



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **R. N.**
bytem X

proti
žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**
sídlem Kounicova 688/26, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2022, č. j. X, sp. zn. X

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný uznal napadeným rozhodnutím žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“). Toho se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona nezajistil, aby propagace v podobě plakátů, zobrazujících kandidáta do Poslanecké sněmovny a Parlamentu České republiky R. N. za politické hnutí ANO 2011, které byly od 1. 9. 2021 do skončení volební kampaně, tj. do 12. 10. 2021, umístěny na velkoplošných zařízeních (billboardech) na území města Brna, a to v počtu 33 kusů, obsahovala informaci o

zadavateli a zpracovateli. Za spáchání přestupku žalobci uložil žalovaný pokutu ve výši 15 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Jako zásadní vnímá, že žalovaný zasáhl do voleb v době vrcholící volební kampaně. Žalobce byl pokutován za osobní kampaň prostřednictvím nedodržení formální povinnosti, kterou mu zákon jako kandidátovi politického hnutí neukládá. Z § 16 odst. 6 věty druhé volebního zákona totiž vyplývá, že povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli je ukládána pouze kandidujícím politickým stranám, hnutím, koalicím a nezávislým kandidátům.
3. Žalovaný nesprávně vyhodnotil kampaň jako volební. K tomuto závěru dospěl pouze na základě podnětu pana F. a toho, že kampaň proběhla v předvolebním období. Jednalo se však o osobní a sportovní kampaň. Jejím cílem bylo upozornit na potřebu sportovat, rozšířit povědomí o žalobcově činnosti na Magistrátu města Brna a propagovat ho jako kandidáta na pozici předsedy Českého krasobruslařského svazu. Kampaň tedy primárně necílila na získávání politické podpory, ale na podporu sportu. To, že se nejednalo o volební kampaň, vyplývá také z toho, že žalobce kampaň původně plánoval na rok 2020, nicméně ji z důvodu pandemie odložil, a ze skutečnosti, že billboardy zůstaly umístěny i po volbách.
4. Napadené rozhodnutí je dle žalobce zatíženo řadou procesních pochybení. Žalobce se mohl v řízení bránit až po vydání příkazu ze dne 25. 10. 2021 (doručen 27. 10. 2021), přičemž kdyby mu byla práva účastníka řízení přiznána dříve, nemuselo by dojít k vadnému rozhodnutí. Vzhledem k trestní povaze řízení měl mít žalobce postavení účastníka od počátku řízení, tedy od 21. 9. 2021, k čemuž nedošlo, a příkaz je tak nezákonný. Podatel podnětu byl o výsledku řízení informován dříve než žalobce v postavení obviněného. Dále žalovaný postupoval v rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů, neboť s vyjádřením společnosti REALMEDIA s.r.o. zacházel účelově. Z části je opomenul a nevypořádal, přičemž přihlížel jen k tomu obsahu, který mu vyhovoval. Výrok rozhodnutí není dostatečně konkrétní a v rozporu se skutečností vzbuzuje dojem, že se jednalo o rozsáhlou kampaň. Nesprávně byla posouzena také doba trvání přestupku, jelikož žalobce nejpozději od 5. 10. 2021 ve volbách nekandidoval. Žalovaný se nevypořádal s námitkami a tvrzeními žalobce, což činí rozhodnutí nepřezkoumatelným. Nepostupoval jako nestranný a nezávislý úřad, jelikož zahájil šetření na základě podnětu kandidáta konkurenční politické strany.
5. Žalovaný uvedl, že politické hnutí ANO 2011 zakázalo individuální kampaně a žalobce toto pravidlo nedodržel. Z toho vyplývá, že zastává názor, že politické strany či hnutí mohou v demokratické společnosti zakázat osobní volební kampaň. Samostatnému kandidátovi však vést osobní kampaň za vlastní finanční prostředky zakázat nelze. Z výročních zpráv žalovaného vyplývá, že nikdy nevedl řízení o porušení § 16 odst. 6 volebního zákona jednotlivým kandidátem, který vedl osobní kampaň, sám si ji hradil a neohlásil zpracovatele a zadavatele.

6. Jednání žalobce nenaplnilo materiální stránku přestupku. Billboardy upozorňující na důležitost sportu a propagující osobní stránky žalobce ani vlastní financování sportovní kampaně nelze pokládat za společensky škodlivé jednání. V tomto případě nemohla existovat třetí osoba, kterou bylo třeba učinit transparentní. Chráněným zájmem je v posuzovaném případě transparentní politická kampaň. Ten nemohl být ohrožen, jelikož se žalobce voleb nakonec nezúčastnil.
7. Žalobce považuje výši pokuty vzhledem ke svým majetkovým poměrům za nepřiměřenou. Na rozdíl od politických stran a hnutí není financován státem a sponzory. Politické strany a hnutí mají obvykle volební manažery proškolené žalovaným mimo jiné také o údajně porušené povinnosti. Žalobce volebního manažera nemá a postup žalovaného tak považuje za diskriminační vůči jednotlivcům.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

