

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 (soudce zpravodaj), Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Mgr. R. N.**, zast. JUDr. Yvetou Janákovou, advokátkou, sídlem Vachova 43/5, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, sídlem Kounicova 688/26, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2022, čj. UDH-00467/2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2023, čj. 22 A 30/2022-62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zejména tím, zda plakáty žalobce (dále „stěžovatel“) umístěné na velkoplošných zařízeních (billboardech) představovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“), a zda byl stěžovatel povinen zajistit, aby obsahovaly informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první téhož zákona.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona. Stěžovatel se měl přestupku dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona nezajistil, aby propagace v podobě plakátů, zobrazujících stěžovatele jako kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu za politické hnutí ANO 2011, které byly od 1. 9. 2021 do skončení volební kampaně 12. 10. 2021 umístěny na billboardech na území města Brna v počtu 33 kusů, obsahovala informaci o zadavateli a zpracovateli. Žalovaný uložil stěžovateli pokutu ve výši 15 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud se zabýval tím, zda billboardy stěžovatele představovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Je nesporné, že stěžovatel byl kandidátem kandidujícího politického hnutí, že za umístění billboardů byla poskytnuta úplata a že billboardy byly použity v době volební kampaně. Stěžovatel je na nich vyobrazen spolu s hesly, která působí jako politická proklamace a propagace dosavadních zásluh stěžovatele, nikoliv jako propagace sportu nebo návratu dětí ke sportu. Billboard je proveden v barvách typických pro propagaci hnutí ANO 2011. U čísla 20 je vyobrazen symbol fajfky. Stěžovatel má číslo 20 na kandidátní listině. Symbol fajfky lze proto vyložit jako symbol preferenčního hlasu. I pokud cílem kampaně bylo rozšířit povědomí o jeho činnosti na Magistrátu města Brna a propagovat ho na pozici předsedy krasobruslařského svazu, šlo o propagaci jeho osoby. Protože byl stěžovatel také kandidátem ve volbách do Poslanecké sněmovny, lze tuto propagaci vnímat i ve vztahu k těmto volbám. Podstatné je, jak kampaň mohla působit na adresáty. V opačném případě by se povinné subjekty mohly zprostit svých povinností jednoduše tím, že by deklarovaly jiný účel kampaně. Podstatné není ani to, že stěžovatel kampaň plánoval na dřívější období a že billboardy zůstaly umístěny i po ukončení voleb. Důležité totiž je, že byly ve veřejném prostoru umístěny v období volební kampaně. Krajský soud proto uzavřel, že o volební kampaň šlo.

[5] Stěžovatel byl povinen uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona. Tato povinnost se vztahuje na veškerou volební propagaci, včetně zadavatele reklamy, kterým byl stěžovatel. Hlas pro jednotlivého kandidáta je také hlasem pro politickou stranu či hnutí. Věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona stanovuje jinou povinnost, než za kterou byl potrestán stěžovatel, a její porušení naplňuje skutkovou podstatu odlišného přestupku. Jako první úkon v řízení byl vydán příkaz. Je proto logické, že stěžovateli předtím nebyla dána možnost se k věci vyjádřit. Svá procesní práva mohl uplatnit v navazujícím řízení. Není podstatné, zda výrok budí dojem rozsáhlé kampaně. Smyslem popisu skutku je jeho nezaměnitelnost. Ve výroku je přesně uveden počet billboardů, období a město, ve kterém byly umístěny. Přestupek podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona není trvajícím přestupkem. Právem chráněného zájmu se dotýká již prvotní rozšíření propagace mezi veřejnost. Stěžovatel se přestupku dopustil ve chvíli, kdy byly billboardy fyzicky umístěny. Odpovědnost za přestupek nezanikla vyloučením stěžovatele z kandidátní listiny.

[6] Materiální znak je u ohrožovacích deliktů naplněn tím, že jsou naplněny formální znaky. Chráněným zájmem je transparentní volební kampaň. Rozhodné není to, že se

stěžovatel nakonec volební soutěže neúčastnil. Jako kandidát ve volbách propagoval za úplatu svou osobu v období volební kampaně bez uvedení informací o zadavateli a zpracovateli, čímž ohrozil chráněný zájem na transparentnosti volební kampaně. Naplnil tak formální i materiální stránku přestupku. Stěžovatel neodstoupil z vlastní vůle s úmyslem omezit škodlivost svého jednání. Krajský soud tak neshledal žádné důvody vylučující společenskou škodlivost stěžovatelova jednání.

[7] Nestrannost a nezávislost žalovaného nezpochybňuje to, kdo podal podnět k zahájení řízení. Řízení bylo zahájeno 27. 10. 2021 doručením příkazu, tedy 18 dní po volbách. Porušení interních pravidel hnutí ANO 2011 nebylo stěžovateli kladeno k tíži. Jeho záměry, které podle něj vyplývají z vyjádření společnosti REALMEDIA s.r.o., nemají vliv na posouzení, zda šlo o volební kampaň, či nikoliv.

[8] Vyloučení stěžovatele z kandidátky nemá na výši sankce vliv. Žalovaný nepostupoval diskriminačně, jestliže vyměřil pokutu v rozmezí, které zákonodárce stanovil různým subjektům stejně. Přezkoumatelně vyměřil pokutu při spodní hranici zákonné sazby. Přestupek shledal spíše závažným, protože volič nevěděl, kdo kampaň zadal a zpracoval. Polehčující okolností naopak bylo to, že šlo o první účast stěžovatele ve volbách, že stěžovatel nejednal úmyslně a že dosud nebyl v souvislosti s financováním volebních kampaní sankcionován. K majetkovým poměrům stěžovatele žalovaný přihlédnout nemohl, protože je stěžovatel nedoložil. Z toho, že umístil 33 billboardů, lze usoudit, že jeho majetkové poměry neodůvodňují snížení pokuty. Pro moderaci nepostačí zjištění, že trest byl nepřiměřený, pokud nebyl nepřiměřený zjevně. Žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení.

II. Obsah kasační stížnosti a jejího doplnění

[9] Stěžovatel namítá, že šlo o osobní a sportovní kampaň. Směřoval ji na začátek školního roku. Má dlouhodobý záměr vytvářet zázemí pro podporu sportovní reprezentace. Důkazem o jeho úmyslech je vyjádření společnosti REALMEDIA. Angažuje se v orgánech na podporu sportu a pozornost věnuje zejména podpoře sportu dětí. Domníval se, že organizace osobní a sportovní kampaně, byť v období voleb, je povolena a že se na tuto kampaň nevztahuje povinnost uvést zadavatele a zpracovatele. Billboardy stěžovatele a hnutí ANO 2011 se lišily textem i celkovou vizuální podobou (billboardy hnutí ANO 2011 se navíc řídily jednotným grafickým manuálem). Na billboardu může být heslo o několika slovech, které však nemůže obsahovat podrobné informace k otázce sportu dětí. Na podrobnosti proto odkazovala webová stránka. Stěžovatel o podpoře sportu nemluví, ale prosazuje ji. Neslibuje tedy nic, co by již nedělal. Nelze proto hovořit o politické propagaci. Na billboardu není uvedena žádná politická strana. Číslo 20 by proto možnému voliči nenapovědělo, koho volit. Dvě dvacítky se objevují i v názvu sportovní agentury RN Sport 2020, kterou stěžovatel založil. Jeho osobní a sportovní kampaň byla čestná a poctivá. Financoval si ji sám a nikoho nepoškodila. V tuzemsku nejsou osobní kampaně obvyklé, ale v zahraničí ano.

[10] Ustanovení § 16 odst. 6 volebního zákona nelze při výkladu rozdělovat na jednotlivé věty. O tom žalovaný věděl, a proto se tento problém snažil odstranit tím, že uvedl, že byla porušena pouze věta první tohoto ustanovení. Ustanovení § 16g volebního zákona hovoří

o rozporu s § 16 odst. 6 téhož zákona jako celkem. Podle § 16 odst. 1 volebního zákona se na stěžovatele vztahuje označení *kandidát politického hnutí*, přičemž zákon ve svém výčtu pro tento typ subjektu používá výraz *„jejich kandidát"*. Struktura § 16 odst. 6 tohoto zákona je taková, že věta první před středníkem obsahuje výčet prostředků, pomocí nichž lze volební kampaň provádět. Nejsou v ní však upřesněny subjekty, kterým je tato povinnost uložena. To činí až druhá věta tohoto ustanovení. Jsou jimi kandidující politické strany, politické hnutí nebo koalice a nezávislý kandidát. Tento výčet se liší od výčtu uvedeného v § 16 odst. 1 volebního zákona. Neobsahuje totiž slova *„její kandidát"*. Volební zákon tak používá při stanovení práv a povinností dvojí výčet subjektů. Pokud by věty § 16 odst. 6 tohoto zákona měly samostatnou platnost, je otázka, jak by se dalo vysvětlit, že u některých volebních subjektů je konkretizován způsob označení volebního prostředku, avšak u kandidáta nikoliv.

[11] Výklad stěžovatele podporuje i webová stránka https://outly.cz, jejímiž autory jsou radní žalovaného J. O. a předseda žalovaného F. S. V námětech k novelizaci uvedli, že věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona neobsahuje sousloví *„jejich kandidát"*, a že proto navrhují jeho doplnění. Porušení § 16 odst. 6 věty druhé volebního zákona neodpovídá sankce podle § 16g odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Písm. d) obsahuje povinnost uvést registrované třetí osoby, na které věta druhá § 16 odst. 6 volebního zákona nedopadá. Výklad účelem zákona nepostačuje. Touto logikou by totiž stačilo stanovit účel zákona a samotné povinnosti dovodit. Povinnosti mohou být podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina") ukládány pouze na základě zákona a musí být jednoznačné. Zvolený výklad je nepřípustně rozšiřující ve vztahu k jednotlivému kandidátovi.

[12] Zákon rozlišuje dvě kategorie subjektů účastnících se politické kampaně, jejichž postavení je rozdílné. První kategorií jsou politické strany a hnutí. Ty se uchází o zvolení i za finanční podpory státu. Druhou kategorií jsou fyzické osoby zařazené na kandidátce politické strany nebo hnutí. Jde o pasivní právo být volen a ucházet se o veřejné funkce. Musí jim proto být umožněno ucházet se o hlasy voličů bez nepřiměřených administrativních zásahů. Podle žalovaného potvrzuje vyloučení stěžovatele z kandidátky to, že svou povinnost označit zadavatele a zpracovatele porušil. Tento postoj je ale v rozporu s principy ústavního práva. Žalovaný nebyl zřízen ke kontrole jednotlivců, kteří provádí vlastní kampaň za vlastní prostředky. Neexistovalo nebezpečí dotčenému zájmu. Bylo zřejmé, že se nejedná o anonymní kampaň, nýbrž že jde o kampaň placenou z prostředků stěžovatele. Zpracovatel byl rovněž známý. Povinnost uvést zadavatele a zpracovatele nechrání zájem na čistotě volební kampaně.

[13] Žalovaný nepřihlédl k důkazu vyjádřením majitele společnosti REALMEDIA, protože šlo o stěžovatelova známého. Tak tomu však není. Neprovedením tohoto důkazu porušil žalovaný základní principy dokazování. Výrok rozhodnutí žalovaného je nekonkrétní. Žalovaný nepostupoval nezaujatě a nestranně, informoval-li oznamovatele předtím, než vydal rozhodnutí ve věci. Pochybnosti budí i to, že žalovaný před vydáním příkazu nevyzval stěžovatele k podání vysvětlení. Umístění billboardů upozorňujících na důležitost sportu a propagujících osobní stránky není společensky škodlivé. Rovněž není společensky škodlivé to, že stěžovatel sám financoval sportovní kampaň. Neexistovala zde totiž třetí osoba, kterou by bylo třeba znát, aby bylo rozkryto financování stěžovatele. Nedává proto smysl, aby byl uváděn zadavatel a zpracovatel. V důsledku postupu

žalovaného byl stěžovatel odvolán z kandidátní listiny. Transparentnost politické kampaně tak nebyla ohrožena, protože se stěžovatel neúčastnil voleb. Žalovaný a ani krajský soud nepřihlédli ke specifickému postavení stěžovatele jako fyzické osoby a k rozdílným důsledkům při uložení pokuty. Při rozhodování o výši pokuty nebyla zohledněna kritéria závažnosti přestupku, délky jeho trvání, škodlivosti pro společnost a postavení stěžovatele ve volební kampani. Byl dán důvod pro nejnižší výši pokuty.

[14] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Pracuje pouze s některými skutečnostmi, zatímco jiné vynechává. Tím je vytvořen jiný případ než ten, který vnímá stěžovatel. Tomu je přizpůsobena interpretace zákona bez ohledu na jeho znění. Je složité se v rozsudku orientovat. V některých bodech nelze rozlišit názor soudu a žalovaného.

[15] Podle pravidel Benátské komise pro regulaci politických stran kandidát může na kampaň používat své osobní zdroje. V ČR neexistuje žádná úprava zveřejňování zdrojů kandidátů při osobní kampani. Vedení osobní kampaně nelze zakázat. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud nevyhověl požadavku na moderaci pokuty. Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, *Asociace užité grafiky a grafického designu*, není na jeho věc přiléhavý, protože se týkal ochrany hospodářské soutěže. Jde o jinou oblast práva, o jiný druh protiprávnosti, o odlišná kritéria pro uložení pokuty a jinou délku porušení.

[16] Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti blíže rozvedl, proč nejsou jeho billboardy a billboardy hnutí ANO 2011 stejné, přičemž v tabulce porovnal jednotlivé prvky billboardů.

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel opakuje již vypořádané argumenty. Pokud prezentace naplňuje znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona, pak jde o prostředek volební kampaně šířený prostřednictvím komunikačních médií, který by měl být označen informací o zadavateli a zpracovateli. Veřejní činitelé, kteří kandidují ve volbách, se při výkonu svých funkcí zčásti ocitají v režimu volební kampaně. Je proto nutné v některých případech pozměnit prezentaci své osoby. Text na billboardech představuje propagaci stěžovatele jako kandidáta do Poslanecké sněmovny a prezentaci jeho osoby. Propagací stěžovatele v době volební kampaně byla ovlivňována veřejnost i možní voliči. Povinnost označit propagaci informací o zadavateli a zpracovateli se týká všech subjektů, které se účastní volební kampaně, a tedy i kandidáta na kandidátní listině. To vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony.

[18] Žalovaný dostatečně a řádně zjistil skutkový stav. Společenská škodlivost přestupku spočívá v tom, že voliči ani široká veřejnost neměli v době volební kampaně možnost seznámit se s tím, kdo je zadavatel a kdo zpracovatel. Transparentní volební kampaň je jednou z podmínek řádné a férové politické soutěže. Výrok rozhodnutí je dostatečně konkrétní. Tvrzení stěžovatele, že chtěl rozšířit povědomí o své činnosti na Magistrátu města Brna a že chtěl kampaň použít při své kandidatuře na pozici předsedy Českého krasobruslařského svazu, vyvrací to, že mělo jít o kampaň na podporu sportování dětí. Do

limitů pro výdaje na volební kampaň politických stran a hnutí se započítávají i náklady hrazené jednotlivými kandidáty.

[19] Činnost žalovaného spočívá zejména v dohledu nad transparentním průběhem volebních kampaní. Těch se účastní i fyzické osoby. Vyjádření společnosti REALMEDIA představuje vysvětlení k prověření oznámení o přestupku před zahájením řízení. Nelze je proto podle § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, použít jako důkazní prostředek. Žalovaný je nestranný a z úřední povinnosti se zabývá každým podnětem. Podatele informoval pouze o tom, že zahájí řízení. Každá věta § 16 odst. 6 volebního zákona dopadá na jiné subjekty, kterým ukládá jiné povinnosti. Výše pokuty byla řádně odůvodněna.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

IV.1 Nepřípustné kasační námitky

[21] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[22] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu, nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, nebo jde-li o námitky nové, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, přestože tak učinit mohl, je kasační argumentace nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci, neboť je vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2022, čj. 5 Afs 156/2020-34, *S METAL,* bod 27).

[23] Stěžovatel v žalobě spojoval porušení zásady volného hodnocení důkazů s tím, že žalovaný zacházel s vyjádřením společnosti REALMEDIA účelově, zčásti je opomenul a využil je pouze do té míry, jak se mu hodilo. Až nyní v kasační stížnosti spatřuje stěžovatel porušení uvedené zásady v něčem jiném: žalovaný nepřihlédl k vyjádření společnosti REALMEDIA proto, že se její jednatel znal se stěžovatelem. Taková námitka zde ovšem zaznívá poprvé.

[24] Stěžovatel namítá, že výrok rozhodnutí žalovaného je nekonkrétní, jestliže pouze vágně uvádí, že se billboardy nacházely na území města Brna, přestože v průběhu řízení žalovaný poukazoval na masivní kampaň s 33 billboardy. Ty se však nacházely pouze na třech místech. Krajský soud se k obdobné žalobní námitce vyjádřil v bodě 36 napadeného rozsudku rekapitulovaném v bodě [5] výše (nezaměnitelnost popisu skutku ve výroku). Stěžovatel však na argumentaci krajského soudu nereaguje. Pouze znovu namítá, že je výrok rozhodnutí žalovaného nekonkrétní.

[25] Stěžovatel namítá, že žalovaný nepostupoval nezaujatě a nestranně, informoval-li oznamovatele předtím, než vydal rozhodnutí ve věci. Pochybnosti budí i to, že žalovaný před vydáním příkazu nevyzval stěžovatele k podání vysvětlení, přestože jeho vyjádření bylo ve věci klíčové. Krajský soud se podobnou žalobní námitkou zabýval v bodě 47 napadeného rozsudku rekapitulovaném v bodě [7] výše (příkaz jako první úkon v řízení, důvody, proč žalovaný nebyl zaujatý, sdělení podateli o zahájení řízení). Stěžovatel na uvedenou argumentaci krajského soudu opět nereaguje.

[26] Stěžovatel namítá, že umístění billboardů, upozorňujících na důležitost sportu a propagujících osobní stránky, není společensky škodlivé. Rovněž není společensky škodlivé to, že stěžovatel sám financoval sportovní kampaň. Neexistovala zde totiž třetí osoba, kterou by bylo třeba znát, aby bylo rozkryto financování. Nedává proto smysl, aby byl uváděn zadavatel a zpracovatel. V důsledku postupu žalovaného došlo k odvolání stěžovatele z kandidátní listiny. Transparentnost politické kampaně nebyla ohrožena, protože se stěžovatel neúčastnil voleb. Krajský soud se k obdobné žalobní argumentaci vyjádřil v bodech 44 až 46 napadeného rozsudku rekapitulovaných shora v bodě [6] (naplnění materiálního znaku splněním formálních znaků, porušení chráněného zájmu, důvody, proč nezanikla trestnost vyloučením stěžovatele z kandidátky). Stěžovatel se opět proti této argumentaci nevymezuje.

[27] Stěžovatel dále namítá, že při rozhodování o výši pokuty nebyla zohledněna kritéria závažnosti přestupku, délky jeho trvání, škodlivosti pro společnost a postavení stěžovatele ve volební kampani. Byl dán důvod pro nejnižší výši pokuty. Krajský soud se k odůvodnění výše pokuty vyjádřil podrobně v bodech 52 až 54 rekapitulovaných shora v bodě [8] (irelevance vyloučení z kandidátky, spodní hranice sazby, následek, první účast ve volbách s danou povinností, nedbalost, nemožnost přihlédnout k majetkovým poměrům, běžná délka řízení, výměra v rámci správního uvážení). Ani v tomto případě stěžovatel relevantně na argumentaci krajského soudu nereaguje.

[28] Výše uvedené námitky jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV.2 Přijatelnost kasační stížnosti

[29] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu mj. tehdy, dotýká-li se právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou.

[30] Tak tomu je v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se dosud ve své judikatuře zabýval pouze obecně tím, co je podstatou volební kampaně (usnesení NSS ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS, bod 36, nebo ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, bod 26). Nezabýval se však tím, zda jakákoliv kampaň na propagaci kandidáta politické strany nebo hnutí naplňuje pojem volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona, nebo zda se musí jednat o kampaň cílenou kandidátem právě na volby. Nezabýval se dosud ani otázkou, zda povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první téhož zákona dopadá rovněž na kandidáty politické strany nebo hnutí.

IV.3 K namítané nepřezkoumatelnosti

[31] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (bod [14] výše). Jde-li obecně o otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí krajských soudů, Nejvyšší správní soud odkazuje na svou konstantní judikaturu (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud posoudil žalobu stěžovatele komplexně. Z ničeho nevyplývá, že by se některými skutečnostmi nezabýval. Stěžovatel ostatně netvrdí, jaké skutečnosti podle něj krajský soud vynechal. Odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a vyplývá z něj, proč krajský soud žalobu zamítl. Odůvodnění je zároveň logicky a systematicky členěno s ohledem na jednotlivé žalobní body. Je z něj seznatelné, které úvahy jsou krajského soudu a které rekapitulují závěry žalovaného. Krajský soud řádně odůvodnil, proč shledal žalobní argumenty stěžovatele nedůvodnými. V bodě 54 napadeného rozsudku zároveň zdůvodnil, proč žalovaný nepochybil, jestliže pokutu vyměřil v rozmezí, kterou zákonodárce stanovil stejně pro kandidáta a pro politickou stranu a hnutí. Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný.

IV.4 K volební kampani

[32] Stěžovatel namítá, že billboardy nepředstavovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona, nýbrž že šlo o kampaň osobní a sportovní. Ta byla odlišná od volební kampaně hnutí ANO 2011.

IV.4.A Obecná východiska

[33] Podle § 16 odst. 1 volebního zákona platí, že *volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*

[34] Podle § 16 odst. 3 téhož zákona dále platí, že *volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb do Parlamentu České republiky.*

[35] Volební zákon s účinností od 1. 1. 2017 (od novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb.) obsahuje v § 16 odst. 1 definici volební kampaně sloužící pro účely nově zavedených povinností, které se týkají zejména limitů pro vedení kampaní a s tím souvisejících požadavků na zvýšení transparentnosti financování voleb. Ustanovením § 16 odst. 3 byla také takto pojatá volební kampaň časově omezena. Zákonodárce novelou zúžil pojem volební kampaně pro tyto účely pouze na úplatné činnosti a jasně ohraničil její trvání. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že za umístění billboardů byla poskytnuta

úplata a billboardy byly umístěny v době volební kampaně. Je proto třeba zabývat se tím, zda činnost stěžovatele naplňuje další znaky definice volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona.

[36] Nejvyšší správní soud se obecně smyslem volební kampaně zabýval již v usnesení sp. zn. Vol 44/2013. Dospěl k závěru, že jím je „*snaha aktérů politického boje o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejími základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. Podstata volební kampaně spočívá v tzv. politické komunikaci, a to jak mezi kandidujícími subjekty navzájem, tak především mezi kandidáty (zejména politickými stranami) a voliči (potenciálními i skutečnými;* […]. *V podmínkách demokratického státního režimu a svobodných voleb bývá obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně*“.

[37] Primárním účelem volební kampaně tedy je sdělit voliči pozitivní či negativní informace o kandidujícím subjektu tak, aby se na jejím základě rozhodl nebo utvrdil ve svém rozhodnutí volit či nevolit daný subjekt. Ve volební kampani jde o „*získání (především) voličů, aby se k volbám dostavili a hlasovali pro určitý program ztělesněný volební stranou a zejména pro její kandidáty*“ a je u ní „*‚předurčen‘ účel, obsah, čas a místo volební komunikace*“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 92/20, *registrace třetích osob*, bod 79).

[38] Aby určitá činnost naplňovala zákonnou definici volební kampaně, je třeba, aby splňovala několik dílčích podmínek. Předně se musí jednat o propagaci kandidujícího subjektu nebo o agitaci v jeho prospěch či neprospěch, tj. vyzdvihování jeho kladných nebo záporných stránek způsobem, který má ovlivnit jeho volbu. Zákon však mezi tyto subjekty výslovně řadí v případě kandidujících politických stran, politických hnutí nebo koalic i jejich kandidáta. Forma volební kampaně v tomto ohledu není podstatná. Klíčový je obsah, ze kterého musí být zřejmé, že jde o komunikaci směrem k voliči nebo případně i k ostatním kandidujícím subjektům (například za účelem tvorby budoucí koalice). Při posouzení, zda je splněna tato podmínka, je třeba brát v úvahu cíl konkrétního sdělení a jeho objektivní způsobilost ovlivnit rozhodování ve prospěch či neprospěch konkrétního kandidujícího subjektu (usnesení NSS ze dne 26. 10. 2022, čj. Vol 4/2022-22, bod 16). V tomto ohledu proto není rozhodné, jak bylo sdělení subjektivně zamýšleno. Rozhodné je, zda objektivně mohlo u adresáta vzbudit rozhodnutí volit určitým způsobem. V opačném případě by bylo velmi jednoduché vyhnout se pravidlům volební kampaně pouhým tvrzením, že cíl kampaně byl jiný. Tím by se fakticky obcházel volební zákon, přestože by sdělení bylo objektivně způsobilé ovlivnit rozhodnutí voliče. To je zjevně v rozporu se smyslem a účelem regulace volební kampaně, která má zaručit její transparentnost, kultivovanost a férovost.

[39] Osobní kampaň proto bude zpravidla zároveň volební kampaní. Vychvalování osobních stránek a zkušeností osoby, která je kandidátem kandidující politické strany nebo hnutí nebo která je nezávislým kandidátem, totiž v období volební kampaně může objektivně ovlivnit rozhodování voličů v její prospěch. Ti si daného kandidáta snáze zapamatují a spojí s pozitivními vlastnostmi. To logicky zvyšuje pravděpodobnost, že se ho následně rozhodnou volit, a tím hlasovat i pro politickou stranu či hnutí, za které kandiduje. Výjimkou by mohly být pouze případy, u kterých by bylo zcela zjevné, že účelem určité kampaně není propagace dané osoby. Například šlo-li by o propagaci sportovní události

nespojené s volbami a zaštítěné osobou v tomto sportu váženou, která takovou podporu poskytuje dlouhodobě.

[40] Volební zákon nezakazuje jednotlivým kandidátům vést osobní kampaň a používat na ni své zdroje. Naplňuje-li však osobní kampaň pojem volební kampaně podle § 16 odst. 1 volebního zákona, jsou kandidáti povinni dodržovat její zákonná pravidla. Mimo jiné to, aby propagace, volební agitace nebo sdělení šířené prostřednictvím komunikačních médií nebo velkoplošných zařízení obsahovaly informaci o jejich zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první tohoto zákona. To je významné z hlediska finančních limitů na vedení volební kampaně. Pokud totiž bude tato osobní kampaň vedena s vědomím kandidující politické strany, hnutí či koalice, pak se peněžní prostředky na ni vynaložené budou počítat do limitu daného kandidujícího subjektu na výdaje volební kampaně podle § 16c odst. 3 volebního zákona. Naopak bude-li osobní kampaň vedena bez vědomí kandidujícího subjektu, pak dané osobě, která tuto kampaň vede, vznikne povinnost registrovat se jako registrovaná třetí osoba podle § 16 odst. 2 volebního zákona. Její výdaje na volební kampaň jsou rovněž limitovány podle § 16e odst. 8 tohoto zákona. Bylo-li by totiž možné vést osobní kampaň, aniž by se na ni vztahovala pravidla volební kampaně, bylo by možné zcela popřít její finanční limity. To by bylo zjevně v rozporu s cílem zákonné regulace volební kampaně.

[41] Z výše uvedeného tak vyplývá, že bude-li v období volební kampaně propagován způsobem, který je obvykle poskytován za úplatu, určitý kandidující subjekt (například formou osobní kampaně) nebo bude-li agitováno v jeho prospěch či neprospěch, bude se zpravidla jednat o volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Výjimku budou představovat pouze ty případy, kdy je zcela evidentní, že se s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci o volební kampaň nejedná.

IV.4.B Kampaň stěžovatele

[42] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že na billboardu byla v pravé třetině umístěna fotografie stěžovatele spolu se zlatou medailí. Ve zbylé části billboardu se nacházel text *„Pro sport dostupný všem dětem“*, *„Mistr světa v krasobruslení, olympionik, trenér, veřejný činitel“*, *„20 let sportovní reprezentace ČR“* a *„20 let práce pro český sport“* a odkaz na webové stránky stěžovatele. U obou čísel 20 byl vyobrazen znak fajfky naznačující jejich zatržení.

[43] Z obsahu billboardu je zjevné, že je zaměřen na propagaci stěžovatele, jak správně uvedl krajský soud. Je na něm totiž umístěna jeho fotografie spolu s popisem jeho úspěchů, profese a zkušeností. Již to samo o sobě ukazuje, že šlo o volební kampaň na propagaci stěžovatele. V tomto ohledu není podstatné, že na billboardech nebylo uvedeno politické hnutí, za které stěžovatel kandiduje, a jak byly billboardy graficky zpracovány oproti billboardům hnutí ANO 2011. Vytvoření kladného obrazu stěžovatele je podstatou osobní kampaně, které se stěžovatel dovolává (bod [39] výše).

[44] Jde-li o tvrzenou sportovní kampaň, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že obecné heslo *„Pro sport dostupný všem dětem“* působí jako politické zvolání. Vyznívá totiž tak, že sport nyní není dostupný všem dětem a že stěžovatel je schopen zajistit, aby dostupný byl. To zároveň evokuje slib, že se o to stěžovatel nějakým způsobem přičiní.

Stěžovatel tak zjevně v určité míře obecnosti poukázal na společenský problém, který chce řešit. To je ale podstata politických hesel používaných ve volební kampani. Z ničeho nevyplývá, že by mělo jít o kampaň na podporu sportu bez ohledu na volby, jak tvrdí stěžovatel. Mělo-li by se jednat o sportovní kampaň, byly by na billboardu propagovány zejména sportující děti, konkrétní sport nebo sportovní událost. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Nejde proto o výjimku uvedenou v bodě [39] výše. V tomto ohledu není podstatné, kolik textu lze na plochu billboardu umístit. Rozhodná je propagace kvalit stěžovatele, nikoliv sportu. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kampaň stěžovatele zaměřená na jeho propagaci objektivně působí jako volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona. Subjektivní záměry stěžovatele v tomto ohledu nejsou podstatné (bod [38] výše).

[45] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že přestože se stěžovatel dovolává pojmů osobní a sportovní kampaň, nijak blíže nevysvětluje jejich podstatu a proč by osobní a sportovní kampaň měla sloužit k jinému účelu než k jeho zviditelnění tak, aby byl více známý a spojovaný s pozitivními emocemi. To však v období volební kampaně jednoznačně představuje právě propagaci kandidáta, a tedy i volební kampaň. Opakované použití čísla 20 a jeho zatržení ve spojení s tímtéž číslem stěžovatele na kandidátce hnutí ANO 2011 jen dokresluje, že kampaň stěžovatele naplňovala znaky volební kampaně. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že billboardy stěžovatele představovaly volební kampaň podle § 16 odst. 1 volebního zákona.

IV.5 K povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli

[46] Stěžovatel namítá, že povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona nedopadá na kandidáty politického hnutí.

[47] Podle § 16 odst. 6 volebního zákona platí, že *propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta. Kandidující politické strany, politická hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát jsou povinni označit svým názvem nebo zkratkou, v případě nezávislého kandidáta svým jménem a příjmením, jimi využité prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využité prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem.*

[48] Podle § 16g odst. 1 písm. c) téhož zákona dále platí, že *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií nebo s využitím velkoplošného zařízení anebo sdělení v neprospěch kterékoliv kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli.* Stejného správního deliktu (respektive přestupku s ohledem na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona.

[49] Volební zákon v § 16 odst. 6 větě první stanoví, že propagace, volební agitace či negativní sdělení šířené prostřednictvím komunikačních médií nebo za využití velkoplošných zařízení musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli. Nestanovuje výslovně, kdo je povinen zajistit splnění této povinnosti. Jde tak o všeobecně stanovenou povinnost pro kohokoliv (bod [56] níže). Ustanovení § 16g odst. 1 písm. c) a § 16h odst. 1 písm. c) pak stanovuje, že se přestupku dopustí ten, kdo nezajistí, aby propagace nebo volební agitace obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli. To rovněž potvrzuje, že jde o povinnost stanovenou komukoliv. Jazykový výklad je tak jednoznačný.

[50] Z důvodové zprávy k osobní působnosti povinnosti uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona nic relevantního nevyplývá.

[51] Jde-li o systematický výklad, kterého se stěžovatel zejména dovolává, je třeba se zabývat tím, jaké konkrétní povinnosti stanovuje § 16 odst. 6 volebního zákona. Věta první tohoto ustanovení stanovuje požadavek, aby vyjmenované formy šíření volební kampaně obsahovaly informace o jejich zadavateli a zpracovateli. Nezajištění tohoto požadavku představuje přestupek podle § 16g odst. 1 písm. c) a § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona (bod [48] výše). Věta druhá a třetí § 16 odst. 6 volebního zákona stanoví další informační povinnosti, avšak už pouze vyjmenovaným subjektům. Věta druhá stanovuje povinnost kandidující politické strany, politického hnutí, koalice nebo nezávislého kandidáta označit svým názvem, zkratkou nebo svým jménem a příjmením jimi využité prostředky volební kampaně. Porušením této povinnosti se pak dopustí přestupku podle § 16g odst. 2 písm. a) a § 16h odst. 2 písm. a) volebního zákona (v rozporu s § 16 odst. 6 neoznačí svým jménem a příjmením, názvem nebo zkratkou využité prostředky volební kampaně) [krajský soud chybně uvedl, že jde o porušení § 16g odst. 1 písm. d) tohoto zákona; tato dílčí vada však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku]. Věta třetí § 16 odst. 6 téhož zákona stanovuje obdobnou povinnost registrovaných třetích osob. Porušením této povinnosti se pak tyto osoby dopustí přestupku podle § 16g odst. 1 písm. d) a § 16h odst. 1 písm. d) volebního zákona. Povinnosti podle věty druhé a třetí § 16 odst. 6 volebního zákona představují samostatnou povinnost vyjmenovaných subjektů konkrétně označit jakékoliv jimi využité prostředky volební kampaně tak, aby jim byly přičitatelné. Povinnost podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona oproti tomu dopadá pouze na propagaci a agitaci, která je šířena prostřednictvím komunikačních médií a billboardů. Jde proto o specifickou formu vedení volební kampaně, ke které se vztahuje samostatná povinnost uvádět informaci o zadavateli a zpracovateli.

[52] Z výše uvedeného tak vyplývá, že jde o tři samostatné povinnosti stanovené ve třech větách § 16 odst. 6 volebního zákona. Porušení každé z nich vede k naplnění skutkové podstaty jiného přestupku. Volební zákon spojuje porušení konkrétní věty tohoto ustanovení s konkrétní skutkovou podstatou přestupku tak, že vždy danou povinnost přesně specifikuje („*fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 nezajistí, aby propagace nebo volební agitace šířená prostřednictvím komunikačních médií* […] *obsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli*“ - bod [48] výše). Je proto liché tvrzení stěžovatele, že § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona odkazuje na § 16 odst. 6 tohoto zákona jako celek a že adresáty povinnosti podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona určuje věta druhá tohoto ustanovení.

[53] Je proto nepodstatné, že předseda žalovaného a jeho radní by doplnili do věty druhé sousloví *„jejich kandidát“*, jak tvrdí stěžovatel. Taková úprava zákona by se totiž nijak nedotkla osobní působnosti věty první.

[54] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, podle kterého nelze jednotlivé věty tohoto ustanovení rozdělovat. Pokud by se totiž mezi jednotlivými větami nerozlišovalo, smísily by se různé povinnosti, které jsou stanoveny různým adresátům a na které jsou navázána rozdílná sankční ustanovení.

[55] Stěžovatel pak správně poukázal na to, že účastníky volební kampaně podle § 16 volebního zákona jsou v prvé řadě kandidující politické strany, politická hnutí, koalice, jejich kandidáti a nezávislí kandidáti podle § 16 odst. 1 tohoto zákona. Tím však výčet účastníků volební kampaně nekončí. Podle § 16 odst. 2 volebního zákona se do volební kampaně zapojují i registrované třetí osoby, tedy fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta. Z uvedeného výkladem opaku vyplývá, že účastníky volební kampaně jsou vedle toho rovněž fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaně s vědomím kandidujících subjektů. Ty však nemají povinnost se registrovat. Tvrzení stěžovatele, že volební zákon v § 16 stanoví pouze dvojí výčet subjektů [i) kandidující politické strany, hnutí, koalice, jejich kandidát nebo nezávislý kandidát; a ii) kandidující politické strany, hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát], jimž stanoví povinnosti, je proto zjevně nesprávné.

[56] Volební zákon na některých místech konkrétně uvádí, komu povinnost ukládá – například fyzické nebo právnické osobě, která se účastní volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu (§ 16 odst. 2 tohoto zákona); kandidující politické straně, politickému hnutí, koalici nebo nezávislému kandidátovi (§ 16 odst. 6 věta druhá tohoto zákona); registrované třetí osobě (§ 16 odst. 6 věta třetí tohoto zákona). Jinde stanovuje povinnosti bez vazby na konkrétního adresáta – povinnost čestné a poctivé volební kampaně (§ 16 odst. 5 tohoto zákona) nebo povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli (§ 16 odst. 6 věta první tohoto zákona). Tyto povinnosti tak zjevně dopadají na všechny účastníky volební kampaně, tedy jak na kandidující politické strany, politická hnutí, koalice, nezávislé kandidáty nebo na registrované třetí osoby, tak i na samotné kandidáty.

[57] Systematický výklad proto podporuje závěr krajského soudu, že se povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli na billboardech vztahovala i na stěžovatele jako na kandidáta politického hnutí.

[58] Stěžovatel nemá pravdu, že žalovaný byl zřízen ke kontrole politických stran a hnutí, nikoliv ke kontrole jednotlivců, kteří provádí vlastní kampaň za vlastní finanční prostředky. Jak totiž vyplývá z § 16f odst. 1 písm. d) volebního zákona, do pravomoci žalovaného patří projednávání přestupků a ukládání sankcí podle volebního zákona. Žalovaný tak kontroluje dodržování povinností volební kampaně u všech subjektů, které se do ní určitým způsobem zapojují (bod [56] výše).

[59] Stěžovatel dále zpochybňuje teleologický výklad § 16 odst. 6 věty první volebního zákona provedený krajským soudem. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem. Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli zajišťuje větší transparentnost volební kampaně a jejího financování. Údaje o zadavateli a zpracovateli totiž umožňují ztotožnit původce sdělení učiněného v rámci volební kampaně a jeho zpracovatele. Volební kampaň se tak díky tomu stává průhlednější, a to zejména ve vztahu k veřejnosti (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2019, čj. Ars 8/2018-41, *Občanská demokratická aliance*, bod 18), byť i tento nástroj má své meze v případě nečestně a nepoctivě jednajících subjektů. Smyslem a účelem tohoto pravidla je však vyloučit anonymní volební kampaň, včetně negativní. Zároveň pravidlo umožňuje určit, zda konkrétní propagace nebo volební agitace určitého zadavatele představuje výdaj na volební kampaň, který se započítává do limitu na financování volební kampaně kandidujícího subjektu podle § 16c odst. 2 a odst. 3 volebního zákona. To přispívá k průhlednějšímu financování volební kampaně. V opačném případě by totiž nebylo možné určit, kdo je zadavatelem konkrétní volební kampaně a komu je z hlediska financování volební kampaň přičitatelná.

[60] K naplnění tohoto účelu je nezbytné, aby tuto povinnost měly všechny subjekty, které se zapojují do volební kampaně (bod [56] výše). Byla-li by tato povinnost omezena pouze na kandidující politické strany, politické hnutí, koalice a nezávislé kandidáty, jak tvrdí stěžovatel, pak by registrované třetí osoby, fyzické nebo právnické osoby, které se účastní volební kampaně s vědomím kandidujících subjektů, a rovněž samotní kandidáti politických stran, hnutí či koalic mohli vést volební kampaň prostřednictvím komunikačních médií a velkoplošných zařízení, aniž by měli povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli. To by zjevně bylo v rozporu se smyslem a účelem této povinnosti. Kandidující subjekty by mohly zneužívat tyto osoby k vedení nečestné a nepoctivé volební kampaně a k obcházení limitů na její výdaje. Také teleologický výklad proto vede k závěru, že se povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona vztahuje na kohokoliv, kdo se zapojuje do volební kampaně.

[61] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že povinnost podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona mají všichni účastníci volební kampaně (bod [56] výše). Znění § 16 odst. 6 věty první tohoto zákona je jednoznačné a potvrzuje je i systematický a teleologický výklad. Námitky stěžovatele proto nejsou důvodné. Povinnost uvést informace o zadavateli a zpracovateli dopadala rovněž na stěžovatele, jak správně uvedl krajský soud. Na tomto závěru nemění nic to, že v době zahájení správního řízení bylo žalovanému zřejmé, kdo je zadavatelem a zpracovatelem billboardů, neboť to není pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona podstatné.

[62] Výklad § 16 odst. 6 věty první volebního zákona zastávaný správními soudy není v rozporu s právem být volen a ucházet se o veřejné funkce podle čl. 21 Listiny, jak tvrdí stěžovatel. Povinnost uvést informaci o zadavateli a zpracovateli nepochybně zasahuje do volební kampaně. Nijak však přístup k voleným funkcím neztěžuje. Požadavky volebního zákona spojené s transparentností volební kampaně se nedotýkají osob, které vykonávají své pasivní volební právo. Je na nich, zda se rozhodnou, že chtějí zvýšit své volební šance tím, že povedou volební kampaň. V takovém případě však musí dodržet její pravidla, mj. podle § 16 odst. 6 věty první volebního zákona. Toto pravidlo je však nijak finančně nezatěžuje

a je pro všechny stanoveno stejně bez rozdílu. Naopak tato povinnost chrání pasivní volební právo tím, že umožňuje ztotožnit zadavatele a zpracovatele konkrétní volební kampaně. To je významné v případě negativní volební kampaně. Zvyšuje totiž šance kandidáta bránit se vůči jejímu původci.

IV.6 K ostatním námitkám

[63] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud nevyhověl požadavku na moderaci pokuty. Rozsudek NSS použitý krajským soudem není na jeho věc přiléhavý.

[64] Tato námitka není důvodná. Krajský soud vyšel v bodě 56 napadeného rozsudku při úvahách o moderaci uložené pokuty z rozsudku *Asociace užité grafiky a grafického designu*. Přestože se krajským soudem citovaný závěr nepřesně týká limitu přezkumu správního uvážení podle § 78 odst. 1 s. ř. s., dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku *Asociace užité grafiky a grafického designu* rovněž k závěru, že pro zásah soudu do správního uvážení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry, tedy aby uložená sankce byla zjevně nepřiměřená. Z tohoto závěru krajský soud v napadeném rozsudku vyšel. Tento obecný právní závěr vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu bez ohledu na právní oblast a druh povinnosti, za jejíž porušení byla sankce udělena (rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2018, čj. 8 As 34/2013-38, č. 3172/2015 Sb. NSS, bod 34, nebo ze dne 4. 5. 2023, čj. 1 As 286/2022-70, bod 84). Krajský soud tak postupoval podle ustálené soudní judikatury.

[65] Stěžovatel dále namítá, že podle žalovaného potvrzuje vyloučení stěžovatele z kandidátky to, že svou povinnost označit zadavatele a zpracovatele porušil. Tento postoj je ale v rozporu s principy ústavního práva. Šetření žalovaného mohlo zasáhnout do jeho ústavně zaručených práv.

[66] Výše uvedené námitky nejsou pro nyní projednávanou věc relevantní. Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona, za což mu byla uložena pokuta (bod [2] výše). Následkem projednání tohoto přestupku a rozhodnutí o něm nebylo odvolání stěžovatele z kandidatury. Tuto možnost má podle § 36 volebního zákona pouze zmocněnec kandidujícího subjektu. Pokud by nebyl stěžovatel odvolán z kandidatury hnutím ANO 2011, mohl by i nadále kandidovat bez ohledu na spáchaný přestupek.

[67] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že žalovaný v rozhodnutí neuvedl, že vyloučení stěžovatele z kandidátky potvrzuje to, že svou povinnost označit zadavatele a zpracovatele porušil. Naopak žalovaný na str. 25 rozhodnutí uvedl, že „*z této skutečnosti nevycházel jako z podkladu pro vydání příkazu. Úřad v příkazu a nyní i v rozhodnutí pouze zmínil fakt* […]*, že politické hnutí ANO 2011 se od této prezentace obviněného v době volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dne 21. 9. 2021 veřejně distancovalo, rovněž odvolalo jeho kandidaturu ještě před volbami. Úřad pouze v rámci příkazního řízení tímto konstatováním obviněnému sdělil, že za jeho pochybení neodpovídá politické hnutí ANO 2011, ale odpovědnost za přestupek nese on sám. Tato informace tedy dle Úřadu nic nedokazuje ani neprokazuje (co se týká tohoto správního řízení), byla pouze informativní*“. Žalovaný tak neřekl to, co tvrdí stěžovatel.

V. Závěr a náklady řízení

[68] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[69] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 13. prosince 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu