázkou skutkovou, avšak její vyhodnocení závisí na řešení otázek právních. Nesouhlasí ani s tím, jak krajský soud aplikoval přechodné ustanovení § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona.

[12] Uzavřel, že právní názor žalovaného i krajského soudu vede k absurdnímu důsledku, neboť odpovědnost pachatele za přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu je závislá na budoucí nejisté okolnosti, kterou pachatel nemůže vůbec ovlivnit. Aby pachatel mohl jednat zaviněně, musí mít možnost v době spáchání přestupku rozpoznat, že jedná protiprávně. Pakliže v době spáchání údajného přestupku ještě nebyla podána žádná kandidátní listina, na níž by figuroval Ing. Andrej Babiš, nemohl stěžovatel rozpoznat, že se může dopouštět protiprávního jednání. Nelze po něm požadovat, aby předvídal, zda se určitý člověk následně objeví na něčí kandidátní listině, resp. zda příslušný politický subjekt vůbec kandidátní listinu zaregistruje, přičemž nezaregistrování kandidátní listiny může nastat třeba i v důsledku administrativního pochybení daného subjektu.

[13] Ze všech těchto důvodů navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen, stejně jako rozhodnutí žalovaného o přestupku a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl právní názor, že okamžik zahájení volební kampaně je třeba vztáhnout až k podání kandidátní listiny. V takovém případě by totiž došlo k výraznému zkrácení regulované volební kampaně s dopadem na zákonem stanovený limit volebních nákladů. Navíc politické strany, politická hnutí a jejich koalice podávají ve volbách do Poslanecké sněmovny kandidátní listiny v jednotlivých volebních krajích. Celostátně působící politické strany a politická hnutí tedy ve volbách podávají 14 kandidátních listin. Zákon nestanoví okamžik, od kdy je možno kandidátní listinu podat; stanoví pouze nejzazší lhůtu, do kdy je možno tak učinit. Teoreticky tedy nelze vyloučit, že v některých volebních krajích kandidující subjekt podá kandidátní listinu krátce po oficiálním začátku volební kampaně, zatímco v jiných volebních krajích ji podá až s koncem zákonem stanovené lhůty. Pokud by tedy pojem „kandidující politická strana, politické hnutí či koalice a jejich kandidát“ byl vázán na podání kandidátní listiny, jak tvrdí stěžovatel, došlo by k absurdní situaci, že zatímco v některém volebním kraji by bylo možno na danou politickou stranu, politické hnutí a koalici nahlížet jako na kandidující, včetně všech navazujících povinností, v jiném volebním kraji by tomu tak nebylo a daný subjekt by zde mohl vést neregulovanou volební kampaň. Dále je třeba vzít v úvahu moment, kdy se veřejnost (včetně subjektů, které hodlají vést volební kampaň ve prospěch či v neprospěch kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a jejich kandidátů bez jejich vědomí) může oficiálně dozvědět o tom, které subjekty podaly kandidátní listinu a kteří kandidáti za ně kandidují. Ze samotného podání kandidátní listiny není veřejně dovoditelné, kdo konkrétně je kandidátem kandidujícího subjektu.