8. Žalovaný má za to, že postupoval striktně v souladu se zásadami činnosti správních orgánů. Předně se vyhrazuje proti namítanému nedostatku nestrannosti. Žalovaný se z úřední povinnosti zabývá každým podnětem, který obdrží, a důsledně zjišťuje, zda jednání uvedené v podnětu naplňuje znaky přestupku. Na věc nemá vliv, že byl podnět zaslán osobou, která taktéž kandiduje ve volbách. Bylo by naopak diskriminační, kdyby se podnětem nezabýval proto, že jej podal jiný kandidát do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.
9. Namítaným nezákonným zásahem do osobnostních práv žalobce se již zabýval Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 24. 5. 2022, č. j. 31 A 137/2021 – 69. Shledal přitom, že k nezákonnému zásahu nedošlo.
10. Označování povinnými informacemi o zadavateli a zpracovateli se týká všech subjektů a osob, které se účastní volební kampaně a poskytují za to úplatu. Žalobce dle § 16 odst. 1 volebního zákona vstoupil do volební kampaně, jelikož propagoval svou osobu a své číslo na kandidátní listině v rámci probíhající volební kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Odkazované ustanovení jasně stanovuje, že volební kampaň je jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta. Žalobce nechal za úplatu vylepit celkem 33 plakátů na billboardech na území města Brna. Žalovaný nerozporuje, že kampaň mohla mít i jiné účely. Žalobce konkrétně uvádí podporu sportu, rozšíření povědomí o své činnosti na magistrátu a také zisk podpory při ucházení se o pozici předsedy Českého krasobruslařského svazu. Z uvedeného však jasně vyplývá, že žalobce prezentoval svou osobu a chtěl se dostat do povědomí obyvatel města Brna s cílem získat jejich podporu. Žalobce současně kandidoval ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Kampaň tak lze vnímat i jako volební, ačkoliv to žalobce sám jako účel neuvádí. Také číslo 20 mimo jiné koresponduje s číslem přiděleným žalobci na kandidátce.
11. Vydání příkazu bylo prvním úkonem v řízení, které bylo zahájeno jeho doručením, tedy dne 27. 10. 2021. Příkazní řízení je zvláštním, zjednodušeným řízením, pro které byly v dané věci splněny podmínky, jelikož nebyly pochybnosti o tom, že se žalobce přestupku dopustil a žalovaný měl dostatek podkladů pro vydání příkazu. Příkaz, který žalobce považuje za nezákonný, byl navíc podáním odporu zrušen.

12. Škodlivost jednání žalobce lze spatřovat v nemožnosti voličů a široké veřejnosti seznámit se v době volební kampaně s informacemi o tom, kdo je v dané věci zadavatel a zpracovatel. Pokud skutková podstata přestupku spočívá v nesplnění určité povinnosti, je zásadně naplněna podmínka společenské škodlivosti již jejím porušením. Jednání žalobce naplnilo formální i materiální znaky přestupku. Transparentní volební kampaň je jednou z podmínek řádné a férové politické soutěže a neoznačení povinnými informacemi je v rozporu s tímto požadavkem.
13. Žalovaný vyzval společnost REALMEDIA s.r.o. k podání vysvětlení před zahájením řízení. Dotazoval se na konkrétní okolnosti podstatné pro úvahu, zda zahájit přestupkové řízení. Z textu vyjádření je zřejmé, že jednatel společnosti se s žalobcem osobně zná a není nestranný, tedy ani objektivní. Záznam o podání vysvětlení navíc dle § 137 odst. 4 správního řádu nelze použít jako důkazní prostředek.
14. Žalovaný nepovažuje výrok napadeného rozhodnutí za zveličující rozsah kampaně. Umístění 33 velkoplošných billboardů ve velkém městě má značný dosah a jedná se tedy o rozsáhlou kampaň. Také dobu trvání protiprávního jednání posoudil správně. To, že žalobce nebyl od 5. 10. 2021 kandidátem do voleb, nemá na tuto okolnost vliv. Nelze vyvozovat, že v případě odstoupení od kandidatury dochází k zániku odpovědnosti za porušení povinností, které jako kandidát měl. Konec přestupkového jednání tak byl posouzen ke konci oficiální volební kampaně, tedy vyhlášení výsledků dne 12. 10. 2021. Je nepodstatné, že billboardy zůstaly ve veřejném prostoru i po volbách. Důležité je, že k umístění došlo více než měsíc před volbami, tedy v době vrcholící volební kampaně.
15. Žalovaný nevyjádřil souhlas se zákazem osobní volební kampaně hnutím ANO 2011. V kontextu rozhodnutí pouze uváděl, že hnutí nastavilo toto pravidlo pro své členy a žalobce je nedodržel.
16. Žalobce ani přes výzvu nedoložil své aktuální majetkové poměry. Žalovaný k nim tak nemohl přihlížet při výměře pokuty. Sankce byla vyměřena při spodní hranici zákonné sazby. I vzhledem k dalším okolnostem se jeví výše pokuty jako přiměřená.
17. Žalovaný informoval pana F. o tom, jak bude naloženo s jeho podnětem, tedy že ve věci bude zahájeno řízení. Plnil tak svou povinnost dle § 42 správního řádu. Žádným způsobem podatele neinformoval o výsledcích řízení, jelikož mu v té době ani nebyly známy. Co do ostatních námitek odkazuje žalovaný na napadené rozhodnutí.
18. Žalobce ve své replice rozšiřuje žalobu o návrh alternativního výroku o moderaci pokuty. Důvody spatřuje mimo ty již uplatněné v žalobě také v jedinečnosti posuzovaného případu, zdlouhavosti řízení a nedostatečném odůvodnění sankce.
19. Žalovaný reagoval pouze na tvrzenou jedinečnost a specifičnost žalobcovy situace, přičemž konstatoval, že se obdobnými případy běžně zabývá.

IV. Posouzení věci krajským soudem

20. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
21. Žaloba **není** důvodná.

22. Skutkový stav je mezi stranami nesporný. Žalobce byl zadavatelem předmětných billboardů a ty byly v posuzovaném období ve městě Brno za úplatu umístěny, aniž by obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. Žalobce byl do odvolání kandidátem do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky za hnutí ANO 2011. Okamžikem odvolání žalobce z kandidátní listiny se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabývá, z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2021, č. j. 3 A 123/2021 – 25, nicméně plyne, že volební zmocněnec politického hnutí ANO 2011 odvolal kandidaturu žalobce dne 1. 10. 2021. Zdejší soud zároveň konstatuje, že není pravdou, že by se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobce uplatněnými v odporu. Napadené rozhodnutí komplexně reaguje na žalobcova tvrzení, své úvahy přdestírá žalovaný srozumitelným způsobem a soud tak nedošel k závěru, že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
23. Žalobní argumentace se rozpadá zejména do tří rovin. První spočívá v zásahu do volební soutěže v době vrcholící volební kampaně a práva žalobce být volen. Druhá rovina se týká nesprávného posouzení žalobcovy kampaně jako volební a třetí skutečnosti, že zákon neukládá žalobci povinnost, kterou měl porušit. Dále žalobce namítá množství procesních pochybení žalovaného.
24. K namítaným negativním důsledkům zahájení přestupkového řízení a jeho medializace v právní sféře žalobce zdejší soud konstatuje, že uplatněné námitky a tvrzení se netýkají přestupkového řízení ani soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku, ale svým obsahem směřují k zásahu žalovaného, k němuž došlo před zahájením přestupkového řízení. Proti mediálnímu sdělení představitele žalovaného o tom, že ve věci žalobce žalovaný zahájil na základě podnětu fyzické osoby šetření, se žalobce bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Zdejší soud žalobu rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 31 A 137/2021 – 69, zamítl. Dospěl k závěru, že prohlášení žalovaného do médií o možném zahájení řízení s žalobcem nebylo nezákonným zásahem do práv žalobce.
25. Nad rámec přezkumu napadeného rozhodnutí zdejší soud konstatuje, že ani následné zahájení přestupkového řízení nemohlo mít žalobcem tvrzené negativní důsledky, jelikož k němu došlo až 27. 10. 2021, tedy několik týdnů po volbách. To ostatně platí i ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Zdejší soud se tak těmito námitkami a s nimi souvisejícími okolnostmi blíže nezabýval.
26. Klíčovou otázkou pro dovození odpovědnosti za předmětný přestupek je posouzení, zda je možné billboardy žalobce považovat za volební kampaň ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. Žalovaný při posuzování povahy kampaně vycházel z období, ve kterém došlo k umístění billboardů, z jejich obsahu a probíhající kandidatury žalobce do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Číslovku 20, která se vyskytovala v textu na billboardech lze dle žalovaného spojit s číslem přiděleným žalobci na kandidátní listině hnutí ANO 2011 pro Jihomoravský kraj.
27. Dle § 16 odst. 1 volebního zákona *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.

28. Zákon tedy za volební kampaň považuje jakoukoliv propagaci kandidáta kandidujícího politického hnutí, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Je nesporné, že žalobce byl kandidátem kandidujícího politického hnutí, za umístění billboardů byla poskytnuta úplata a billboardy byly umístěny v době volební kampaně. Zbývá tedy posoudit, zda se jednalo o propagaci kandidáta. Žalobce je na předmětných billboardech vyobrazen spolu s heslem „Pro sport dostupný všem dětem“, texty „Mistr světa v krasobruslení, olympionik, trenér, veřejný činitel“, „20 let sportovní reprezentace ČR“ a „20 let práce pro český sport“ a odkazem na své webové stránky. Samotné heslo na první dojem působí jako politická proklamace, nikoliv jako propagace návratu dětí ke sportu či sportu jako takového. Také další text neobsahuje indicie o tom, že by snad měl být propagován sport, ale naopak spíše dosavadní zásluhy žalobce. Billboard je proveden v kombinaci tmavě modré a bílé, v barvách typických pro propagaci hnutí ANO 2011. U čísla 20, které žalobce spojuje se svými 20 lety sportovní kariéry je vyobrazen symbol fajfky, který lze vzhledem k tomu, že se také jedná o číslo žalobce na kandidátní listině, logicky interpretovat jako symbol preferenčního hlasu. Samotné tvrzení žalobce, že cílem kampaně bylo rozšířit povědomí o jeho činnosti na Magistrátu města Brna a propagovat ho jako kandidáta na pozici předsedy Českého krasobruslařského svazu, svědčí tomu, že šlo o propagaci jeho osoby. Vzhledem k tomu, že žalobce byl také kandidátem do blížících se voleb, lze pochopitelně tuto propagaci vnímat i ve vztahu k těmto volbám.
29. Pro posouzení, zda šlo o volební kampaň, není stěžejní, zda žalobce kampaň cílil na získání podpory ve volbách do poslanecké sněmovny, ale zda měla reálný potenciál tak působit na její adresáty. V opačném případě by povinnosti ukládané volebním zákonem postrádaly smysl, jelikož by se jich povinné subjekty jednoduše zprostily deklarováním jiného účelu kampaně. Podstatné není ve vztahu k posouzení, zda šlo o volební kampaň ani to, že ji žalobce plánoval již na dřívější období a že billboardy zůstaly umístěny i po ukončení voleb. Důležité je, že byly ve veřejném prostoru umístěny v období volební kampaně dle § 16 odst. 3 volebního zákona. Z výše uvedeného má zdejší soud ve shodě s žalovaným za to, že se o volební kampaň ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona jednalo.
30. Žalobce dále tvrdí, že mu zákon jako fyzické osobě, kandidátovi na kandidátní listině politického hnutí, neukládá povinnost uvést v rámci kampaně informace o zadavateli a zpracovateli. Podle něj volební zákon v § 16 odst. 6 větě druhé taxativně vymezuje jako subjekty povinnosti zveřejnit informaci o zadavateli a zpracovateli propagace pouze politické strany, politická hnutí a nezávislé kandidáty. Tento výčet dle jeho názoru nelze extenzivně vztáhnout i na kandidáta kandidujícího politického hnutí.
31. Dle § 16 odst. 6 volebního zákona *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta. Kandidující politické strany, politická hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát jsou povinni označit svým názvem nebo zkratkou, v případě nezávislého kandidáta svým jménem a příjmením, jimi využitě prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny*

jimi využívané prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem.

32. Ze znění citovaného ustanovení vyplývá, že subjektům uvedeným ve větě druhé je uložena povinnost označit svým názvem, zkratkou či jménem a příjmením jimi využívané prostředky volební kampaně. Jedná se tak o jinou povinnost, než je ta, za jejíž porušení je sankcionován žalobce, a její porušení fyzickou osobou naplňuje skutkovou podstatu odlišného přestupku podle § 16g odst. 1 písm. d) volebního zákona. Naopak, ve vztahu k uveřejnění informace o zadavateli a zpracovateli volební propagace je tato povinnost stanovena ve větě první citovaného ustanovení všeobecně pro veškerou volební propagaci, přičemž její dodržení bylo v posuzovaném případě zjevně na žalobci, který byl zadavatelem volební propagace prostřednictvím velkoplošných zařízení. Takto formulovaná povinnost je navíc logická, jelikož v případě výkladu, který představil žalobce, by mohli kandidáti (potažmo jejich podporovatelé či odpůrci) vést svou vlastní kampaň a vyhnout se povinnosti zveřejnit zadavatele a zpracovatele, čímž by utrpěla zákonem chráněná transparentnost volební kampaně. Je nutné přihlížet k tomu, že hlas pro jednotlivého kandidáta je také hlasem pro politickou stranu či hnutí, za které kandiduje. Nelze tak přisvědčit žalobci v závěru, že by mu zákon povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli neukládal. Ze zjištěného skutkového stavu je pak zřejmé, že tuto povinnost porušil.
33. Žalobce dále namítá nezákonnost příkazu ze dne 25. 10. 2021. Soud nejprve ve shodě s žalovaným konstatuje, že příkaz byl podáním odporu žalobcem zrušen dle § 150 odst. 3 správního řádu a přezkum jeho zákonnosti tak ztrácí význam. Žalobce namítá, že vydáním příkazu došlo k porušení práva na spravedlivý proces, jelikož mu před jeho vydáním nebyla dána možnost se k věci vyjádřit.
34. Dle § 150 odst. 1 správního řádu může správní orgán vydat příkaz v řízení z moci úřední nebo ve sporném řízení, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. „Pokud je příkaz jako první úkon v řízení vydán, nemusejí být splněny některé podmínky standardního správního řízení týkající se zahájení řízení (viz § 46 v případě řízení z moci úřední a § 141 v případě řízení sporného) nebo povinnost poskytnout účastníkovi řízení možnost, aby se mohl seznámit s podklady pro vydání příkazu a případně se k nim vyjádřit (§ 36 odst. 3).“ (HEJČ, David. § 150 [Příkaz]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 751., srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2010, č. j. 22 Ca 261/2009 – 28).
35. Řízení o přestupku dle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona je řízením z moci úřední. K jeho zahájení nedošlo 21. 9. 2021, jak tvrdí žalobce, ale právě až doručením příkazu, tedy 27. 10. 2021. Ani mediální vyjádření ani vyjádření zaslané podateli podnětu tedy nebyla součástí přestupkového řízení. Z dotčeného příkazu pak vyplývá, že žalovaný považoval skutkové zjištění za dostatečné. Ostatně skutková zjištění nebyla sporná po celou dobu řízení. Podmínky pro vydání příkazu byly tedy splněny. Vzhledem k tomu, že se ve věci jednalo o první úkon žalovaného, je naprosto logické, že nebyla žalobci dána možnost se vyjádřit. Tento postup ostatně potvrzuje citovaný komentář. Žalobce měl prostor k uplatnění všech svých procesních práv v řízení, které proběhlo po podání odporu a

zrušení příkazu. Postup žalovaného neomezil žalobce na jeho právech a nemohl mít na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv.

36. Dle žalobce není výrok napadeného rozhodnutí dostatečně konkrétní a svou vágní formulací vyvolává dojem, že šlo o velkou kampaň, ačkoliv tomu tak není. Na zákonnost výroku nicméně nemá význam, zdali podle žalobce budí či nebudí dojem rozsáhlé kampaně. Smyslem popisu skutku je jeho nezaměnitelnost. Ta je důležitá zejména s ohledem na dodržení zásady *ne bis in idem* a právo na obhajobu. Je nutné, aby popis skutku zabránil možnosti opětovného stíhání pro tentýž skutek, zároveň musí být skutek popsán dostatečně určitě, aby obviněný věděl, co je mu kladeno za vinu a mohl se obvinění bránit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2022, č. j. 4 As 27/2020 – 25). Ve výroku je přesně uveden počet billboardů, období a město ve kterém byly umístěny, přičemž všechny tyto skutečnosti jsou mezi účastníky nesporné. V tomto ohledu výrok napadeného rozhodnutí zjevně obстоjí.
37. Jako chybné žalobce vnímá i vymezení protiprávního jednání trvajícího od 1. 9. 2021 do 12. 10. 2021. Vzhledem k tomu, že nejpozději od 5. 10. 2022 nebyl kandidátem do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, nemohlo jít o volební kampaň. Zdejší soud souhlasí s tím, že ve chvíli, kdy je kandidát odvolán z kandidátní listiny a neúčastní se tak volební soutěže, přestává být propagace jeho osoby volební kampaní a nadále se na ni nevztahuje povinnost uvádět zadavatele a zpracovatele.
38. Podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.*
39. Povinnost zajistit uvedení informace o zadavateli a zpracovateli má tedy ve smyslu citovaného ustanovení každý, kdo se rozhodne šířit prostřednictvím daných kanálů (komunikační média a velkoplošná zařízení) volební agitaci a propagaci. Tato propagace a agitace může nabývat nejrůznějších forem, nejčastěji se budou zřejmě využívat různé druhy velkoplošných reklamních zařízení, distribuce letáků a brožur, prezentace na internetových stránkách, nosiče audiovizuálního obsahu atd. Všem uvedeným formám je společné to, že právem chráněného zájmu, tj. transparentní volební kampaně, se dotýká již prvotní rozšíření propagace mezi veřejnost. Pokud přitom není uveden zadavatel a zpracovatel, následky porušení povinnosti zpravidla budou po určitou dobu přetrvávat. To ovšem ještě nutně neznamená, že se osoba, která nezajistila, aby některá z forem propagace obsahovala informaci o zadavateli a zpracovateli, dopouští protiprávního jednání po celou dobu, po níž tyto negativní následky přetrvávají (resp. do konce volební kampaně, vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidáta).
40. Obecně je totiž třeba rozlišovat, zda sankční právní norma postihuje vyvolání protiprávního stavu (a jedná se tudíž o delikt poruchový nebo ohrožovací) nebo je znakem skutkové podstaty přestupku též udržování protiprávního stavu (a jedná se tudíž o delikt trvající). V případě trvajících deliktů musí být znak udržování protiprávního stavu výkladem dovoditelný ze samotné právní normy. Jinými slovy, „*trvající přestupek se posuzuje jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, pokud je protiprávní stav udržován; jeho*

podstatným znakem ovšem je, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Tím se takový přestupek liší od poruchového deliktu, jímž se také způsobuje protiprávní stav, který může trvat delší dobu, ale nepostihuje se jeho udržování. Takové přestupky se dokonávají způsobením protiprávního stavu a dále netrvají“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012 – 28). Trvající podoba deliktu není formou jeho provedení, která by tu někdy byla a jindy nebyla, nýbrž plyne ze zákona (srov. analogicky Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 168, a usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 15 Tdo 887/2014).

41. Krajský soud se přitom přiklání k tomu, že přestupek podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona trvajícím přestupkem není. Fyzická osoba se jej dopustí tím, že nezajistí u konkrétní formy propagace nebo agitace uvedení informace o zadavateli a zpracovateli. Následek porušení povinnosti (tj. přetrvávající existence propagačního média ve veřejném prostoru) již znakem skutkové podstaty přestupku není. Tomuto výkladu nasvědčuje jak dokonavý vid užitý ve formulaci skutkové podstaty posuzovaného přestupku (ten je jedním z hledisek posuzování, třebaže nikoliv rozhodujícím, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 3 As 205/2015 – 29), tak smysl a účel stanovené povinnosti. Tím je především zájem na transparentním financování kampaně a možnosti jeho následné kontroly. Tento zájem je dotčen již tím, že propagační média neobsahují zadavatele a zpracovatele bez ohledu na to, jak dlouho jsou zveřejněna.
42. V rozsudku ze dne 19. 8. 2022, č. j. 2 As 167/2020 – 32, Nejvyšší správní soud určil jako další z kritérií trvajícího přestupku to, že pachatel musí mít možnost svým vlastním jednáním existenci protiprávního stavu „jednoduše“ ukončit, tj. návrat do stavu v souladu s právem je převážně v moci toho, kdo protiprávní stav vyvolal. I toto kritérium dle krajského soudu svědčí ve prospěch shora uvedeného výkladu. Je možné uvažovat o tom, že fyzická osoba na billboard chybějící informace v průběhu času doplní nebo billboard úplně odstraní. V případě ostatních komunikačních médií je však taková úvaha značně problematická. Praktické možnosti nápravy protiprávního stavu např. v případě rozšíření letáků či jiných tiskovin jsou značně omezené.
43. Žalobce se tedy přestupkového jednání dopustil ve chvíli, kdy byly billboardy fyzicky umístěny, nedopouštěl se jej celou dobu jejich vyvěšení. Časem spáchání přestupku je tedy 1. 9. 2021, což lze seznat z výroku napadeného rozhodnutí. Ze znění výroku ostatně nevyplývá, že by období do 12. 10. 2021 bylo obdobím trvání protiprávního jednání. Je z něj zřejmé, že se jedná se o údaj identifikující billboardy, jejichž umístěním bez informace o zadavateli a zpracovateli došlo k porušení povinnosti dle § 16 odst. 6 volebního zákona. Zároveň z něj vyplývá že byly umístěny v době volební kampaně podle § 16 odst. 3 volebního zákona. Délku trvání protiprávního jednání žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezmiňuje. Činí tak sice ve vyjádření k žalobě, nicméně z kontextu lze seznat, že nemá na mysli trvání protiprávního jednání, ale trvání odpovědnosti za přestupek. Se závěrem o tom, že odvoláním žalobce z kandidatury nedochází k zániku odpovědnosti za již spáchaný přestupek, se zdejší soud ztotožňuje. Krajský soud souhlasí, že méně matoucí by byla formulace s uvedením samotného data prvního dne umístění billboardů, nicméně vzhledem k účelu popisu skutku ve výroku

rozhodnutí o přestupku nepovažuje formulaci zvolenou správními orgány za natolik zavádějící, aby výrok nesplnil svůj účel.

44. Žalobce dále namítá, že jeho jednání postrádá materiální znak přestupku, tedy společenskou škodlivost. Jak již podotkl žalovaný, obecně platí, že u ohrožovacích deliktů spočívajících v porušení povinnosti dochází k naplnění materiálního znaku již naplněním formálních znaků, tedy porušením stanovené povinnosti (srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45). Chráněným zájmem v posuzované věci byla transparentní volební kampaň, konkrétně možnost široké veřejnosti z volební propagace zjistit kdo ji financuje.
45. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neshledává škodlivost spočívající v obsahu billboardů (to dokonce explicitně popírá) či ve skutečnosti, kdo kampaň skutečně financoval. Rozhodující není ani to, že se žalobce nakonec volební soutěže neúčastnil. Žalobce jako kandidát ve volbách propagoval za úplatu svou osobu v období volební kampaně bez uvedení informace o zadavateli a zpracovateli. Naplnil tedy formální znaky posuzovaného přestupku. Z této jím vedené kampaně pak nebylo možné v rozporu s účelem porušené povinnosti zjistit, kdo je zadavatelem a zpracovatelem kampaně. Tím byl ohrožen chráněný zájem v podobě transparentnosti volební kampaně. K porušení povinnosti došlo v době, kdy žalobce kandidátem byl, transparentnost volební soutěže v této době ohrozil a materiální stránku přestupku tak naplnil.
46. Žalovaný správně poznamenal, že není možné, aby odpovědnost za přestupek zanikla vyloučením žalobce z kandidátní listiny, jelikož by se tak jednoduše mohl každý přestupce zpětně zbavit odpovědnosti za již učiněná protiprávní jednání. Povinnost byla porušena v okamžiku umístění billboardů, tedy v době volební kampaně, kterou žalobce jako kandidát vedl. Žalobce navíc neodstoupil z vlastní vůle, s úmyslem omezit škodlivost svého jednání. Naopak se tak stalo v rozporu s ní, bez jeho vědomí. Zdejší soud neshledal žádné zvláštní důvody vylučující společenskou škodlivost žalobcova jednání. Lze shrnout, že žalobce porušil zákonem stanovenou povinnost, ohrozil tím transparentnost volební soutěže a naplnil tak materiální i formální znaky přestupku.
47. Nic nenasvědčuje tomu, že by žalovaný porušil povinnost postupovat nestranně a nezávisle. Jak uvedl ve svém vyjádření, zabývá se veškerými podněty bez ohledu na to, kdo je podal. Je ostatně povinností správního orgánu se zabývat i podněty, které jsou anonymní. Nelze tedy zpochybnit nestrannost a nezávislost správního orgánu pouze na základě osoby, která podala podnět k zahájení řízení. Je navíc logické, že podnět podal jiný kandidát účastníci se voleb, jelikož jako konkurent žalobce měl zvýšený zájem na tom, aby volební soutěž probíhala podle pravidel. Během řízení nevyšlo najevo, že by postup žalovaného, jakkoliv ovlivnilo, kdo podnět podal. Z obsahu sdělení podateli ze dne 19. 10. 2021 je pak naprosto zřejmé, že neobsahuje v rozporu s tvrzením žalobce informace o výsledku řízení, ale pouze informuje o tom, že řízení bude zahájeno. Žalobce považuje za diskriminační také zahájení řízení před volbami. K zahájení řízení ovšem došlo 27. 10. 2021 doručením příkazu, tedy 18 dní po volbách.
48. Z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by politické strany či hnutí měly právo zakázat osobní volební kampaň, jak tvrdí žalobce. Žalovaný pouze uvádí, že je logické, když politické strany nastaví pro své kandidáty jednotná pravidla. Žalobce nebyl uznán vinným

tím, že by vedl individuální kampaň, ale proto, že během ní na billboardech v rozporu s § 16 odst. 6 volebního zákona neuvedl zadavatele a zpracovatele propagace. Porušení interních pravidel hnutí ANO 2011 nebylo ani žádným jiným způsobem žalobci přikládáno k tíži, nepromítlo se v posouzení přestupku a není tedy důvod, aby se soud touto námitkou podrobněji zabýval.

49. Žalobce namítá, že byla porušena zásada volného hodnocení důkazů, neboť žalovaný nepřihlížel k celkovému obsahu vyjádření společnosti REALMEDIA s.r.o. a pouze účelově vybral některé informace. K tomu zdejší soud konstatuje, že žalovaný, jak také sám uvedl, vyzval před zahájením řízení společnost REALMEDIA s.r.o. k podání vysvětlení, aby ověřil určité okolnosti, zejména zda byl žalobce objednatelem kampaně, a zda za ni byla poskytnuta úplata. Z tohoto důvodu si vyžádal veškeré smlouvy, objednávky a faktury týkající se objednatele včetně uhrazené ceny a uvedení doby, po kterou byly plakáty vylepeny. Žalobce namítá, že žalovaný měl z vyjádření zjistit, že cílem kampaně byla propagace sportu a že byla plánovaná již před obdobím volební kampaně. Zdejší soud nicméně již výše dospěl k závěru, že žalobcovy záměry nemají vliv na posouzení, zda šlo o volební kampaň či nikoliv a jsou tedy v posuzovaném případě irelevantní. Žalovaný tedy nepochybil, když se jimi nezabýval, ostatně žalobcova tvrzení o cílech kampaně a jejím časovém rámci ani nerozporoval.
50. Podle žalobce je povinnost uvést zadavatele a zpracovatele formální a nemá s čistotou volební kampaně nic společného. S tímto tvrzením se nelze ztotožnit. Možnost široké veřejnosti zjistit z volební propagace, kdo ji financuje, je jedním ze základních stavebních kamenů transparentní volební soutěže. Bez této povinnosti by nebylo možné řádně sledovat splnění finančních limitů volebních kampaní. Pokud jde o to, že žalobce našel konkrétní billboard jiného subjektu, na kterém podle něj nejsou informace o zadavateli a zpracovateli čitelné, soud pouze konstatuje, že to pro řízení o přestupku žalobce není nijak relevantní.
51. Žalobce konečně zpochybňuje výši sankce, a zároveň navrhuje alternativní rozhodnutí ve formě její moderace. Sankce byla podle něj uložena za jednání, které není společensky škodlivé, nadto nebyla dostatečně odůvodněna. Okolnosti posuzovaného přestupku byly zcela konkrétní, specifické a jedinečné a nebyly žalovaným nikdy předtím posuzovány. Do výše sankce se nepromítla skutečnost, že v souvislosti s postupem žalovaného byl žalobce vyloučen z volební kandidátky. Žalobce byl ve zcela odlišné situaci než politické strany, jelikož ty jsou financovány státem a sponzory, a navíc mají vyškolené volební manažery. Nebyla zohledněna ani délka řízení, kdy konečné rozhodnutí ve věci přišlo až 7 měsíců poté, co se zaměstnanec žalovaného vyjádřil, že „*by mohlo být jasno do konce týdne*“. K moderaci sankce podle něj spějí také důvody, které mají primárně vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
52. Úvahy žalovaného jsou dle zdejšího soudu srozumitelné a odpovídají skutkovým okolnostem nynější věci. Není nutné, aby pachatel kandidoval po celou dobu volební kampaně. Rozhodující je, zda kandiduje v době zveřejnění volební propagace, tedy v době spáchání přestupku.
53. Vyloučením žalobce z kandidátky jako důsledkem řízení o přestupku a ostatními uplatněnými žalobními námitkami se již zdejší soud zabýval výše. Lze shrnout, že jednání

žalobce bylo správně posouzeno jako společensky škodlivé a žalobcovo vyloučení z kandidátky nemá na posouzení jeho odpovědnosti za přestupek, a tedy ani na výši sankce, vliv. Ani skutečnost, zda byl nebo nebyl obdobný případ v minulosti řešen žalovaným, či tvrzená formálnost uložené povinnosti nejsou pro vyvození odpovědnosti za přestupek, a tedy ani pro úvahu o výši sankce relevantní. Nelze navíc tvrdit, že by nesplnění povinnosti nemělo vliv na transparentnost volební kampaně, jelikož veřejnost neměla po určitou dobu informace o jejím zadavateli a zpracovateli.

54. K výši sankce je nutné poznamenat, že zákonnou sazbu pokuty, tedy rozmezí, ve kterém se při určení výše pokuty mohl žalovaný v rámci správního uvážení pohybovat, určuje zákonodárce. Je pravdou, že tato sazba je stejná jak pro fyzickou osobu, tak za obdobný přestupek dle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona pro politickou stranu či hnutí, tedy v rozmezí 10 000 až 100 000 Kč. Postup žalovaného však nelze považovat za diskriminační na základě toho, že vyměřil pokutu v rozmezí, které zákonodárce stanovil různým subjektům stejně, a to ani s přihlédnutím k tomu, odkud plynou odlišným subjektům finanční zdroje či zda mají nebo nemají vyškoleného volebního manažera. Pokud se žalobce účastní volební soutěže, je jeho povinností zjistit jaké povinnosti mu zákon ukládá a tyto dodržet. Žalovaný vyměřil pokutu při spodní hranici zákonné sazby. Přihlížel přitom k následku přestupku, který shledal spíše závažným, neboť volič nevěděl, kdo danou kampaň zadal a zpracoval. Zhodnotil také polehčující okolnosti na straně žalobce – jednalo se o první účast žalobce ve volbách, v nichž měl tuto povinnost, žalobce nejednal úmyslně a dosud nebyl v souvislosti s financováním volebních kampaní sankcionován. K osobním majetkovým poměrům žalobce žalovaný přihlídnout nemohl, jelikož žalobce je nedoložil. Z toho, že žalobce umístil 33 billboardů ve městě Brno se pak dá všeobecně usuzovat, že jeho majetkové poměry neodůvodňují snížení sankce.
55. Jak již žalovaný vysvětlil, mediální prohlášení, že „by mohlo být jasno do konce týdne“ se týkalo toho, zda s žalobcem zahájí nebo ne zahájí řízení. O věci poté žalovaný rozhodl v krátkém časovém rámci příkazem. Přestupkové řízení trvající od 27. 10. 2021 do 17. 3. 2022, tedy necelých pět měsíců, navíc s ohledem na množství žalobcem uplatněných námitek, nelze považovat za zdlouhavé a je tedy logické, že žalovaný k této okolnosti nepřihlédl při vyměření pokuty. Zdejší soud proto neshledal, že by odůvodnění výše sankce při spodní hranici zákonného rozmezí bylo nepřezkoumatelné nebo že by při ukládání sankce žalovaný vybočil z mezí přípustného správního uvážení.
56. K návrhu žalobce na moderaci sankce krajský soud uvádí, že podmínkou pro moderaci sankce ze strany soudu je zejména skutečnost, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Nepostačí zjištění, že trest byl nepřiměřený, ale ona zjištěná nepřiměřenost musí být nepřiměřeností zjevnou. „*Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36).
57. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud shledal úvahy žalovaného dostatečně odůvodněnými a zároveň nezjistil jakékoliv právně významné důvody, aby byla uložená pokuta snížena podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

58. Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Vzhledem ke skutečnosti, že soud dospěl k závěru, že žaloba proti rozhodnutí není důvodná a současně výši trestu neshledal zjevně nepřiměřenou, rozhodl ve věci v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013 – 38, publikovaného pod č. 3172/2015 Sb. NSS, jediným výrokem „žaloba se zamítá“.
59. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. Neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 17. ledna 2023

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce