



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **Milion Chvilek, z. s.**
 IČ: 06760538
 Koněvova 289/3, 130 00 Praha 3 – Žižkov
 zastoupen Mgr. Ing. Antonínem Továrkem, advokátem
 tř. kpt. Jaroše 1844/28, 602 00 Brno

proti
 žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**
 Kounicova 688/26, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2022, č. j. UDH-00426/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2022, č. j. UDH-00426/2022, se *ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný *je povinen* zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ing. Antonína Továrka, advokáta se sídlem tř. kpt. Jaroše 1844/28, 602 00 Brno.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Spolek Milion Chvilek dostal od Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí pokutu. Uplatňoval podle úřadu svobodu politického projevu před sněmovními volbami, aniž by mu to zákon povoloval. Měl se totiž předtím zaregistrovat jako tzv. třetí osoba. Zákon za takovou třetí osobu považuje každého, kdo se hodlá volební kampaně účastnit bez vědomí kandidujících. Podle úřadu spolek registrační povinnost měl, nesplnil ji a tím spáchal přestupek. Spolek však nyní namítá, že se na něj registrační povinnost nevztahovala. Jeho aktivity, které posilují a chrání principy demokratické společnosti, nebyly podle spolku volební kampaní. Rozhodnutí úřadu proto spolek vnímá jako porušení své svobody projevu.

2. Soud se zaměřil na to, zda rozhodnutí úřadu tváří v tvář námitkám spolku a souvisejícím zákonným, ústavním i lidskoprávním požadavkům obстоjí. Neobstálo.

II. Napadené rozhodnutí

II. a) Skutkový a právní základ

3. Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2022, č. j. UDH-00426/2022 („rozhodnutí žalovaného“), žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů („volební zákon“). Prvního přestupku se žalobce dopustil tím, že se na podzim roku 2021 účastnil volební kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny tak, že:

(a) organizoval dobrovolníky za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU a Piráti a Starostové* („skutek č. 1“),

(b) vytvořil a provozoval chatbot (dostupný na stránkách <https://volimzmenu.cz/>) coby automatizovaný komunikační nástroj v aplikaci Messenger, skrze nějž agitoval ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU a Piráti a Starostové*, resp. v neprospěch kandidujících politických stran a politických hnutí *ANO 2011*, *Česká strana sociálně demokratická*, *Komunistická strana Čech a Moravy* a *Svoboda a přímá demokracie (SPD)*; tento chatbot přitom za úplatu propagoval na facebookovém profilu („skutek č. 2“; tehdejší podoba stránky s aplikací *Volím změnu* je skrze *Wayback Machine* tu: <https://tinyurl.com/vutmvw96>),

(c) na internetových stránkách <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> publikoval sdělení v neprospěch kandidáta politického hnutí *ANO 2011* Ing. Andreje Babiše („skutek č. 3“; tehdejší podoba textu je skrze *Wayback Machine* zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>), a

(d) během volební kampaně rozšiřoval letáky a plakáty agitující ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU a Piráti a Starostové* („skutek č. 4“).

To vše činil, aniž by před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob, který vede žalovaný.

4. Druhého přestupku se žalobce podle žalovaného dopustil tím, že v průběhu stejné volební kampaně neoznačil informaci o zadavateli a zpracovateli své internetové stránky. Konkrétně šlo o stránku, na které provozoval facebookový chatbot („skutek č. 5“). A stránku, na které publikoval sdělení v neprospěch Ing. Andreje Babiše („skutek č. 6“).
5. Žalovaný za oba přestupky uložil žalobci pokutu ve výši 35.000 Kč a povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

Skutek č. 1 – Organizace dobrovolníků za účelem agitace ve prospěch koalic SPOLU a Piráti a Starostové

6. Žalovaný vycházel z informací na webové stránce <https://milionchvilek.cz/chcitozmenit> (jejich tehdejší podoba je skrze *Wayback Machine* zde: <https://tinyurl.com/3596s4ap>). Žalobce tam popisuje, jak bude zájemce o dobrovolnickou činnost kontaktovat. Jak by dobrovolníci měli v ulicích vystupovat. Kde a jak lze vyzvednout informační materiály. Nebo jakou povahu může mít dobrovolnická činnost (včetně pomocníků na „demokratickou linku“ či balení balíčků pro ostatní dobrovolníky). Na uvedené stránce žalobce vysvětluje, že cílem jeho kampaně má být podpora demokratických koalic, za které

označuje koalice *SPOLU a Piráti a Starostové*. Dobrovolníci neměli nikoho přemlouvat. Jen s lidmi hovořit o politické situaci a blížících se volbách.

7. Podle žalovaného práci dobrovolníků využívaly též kandidující politické strany, hnutí a koalice („kandidující subjekty“). Přestože za jejich práci neplatí, musí ji vyčíslit podle ceny obvyklé. Údaje o dobrovolnících pak musí zveřejnit nejpozději tři dny před volbami a po volbách ve zprávě o financování volební kampaně. Žalovaný ve svém metodickém stanovisku (dostupné zde: <https://tinyurl.com/26bvn49k>) uvedl: „Dobrovolníci se na kampaních stran podílejí bez nároku na odměnu, avšak svoji práci mohou (...) poskytnout bezúplatné plnění. Zohlednění v nákladech kampaně je tedy odvislé od ‚ceny obvyklé‘ takové práce. Ta závisí na tom, v jakém vztahu je dobrovolník ke straně, které s kampaní pomáhá, a k jejím kandidátům. Členy strany, kandidáty (...) a jejich rodinné příslušníky považujeme za dobrovolníky, kteří se na kampani podílejí v principu zdarma, cena obvyklá je tedy u těchto dobrovolníků nulová a strana získává bezúplatné plnění s nulovou hodnotou (...). Ostatní dobrovolníci jsou (...) svého druhu brigádníky a byť za svoji práci nedostanou odměnu, kandidující subjekty mají jejich práci evidovat jako bezúplatné plnění s nenulovou hodnotou (vykáže se obvyklá cena dané práce).“ (zvýraznil a upravil soud).
8. Žalovaný dodal, že se podle § 16e odst. 9 volebního zákona do celkové limitní částky 1.800.000 Kč započítávají částky, které registrovaná třetí osoba uhradila nebo má uhradit. Jestliže plnění, které je součástí volební kampaně, bylo poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena podle zákona o oceňování majetku státu. Do limitu výdajů na volební kampaň tedy bylo namíste zahrnout i práci dobrovolníků ve výši ceny obvyklé. Činnost dobrovolníků žalobce měla povahu agitace ve prospěch koalic *SPOLU a Piráti a Starostové*, za kterou se obvykle poskytuje úplata. Byla to systematická a profesionalizovaná činnost včetně využití informačních materiálů. Nešlo o nahodilý projev politického názoru, např. nesponzorované a neprofesionálně zpracované příspěvky na sociálních sítích, které nejsou volební kampaní ve smyslu volebního zákona. Šlo tedy o volební kampaň.

Skutek č. 2 – Provozování facebookového chatbotu

9. Žalobce měl na webové stránce <https://volimzmenu.cz/> odkaz (tehdejší podoba stránky je zde: <https://tinyurl.com/vutmvw96>), po jehož rozkliknutí se zájemci otevřela aplikace Messenger napojená na účet na *Facebooku*. Následně se uživatel zapojil do konverzace s automatem (chatbotem). Dostal mimo jiné informaci o tom, koho by měl volit. Nebo jak se může zapojit do kampaně, jejímž cílem je ovlivnit výsledek voleb. A jak žalobci finančně přispět. Jde o profesionálně vytvořený informační produkt. Využívá i fotografie známých osobností. K nákladům na pořízení tohoto komunikačního nástroje Benjamin Roll v rozhovoru pro *DVTV* poznamenal, že „několik desítek tisíc stálo zaplacení lidí, kteří to programovali.“
10. Žalovaný si chatbot dne 27. 8. 2021 vyzkoušel. V rozhodnutí cituje některá jeho konkrétní tvrzení, ze kterých plyne podpora pro koalice *SPOLU a Piráti a Starostové*. Tvrzení v chatbotu se naopak vyslovují v neprospěch hnutí *ANO 2011* a jeho kandidáta Ing. Andreje Babiše, hnutí *Svoboda a přímá demokracie (SPD)* a strany *Komunistická strana Čech a Moravy*. Žalobce propagoval chatbot za úplatu na *Facebooku* formou opakované propagace profilu *Volím změnu*. Jednalo se tedy o volební kampaň.

Skutek č. 3 – Publikace článku proti Ing. Andreji Babišovi na webové stránce žalobce

11. Žalovaný zjistil na žalobcově stránce <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> (tehdejší podoba stránky je zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>), že obsahuje sdělení v neprospěch kandidáta hnutí ANO 2011 Ing. Andreje Babiše. Mělo podobu 10 důvodů, proč by Ing. Andrej Babiš neměl být premiérem: (1) Andrej Babiš je zodpovědný za nezvládnutí pandemie koronaviru v České republice; (2) Jeho střet zájmů poškozují všechny občany ČR; (3) Čelí trestnímu stíhání a sám obcházel placení daní; (4) Vlastní podstatnou část médií, což znemožňuje nezávislou kontrolu jeho politických kroků; (5) Ovlivňuje státní instituce ve svůj prospěch; (6) Prosazuje v politice zájmy velkého agrobiznisu, který narušuje zdraví české krajiny a vyhání lidi z venkova; (7) Před vstupem do politiky byl kmotrem; (8) Nikdy nedokázal vysvětlit, jak zbohatl; (9) Má za sebou minulost agenta Státní bezpečnosti; (10) Nerespektuje demokratická pravidla a instituce. Po kliknutí na jednotlivá tvrzení se objevilo jejich bližší odůvodnění.
12. Žalovaný z hlediska naplnění skutkové podstaty přestupku zkoumal, zda tato tvrzení naplňovala znaky volební kampaně. Směřovala proti kandidátovi kandidujícího subjektu. Mohla negativně ovlivnit rozhodování voličů. Byla na webových stránkách, které měly profesionální grafiku. Představovala proto sdělení v neprospěch kandidáta Ing. Andreje Babiše, za které žalobce poskytl úplatu, resp. se za něj obvykle úplata poskytuje. Jednalo se tedy o volební kampaň.

Skutek č. 4 – Rozšiřování volebních plakátů a letáků

13. Žalovaný obdržel v září 2021 podnět s upozorněním na plakáty žalobce s výrazným nápisem „BUDOU VOLBY! CO VY NA TO?“. Měly podtitul: „Žádná strana není ideální, ale tentokrát je snadnější si vybrat.“ A obsahovaly text: „Koalice Piráti a Starostové a koalice SPOLU (ODS, KDU-ČSL a TOP 09) se veřejně zavázaly: Nedopustit, aby politici ovlivňovali veřejnoprávní média. Posílit nezávislost soudů, aby se každému měřilo stejným metrem. Odmítnout jakoukoliv vládní spolupráci s ANO, extremisty a komunisty. To jsou první kroky na cestě ke změně.“ V dolní části plakátu byl QR kód, který odkazoval na web <https://volimzmenu.cz/>. Plakáty byly na veřejných plakátovacích plochách v Příbrami. Stejně plakáty a letáky získal žalovaný při své úřední činnosti v čarovně *Za Zrcadlem* v Brně.
14. Plakáty i letáky obsahovaly informaci o žalobci coby zadavateli a zpracovateli. Sám tedy považoval jejich rozšiřování za volební kampaň. Z transparentního účtu žalobce vyplynulo, že dne 1. 9. 2021 uhradil 29.480 Kč za 10.000 plakátů a 32.000 letáků. Dne 2. 9. 2021 uhradil 57.750 Kč za 135.000 plakátů a letáků. A dne 21. 9. 2021 zaplatil ve dvou platbách (38.250 Kč a 42.350 Kč) za 100.000 plakátů a letáků. Další finanční prostředky uhradil za grafické zpracování, distribuci a výlep. Letáky a plakáty měly podle žalovaného povahu agitace ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU* a *Piráti a Starostové*. Žalobce za ně poskytl úplatu. Jednalo se tedy o volební kampaň.

Skutky č. 5 a 6 – Chybějící informace o zadavateli a zpracovateli na webových stránkách žalobce

15. Podle § 16 odst. 6 volebního zákona musí propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli. To platí i pro sdělení v neprospěch kteréhokoliv z kandidujícího subjektů a jejich kandidátů. Je pak přestupkem, pokud osoba nezajistí, aby taková propagace nebo volební agitace či sdělení v neprospěch kandidujících subjektů obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.

16. Žalobce označil informací o zadavateli a zpracovateli pouze letáky a plakáty. Sdělení dostupná na webových stránkách <https://volimzmenu.cz/> (tehdejší podoba stránky je zde: <https://tinyurl.com/vutmvw96>) a <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> (tehdejší podoba stránky je zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>) naplňují znaky volební kampaně. Šíří se prostřednictvím komunikačního média. Měly mít označení informací o zadavateli a zpracovateli, což se nestalo.