[15] K vymezení okamžiku, kdy se stal Ing. Andrej Babiš kandidátem kandidujícího politického hnutí ANO 2011 a odkdy je možno úplatné sdělení v jeho neprospěch považovat za volební kampaň, je proto třeba přistoupit nikoliv formálně, ale materiálně, jak dovodil i krajský soud. Volební kampaň tedy začíná reálně podstatně dříve, než k nejzazšímu dni podání kandidátních listin, tj. 66 dní přede dnem voleb, přičemž úmyslem zákonodárce bylo regulovat celý průběh volební kampaně, a nikoliv jen její konečnou fázi od podání kandidátních listin. Jako jediné objektivizovatelné kritérium pro začátek volební kampaně pak stanovil okamžik vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů. Pokud by platilo, že se osoba stává kandidátem až po podání kandidátní listiny, pak by nebylo možné na její sebepropagaci probíhající do tohoto okamžiku vztahovat finanční limit pro kandidující subjekt, výdaje na tuto sebepropagaci by nemusely být hrazeny z volebního účtu kandidujícího subjektu, prostředky sebepropagace by nemusely být označeny informací o zadavateli a zpracovateli apod., což by bylo zcela jistě v rozporu se smyslem i zněním zákona. Skutečnost, že Ing. Andrej Babiš bude kandidátem politického hnutí ANO 2011 ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017, byla ve veřejném prostoru známa již na počátku oficiální volební kampaně. Pokud tedy stěžovatel ve veřejném prostoru v době volební kampaně realizoval úplatná sdělení v neprospěch Ing. Andreje Babiše mající charakter volební kampaně, bylo jeho povinností požádat o registraci ve zvláštním registru žalovaného podle § 16e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu a následně splnit další navazující povinnosti registrované třetí osoby podle § 16e odst. 6 téhož zákona, tj. zřídit transparentní volební účet a oznámit svou internetovou adresu žalovanému a dále oznámit žalovanému adresu internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně. Pakliže tak neučinil, dopustil se přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu.

pokračování

[16] K argumentaci skutkovým či právním omylem žalovaný připomněl, že stěžovatel jakožto právnická osoba nemůže poukazovat na to, že jednal v omylu. Odpovědnosti za přestupek by se býval mohl zprostit pouze při splnění podmínek liberace podle § 21 odst. 1 nového přestupkového zákona, tj. pokud by v řízení prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránil, což se nestalo. Ze všech těchto důvodů navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, podle něhož se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku (v ustanovení uvedeno „správního deliktu“) tím, že „v rozporu s § 16 odst. 2 se účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu“.

[20] Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, na něž se zde odkazuje, stanoví: *„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 (dále jen „Úřad“) zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích.“*

[21] Volební kampaň je vymezena v § 16 odst. 1 a 3 zákona o volbách do Parlamentu následovně:

„(1) 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.

(...)

(3) Volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb do Parlamentu České republiky.“

[22] Klíčovým argumentem stěžovatele je, že zadávání výše uvedených mediálních sdělení ukončil dne 13. 6. 2017 (podle rozhodnutí žalovaného nejpozději do 21. 6. 2017), tedy předtím, než politické hnutí ANO vůbec podalo kandidátní listinu, na níž byl Ing. Andrej Babiš uveden jako kandidát. Za této situace na něj právě citovaná ustanovení vůbec neměla být aplikována.

[23] NSS pokračoval v řízení i poté, co usnesením ze dne 14. 7. 2020, č. j. Ars 4/2019 - 53, předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu pro jejich protiústavnost. Vzhledem k tomu, že v nynější věci stěžovatel nebrojí primárně proti tomu, jaký je obsah těchto ustanovení a jakým způsobem na něj byla aplikována, ale proti tomu, že na něj vůbec byla aplikována, přestože na něj v době jeho aktivit ještě neměla vůbec dopadat, neshledal NSS důvod k přerušení nynějšího řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[24] Krajský soud založil svůj podrobný a důkladně vyargumentovaný rozsudek na východisku, že pojem kandidát nelze chápat pouze formálně, ve smyslu „registrovaný kandidát“, ale rovněž materiálně, tedy ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně či hnutí. Na tomto základě konstatoval, že již v době stěžovatelových mediálních aktivit, tedy před tím, než politické hnutí ANO 2011 přihlásilo k registraci své kandidátní listiny, „nemohly ani z pohledu běžného občana (adresáta reklamního spotu) vzniknout pochybnosti ohledně toho, že je Ing. Andrej Babiš jedním z kandidátů daného politického subjektu“ (bod 47), a to i se zohledněním principu *in dubio pro reo*.

[25] Podle názoru NSS však samotné toto východisko materiální jistoty ohledně toho, že Ing. Andreje Babiše bylo nutno pokládat za kandidáta již před registrací kandidátní listiny, neobstojí. Vzhledem k tomu, že potrestaným zde byl stěžovatel, je třeba vyjít primárně z perspektivy stěžovatele, tedy toho, kdo byl rozhodnutím žalovaného potrestán, nikoli z perspektivy kandidujících subjektů a jejich povinností, popřípadě možnosti jejich obcházení. Zákonost postupu žalovaného je tudíž třeba posoudit zejména pohledem toho, že stěžovatel byl potrestán za realizaci své svobody projevu.

[26] Podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) 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 o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) 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.

[27] Povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky, jejíž nesplnění je sankcionováno jako přestupek podle § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, lze nesporně považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit [srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. 1. 2005 ve věci *Karademirci a další proti Turecku*, stížnosti č. 37096/97 a 37101/97, bod 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

pokračování

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.

[28] V nyní posuzovaném případě jde navíc o omezení svobody politického projevu. Právě na jeho případná omezení klade judikatura ESLP nejprísnější podmínky, a to i v souvislosti s politickými projevy učiněnými v souvislosti s volbami. V rozsudku velkého senátu ze dne 19. 2. 1998 ve věci *Bowman proti Spojenému království*, stížnost č. 24839/94, se ESLP zabýval zákazem adresovaným osobám na volbách přímo nezúčastněným šířit letáky srovnávající strany z hlediska přístupu k tématům zásadním z pohledu těchto třetích osob a v bodě 42 připomněl, že „*svobodné volby a svoboda projevu, zvláště pak svoboda politické diskuze, tvoří společně podloží jakéhokoli demokratického systému.*“ Podmínky omezení svobody politického projevu jsou pak obzvláště přísné v případě politického projevu, jehož obsahem je kritika vlády ze strany opozice (viz rozsudek ESLP ze dne 23. 4. 1992 ve věci *Castells proti Španělsku*, stížnost č. 11798/85). Ustanovení, která omezují tuto svobodu politického projevu, je tak třeba vykládat velmi restriktivně.

[29] To platí i pro výklad poslední věty § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, která zní: „*Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*“ (zvýraznil NSS) Krajský soud vyložil zvýrazněné slovo „kandidát“ extenzivně, tedy tak, že v daném případě je za kandidáta nutno pokládat Ing. Andreje Babiše i v době, kdy formálně vzato ještě kandidátem nebyl, neboť politické hnutí ANO 2011 ještě nepodalo kandidátní listinu, na níž by byl jako kandidát uveden, a tato kandidátní listina tedy ještě nebyla registrována. Takový extenzivní výklad, spokojující se s tím, že materiálně byl kandidátem, přestože formálně jím ještě nebyl, však představuje větší zásah do svobody politického projevu než výklad opačný. Zásada *in favorem libertatis*, kterou je třeba zvláště zdůraznit při výkladu ustanovení omezujících svobodu politického projevu, ovšem vyžaduje, aby byl zvolen naopak ten výklad, který svobodu projevu omezuje méně.

[30] Je tak třeba se přiklonit k restriktivnímu výkladu citovaného ustanovení a pro účely požadavku registrace třetích osob podle § 16e zákona o volbách do Parlamentu považovat v době probíhající volební kampaň ve smyslu § 16 odst. 1 a odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu za „kandidáta“ pouze toho, kdo je kandidátem nejen materiálně, ale i formálně, tedy je uveden na kandidátní listině nebo přihlášce k registraci, která již byla příslušným orgánem registrována. Až od okamžiku registrace se totiž potenciální třetí osoby mohou dozvědět, že na ně v případě určitých podob realizace politického projevu dopadá povinnost registrace ve smyslu § 16e zákona o volbách do Parlamentu.

[31] V nyní posuzovaném případě není mezi účastníky sporu o tom, že žalovaný označil za přestupek stěžovatelovy mediální aktivity, které skončily nejpozději dne 21. 6. 2017, tedy ještě předtím, než politické hnutí ANO 2011 podalo kandidátní listinu, na níž byl jako kandidát uveden i Ing. Andrej Babiš. Je tedy třeba konstatovat, že v době stěžovatelova jednání ještě nebyl formálně kandidátem, a stěžovatele tudíž nemohla stíhat povinnost, aby byl před uváděním sdělení v jeho neprospěch ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu registrován podle § 16e odst. 1 tohoto zákona.

