



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) v právní věci žalobce: **Milion Chvilek, z. s.**, sídlem Hartigova 289/3, Praha 3, zastoupen Mgr. Antonínem Továrkem, advokátem, sídlem tř. Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, sídlem Kounicova 688/26, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2022, č. j. UDH 426/2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2023, č. j. 41 A 24/2022-103,

**takto:**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Antonína Továrka, advokáta.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení případu**

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2022, č. j. UDH-00426/2022, žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu

České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“). Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona se žalobce dopustil tím, že se v době probíhající volební kampaně v rámci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na podzim roku 2021 účastnil volební kampaně tak, že

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

(b) vytvořil a provozoval chatbot (dostupný na internetových stránkách <https://volimzmenu.cz/>) jakožto automatizovaný komunikační nástroj v aplikaci Messenger za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové, a částečně též 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), který za úplatu propagoval na facebookovém profilu (dále také „skutek č. 2“);

(c) na internetových stránkách <https://milionchvilek.cz/10-duvodu> publikoval sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí ANO 2011 Ing. Andreje Babiše (dále také „skutek č. 3“); a

(d) v rámci volební kampaně rozšiřoval letáky a plakáty agitující ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové (dále také „skutek č. 4“).

To vše přitom činil, aniž by před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob, který vede žalovaný podle § 16e odst. 1 volebního zákona. Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se žalobce podle žalovaného dopustil tím, že v průběhu stejné volební kampaně nezajistil, aby jím provozované internetové stránky obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. Konkrétně šlo o internetovou stránku, na které provozoval chatbot uvedený ve skutku č. 2 (dále také „skutek č. 5“), a o internetovou stránku, na které publikoval sdělení v neprospěch kandidáta uvedené ve vymezení skutku č. 3 (dále také „skutek č. 6“). Žalovaný za oba přestupky uložil žalobci pokutu ve výši 35 000 Kč.

[2] Krajský soud v Brně žalobě proti napadenému rozhodnutí vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V úvodu odůvodnění rozsudku připomněl, že je v období před volbami obzvláště důležité umožnit volné šíření názorů a informací všeho druhu a že omezení politického projevu v tomto období musí podléhat přísné kontrole. To zvláště platí pro občanské společnosti a spolky, které judikatura Evropského soudu pro lidská práva označuje za tzv. veřejné hlídací psy demokracie; v jejich případech mají státy velmi malý prostor pro omezení politického projevu a veřejné debaty, stejně jako je tomu v případě médií (rozsudek ze dne 27. 5. 2004 ve věci *Vides Aizsardzibas Klubs proti Lotyšsku*, č. 57829/00, § 42). To však neznamená, že svobodu projevu nelze vůbec omezit. Je nicméně nutné v každém jednotlivém případě zkoumat, zda takové omezení splňuje podmínky, které na ně klade ústavní pořádek. S ohledem na to krajský soud u každého ze skutků zkoumal, zda omezení žalobcovy svobody projevu ob stojí v testu proporcionality.

[3] Krajský soud nesouhlasil s posouzením skutků č. 1 a 3 jako přestupků, jelikož se v těchto případech nejednalo o volební kampaň. V případě skutku č. 1 (organizace dobrovolníků) chybí definiční znak volební kampaně, kterým je podle § 16 odst. 1 volebního zákona úplatnost (alespoň obvyklá). Za dobrovolnickou činnost se již z její povahy neposkytuje úplata ani obvykle a tato činnost nikdy nemůže ohrožovat zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani. Na rozdíl od žalovaného tak měl

krajský soud za to, že práce dobrovolníků neměla být vyčíslena podle ceny obvyklé. Způsob výpočtu výdajů v § 16e volebního zákona (*cena nebo plnění ocenitelné v penězích*) nelze zaměňovat s definičním znakem podle § 16 odst. 1 volebního zákona (*činnost, za kterou se obvykle poskytuje úplata*), neboť to by vedlo k absurdní situaci, kdy by bylo nakonec úplatné vše. Pokud přitom právní úprava poskytuje více výkladů, je třeba zvolit ten, který je vůči ústavně zaručenému základnímu právu šetrnější. Každý má právo zvolit si způsob výkonu své svobody projevu a dobrovolníci jsou právě takovým prostředkem výkonu žalobcovy svobody.

[4] Článek *Deset důvodů, proč by Andrej Babiš neměl být premiérem* uvedený ve skutku č. 3 představoval podle krajského soudu prezentaci vlastních názorů, nikoli tzv. volební reklamu, jak o ní hovoří Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20. Žalobce je „hlídacím psem demokracie“, dlouhodobě se zaměřuje na kultivaci demokratické společnosti a uvedeným článkem informoval veřejnost o aktivitách Ing. Andreje Babiše. Publikoval jej v argumentační sekci svých internetových stránek. Na věci nic nemění, pokud by žalobce platil za provozování internetových stránek a jejich grafiku, jelikož v dnešní době stejný obsah na takových stránkách produkují také novináři. Dokonce i mnohá „bezplatná“ názorová fóra, kde rozliční autoři zveřejňují své komentáře, obvykle hradí příjmy z reklam inzerentů. Důležitou roli pak hraje především skutečnost, že článek byl na stránkách žalobce zveřejněn ještě před samotným vyhlášením voleb. Přijetí opačného závěru by znamenalo, že jakákoli osoba provozující internetový portál by se musela před volbami buďto registrovat jako třetí osoba, nebo vymazat celý obsah, který by byl ve prospěch nebo neprospěch kandidujícího subjektu, a to bez ohledu na to, kdy obsah zveřejnila. To by pro společnost a svobodu slova mělo odrazující účinek, kterému je třeba naopak předjet.

[5] Na druhou stranu, u skutků č. 2 a 4 dal krajský soud žalovanému za pravdu, že se o volební kampaň jednalo, a žalobce měl proto povinnost registrovat se jako třetí osoba, neboť se jednalo o činnosti, za které žalobce vynaložil finanční prostředky. U obou skutků měl však žalovaný zkoumat, zda byla naplněna materiální stránka přestupku, a tedy zda skutky byly společensky škodlivé. To neudělal, a zatížil tak rozhodnutí v této části vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný podle krajského soudu nezkoumal, zda žalobce vynaložením určité finanční částky za provozování chatbota a rozšiřování letáků a plakátů ohrozil zájem na férovosti volební soutěže a prevenci obcházení výdajových limitů. U skutku č. 2 šlo přitom o zanedbatelné – a nedostatečně zjištěné – částky. Zákon pro přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona, resp. v nich obsažený pojem (obvyklé) úplatnosti, neobsahuje dolní limit, a proto si ochrana svobody projevu podle krajského soudu žádá, aby žalovaný zkoumal v každém jednotlivém případě, zda účast neregistrované osoby na volební kampani opravdu narušovala chráněný veřejný zájem.

[6] Vzhledem k tomu, že skutek č. 3 nebyl podle krajského soudu volební kampaní, nevznikla povinnost na internetové stránce, na které byl tento článek zveřejněn, uvést informace o zadavateli a zpracovateli. Výrok týkající se skutku č. 6 je proto také nezákonný. Pokud pak jde o splnění povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli na stránce, na níž byl provozován chatbot, dospěl krajský soud k závěru, že žalobce tuto povinnost splnil (a skutkem č. 5 tedy neporušil zákon). Ze zákona neplyne konkrétní podoba informace a každému průměrnému pozorovateli by po přečtení textu uvedeného žalobcem (stránka v zápatí obsahovala na prvním řádku název žalobce s uvedením jeho sídla a na

druhém řádku údaje „powered by GreenPanda.cz“ a „designed by EverythingDesign“ s odkazem na webové stránky studia EverythingDesign, v nichž je uvedeno jméno podnikající fyzické osoby J. Š., jeho IČO a fotografie) bylo jasné, kdo si vytvoření dané stránky zadal a kdo ji zpracoval. Žalobce nezvolil ideální formu a neuvedl zákonné pojmy „zadavatel“ a „zpracovatel“, nicméně uvedené informace splnily účel sledovaný § 16 odst. 6 volebního zákona.

## II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou založil na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil postavení žalobce jako „veřejného hlídacího psa“. Toto postavení je třeba hodnotit nikoliv formálně z hlediska deklarovaného účelu činnosti nebo v kontextu jeho dlouhodobé činnosti, ale v kontextu toho, jak v době regulované volební kampaně reálně vystupuje ve veřejném prostoru. Stěžovatel je přesvědčen, že v aspektech, které byly předmětem jím vedeného řízení, činnost žalobce v rozhodném časovém období vykazovala znaky volební propagace a agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové, případně sdělení v neprospěch kandidujících politických stran a hnutí nebo jejich kandidátů ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. Odkázal na rozhovor tehdejšího předsedy žalobce B. R. pro DVTV. V něm zaznělo, že žalobce podporuje a doporučuje pouze dvě kandidující koalice. Jako jediné totiž splňují podmínky požadované žalobcem, mají šanci získat většinu a „zavázaly“ se, že se budou věnovat tématům navrženým žalobcem. V tomto ohledu bylo podle stěžovatele namísto postavení žalobce hodnotit obdobně jako u jakýchkoliv jiných fyzických nebo právnických osob odlišných od kandidujících subjektů, které v době volební kampaně uskutečňovaly ve veřejném prostoru aktivity naplňující znaky volební kampaně.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že organizace dobrovolníků ze strany žalobce nenaplňuje definici volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona, zejména pak že nesplňuje kritérium (obvyklé) úplatnosti. V této souvislosti stěžovatel zdůrazňuje, že skutek byl ve výroku napadeného rozhodnutí vymezen tak, že žalobce „organizoval dobrovolníky za účelem agitace ve prospěch kandidujících koalic SPOLU a Piráti a Starostové“. Hlavní důraz byl tedy kladen nikoliv na činnost samotných dobrovolníků, ale na jejich organizaci ze strany žalobce. Stěžovatel poukázal na to, že i podle tvrzení žalobce byli do kampaně zapojeni nejen samotní dobrovolníci, ale též organizátoři. Kandidující politické strany a hnutí pro tyto účely mnohdy využívají placené koordinátory dobrovolníků, takže lze hovořit o tom, že v případě organizace dobrovolníků je znak (obvyklé) úplatnosti naplněn.

[10] Stěžovatel uvedl, že činnost vykonávaná dobrovolníky organizovanými žalobcem nespadá do okruhu činností, na které se vztahuje zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě). Stěžovatel při výkladu charakteristiky (obvyklé) úplatnosti plnění vychází z povahy konkrétní činnosti, kterou

mají dobrovolníci v rámci volební kampaně vykonávat. Činnost dobrovolníků je integrální součástí volební kampaně. Provádějí samotnou agitaci v ulicích, distribuují a vylepují letáky a vykonávají další činnosti směřující ke splnění cíle, tj. úspěchu ve volbách. Pokud v této otázce krajský soud nerespektoval nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20, pak tím porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.

[11] Článek zveřejněný na internetových stránkách žalobce podle stěžovatele není vyjádřením vlastního názoru. Jestliže žalobce vedl volební kampaň – jak shledal krajský soud alespoň v případě chatbotu a rozšiřování letáků a plakátů –, odlišuje se tím od jiných internetových portálů provozujících blogy a názorová fóra. Sekce stránek, do které byl článek zařazen, neobsahuje názorové fórum, neboť je zde umístěn pouze tento jeden článek a nelze zde ani volně přispívat či prezentovat odlišné názory. Nadto byl zveřejněn v podobě, za kterou se obvykle poskytuje úplata, a jednalo se o tvrzení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí. Byly tak naplněny všechny znaky volební kampaně. Ani datum zveřejnění článku podle stěžovatele nehraje roli, jelikož na své adresáty působí také po zveřejnění kandidátních listin.

[12] Napadené rozhodnutí není podle stěžovatele ani nepřezkoumatelné pro chybějící odůvodnění materiální stránky přestupku. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28, „*zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu*“. Podstatou registrace třetích osob je zabránit tomu, aby kandidující subjekty mohly skrze spřízněné osoby vést neomezenou volební kampaň ve svůj prospěch, nebo negativní kampaň v neprospěch konkurenčních subjektů nebo jejich kandidátů. Pokud se daný subjekt nezaregistruje, může vést v podstatě neomezenou kampaň, a navíc i kampaň skrytou (netransparentní), protože údaje o něm nebudou zveřejněny na internetových stránkách stěžovatele. O registraci je třeba požádat před započítáním volební kampaně, kdy ještě nemusí být zřejmé, v jakém celkovém rozsahu bude vedena. To však není z hlediska posouzení materiální stránky eventuálního přestupku spočívajícího ve vedení kampaně bez registrace podstatné. Podstatné je to, že porušením registrační povinnosti může být ohrožen (či dokonce porušen) zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani, a bude tak porušen i zájem na transparentnosti volební kampaně. V jakém rozsahu neregistrovaná třetí osoba vede volební kampaň, je pak podstatné z hlediska určení druhu a výše správního trestu. Chatbot může navíc zasáhnout poměrně široký okruh adresátů. Samotná relativně nízká výše výdajů tak nemusí nutně znamenat minimální hranici společenské škodlivosti přestupku. V případě rozšiřování letáků a plakátů byla naopak vynaložena částka vysoká, a tak zde závěr krajského soudu neobstojí.

[13] Pokud jde o skutky č. 5 a 6, má stěžovatel za to, že na ně nelze vztáhnout závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2019, č. j. Ars 8/2018-41. Projednávaný případ se liší v tom, že u žalobce chybí dobrá víra, jelikož nepovažoval své jednání za volební kampaň a neregistroval se jako třetí osoba, ačkoli i podle krajského soudu tuto povinnost měl. Označení navíc stěžovatel považuje za nedostatečné. V případě citovaného judikátu se jednalo o kandidující stranu, takže běžný občan mohl důvodně předpokládat, že leták obsahující volební program představuje volební propagaci. Stěžovatel je přesvědčen, že zejména v případě subjektů, které samy nekandidují, by měly být na řádné

označování prostředků volební propagace a agitace kladeny zvýšené nároky. Nadto pojmy „*powered by*“ a „*designed by*“ mohou být pro řadu běžných občanů, kteří nerozumí anglicky nebo nejsou zběhlí v počítačové mluvě, matoucí.

### III. Vyjádření žalobce

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí se závěry krajského soudu a kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že stěžovatel považoval za protiprávní samotné využití dobrovolníků a následné neocenění jejich činnosti, nikoliv jejich organizaci, jak tvrdí ve své kasační stížnosti. Pokud tedy skutečně chtěl žalobce potrestat ve správním řízení za organizaci dobrovolníků, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože výrok rozhodnutí se rozchází s jeho odůvodněním.

[15] Článek v neprospěch Ing. Andreje Babiše byl vyjádřením vlastního názoru, který je podle žalobce ve veřejném prostoru žádoucí. Stěžovatel vychází ze zastaralé definice internetového blogu, který v této podobě v dnešní době již prakticky neexistuje. Krajský soud uvedl, že za blog lze dnes označit i facebookovou stránku, a také stěžovatel připomíná, že i na ní lze vypnout možnost komentovat příspěvky nebo na ně reagovat – jedná se tedy o situaci prakticky totožnou se skutkem žalobce. Žalobce dlouhodobě naplňuje své poslání kultivovat politické prostředí, a to nepřetržitě a nezávisle na volebních cyklech. Názor zastávaný stěžovatelem nemůže obstát, vedl by k absurdním závěrům, které zmiňuje krajský soud, a měl by odstrašující účinky (tzv. *chilling effect*) na celou společnost. Stěžovatelův výklad volebního zákona by tak byl v rozporu s Listinou základních práv a svobod.

[16] Účelem úpravy ve volebním zákoně je podle krajského soudu zabránit tomu, aby různé subjekty vynakládaly na volební kampaně neúměrné finanční prostředky. Podle žalobce je však současně potřeba dbát na to, aby tato úprava příliš neomezovala právo na svobodný politický projev, protože by ve výsledku politické prostředí nekultivovala, ale spíše pošlapávala. Jestliže zákon nestanoví žádnou spodní hranici výše vynaložených finančních prostředků, od které by se daný subjekt již musel registrovat, je nutné v zájmu ústavně garantovaného práva na svobodu projevu v každém jednotlivém případě pečlivě zkoumat, zda vůbec byl porušen chráněný zájem na transparentním vedení volební kampaně. V opačném případě by totiž došlo k neúměrnému zásahu do základních práv a svobod osob. Vedle vynaložených nákladů nelze zkoumat ani míru dopadu na adresáty, neboť ta se neslučuje s účelem úpravy ve volebním zákoně. Takové zkoumání by znamenalo, že by se jako třetí osoba musel registrovat každý, kdo vyjádří svůj politický názor, neboť každé krátké video se může stát virálním a zasáhnout statisíce adresátů, ačkoli náklady na jeho výrobu budou nulové.

[17] K uvedení informace o zadavateli a zpracovateli žalobce uvedl, že slova „*design*“ i „*power*“ jsou na území ČR běžně používaná a jejich význam je průměrnému občanovi znám. Výklad zastávaný stěžovatelem, podle kterého by žalobce měl uvést konkrétní slova „*zadavatel*“ a „*zpracovatel*“, považuje žalobce za přepjatý formalismus. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou.

[19] Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. se proto Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Při rozhodování o přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází z judikturně ustálených kritérií, která pramení ze závěrů usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Tyto závěry jsou použitelné i po novele soudního řádu správního (usnesení ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11). Nejvyšší správní soud proto přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to mj. dotýká-li se právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou.

[20] Právní úpravu týkající se třetích osob a jejich registrace přezkoumal z pohledu její ústavnosti Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20. Nejvyšší správní soud se sice od té doby již zabýval správním trestáním třetích osob, které podle Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí porušily registrační povinnost podle § 16 odst. 2 volebního zákona (rozsudek ze dne 8. 8. 2023, č. j. Ars 4/2019-109), avšak nikoliv otázkami nastolenými stěžovatelem, zejména naplněním postavení tzv. veřejného hlídačského psa, který specificky a kontinuálně vstupuje do politické diskuse bez ohledu na probíhající volby a volební kampaň, a otázkou naplnění materiální stránky přestupku neregistrovaných třetích osob. Soud proto přijal kasační stížnost k věcnému posouzení.

[21] Důvodností kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[22] Podle § 16 odst. 2 volebního zákona *fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích.*

[23] Podle § 16 odst. 1 volebního zákona se volební kampaní rozumí *jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne*

*nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*

[24] Podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona *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 Úřadu.*

[25] Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že uvedenou právní úpravu ukládající povinnost třetím osobám se před vstupem do volební kampaně registrovat napadl před Ústavním soudem návrhem sp. zn. Pl. ÚS 92/20, neboť měl za to, že neproporcionálně omezuje svobodu projevu. Ústavní soud nálezem ze dne 11. 4. 2023 návrh zamítl a dospěl přitom k závěru, že uvedenou povinnost lze vyložit ústavně konformně tak, že má za cíl zajistit kontrolu limitů pro výdaje vynaložené ve volební kampani a zabránit obcházení těchto limitů. Kasační soud je přesvědčen, že pouze pod tímto zorným úhlem je třeba vykládat výše citovaná ustanovení volebního zákona a že tento legitimní cíl musí v každém případě splňovat požadavek proporcionality, pokud jde o omezení svobody projevu. Poměřovat naplnění tohoto cíle s omezením svobody projevu je povinností jak stěžovatele v řízení o přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) a c) volebního zákona, tak přirozeně i správních soudů při přezkumu rozhodnutí o přestupku. Kasační soud dospěl k závěru, že krajský soud – na rozdíl od stěžovatele – této své povinnosti plně dostál, a neshledal v napadeném rozsudku nezákonnost, pro kterou by jej musel zrušit.

#### *IV.1 Posouzení žalobce jako veřejného hlídacího psa*

[26] Krajský soud v rozsudku připomněl, že Evropský soud pro lidská práva uznal důležitost role občanských společností coby „veřejných hlídacích psů“. Jejich role se podobá té, jakou mají při ochraně „zdraví“ demokracie média (viz rozsudek ze dne 27. 5. 2004 ve věci *Vides Aizsardzības Klubs proti Lotyšsku*, č. 57829/00). Role těchto veřejných hlídacích psů tkví v tom, že rozšiřují informace a myšlenky o věcech veřejného zájmu, a hrají tak roli strážce demokracie. Diskuse o volebních kandidátech a jejich programech přispívá k právu veřejnosti na informace a posiluje schopnost voličů činit informovanou volbu (rozsudek ze dne 21. 2. 2017 ve věci *Orlovskaya Iskra proti Rusku*, č. 42911/08, § 130).

[27] Součástí dlouhodobé činnosti žalobce bylo mimo jiné informovat veřejnost o aktivitách Andreje Babiše a politického hnutí ANO 2011, stejně jako upozorňovat na jednání jiných politických stran, které žalobce vyhodnotil jako potenciálně ohrožující demokracii. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že se žalobce dlouhodobě účastnil veřejné diskuse o politických otázkách s cílem kultivovat a zvyšovat kvalitu demokratické společnosti, a to nezávisle na volební kampani probíhající před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2021. Kasační soud má za to, že tyto skutečnosti byly a jsou ve veřejném prostoru notorií, kterou nebylo třeba v řízení před krajským soudem specificky dokazovat.

[28] Lze tak jinými slovy říci, že žalobce nezávisle na volebních cyklech poukazoval na jednání politiků či politických stran a hnutí, která podle žalobce ohrožovala kvalitu demokracie v ČR. Žalobce tak kontinuálně a již před samotnou volební kampaní plnil roli veřejného hlídacího psa, vstupoval se svými názory a aktivitami do veřejného a politického



prostoru a nepochybně v něm vyjadřoval své politické preference. Otevřená podpora určitých politických stran před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2021 proto představovala toliko vyústění žalobcových aktivit. Jinak řečeno, žalobce nevznikl a „neprobudil“ se k veřejnému a politickému angažování toliko za účelem vstupu do volební kampaně; skutky, za něž byl napadeným rozhodnutím stěžovatele potrestán, je třeba posuzovat právě v této perspektivě. Krajský soud proto nepochybil, pokud ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyhodnotil žalobce jako jednoho z činitelů občanské společnosti a tzv. veřejného hlídačského psa, jehož politické projevy podléhají dle uváděné judikatury Evropského soudu pro lidská práva zvýšené ochraně podle čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

#### *IV.2 Skutek č. 1 – Organizace dobrovolníků*

[29] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce nevedl volební kampaň, jestliže organizoval dobrovolníky, a tento závěr odůvodnil absencí znaku (obvyklé) úplatnosti jejich činnosti.

[30] Jak již také uvedl ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva, každý má právo zvolit si způsob výkonu svobody projevu (srov. rozsudek ze dne 3. 2. 2009 ve věci *Women on Waves a ostatní proti Portugalsku*, č. 31276/05, § 38). Krajský soud měl v napadeném rozsudku za to, že žalobce se před parlamentními volbami v roce 2021 rozhodl vyjádřit svůj názor prostřednictvím sítě dobrovolníků, přičemž dobrovolnická činnost je ze své povahy bezúplatná. Ústavní soud přitom při přezkumu registrační povinnosti třetích osob v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 92/20 zdůraznil, že klíčovým kritériem pro určení, zda činnost je, či není volební kampaní, je právě obvyklá úplatnost činnosti.

[31] Jádrem sporu mezi stěžovatelem a žalobcem je právě otázka posouzení obvyklé úplatnosti dobrovolnické činnosti. Buďto lze vycházet z charakteru činnosti, respektive toho, z jakého důvodu je plnění v konkrétním případě bezúplatné, a tak dojít k závěru, že za dobrovolnickou činnost se nikdy neposkytuje úplata, neboť pokud by žalobce jiné osobě úplatu poskytl, nebyla by tato osoba už ze samotné logiky věci dobrovolníkem. Nebo je možné vykládat § 16 odst. 1 volebního zákona podle konkrétní činnosti, kterou dobrovolník vykonává, a zkoumat, zda se za ni obecně (na trhu práce) platí. Volební zákon nedává na tuto otázku jasnou odpověď, a jak připouští krajský soud, ustanovení lze zjevně vykládat oběma způsoby. Podstatné je pak právě to, že zvolený výklad se dotýká rozsahu omezení svobody projevu.

[32] Stěžovatel vyzdvihuje, že každá činnost je ocenitelná v penězích, a současně připomíná, že i nestátní neziskové organizace oceňují dobrovolnické práce pro účely své činnosti. Lze připustit, že na trhu práce lze ocenit téměř jakoukoliv činnost, a proto je pravděpodobné, že za její provedení bude běžně úplata poskytována. Osoba, která provádí činnost pro někoho jiného, ji většinou neprovádí bez důvodu – takovým důvodem bude buďto úplata, nebo jiná její motivace. Tato motivace bude ovšem určující pro charakter takové činnosti – zda jde o dobrovolnictví, protislužbu, „darování“ apod. Klíčové je to, že charakter činnosti dobrovolníků organizovaných žalobcem je samostatnou formou svobody projevu, neboť namísto odměny je důvodem jejich účasti osobní vklad do činnosti žalobce. Tím však současně také vyjadřují i svůj politický názor. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s výkladem krajského soudu, že z pohledu požadavku (běžné) úplatnosti či

bezúplatnosti je třeba hodnotit celou dobrovolnickou činnost, nikoliv vytrhávat z její podstaty jednotlivé dílčí aktivity.

[33] Krajský soud v bodě 83 svého rozsudku pak nepřesně uvádí, že zaujal právní názor odlišný od Ústavního soudu. Ve skutečnosti se Ústavní soud výslovně nezabýval pojmem *obvyklé* úplatnosti. To plyne z dikce odůvodnění nálezu – v některých jeho částech Ústavní soud například zužuje ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona pouze na situace, kdy osoba za činnost fakticky (skutečně) zaplatí, viz např. bod 62 odůvodnění: *„Nejde tedy o zásah do jakékoliv podoby svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, ale pouze do takového projevu, za který dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila (srov. § 16e odst. 9 ZVP [zákon o volbách – doplněno NSS).“* V tomto bodě také uvádí jako příklad volební reklamy zejména placený marketing prostřednictvím placených zaměstnanců. Stejně tak v bodě 58 Ústavní soud připouští: *„Takto je třeba rovněž vykládat napadená a s nimi související ustanovení ZVP. Jejich účelem je regulace volební soutěže vedené za pomoci finančních prostředků a tím obcházení limitů pro výdaje na volební kampaň, nikoli zabránit vyjadřování názorů na kandidáty jiným způsobem (bez placení prostředky volební kampaně podle § 16e odst. 10 ZVP) a zbytečnému obtěžování, popř. dokonce zpochybňování racionality jednání exekutivy. 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 ZVP třeba připomenout, protože v jiné skutkové konstelaci by tato úprava nemusela obstát.“*

[34] Nejvyšší správní soud se proto domnívá, že výše uvedený výklad je s úvahami Ústavního soudu plně konformní. Bere v úvahu samotnou povahu dobrovolnické činnosti, která je bezúplatná, a proporcionalně šetří svobodu projevu jak žalobce, tak i dobrovolníků, tedy osob, které vykonávají činnosti proto, aby daly najevo své občanské a politické postoje.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že nepostihoval činnost dobrovolníků jako takovou, ale především jejich organizaci, tedy činnost organizátorů, kteří dobrovolníky koordinovali. Tato argumentace však není případná, jelikož obvyklou úplatnost práce organizátora stěžovatel dokládá příkladem inzerátu na placenou pozici, kterou zveřejnil politický subjekt kandidující ve volbách. Z jím doloženého inzerátu obvyklá úplatnost organizátorů dobrovolníků žalobce neplyne, neboť je zásadní rozdíl mezi organizací volební kampaně kandidujícími subjekty a nestátními neziskovými organizacemi, kupř. spolky, které tvoří součást občanské společnosti. Skutek žalobce byl sice ve výroku napadeného rozhodnutí opravdu vymezen jako organizace dobrovolníků, nicméně odůvodnění rozhodnutí je v rozporu s kasační argumentací stěžovatele. Z odůvodnění jeho rozhodnutí totiž plyne, že za podstatu protiprávního jednání žalobce považoval činnost dobrovolníků jako takových a protiprávnost činnosti samotných organizátorů namítá až v kasační stížnosti. Pokud by obvyklá úplatnost měla opravdu vycházet právě z činnosti organizátorů dobrovolníků, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, a byl by to další z důvodů pro jeho zrušení. Pokud by pak chtěl stěžovatel v dalším řízení skutečně najít důvody pro to, že žalobce se měl k účasti ve volební kampani registrovat z důvodu organizace dobrovolníků, musel by v takovém případě zkoumat obvyklou úplatnost koordinátora dobrovolníků u srovnatelných subjektů, tj. nestátních neziskových organizací.

[36] Pokud tedy jde o činnost dobrovolníků jako takových, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu, podle kterého je tato činnost obvykle bezúplatná,

a proto nemohlo jít o vedení volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. V případě činnosti organizátorů dobrovolníků nelze v tuto chvíli říci, zda se o obvykle úplatnou činnost jedná, či nikoli, neboť jde o otázku, kterou stěžovatel nevypořádal ve správním řízení.

#### *IV. 3 Skutek č. 3 – Publikování článku o Andreji Babišovi na internetové stránce žalobce*

[37] Krajský soud uzavřel, že publikováním článku v neprospěch Andreje Babiše se žalobce nezúčastnil volební kampaně. Je to tak podle něj zejména z důvodu, že se jednalo o prezentaci vlastních názorů, a nikoli o volební reklamu (text byl umístěn v sekci *Argumentář* v rámci kontinuálního a uceleného zaměření žalobce na vedení politické diskuse), a článek byl zveřejněn ještě před vyhlášením voleb a zároveň sedm měsíců před zveřejněním rozhodnutí o registraci kandidátních listin; na tom nic nemění ani to, že žalobce platí za provozování internetových stránek a jejich grafiku, neboť novináři běžně publikují na obdobných internetových stránkách, jejichž provozovatelé by se tak nutně museli jako třetí osoby registrovat také.

[38] Nejvyšší správní soud považuje za klíčový časový aspekt uveřejnění článku. Článek *Deset důvodů, proč by Andrej Babiš neměl být premiérem* žalobce uveřejnil na svých internetových stránkách ještě před vyhlášením voleb (v rámci své dlouhodobé činnosti, která zahrnovala také informování veřejnosti o aktivitách Andreje Babiše). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 92/20 uvedl, že registrace u stěžovatele „se týká pouze takových subjektů, které se zapojují do volební kampaně tak, že jsou ochotny na to v zákonem vymezeném čase vynaložit finanční prostředky“. Dodal také, že volební soutěž má mít stanovená pravidla z hlediska účelu, obsahu, času a místa. Působení regulace volební soutěže a s ní související omezení svobody projevu je tak potřeba vykládat restriktivně. Její rozšíření na dobu před uveřejněním kandidátních listin nebo dokonce před zahájením volební kampaně by neúměrně zasahovalo do práva na svobodu projevu osob. Nejvyšší správní soud proto v rozsudcích ze dne 19. 11. 2020, č. j. Ars 5/2019-38, a ze dne 8. 8. 2023, č. j. Ars 4/2019-109, již jednoznačně vymezil, že třetí osoba se může dopustit přestupku dle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona až poté, co byla kandidující politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejich kandidát anebo nezávislý kandidát, proti nimž (v jejichž neprospěch) vede třetí osoba volební kampaň, zaregistrována příslušným orgánem.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu je přílehlavá argumentace krajského soudu, který upozorňuje na absurdní důsledky, které by vyvolával opačný výklad. Kasační soud přidává, že takový výklad by měl dokonce výrazně destruktivní účinky na svobodu projevu a kvalitu a rozsah veřejné či politické diskuse. Pokud by se internetové portály, které obsahují nebo mohou potenciálně obsahovat pozitivní či negativní hodnocení politických subjektů, neregistrovaly, musely by dnem zveřejnění kandidátních listin vymazat či po dobu volební kampaně znepřístupnit celý obsah, který by byl ve prospěch nebo neprospěch zrovna kandidujícího subjektu, a to bez ohledu na datum vydání a zveřejnění konkrétních článků. V opačném případě by se všechny internetové portály musely registrovat jako třetí osoby, aby následně také podléhaly regulaci omezující výši vynaložených prostředků. To by způsobovalo silný odrazující účinek pro činnost neziskových organizací, spolků a médií, jejichž role je přitom v období před volbami obzvláště důležitá.

[40] Nejvyšší správní soud proto i v tomto bodě souhlasí se závěrem krajského soudu, že se v případě článku publikovaného v neprospěch Andreje Babiše nejednalo o volební kampaň, a žalobci tak nevznikla z tohoto důvodu povinnost se registrovat jako třetí osoba podle volebního zákona.

#### *IV.4 Skutky č. 2 a 4 – Vytvoření a provozování chatbotu a rozšiřování volebních plakátů a letáků*

[41] Krajský soud i stěžovatel dospěli shodně k závěru, že v případě skutků č. 2 a 4 žalobce vedl volební kampaň, a měl tedy povinnost se registrovat jako třetí osoba.

[42] V případě chatbotu je však úplata vynaložená na jeho vytvoření a provozování z dokazování nejasná. V řízení nebylo prokázáno více než několik tisíc korun a pouze z tvrzení žalobce v rozhovoru v DVTV vyplývá, že se mohlo jednat o desítky tisíc korun. Vynaložená částka je zde ovšem stěžejní. Jak již kasační soud uvedl shora, účelem povinnosti registrovat se jako třetí osoba je prevence obcházení výdajových limitů ve volební kampani spolu s její transparentností a férovostí. Pokud by byl tedy tento výdaj blízký minimální – nulové – hranici, nelze učinit závěr o škodlivosti protiprávního jednání pouze z formálního naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku.

[43] Podstatou přestupků je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako přestupek, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i jeho materiální stránka, tedy jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135). Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45). Ve většině případů proto bude splnění materiálního znaku přestupku splývat s naplněním formálních znaků, a to zejména u přestupků ohrožovacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2016, č. j. 6 As 187/2016-23, nebo ze dne 5. 12. 2023, č. j. 1 As 199/2023-20). V takových případech nejsou správní orgány povinny výslovně uvést v odůvodnění rozhodnutí zvláštní úvahu o naplnění materiálního znaku přestupku.

[44] Existují-li však významné okolnosti vylučující, aby byl chráněný zájem společnosti ohrožen či porušen, pak ani nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135). V takových případech jsou naopak správní orgány povinny se na konkrétní okolnosti případu zaměřit a podrobně zdůvodnit, zda byl naplněn i materiální znak skutkové podstaty.

[45] Okolnosti, za kterých v nyní projednávané věci jednal žalobce, jsou pak právě těmi významnými okolnostmi, které mohou vyloučit trestnost skutku vytvoření a provozování chatbotu. Stěžovatel nezkoumal konkrétní výši nákladů vynaložených na vytvoření a provozování chatbotu, nicméně podle tvrzení žalobce, které nebylo správním orgánem zpochybněno ani dále zkoumáno, se jednalo o nízké tisíce korun.

[46] Jestliže okolnosti dané věci ukazovaly na výdaje blížící se minimální – tedy nulové – hranici vymezené ve skutkové podstatě přestupku, pak tato výše byla způsobilá vyvolat pochybnosti o společenské škodlivosti protiprávního jednání, a bylo povinností stěžovatele se jí v rozhodnutí výslovně zabývat, zvážit, zda žalobce vynaloženou částkou ohrozil zájem na férovosti volební soutěže a prevenci obcházení výdajových limitů, a závěr o (ne)naplnění materiální stránky přestupku odůvodnit.

[47] Při takovém zkoumání lze zároveň brát v úvahu pouze náklady, které žalobce na chatbot vynaložil, nikoli však velikost či intenzitu vlivu, který takový prostředek mohl mít na své adresáty – jako např. okruh zasažených adresátů. Jak již soud uvedl, volební zákon reguluje činnost třetích osob za účelem kontroly nákladů vynaložených na volební kampaň, které jsou jedinou relevantní veličinou. Ostatně výše výdajů a velikost dopadu na adresáty nemusí být na sobě nutně závislé – vlivem internetu a sociálních sítí lze i za malou vynaloženou částku zasáhnout velký okruh adresátů. Je ovšem na třetí osobě, aby zvolila adekvátní prostředek pro vedení kampaně, a nelze ji přitom penalizovat za to, že výše výdajů neodpovídá dopadu, který může způsobit. Je samozřejmostí, že společenskou škodlivost lze vždy zkoumat pouze ve vztahu ke znakům skutkové podstaty přestupku, za který je subjekt stíhán.

[48] Nelze ovšem dovodit povinnost stěžovatele zkoumat společenskou škodlivost v každém případě, kdy by se jednalo o přestupek týkající se registrace třetích osob, nebo snad všech volebních věcí. Nejvyšší správní soud v tomto směru nesdílí názor krajského soudu, že by již samotná skutečnost, že správní rozhodnutí zasahuje do svobody projevu, měla založit povinnost stěžovatele v každém jednotlivém případě zkoumat společenskou škodlivost a její naplnění vždy odůvodňovat. Výklad krajského soudu by kladl na stěžovatele neúměrnou zátěž a povinnost zkoumat společenskou škodlivost v každém případě by nebyla v souladu ani s ustálenou judikaturou kasačního soudu. Přestupky, za které byl žalobce uznán vinným, nejsou jedinými, které mohou zasahovat do některého základního práva (lze odkázat na řadu přestupků - například ublížení na cti, či dokonce trestných činů - pomluva, jejichž postihování také významně zasahuje do svobody projevu). Ostatně správní trestání zasahuje do ústavně zaručených základních práv osob běžně a není důvodu z něj specificky vydělovat svobodu projevu.

[49] Tento závěr je třeba vztáhnout i na hodnocení toho, že žalobce se účastnil volební kampaně v podobě rozšiřování plakátů a letáků, na jejichž výrobu vynaložil téměř 170 000 Kč. To představuje zhruba 10 % celkového výdajového limitu pro registrovanou třetí osobu. V tomto případě nebylo podle kasačního soudu třeba výslovně odůvodnit naplnění intenzity společenské škodlivosti, neboť ta vyplývá z typové škodlivosti přestupku. V tomto ohledu proto Nejvyšší správní soud zaujal odlišný názor než krajský soud, aniž by ovšem tento závěr měl vliv na celkovou zákonnost rozsudku krajského soudu. Jinými slovy, hodnocení tohoto skutku stěžovatelem z pohledu zákonnosti ob stojí. S ohledem na to, že posouzení tohoto skutku ze strany stěžovatele však bylo součástí širšího hodnocení i dalších jednání žalobce a společně s nimi bylo také zahrnuto do jednoho výroku správního rozhodnutí, nepovažoval kasační soud za vhodné a účelné zrušit kvůli tomuto dílčímu pochybení celý rozsudek krajského soudu a znovu zrušit pouze určité části výroku správního rozhodnutí.

#### *IV.5 Skutky č. 5 a 6 – Chybějící informace o zadavateli a zpracovateli na internetových stránkách žalobce*

[50] Podle § 16 odst. 6 volebního zákona *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*

[51] Podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se osoba dopustí správního deliktu také tím, že *v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.*

[52] Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli zajišťuje větší transparentnost volební kampaně a jejího financování. Smyslem a účelem tohoto pravidla je vyloučit anonymní volební kampaň a „zprůhlednit“ kampaň zejména ve vztahu k veřejnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2019, č. j. Ars 8/2018-41, bod 18).

[53] Žalobce provozoval stránku <https://volimzmenu.cz/>, která obsahovala facebookového chatbota, a stránku <https://milionchvilek.cz/10-duvodu>, na níž publikoval článek v neprospěch Andreje Babiše.

[54] Na základě závěru krajského soudu, se kterým se Nejvyšší správní soud výše ztotožnil a dle něhož publikace článku v neprospěch Andreje Babiše nebyla volební kampaní, je nutné také ve shodě s krajským soudem konstatovat, že internetové stránky, na kterých žalobce tento článek zveřejnil, nemusely obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli.

[55] Naopak tato povinnost žalobci vznikla, pokud jde o stránku s facebookovým chatbotem.

[56] Volební zákon nestanoví, jak přesně má označení zadavatele a zpracovatele podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona vypadat. V rozsudku č. j. Ars 8/2018-41 Nejvyšší správní soud připustil i minimalistické označení stěžovatelky, kterou byla Občanská demokratická aliance, jako „ODA/ODA“ (bez použití pojmů zadavatel a zpracovatel).

[57] V nyní projednávané věci byla na internetové stránce uvedena celá řada relevantních informací o zadavateli a zpracovateli; konkrétně jejich označení obsahovalo následující údaje: „Milion Chvilek, z. s., Koněvova 289/3, Žižkov, 130 00 Praha 3, powered by GreenPanda.cz | designed by EverythingDesign“. Nelze tedy hovořit o zlém úmyslu žalobce, na který poukazuje stěžovatel. Informace, které žalobce o sobě a o zpracovateli svých internetových stránek uvedl, byly navíc umístěny tam, kde se běžně vyskytují a kde by je běžný uživatel internetu mohl očekávat. Obsahují dostatek identifikačních údajů o žalobci – jeho název a sídlo, a o zpracovateli – název obou společností a odkaz na jejich stránky, kde se nachází více informací a ze kterých je zřejmé, jakou činností se zabývají.

[58] Dobrou víru žalobce pak nelze zkoumat ve vztahu k činnosti žalobce jako celku, jak se domnívá žalovaný, ale pro každý skutek zvlášť.

[59] Jistě je obecně žádoucí, aby účastníci volební kampaně uváděli ve své předvolební propagaci či agitaci přímo pojmy „*zadavatel*“ a „*zpracovatel*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 8/2018-41). Nejvyšší správní soud nicméně považuje informace o zadavateli a zpracovateli uvedené na internetových stránkách žalobce za dostatečné pro naplnění účelu, pro který je tato povinnost stanovena. Nejenže, jak uvedl krajský soud, průměrný občan uvedeným informacím rozumí, ale nelze ani dovozovat, že by průměrný občan rozuměl informacím lépe, pokud by navíc obsahovaly označení „*zadavatel*“ a „*zpracovatel*“. Bez znalosti právní úpravy volební kampaně běžný občan ani nemusí vědět, k čemu se tyto pojmy vztahují a co vůbec znamenají (tedy že jde o zadavatele a zpracovatele propagačního či agitačního volebního materiálu). Na druhou stranu v internetovém prostředí mohou být výrazy „*powered by*“ a „*designed by*“ dokonce přiléhavější a pro běžného uživatele internetu i pochopitelnější.

#### IV.6 Závěr

[60] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry krajského soudu, podle nichž bylo rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné a nezákonné. Toliko dílčí závěr napadeného rozsudku, který se týkal povinnosti stěžovatele odůvodnit naplnění materiální stránky přestupku v každém jednotlivém případě, kasační soud korigoval a takovou povinnost zúžil pouze na případy, ve kterých je třeba již nyní podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu zkoumat a odůvodnit naplnění materiální stránky přestupku. Proto v případě hodnocení skutku č. 4 (rozšiřování plakátů a letáků, na jejichž výrobu žalobce zřejmě vynaložil částku 170 000 Kč) stěžovatel nebyl povinen zahrnout do odůvodnění svého rozhodnutí specifickou úvahu o naplnění materiální stránky přestupku (a nebude k tomu proto povinen ani v dalším řízení a rozhodnutí vydaném po rozsudku krajského soudu).

[61] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

#### V. Náklady řízení

[62] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[63] Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce žalobce ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud mu tedy přiznal odměnu za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce není plátcem DPH. Stěžovatel je

částku 3 400 Kč povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Antonína Továřka ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 10. ledna 2024

Tomáš Langášek  
předseda senátu