Účel použité právní úpravy a časový rozměr jejího použití podle žalovaného

17. Po vymezení skutkového základu věci se žalovaný v téže části rozhodnutí věnoval smyslu a účelu použité právní úpravy a časovému rámci jejího použití v této věci. Podle žalovaného není smyslem právní úpravy omezit svobodu projevu. Je jím větší transparentnost volební kampaně. Veřejnost se může seznámit s financováním třetí osoby skrze transparentní volební účet a označené volební materiály. Registrace je zdarma a žalovaný ji vyřizuje obratem. Nepředstavuje proto překážku.
18. K časovému hledisku registrační povinnosti žalovaný poznamenal, že se až od okamžiku registrace kandidátní listiny kandidujících subjektů mohou potenciální třetí osoby dozvědět, že mají povinnost se registrovat. Třetí osoba se proto může dopustit přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona až po zveřejnění registrace kandidujících subjektů.

II. b) Námitky žalobce a vyjádření žalovaného k nim v jeho rozhodnutí

Námitky žalobce

19. Žalobce v řízení před žalovaným namítal, že by žalovaný zasáhl do jeho práva na svobodu projevu, pokud by shledal jeho vinu z přestupku a uložil mu správní trest. Zákonná povinnost registrace třetích osob představuje formální omezení svobody projevu. Jeho přiměřenost je s ohledem na účel právní úpravy sporná. Větší transparentnost, čestnost a poctivost ve volební kampani registrace nezajistí. Podle žalobce také prezident republiky předčasným vyhlášením voleb zneužil pravomoci podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy.
20. Žalobce zdůrazňoval, že účelem jeho činnosti je podpora a kultivace demokratické kultury, občanské angažovanosti a veřejné diskuse. Od svého vzniku se věnuje konstruktivní kritice politických subjektů. Především těch, které svým jednáním popírají předpoklady funkčního právního státu a ústavně zakotvené demokratické principy. Žalobce se ve své činnosti zaměřuje na formování společnosti ve světle hodnot laskavosti, odvahy a kritického myšlení. Varuje před ohrožením demokracie a hledá cesty, jak mu čelit. Veřejně poukazoval na demokratické předpoklady, které vládnoucí politické subjekty nedodržovaly, jako jsou nezávislost justice, dělba moci ve státě, střet zájmů osob s rozhodovacími pravomocemi, nezávislost a svoboda médií a celkové respektování principů právního státu.
21. Aktivita žalobce je dlouhodobá. Nemění se v čase a intenzitě. Konzistentnost dokládá přehledem nákladů vynaložených na všechnu jeho činnost. Financování žalobce stojí na dobrovolných příspěvcích soukromých dárců. Účetnictví žalobce za roky 2019 a 2020 zkontroloval nezávislý auditor. Neměl výhrady. Celkové náklady na běžnou činnost za prvních 10 měsíců roku 2021 byly v téměř identické výši jako za prvních 10 měsíců roku 2020. Výraznější nárůst výdajů mezi roky 2019 a 2020 způsobil pouze rozvoj spolku, jeho profesionalizace a rozšíření spektra činností. Aktivita žalobce tedy není nahodilá. Ani negraduje pouze v období volební kampaně. Žalobce reaguje na aktuální dění a politickou situaci. Svým projektem *Volím změnu* pouze informoval voliče o nadcházejících volbách.

22. Žalobce se také vyjádřil ke všem skutkům, ve kterých žalovaný spatřoval přestupek. K označení svých plakátů a letáků informací o zadavateli a zpracovateli v rámci skutku č. 4 namítl, že postupoval podle zákona o regulaci reklamy.

Vyjádření žalovaného k námitkám žalobce

23. Podle žalovaného institut registrace třetích osob směřuje k větší transparentnosti volební kampaně. V průběhu volební kampaně požádaly o registraci některé jiné dlouhodobě fungující spolky, jejichž předmět činnosti připomíná předmět činnosti žalobce. Žalovanému nepříslušelo hodnotit, zda došlo vyhlášením voleb ke zneužití pravomoci prezidenta republiky. Nevytýkal totiž žalobci skutky, ke kterým došlo před 24. 8. 2021, tedy před zveřejněním kandidátních listin. Dlouhodobá povaha činnosti jakékoliv právnické osoby nemá vliv na to, zda by měla požádat o registraci. Podstatné je jen to, zda hodlá vstoupit do volební kampaně.
24. Ke skutku č. 1 a organizaci dobrovolníků žalovaný zdůraznil, že smyslem kontaktní kampaně bylo přesvědčit co nejširší okruh potenciačních voličů, aby dali svůj hlas některé ze dvou koalic. Jedná se o legitimní postup. Byla však pro něj potřeba registrace. Ke skutku č. 2 a facebookovému chatbotu žalovaný vysvětloval, že je podstatné, zda se využíval po zaregistrování kandidátních listin.
25. U skutku č. 3 a článku proti Ing. Andreji Babišovi žalovaný argumentoval, že ohledně data jeho zveřejnění (19. 12. 2020) platí totéž, co u chatbotu. Jestliže někdo hodlá veřejně prezentovat svá sdělení, která mají povahu volební kampaně, i po registraci kandidátních listin, pak svoje aktivity musí přizpůsobit zákonným požadavkům pro registrované třetí osoby. Podle žalovaného nelze sdělení zveřejněné na internetových stránkách <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> (tehdejší podoba stránky je zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>) považovat za blog ve smyslu „webového zápisníku“, na který podle vlastních slov žalovaného v jiné věci volební zákon nedopadá. Článek proti Ing. Andreji Babišovi představuje sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí, za které se poskytl nebo obvykle poskytuje úplata.
26. V případě skutku č. 4 a letáků s plakáty žalovaný zmínil, že podle svého obsahu naplňovaly znaky volební kampaně. Nedá se říci, že by označení plakátů informací o zadavateli a zpracovateli svědčilo jen o tom, že se žalobce řídil zákonem o regulaci reklamy. Zákon o regulaci reklamy neukládá zadavateli, aby informaci o zadavateli a zpracovateli umístil na reklamní sdělení.
27. Ke skutkům č. 5 a č. 6 – tedy chybějícímu označení zpracovatele a zadavatele – žalovaný uzavřel, že nestačí, pokud je v zápatí webové stránky jako provozovatel žalobce, byť se jedná o jeho vlastní platformu. Z hlediska transparentnosti volební kampaně nehraje roli pouze osoba zadavatele, ale též zpracovatele. Ze stránek žalobce vyplývá, že autorem grafické podoby stránek je studio *EverythingDesign*, avšak z podoby označení (*designed by EverythingDesign*) není tato skutečnost zřejmá. Žalovaný takové označení považuje za nedostatečné. Stránky některých kandidujících subjektů sice informací o zadavateli a zpracovateli neobsahují. Tato povinnost ovšem dopadá pouze na období regulované volební kampaně.

II. c) Důvody pro výměru uložené pokuty

28. V závěru se již žalovaný zaměřil jen na výměru pokuty. Ke kritériu významu zákonem chráněného zájmu, který žalobce porušil, žalovaný uvedl, že jde o zájem na transparentnosti volební kampaně. Závažnost tohoto přestupku se v obecné rovině odráží v sazbě pokuty, která činí 10.000 až 100.000 Kč. K významu a rozsahu následku prvního přestupku žalovaný zmínil, že ho považuje za závažný. Zejména z hlediska počtu dobrovolníků, které žalobce využil v kampani, a množství rozšiřovaných letáků. Ve spojení s chatbotem a informacemi na stránkách žalobce *mohla takto vedená volební kampaň ovlivnit značné množství voličů*. Závažnost přestupku vyplývá i z rozsahu finančních prostředků, které žalobce po zveřejnění kandidátních listin vynaložil za zboží a služby, které souvisely s volební kampaní. Za spíše závažný žalovaný považoval i skutky č. 5 a č. 6. Jakákoli osoba (a potažmo volič) měla právo vědět, kdo je zadavatel a kdo zpracovatel.

III. Obsah žaloby

29. Podle žalobce *žalovaný hodnotil pouze nesplnění formálních podmínek vymezených ve volebním zákoně, aniž by zohlednil základní hodnotové pilíře demokratické volební soutěže*. Chybně vyložil právo na svobodu projevu žalobce. V rozporu se svým tvrzením hodnotil jeho jednání žalobce před zveřejněním kandidátních listin. Žalobce také namítá, že předčasným vyhlášením voleb prezident republiky zneužil svou pravomoc.
30. Žalobce v úvodu žaloby popisuje své poslání. Chce chránit principy demokratické společnosti, která ctí lidskoprávní hodnoty. Nechce podporovat politické subjekty. Od založení je veškerá jeho činnost kontinuální. Odpovídá vymezeným cílům. Nemá charakter volební kampaně. Žalovaného zajímá jen *formální stránka* činnosti žalobce. Rezignoval na hodnocení jejího hodnotového obsahu, který je v demokratické společnosti důležitý. Jednání žalobce před volbami pouze navazovalo na jeho předchozí dlouhodobé a jednotně zaměřené aktivity. Cílem bylo jen informovat veřejnost o nadcházejících volbách.
31. Žalobce dále popisuje význam svobody projevu. Veřejná média a veřejně vystupující subjekty, které podávají veřejnosti relevantní informace ohledně politického vývoje a jednání politických činitelů, vystupují jako tzv. hlídací psi demokracie. Jejich omezování vede k neobjektivní informovanosti lidí. Může vést k totalitě. Podle žalovaného institut registrace třetích osob přispívá k větší transparentnosti volební kampaně. S tím žalobce souhlasí. Současně ale namítá, že je nepřiměřený. Zejména pokud vede k limitaci svobodného vyjadřování občanské iniciativy, která dlouhodobě analyzuje a komentuje činnost politických subjektů. Pokud by se žalobce musel registrovat, musel by se podřídit limitům a povinnostem plynoucím z volebního zákona a upravit tak své vystupování a jednání.
32. Žalobce dodává, že vyhlášení voleb více než devět měsíců před jejich konáním je zneužitím této pravomoci prezidenta republiky. Žalovaný sice tvrdí, že kladl žalobci za vinu pouze jednání po dni zveřejnění kandidátních listin. Ve skutečnosti však hodnotil i stav vyvolaný událostmi před uvedeným datem, či dokonce před datem vyhlášení voleb. V současné době zahlcené informacemi je více než žádoucí, aby občanské iniciativy prosazující morální hodnoty a demokratické principy veřejně vyjádřily kritický názor na vystupování politických subjektů a upozorňovaly na možné dezinformace či taktizování. Není přípustné, aby tyto iniciativy potlačovaly či upravovaly svoji činnost jen z důvodu vyhlášení voleb a následného zveřejnění kandidátních listin. Neodpovídalo by to jejich poslání a funkci v právním státu.

33. Pokud jde o organizaci dobrovolníků (skutek č. 1), podle žalovaného šlo o agitaci ve prospěch kandidujících politických subjektů. Dobrovolníci ale měli představovat jen prostředek komunikace pro sdělení argumentů vyplývajících z odborné práce spolku. Žalobce zdůrazňuje, že organizace dobrovolníků byla pouze jedním z prostředků jeho veřejného projevu v komplexním projektu *Volím změnu*. Jeho jednotlivým záměrem bylo informovat o probíhajících volbách, upozornit na možné nežádoucí závěry pro demokratickou společnost a na morální kvality jednotlivých subjektů i hodnoty, kterými se řídí.
34. Dalším z prostředků projektu *Volím změnu* vytvořeným za účelem propagace voleb a témat kritických pro kvalitu demokratické společnosti, byl facebookový chatbot (skutek č. 2). Jeho záměrem nebylo podpořit jakýkoliv kandidující subjekt. Žalobce suploval nedostatečnou činnost jiných – mnohdy tendenčních – médií. Žalovaný nepřikládá žádnou relevanci datu zveřejnění chatbota. Žalobce ho zveřejnil již 1. 7. 2021, tedy téměř dva měsíce před zveřejněním kandidátních listin. Jednání žalobce pouze potvrzuje, že neměl záměr se účastnit volební kampaně. Chtěl kriticky informovat veřejnost.
35. Článek týkající se Ing. Andreje Babiše (skutek č. 3) žalobce zveřejnil již 19. 12. 2020. Tedy před vyhlášením voleb a sedm měsíců před zveřejněním kandidátních listin. Nelze mu vytýkat veřejné vyjadřování k jednáním konkrétního politického subjektu v době, která předchází začátku volební kampaně. Volební zákon nikomu neukládá povinnost odstranit dříve uveřejněný obsah, protože by tím mohl zasáhnout do budoucí volební kampaně. Vzhledem k době zveřejnění a počtu čtenářů se žalobce domnívá, že by odstranění textu těsně před volbami stejně nemělo relevanci.
36. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že text týkající se Ing. Andreje Babiše není blogem. Současnými blogy nejsou jen „webové zápisníky“, jak tomu bylo v počátcích formování tohoto způsobu (sebe)prezentace před cca 15 lety. Dnes lze za blog považovat jak popis dovolené, recept, recenzi nebo vyjádření názoru s prokliky na podrobnější informace.
37. Pokud jde o rozšiřování plakátů a letáků (skutek č. 4), šlo rovněž o komunikační prostředky projektu *Volím změnu*. Cílem opět bylo propagovat volby a posílit informovanost občanů. Plakáty a letáky primárně upozorňovaly na samotné konání voleb a artikulovaly důležitost účasti v nich. Až sekundárně seznamovaly adresáta s výsledky činnosti žalobce. Označení letáků a plakátů informací o zadavateli a zpracovateli, neznámá, že jejich distribuce je volební kampaní. Žalobce se řídil zákonem o regulaci reklamy.
38. Žalovaný trvá na skutečnosti, že žalobce porušil povinnost označit své stránky informacemi o zadavateli a zpracovateli (skutky č. 5 a 6). Na webové stránky žalobce nelze paušálně vztahovat volební zákon. Na obou stránkách se v jejich zápatí uvádí, že provozovatelem je právě žalobce. Jejich obsah je pod jeho kontrolou. Žalobce se volební kampaně neúčastnil, tudíž se ani jeho vlastní internetová platforma nemohla stát jejím prostředkem. Navíc žalobce zřídil své stránky nezávisle na kýmkoli vedené volební kampani. Žalobce je dlouhodobě činný na internetu a sociálních sítích. Běžnému uživateli internetu musí být ze sousloví *designed by EverythingDesign* zřejmé, že grafickým zpracovatelem stránek je právě toto studio.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

39. Samotná skutečnost, že žalobce vykonával své činnosti před začátkem volební kampaně neznamená, že na něj po tomto okamžiku nedopadaly povinnosti podle volebního zákona. Tvrzení žalobce, že volební kampaň nevedl, žalovaný vyvrátil. Bylo jeho povinností svoji dlouhodobou činnost přizpůsobit, aby odpovídala požadavkům zákona. Nejednalo se pouze o informování o nastávajících volbách, jak tvrdí. Jednoznačně podporoval koalici *SPOLU a Piráti a Starostové*.
40. Žalovaný se nezaměřil pouze na formální nedodržení povinnosti registrace. Činnost žalobce hodnotil v kontextu zákonného vymezení volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Do předmětu řízení zahrnul pouze ty činnosti, které naplňovaly definici volební kampaně. Úprava registrovaných třetích osob se uplatňuje až od zveřejnění rozhodnutí o registraci kandidátních listin. Žalovaný se zabýval jen následným jednáním žalobce (byť s ním započal dříve). Diskuse o zneužití pravomoci prezidenta republiky je irelevantní.
41. Zapojení dobrovolníků (skutek č. 1) nebylo pouze prostředkem komunikace pro sdělení argumentů vyplývajících z odborné práce žalobce. Smyslem kontaktní kampaně bylo přesvědčit co nejširší okruh potenciálních voličů, aby dali svůj hlas některé ze dvou koalic. Je třeba, aby takovéto volební kampani předcházela registrace.
42. Tvrzení žalobce ve vztahu k facebookovému chatbotu (skutek č. 2) neodpovídají obsahu jeho komunikace. Na povinnost požádat o registraci nemělo vliv, že ke zveřejnění chatbotu došlo již 1. 7. 2021. Podstatné je, že ho žalobce provozoval i po zveřejnění rozhodnutí o registraci kandidátních listin po zbytek volební kampaně.
43. Pokud jde o tvrzení proti Ing. Andreji Babišovi (skutek č. 3), žalovaný žalobci pouze vytýkal, že pokud ho na svých stránkách hodlal ponechat i v regulovaném období, měl požádat o registraci.
44. Žalovaný dále nesouhlasí, že by plakáty a letáky (skutek č. 4) jen konfrontovaly čtenáře se samotnou skutečností konání voleb. Podle názoru žalovaného je evidentní, že se jedná o agitaci ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU a Piráti a Starostové*.
45. Ke skutkům č. 5 a 6 a tvrzení žalobce, že ze sousloví *designed by EverythingDesign* je zřejmé, kdo je grafickým zpracovatelem stránek, žalovaný uvádí, že ekonomický subjekt s tímto názvem neexistuje. Na stránkách <http://everythingdesign.cz> (viz dřívější podobu stránek: <https://tinyurl.com/5t8sa5pf>) jsou kontaktní údaje včetně IČ, pod nímž má v administrativním registru ekonomických subjektů registraci podnikající fyzická osoba s obchodní firmou Jakub Šimandl. Tvrzení, že zpracovatelem stránek je studio *EverythingDesign*, je zavádějící.

V. Nález Ústavního soudu k použité právní úpravě a vyjádření obou stran k němu

Shrnutí nálezu Ústavního soudu

46. Soud řízení o žalobě v červnu 2022 přerušil. Před Ústavním soudem totiž na návrh volebního senátu Nejvyššího správního soudu probíhalo řízení o kontrole ústavnosti § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona. Tato ustanovení se použijí i v této věci. Ústavní soud návrh volebního senátu zamítl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 92/20 ze dne 11. 4. 2023 („dubnový nález Ústavního soudu“).

47. Jádrem věci Ústavní soud vysvětloval slovy, že „[t]ak jako každá soutěž i volební soutěž (...) vyžaduje, aby bylo stanoveno, v jaké době se soutěží, kdo je soutěžícím (kandidující subjekty), kdo se na soutěži podílí (a v jakém dresu) a kdo nakonec vynáší verdikt.“ Proto se podle Ústavního soudu „obecná pravidla, principy a standardy právní úpravy i záruk svobody projevu jako takové musejí přizpůsobit účelu této soutěže, která není bez jasné stanovených pravidel a omezení v demokratickém právním státě myslitelná.“ (bod 40 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravitel a zvýraznil krajský soud). Ústavní soud dodal, že daná úprava představuje „obsahově neutrální (...) úpravu svobody projevu, neboť po registrující se třetí osobě se nepožaduje přiznání ‚barvy‘, ani (jako před rokem 1989) [volební zákon] výslovně nestanoví, že účastník volební kampaně může agitovat pouze za předem určeného kandidáta. (...). *Rozhodující jsou (...) ‚výdaje‘, tedy kontrola výše výdajů (za úplaty), kterou blíže definuje § 16e odst. 7 [volebního zákona]. (...).*“ (bod 48 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravitel a zvýraznil krajský soud).
48. Z volebního zákona podle dubnového nálezu Ústavního soudu plyne „nepochybně *zákaz ‚úplatné‘ (...) účasti na volební kampani (...). Účelem napadené právní úpravy tak je dohled nad tím, za co se účastníkem (když je to financováno podle § 16e odst. 7 [volebního zákona]), nikoli ‚za koho‘. To, že to bude za některé z kandidujících subjektů, nebo proti některému z nich, by měl dát rozum a ústavně souladný výklad lege artis, (...). Ústavní soud též v této souvislosti zdůrazňuje potřebu použití (zdravého) rozumu při výkladu § 16e odst. 9 (zejména in fine) a § 16e odst. 10 [volebního zákona], kde je (...) výklad započitatelných částek a výčet předpokládaných forem účasti na volební kampani (...).*“ (bod 51 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravitel a zvýraznil krajský soud).
49. Ústavní soud dále zdůraznil, že účelem § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona „je regulace volební soutěže *vedené za pomoci finančních prostředků* a tím *obcházení limitů pro výdaje na volební kampaně, nikoli zabránit vyjadřování názorů na kandidáty jiným způsobem (...).* Incidentní případ, na jehož základě se navrhovatel obrátil na Ústavní soud, však není takovým případem, nicméně potřebu nejen ústavně souladného, ale i *rozumného výkladu předmětných ustanovení [volebního zákona] třeba připomenout, protože v jiné skutkové konstelaci by tato úprava nemusela obstát.*“ (bod 58 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravitel a zvýraznil krajský soud). Ústavní soud z toho důvodu „*nevylučuje možnost přezkumu jejich ústavnosti na základě nových nebo dalších argumentů, které v řízení (...) nebyly vzneseny nebo zváženy.*“ (bod 84 dubnového nálezu Ústavního soudu).
50. Při hodnocení napadené právní úpravy z hlediska jejího zásahu do svobody projevu každopádně Ústavní soud považoval za „určující tu skutečnost, že předmětné regulaci nepodléhá jakákoliv podoba volební kampaně vedené třetími osobami, ale *pouze taková propagace, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata*, přičemž výdaje (ne názory) je třeba evidovat (§ 16 odst. 1 věta první *in fine* ve spojení s § 16 odst. 7 až 11 [volebního zákona]). Nejde tedy o zásah do jakékoliv podoby svobody projevu (...), ale *pouze do takového projevu, za který dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila* (srov. § 16e odst. 9 [volebního zákona]). Z *hlediska ústavně konformního výkladu* pak nutno toto ustanovení [tj. ‚jakákoliv propagace (...) za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata‘] vykládat tak, že *jde o právní regulaci tzv. volební reklamy*, tj. zejména placených inzerátů, billboardů, televizní, rozhlasové nebo novinové reklamy, placené inzerce na internetu, přímého marketingu prostřednictvím placených zaměstnanců (např. prostřednictvím telemarketingu) apod. (...).“ (bod 62 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravitel a zvýraznil krajský soud).

51. Podle Ústavního soudu „[z] povahy věci *nepůjde o prezentaci vlastních názorů* např. na veřejných shromážděních, v neplacených prostorech v médiích (např. prostřednictvím blogu nebo diskuzních fór) nebo prostřednictvím osobních profilů na sociálních sítích na internetu nebo ve formě přeposílaných hromadných e-mailů (nejde-li o placenou reklamu nebo činnost). (...)“ (bod 63 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravit a zvýraznil krajský soud).
52. Ústavní soud nadto zdůraznil, že „požadavky na zapojení třetích osob jsou pouze formálního rázu (registrace u [žalovaného]), a je jim stanoven, podle Ústavního soudu, přiměřený finanční limit pro účast ve volební kampani (...)“ (bod 65 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravit a zvýraznil krajský soud). Proto Ústavní soud navázal, „že je-li do nějaké svobody zasahováno, pak je to nikoli svoboda projevu vázaného a spojeného s finančními náklady, nýbrž svoboda informačního sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny, kdy je *po registrovaných třetích osobách již z povahy věci potřebné vyžadovat uvádění potřebných údajů* (viz zejména § 16e odst. 1 až 7 [volebního zákona]) pro kontrolu dodržování [volebního zákona]. (...) Problémy (...) lze očekávat právě tam, kde by docházelo k pokusům obejít tato pravidla ať již vyhýbáním se registraci nebo vynakládáním peněží ocenitelných plnění, a tím k narušování (...) stanovených pravidel vedení volební soutěže.“ (bod 66 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravit a zvýraznil krajský soud).
53. Podle Ústavního soudu platí, že „[m]ezi svobodou projevu a volební agitací je třeba respektovat rozdíly v jejich obsahu, právní povaze a účelu (...). Ve volební kampani nejde jen a pouze o svobodu vyjádření názoru v pozitivním nebo negativním smyslu (tedy svobodu se vyjádřit nebo naopak mlčet), nýbrž o *získání pozornosti, vyložení programu, jehož plnění se slibuje na další volební období, získání (především) voličů, aby se k volbám dostavili a hlasovali pro určitý program ztělesněný volební stranou a zejména pro její kandidáty*. Na rozdíl od svobody projevu zde je „*předurčen*“ účel, obsah, čas a místo volební komunikace. (...) vztah jedince a veřejné moci je regulován systémem základních práv a svobod, nikoli však jen izolovaně působícími právy a svobodami (...). Z hlediska klasifikace jejich vzájemného působení (konflikt, kolize, konkurence a kooperace) jde v případě práva na účast na správě veřejných věcí a na přístup k voleným funkcím (...) a svobody projevu (...) o vztah kooperační, kdy je *svoboda projevu uplatňována v podmínkách volební soutěže, která musí mít stanovená pravidla právě z hlediska účelu, obsahu, času a místa*. Je tak rozdíl mezi možností „jít si zakopat“ na hřiště a mezi možností nastoupit k utkání, ve kterém musím respektovat pravidla účasti, chování, času trvání hry, barvy dresu, počtu hráčů atd.“ (bod 79 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravit a zvýraznil krajský soud).
54. Podle Ústavního soudu proto „napadená ustanovení lze ústavně souladně vyložit takovým způsobem (...), že jejich aplikace [žalovaným] a správními soudy je možná v míře, ve které nebude nadměrně zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod třetích osob. Ústavní soud (...) připomíná přímo *ústavně zakotvený požadavek ústavně souladného výkladu právních předpisů zejména v oblasti právní regulace politického a volebního soutěžení* (...). Tato povinnost dále plyne pro soudy i správní orgány jednak z čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 90 Ústavy, jednak ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy.“ (bod 83 dubnového nálezu Ústavního soudu; upravit a zvýraznil krajský soud).
55. To hlavní z dubnového nálezu Ústavního soudu pak přehledně shrnuje právní věta IV., kterou k němu Ústavní soud připojil. Podle ní je třeba § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona „vykládat ústavně konformně, *ve vazbě na jejich ústavní a legitimní cíl,*

stejně jako na další s nimi spjatá ustanovení volebního zákona, zejména jeho § 16 odst. 1, § 16e odst. 8 až 10. Jako forma obsahově neutrální regulace účasti ve volební kampani za pomoci finančních prostředků *nemají za účel zabránit vyjadřování názorů, neboť takový výklad by nebyl ústavně konformní.*“ (zvýraznil krajský soud).

Vyjádření žalovaného k dubnovému nálezu Ústavního soudu

56. Žalovaný uvítal, že institut registrovaných třetích osob prošel testem ústavnosti. Připomněl účel napadených ustanovení, kterým je přispět k férovosti volební soutěže. Právě tato soutěž je jádrem demokratických voleb. Bez finanční podpory je úspěch v ní stěží představitelný.

Vyjádření žalobce k dubnovému nálezu Ústavního soudu

57. Žalobce uvádí, že ani sám Ústavní soud není ve svém rozhodnutí jednotný. Otázku odpovídající regulace volební kampaně vnímá jako klíčovou pro fungování demokratického právního státu. Dovojuje ale novou základní svobodu projevu ve věcech politických. Žalobce nesouhlasí, že je možné svobodu projevu tímto způsobem omezit. Jen proto, že je toto omezení nezbytné kvůli zpřísnění pravidel v době volební kampaně. *Ad absurdum* by s rostoucím zasahováním do volební kampaně třetími osobami i prostřednictvím technologií a umělé inteligence vznikla možnost úplného omezení až cenzury projevu jen proto, aby se dosáhlo spravedlivých voleb.
58. Žalobce se nemůže s dubnovým nálezem Ústavního soudu ztotožnit. Napadená ustanovení volebního zákona nemají za cíl zajistit férovost volební kampaně. Takovou vlastnost mohou volební kampani propůjčit jen a pouze její aktéři. Žalobce chápe dubnový náleze Ústavního soudu pouze jako reakci na konkrétní skutkový stav věci řešené Nejvyšším správním soudem. Přiklání se k disentu soudce Vojtěcha Šimíčka, že povinnost registrace přináší více škody než užítu.

Replika žalovaného na vyjádření žalobce k dubnovému nálezu Ústavního soudu

59. Žalovaný nesouhlasí, že skutkové okolnosti věci řešené dubnovým nálezem Ústavního soudu byly natolik odlišné, že by to odůvodňovalo jiné posouzení věci. Aktivita žalobce a spolku *Svoboda projevu*, o který šlo ve věci řešené dubnovým nálezem Ústavního soudu, byly podobné. Krajský soud v Brně konstatoval, že aktivity spolku *Svoboda projevu* spočívající v propagaci knihy *Žlutý baron* a dokumentárního filmu *Selský rozum* prostřednictvím inzerce v tisku a na výlepových plochách naplňovaly znaky volební kampaně (viz rozsudek ze dne 29. 3. 2019, č. j. 73 A 4/2018-55). Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem při předběžném posouzení věci ztotožnil (viz usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, č. j. Ars 4/2019-53, bod 21). V tom lze nalézt určitou paralelu s činností žalobce. Žalovaný také dodal, že se žalobce registroval v souvislosti s volbami prezidenta republiky v roce 2023.
60. Odpovědnost žalobce jakožto právnické osoby za přestupek je objektivní, nezkoumá se tedy úmysl nebo nedbalost. Ale pouze to, *zda jednání žalobce naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku*. Pro posouzení, zda jde o volební kampaň, není podstatné, zda se někdo hodlal volební kampaně skutečně zúčastnit, ale zda dané aktivity měly reálný potenciál takto působit na jejich adresáty (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2023, č. j. 22 A 30/2022-62).
61. Věc je třeba posoudit podle právní úpravy platné v České republice a dubnového nálezu Ústavního soudu. Na otázku třetích osob ve volebních kampaních se v současné době

soustředí pozornost v řadě zemí. Regulace nekandidujících subjektů v kampaních se v současné době připravuje i v zemích, které ji dosud neměly. Diskutuje se o tom i na nadnárodní (evropské) úrovni. Tato otázka totiž nabývá v posledních letech rozměrů politických i bezpečnostních. Ovlivňování volebních kampaní a povolebního politického směřování zemí prostřednictvím třetích osob může být bezpečnostní hrozbou. Platí to i pro Českou republiku. Potřebností právní regulace třetích osob ve volebních kampaních se pravidelně zabývá také Rada Evropy či Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě („OBSE“). Lze poukázat například na závěry Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva OBSE z roku 2020 (<https://tinyurl.com/32wd4wp9>).

VI. Jednání před soudem

62. Dne 28. 7. 2023 se před soudem konalo jednání. Žalovaný se z něj omluvil. Zástupce žalobce shrnul obsah žaloby. Soud poté přistoupil k dokazování. Žalobce navrhl k důkaznímu provedení několik dokumentů. Mnohé z nich již byly součástí správního spisu. Ten se ovšem ve správním soudnictví k důkazu neprovádí. Šlo konkrétně o dokumenty: (1) výzva *Chvilka pro Andreje* z webových stránek žalobce, (2) stanovы žalobce, (3) vyjádření žalobce v řízení před žalovaným ze dne 3. 12. 2021, (4) výrok závěrečné zprávy o auditu skupiny *AGROFERT*, (5) zprávu Městského úřadu Černošice se shrnutím postupu v případě střetu zájmů Ing. Andreje Babiš, (6) článek *Babiš koupil Mafru* z portálu *ČT24*, (7) stránku s portfoliem mediální skupiny *MAFRA* z jejích webových stránek, (8) článek *Babiš ovládá třicet procent soukromých médií* z portálu *Aktuálně.cz*, (9) článek *Oligarchizace médií není mýtus* z webové stránky Nadačního fondu nezávislé žurnalistiky, a (10) stránku se zveřejněním facebookového chatbotu na webu žalobce. Tyto dokumenty tedy soud k důkazu neprováděl.
63. Dokumenty, které nebyly součástí správního spisu, ovšem žalobce nadále k důkazu provést chtěl. Šlo konkrétně o dokumenty: (1) Morální kodex reprezentanta hnutí *ANO 2011*, 2) žebříček svobody médií s informacemi o České republice, 3) stanovы politického hnutí *ANO 2011*, 4) článek *Výzva demokratickým stranám* z webových stránek žalobce, 5) článek *S výzvou demokratickým stranám souzní obě koalice* z webových stránek žalobce, 6) zápatí webových stránek vybraných politických stran (*Občanská demokratická strana*, *TOP 09*, *Piráti*). Tyto důkazní návrhy soud nicméně zamítl pro nadbytečnost, protože pro posouzení věci postačoval dosavadní obsah spisu. K důkazu soud provedl jen obsah webové stránky Jak založit a upravovat blog na portálu *blog.idnes.cz* (<https://info.blog.idnes.cz/blog.aspx?c=466001>). V sekci *Reklama* se na ní píše: „To, že můžete číst iDNES.cz a navíc pod jeho hlavičkou blogovat, je možné jediné díky tomu, že někdo iDNES.cz platí, tedy inzerenti. Bez reklamy by nebylo bezplatného internetu. Proto najdete reklamu i na blozích (...)“. Další důkazy soud neprováděl a dokazování ukončil.
64. Následoval závěrečný návrh žalobce a krátké přerušení. Po něm soud vyhlásil tento rozsudek.

VII. Hodnocení věci

65. Žaloba je důvodná.
66. Soud nejdříve vymezí obecná východiska pro posouzení věci. Poté bude rozsudek strukturovat podle jednotlivých skutků, které měly založit přestupkovou odpovědnost žalobce. A posoudí závěry žalovaného v kontextu žalobních námitek.

67. Již zde ovšem soud předesílá, že nepovažuje za důvodnou námitku týkající se termínu, kdy prezident republiky vyhlásil volby (obecně k němu viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21 ze dne 26. 1. 2021). Žalovaný zdůrazňuje, že úpravu týkající se třetích osob uplatňuje až od zveřejnění rozhodnutí o registraci kandidátních listin, tj. od 49. dne přede dnem voleb. *V této věci ji tedy použil konkrétně od 24. 8. 2021.* Vyšel z právního názoru volebního senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterého se „[a]ž od okamžiku registrace kandidátních listin (...) 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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, č. j. Ars 6/2019-33).
68. To je i časový rámec věci. Pro posouzení přestupkové odpovědnosti žalobce hrálo roli datum zveřejnění rozhodnutí o registraci kandidátních listin. Před ním žalobce přestupky coby neregistrovaná třetí osoba spáchat nemohl. A rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb z konce roku 2020 tedy nehrálo žádnou roli. Nemohlo zasáhnout do práv žalobce. Pokud ho žalobce nyní napadá, činí tak nedůvodně.
69. Ve zbytku rozsudku se již soud nebude tomuto tématu věnovat. Zaměří se na jednotlivé skutky, ve kterých žalovaný spatřoval přestupek, ve světle zbylých námitek žalobce.

VII. a) Obecná východiska pro posouzení věci

70. Soud by chtěl hned v úvodu jednoznačně říci, že *žalovaný zasáhl do žalobcovy svobody projevu*. Nejde tu už jen o „sběr údajů“ a právo na informační sebeurčení (viz bod 52 výše, resp. bod 66 dubnového nálezu Ústavního soudu). Ale o *správní trest za politické projevy*, ve kterých žalovaný spatřoval nepovolenou volební kampaň. Navíc šlo o politické projevy před volbami. Tedy období, během kterého by se střetávání politických názorů ve společnosti měl dát nejširší možný průchod.
71. Právo na svobodné volby a svoboda politické diskuse tvoří společně základ každého demokratického systému. Mezi oběma právy je vazba. Vzájemně se posilují: svoboda projevu je nezbytnou podmínkou pro svobodné vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárního sboru. Proto je *v období před volbami obzvláště důležité umožnit volné šíření názorů a informací* všeho druhu (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998 ve věci *Bowman proti Spojenému království*, č. 24839/94, § 42). Omezení politického projevu v tomto období tedy podle Evropského soudu pro lidská práva musí podléhat *přísné kontrole* (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 5. 2023 ve věci *Mestan proti Bulharsku*, č. 24108/15, § 54). Soud v té souvislosti připomíná i důraz, který dubnový nálezn Ústavního soudu klade na to, aby soudy a správní orgány vykládaly použitou právní úpravu ústavně konformním způsobem ve vazbě na její legitimní cíl (viz body 48, 50-51 a 54-55 výše).
72. Státní moc musí být velmi ostražitá, aby své občany neodrazovala od politického projevu. Opatření omezující svobodu politického projevu mohou tento odrazující účinek vyvolávat (srov. Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M. a kol. *Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*. 5. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2023, s. 616). Jde-li o otázky veřejného zájmu, členské státy Rady Evropy mají pro omezení politického projevu či debaty *velmi malý prostor* (viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 10. 2007 ve věci *Lindon, Otchakovski-Laurens a July proti Francii*, č. 21279/02 a 36448/02, § 46). Lidé, kteří chtějí využít své

svobody projevu, mají právo si zvolit způsob – oproštěný od zásahů státu –, který považují za nejúčinnější, pokud jde o cíl oslovit co možná nejširší publikum (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 2. 2009 ve věci *Women on Waves a ostatní proti Portugalsku*, č. 31276/05, § 38). Pokuta – byť minimální – podle Evropského soudu pro lidská práva *má nežádoucí odrazující účinek na veřejný politický projev* (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 5. 2022 ve věci *Bumbeș proti Rumunsku*, č. 18079/15, § 101).

73. Zdravé demokracie se udržují dynamickou souhrou různých občanských společností. Bez co nejširších hranic svobody projevu bude tato jejich činnost v ohrožení (*Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, cit. výše, s. 619). Evropský soud pro lidská práva přitom uznal důležitost role občanských společností coby „veřejných hlídacích psů“. Jejich role se podobá té, jakou při ochraně zdraví demokracie mají média (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 5. 2004 ve věci *Vides Aizsardzības Klubs proti Lotyšsku*, č. 57829/00, § 42).
74. Uvedené principy ovšem neznamenají, že by snad nešlo svobodu projevu „veřejných hlídacích psů“ v období před volbami omezit. Právo to umožňuje. V každém jednotlivém případě je ovšem důležité zkoumat, zda takové omezení svobody projevu splňuje podmínky, které na něj klade ústava a mezinárodní právo lidských práv. Svobodu projevu chrání čl. 17 Listiny základních práv a svobod („Listina“), čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech („Úmluva“) či čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech („Pakt“). Jejich klauzule, které stanoví podmínky omezení svobody projevu (čl. 17 odst. 4 Listiny, čl. 10 odst. 2 Úmluvy a čl. 19 odst. 3 Paktu; „omezovací klauzule“), požadují, aby takové omezení:
 - mělo zákonný základ,
 - sledovalo legitimní cíl, a
 - bylo nutné (čl. 19 odst. 3 Paktu), resp. nezbytné v demokratické společnosti (čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy).

Na splnění těchto podmínek se proto soud nyní zaměří u každého ze skutků, ve kterých žalobce spatřoval přestupek.

VII. b) Skutek č. 1 – Organizace dobrovolníků za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové nebyla volební kampaní ve smyslu volebního zákona.

75. Podle žalovaného žalobce spáchal přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, jehož skutková podstata zní: „Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 16 odst. 2 se *účastní volební kampaně bez předchozí registrace* ve zvláštním registru [žalovaného].“ (zvýraznil a upravil soud).
76. Žalobce podle žalovaného vedl volební kampaň prostřednictvím dobrovolníků organizovaných za účelem agitace ve prospěch koalic SPOLU a Piráti a Starostové. Nezaregistroval se kvůli tomu jako třetí osoba. I práce dobrovolníků ve volební kampani se totiž musí podle žalovaného vyčíslit podle ceny obvyklé [§ 16e odst. 9 volebního zákona]. Podpořil to odkazem na obsah svého metodického stanoviska (dostupného zde: <https://tinyurl.com/26bvn49k>; viz bod 7 výše).
77. Žalobce namítá, že dobrovolníci byli pouze prostředkem jeho komunikace v projektu *Volím změnu*. Jeho jednotlivým záměrem bylo informovat o volbách. Povinnost se registrovat by

podle žalobce odporovala jeho svobodě projevu i povaze jeho poslání jako spolku usilujícího o co nejsilnější podporu demokratických principů. Jeho aktivita nemá charakter volební kampaně.

78. Právě o pojem volební kampaně tu jde. Podle § 16 odst. 1 volebního zákona je volební kampaní „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.“ (zvýraznil soud).
79. Činnost dobrovolníků umožňovala žalobci účinnou volební agitaci ve smyslu citovaného ustanovení. Soud připomíná, že podle štrasburské judikatury má každý právo zvolit si způsob výkonu svobody projevu, který považuje za nejúčinnější. Sporné tu ovšem je, zda omezení tohoto práva mělo zákonný základ, pokud žalovaný považoval organizaci dobrovolníků za volební kampaň. Hlavně tu jde o splnění kritéria (*obvyklé*) *úplatnosti* volební kampaně.
80. Výklad pojmu volební kampaně ve vztahu k činnosti dobrovolníků, jaký zaujal žalovaný, není správný. *Podle názoru soudu se totiž za dobrovolnickou činnost nikdy (ani obvykle) neposkytuje úplata*. Proto jejich činnost nemůže být volební kampaní, jak ji vymezuje volební zákon.
81. Vyplývá to z obecně vnímaného významu slova *dobrovolník*. Tím je člověk, který něco z dobré vůle poskytuje či věnuje jiným a nežádá za to žádnou finanční náhradu. Takto dobrovolnickou činnost vymezuje i česká legislativa. Podle § 1 odst. 1 zákona o dobrovolnické službě tento zákon upravuje podmínky, za nichž stát podporuje dobrovolnickou službu vykonávanou dobrovolníky *bez nároku na odměnu*. Tímto způsobem chápáné dobrovolnictví proto *nikdy nemůže ohrožovat zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani*.
82. Dubnový nález Ústavního soudu vidí výkladovou vazbu mezi znakem *obvyklé úplatnosti* volební kampaně (§ 16 odst. 1 volebního zákona) na straně jedné a vymezením *výdajů registrované třetí osoby* (§ 16e odst. 7 volebního zákona) i *částek, které se započítávají mezi výdaje registrované třetí osoby* (§ 16e odst. 9 volebního zákona), na straně druhé. Na některých místech totiž z této vazby vychází, pokud při výkladu odkazuje na § 16e odst. 7 či 9 (viz body 47-48, 50, 52 a 55 výše). Současně zdůrazňuje úplatnost coby důležitý předpoklad pro použití § 16 odst. 1 a 2 i § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, jejichž ústavnost zkoumal. Ve znaku úplatnosti zřejmě spatřuje příčinu nižšího dopadu těchto ustanovení. Jako by si ovšem při uvedených odkazech neuvědomoval, že jimi *nepřímo říká, že by úplatnou volební kampaní byla i již ze své povahy neúplatná činnost*.
83. Pohled krajského soudu se v této otázce od dubnového nálezu Ústavního soudu – se vším respektem i upřímností – liší. Zaujímá jiný právní názor. Je podle něj výkladovou nepřesností, pokud se pojem (*obvyklé*) *úplatnosti* coby znak volební kampaně v § 16 odst. 1 volebního zákona vykládá ve světle vymezení částek, které se mají započítávat mezi výdaje registrované třetí osoby na volební kampaň v § 16e odst. 9 volebního zákona. Jde o dvě odlišné věci.

84. Věta druhá § 16e odst. 9 volebního zákona totiž sama říká, že pokud bylo „plnění, *které je součástí volební kampaně*, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena podle zákona upravujícího oceňování majetku státu.“ (zvýraznil soud). To je třeba vykládat tak, že konkrétní činnost musí nejprve splňovat všechny znaky volební kampaně *včetně (obvyklé) úplatnosti*. To vede ke vzniku povinnosti se kvůli ní registrovat. A až v případě, že poskytovatel tohoto jinak (obvykle) úplatného plnění poskytne plnění bezplatně, pak se již *registrované* třetí osobě pro účely výpočtu výdajů připočte cena obvyklá.
85. Uveďme si příklad, jak se má § 16e odst. 9 volebního zákona použít: Určitý lokální spolek plánuje za pomoci pěti najatých brigádníků do schránek voličů roznést 10.000 letáků. V inzerátu na nábor brigádníků jim spolek slibuje 200 Kč za hodinu roznášení. Zaregistruje se proto u žalovaného, protože se tímto způsobem slovy volebního zákona hodlá zapojit do volební kampaně. Za distribuci letáků bude brigádníkům platit. Brigádníci spolku ale poté sdělí, že s jeho politickými názory souzní, a proto za distribuci nic nebudou chtít. V takovém případě se na základě § 16e odst. 9 věty druhé volebního zákona započte spolku obvyklá cena za distribuci letáků do jeho výdajů coby *registrované* třetí osoby. Pokud by ale spolek od začátku hledal a využíval místo brigádníků dobrovolníky, o kampaň by se nejednalo. *Chyběl by zde totiž znak obvyklé úplatnosti*.
86. Ustanovení § 16e odst. 9 volebního zákona podle soudu nemá své uplatnění nikde jinde než v obdobně vymezeném prostoru, tj. až po registraci třetí osoby, které někdo poskytl (obvykle) úplatné plnění bezplatně. Nedopadá na hledání odpovědi na otázku, zda je určitá činnost volební kampaní. To určují čistě slova „za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata“ v § 16 odst. 1 volebního zákona v jejich běžně chápaném smyslu. V uvedeném příkladu je zjevné, že za distribuci letáků *brigádníky* se obvykle platí. Proto šlo o volební kampaň. Pokud by ale šlo od počátku o *dobrovolníky*, kterým by spolek neplatil (a ani jim to nesliboval), o volební kampaň by vůbec nešlo. Dobrovolníkům se (ani obvykle) úplata neposkytuje. A jak zdůrazňuje dubnový nálezk Ústavního soudu, úplatnost je právě oním klíčovým kritériem, které určuje, zda něco je volební kampaní.
87. Ustanovení § 16e odst. 9 volebního zákona tedy podle soudu nemá žádný vliv na vznik povinnosti se registrovat a určení, zda nějaká činnost je či není volební kampaní. Ke vzniku povinnosti se registrovat vede jen (obvykle) úplatná propagace či volební agitace. A je-li pak registrované třetí osobě poskytnuta bezplatně, do výdajů se započte cenou obvyklou. Výklad § 16e odst. 9 volebního zákona a definice volební kampaně v § 16 odst. 1 volebního zákona nelze „otáčet vzhůru nohama“, jako to podle soudu dělá žalovaný. Neobstojí proto výklad, že se i propagace či volební agitace, za kterou se nikdy (ani obvykle) neposkytuje úplata, stává úplatnou volební kampaní skrze pravidlo o připočítávání ceny obvyklé do výdajů volební kampaně u úplatných plnění poskytnutých bezplatně *registrovaným* třetím osobám.
88. Výklad, podle kterého by § 16e odst. 9 volebního zákona měl dopad na pojem volební kampaně v § 16 odst. 1 volebního zákona, by vlastně „škrtal“ znak (obvyklé) úplatnosti volební kampaně ze zákona. Volební kampaní by totiž ve výsledku byla jakákoliv propagace či volební agitace v (ne)prospěch kandidujících subjektů. Skrze započítávání ceny obvyklé i pro bezúplatnou propagaci či volební agitaci *by nakonec vše bylo úplatné*. To je absurdně rozšiřující výklad, který by již porušoval svobodu politického projevu. Pokud by tento výklad měl být tím správným, pak by soud vyslyšel výzvu dubnového nálezu Ústavního

soudu, že by za jiných okolností a za použití jiných argumentů nemusela tehdy napadená (a nyní zde použitá) úprava obstát (viz bod 49 výše nebo body 58 a 84 dubnového nálezu Ústavního soudu).

89. Pozorný čtenář by si také mohl klást otázku, zda pro výklad znaku (obvyklé) úplatnosti ale přeci jen nehraje roli konkrétní činnost, již mají dobrovolníci vykonávat. A pokud se za tuto konkrétní činnost (obvykle) platí, tak zda to neznamená, že jde o volební kampaň. Příkladem na vysvětlenou může být práce dobrovolníků na „demokratické lince“, která se podobá práci v call-centru. V obchodně-spotřebitelském světě, kde ji provádí najatí brigádníci, se za ni (obvykle) platí. Dovidit z toho, že práce na „demokratické lince“ byla (obvykle) úplatným plněním by byl v tomto směru možný výklad zákonného textu.
90. Soud má ale povinnost mezi možnými výklady volit ten, který více chrání základní právo. Tím je výklad zaměřený na obecný charakter dobrovolnické činnosti, která je ze své definice bezúplatná. Nešlo proto o volební kampaň ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. Druhý ze zde popsanych výkladů tohoto ustanovení by již vedl k nepřiměřeným dopadům vůči svobodě projevu. Žalovaný podle soudu činí chybu, pokud zaměňuje pojmy dobrovolníka a brigádníka. Ve svém metodickém stanovisku – bez jakékoliv zákonné opory – dokonce maluje pomyslnou dělící čáru v závislosti na blízkosti vztahu toho kterého dobrovolníka a kandidujícího subjektu či třetí osoby.
91. Soud opakuje, že podle Evropského soudu pro lidská práva je součástí svobody projevu i právo každého z nás si zvolit způsob jejího výkonu, oproštěný od zásahů státu, který považujeme za nejúčinnější, pokud chceme oslovit co možná nejširší publikum. Takovým prostředkem jsou i dobrovolníci. Nelze zapomínat i na jejich svobodu projevu, kterou tímto svým osobním vkladem uplatňují a snaží se efektivně znásobit její dopady. To bylo i cílem žalobce. Na tom soud na rozdíl od žalovaného nevidí nic špatného. Stát má přitom velmi malý prostor pro omezení této volby prostředku svobody politického projevu žalobce. Pokud žalovaný chtěl tuto volbu žalobce omezit, musel k tomu mít zákonný základ. Ten ovšem podle soudu neměl.
92. Pokud tedy žalobce namítá, že dobrovolníky nabíral coby prostředek pro šíření svých politických názorů a nešlo o volební kampaň, namítá to důvodně. Zásah do svobody projevu žalobce, který spočívá v rozhodnutí žalovaného o vině z přestupku a uložení pokuty, nemá zákonný základ ve smyslu Listiny, Úmluvy a Paktu. *Organizace dobrovolníků nebyla úplatnou volební kampaní podle § 16 odst. 1 volebního zákona.* Žalobci proto ani nevznikla povinnost se kvůli ní registrovat. Nemohl z toho důvodu spáchat přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona.
93. V dalším řízení tedy žalovaný bude muset v této části řízení proti žalobci zastavit, protože skutek, o němž se řízení vede, není přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

VII. c) Skutek č. 2 – V případě facebookového chatbotu žalobce měl povinnost se zaregistrovat, kterou porušil. Žalovaný se ale nezaměřil na společenskou škodlivost tohoto protiprávního činu žalobce.

94. V této části soud nejprve vysvětlí, že žalobce měl kvůli facebookovému chatbotu povinnost se zaregistrovat u žalovaného. Facebookový chatbot splňoval znaky volební kampaně. Rozhodnutí žalovaného ale trpí nepřezkoumatelností, protože se nezaměřilo

na společenskou škodlivost chybějící registrace žalobce. To soud vysvětlí v druhé kapitole této části rozsudku.

Facebookový chatbot naplňoval znaky volební kampaně a žalobce porušil svoji povinnost se kvůli němu registrovat

95. Facebookový chatbot komunikoval s jeho uživateli o tom, koho by měli volit ve volbách, jak se mohou zapojit do kampaně žalobce, a jak mohou žalobci finančně přispět. Žalovaný si chatbot vyzkoušel. Z některých konkrétních tvrzení chatbotu plynula podpora pro koalici SPOLU a Piráti a Starostové. Jiná šla v neprospěch hnutí ANO 2011 i jeho kandidáta Ing. Andreje Babiše, hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) a politické strany Komunistická strana Čech a Moravy.
96. Tento chatbot žalobce propagoval za úplatu na Facebooku formou opakované propagace profilu *Volím změnu*. Podle podkladů ve spise zaplatil 1.500 Kč až 2.000 Kč za období od 30. 8. 2021 do 6. 9. 2021. Částku 3.500 Kč až 4.000 Kč zaplatil za období od 10. 9. 2021 do 17. 9. 2021. K nákladům na pořízení tohoto komunikačního nástroje žalobcův představitel Benjamin Roll v rozhovoru pro DVTV poznamenal, že „několik desítek tisíc stálo zaplacení lidí, kteří to programovali.“
97. Podle žalovaného se tedy jednalo se o volební kampaň, kvůli které se žalobce měl registrovat, což neučinil. Důležité pak podle žalovaného bylo, že chatbot fungoval v době volební kampaně. Nikoliv to, kdy ho žalobce uvedl do provozu.
98. Soud ve všech těchto závěrech se žalovaným souhlasí. Chatbot sloužil k volební agitaci v (ne)prospěch kandidujících subjektů, za který žalobce platil Facebooku. Stálo několik desítek tisíc ho naprogramovat. Chatbot fungoval a lidé s ním mohli komunikovat po 24. 8. 2021. Žalobci tedy ve vztahu k němu vznikla povinnost se zaregistrovat jako třetí osoba, protože se jeho prostřednictvím hodlal zúčastnit volební kampaně úplatnou formou.
99. Žalobce tedy porušil svou právní povinnost se zaregistrovat jako třetí osoba kvůli provozování facebookového chatbotu. Jeho námitka, že ho spustil ještě před volbami, je nedůvodná. Provozoval ho totiž i v období po 24. 8. 2021, tedy po zveřejnění rozhodnutí o registraci kandidujících subjektů.

Přestupkem je protiprávní čin, který musí být navíc i společensky škodlivý

100. Porušení povinnosti se zaregistrovat však automaticky neznamená i vznik zrcadlové přestupkové odpovědnosti. Nejde o druhou stranu téže mince. Naopak jde opět o dvě různé věci. Žalovaný jako by totiž opomněl, že se již pohybuje v oblasti správního trestání a rozhoduje, zda žalobce spáchal přestupek. *Ten nevymezuje jen § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona.* Ale také obecná úprava v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Podle jeho § 5 je přestupkem *společensky škodlivý* protiprávní čin, který zákoně za přestupek výslovně označuje a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
101. Jednání žalobce zde bylo protiprávní. Porušil povinnost, která mu vznikla podle § 16 odst. 2, pokud se kvůli chatbotu nezaregistroval u žalovaného. *Žalovaný ovšem podle soudu udělal chybu, pokud se zaměřil právě jen na protiprávnost žalobcova počínání.* To nestačí. Aby určité jednání bylo i přestupkem, musí kromě protiprávnosti naplňovat i znak společenské škodlivosti. O ní ovšem v celém rozhodnutí žalovaného není ani slovo.

102. Žalobce přitom od počátku řízení poukazoval na své poslání, cíle a obsah jednotlivých projevů, za něž dostal správní trest, či podobu jeho financování v posledních letech. Vyzdvihuje kontinuitu své činnosti. Nevznikl těsně před volbami, což by zavadalo důvod pro pochybnosti o jeho skutečných cílech. Žalobce vlastně po obsahové stránce nečiní nic jiného, než že popisuje své jednání jako společensky prospěšné. Nikoliv společensky škodlivé ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky. Jinými slovy říká, že nemohl ohrozit veřejný zájem stojící na pozadí úpravy registrovaných třetích osob. Tím je prevence obcházení výdajových limitů a férovost či transparentnost volební kampaně. Ústavní soud přitom v dubnovém nálezu zdůraznil důležitost výkladu § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 volebního zákona ve vazbě na uvedený veřejný zájem.
103. Žalobce důvodně namítá, že *žalovaný hodnotil pouze nesplnění formálních podmínek vymezených ve volebním zákoně*. Správně mu vytýká, že nezohlednil základní hodnotové pilíře demokratické volební soutěže. Žalovaný se k tomu vlastně ve vyjádření k žalobě doznává, pokud napsal, že činnost žalobce hodnotil v kontextu zákonného vymezení volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky podle všeho nezohlednil.
104. Soud si samozřejmě uvědomuje, že obecně lze „vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. *Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku (...)*. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další *významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti*, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, či ze dne 27. 9. 2016, č. j. 6 As 187/2016-23, bod 18; zvýraznil soud).
105. Podle soudu nelze stoprocentně vyloučit, že tu jsou významné okolnosti, pro které jednání žalobce neohrožuje právem chráněný zájem společnosti. Je-li jím totiž zmíněný zájem na *prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani spolu s její transparentností a férovostí*, jak ho popsal dubnový nálezy Ústavního soudu, pak se lze ptát, zda ho opravdu ohrožuje provozování chatbotu, který stál řádově několik desítek tisíc korun za naprogramování a podle obsahu spisu dalších maximálně 6.000 Kč za propagaci. Přesnou částku tedy ani neznáme. Jde ale obecně o částky, které se mohou jevit jako zanedbatelné, pokud je například srovnáme s celkovou výší výdajových limitů ve volební kampani. Jejich určením zákonodárce postavil strop ve výšce, kterou ještě považoval za vhodnou pro férovost volební kampaně. Otázka společenské škodlivosti coby *reálného ohrožení uvedeného zájmu* na pozadí skutkové podstaty přestupku, který měl žalobce spáchat, je podle soudu klíčová.

Poznatky ze zahraničních právních úprav

106. Právě důležitost finančních toků pro zachování férovosti volební kampaně a nižší význam formálního úkonu registrace lze pozorovat i v právních úpravách za našimi hranicemi. Soud samozřejmě souhlasí se žalovaným, že v této věci musí použít české právo. Pohled za hranice a řešení, která nabízí zahraniční právní řády, ale mohou přinést cenné poznatky a zkušenosti,

které lze zohlednit i při použití českého práva. Tento pohled může člověku otevřít oči v tom, jak obdobné problémy řeší v jiných zemích. Soud proto chtěl zjistit, jak zájem na férovosti volební kampaně, pokud jde o její financování, řeší jinde.

107. Z toho důvodu si soud nechal od Oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu připravit krátkou srovnávací analýzu úpravy postavení třetích osob v některých zemích („analýza“). Konkrétně se analýza zaměřila na pobaltské země, se kterými máme některé obdobné historické zkušenosti (informace se podařilo získat o estonském a lotyšském právu), na některé skandinávské země (informace se podařilo získat o norské, finské a švédské úpravě) a na regulaci u našich sousedů, s nimiž tvoříme jednu právní rodinu (kromě Polska). Soud si pak sám zjistil informace o britské právní úpravě registrace třetích osob.
108. Ze zemí, na něž se zaměřila analýza, institut třetích osob jako takový zná pouze Lotyšsko. Lotyšské právo po třetích osobách ovšem nepožaduje registraci. Pouze stanoví, že výdaje třetích osob na kampaň nesmí překročit patnáctinásobek minimální měsíční mzdy. Dále lotyšský zákon konkretizuje, jaké výdaje se do toho zahrnují. Řada pravidel volební kampaně se vztahuje i na třetí osoby. Přestože se třetí osoby nemusí nikde registrovat, musí informovat příslušný orgán komu, kolik, za co a jak v rámci předvolební kampaně zaplatily.
109. V ostatních analyzovaných právních řádech (až na britskou úpravu, viz bod 110 níže) institut třetí osoby, jaký máme v českém právu – s důrazem na jejich registraci – neznají. Soustředí se jen na finanční toky, které musí subjekty volební kampaně oznamovat či zveřejňovat. Slovensko institut třetích osob mělo, ale opustilo ho. V Rakousku znají institut výboru podporovatelů, který se blíží české úpravě třetích stran. Základním znakem těchto výborů je ovšem souhlas strany nebo kandidáta s jejich podporou. Výbor navíc poskytuje pouze materiální podporu (hospodářskou nebo finanční), nikoliv podporu ideovou. Opět tedy jde o sledování peněz. Ve vztahu ke Švédsku pak po volbách v roce 2018 vznikla expertní zpráva Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva OBSE (<https://tinyurl.com/56n4vwkf>), ve které se doporučuje úpravu účasti třetích osob zvážit. Doposud ji tam ovšem nezavedli.
110. Registraci třetích osob – resp. nestranických účastníků kampaně, jak je tam nazývají – včetně bližší úpravy jejich povinností už ovšem znají v právu *Spojeného království Velké Británie a Severního Irska* (<https://tinyurl.com/3m67akzz>). Součástí jejich poměrně detailní právní úpravy je mimo jiné *dolní výdajový limit*, po jehož překročení vzniká třetí osobám registrační povinnost. Tento výdajový limit činí £ 20,000 v Anglii a £ 10,000 ve Skotsku, Walesu a Severním Irsku. Dokud ho nestranický účastník kampaně nedosáhne, nemusí se registrovat.

*Použití poznatků ze zahraničních právních úprav a zkoumání společenské škodlivosti
v konkrétních okolnostech této věci*

111. I z komparativně zjištěných poznatků lze dovozovat, že hlavní nebezpečí nepředstavuje chybějící registrace, ale vynaložení peněžních prostředků ve volební kampani. Na jejich cesty směrem ke kandidujícím subjektům, resp. v jejich (ne)prospěch se v jiných zemích dívají primárně. Jejich netransparentní toky ve vysokých částkách jsou tím, co ohrožuje spravedlivost politické volební soutěže. Právě v tom může být volební kampaň jiných než kandidujících subjektů společensky škodlivá. Soud nezpochybňuje potřebu regulace účasti třetích osob, která může zahrnovat i jejich registraci, ale chtěl poukázat na to, co je stěžejní. Jestliže se totiž skutková podstata přestupku, který měl žalobce spáchat, zaměřuje na chybějící registraci jako to hlavní, možná tím svedla žalovaného na scestí. Nezaměřil se pak na to, co hraje

důležitou roli – zda žalobce vynaloženou částkou ohrozil zájem na férovosti volební soutěže a prevenci obcházení výdajových limitů.

112. Česká zákonná úprava registrace třetích osob navíc trpí jedním nedostatkem, na který poukazuje srovnání s výše zmíněnou britskou úpravou. Volební zákon nestanoví dolní limit pro registraci třetích osob. Pokud by existoval, zákonodárce by tím vyjádřil, kde spatřuje onu *hranici ohrožení zájmu* na prevenci vyhnutí se výdajovým limitům. Jestliže by takto stanovený dolní limit někdo překročil a nezaregistroval se, pak by vše bylo o mnoho jasnější. Již by se mnohem více dalo vyjít ze zásady, že naplnění formálních znaků přestupku znamená i naplnění znaku společenské škodlivosti. Při absenci dolního limitu pro registraci si ale ochrana svobody projevu podle soudu žádá, aby *žalovaný zkoumal v každém jednotlivém případě, zda účast neregistrované osoby na volební kampani opravdu narušovala chráněný veřejný zájem*, o nějž tu jde.
113. Z pohledu omezovacích klauzulí Listiny, Úmluvy a Paktu je tedy třeba se v každém případě zaměřit na to, zda potrestání neregistrované třetí osoby, která se zúčastnila volební kampaně, sleduje již vícekrát výše zmíněný legitimní cíl [slovy oněch omezovacích klauzulí spadá do *respektování práv jiných* (Pakt), či *ochrany práv a svobod druhých/jiných* (Listina/Úmluva)]. Následně je třeba v každém případě odpovědět na otázku, zda takové potrestání bylo slovy Paktu *nutné*, nebo slovy Listiny a Úmluvy *nezbytné v demokratické společnosti*. Jinými slovy z pohledu zákona o odpovědnosti za přestupky, zda si potrestání již žádala *společenská škodlivost* protiprávního činu neregistrované třetí osoby. Mezi použitými prostředky – zde shledání viny za přestupek a uložení pokuty – a sledovaným legitimním cílem musí existovat vztah přiměřenosti. *Soud připomíná úzký prostor, který stát má k omezování svobody politického projevu v předvolebním období. I nutnost předcházet odrazujícím účinku, který může mít každá sebemenší pokuta uložená za takový politický projev.* Proto je tolik důležité nezapomínat na vazbu § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 volebního zákona na legitimní cíl obou těchto ustanovení. Prostředek jeho zohlednění žalovanému nabízí právě § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.
114. Soud také opakuje, že trestání za politický projev si vždy zasluhuje velmi přísný přezkum. Žalovaný zasáhl do jedné z nejdůležitějších hodnot pro zdravé fungování demokracie. Její ochrana je i cílem veškerého počínání žalobce, jak od počátku řízení namítá. Jde o spolek zaměřující se na ochranu demokratických hodnot a zlepšení naší politické kultury, který naplňuje znaky tzv. veřejného hlídacího psa. Nevznikl těsně před volbami. Ani jeho činnost negadovala pouze v období volební kampaně. Žalovaný proto měl blíže zkoumat, zda žalobce naplnil kromě formálních znaků skutkové podstaty přestupku i jeho materiální stránku v podobě společenské škodlivosti. Soud to dovozuje i z dubnového nálezu Ústavního soudu, který klade důraz na silnou ochranu svobody projevu a ústavně konformní výklad zákonných ustanovení, která ji omezují, v konkrétních věcech.
115. Žalovaný se nicméně společenské škodlivosti ve výše popsaném smyslu vůbec nevěnoval. Jen v závěru při úvaze o výši pokuty věnuje pár slov závažnosti činu žalobce. Podle svého obsahu by se tahle úvaha hypoteticky dala vstřícně vztáhnout i na otázku společenské škodlivosti (viz bod 28 výše). Je to ovšem v principu chybná úvaha. Žalovaný ji měl vést již při hodnocení, zda vůbec jde o přestupek. Ne až o krok dále při ukládání pokuty. Navíc je to úvaha velmi povrchní a nedostatečná. Kromě toho vlastně vytýká žalobci, že účinně realizoval svoji svobodu projevu. Na tom podle soudu není nic špatného.

116. K financování žalovaný zmiňuje jen to, že „[z]ávažnost přestupku vyplývá i z rozsahu finančních prostředků, které obviněný v době po zveřejnění kandidátních listin podle přehledu transakcí na transparentním účtu vynaložil za zboží a služby, které prokazatelně souvisely s realizovanou volební kampaní.“ Tuto částku však žalovaný nekonkretizuje. Z podkladů ve spise plynou jen částky zmíněné výše (bod 96), které ale také nejsou dostatečně konkrétní.
117. Rozhodnutí žalovaného je tedy nyní v otázce společenské škodlivosti provozování facebookového chatbota nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný si tuto otázku vůbec nepoložil a nezodpověděl ji. To bude muset v dalším řízení napravit. Soud nyní nijak nepředjímá, jak má odpovědět. Nejprve odpoví žalovaný. Za tím účelem bude muset jít o mnoho hlouběji a mimo jiné určit i přesné částky, které provozování chatbota stálo. Díky tomu bude moci odpovědně posoudit, zda bylo společensky škodlivé nebo ne.
118. Pokud žalovaný dojde k závěru, že bylo provozování facebookového chatbota společensky škodlivé z hlediska výše popisovaného legitimního cíle na dodržování finančních limitů kampaně, pak bude moci znovu rozhodnout o přestupku. Žalobce bude tento jeho závěr opět moci napadnout před soudem, který toto nové rozhodnutí včetně hodnocení společenské škodlivosti přezkoumá. Jestliže však žalovaný dojde k závěru, že jednání žalobce v této části společensky škodlivé nebylo, pak řízení o tomto skutku zastaví, protože skutek, o němž se vede řízení, není přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

VII. d) Skutek č. 3 – Článek v neprospěch Ing. Andreje Babiše na stránkách žalobce nebyl volební kampaní.

119. Žalobce dne 19. 12. 2020 uveřejnil na svých webových stránkách článek. Uvedl v něm 10 důvodů proč Ing. Andrej Babiš nemá být premiérem (dostupné zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>). Jádrem problému leží – podobně jako u dobrovolníků – v tom, jestli tento článek spadá do definice volební kampaně. Podle žalovaného šlo o sdělení v neprospěch kandidáta ve smyslu § 16 odst. 1 *in fine* volebního zákona.
120. Soud nejprve připomíná slova dubnového nálezu Ústavního soudu, podle kterého je třeba § 16 odst. 1 volebního zákona ústavně konformně vykládat tak, že jde o *právní regulaci tzv. volební reklamy*, tj. zejména placených inzerátů, billboardů, televizní, rozhlasové nebo novinové reklamy, placené inzerce na internetu, přímého marketingu prostřednictvím placených zaměstnanců (např. prostřednictvím telemarketingu) apod. Z povahy věci *nepůjde o prezentaci vlastních názorů* např. na veřejných shromážděních, v neplacených prostorech v médiích (např. prostřednictvím blogu nebo diskuzních fór) nebo prostřednictvím osobních profilů na sociálních sítích na internetu nebo ve formě přeposílaných hromadných e-mailů (nejde-li o placenou reklamu nebo činnost).
121. Podle soudu článek namířený proti Ing. Andreji Babišovi představoval právě *prezentaci vlastních názorů*, na nějž § 16 odst. 1 volebního zákona nedopadá. Ve výčtu příkladů v dubnovém nálezu Ústavního soudu sice chybí přímý odkaz na články v médiích či na internetových portálech. Svou povahou ovšem článek namířený proti Ing. Andreji Babišovi mezi tyto příklady zapadá. Podle soudu *nešlo o volební reklamu*, jak ji Ústavní soud vymezil.
122. Žalobce uveřejnil daný článek na svých webových stránkách v sekci *Argumentář*. Ještě před vyhlášením voleb a sedm měsíců před zveřejněním rozhodnutí o registraci kandidátních listin. Článek obsahuje 10 tvrzení v neprospěch Ing. Andreje Babiše.

Po rozkliknutí obsahují širší vysvětlení postoje autora spolu s odkazy na články blíže se věnující dané tématice (viz bod 11 výše).

123. Žalovaný uvedl tři hlavní argumenty, proč považuje článek za volební kampaň ve smyslu volebního zákona: 1) mohl negativně ovlivnit rozhodování potenciálních voličů a jednalo se tedy o sdělení v neprospěch kandidáta – časový rozměr nehrál roli, protože sdělení bylo na stránkách žalobce i v době volební kampaně; 2) jde o sdělení, za něž se obvykle poskytuje úplata. Internetové stránky žalobce totiž disponují profesionální grafikou zpracovanou grafickým studiem *EverythingDesign* a samotné stránky zpracovala společnost *GREEN PANDA s.r.o.*; 3) sdělení žalobce není blogem, který podle vyjádření žalovaného ve věci řešené dubnovým nálezem Ústavního soudu nespadá do definice volební kampaně. S odkazem na definici na Wikipedii žalovaný uvádí, že blog je literárním žánrem podobným „webovému zápisníku“ a článek žalobce do této definice nespadá.
124. Ani jeden z těchto argumentů podle soudu neobstojí. Evropský soud pro lidská práva přiřazuje roli hlídacím psa nejenom novinářům, ale také neziskovým organizacím či spolkům. Žalobce takovýmto hlídacím psem byl a je (viz body 73 a 114 výše). Role hlídacích psa demokracie se neomezuje na používání tisku jako prostředku komunikace, například prostřednictvím objednávky politické reklamy. Zahrnuje také nezávislé uplatňování svobody projevu zaměřené na šíření informací a myšlenek o předmětech veřejného zájmu. Diskuse o volebních kandidátech a jejich programech přispívá k právu veřejnosti na informace. A posiluje schopnost voličů činit informovanou volbu (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 2017 ve věci *Orlovskaya Iskra proti Rusku*, č. 42911/08, § 130). Tuto funkci plnil i článek namířený proti Ing. Andreji Babišovi, o něž tu jde.
125. Že jde o „pouhé“ vyjádření vlastního názoru žalobce lze dovozovat z několika okolností. Soud přikládá váhu zejména tomu, že se žalobce dlouhodobě zaměřuje na kultivaci demokratické společnosti. Tato jeho kontinuální činnost zahrnuje i informování veřejnosti o aktivitách Ing. Andreje Babiše, což bylo i účelem článku. Důležitou roli zde hraje i datum zveřejnění článku. Plyne z něj úmysl žalobce – v rámci své dlouhodobé kontinuální a ucelené činnosti – sdělit svůj názor na to, zda by se měl Ing. Andrej Babiš o necelý rok později stát prezidentem.
126. Daný článek navíc žalobce publikoval v argumentační sekci svých stránek. Tedy na určitém názorovém fóru, což opět obsahově odpovídá tomu, jak prezentaci vlastních názorů popsal dubnový nález Ústavního soudu. Žalovaný sice ve svém rozhodnutí tvrdí, že nešlo o blog. To ale uvedl jen v reakci na námitku žalobce, že sám žalovaný ve věci řešené poté dubnovým nálezem Ústavního soudu vyslovil názor, že blogy pod definici volební kampaně nespadají. Jeho velmi povrchní jazykový výklad pojmu blog s odkazem na Wikipedii, není přesvědčivý.
127. Dnešní význam tohoto pojmu je navíc opravdu jiný než „webový zápisník“, na což žalobce správně poukazuje. Ve světě „mikroblogových“ sociálních sítí, jako jsou *Twitter*, *Mastodon*, *Tumblr* či *Instagram*, právě ony často přebírají funkci, kterou dříve blogy mívaly. Za blog lze dnes klidně označit i facebookovou stránku či facebookový post, či newslettery, které si u jejich tvůrců objednáme (např. na Substacku). Nebo dokonce článek publikovaný na vlastní webové stránce. O nálepku, kterou onomu článku dáme, ve výsledku nejde. Důležitý je jeho obsah, cíl a funkce.

128. Jak se uvádí v dubnovém nálezu Ústavního soudu, „*mezi svobodou projevu a volební agitací je třeba respektovat rozdíly v jejich obsahu, právní povaze a účelu (...). Ve volební kampani (...) je ‚předurčen‘ účel, obsah, čas a místo volební komunikace. (...). Je tak rozdíl mezi možností jít si zakopat na hřiště a mezi možností nastoupit k utkání, ve kterém musím respektovat pravidla účasti, chování, času trvání hry, barvy dresu, počtu hráčů atd.*“ (bod 53 výše a bod 79 dubnového nálezu Ústavního soudu; zvýraznil soud).
129. Článkem, o který tu jde, si žalobce slovy Ústavního soudu šel „jen zakopat na hřiště“. Nenastoupil do volebního klání. Šlo o svobodné vyjádření názoru vůči Ing. Andreji Babišovi. Opačný výklad, že i tento článek žalobce – coby spolku informujícího o skutečnostech veřejného zájmu v období před volbami na svých vlastních webových stránkách v argumentační sekci – naplňuje definici volební kampaně, již tváří v tvář ochraně svobody projevu nemůže obstát. Měl by odrazující účinek, kterému je třeba předejít.
130. Popsaný výklad by totiž ve výsledku stanovoval požadavek, aby se *každý internetový portál*, který platí za provozování stránek a grafiku, nejprve zaregistroval jako třetí osoba. Argument žalovaného o úplatě za vytvoření webových stránek tedy také nemůže obstát. Novináři pracující pro tyto portály na nich publikují své názory úplně stejného charakteru, jako byl článek žalobce. A tyto portály to samozřejmě něco stojí. Dokonce i mnohá „bezplatná“ názorová fóra, kde různí autoři publikují své komentáře, nejsou tak úplně bezplatná. Jejich chod obvykle hradí příjmy z reklam inzerentů (viz bod 63 výše). Jestliže by tohle vše za splnění dalších znaků v § 16 odst. 1 volebního zákona bylo podle žalovaného volební kampaní (resp. sdělením v neprospěch kandidujících subjektů podle § 16 odst. 1 *in fine* volebního zákona), šlo by to již daleko za mantinely úzkého prostoru, který stát má při omezování svobody politického projevu v předvolebním období.
131. Absurdní důsledky, které by to mělo, jasně plynou z dopadů, ke kterým by neregistrace v takových případech vedla. Pokud by se například výše zmíněné internetové portály neregistrovaly, musely by vymazat celý obsah, který by byl ve prospěch nebo neprospěch kandidujícího subjektu. Bez ohledu na datum vydání konkrétních článků. To by způsobovalo silný odrazující účinek na činnost neziskových organizací, spolků a médií. Jejichž role je přitom v období před volbami obzvláště důležitá. Takový výklad by podle soudu měl na demokratickou společnost hroživé dopady. Jejímu zdraví by rozhodně neprospěl.
132. Soud proto shrnuje, že článek namířený proti Ing. Andreji Babišovi nesplňoval znaky volební kampaně. Žalobci proto nevznikla povinnost se kvůli němu registrovat u žalovaného. Jeho ponecháním na webových stránkách v době volební kampaně, aniž by se registroval, nemohl spáchat přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona.
133. Námitky žalobce jsou ve vztahu ke skutku č. 3 důvodné. Zásah do jeho svobody projevu, který představuje rozhodnutí žalovaného, neměl zákonný základ ve smyslu omezovacích klauzulí Listiny, Úmluvy a Paktu. V dalším řízení bude žalovaný muset řízení o tomto skutku zastavit. Skutek č. 3 není přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

VII. e) Skutek č. 4 – I v případě rozšiřování letáků a plakátů žalobce měl povinnost se zaregistrovat a porušil ji. Ani tentokrát se ale žalovaný nezaměřil na společenskou škodlivost tohoto protiprávního činu žalobce.

134. Na to, co soud uvedl v části VII. c) věnované provozování facebookového chatbotu, je třeba navázat i u skutku č. 4 – tedy rozšiřování letáků a plakátů agitujících ve prospěch kandidujících koalic *SPOLU* a *Piráti a Starostové*.
135. Stejně jako u facebookového chatbotu je zde soud toho názoru, že rozšiřování těchto konkrétních plakátů naplňovalo znaky volební kampaně. Šlo o zjevnou volební agitaci. Žalovaný tentokrát o dost konkrétněji doložil celkovou finanční částku, kterou za ně žalobce zaplatil. Platby proběhly po 24. 8. 2021 v celkové výši 167.830 korun. Kvůli této aktivitě žalobce měl povinnost se zaregistrovat u žalovaného. Sám si to i podle soudu uvědomoval, protože plakáty a letáky označil informací o zadavateli a zpracovateli. Argument odkazem na zákon o regulaci reklamy soud neobměkčil, protože – jak žalovaný správně namítá – z něj žádná obdobná povinnost neplyne. Žalobce ani neodkazuje na jeho konkrétní ustanovení, z nichž by plynul opak.
136. Jak ovšem soud vysvětloval v části o facebookovém chatbotu, *ne každé porušení povinnosti se registrovat (a účast na volební kampani bez registrace) je automaticky přestupkem* podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. K tomuto ustanovení přistupuje obecnější § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, který přestupek definuje jako *společensky škodlivý* protiprávní čin.
137. Žalobce namítá, že letáky a plakáty měly za cíl propagovat nadcházející volby a posílit informovanost občanů demokratické společnosti. Primárně upozorňovaly na samotný fakt konání voleb a artikulovaly důležitost účasti v nich. Až sekundárně seznamovaly adresáta s výsledky činnosti žalobce. I sem se dá vztáhnout jeho námitka, že žalovaný posoudil tento skutek jen formálně podle volebního zákona a nezohlednil základní hodnotové pilíře demokratické volební soutěže. Tím opět žalobce po obsahové stránce říká, že jeho jednání nebylo společensky škodlivé ve smyslu § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, jak soud vysvětlil výše (srov. body 102 a 103).
138. Soud připomíná, že legitimním cílem na pozadí § 16 odst. 1 a 2 i skutkové podstaty přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona je *prevence obcházení výdajových limitů ve volební kampani spolu s její transparentností a férovostí*. Jde tu znovu o význam a dopad finančních toků. V případě plakátů a letáků již žalobce vynaložil rámcově o dost vyšší částku než v případě facebookového chatbotu. Bez mála 170.000 Kč už se blíží desetině celkového výdajového limitu pro třetí osoby (přesně je to 9,32 %).
139. Rozhodnutí žalovaného se nicméně společenské škodlivosti přestupku nevěnovalo. Jelikož si tuto otázku žalovaný vůbec nepoložil, zatížil v tomto aspektu své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Stejně jako u facebookového chatbotu to nemohly zachránit povrchní úvahy o závažnosti jednání žalobce při určování výše pokuty. Soud opakuje, že vazbu použití § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 volebního zákona na účel těchto ustanovení považuje za klíčovou. Jen díky ní lze poctivě posoudit, zda je konkrétní omezení svobody projevu nutné (slovy Paktu), resp. nezbytné v demokratické společnosti (slovy Listiny a Úmluvy).
140. Žalovaný tedy bude muset i tuto vadu v dalším řízení napravit. Soud opět nijak nepředjímá, jak má odpovědět. Pokud žalovaný dojde k závěru, že rozšiřování plakátů a letáků bylo společensky škodlivé z hlediska výše popisovaného legitimního cíle na dodržování finančních limitů kampaně, pak znovu rozhodne o vině žalobce. Jestliže však žalovaný dojde

k závěru, že jednání žalobce v této části společensky škodlivé nebylo, pak řízení o tomto skutku zastaví [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

VII. f) Skutky č. 5 a 6 – Internetové stránky žalobce obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli

141. Žalobce podle žalovaného v době volební kampaně na podzim roku 2021 nezajistil, aby stránka <https://volimzmenu.cz/> (tehdejší podoba stránek zde: <https://tinyurl.com/vutmvw96>), na níž provozoval facebookového chatbota, a stránka <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> (tehdejší podoba stránky zde: <https://tinyurl.com/5788b94m>), na níž publikoval článek v neprospěch Ing. Andreje Babiše, obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.
142. Podle § 16 odst. 6 platí, že „[p]ropagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro (...) 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 využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným [žalovaným].“ (upravil soud).
143. Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona, který podle žalovaného žalobce spáchal, se právnická osoba dopustí tím, že „v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií (...) anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli, (...)“.
144. Soud jen pro přesnost dodává, že přestupek, který měl žalobce spáchat, se týká jen první věty (včetně věty za středníkem) § 16 odst. 6 volebního zákona. Tohoto přestupku se může dopustit kdokoliv. Ustanovení § 16 odst. 6 volebního zákona ještě dává ve druhé a třetí větě detailnější povinnosti kandidujícím subjektům a registrovaným třetím osobám. Jejich nesplnění má vlastní skutkovou podstatu přestupku v § 16h odst. 1 písm. d) volebního zákona.
145. Nejprve je třeba uvést, že na stránce s článkem namířeným proti Ing. Andreji Babišovi informace o zadavateli a zpracovateli vůbec nemusely být. Tato stránka nebyla volební kampaní, jak soud vysvětlil výše v části VII. d). Nebyla tedy slovy § 16h odst. 1 písm. c) a § 16 odst. 6 volebního zákona propagací ani volební agitací. A nemohla být ani sdělením v neprospěch kandidujícího politického hnutí a jejich kandidáta. Vyjádření vlastního názoru je podle dubnového nálezu Ústavního soudu mimo působnost § 16 odst. 1 volebního zákona. Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 volebního zákona se týká jen výstupů volební kampaně, které jsou v působnosti § 16 odst. 1 volebního zákona. Žalobce tedy ve vztahu k článku namířenému vůči Ing. Andreji Babišovi vůbec neměl povinnost uvádět informace o zpracovateli a zadavateli ve smyslu § 16 odst. 6 volebního zákona. Proto ji nemohl ani porušit (viz navíc bod 151 níže).
146. V této části je tedy výrok o vině z druhého přestupku včetně vazby na uloženou pokutu nezákonný.

147. Pokud jde o stránku s facebookovým chatbotem, tam už tato povinnost žalobci vznikla. Důležitou roli zde hraje rozsudek volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2019, č. j. Ars 8/2018-41. Volební senát v něm uvedl, že „[s]myslem pravidla v § 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu ČR je především poskytnout bezprostřední informaci pro potřeby veřejnosti; údaje o financování jsou naproti tomu informacemi sloužícími především samotnému žalovanému při kontrole dodržování limitů na volební kampaň a při jeho další dozorové činnosti. Ostatně na přestupky spočívající v porušování pravidel pro financování volební kampaně jsou zaměřeny jiné skutkové podstaty.“ (bod 18 citovaného rozsudku). Zákon přitom nestanoví, jak přesně má označení zadavatele a zpracovatele podle první věty § 16 odst. 6 volebního zákona vypadat. V dané věci žalovaný připustil i minimalistické označení stěžovatelky, kterou byla Občanská demokratická aliance, jako „ODA/ODA“ (bez použití pojmů *zadavatel* a *zpracovatel*).
148. Volební senát zdůraznil, že ideální a doporučeníhodné by bylo používat na nosičích předvolební propagace pojmy *zadavatel* a *zpracovatel* – jednak v zájmu jednoznačného informování veřejnosti, jednak v zájmu předcházení soudním sporům. To, že stěžovatelka v dané věci nezvolila ideální přístup, jí ale nekladl k tíži. Podstatné byl, že to byl poctivý přístup. Nikoli o liknavost či dokonce snahu něco zatajit a dosáhnout tak nějaké výhody.
149. V této věci webová stránka, na které byl přístupný facebookový chatbot, ve svém zápatí obsahovala text: „Milion Chvílek, z. s., Koněvova 289/3, Žižkov, 130 00 Praha 3“. A na druhém řádku zarovnaném s výše uvedeným textem byl text: „powered by GreenPanda.cz | designed by EverythingDesign“ (<https://tinyurl.com/vutmvw96>). Závěr tohoto textu obsahuje odkaz na webové stránky studia *EverythingDesign*. Na nich je IČ pod jménem podnikající fyzické osoby Jakuba Šimandla, jeho jméno i fotka (<https://tinyurl.com/5t8sa5pf>).
150. Je-li podle Nejvyššího správního soudu smyslem a účelem § 16 odst. 6 volebního zákona především poskytnout bezprostřední informaci pro potřeby veřejnosti, lze podle soudu pracovat s kritériem průměrného pozorovatele. *Podle soudu by každému průměrnému pozorovateli při spatření textu uvedeného v předchozím odstavci bylo jasné, kdo si vytvoření dané stránky zadal, a kdo ji zpracoval.* Vše je jednoduše hned zjištělné. Nikoliv zavádějící či snad nepoctivé. Žalovaný také všechny relevantní informace včetně vazby Jakuba Šimandla ke studiu *EverythingDesign* dohledal. Ze zákona neplyne, jakou podobu má označení zpracovatele mít. Tím spíše, že by identifikace zpracovatele musela obsahovat identifikační číslo odpovídající administrativnímu registru ekonomických subjektů. Stejně tak je jasné, že aplikaci Messenger, skrze kterou fungoval chatbot, provozoval (zpracoval) *Facebook*. Účel sledovaný § 16 odst. 6 volebního zákona tedy takové označení splňovalo.
151. Pro úplnost soud dodává, že pokud by se tato povinnost týkala i stránky s článkem namířeným proti Ing. Andreji Babišovi, pak by ji žalobce tak jako tak splnil úplně stejným způsobem, jako na stránce s facebookovým chatbotem.
152. Lze zopakovat slova volebního senátu, že ideální a doporučeníhodné by bylo používat na nosičích předvolební propagace zákonné pojmy *zadavatel* a *zpracovatel*. Žalobce nezvolil ideální cestu. Podobně jako ve věci Občanské demokratické aliance v tom ale soud nespatřuje přestupek. Opačný závěr – čistě kvůli chybějícímu uvedení dvou zmíněných slov *zadavatel* a *zpracovatel*, za kterými by již následoval stejný text – by podle soudu byl přepjatě formalistický.

153. Žalobce tedy nespáchal přestupek podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona. Zajistil, aby volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií (facebookový chatbot) obsahovala informaci o zadavateli a zpracovateli.
154. Námitky žalobce ve vztahu ke skutkům č. 5 a 6 jsou proto důvodné. Žalovaný o obou rozhodl nezákonně. Ve svém dalším postupu tedy řízení v části týkající se druhého přestupku zastaví, protože skutky, o kterých se vede řízení, nejsou přestupkem [§ 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

VIII. Závěr a náklady řízení

155. Soud zrušil rozhodnutí žalovaného. Dílem pro nezákonnost a dílem pro nepřezkoumatelnost. Nezákonně žalovaný rozhodl, pokud jde o skutek č. 1 (organizace dobrovolníků) a skutek č. 3 (publikace článku namířeného proti Ing. Andreji Babišovi na webových stránkách žalobce). Ani jedno z toho nesplňovalo znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Nezákonným byl i závěr o spáchání druhého přestupku skutky č. 5 a 6 (údajně chybějící informace o zadavateli a zpracovateli na webových stránkách žalobce). V části týkající se článku proti Ing. Andreji Babišovi vůbec nešlo o volební kampaň (navíc tam toto označení tak jako tak bylo). A v části týkající se stránky s facebookovým chatbotem žalobce nenaplnil skutkovou podstatu daného přestupku. Informace o zadavateli a zpracovateli na webové stránce uvedl. V těchto částech bude úkolem žalovaného řízení zastavit.
156. Pokud ovšem jde o volební agitaci prostřednictvím facebookového chatbota a šíření letáků a plakátů, v jejich souvislosti žalobci povinnost se registrovat vznikla. Tuto povinnost porušil. Ale rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v otázce společenské škodlivosti neregistrace žalobce s ohledem legitimní cíl na pozadí § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 volebního zákona. Tím je zájem na prevenci obcházení výdajových limitů ve volební kampani spolu s transparentností a férovostí volební kampaně. Žalovaný se tedy bude muset v dalším řízení ve vztahu k těmto dvěma skutkům na otázku jejich společenské škodlivosti zaměřit. A podle toho, jak ji posoudí, pak znovu rozhodnout – buď o vině žalobce a správním trestu nebo o zastavení řízení, protože nejde o přestupek.
157. Soud po zrušení rozhodnutí žalovaného vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaného váže právní názor soudu.
158. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Výrokem II. tohoto rozsudku soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 19.456 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 3.000 Kč za podání žaloby. Dále z částky 12.400 Kč za čtyři úkony právní služby advokáta žalobce Mgr. Ing. Antonína Továrky, spočívající v: (1) přípravě a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu], (2) podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], (3) vyjádření k dubnovému nálezu Ústavního soudu [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a (4) účasti na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Ještě je třeba připočíst paušální náhrady hotových výdajů na základě § 13 odst. 4 advokátního tarifu za čtyři úkony právní služby po 300 Kč. K tomu soud přičítá DPH ve výši 2.856 Kč, protože advokát žalobce je společníkem advokátní kanceláře ve formě společnosti s ručením omezeným, která je plátcem DPH. Celkově tedy náhrada nákladů řízení činí 19.456 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Pokud kasační stížnost proti tomuto rozsudku nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji odmítne pro nepřijatelnost.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 28. července 2023

Martin Kopa
samosoudce