[32] Krajský soud v bodě 39 svého rozsudku zdůraznil, 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.“*

[33] S tímto argumentem se NSS neztotožňuje, protože směřuje stanovení povinností samotnému kandidujícímu subjektu, který má ve svých rukách, kdy podá kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, se stanovením povinností registrovaným či naopak neregistrovaným třetím osobám, které na jejich podání nemají žádný vliv. Tímto rozsudkem tak NSS pouze konstatuje, že není přestupkem podle § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, pokud třetí osoba zveřejňuje způsobem, který by jinak bylo možno pokládat za volební kampaň, sdělení v neprospěch osoby, která však ještě není formálně kandidátem, tedy není uvedena na kandidátní listině či přihlášce k registraci, která již byla registrována. Tímto právním názorem se však NSS nijak nevyjadřuje k povinnostem samotných kandidujících subjektů (popřípadě osob, které jsou s nimi propojeny), které mají hlavní vliv na to, kdy podají kandidátní listinu či přihlášku k registraci, což by mohlo vést i k obcházení zákona, o němž mluví krajský soud a žalovaný. Hrozba obcházení zákona ze strany subjektů, které ovlivňují okamžik registrace kandidátních listin a přihlášek k registraci, však nemůže být řešena tím, že bude extenzivně omezována i svoboda politického projevu třetích osob, které na to žádný vliv nemají. NSS nepokládá za potřebné se dále vyjadřovat k důsledkům pro tyto osoby, které podle nynější právní úpravy měly (na rozdíl od stěžovatele) povinnost se registrovat, neboť ty budou záležet zejména na rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, jež byla Nejvyšším správním soudem navržena ke zrušení a jež v nyní rozhodovaném případě vůbec neměla být aplikována.

[34] Zatímco tak krajský soud a žalovaný upozorňují na absurdní důsledky, které by při výkladu prosazovaném stěžovatelem a přijatém nyní Nejvyšším správním soudem mohly potenciálně vzniknout, pokud by žalovaný zcela identicky přistupoval k účasti ve volební kampani kandidujících subjektů a třetích osob, Nejvyšší správní soud naopak zdůrazňuje absurdnost důsledků, k nimž vedl výklad prosazovaný žalovaným v nyní posuzovaném případě. Tímto důsledkem bylo, že byl stěžovatel potrestán pokutou ve výši 26 000 Kč za to, že veřejně kritizoval tehdejšího ministra financí, aniž se předtím nechal zaregistrovat u žalovaného, přičemž důvodem povinnosti registrace měl být předpoklad, že politické hnutí ANO 2011 určitě podá kandidátní listinu pro Středočeský kraj k volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a uvede jej na ní jako svého kandidáta. Tento předpoklad se sice následně naplnil, to však nemění nic na tom, že se naplnit nemusel (a stěžovatel uvedl celou řadu možných situací, které by k tomu vedly, počínaje administrativním pochybením při podávání kandidátní listiny a konče

pokračování

rozhodnutím ponechat Ing. Andreje Babiše například jen jako „mediální tvář“ politického hnutí). Bylo tedy nepřiměřeným zásahem do stěžovatelovy svobody projevu, pokud byl trestán za politický projev učiněný bez předchozí registrace v době, kdy Ing. Andrej Babiš ještě kandidátem nebyl a nebylo jisté, zda jím bude a od kterého okamžiku.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[36] Vzhledem k tomu, že žalovaným aplikovaná ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR vůbec neměla být aplikována, není potřeba se vyjadřovat ke stěžovatelově námitce ohledně jeho údajného skutkového anebo právního omylu ve smyslu § 16 a § 17 nového přestupkového zákona.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. srpna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu