



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobce: Č. a. s. o. z.s.
IČ
sídlem
zastoupen advokátem Mgr. Danielem Čekalem
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12, **se z r u š u j e** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **15 342 Kč**, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Daniela Čekala, advokáta se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce napadl u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) svou žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. §

16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o volbách do PČR“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v rozporu s ust. § 16 odst. 2 zákona o volbách do PČR zadal vydavateli deníku Mladá fronta DNES – společnosti M., a.s., otištění inzerátu, který vyšel dne 19. 5. 2017 v deníku Mladá fronta DNES na straně č. 9 (inzerát zachycuje karikaturu tehdejšího předsedy vlády České republiky Mgr. B. S. v buldozeru a text začínající slovy „Proč premiér hrne naše peníze soukromým firmám? Nevíme...“), a který naplňoval znaky volební kampaně podle ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR, přestože žalobce před vstupem do volební kampaně nepožádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob vedeného žalovaným jako příslušným úřadem. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 23 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval skutkový stav věci a následně se zabýval námitkami, které byly uplatněny ve vyjádření žalobce k podkladům pro vydání rozhodnutí. Ve vztahu ke zjištěným formálním nedostatům oznámení o zahájení řízení žalovaný uvedl, že byl odkaz na zákon o politických stranách zřejmou nesprávností neboli chybou v psaní, která však nevyvolala v kontextu uvedení správného ustanovení zákona o volbách do PČR a vymezení skutku pochybnosti o tom, jaké jednání je žalobci kladeno za vinu. K tomu žalovaný doplnil, že mezi zákonné náležitosti oznámení o zahájení sankčního řízení nepatří uvedení postihu, který může být obviněnému z přestupku v případě uznání viny uložen. Žalobce byl navíc v řízení právně zastoupen.
3. Pokud se jedná o namítané nenaplnění znaků volební kampaně, žalovaný vycházel z toho, že dochází k naplnění formálních znaků skutkové podstaty daného přestupku za předpokladu, že bylo sdělení učiněno v neprospěch kandidáta kandidující politické strany, za úplatu a v době volební kampaně. Konkrétně pak žalovaný zdůraznil, že obsah inzerátu byl způsobit negativním způsobem ovlivnit názor čtenářů neboli potenciálních voličů na předsedu vlády, který byl současně designovaným celostátním lídrem ČSSD ve volbách do Poslanecké sněmovny České republiky v roce 2017. Podle názoru žalovaného nemohl běžný čtenář posoudit skutečnou míru zapojení tehdejšího předsedy vlády do projednání vládního návrhu, přičemž není podstatné, zda byly uvedené informace pravdivé či nikoliv. Přestože žalovaný nezpochybnil apolitické zaměření žalobce, měl inzerát díky tvrzenému riziku prohrané arbitráže proti státu na úkor voličů spojitost s nadcházejícími volbami.
4. Stejně tak žalovaný na rozdíl od žalobce považoval úplatnost za jeden z hlavních znaků volební kampaně ve smyslu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR. Pokud žalobce usiloval o ovlivnění projednání dotčené novely zákona o elektronických komunikacích rovněž kontaktováním příslušných orgánů na evropské a vnitrostátní úrovni, nebylo možné považovat tyto aktivity za volební kampaň právě proto, že jsou na rozdíl o objednávky inzerátu neúplatné. Žalovaný měl pak na základě podkladů založených ve správním spisu za prokázané, že inzerce byla v době volební kampaně (ve vazbě na účinnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 135/2017 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) nejen zveřejněna, ale také zadána.

5. Žalovaný se dále neztotožnil ani s tvrzením žalobce, že došlo vydáním napadeného rozhodnutí k porušení ústavních práv, resp. zásahu do svobody projevu. Kromě odkazu na judikaturu Ústavního soudu žalovaný argumentoval tím, že dotčená právní úprava umožňuje kritiku kandidujících subjektů, pakliže se nejedná o úplatná sdělení ve smyslu novinových článků, rozhovorů, knih apod. Žalobce však využil formu sdělení, která režimu zákona o volbách do PČR a povinnosti registrace podléhá.
6. Ve vztahu k namítaným procesním pochybením poté žalovaný uvedl, že úřední záznam ze dne 19. 5. 2017 byl pouze iniciační dokument, aniž by v něm bylo konstatováno, že se žalobce přestupku dopustil. Kromě toho žalovaný nezpochybnil, že postavení tehdejšího předsedy vlády Mgr. B. S. jako celostátního volebního lídra ČSSD z inzerátu sice přímo nevyplývá, ale jednalo se v rozhodné době o obecně známou skutečnost. Žalovaný tedy nepochyboval o tom, že bylo sdělení učiněno v neprospěch osoby, která byla kandidátem ve smyslu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR.
7. Při posouzení viny žalobce byla posuzována rovněž materiální stránka přestupku, spočívající v tom, že byl inzerát způsobilý ovlivnit názory čtenářů jako potenciálních voličů na předsedu vlády jako kandidáta politické strany. Stejně tak bylo při výměře pokuty zohledněno, že byl nesplněním zákonných povinností žalobce ohrožen zájem na transparentnosti voleb. Na druhou stranu se žalobce přestupku dopustil jednorázově, a to v samém začátku volební kampaně. Volební kampaň nicméně měla dopad na značný počet adresátů. Uložení pokuty při spodní hranici zákonného rozpětí proto považoval žalovaný za dostatečné.

III. Žaloba

8. V žalobě bylo žalobcem namítáno, že nelze považovat zveřejnění daného inzerátu za volební kampaň ve smyslu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR. Předně žalobce poukázal na skutečnost, že je jeho činnost zcela apolitická, přičemž byla inzerce pouze oprávněnou reakcí na okolnosti schvalování zákona č. 252/2017 Sb. (tzv. Diginovela) a související otázky ohledně podmínek hospodářské soutěže a nakládání s veřejnými prostředky. Žalobce chtěl touto formou veřejnost informovat o nestandardním postupu v rámci legislativního procesu, na čemž tehdejší předseda vlády a ministr průmyslu a obchodu participoval. V tomto kontextu žalobce doplnil, že proti přijetí Diginovely brojil rovněž prostřednictvím připomínek ke kompetentním orgánům veřejné moci, včetně samotného předsedy vlády. Inzerát byl pak záměrně publikován před třetím čtením Diginovely v příslušné komoře Parlamentu ČR, aniž by měl jakoukoliv souvislost s volební kampaní.
9. V tomto kontextu žalobce zdůraznil, že byl inzerát zaměřen proti tehdejšímu předsedovi vlády výhradě v souvislosti s výkonem jeho veřejné funkce a nestandardní participací na přijetí Diginovely. Inzerát neodkazuje na žádnou politickou stranu či hnutí a neobsahuje ani logo žalobce. Jedná se tak o legitimní poskytování informace o výkonu funkce veřejného činitele. Žalovaný nicméně považoval daný inzerát automaticky za součást volební kampaně, přestože se výslovně odmítl zabývat tím, jakým způsobem se předseda vlády na procesu přijetí Diginovely skutečně podílel.
10. Žalobce dále namítal, že žalovaný nesprávně považoval předsedu vlády Mgr. B. S. ke dni zveřejnění inzerátu za celostátního lídra ČSSD ve volbách do Poslanecké sněmovny

České republiky. Podle názoru žalobce je v tomto ohledu rozhodný obsah kandidátních listin, které však byly v rámci ČSSD schváleny a následně zveřejněny až po datu publikace inzerátu. V době jeho zadání tak žalobce ještě nemohl vědět, kdo bude v budoucnu kandidátem politické strany. Z dikce ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR navíc nelze dovodit, že by byla úplatnost znakem volební kampaně, natož ve vztahu ke sdělení v neprospěch kandidáta. V opačném případě by se totiž jednalo o neproporcionální omezení svobody slova. Není pak rozhodné, zda byl inzerát zveřejněn v průběhu volebního období, neboť nebylo z důvodu absence kandidátních listin možné definitivně určit, kdo je kandidátem v režimu zákona o volbách do PČR. Výklad dotčené právní úpravy žalovaným má za následek, že je bez registrace znemožněna v podstatě jakákoliv kritika osoby ve veřejné funkci.

11. Žalovaný navíc rozhodoval pouze na základě vyjádření společnosti M., a.s., aniž by za účelem zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností provedl jakýkoliv důkaz ohledně toho, zda bylo zveřejnění inzerátu volební kampaní proti kandidátovi či nikoliv. Kromě toho bylo podle názoru žalobce správní řízení zahájeno na základě oznámení, které obsahovalo formální vady. Konkrétně žalobce poukázal na nesprávný odkaz na zákon o sdružování v politických stranách a hnutích (č. 424/1991 Sb.) a na skutečnost, že nebylo v oznámení uvedeno poučení o možném postihu za přestupek.
12. Žalobce dále označil rozhodnutí žalovaného za protiprávní omezení svobody projevu a práva veřejnosti na informace podle čl. 10 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod, neboť je založeno na výkladu, který znemožňuje jakoukoliv kritiku veřejných činitelů, a to bez ohledu na jejich politickou (stranickou) příslušnost. K vydání inzerátu navíc došlo několik měsíců před konáním voleb, což je třeba při uplatnění principu proporcionality zohledňovat.
13. Žalovaný pak podle žalobce postupoval v řízení v rozporu se zásadou presumpce nevinny, pakliže bylo již v úředním záznamu ze dne 19. 5. 2017 bez jakéhokoliv dokazování konstatováno, že zveřejnění daného inzerátu představuje vedení volební kampaně. Žalovaný navíc provedl účelovou protokolaci inzerátu, který byl přiložen k vyjádření společnosti M., a.s. ze dne 4. 8. 2017, pokud jej označil jako „*karikaturu předsedy vlády a volebního lídra České strany sociálně demokratické (ČSSD)*“. Politická příslušnost tehdejšího předsedy vlády totiž z inzerátu vůbec nevyplývá.
14. Závěrem žalobce namítal, že se žalovaný nezabýval materiální stránkou přestupku, přičemž v tomto ohledu nezohlednil všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch obviněného. Zejména žalobce považoval za podstatné, že bylo důsledkem zveřejnění inzerátu vyvolání veřejné i odborné diskuze na téma přijetí Diginovely, aniž by byl inzerát jakkoliv spojován s volební kampaní. Činnost žalobce má navíc výhradně apolitický charakter. Tyto a další okolnosti (závažnost přestupku, realizace svobody projevu atd.) nebyly podle názoru žalobce dostatečně zohledněny ani při výměře pokuty. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost k náhradě nákladů řízení. Eventuálně pak žalobce požádal o snížení uložené pokuty na spodní hranici sazby stanovené zákonem.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že nezpochybňuje právo žalobce veřejně upozorňovat na okolnosti přijetí Diginovely, což ostatně umožňuje rovněž právní úprava obsažená v zákoně o volbách do PČR. Pokud však žalobce zvolil úplatnou formu prezentace vlastních názorů, které jsou způsobilé poškodit kandidáta v očích potenciálních voličů, jedná se o volební kampaň, která podléhá registraci a dalším povinnostem. Podle názoru žalovaného bylo záměrem žalobce vznést problematiku zapojení tehdejšího předsedy vlády do procesu přijetí Diginovely, včetně souvisejícího rizika vzniku mnohamiliardových nákladů a sporů, do veřejného prostoru jako jedno z témat volební kampaně. Ve vztahu k právní kvalifikaci pak není podle žalovaného podstatné, zda je žalobce politickým subjektem či nikoliv, popř. zda bylo jeho záměrem jednoho z kandidátů poškodit. Podstatný je totiž v tomto ohledu charakter samotného sdělení a skutečnost, že se u odpovědnosti právnické osoby za přestupek zavinění nevyžaduje.
16. Současně žalovaný odmítl tvrzení žalobce, že bylo napadeným rozhodnutím zasaženo do jeho svobody projevu. Je totiž třeba reflektovat kolidující právo na přístup k veřejným funkcím, což souvisí s garancí transparentnosti a rovných podmínek politické soutěže, která je zajišťována právě dotčenou právní úpravou a povinnou registrací subjektů zúčastňujících se volební kampaně. Nelze pak podle žalovaného argumentovat tím, že jsou během volebního období připuštěna sdělení, která spočívají v pozitivní prezentaci činnosti veřejných institucí, neboť se jedná o sdělení, která by byla jinak vnímána ve prospěch kandidujícího subjektu, který danou funkci vykonává.
17. Dále žalovaný doplnil, že nelze status kandidáta ve smyslu zákona o volbách do PČR odvozovat od okamžiku podání kandidátních listin, k čemuž může docházet v různém čase, a to nejpozději 66 dnů přede dnem voleb. V důsledku toho by totiž nebyly stanoveny rovné podmínky pro všechny subjekty, přičemž by se regulace volební kampaně nevztahovala v rozporu s právní úpravou jejího financování na celé volební období. Proto je žalovaný toho názoru, že se regulace volební kampaně vztahuje na kandidující subjekty již ode dne vyhlášení voleb, nikoliv od okamžiku faktické registrace. V případě tehdejšího předsedy vlády Mgr. B. S. bylo obecně známo, že bude lídrem kandidátky ČSSD v Jihomoravském kraji.
18. Žalovaný je pak na rozdíl od žalobce toho názoru, že je úplatnost obecně hlavním znakem volební kampaně, aniž by se s ohledem na jiné možnosti propagace jednalo o nepřijatelné omezení svobody projevu. Je totiž třeba reflektovat a chránit rovněž zájem na veřejné kontrole volební kampaně, a to ze strany orgánů veřejné moci. Přestože žalovaný uznal, že došlo v oznámení o zahájení řízení k nesprávné citaci právního předpisu, jednalo se pouze o zřejmou nesprávnost neboli chybu v psaní. Uvedení možného postihu za přestupek není obligatorní náležitostí oznámení o zahájení řízení. Co se týče tvrzeného záměru žalobce, nelze jej považovat za okolnost polehčující. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Replika žalobce

19. V replice na vyjádření žalovaného žalobce předně uvedl, že je podstatné určení toho, zda inzerát představoval sdělení kandidátovi ve smyslu zákona o volbách do PČR. V tomto kontextu se podle žalobce nepodařilo ve správním řízení prokázat, že měl být inzerát sdělením kandidátovi a že jím v rozhodné době Mgr. B. S. skutečně byl. Žalovaný nebyl schopen jednoznačně vymezit ani rozhodný okamžik, od kterého se

konkrétní osoba stává kandidátem, neboť nelze v tomto ohledu vycházet pouze ze začátku volebního období. V takovém případě by totiž nemohla být kritizována žádná osoba, která může v budoucnu vstoupit do volební kampaně, popř. o které je to podle subjektivního názoru žalovaného obecně známo. Nelze pak žalobce uznat vinným ze spáchání přestupku pouze na základě nepodloženého a neověřitelného závěru žalovaného, že byla kandidatura Mgr. B. S. obecně známou skutečností. Rozlišení pojmů „kandidát“ a „registrovaný kandidát“, se kterým žalovaný ve vyjádření pracuje, není v příslušné právní úpravě vůbec obsaženo.

20. Žalobce je proto toho názoru, že se konkrétní osoba stává kandidátem až v okamžiku zveřejnění kandidátních listin u krajských úřadů, popř. v okamžiku přijetí (schválení) jejich finální podoby ze strany příslušného politického subjektu. V nyní posuzované věci nicméně nastaly oba tyto spolehlivě ověřitelné okamžiky až po zveřejnění inzerátu, protože Mgr. B. S. nebyl v době jeho vydání kandidátem ve smyslu zákona o volbách do PČR. Kromě toho byl obsah inzerátu apolitický, neboť se zaměřoval výhradně na kritiku výkonu funkce tehdejšího předsedy vlády v souvislosti s jeho participací na procesu přijetí Diginovely. Žalovaný navíc nesprávně odkázal na možnost využití jiných forem svobody projevu, protože žalobce před zveřejněním inzerátu poukazoval na problematické aspekty zamýšlené právní úpravy rovněž prostřednictvím komunikace s orgány veřejné moci, přičemž se jednalo o téma, které bylo rozsáhle medializováno.

VI. Správní spis

21. Ze správního spisu vyplývá, že k zahájení řízení došlo na základě úředního záznamu ze dne 19. 5. 2017, ve kterém bylo ze strany oprávněné úřední osoby uvedeno, že tentýž den viděla v deníku Mladá fronta DNES na straně 9 inzerát, jehož zadavatelem byl žalobce a který naplňoval znaky volební kampaně, neboť obsahoval výše popsanou karikaturu tehdejšího předsedy vlády Mgr. B. S.. Jelikož žalobce nesplnil podmínku registrace pro účely vedení volební kampaně, mohl se dopustit přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR.
22. V tomto kontextu byla následně společnost M., a.s. vyzvána k tomu, aby žalovanému doložila vizuální podobu daného inzerátu a sdělila rozhodné skutečnosti ohledně jeho objednávky, úhrady a publikace, včetně průměrné čtenosti deníku MF Dnes v rozhodném období. V reakci na tuto výzvu bylo žalovanému doručeno vyjádření společnosti M., a.s., ve kterém byla uvedena informace o čtenosti daného periodika. Současně bylo doplněno, že nebyla inzerce ze strany vydavatele vyhodnocena jako volební. K vyjádření byly doloženy rovněž listiny v podobě potvrzení objednávky inzerce a vizuální podoby inzerátu.
23. Na základě těchto podkladů bylo vydáno oznámení o zahájení správního řízení, jímž byl žalobce mimo jiné vyrozuměn o provádění dokazování mimo ústní jednání. V tomto kontextu se ve správním spisu nachází záznamy o nahlédnutí zástupce žalobce do spisu a provedení důkazu výše uvedenými listinami ze dne 29. 8. 2017. Žalovanému pak bylo ze strany žalobce dne 15. 9. 2017 doručeno vyjádření k podkladům, ve kterém podobně jako v žalobě namítal formální nedostatky oznámení o zahájení řízení, apolitický charakter činnosti a samotného inzerátu, nenaplnění znaků volební kampaně, porušení ústavních práv a zásad správního trestání, včetně absence

společenské škodlivosti. Vyjádření žalobce bylo doplněno o listiny dokládající mimo jiné iniciativu žalobce proti přijetí Diginovely a medializaci dané problematiky. Následně bylo vydáno napadené rozhodnutí.

VII. Posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
25. V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
26. Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. bez nařízení ústního jednání.
27. Žaloba je důvodná.
28. Žalobce v žalobě sdružil větší množství námitek, kterými brojil nejen proti nedostatkům ohledně skutkových zjištění a nesprávné právní kvalifikaci, ale také procesním pochybením žalovaného v rámci zahájení řízení a rozhodování o výši pokuty. Současně žalobce v rámci své argumentace opakovaně poukázal na ústavněprávní dopady napadeného rozhodnutí, neboť mělo být jeho vydáním neproporcionálně zasaženo do práva na svobodu projevu a práva veřejnosti na informace podle čl. 10 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod.
29. Krajský soud předně uvádí, že mělo k protiprávnímu jednání žalobce dojít podle úředního záznamu dne 19. 5. 2017, tedy ještě před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“). V rozhodnou dobu se tak nejednalo o přestupek, ale jiný správní delikt, jehož skutková podstata je zakotvena v zákoně o volbách do PČR. V tomto kontextu je pak nutné reflektovat v souladu s ust. § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona skutečnost, že přijetím daného právního předpisu sice došlo ke sjednocení terminologie neboli odstranění dosavadní dvojkolejnosti přestupků a jiných správních deliktů, ale současně bylo stanoveno, že se odpovědnost za přestupek nebo správní delikt posuzuje podle právní úpravy platné a účinné ke dni jejich spáchání, pakliže není pozdější úprava pro pachatele příznivější.
30. Ve vztahu k dosavadním jiným správním deliktům upraveným ve speciálních právních předpisech má pak tato změna právní úpravy zásadní vliv zejména na otázky související s posouzením materiální stránky, neboť je za přestupek výslovně považován podle ust. § 5 nového přestupkového zákona pouze společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. V minulosti totiž byla povinnost správních orgánů zabývat se v rámci sankčních řízení ve věci jiných správních deliktů nejen formálními znaky skutkové podstaty, ale také společenskou škodlivostí, dovozena na základě analogie zásad trestního práva až judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135; všechna

odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

31. V nyní posuzované věci proto bylo zákonnou povinností žalovaného, aby se v rámci právní kvalifikace zabýval jak formálními znaky skutkové podstaty daného přestupku (původně správního deliktu), tak jeho materiálním znakem. Podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR: „*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.*“ Mezi žalobcem a žalovaným pak byl předmětem sporu zejména výklad pojmu „volební kampaň“, který je v ust. § 16 odst. 1 téhož zákona vymezen jako: „*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.*“
32. Podle názoru žalobce nebylo jeho zákonnou povinností registrovat se jako registrovaná třetí osoba ve smyslu ust. § 16 odst. 2 zákona o volbách do PČR u žalovaného, a to z důvodu účasti na volební kampani bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta. Žalobce v této souvislosti poukázal zejména na to, že je jeho činnost zcela apolitická, a zveřejnění daného inzerátu bylo s ohledem na jeho obsah a načasování pouhou kritikou tehdejšího předsedy vlády jako veřejného činitele participujícího na přijetí Diginovely. Žalovaný naopak vycházel při zjišťování skutkového stavu věci a jeho následné právní kvalifikaci z přesvědčení, že nejsou tyto okolnosti rozhodné, protože za účelem naplnění skutkové podstaty přestupku dle dikce zákona postačuje, pakliže byl inzerát úplatný a obsahoval sdělení, které bylo v neprospěch kandidáta politické strany v době od začátku volebního období.
33. Krajský soud se s výkladem žalovaného neztotožňuje, a to z následujících důvodů. Pokud se jedná o posouzení odpovědnosti za přestupek, musí se příslušný správní orgán vždy zabývat nejen objektivní stránkou přestupku spočívající v jednání, následku a příčinné souvislosti, ale naopak musí věnovat dostatečnou pozornost rovněž zbývajícím formálním znakům skutkové podstaty (subjekt, objekt a subjektivní stránka), které dohromady tvoří souhrn prvků odpovědnostního schématu. V prvé řadě se měl proto správní orgán zabývat charakterem a osobu přestupce, a to nejen tím, že je právníckou osobou (konkrétně spolkem), ale jaký je charakter jeho činnosti, vymezený zpravidla ve stanovách. Žalovaný si však za tímto účelem neopatřil v podstatě žádné podklady a bez dalšího označil osobu žalobce a (apolitický) charakter jeho činnosti za bezpředmětný.
34. Takový postup považuje krajský soud za nesprávný rovněž ve vztahu k hodnocení objektu neboli právem chráněného zájmu, který měl být jednáním žalobce ohrožen či porušen. Nesdílí totiž názor žalovaného, že je možné při právní kvalifikaci postupovat zcela formalistickým způsobem a bez bližšího posuzování považovat za vedení volební kampaně jakékoliv úplatné sdělení v neprospěch osoby ve veřejné funkci během volebního období, přestože by ji bylo možné považovat za kandidáta v režimu zákona o volbách do PČR, což je jedna z dalších zákonných podmínek, která byla žalobcem a

žalovaným odlišně interpretována. Je totiž nutné vycházet z účelu dané právní úpravy a podstaty právem chráněného zájmu, kterým rozhodně není cenzura a znemožnění jakékoliv kritiky veřejných činitelů během funkčního (a zároveň volebního) období, ale především zajištění transparentnosti voleb a rovného přístupu k voleným funkcím, jak ostatně žalovaný ve svém vyjádření k žalobě sám poznamenal.

35. Za deliktní jednání proto nelze považovat každé úplatné sdělení neregistrovaného subjektu v neprospěch veřejného činitele a současně kandidáta konkrétní politické strany, ale pouze takové, které má prokazatelně souvislost s nadcházejícími volbami do PČR. Přijetím opačného výkladu by nastala absurdní situace, neboť by byla v rozhodné době v podstatě znemožněna jakákoliv forma mediální kritiky osob zastávajících veřejné funkce a rozhodujících o zásadních otázkách fungování státu a společnosti, která je z povahy věci spojena s určitými finančními náklady. Nelze navíc opomenout, že samotné zakotvení skutkové podstaty přestupku podle ust. § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do PČR představuje omezení práva na svobodu projevu, jehož garance a ochrana je jedním ze základních atributů demokratického státu.
36. Z toho důvodu je nezbytné v každém individuálním případě pečlivě posuzovat, zda se skutečně jedná o sdělení, které je způsobilé ohrozit nebo porušit právem chráněný zájem společnosti na transparentnosti voleb nebo realizaci práva konkrétní osoby na přístup k voleným funkcím, což je podle názoru krajského soudu účel, který byl ze strany zákonodárce přijetím dotčené právní úpravy sledován (k otázce formalismu při výkladu právních norem a jeho ústavněprávnímu přesahu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).
37. O tom svědčí rovněž žalobcem odkazovaná důvodová zpráva k novele zákona o volbách do PČR, ve které je v rámci vymezení hlavních principů uvedeno, že „*nebudou považovány za volební kampaň informace týkající se obce, zastupitelů obcí a jiných osob veřejného života, kdy se prezentují jimi řízené instituce či činnost orgánů obce i v době kandidatury těchto osob.*“ (viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony - sněmovní tisk 568/0, s. 36, dostupné na www.psp.cz).
38. Přestože se lze ztotožnit se závěrem žalovaného, že byla tato výjimka v kontextu zbytku důvodové zprávy primárně zaměřena na situace, kdy dochází k pozitivní prezentaci výsledků činnosti veřejné instituce, kterou dotčený kandidát rovněž v době volebního období vykonává, není podle názoru krajského soudu žádný důvod k tomu, aby se nemohla přiměřeně aplikovat rovněž ve vztahu ke sdělením majícím naopak povahu kritiky veřejné instituce či postavení, které kandidát aktuálně zastává. Mezi sdělením ve prospěch a neprospěch kandidáta politické strany ostatně není rozlišováno ani z hlediska sankčního postihu za předpokladu, že nejsou splněny podmínky registrace u příslušného orgánu veřejné moci, neboť v obou případech dochází vedením volební kampaně bez registrace k ohrožení či porušení právem chráněného zájmu, kterým je zejména již uvedená transparentnost voleb v rámci propagace politických subjektů.
39. Podle názoru krajského soudu proto bylo na místě, aby žalovaný posuzoval okolnosti přestupkového jednání v širším kontextu, neboť pouze tímto způsobem mohl spolehlivě zjistit, zda žalobce skutečně mohl zveřejněním inzerátu primárně sledovat

jiný účel, než publikaci politicky zaměřeného sdělení v rámci volební kampaně. Přestože se v případě přestupků právnických osob jedná o odpovědnost „za výsledek“, u kterého se zavinění nevyžaduje, nelze záměr žalobce zcela opomíjet, neboť zásadním způsobem ovlivňuje jak vizuální podobu inzerátu, tak pochopení významu v něm obsaženého sdělení ze strany veřejnosti.

40. V tomto kontextu žalobce ve správním řízení namítal, že není politickým subjektem, ale spolkem satelitních operátorů, kterých se přijetí tzv. Diginovely bezprostředně dotýká. Z toho důvodu mělo být zveřejnění inzerátu v době projednání vládního návrhu pouhým vyústěním dlouhodobé snahy žalobce poukazovat na nedostatky dané právní úpravy a neobvyklou míru iniciativy Mgr. B. S., který její přijetí z titulu funkce předsedy vlády a ministra průmyslu a obchodu aktivně prosazoval. Žalovaný se však těmito okolnostmi při zjišťování skutkového stavu věci vůbec nezabýval, a to ani v souvislosti s podklady přiloženými k vyjádření žalobce ze dne 15. 9. 2017, ve kterých byla povaha dosavadní veřejné kritiky Diginovely a zainteresovaných osob přímo zachycena.
41. Za stěžejní pak lze nepochybně považovat zejména obsah a vizuální podobu samotného inzerátu, který byl do správního spisu založen spolu s vyjádřením společnosti M., a.s., která jej považovala za apolitický. V tomto ohledu je krajský soud toho názoru, že byl postup žalovaného při interpretaci a hodnocení obsahu daného inzerátu selektivní a do jisté míry účelový. Předně je třeba dát žalobci za pravdu v tom, že z textu inzerátu stranická příslušnost Mgr. B. S. či jeho kandidatura v nadcházejících volbách do Poslanecké sněmovny ČR nijak nevyplývá, neboť je označován výhradně jako „premiér“, a to v souvislosti s procesem přijetí Diginovely. Ani z obrazového provedení inzerátu není z žádného symbolu či grafického prvku patrná souvislost s ČSSD jako volební stranou.
42. Tím se skutkový stav zásadně liší od jiných věcí, které byly krajským soudem v minulosti v dané právní oblasti meritorně posuzovány (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 11. 2018, č. j. 41 A 2/2018 – 36; rozhodnutí krajských soudů na úseku správního soudnictví jsou dostupná na www.nssoud.cz). Přestože není v kompetenci krajského soudu, aby úvahy žalovaného jakkoliv nahrazoval, krajský soud podotýká, že musí být text inzerátu interpretován jako jeden provázaný významový a smysluplný celek, v rámci něhož je konkrétním prezentovaným sdělením očividně přisuzována různá hodnota důležitosti, a to použitím nadpisů (titulků), zarámování, nejednotné velikosti a stylu písma či dalších grafických prvků. Při korektně prováděné interpretaci takového literárního díla musí být rovněž zohledněn jeho účel, o němž se již krajský soud zmínil. Nabízí se rovněž porovnání předmětného inzerátu s obvyklými předvolebními propagačními materiály.
43. Žalovaný však dovodil záměr žalobce účastnit se volební kampaně pouze s odkazem na skutečnost, že se v celém textu inzerátu jednou vyskytuje slovo „voliči“, aniž by se podrobněji zabýval tím, jakou funkci a význam má dané slovo ve vztahu ke zbytku textu a zda může být na jeho základě inzerát adresátů primárně skutečně vnímán jako součást volební agitace neboli negativní propagace kandidáta ČSSD do nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny ČR. Taková interpretace je však fragmentární a pomíjí celkový kontext předmětného inzerátu.

44. Z toho důvodu dospěl krajský soud k závěru, v řízení nebyly ze strany žalovaného zjišťovány všechny relevantní skutečnosti, přičemž nebylo ani na základě provedených důkazů přesvědčivě zdůvodněno, proč mělo být zveřejnění inzerátu několik měsíců před konáním voleb součástí volební kampaně subjektu, jehož apolitický charakter byl správním orgánem opakovaně akceptován.
45. Teprve po řádném vyhodnocení povahy a potenciálních či reálných dopadů daného inzerátu je nutné zabývat se dále tím, zda byl Mgr. B. S. v době jeho zveřejnění kandidátem některého z politických subjektů, což je rovněž jedním z definičních znaků volební kampaně ve smyslu ust. § 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR.
46. Pokud by žalovaný dospěl k závěru, že se skutečně jednalo o vedení volební kampaně, čímž došlo v důsledku absence registrace žalobce k naplnění všech formálních znaků skutkové podstaty přestupku, musí se všechny výše uvedené okolnosti promítnout do posouzení materiální stránky přestupku (ust. § 5 nového přestupkového zákona). Za předpokladu, že by jednání žalobce podle názoru žalovaného skutečně dosáhlo dostatečné míry společenské škodlivosti, a to při zohlednění vzájemně si kolidujících individuálních a veřejných zájmů, musí být tyto okolnosti přezkoumatelně zohledněny rovněž v rámci úvah o výši pokuty. Tento aspekt je významný zejména za předpokladu, pakliže byla pokuta uložena nad spodní hranicí stanovenou zákonem, jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě.
47. S ohledem na skutečnost, že bylo napadené rozhodnutí z výše uvedených důvodů shledáno jako vadné [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], vypořádáním zbývajících žalobních námitek se krajský soud nezabýval.

VIII. Závěr a náklady řízení

48. Po důkladném přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, tedy shledal krajský soud žalobní námítka proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] jako důvodné a nezbylo mu tak, než napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (výrok I.).
49. Krajský soud pro další vedení správního řízení v předmětné věci žalovanému ukládá, aby v navazujícím řízení za účelem zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností provedl v potřebném rozsahu další dokazování, a to ve vztahu k otázce charakteru činnosti žalobce a kontextu jeho deliktního jednání. Zjištěný skutkový stav je žalovaný povinen znovu řádně souhrnně vyhodnotit ze všech naznačených relevantních hledisek a teprve poté si zodpovědět otázku viny. Pakliže by žalovaný i po novém posouzení věci dospěl k závěru, že se žalobce přestupku neoprávněného vedení volební kampaně po formální i materiální stránce prokazatelně dopustil, musí své závěry v rámci odůvodnění rozhodnutí v kontextu individuálních okolností případu řádně zdůvodnit a případně promítnout v rámci správního uvážení ohledně výše uložené pokuty.
50. K tomu krajský soud pouze obiter dictum dodává, že v případě nové správní úvahy o určení výměry pokuty je žalovaný povinen zvážit v případě splnění zákonem stanovených podmínek aplikaci institutu mimořádného snížení pokuty pod spodní hranici stanovenou zákonem podle ust. § 44 nového přestupkového zákona, a to i bez

návrhu účastníka řízení. Tato právní úprava je pro obviněného nepochybně příznivější (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 – 45).

51. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení.
52. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a právnímu zástupci žalobce vznikly náklady za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, sepsání žaloby a podání repliky na vyjádření žalovaného) po 3 100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vyúčtovaný úkon právní služby spočívající v další poradě s klientem ze dne 26. 2. 2018 nebyl krajskému soudu nijak doložen, a proto za něho nepřisluší náhrada odměny. Jelikož zástupce žalobce krajskému soudu doložil, že je plátcem DPH, zvýšil krajský soud náhradu odměny za právní zastoupení o částku připadající na tuto daň (21 %). Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 7. května 2019

v. r.

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D.,

samosoudce

Za správnost vyhotovení:

K. M.

