



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Petrem Sedlákem Ph.D. v právní věci

žalobce: **Spolek Svoboda projevu**, IČ 05187796  
sídlem nám. 28. října 17, 602 00 Brno  
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Antonínem Továrkem  
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1844/28, 602 00 Brno

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 23. 11. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-12

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

## **I. Předmět řízení**

1. Žalobou podanou ke krajskému soudu dne 22. 1. 2018 se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-12 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla žalobci za spáchání přestupku dle § 16h odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 247/1995, o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění účinném k datu vydání napadeného

rozhodnutí (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), ve spojení s § 112 odst. 1 větou první zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena pokuta ve výši 27 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu se měl žalobce dopustit tím, že se zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru spravovaném žalovaným podle § 16e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, přičemž zadal vydavateli VLTAVA LABE MEDIA, a.s., celkem 342 inzerátů v regionálních mutacích Deníku s nadpisem Proč nám chce Andrej Babiš vládnout v podobě pozvánek na celkem 61 besed konaných v době od 4. 5. 2017 do 30. 7. 2017 na různých místech ve všech krajích České republiky, které byly spojeny s projekcí dokumentárního filmu Selský rozum a prodejem knihy Žlutý baron, kdy inzerce v novinách naplňovala znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Dále žalobce zadal společnosti RENGL, s.r.o., výlep 22 ks plakátů s kampaní Žlutý baron v době od 28. 7. 2017 do 30. 7. 2017 v Českých Budějovicích.
3. Přestupku dle § 16h odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu se měl žalovaný dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první zákona o volbách do Parlamentu neoznačil výše zmiňovanou inzerci v novinách a na plakátech informací o zadavateli a zpracovateli.

## II. Obsah žaloby

4. Úvodem žalobního návrhu žalobce popsal svůj předmět činnosti a shrnul i další faktografické skutečnosti související s nyní projednávanou věcí. Zejména žalobce poukázal na knihu Žlutý baron jako výstup několikaleté práce jejich autorů, přičemž se jedná o soubor reportáží a analýz o souvislostech podnikání a politického působení A. Babiše. Tuto knihu se její autoři přirozeně snaží propagovat, což zajišťuje právě žalobce, mimo jiné i výše uvedeným jednáním, za které byl žalovaným pokutován. Propagace knihy podle názoru žalobce odpovídá účelu, za kterým byl žalobce založen. Následně žalobce uvedl celkově 5 žalobních bodů, když konkrétně brojil proti nepřezkoumatelnosti závěrů ohledně předmětných plakátů a inzerce v neprospěch kandidáta A. Babiše pro nedostatek důvodů; tyto plakáty a inzerce nepředstavovaly sdělení v neprospěch kandidáta ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, tudíž se nejednalo ani o volební kampaň; inzerce v novinách a na plakátech nebyla anonymní a obsahovala srozumitelnou informaci o jejím zadavateli a zpracovateli; žalobce nebyl v postavení tzv. třetí osoby povinné se u žalovaného registrovat; a ze strany žalovaného byl zákon o volbách do Parlamentu interpretován formalisticky a ústavně nekonformním způsobem, čímž bylo porušeno právo žalobce na svobodu projevu a právo podnikat. Jednotlivé žalobní body posléze žalobce rozvinul.
5. Závěr žalovaného, že podoba pozvánky na besedy s autory knihy Žlutý baron byla sdělením v neprospěch kandidáta A. Babiše, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Žalovaný neuvedl žádné konkrétní argumenty, proč považuje předmětnou pozvánku za sdělení v neprospěch, resp. v čem spatřuje kritickou povahu sdělení, a jak konkrétně byla pozvánka způsobilá poškodit kandidující subjekt v očích voliče. Tvrzení, že podoba pozvánky je „v celkovém kontextu způsobilá negativně ovlivnit vnímání Ing. Andreje Babiše“ žalovaný nijak nerozvinul o povahu onoho „celkového kontextu“, ani jaké

konkrétní údaje z pozvánky dle jeho názoru zapříčiňují negativní vyznění pozvánky směrem k osobě A. Babiše.

6. Na předcházející bod navazuje argumentace žalobce, že se nejednalo o volební kampaň, neboť pozvánka neobsahuje nic, co by bylo možné považovat za sdělení v neprospěch kandidáta ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Text pozvánky obsahuje neutrálně formulovanou otázku „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?“, odpověď v textu není napřímo uvedena, dále obsahuje pozvání na promítání dokumentárního filmu Selský rozum, pozvání na následnou besedu s autory či zmínku o akční ceně knihy. Není tak uvedeno ničeho, co by bylo možno považovat za sdělení v neprospěch kandidáta, ani není uveden jakýkoliv náznak výzvy směrem k adresátům pozvánky volit jinou osobu než A. Babiše. Žalobce má dále za to, že ani umělecky vyobrazená podobizna (koláž) části obličeje A. Babiše složená z výroků, které buď pronesl, nebo jsou mu přičítány, nelze považovat za sdělení v neprospěch kandidáta. Zároveň tato koláž na plakátě neobsahuje žádný primárně negativní výrok. Případnou dvojnásobnost některých výroků lze vnímat spíše jako kreativní slovní hříčku využívající typický český humor než sdělení v neprospěch kandidáta.
7. Žalobce je též názoru, že se nemohl dopustit přestupku spočívajícího v neoznačení pozvánky v novinách a na plakátech informací o zadavateli a zpracovateli, neboť pozvánka v tomto směru obsahovala dostatečné údaje. Povinnost označit inzerci údají o zadavateli a zpracovateli je třeba vykládat v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 33/2013-45, č. 2832/2013 Sb. NSS. Byť pozvánka uveřejněná v novinách a na plakátech neobsahovala doslovně výrazy „zadavatel“ a „zpracovatel“ s uvedením příslušných subjektů, rozhodně se nejednalo o pozvánku anonymní. Za těchto okolností nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku, tj. porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, za který lze považovat ochranu volební kampaně před anonymní negativní politickou reklamou.
8. V průběhu příslušné volební kampaně žalobce nebyl v postavení tzv. registrované třetí osoby podle § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu a nebyl povinen se registrovat u Úřadu. Při tomto hodnocení žalovaný nepřihlédl ke skutkovým okolnostem případu, ať již se jedná o osobu žalobce, úmysl provádění inzerce či povahu voleb, jichž se volební kampaň dotýkala, což je dle žalobce neproporcionální, ústavně nekonformní, ohrožující základní práva žalobce a způsobilé ohrozit principy demokratického právního státu. Žalovaný měl podle žalobce vyhodnotit tři kritéria – povaha veřejného sdělení, které tato osoba učinila, úmysl třetí osoby, s jakým toto sdělení učinila, a povaha voleb, kterých se volební kampaň týká – aby mohl žalobce označit za registrovanou třetí osobu. Teprve za spolupůsobení všech tří kritérií za intenzity schopné porušit či ohrozit zákonem chráněný zájem (transparentnost a férovost volební kampaně) lze dovést odpovědnost třetí osoby za přestupek. V opačném případě by se jednalo o rozpor přinejmenším s právem na svobodu projevu, případně i s dalšími ústavně chráněnými právy a oprávněnými zájmy (např. právem podnikat), jakož i jednání žalovaného ochromuje investigativní žurnalistiku.
9. Ve vztahu k poslední žalobní námitce žalobce uvádí několik dílčích tvrzení. Žalobce pouze propaguje výstupy novinářské práce Deníku Referendum, avšak jednáním žalovaného dochází k omezení práva na svobodu projevu a práva podnikat. Stejně tak může dojít k omezení svobodné soutěže politických sil, nebude-li volič mít možnost získávat ověřené

informace o kandidátech. Nadto výklad žalovaného je také v rozporu s čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

### III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný se k žalobnímu návrhu vyjádřil podáním ze dne 21. 3. 2018, č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-14, v němž rozporoval jednotlivé žalobní body uváděné žalobcem. K prvně dvěma uvedeným žalobním bodům žalovaný uvedl, že v rámci svého rozhodování hodnotil především skutečnost, zda podoba pozvánky je způsobilá negativně ovlivnit vnímání osoby A. Babiše (v době volební kampaně celostátní lídr politického hnutí ANO 2011), přičemž dospěl k závěru, že tomu tak může být. Zákon o volbách do Parlamentu stanovuje povinnost označení volební kampaně informací o zadavateli a zpracovateli, avšak nedefinuje pojem komunikační médium, nicméně pod něj lze nepochybně zařadit tisk a plakáty související s propagací knihy *Žlutý baron* a navazujících besed. Označení zadavatele a zpracovatele přitom musí být provedeno způsobem: „Objednatel: (strana XY), Zhotovitel: (společnost XY)“. Ve vztahu k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 33/2013-45, žalovaný argumentuje následnou novelizací zákona o volbách do Parlamentu, která do té doby platící úpravu vztahující se k volební kampani rozšířila a zpřesnila, protože závěry vyplývající z tohoto usnesení se pro potřeby aktuálního rozhodování žalovaného ve věci neaplikují. Registrace třetí osoby, která se určitým způsobem zapojuje do volební kampaně, má za cíl větší transparentnost volební kampaně. Pokud žalobce vstoupil do volební kampaně (bez ohledu na to, zda tak měl skutečně v úmyslu či nikoliv) propagací knihy *Žlutý baron* formou naplňující znaky volební kampaně, měl předtím požádat o registraci u žalovaného. Závěrem žalovaný připomněl, že samotnou knihu *Žlutý baron* vnímá jako autorské dílo naplňující právo na svobodu projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod a jako takové je z volební regulace vyňato. Svým postupem však nevyklučuje z veřejné debaty jakékoliv subjekty. Provedení registrace není potřeba, pokud je veřejná debata vedena těmi formami veřejných sdělení, které samy o sobě nenaplňují znaky volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu.

### IV. Jednání

11. Na nařízeném jednání dne 29. 3. 2019 žalobce shrnul své námitky obsažené v žalobním návrhu (napadené rozhodnutí není přezkoumatelné, uvedené jednání je primárně propagací díla, nejedná se o součást volební kampaně a sdělení není ani anonymní). Byť v průběhu přednesu žaloby žalobce navrhl moderaci uložené sankce, v závěrečném návrhu od návrhu na moderaci výslovně ustoupil s tím, že moderace pokuty je pro něj nedostatečným řešením principiálního sporu mezi ním a žalovaným. Žalovaný odkázal na písemné vyjádření k dané věci a napadené rozhodnutí, když zejména upozornil na skutečnost, že přezkum činnosti žalovaného nebyl zaměřen na obsah knihy a obsah audiovizuálního dokumentu, které považoval plně za autorská díla, nýbrž se zaměřil pouze na propagaci těchto autorských děl.

### V. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů ve smyslu § 75 odst. 2, věta první, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Při

přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

13. Ze správního spisu soud ověřil následující skutečnosti. Žalobce zadal vydavateli VLTAVA LABE MEDIA, a.s., celkem 342 inzerátů v regionálních mutacích Deníku s nadpisem Proč nám chce Andrej Babiš vládnout v podobě pozvánek na celkem 61 besed konaných v době od 4. 5. 2017 do 30. 7. 2017 na různých místech ve všech krajích České republiky, které byly spojeny s projekcí dokumentárního filmu Selský rozum a prodejem knihy Žlutý baron. Dále žalobce zadal společnosti RENGL, s.r.o., výlep 22 ks plakátů s kampaní Žlutý baron v době od 28. 7. 2017 do 30. 7. 2017 v Českých Budějovicích. Obojí inzerce dle žalovaného naplnila znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, avšak před zadáním této inzerce žalobce neprovedl registrační řízení do zvláštního registru spravovaným žalovaným. Žalobce se zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru, čímž spáchal přestupek podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu ve spojení s § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Současně žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu ve spojení s § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť v rozporu s § 16 odst. 6 větou první zákona o volbách do Parlamentu neoznačil tuto inzerci v novinách a na plakátech informací o zadavateli a zpracovateli. Za oba přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 27 000 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

*V.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí*

14. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti nad rámec dalších uplatněných žalobních námitek. Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem.
15. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy (srov. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Pro posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí pak platí v podstatě stejné kautely jako pro posouzení přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 163/2012-18).
16. Podle žalobce jsou pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné závěry žalovaného, které se týkaly předmětné inzerce vyhodnocené jako sdělení v neprospěch kandidáta A. Babiše. Konkrétně namítal, že žalovaný neuvedl žádné konkrétní argumenty, proč považuje předmětnou pozvánku za sdělení v neprospěch kandidáta, resp. v čem spatřuje kritickou povahu sdělení, a jak konkrétně byla pozvánka způsobilá poškodit kandidující subjekt v očích voliče.
17. Žalovaný k tomuto závěru v napadeném rozhodnutí dospěl na podkladě popisu předmětné inzerce, když konkrétně uvedl (s. 10 napadeného rozhodnutí): „*Pozvánky na besedy*

*inzerované v tisku a na plakátech obsahovaly výrazný nadpis Proč nám chce Andrej Babiš vládnout? Dále navazoval text: „Na to odpovídá reportážní kniha ŽLUTÝ BARON, autorů Z. V. a J. P. Kniha poprvé přináší důkladně zpracované odpovědi na otázku, jak souvisí politické působení Andreje Babiše s jeho podnikáním. Autoři knihy vystupují v dokumentárním filmu SELSKÝ ROZUM (režie Z. P. & V. J., D1Film) o souvislostech podnikání Andreje Babiše v zemědělství. Na jeho projekci vás zveme. Po promítání následuje beseda s autory a s jejich hosty. Kniha Žlutý baron bude na místě v prodeji za akční cenu.“ Pod tímto textem byl umístěn odkaz na webové stránky <http://zlutybaron.cz> a informace o datu a místu projekce filmu spojené s besedou s autory knihy. Součástí pozvánky byla též umělecky vyobrazená podobizna (koláž) Ing. Andreje Babiše vyhotovená z různých jeho nebo jemu přičítaných výroků (např. ZŘídím stát jako firmu, Koupil jsem noviny, aby o mě psaly pravdu, Kontrolní hlášení, Jsem neestébák, Všichni kradou, jenom já čerpám apod.).“ Na tento popis předmětné inzerce navazovalo hodnocení žalovaného: „Úřad má za to, že podoba samotné pozvánky (aniž by čtenář musel nutně přečíst inzerovanou knihu, shlédnout film či účastnit se besedy) je v celkovém kontextu způsobilá negativně ovlivnit vnímání Ing. Andreje Babiše, který byl v době volební kampaně celostátním lídrem politického hnutí ANO 2011 pro volby do Poslanecké sněmovny, v očích čtenářů (a potencionálních voličů), a jedná se tedy o sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí.“*

18. Z uvedeného má krajský soud za to, že žalovaný dostatečně odůvodnil, na základě jakých důvodů považuje předmětnou inzerci za sdělení v neprospěch kandidáta a volební kampaň. Žalovaný velmi detailně celou inzerci popsal a na základě tohoto popisu konstatoval, s ohledem na celkový kontext pozvánky, její způsobilost negativně ovlivnit vnímání A. Babiše u veřejnosti. Namítá-li žalobce absenci konkrétních argumentů, proč žalovaný považoval pozvánku za sdělení v neprospěch kandidáta, je třeba odkázat právě na celkový popis pozvánky a její vyznění v celkovém kontextu, které je s to ovlivnit vnímání A. Babiše u veřejnosti. Pokud žalobce požaduje uvedení, jak konkrétně byla pozvánka způsobilá poškodit kandidující subjekt v očích voliče, má zdejší soud za to, že žalovaný na tuto námitku plně odpověděl uvedením způsobilosti dané pozvánky negativně ovlivnit vnímání A. Babiše, tudíž toto poškození v očích voliče spočívá v možnosti negativního působení této pozvánky na širokou veřejnost.
19. K námitce nepřezkoumatelnosti soud dále podotýká, že rozhodnutí žalovaného je postaveno na řádně citované právní úpravě a v napadeném rozhodnutí se žalovaný vypořádal se všemi námitkami žalobce vznesenými v průběhu řízení o přestupku. Žalovaný také jasně uvedl, z jakých dokumentů (a dalších důkazních prostředků) při svém rozhodnutí vycházel.
20. Nelze proto dospět k závěru, že by z rozhodnutí žalovaného nevyplývala zákonná úprava, o kterou se opírá, ani že by neobsahovalo vypořádání některé ze vznesených námitek, příp. že by neobsahovalo důkazy pro podporu skutečností, na kterých je postaveno. Z formální úpravy rozhodnutí lze rozeznat, co je odůvodnění a co je výrok, odůvodnění rozhodnutí není vnitřně rozporné a zároveň ani výrok napadeného rozhodnutí není v rozporu s odůvodněním. Z napadeného rozhodnutí lze jasně porozumět tomu, jak žalovaný ve věci rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a posouzení skutkového stavu. Lze z něj taktéž jasně dovodit, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci žalobce.
21. O přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí svědčí i ta skutečnost, že žalobce s napadeným rozhodnutím bez jakýchkoliv problémů v žalobě argumentačně polemizuje,

uvádí své právní názory odlišné od názorů žalovaného a celkově mu nečiní problém napadené rozhodnutí podrobit svému „přezkumu“ jako účastníku řízení.

22. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a uplatněná námitka nepřezkoumatelnosti je nedůvodná.

*V.b) Charakter sdělení žalobce, inzerce*

23. Podstata sporu v nyní projednávané věci spočívá ve skutečnosti, zda žalobce naplnil přestupkové jednání dle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu (účast ve volební kampani bez předchozí registrace u žalovaného jako tzv. registrovaná třetí osoba) a dle § 16h odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu (uvedení údaje o zadavateli a zpracovateli na materiálech volební kampaně). K prvnímu ze spáchaných přestupků se přitom pojí námitka, že se nejednalo o sdělení v neprospěch kandidáta a absence povinnosti registrovat se u žalovaného. Na přestupek neuvedení údaje o zadavateli a zpracovateli se váže námitka, že tato inzerce oba údaje obsahovala. S oběma přestupky souvisí námitka formalistické a ústavně nekonformní interpretace zákona o volbách do Parlamentu.
24. Podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu se volební kampaní rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.
25. Žalovaný posoudil předmětnou inzerci na základě ustanovení § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu jako sdělení v neprospěch kandidáta. Oproti tomu žalobce tvrdí, že se nejednalo o volební kampaň, neboť pozvánka, která byla podstatou zadané inzerce, neobsahuje nic, co by bylo možné považovat za sdělení v neprospěch kandidáta.
26. Při posouzení této otázky soud považuje za důležité předně obecně vymezit, zda žalovaným posuzované jednání – inzerce, může být negativní volební kampaní ve smyslu legislativní definice uvedené v zákoně o volbách do Parlamentu.
27. Příslušná zákonná úprava (viz výše) definuje volební kampaň pouze obecně a neuvádí konkrétní situace, které jsou za ní považovány. To platí i pro druhou větu ustanovení § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu vymezující tzv. negativní kampaň, která je rovněž považována za volební kampaň a kterou se rozumí sdělení v neprospěch jiného kandidujícího subjektu. Ze zákonné definice zároveň nevyplývá, že by vedení negativní kampaně muselo být realizováno nutně ve prospěch určitého kandidujícího subjektu. Pro naplnění definičních znaků negativní kampaně postačí její vedení vůči některému kandidujícímu subjektu.
28. S ohledem na příslušnou definici volební kampaně a negativní volební kampaně má soud za to, že definice negativní volební kampaně připouští celou škálu možných jednání, která budou obsahovat sdělení v neprospěch některého kandidujícího subjektu. Citovaná zákonná definice proto vede nezbytně k tomu, že prvotní otázkou přezkumu v této věci je, zda jakékoliv sdělení, které má politický obsah a které je vyslovené v době trvání

volební kampaně, lze považovat za vedení volební kampaně ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu.

29. Je přitom nepochybné, že diskuse o politických otázkách nabývá na významu právě v období volební kampaně, tj. období od vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů po samotný volební akt, neboť právě v tomto období dochází k zápasu jednotlivých kandidujících subjektů o voličův hlas.
30. Při vědomí si uvedeného dospěl soud k jasnému dílčímu závěru, že, pokud by jakékoliv sdělení mající politický kontext bylo považováno za volební kampaň ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu (či ve smyslu jiných volebních zákonů), bezesporu by tímto byla omezena svobodná politická soutěž a diskuse, která je pro demokracii nezbytná a žádoucí. Soud se proto nedomnívá, že každé sdělení s politickým kontextem vyslovené v době volební kampaně podléhá pravidlům stanoveným zákonem o volbách do Parlamentu, resp. pravidlům ve smyslu zbývajících volebních zákonů pro regulaci volební kampaně.
31. Vždy je potřeba posuzovat případ od případu, do jaké míry se ještě jedná o určité konkretizované sdělení, které přispívá do volební soutěže kritickým hodnocením jednání určitého kandidujícího subjektu a jehož cílem je podnítit společenskou diskusi (což je jistě žádoucí), a do jaké míry je již účelem takového sdělení (často skrytým) působit na voliče přímým sdělením ve snaze změnit jeho následnou volbu v neprospěch kritikou postiženého subjektu. Jinými slovy je třeba odlišit volnou politickou diskusi od cíleného vedení negativní volební kampaně, jejíž podstatou je pohledem politologické teorie poškození subjektu, vůči němuž je vedena, resp. negativní vyjádření ohledně osoby či politického programu takového kandidujícího subjektu, jehož cílem bude snížení volebního výsledku určitého subjektu.
32. Nutně proto musí dojít k posouzení účelu příslušného sdělení, a to jak účelu zamýšleného samotným autorem, tak ale i (a to zejména) účelu, který může textu, resp. sdělení přisoudit tzv. běžný občan, tj. posoudit to, jak dané sdělení může běžný občan vnímat. Takové posouzení je nutně samozřejmě vztáhnout i na sdělení ve formě propagace díla a teprve po posouzení příslušných skutkových okolností daného případu bude možné učinit závěr o tom, zda je určité sdělení ve formě propagace v tom kterém konkrétním případě (negativní) volební kampaní ve smyslu příslušného volebního zákona. Konkrétně tak bude muset být u sdělení ve formě propagace hodnoceno mimo jiné to, zda jde o propagaci politicky neutrální anebo o propagaci mající schopnost samostatně bez vztahu k propagovanému dílu zasáhnout voliče určitým sdělením, které jej může následně v jeho volbě ovlivnit.
33. Z uvedených závěrů vycházel soud při hodnocení nyní projednávané věci. Je nutně jasné a zřetelně zdůraznit, že žalovaný ani soud (v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí) neposuzoval obsah knihy *Žlutý baron* ani její vizuální zpracování, obsah a podobu dokumentu *Selský rozum* či obsah debat s autory obou děl, neboť všechny uvedené skutečnosti považuje soud za realizaci práva na svobodu slova. Posuzována byla výlučně a jedině příslušná inzerce v podobě letáku v regionálních mutacích *Deníku* či jeho vyvěšení v Českých Budějovicích jako pozvánky na debatu s autory knihy *Žlutý baron* a dokumentu *Selský rozum*.
34. Žalobce argumentuje tím, že pozvánka neobsahuje nic, co by bylo možné považovat za sdělení v neprospěch kandidáta, nicméně soud s takovým tvrzením žalobce nemůže souhlasit. Výše byl uveden detailní popis, jakým způsobem inzerce (pozvánka na



promítání filmu Selský rozum a následnou besedu s autory knihy Žlutý baron) vypadala. Z uvedeného vyplývá její stylizování do podobizny samotného A. Babiše, a to složením výroků A. Babiše či výroků, které jsou mu připisovány. Textace samotných výroků, resp. parafráze výroků A. Babiše jsou však provedeny takovým způsobem, který má za smysl jednoznačně vyvolat negativní náhled na A. Babiše, příp. jeho podnikání a politické aktivity. Lze takto poukázat například na uvedený text „Zřídím stát jako firmu“, který je jasnou negativní parafrází hesla, které A. Babiš používá, „řídít stát jako firmu“. Obdobně jsou provedeny některé další výroky A. Babiše použité na pozvánce a tvořící podobiznu A. Babiše. Na základě znění jednotlivých výroků, jakož i v celkovém souhrnu (tj. všechny uvedené výroky dohromady společně s jejich využitím pro vytvoření podobizny samotného A. Babiše) může předmětná pozvánka sugestivně zasáhnout do vnímání A. Babiše u veřejnosti. Soud považuje za legitimní, pokud v rámci novinářské, příp. umělecké činnosti dochází k (byť třeba ostré) politické satíře, ke karikaturám politiků atp., nicméně, jak uvedl výše, v průběhu volební kampaně je třeba posuzovat, zda prostřednictvím uvedeného nevstoupili autoři aktivně do jejího průběhu.

35. Krajský soud posoudil daný leták jako způsobit zasáhnout do volební kampaně a tuto volební kampaň ovlivnit, neboť je-li leták uveden nadpisem „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?“ a pod ním se nachází podobizna A. Babiše tvořená negativně vyznívajícemi a mírně pozměněnými, přesto fatálně jinak znějícími výroky A. Babiše, běžný občan snadno nabude dojmu, že mu tyto výroky poskytují odpověď na položenou otázku a zároveň jasně poskytují důvody, proč nevolit tuto osobu. Žalobce sice může argumentovat neuvedením přímé odpovědi na neutrálně položenou otázkou „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?“, nicméně z textu a grafického provedení pozvánky lze dovést právě negativně vyznívající odpověď na položenou otázku a celkové vyznění předmětné pozvánky je naprosto jasné. Pokud žalobce věnoval tolik času přípravě besed a jistě i inzercí k propagaci díla, muselo mu být zřejmé, že jednotlivé parafráze výroků A. Babiše jsou z jeho podobizny jasně čitelné a celková kompozice předmětné pozvánky vyznívá zcela jasně tak, že na jedné straně žalobce pokládá určitou otázku a na straně druhé, jakkoliv možná lehce podprahově, poskytuje jasnou odpověď prostřednictvím karikatury A. Babiše.
36. Z uvedeného plyne jasný závěr soudu, že jakákoliv výzva k volbě jiného kandidáta sice na příslušné pozvánce uvedena není, avšak z provedení pozvánky vyplývá, že by daný volič neměl A. Babiše volit.
37. Současně při posouzení toho, zda jde o negativní volební kampaň nebo propagaci určitého literárního, investigativního díla, nelze přehlédnout ani zpracování samotné pozvánky, na které je uvedena pouze část obálky knihy Žlutý baron, a to právě a jedině podobizna A. Babiše, avšak ne celá obálka uvedené knihy. Soudu se proto jeví, že běžný čtenář denního tisku, který není obeznámen s tím, jak vypadá přebal knihy Žlutý baron, nemůže být schopen ztotožnit karikaturu A. Babiše s touto knihou, neboť samotná podobizna A. Babiše na citované knize nijak neodkazuje. Současně žalobcem tvrzený způsob propagace této knihy formou letáku, který byl publikován v denním tisku jako pozvánka na besedu s autory, není standardním způsobem propagace knižního díla, jak je na trhu knižních děl běžné, neboť samotný leták na knihu odkazuje zhruba stejně jako na film Selský rozum a z citovaného letáku není vůbec patné, že se jedná o propagaci určitého díla s cílem podpory jeho prodeje. Samotná jediná věta, že kniha bude na místě v prodeji za akční cenu, nijak nespojuje podobiznu A. Babiše zobrazenou na letáku, ani žalobci

položenou otázku s citovanou knihou (bez předchozí znalosti přebalu knihy), jak soud uvedl výše. Soud v této souvislosti musí jasně zdůraznit, že obecně nepovažuje propagaci knižního díla ani pozvánky na besedy, byť realizované v průběhu volební kampaně, za součást volební kampaně, ovšem za splnění podmínky, že propagace ať už díla nebo besed je formálně i materiálně politicky neutrální, tj. sama neobsahuje pozitivně či negativně laděné sdělení, které může ovlivnit voliče v jeho rozhodování (tj. obsahuje sdělení čistě komerčního charakteru bez politické propagace). Zcela stranou pak ponechává soud obsah propagovaného díla, resp. besedy, neboť to není otázkou nyní posuzované věci.

38. Podle názoru soudu bezbřehá akceptace propagování literárních děl v průběhu volební kampaně (tedy neposuzování takové propagace z materiálního hlediska, ale zaměření se pouze na formální charakter sdělení) by vedla do budoucna k obcházení zákona. V případě, že by se do budoucna mohlo využívat k vedení volebních kampaní marketingu knižních či audiovizuálních děl, znamenalo by to, že na jejich propagaci by nedopadaly povinnosti týkající se volebních kampaní předepsané zákonem o volbách do Parlamentu (např. zahrnutí výdajů na takovou propagaci do výdajů volební kampaně, označení těchto materiálů informací o zadavateli či zpracovateli či povinnosti spjaté s vyúčtováním takových nákladů v rámci vyúčtování volebních kampaní), což považuje soud za nežádoucí.
39. Při posouzení, zda předmětné jednání je volební kampaní ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu, se soud zabýval i jazykovým zněním předmětného ustanovení („za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta“) uvádějící slovní spojení „jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta,“ přičemž v případě žalobce jde o spolek. Nicméně soud je toho názoru, že cílem zákonodárce bylo vztáhnout definici negativní volební kampaně na jakékoliv fyzické a právnické osoby, které se do volební kampaně zapojují. Při této úvaze soud zohlednil rovněž důvodovou zprávu k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, kterým byl novelizován mimo jiné i zákon o volbách do Parlamentu. Z důvodové zprávy dle názoru soudu vyplývá jednoznačně snaha o co největší transparentnost volební kampaně před volbami do Parlamentu, přičemž vynětí jakéhokoliv typu právnické či fyzické osoby (například spolků) ze subjektů, které mohou vést negativní kampaň, by mohlo do budoucna vést k nefunkčnosti daných pravidel, jelikož by prostřednictvím takto vyňatých osob bylo možno vést negativní kampaň.
40. S ohledem na vše výše uvedené soud shledal žalobní námitku spočívající v tvrzení, že se nejednalo o volební kampaň, jako nedůvodnou.

*V.c Povinnost žalobce registrovat se jako registrovaná třetí osoba*

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

42. Z procesních vyjádření obou stran v nyní projednávané věci je nesporné, že žalobce u žalovaného neprovedl registraci v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu.
43. Žalobce brojí proti samotné povinnosti registrovat se u žalovaného, jelikož je přesvědčen, že k tomuto kroku nebyl vůbec povinen. Žalovaný měl podle žalobce vyhodnotit tři kritéria – povaha veřejného sdělení, které tato osoba učinila, úmysl třetí osoby, s jakým toto sdělení učinila, a povaha voleb, kterých se volební kampaň týká – aby mohl žalobce označit za registrovanou třetí osobu. Vyhodnocení případu žalovaným je v rozporu s právem na svobodu projevu, případně i s dalšími ústavně chráněnými právy a oprávněnými zájmy (např. právem podnikat).
44. Ani tuto žalobní námitku však krajský soud neshledal za důvodnou. Jak bylo uvedeno výše, žalobce se skrze svou inzerci (pozvánky na promítání filmu Selský rozum a následné debaty s autory knihy Žlutý baron) účastnil volební kampaně. Za této situace byl povinen provést u žalovaného registraci v souladu s § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, neboť cílem tohoto ustanovení je zajištění transparentnosti a férovosti volební kampaně. Subjekty podílející se na volební kampani jsou evidovány u žalovaného a mají zákonem předepsané shodné podmínky pro svou činnost v rámci této volební kampaně. Pokud žalobce registraci neučinil, ačkoliv se volební kampaně účastnil, porušil tímto jednáním svou povinnost.
45. Na tomto závěru nemůže dle názoru soudu ničeho změnit vyhodnocení třech podmínek, jak se je žalobce snaží nastítnit. Pokud jakákoliv osoba v průběhu volební kampaně činí jednání naplňující znaky legislativní zkratky „volební kampaň“ ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, má povinnost se dle § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu u žalovaného registrovat. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu jakýmkoliv způsobem nehovoří o povaze činěného sdělení v rámci volební kampaně, úmyslu osoby, s jakým toto sdělení učinila, nebo o povaze voleb, kterých se volební kampaň týká.
46. Závěrem k prvnímu ze spáchaných přestupků soud poznamenává, že dle jeho názoru nebylo cílem žalobce úmyslné porušení pravidel volební kampaně dle zákona o volbách do Parlamentu. Odpovědnost za porušení povinností vyplývajících ze zákona o volbách do Parlamentu je však nastavena jako odpovědnost objektivní, tudíž se v případě takového porušení zákonem stanovených povinností nezkoumá zavinění, tj. ani úmysl pachatele porušit pravidla stanovená zákonem.

*V.d Neoznačení inzerce informací o zadavateli a zpracovateli*

47. Žalobce brojí rovněž proti přestupku neoznačení předmětné inzerce (pozvánky v novinách a na plakátech) informací o zadavateli a zpracovateli, neboť dle jeho přesvědčení pozvánka obsahovala dostatečné údaje. V této souvislosti poukazuje též na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 33/2013-45, č. 2832/2013 Sb. NSS. Dle žalobce nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku, tj. porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, za který lze považovat ochranu volební kampaně před anonymní negativní politickou reklamou.
48. Podle § 16h odst. 1 písm. c) zákona o volbách do Parlamentu se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu 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.

49. Podle § 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu 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 využitě prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem.
50. Jak vyplývá z výše uvedeného popisu předmětné pozvánky, která je ostatně součástí správního spisu, tato pozvánka neobsahuje informaci o jejím zadavateli či zpracovateli. Tuto skutečnost žalobce navíc sám nepopírá, když přímo v žalobním návrhu uvedl absenci výrazů „zadavatel“ a „zpracovatel“. Z textu předmětné pozvánky je patrné, že žalobce nesplnil zákonem stanovenou povinnost označit svou pozvánku informací o zadavateli a zpracovateli, jelikož z ní nelze vůbec poznat, kdo je jejím zadavatelem a zpracovatelem.
51. Následně žalobce argumentuje tím, že si svou povinnost splnil, neboť pozvánka není anonymní. Lze souhlasit se žalobcem do té míry, že z textu pozvánky skutečně neplyne její anonymita, nicméně stejně tak z ní neplyne ani jasný závěr o tom, kdo by byl zadavatelem a zpracovatelem této pozvánky. Pokud v návaznosti na toto tvrzení žalobce dovozuje absenci materiálního znaku přestupku, nemůže takovému tvrzení soud přisvědčit, neboť předmětná pozvánka neobsahuje informaci o jejím zadavateli a zpracovateli. Zákonodárce přijetím novely zákona o volbách do Parlamentu, která mimo jiné zpřísnila práve regulaci volební kampaně, sledoval cíl přesného označení zadavatele a zpracovatele v jednotlivých materiálech volební kampaně. Pokud by cílem zákonodárce bylo pouze zamezení anonymity sdělení subjektů vedoucích volební kampaně, pak by jistě nepoužil přesných výrazů „zadavatel“ a „zpracovatel“ v textu zákona o volbách do Parlamentu jako povinných náležitostí materiálů volební kampaně, nýbrž by pouze normoval zákaz anonymní politické reklamy. Uvedením požadavku „zadavatel“ a „zpracovatel“ však zákonodárce sledoval vyšší míru ochrany volební kampaně, než by byla zavedena zákazem anonymní politické reklamy. Krajský soud v daném případě shledal naplnění materiálního znaku ochrany volební kampaně, neboť žalobcem vydávaná inzerce neobsahovala zákonem stanovené náležitosti.
52. V souvislosti s posouzením materiální stránky přestupku lze odkázat na judikaturu správních soudů, která se k této problematice vyjádřila několikrát. Obecně je pro soud zcela dostačující potenciál ohrožení zájmů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, *„lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti.“*

53. Společenská nebezpečnost jednání by nebyla naplněna, pokud by existovaly zvláštní okolnosti případu, které by nebezpečnost jednání zásadním způsobem snižovaly pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků (např. význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění, srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 34/2012-35, ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-46, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS, či ze dne 26. 4. 2013, č. j. 5 As 76/2011-78, ze dne 7. 4. 2017, č. j. 7 As 61/2017-34). V souzené věci se však podle názoru soudu jedná o zcela standardní případ deliktního jednání postihovaného citovanými ustanoveními zákona o volbách do Parlamentu.
54. Jestliže žalobce tvrdí, že vytýkaným jednáním nijak nedošlo k narušení transparentnosti volební kampaně, tak toto tvrzení podle zdejšího soudu nijak nenaplnuje požadavek na „zvláštní okolnosti případu“.
55. Za transparentní volební kampaň může být považována pouze průhledná volební kampaň, v rámci níž jsou informace o vedené volební kampani veřejně přístupné, nikoliv skrývané, tj. voliči mohou snadno zjistit, jaké politické subjekty ve volební kampani vystupují, kým jsou tyto subjekty reprezentovány, s jakým programem se prezentují, proti komu se tyto politické subjekty vymezují nebo jak a kým je tato volební kampaň financována. Transparentnost volební kampaně se také pojí s dalšími charakteristikami, jako je dostatečná jasnost, zřejmost či dostupnost informací v rámci volební kampaně.
56. Pokud v daném případě žalobce neuvedl na své pozvánce informaci, kdo je jejím zadavatelem a zpracovatelem, a tato povinnost byla stanovena příslušnými zákonnými předpisy, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že transparentnost volební kampaně nenarušil. Běžný občan totiž nemohl zjistit, kdo je v případě tohoto letáku jeho zadavatelem a zpracovatelem.
57. Soud z tvrzení žalobce neshledal žádné mimořádné okolnosti, ze kterých by vyplývalo snížení míry nebezpečnosti jednání pod míru, která bude typická pro porušení pravidel volební kampaně vyplývajících z „volebních zákonů“ (včetně zákona o volbách do Parlamentu).
58. Soud při své úvaze nepřehlédl závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 33/2013-45, na které žalobce odkazoval a které se zabývalo uvedením zadavatele na billboardu v rámci volební kampaně před prezidentskými volbami v roce 2013. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud vyjádřil názor: *„Navrhovatel se však mylí, když interpretuje zmíněné ustanovení doslovně, tedy tak, že každý billboard či každá politická reklama na internetu či v jiných médiích musí obsahovat jméno zadavatele a zpracovatele přímo na předmětné propagaci, např. na ploše billboardu. Soud se naproti tomu domnívá, že smyslem příslušného ustanovení je zamezit anonymní, zejména pak negativní politické reklamě. Předmětné médium (rozhlasová stanice, noviny) tedy nesmí přijmout propagaci anonymního či falešného zadavatele či zpracovatele, musí mu být tedy známo, kdo a komu za předmětnou propagaci zaplatil. Následně nesmí tyto údaje tajit. Tyto požadavky jsou zejména významné u negativní politické propagace. K porušení zákona tím, že předmětný billboard neobsahoval přímo ve svém „těle“ zadavatele a zpracovatele reklamy, tedy nedošlo.“* Nicméně v mezidobí došlo ke zpřísnění regulace pravidel vedení volební kampaně před jednotlivými typy voleb, když do „volebních zákonů“ byla začleněna pravidla vedení

volební kampaně. Nově pak byly přijaty také jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů (přestupků) za porušení pravidel volební kampaně, které se v zákoně o volbě prezidenta, jehož ustanovení v citovaném usnesení Nejvyšší správní soud posuzoval, ještě neobjevovaly, jak ostatně vyplývá z další pasáže citovaného usnesení: „Podle § 35 odst. 3 platí, že *„Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky.“* Jak venkovní billboard, tak případně internetový banner spadají nepochybně do kategorie komunikačních médií. (srov. demonstrativní vymezení v § 1 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy), platí tedy pro ně podmínky výše citovaného ustanovení. Za porušení této povinnosti však není přímo stanovena žádná sankce, zákon o volbě prezidenta republiky je v tomto ohledu bezzubý a počítá až s případnou krajní sankcí: *zneplatněním voleb.*“ Jako dohledový a kontrolní orgán byl s účinností od 1. 1. 2017 zřízen Úřad pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí (žalovaný), v jehož pravomoci je sankcionovat jednotlivé subjekty za porušení pravidel volební kampaně. Za účelem splnění zákonných podmínek týkajících se pravidel volební kampaně ze strany jednotlivých subjektů účastnících se volební kampaně žalovaný vydal předmětné stanovisko zveřejněné na oficiálních internetových stránkách, které specifikovalo, jakým způsobem má být splněna povinnost informování o zadavateli a zpracovateli jednotlivých prvků volební kampaně. Za situace, kdy zákonodárce zpřísnil pravidla vedení volební kampaně s cílem učinit volební kampaně více transparentními a žalovaný příslušná pravidla specifikoval, podle názoru soudu již neobstojí závěr vyslovený v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu, že každý billboard či každá politická reklama na internetu či v jiných médiích nemusí obsahovat jméno zadavatele a zpracovatele přímo na předmětné propagaci, neboť cílem zákonodárce bylo umístit na každý nástroj volební kampaně právě informaci o zadavateli a zpracovateli.

59. To ostatně podle zdejšího soudu vyplývá také z důvodové zprávy k novele zákona o volbách do Parlamentu, prostřednictvím které byla přijata nová pravidla týkající se mimo jiné vedení volební kampaně. V bodě 2 důvodové zprávy (Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace) je přímo uvedeno: *„K větší transparentnosti volební kampaně by měl přispět požadavek na informaci o zadavateli a zpracovateli při využití komunikačních médií a velkoplošných zařízení pro volební kampaně, a to i v případě tzv. negativní volební kampaně v neprospěch kandidujícího subjektu. Také ostatní prostředky volební kampaně (inzerce, letáky apod.) jsou kandidující subjekty povinny označit svým jménem nebo názvem“* (zvýraznění provedeno zdejším soudem). Nebo v bodě 10. (Zhodnocení korupčních rizik) této důvodové zprávy je uvedeno, že *„zmiňované transparentnosti financování volební kampaně má být dosaženo zejména těmito prostředky“*, na což v odrážce druhé navazuje *„propagace a agitace v médiích a na billboardech musí obsahovat informace o zadavateli a zpracovateli.“* V neposlední řadě je obdobný záměr o transparentnosti volební kampaně dosažený uvedením informace o zadavateli a zpracovateli specifikován také v části II. (zvláštní část) předmětné důvodové zprávy.
60. Zdejší soud nemohl odhlédnout ani od skutečnosti, že pravidla zvyšující transparentnost volební kampaně byla zavedena s cílem pomoci běžnému občanovi orientovat se v právě probíhající volební kampani. Běžný občan by měl být schopen zjistit z jakéhokoliv materiálu v rámci volební kampaně, jaký subjekt je zadavatelem a zpracovatelem dané volební kampaně, aby si k volební kampani byl schopen přiřadit také další informace o tomto politickém subjektu. Tomuto požadavku může dostat zcela jasná formulace

v označení dvou subjektů (jeden jako zadavatel, druhý jako zpracovatel) nebo jednoho subjektu dvakrát. Podle názoru soudu však z textace předmětné pozvánky běžný občan nezjistí přesnou informaci o zadavateli a zpracovateli daného materiálu volební kampaně, může se jen toliko domnívat, kdo danou pozvánku zadal a zpracoval.

61. Krajský soud uzavírá, že informace, které žalobce použil a o kterých je přesvědčen, že splňují zákonem stanovené požadavky na informaci o zadavateli a zpracovateli, nejsou pro běžného občana dostatečné k tomu, aby jednoznačně zjistil informaci o zadavateli a zpracovateli. Cílem nově přijatých pravidel však bylo běžného občana jasně informovat o tom, kdo je zadavatelem a zpracovatelem dané volební kampaně. Soud proto nemůže přisvědčit ani této žalobní námitce.

*V.e Dotčení ústavně chráněných práv žalobce*

62. Poslední žalobní bod spočívá v tvrzení o formalistickém a ústavně nekonformním způsobu výkladu zákona o volbách do Parlamentu žalovaným, čímž bylo porušeno právo na svobodu projevu a právo podnikat, a tento výklad ohrožuje principy demokratického právního státu.
63. I tuto žalobní námitku krajský soud shledal nedůvodnou. Již výše byla uvedena legální definice volební kampaně. Cílem přidání této definice do zákona o volbách do Parlamentu byla ochrana volební kampaně a její transparentnosti, o čemž svědčí již diskutovaná povinnost uvádění informace o zadavateli a zpracovateli politické reklamy v průběhu volební kampaně, zřízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (žalovaný) nebo zavedení institutu registrované třetí osoby. Pokud žalobce v rámci zákonem stanoveného období volební kampaně inzeroval pozvánky na promítání filmu Selský rozum s následnou diskusí s autory knihy Žlutý baron, bylo toto jednání způsobilé zasáhnout do vedené volební kampaně a mít pozitivní či negativní následky do podpory některého z kandidujících subjektů v rámci volební kampaně před volbami do Parlamentu České republiky. Prizmatem zákona o volbách do Parlamentu tak byl žalobce povinen provést registraci u žalovaného jako tzv. třetí osoba, která se bude do volební kampaně zapojovat.
64. Soud si je vědom, že tento zákonem předpokládaný postup, jehož cílem je ochrana volební kampaně a v konečném důsledku ochrana svobodné soutěže politických sil (ve smyslu čl. 22 Listiny základních práv a svobod), může kolidovat s některým z dalších práv a svobod zakotvených Listinou základních práv a svobod. Nicméně krajský soud je toho názoru, že do žalobcova *práva na podnikání* nebylo nijak významně zasázeno. Je nutné poznamenat, že v posuzované věci nebyla zakázána propagace knihy Žlutý baron, filmu Selský rozum, besed s autory knihy Žlutý baron či zvaní veřejnosti prostřednictvím inzerce na tyto akce. Žalobce mohl nadále činit aktivity, kterými realizoval své právo na podnikání a propagovat výsledky práce Deníku Referendum. Žalobci byla stanovena toliko pokuta za to, že jím placená inzerce nesplnila náležitosti stanovené zákonem o volbách do Parlamentu. Pokud by žalobce dodržel veškeré tímto zákonem předpokládané povinnosti vztahující se k účasti ve volební kampani (registrace u žalovaného jako tzv. registrovaná třetí osoba, označení inzerce informací o zadavateli a zpracovateli, případně finanční náklady na takto prováděnou inzerci), na jeho právu propagovat předmětnou knihu, film či debaty jím prováděným způsobem by to nic nezměnilo.

65. Stejně tak krajský soud neshledal porušení *práva na svobodu projevu*, neboť žalobci nebyla stanovena žádná povinnost, která by jej na jeho právu svobody projevu omezovala. Žalobce byl pokutován za nesplnění zákonem stanovených náležitostí týkající se ochrany volební kampaně. V rámci ní však žalobce vyvíjel svou činnost, práce Deníku referendum byla příslušnou inzercí propagována a veřejnost byla seznámena s možností účastnit se promítání filmu *Selský rozum*, následné debaty s autory knihy *Žlutý baron* či možnosti zakoupení této knihy. Žalobcovo právo na svobodu projevu podle názoru soudu nebylo zasaženo.
66. Soud rovněž nemá za to, že by v posuzované věci byla ohrožena svobodná soutěž politických sil. Zákonná regulace volební kampaně má za cíl zkvalitnit tuto soutěž, nikoliv ji ohrozit. Registrací žalobce u žalovaného jako tzv. registrované třetí osoby a označením předmětné inzerce informací o zadavateli a zpracovateli by nebyla dle názoru soudu žádným způsobem ohrožena svobodná soutěž politických sil a tyto kroky by ani nijak neohrozily žalobce v možnosti sdělování svých názorů veřejnosti, jakož i v možnosti voličů získávat ověřené informace o kandidátech.
67. Krajský soud nepovažuje výklad žalovaného ani za rozporný s čl. 3 Protokolu č. 1 (Dodatkový protokol) k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, dle něhož se vysoké smluvní strany zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárneho sboru. Žalobní námitka směřuje především na část „svobodné vyjádření názorů lidu“, přičemž tato, jak soud již uvedl výše, nebyla žádným způsobem zasažena.

#### VI. Shrnutí a náklady řízení

68. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
69. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47).

#### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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.



Mgr. Petr Sedlák, Ph.D., v. r.  
samosoudce

Za správnost vyhotovení:  
B. Z.