



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobkyně: **Sociální demokracie**
sídlem Hybernská 1033/7, Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č.j. UDH-01892/2022, sp. zn. S-UDH-00466/2022 ČÚ, ze dne 18.8.2022

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného č.j. UDH-01892/2022, sp. zn. S-UDH-00466/2022 ČÚ, ze dne 18.8.2022, kterým byla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), kterého se měla dopustit tím, že jako kontrolovaná osoba nesplnila povinnost stanovenou v § 10 odst. 2 kontrolního řádu, konkrétně neposkytla potřebnou součinnost, když žalovanému nepředložila požadované podklady a informace na základě zaslaného oznámení o zahájení kontroly č.j. UDH-00466/2022 ze dne 22.3.2022, vyžádané v rámci kontroly pod body 3) a 11). V bodu 3) oznámení o zahájení kontroly žalovaný poukázal na to, že žalobkyně v propagačních materiálech používaných v kampani hojně používala fotografie z fotobank. Jako zpracovatel je přitom uvedena přímo žalobkyně, nikoliv zprostředkovatel (například reklamní agentura). Příklady použití materiálů v kontrolované kampani je celá řada, jako příklad uvedl Obrázek 1, který využívá fotografii z fotobanky Shutterstock (<https://www.shutterstock.com/cs/image-photo/asian-man-working-calculator-calculate-numbers-1051094849>). Fotobanka nabízí přístup zdarma po dobu jednoho měsíce, avšak i při využití této možnosti je nutné při registraci zadat údaje o platební kartě, z níž bude po uplynutí lhůty hrazen licenční poplatek. Žalovaný vyzval žalobkyni k doložení zahrnutí poplatku za využití fotobank do výdajů volební kampaně. V bodu 11) oznámení o zahájení kontroly žalovaný uvedl, že v rámci dohledu nad volební kampaní monitoruje výdaje kandidujících subjektů na jednotlivé typy propagace. Shromažďuje údaje o pravděpodobných ceníkových výdajích, současně si je vědom skutečnosti, že ceníkové údaje jsou obvykle značně vyšší než ceny v kampani obvyklé. I s přihlédnutím k této skutečnosti však žalovaný zaznamenal mimořádně vysoké rozdíly mezi cenami vyplývajícími z monitoringu žalovaného oproti vykázaným výdajům žalobkyně, respektive shledal předloženou zprávu o financování kampaně a volební účetnictví nedostatečné k tomu, aby byl schopen rozdíly objasnit. Důvodem může být mimo jiné skutečnost, že žalobkyně některé výdaje uvedla pod vysokými souhrnnými údaji za agenturní služby (opuštění této praxe žalovaný žalobkyni doporučil již v protokolu o kontrole sp. zn. S-UDH-576/2019 ze dne 22.10.2019, str. 16). V Tabulce 1 k tomu žalovaný uvedl přehled výdajů na reklamu zachycených vlastním monitoringem, jejichž zahrnutí do výdajů kampaně požaduje doložit (včetně zahrnutí do služeb externích dodavatelů) (výrok I. napadeného rozhodnutí).
2. Za výše uvedený přestupek byla žalobkyni podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu a podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), uložena pokuta ve výši 50 000 Kč (výrok II. napadeného rozhodnutí). Žalobkyni dále žalovaný uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (výrok III. napadeného rozhodnutí).

II. Shrnutí procesního postojů žalobkyně

3. Žalobkyně namítá, že nebyly (a ani nemohly být) naplněny formální a materiální znaky přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Podle žalobkyně žalovaný nedostál

požadavkům dle § 2 odst. 3, 4, § 3 a § 6 odst. 2 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

4. Pokud jde o bod 3) oznámení o zahájení kontroly, žalobkyně poukazuje na to, že nedohledala, že by vůči fotobance Shutterstock měla jakoukoliv platební povinnost, resp. že by jí tato fotobanka měla cokoliv účtovat v období, které bylo předmětem kontroly ze strany žalovaného, resp. že by jí fotobanka cokoliv vyúčtovala. Není tedy jak požadované doložit, jde o nesplnitelný (a nesmyslný) požadavek ze strany žalovaného. Žalobkyni nesvědčí žádná povinnost o takovém případě „účtovat“ (vést záznamy). Postup žalovaného je též v rozporu se zásadou *nemo tenetur se ipsum accusare*; tu žalobkyně rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2016, č.j. 2 As 254/2016-39.
5. Podle žalobkyně tak nemohlo dojít k naplnění formální stránky přestupku dle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, neboť nemohla předložit něco, co nemá k dispozici a ani mít k dispozici nemůže. Žalobkyně zdůrazňuje, že existuje-li pochybnost, tj. ne zcela nepravděpodobná možnost, že skutkový děj se odehrál jinak než tak, že naplňuje všechny znaky skutkové podstaty přestupku, nepřipadá shledání viny v úvahu (žalobkyně odkazuje na zásadu *in dubio pro reo* ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2011, č.j. 7 As 83/2010-3).
6. Žalobkyně dále namítá, že její jednání postrádá též materiální znak přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Argumentuje významnou okolností, která vylučuje, aby jejím jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (žalobkyně tu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, či ze dne 29.10.2020, č.j. 9 As 173/2020-32). V případě žalobkyně je takovou okolností skutečnost, že nemohla žalovanému předložit něco, co nemá k dispozici a ani mít k dispozici nemůže.
7. Pokud jde o výše citovaný bod 11) a Tabulku č. 1, pak k tomu žalobkyně namítá, že v podkladech rozhodnutí, se kterými se seznámila dne 27.7.2022, nejsou jednotlivé položky Tabulky č. 1 konkrétně specifikovány. Žalobkyně tak nemůže ověřit, zda žalovaným tvrzený „monitoring“ (a to, čeho se konkrétně, co do rozsahu a specifikace, týká) odpovídá skutečnosti, a nemůže proti tomu postavit své konkrétní výdaje. V Tabulce č. 1 nejsou uvedeny monitorované částky, neboť ty žalovaný z neznámých důvodů „skryl“. Pokud však žalovaný „operuje“ s konkrétními položkami, tak by tyto položky, resp. jejich podklady, měly být součástí správního spisu. Žalobkyně se přitom při nahlížení do správního spisu nemohla seznámit pouze s totožností osoby, která podala podnět ke kontrole, i když i to je podle žalobkyně aktuální judikaturou „negováno“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2018, č.j. 2 As 418/2017-38).
8. S odkazem na § 2 kontrolního řádu žalobkyně dále namítá, že jí není srozumitelná souvislost údajů uvedených v Tabulce č. 1 s jejími zákonnými povinnostmi. A to tím spíše, že sám žalovaný uvádí, že „si je vědom skutečnosti, že ceníkové údaje jsou obvykle značně vyšší než ceny v kampani obvyklé“. Žalobkyně v této souvislosti odkazuje na zásady dobré správy a princip legitimního očekávání v tom smyslu, že žalovaný má po ní při kontrole požadovat pouze zákonné požadavky, které má pregnantně formulovat. K tomu žalobkyně poznamenává, že se v praxi lze setkat se situací, kdy si kontrolní orgány vynucují poskytnutí informací, zejména poskytnutí listin, pod hrozbou sankce. Přestože má žalobkyně za to, že

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

se přestupku nedopustila, tak v jejím případě bylo na místě uložit z důvodu absence společenské nebezpečnosti pouze napomenutí.

9. Žalovaným uložená pokuta ve výši 50 000 Kč je pak podle žalobkyně vzhledem k výše uvedenému nepřiměřená. Nadto žalovaný při stanovení výše pokuty nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, jeho úvahy o výši pokuty nejsou racionální, ucelené, a v souladu se zásadami logiky; namítá též, že žalovaný vybočil z mezí správního uvážení (zejména s ohledem na to, že žalobkyně nemá ke dni vydání napadeného rozhodnutí žádného poslance v Poslanecké sněmovně, že měla jen 3 senátory a 35 členů krajských zastupitelstev). Proto je uložená pokuta likvidační. Podle výročních finančních zpráv byl hospodářský výsledek žalobkyně za rok 2021 mínus 36 475 tis. Kč a za rok 2020 mínus 30 799 tis. Kč. Uložená pokuta 50 000 Kč je proto pokutou drakonickou a má významné negativní dopady na fungování žalobkyně a její majetkové poměry.
10. Protože se žalobkyně necítí vinnou z přestupku, má za to, že nesprávný je i výrok napadeného rozhodnutí, kterým jí byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
11. Žalobkyně proto z uvedených důvodů navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil, eventuálně, aby ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) pokutu snížil či od ní úplně upustil; na tomto procesním postoji žalobkyně setrvala po celou dobu řízení před zdejším soudem, a to včetně jednání, které ve věci proběhlo.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

12. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Žalovaný je přesvědčen o tom, že žalobkyni nic nebránilo poskytnout potřebnou součinnost, byť např. ve formě jednoduchého sdělení, že k daným bodům nemá co poskytnout či nemá žádné podklady, jak namítá v podané žalobě. Pokud by žalobkyně projevila jakoukoliv neschopnost porozumět obsahu výzvy, žalovaný by jí všechny souvislosti objasnil.
13. Pokud jde o obsah Tabulky č. 1, žalovaný uvádí, že všechny údaje nerozkryl záměrně, neboť je získává v rámci monitoringu reklamy, a to za vynaložení značných finančních prostředků (více viz veřejně dostupné smlouvy v registru smluv). Tento monitoring je pro žalovaného v rámci voleb klíčový, nicméně slouží pouze jako „návod“, nikoli jako „podklad“ pro kontrolu. Žalobkyně však po celou dobu kontroly k obsahu Tabulky č. 1 nic nenamítala a ani se nesnažila zjistit, z čeho žalovaný vycházel. Monitoring není součástí správního spisu, nicméně žalovaný rovněž zdůrazňuje, že k bodu 11), kterého se monitoring týkal, nebyl učiněn žádný kontrolní závěr.
14. Žalovaný dále doplňuje, že i v případě, že by žalobkyně přijala bezúplatné plnění (jak tvrdí), tak by o něm sice nemusela účtovat, ale přesto takové plnění musí v rámci předmětné volební kampaně vyčíslit a uvést mimo jiné ve zprávě o financování volební kampaně, což neudělala. Stačilo tedy žalovanému sdělit, z jakého důvodu tak neučinila.
15. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem, včetně jednání, které ve věci proběhlo.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

IV. Posouzení věci

16. Žaloba byla podána včas (§ 72 s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
17. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Žalobkyně byla žalovaným potrestána pokutou ve výši 50 000 Kč za spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se měla dopustit v návaznosti na oznámení obsahující výzvu k poskytnutí podkladů a vyjádření, která jí byla doručena dne 22.3.2022, v rámci kontroly prováděné žalovaným v souvislosti s financováním volební kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2021.
19. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
20. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.
21. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2 tohoto zákona.
22. Je třeba předeslat, že žalobkyně nerozporuje, že na body 3) a 11) výzvy žalovaného v průběhu kontroly, a to ani v rámci opakovaně prodlužované lhůty, nereagovala. Žalobkyně nezpochybňuje ani po procesní stránce řádný a korektní postup žalovaného při vydávání předmětné výzvy, o čemž svědčí i obsah správního spisu dokládající, že žalovaný opakovaně vyhověl žádostem žalobkyně o prodloužení lhůty k odpovědi na body 3) a 11) výzvy (žalobkyně tu argumentovala nedostatečnými personálními kapacitami). Po opakovaném prodloužení lhůty navíc žalovaný korektně žalobkyni upozornil, že na tyto body doposud nezareagovala, a poučil ji o její povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 kontrolního řádu.
23. Odkaz žalobkyně na zásadu *in dubio pro reo* není ve vztahu k posuzovanému jednání, jímž měla naplnit skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v neposkytnutí součinnosti, namíste, neboť o tom, jak žalobkyně v průběhu kontroly vůči žalovanému postupovala (tedy o její faktické pasivitě v reakci na výzvu žalovaného) není jakýchkoliv skutkových pochybností.
24. Pokud pak jde o samotnou polemiku žalobkyně, zda jí ze zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „volební zákon“), skutečně plyne konkrétní povinnost evidovat i „bezplatné“ použití výstupů z fotobank či rozkrýt souhrnné údaje o

výdajích za agenturní služby, tak ta se již s předmětem nyní posuzované věci v podstatné míře mívá, jak bude rozvedeno dále.

25. Zdejší soud považuje za vhodné s ohledem na uplatněnou žalobní argumentaci odkázat na přílehlavé závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4. 2021, č.j. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS, podle něhož sankční ustanovení kontrolního řádu chrání zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly. Má se tedy typově jednat o situace, kdy daný subjekt ztěžuje či dokonce maří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost. Kromě povinností ukládaných kontrolním řádem kontrolovaným osobám však platí také základní zásady činnosti správních orgánů, a to zejména zásada součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, jež vyplývá z § 4 správního řádu a která je řazena mezi principy dobré správy. Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (např. předložení dokumentů) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu (např. v důsledku mylného výkladu toho, co kontrolní orgán ve skutečnosti požaduje), je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit. Projeví-li kontrolovaná osoba snahu dialog vést, je na kontrolním orgánu, aby v něm pokračoval a nepřistoupil automaticky k trestání kontrolované osoby za domnělé neposkytnutí potřebné součinnosti při kontrole, jestliže mohlo být nedorozumění vyjasněno a potřebná součinnost poskytnuta v požadovaném rozsahu.
26. V posuzované věci však žalobkyně poprvé „vede dialog“ o obsahu výzvy, resp. o formulaci konkrétních požadavků žalovaného pod body 3) a 11) výzvy, poprvé až v žalobě. Podstatná část žalobní argumentace mohla představovat reakci na výzvu žalovaného, se kterou by se pak v dalším řízení žalovaný byl povinen vypořádat.
27. Ze žalobních námitek je zřejmé, že žalobkyně má za to, že to, co žalovaný ve výzvě požadoval, bylo nekonkrétní, nesplnitelné a vybočující z jeho kontrolních kompetencí. Žalobní argumentaci proto zdejší soud rozumí tak, že je třeba posoudit, zda výzva byla natolik nekonkrétní, vybočující z kontrolních kompetencí žalovaného a objektivně nesplnitelná, že i přesto, že na ni žalobkyně nereagovala, k naplnění skutkové podstaty přestupku po jeho formální a materiální stránce vůbec nedošlo, anebo jde o okolnost, která by nemohla vést k uložení žádné (nebo peněžité) sankce.
28. Pokud jde o naplnění skutkové podstaty přestupku, tak k tomu nedošlo tím, že by žalobkyně nereagovala určitým způsobem (kupř. nedoložila konkrétní doklady), nýbrž tím, že ani v rámci opakovaně prodlužované lhůty na výzvu žalovaného nereagovala vůbec. Závěru žalovaného, že žalobkyně svým jednáním spočívajícím v neposkytnutí součinnosti skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu po formální stránce naplnila, nemá zdejší soud s ohledem na výše uvedené co vytknout.
29. Žalovaný ve výzvě zaslané žalobkyni uvedl:
- „3) ČSSD v propagačních materiálech používaných v kampani hojně používala fotografie z fotobank. Jako zpracovatel je přitom uvedena přímo ČSSD, nikoliv zprostředkovatel (například reklamní agentura). Příkladem použití materiálů v kontrolované kampani je celá řada, jako příklad uvádíme Obrázek 1, který využívá fotografii z fotobanky Shutterstock Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

(<https://www.shutterstock.com/cs/image-photo/asian-man-working-calculator-calculate-numbers-1051094849>). Fotobanka nabízí přístup zdarma po dobu jednoho měsíce, avšak i při využití této možnosti je nutné při registraci zadat údaje o platební kartě, z níž bude po uplynutí lhůty hrazen licenční poplatek. Doložte zahrnutí poplatku za využití fotobank do výdajů volební kampaně.“

„11) Úřad v rámci dohledu nad volební kampaní monitoruje výdaje kandidujících subjektů na jednotlivé typy propagace. Shromažďuje údaje o pravděpodobných ceníkových výdajích, současně si je vědom skutečnosti, že ceníkové údaje jsou obvykle značně vyšší než ceny v kampani obvyklé. I s přihlédnutím k této skutečnosti však Úřad zaznamenal mimořádně vysoké rozdíly mezi cenami vyplývajících z monitoringu žalovaného oproti vykázaným výdajům ČSSD, respektive shledal předloženou zprávu o financování kampaně a volební účetnictví nedostatečné k tomu, aby byl schopen rozdíly objasnit. Důvodem může být mimo jiné skutečnost, že ČSSD některé výdaje uvedla pod vysokými souhrnnými údaji za agenturní služby (opuštění této praxe Úřad ČSSD doporučil již v protokolu o kontrole sp. zn. S-UDH-576/2019 ze dne 22.10.2019, strana 16). V Tabulce 1 uvádí Úřad přehled výdajů na reklamu zachycených vlastním monitoringem, jejichž zahrnutí do výdajů kampaně požaduje doložit (včetně zahrnutí do služeb externích dodavatelů).“

Tabulka 1 Tisková reklama

Vydavatelství / provozovatel média	Monitorovaná částka	Vykázaná částka*
VLM	(Skrytý údaj)	185 760 Kč
Mafra	(Skrytý údaj)	74 775 Kč
A7 (Náš region)	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
Borgis (Právo)	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
CNC	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
tisk celkem (vč. agenturních služeb)	36 081 235 Kč	878 118 Kč
Outdoorová reklama		
Vydavatelství / provozovatel média	Monitorovaná částka	Vykázaná částka*
Bigmedia	(Skrytý údaj)	7 297 959 Kč
EuroAWK	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
JCD	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
Media Channel	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
MobilBoard	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
outdoor celkem (vč. agenturních služeb)	14 842 700 Kč	8 303 565 Kč
Internetová reklama		
Vydavatelství / provozovatel média	Monitorovaná částka	Vykázaná částka*
CNC (Blesk.cz)	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
Mafra	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
Seznam.cz	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
VLM	(Skrytý údaj)	Nejasné – doložit
internet celkem (agenturní výdaje)	11 620 951 Kč	672 760 Kč

30. Zdejší soud nesdílí názor žalobkyně o nesrozumitelnosti výzvy. Přestože by mohla být formulována jasněji, zdejší soud jejímu obsahu rozumí a musela mu rozumět i žalobkyně (ostatně je to zřejmé ze žalobní argumentace). Žalobkyně měla doložit, že zahrnula poplatky za využití fotobank do výdajů volební kampaně. Stejně tak měla žalobkyně rozkrýt výdaj za jednotlivé agenturní služby, který uvedla (vykázala) pouze v souhrnné výši (což žalobkyně ostatně ani nezpochybňuje).

31. Výzva obsahuje i odůvodnění pochybností vedoucích žalovaného k tomu žádat po žalobkyni rozkrytí výdajů ve vztahu k jednotlivým poskytovatelům tiskových reklam, byť ty plynou z částečně „utajených“ výstupů monitoringu žalovaného. Souhrnná částka za tiskovou reklamu dle monitoringu, kterou žalovaný porovnával se souhrnnou částkou uváděnou žalobkyní, nadto utajena není. Zdejší soud zdůrazňuje, že o tom, že žalovaný je oprávněn výdaje na volební kampaň hrazené politickými subjekty za reklamu v médiích kontrolovat, není pochyb (viz rovněž níže body 32 až 40 tohoto rozsudku), ať už přitom vychází z vlastního monitoringu či nikoliv. I kdyby výzva třeba v určité pasáži nebyla pro žalobkyni srozumitelná, z ničeho neplyne, že by jí cokoliv bránilo se na žalovaného obrátit s tím, že kupř. právě bodu 11) nerozumí, resp. není jí zřejmé, jaké doklady po ní žalovaný požaduje, či jaké výdaje má vysvětlit. Nad rámec věci k tomu však zdejší soud poznamenává, že pokud by žalovaný údaje z monitoringu používal v sankčním řízení ve věci samé jako podklad pro závěr o porušení pravidel financování volební kampaně, nepochybně by k takovému závěru nesl důkazní břemeno, které by stěží mohl opřít o „utajované“ podklady.
32. Žalovaný ani nevybočil ze svých kompetencí a nepožadoval po žalobkyni vysvětlení či doklady, které by nesouvisely s jeho pravomocí ve vztahu ke kontrole výdajů žalobkyně v rámci volební kampaně v roce 2021.
33. Podle § 19f zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, vykonává žalovaný dohled nad hospodařením stran a hnutí a politických institutů podle tohoto zákona (písm. a/ citovaného ustanovení), vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem v oblasti financování volebních kampaní (písm. g/ citovaného ustanovení).
34. Podle 16f odst. 1 volebního zákona žalovaný mimo jiné vykonává dohled nad financováním volební kampaně kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic, nezávislých kandidátů a registrovaných třetích osob (písm. a/citovaného ustanovení) a projednává přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a ukládá sankce (písm. d/citovaného ustanovení).
35. Podle § 16b volebního zákona financování volební kampaně zahrnuje veškeré výdaje na volební kampaň. K úhradě těchto výdajů lze použít pouze peněžní prostředky uložené na volebním účtu (odst. 1). O financování volební kampaně vede kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát účetnictví podle zákona upravujícího účetnictví (odst. 2).
36. Podle § 16c odst. 1 volebního zákona se výdaji na volební kampaň rozumí součet všech peněžních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně.
37. Podle § 16c odst. 3 volebního zákona se do částky podle odstavce 2 započítávají částky, které kandidující politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejich kandidát anebo nezávislý kandidát uhradili nebo mají uhradit, včetně částek, které s jejich vědomím uhradily nebo se za ně zavázaly uhradit třetí osoby. Bylo-li 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.

38. Podle § 16d odst. 2 volebního zákona kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup na svých internetových stránkách zprávu o financování volební kampaně.
39. Podle § 16d odst. 3 volebního zákona obsahuje Zpráva podle odstavce 2
- a) přehled bezúplatných plnění poskytnutých kandidující politické straně, politickému hnutí, koalici nebo nezávislému kandidátovi na volební kampaň s uvedením obvyklé ceny, nejde-li o peněžitý dar, a údaje o dárcích a poskytovatelích v rozsahu stanoveném v § 16b odst. 3, jakož i výši výdajů na volební kampaň hrazených samotnými kandidáty,
 - b) přehled výdajů na volební kampaň s uvedením účelu, na který byly použity; je-li plnění poskytnuto za cenu nižší než obvyklou, uvedou se identifikační údaje poskytovatele v rozsahu stanoveném v § 16b odst. 3,
 - c) přehled peněžitých dluhů, k jejichž splnění se kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát v souvislosti s financováním volební kampaně zavázali, s uvedením plnění, které bylo kandidující politické straně, politickému hnutí, koalici nebo nezávislému kandidátu věřitelem poskytnuto nebo k jehož poskytnutí se věřitel zavázal; je-li plnění poskytnuto za cenu nižší než obvyklou, uvedou se identifikační údaje věřitele v rozsahu stanoveném v § 16b odst. 3.
40. Výše citované zákonné povinnosti se týkají kontroly financování volební kampaně ve smyslu užití poskytnutých prostředků (peněžních nebo formou jiných plnění) za účelem zajistit pro kandidující subjekty srovnatelné podmínky z hlediska výše částky, kterou lze na volební kampaň v době vymezené před samotnými volbami použít. Žalovaný výzvou sledoval naplnění své kontrolní funkce nad férovostí a transparentností volební kampaně. Požadované údaje se týkající výdajů v rámci volební kampaně; a to je podstatné.
41. Na povinnosti odpovědět na takovou výzvu žalovaného (slovy výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu „zahájit se žalovaným dialog“) zdejší soud nespatřuje nic nepřiměřeného, technicky náročného či přísného. Stejně tak povinnost součinnosti plynoucí z kontrolního řádu nepředstavuje porušení zásady zákazu sebeobviňování; odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2016, č.j. 2 As 254/2016-39, tak není případný. Stejně tak zdejší soud nesouhlasí s tím, že by žalovaný nezákonně pod hrozbou sankce vynucoval od žalobkyně informace. Žalobkyně nesplnila svou zákonnou povinnost poskytovat součinnost při kontrole výdajů volební kampaně, s čímž zákon spojuje důsledek v podobě naplnění skutkové podstaty přestupku trestaného pokutou. Nešlo tedy ani o „libovůli“ žalovaného; ten postupoval v souladu se zákonem.
42. K naplnění skutkové podstaty neposkytnutí součinnosti tudíž jednáním žalobkyně beze všech pochyb došlo a žádný z argumentů předestřených žalobkyní nepředstavuje mimořádnou okolnost, pro kterou by bylo možné učinit závěr o nenaplnění materiální stránky přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2012, č.j. 1 As 118/2012-23, podle něhož půjde o zcela výjimečné situace v případech, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nemusí dosahovat minimální hranice typové nebezpečnosti) či snad o existenci liberačního důvodu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2022, č.j. 5 As 243/2021-39); ten by totiž přicházel v úvahu, když by žalobkyně prokázala, že v průběhu kontroly vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno

vyžadovat, aby na výzvu žalovaného zareagovala. S ohledem na pasivitu žalobkyně v reakci na výzvu, která souvisí s jejími povinnostmi týkajícími se financování volební kampaně, není její argumentace ohledně okolností snižujících či vylučujících společenskou nebezpečnost jejího jednání namístě.

43. Pokud jde o výši sankce, tak žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že přihlédl k demonstrativně uvedeným okolnostem dle § 37 zákona o přestupcích. Pokud jde o význam chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen, tak tím je podle žalovaného zájem na řádném výkonu kontroly a dosažení jejího účelu prostřednictvím nerušeného výkonu práv kontrolujících. Výkon kontrol, tedy zjištění, zda osoby plní své veřejnoprávní povinnosti uložené jim právními předpisy, v tomto konkrétním případě volebním zákonem, je nepochybně v celospolečenském zájmu. Jestliže žalobkyně neposkytla v rámci zahájené kontroly podklady nezbytné k posouzení, zda splnila své povinnosti podle volebního zákona a podle zákona o sdružování, došlo tím prakticky ke znemožnění provedení kontroly, jejímž předmětem je dodržování povinností vyplývajících z volebního zákona. Závažnost tohoto přestupku se v obecné rovině odráží v sazbě pokuty, jejíž horní hranice činí 500 000 Kč.
44. Co se týče závažnosti a následků přestupku, žalovaný uvedl, že žalobkyně nesplnila elementární povinnosti kontrolované osoby, kdy vzhledem k povaze požadovaných podkladů a informací nelze bez součinnosti žalobkyně v kontrole řádně pokračovat, což žalovaný vyhodnotil jako přitěžující okolnost. Znemožnění žalovanému provést kontrolu tak vykazuje vysokou míru společenské nebezpečnosti. Vysoká společenská škodlivost je dána i tím, že bod 11), k němuž žalobkyně neposkytla součinnost (tj. vysvětlení rozdílu mezi objemem vykázané a monitorované reklamy), je jedním ze zásadních bodů, pro které byla kontrola financování volební kampaně zahájena, a z důvodu neposkytnutí potřebné součinnosti budou závěry kontroly do značné míry zkresleny. Jako k polehčující okolnosti žalovaný přihlédl k tomu, že žalobkyně poskytla součinnost alespoň v ostatních bodech výzvy. Žalovaný je přesvědčen, že na žalobkyni jakožto na subjekt, který byl zastoupený v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a nyní (ke dni rozhodnutí žalovaného) je zastoupen v Senátu Parlamentu ČR, by měly být kladeny zvýšené nároky na transparentnost volební kampaně a obecně na plnění povinností vyplývajících z kontrolního řádu. Žalovaný proto při stanovení výše pokuty ve zvýšené míře akcentoval též preventivní funkci správního trestu s očekáváním, že pokuta přiměje žalobkyni k tomu, aby více dbala na plnění zákonem stanovených povinností v rámci kontroly. Pokuta uložená ve výši 50 000 Kč (tj. v jedné desetině zákonné sazby) podle žalovaného dostatečně zohledňuje skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně, dále zohledňuje preventivní funkci správního trestání a odpovídá správní praxi žalovaného v obdobných nebo shodných případech.
45. Takové odůvodnění výše sankce v rámci soudního přezkumu ob stojí, není nepřezkoumatelné, je srozumitelné, logické a nevybočuje z mezí správního uvážení, kterým je žalovaný nadán při určení konkrétní výše sankce (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb.). Zdejší soud rovněž konstatuje, že žalobkyně neprokázala, že by pokuta ve světle shora uvedených částek byla „drakonická“ či snad likvidační, byť citelná jistě je, což ovšem koresponduje s jejím smyslem a účelem. Na druhou stranu jde o pokutu, která byla uložena ve výši jedné desetiny zákonné sazby, jak zdůraznil žalovaný. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát Nejvyššího

správního soudu rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá (vztaženo k žalobkyni) jí sama o sobě přivodit platební neschopnost či ji donutit ukončit činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem činnosti žalobkyně splácení této pokuty. „*Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb.).

46. Pokud žalobkyně v žalobě dovozuje likvidační dopad pokuty od svého záporného výsledku hospodaření a od (u žalobkyně klesajících) parametrů pro výpočet státního příspěvku, jež jsou dány jejími volebními výsledky, tak k tomu zdejší soud uvádí, že žalobkyně je zavedeným politickým subjektem disponujícím stranickým aparátem, který každý rok ze státního rozpočtu obdrží příspěvky na svoji činnost. Dokazováním z internetových stránek Ministerstva financí vyplynulo, že žalobkyně obdržela ze státního rozpočtu v roce 2020 podporu celkem ve výši 67 411 667 Kč, z toho částka 61 283 334 Kč tvoří přímo příspěvek na činnost, v roce 2021 obdržela jen příspěvek na činnost ve výši 32 616 129 Kč (z celkové částky 60 917 442 Kč), v roce 2022 obdržela příspěvek na činnost ve výši 20 550 000 Kč (z celkové částky 22 605 000 Kč) a v roce 2023 obdržela příspěvek na činnost ve výši 19 050 000 (z celkové částky 20 955 000 Kč) (<https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti>). Hospodařit ve světle těchto příjmů lze podle přesvědčení zdejšího soudu tak, aby bylo možné zaplatit pokutu ve výši 50 000 Kč, či (ještě lépe) aby bylo možné zafinancovat pracovníka, který bude schopen se žalovaným nějakým, byť i stručným a jednoduchým způsobem, při kontrole komunikovat, pokud na to nestačí stranický aparát. Samotná okolnost, že žalobkyně s ohledem na svou výdajovou stránku dlouhodobě vykazuje záporný hospodářský výsledek (což žalovaný u jednání soudu nezpochybnil), ještě nedokládá, že pokuta ve výši 50 000 Kč může jakkoli ohrozit její existenci; žalobkyně nadto se záporným hospodářským výsledkem funguje dlouhodobě, jak sama uvádí, a proto nic z toho, co namítá ani neindikuje, že by se aktuálně či v době rozhodnutí žalovaného nacházela v situaci, kdy by ji nutnost zaplatit 50 000 Kč existenčně zlikvidovala, nebo by se v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb., stala jediným důvodem její činnosti.
47. Zdejší soud tak námitky stran výše uložené pokuty nemá za důvodné, stejně jako nelze z ničeho dovodit, že by trest pokuty byl nezákonný či nepřiměřený a že žalobkyni mělo být uloženo pouze napomenutí. Postup žalovaného, který uložil peněžitý trest, odpovídá zákonu, neboť podle § 15 odst. 2 kontrolního řádu lze za přestupek podle odstavce 1 písm. a) uložit pokutu do 500 000 Kč. Jde o právní úpravu speciální k obecnému výčtu možných

trestů za přestupky dle § 35 písm. a) přestupkového zákona, které uložení napomenutí, jehož se dovolává žalobkyně, ani v případě spáchání tohoto konkrétního přestupku neumožňuje.

48. Pokud jde o návrh na moderaci pokuty zdejší soudem, tak smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, nýbrž její korekce v případech, že by sankce pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, č.j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Zdejší soud však dospěl k závěru, že v posuzovaném případě nejde o situaci, kdy je uložená pokuta nespravedlivá a neadekvátní; neshledává tak k moderaci či dokonce k upuštění od potrestání žádný důvod.
49. Konečně poznamenává-li žalobkyně, že se nemohla seznámit s totožností podatele podnětu, což je podle ní již aktuální judikaturou „negováno“, tak zdejší soud se žalobkyní nesouhlasí, neboť z jí odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2018, č.j. 2 As 418/2017-38, naopak plyne, že § 22 kontrolního řádu představuje výjimku z práva účastníků řízení nahlížet do spisu, a to z důvodu ochrany totožnosti podatele podnětu. *„Nahlížení do spisu a procesní práva s tím spojená jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a proto je třeba omezení tohoto práva vykládat restriktivně... S ohledem na povinnost restriktivního výkladu a účel citovaného ustanovení má Nejvyšší správní soud za to, že s odvoláním na § 22 kontrolního řádu nelze vyloučit celý podnět ke kontrole (včetně příloh), nýbrž pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo (uvedením identifikačních údajů podatele) či nepřímo (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu). K obdobnému závěru dochází i doktrína... (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2018, č.j. 2 As 418/2017-38, zvýrazněno zdejším soudem). Na povinnosti chránit totožnost podatele podnětu se tedy nic nezměnilo.*
50. Tím jsou žalobní body vyčerpány, přičemž zdejší soud nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí (včetně jeho výroku o povinnosti žalobkyně uhradit náklady řízení) a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

51. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 10. října 2024

David Raus v.r.
předseda senátu