



VELMI DOPORUČOVANÁ KANCELÁŘ



VELMI DOPORUČOVANÁ KANCELÁŘ



657 40 Brno

Ke sp. zn. 33 A 1/2018

**SOD ):**

**ISUKOVSDISNKVD**  
Kounicova 688/26, 602 00 Brno

**D SOK Kt , VtD**

**iVWSE**

**DORbce:**

**ziVWSEH**

**KA17127PK** proti rozsudku Kraj-

**VNpKM** ze dne 7. 5. 2018 **33 A 1/2018-53**

**(23/11)**

**2VFKSSN**

**RO**

## I.

### Úvod a rekapitulace

Rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu (nyní přestupku) podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“). Podstata deliktního jednání spočívala v tom, že se žalobce dne 19. 5. 2017 účastnil bez předchozí nutné registrace volební kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konanými ve dnech 20. a 21. 10. 2017. Zapojení do volební kampaně spočívalo v zadání (a otištění) inzerátu v deníku Mladá fronta DNES na straně 9, kde byl zobrazen tehdejší předseda vlády B.S. sedící na buldozeru, nad nímž se nacházel mj. nápis „Proč premiér hrne naše peníze soukromým firmám? Nevíme...“. Zároveň byla předmětným rozhodnutím žalovaného uložena žalobci pokuta ve výši 23 000 Kč.

Krajský soud v Brně následně na základě žalobcovy podané žaloby vydal rozsudek ze dne 7. 5. 2019, č. j. 33 A 1/2018-53, jímž rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I.), přičemž zároveň rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok II.). Tento rozsudek byl žalovanému doručen dne 20. 5. 2019.

**Vzhledem k tomu, že se Krajský soud v Brně dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a zároveň byl soud nesprávně obsazen ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podal žalovaný jako stěžovatel prostřednictvím svého zástupce dne 31. 5. 2019 kasační stížnost, kterou tímto dále**

**doplňuje a odůvodňuje.**

## II.

### Shrnutí závěrů krajského soudu

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že skutek se stal dne 19. 5. 2017, a tedy v rozhodnou dobu nešlo o přestupek, ale o jiný správní delikt. Žalovaný se proto podle soudu měl zabývat jak formálními znaky skutkové podstaty, tak znaky materiálními a zároveň měl přihlídnout k charakteru osoby žalobce jako spolku a charakterem jeho činnosti. To proto, že podle krajského soudu není smyslem předmětné právní úpravy znemožnit jakoukoliv kritiku veřejných činitelů během funkčního období, ale především zajištění transparentnosti voleb. Za deliktní proto nelze považovat každé úplatné sdělení neregistrovaného subjektu v neprospěch veřejného činitele, ale jediné takové, které má zřejmou souvislost s nadcházejícími volbami. Opačný výklad by krajský soud považoval za formalistický.

Krajský soud také poukázal na důvodovou zprávu k volebnímu zákonu, resp. jeho klíčové novele, ze které plyne, že „nebudou považovány za volební kampaň informace týka-

*jící 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“.*

Krajský soud uzavřel, že předseda vlády v posuzovaném inzerátu byl zobrazen jen s ohledem na svou vládní funkci, nikoliv jako kandidát v předmětných volbách a v inzerátu není nikterak zobrazena ani politická strana, za kterou kandidoval.

Z těchto důvodů krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení se závazným právním názorem, aby byla vyhodnocena povaha dopadů daného inzerátu a osoba předsedy vlády jako kandidáta v předmětných volbách.

Stěžovatel s těmito závěry krajského soudu nesouhlasí a v následujícím textu s nimi vede právní polemiku, tj. rozvádí důvody, pro které podal tuto kasační stížnost.

### III.

#### Nesprávné obsazení krajského soudu

Krajský soud sám přiznává (str. 6 napadeného rozsudku), že předmětné jednání má být posuzováno nikoliv jako přestupek, ale jako správní delikt, a to proto, že k jeho spáchání došlo před účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (1. 7. 2017). Zároveň krajský soud z toho důvodu, že dle jeho závěrů je posuzován jiný správní delikt, přikazuje nahlížet na věc též optikou materiální stránky deliktu.

Na druhou stranu však krajský soud – přestože věc hodnotí jako správní delikt – rozhodl nikoliv v tříčlenném senátu, ale samosoudcem. Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. ovšem platí, že krajský soud ve věcech správního soudnictví rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 31 odst. 2 s. ř. s., podle kterého *ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.*

Pokud je věc nutno hodnotit jako tzv. jiný správní delikt a je nutno vyjít z povinnosti zkoumat materiální stránku věci, pak ovšem měl krajský soud zasednout v tříčlenném senátu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2006, č. j. 7 As 27/2005-64: *„Specializovaný samosoudce rozhoduje u správního soudu ve věcech přestupků, nikoli též ve věcech jiných správních deliktů (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). Rozhodl-li přesto ve věci jiného správního deliktu specializovaný samosoudce namísto senátu, je řízení před soudem stíženo zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a rozhodnutí v něm vydané musí být zrušeno.“*

**Pokud je skutek v dané věci nutno hodnotit jako přestupek, pak jsou nesprávné právní závěry krajského soudu ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], mj. i**

s ohledem na nutnost posuzování materiální stránky věci (společenská škodlivost přestupku je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). Pokud naopak je skutek nutno hodnotit jako správní delikt, pak neměl krajský soud rozhodovat prostřednictvím samosoudce, nýbrž v senátu [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

#### IV.

##### **Nesprávný právní závěr krajského soudu ohledně povahy žalobce**

Nad rámec argumentů uvedených v části III. této kasační stížnosti, které by měly samy o sobě znamenat důvod pro zrušení napadeného rozsudku, polemizuje stěžovatel také s dalšími závěry krajského soudu, zde s tvrzením, že je nutno zkoumat charakter činnosti žalobce a jeho právní povahu.

V tomto směru je třeba vyjít především z toho, že žádné ustanovení volebního zákona nepřikazuje obsáhle zkoumat povahu toho, kdo se zapojil do kampaně, resp. úvaha má být vedena do té míry, zda jde o kandidující subjekt, nebo o tzv. třetí osobu (§ 16e volebního zákona). Tuto úvahu stěžovatel učinil, shledal, že žalobce je oprávněně třetí osobou, tj. nekandiduje ani není tím, o kom volební zákon v § 16e odst. 2 říká, že třetí osobou být nesmí.

Dále je třeba přihlídnout k tomu, zda je třetí osoba osobou fyzickou či právnickou (neboť pro odpovědnost právnické osoby není nutné zavinění). V dalším se ovšem povaha třetí osoby nezkoumá, nýbrž se hodnotí objektivnější kritérium – to, zda se (třetí) osoba zapojila do volební kampaně. Mnohem spíše než osobu tak je třeba zkoumat naplnění definice volební kampaně a zapojení do ní (k tomu viz část V. této kasační stížnosti). Jinými slovy řečeno, **podstatné není to, kým žalobce je, ale to, jak jednal.**

**Zde je již na tomto místě vhodné předeslat (blíže viz část V. této kasační stížnosti), že žalobce je sice z hlediska svého statutu a zaměření hlavní činnosti apolitic-kou osobou, avšak zadáním inzerátu s daným obsahem a způsobem ztvárnění (karika-tura, zkratkovitost, expresivita atp. – znaky typické pro kampaň) se rozhodl vstoupit do politického prostoru.**

Názor krajského soudu o nutnosti zkoumat povahu osoby zapojující se do kampaně je v přímém rozporu se smyslem volebního zákona; ten totiž přímo předpokládá, že třetí osoba bude subjekt primárně apolitický. Regulace se na něj vztahuje nikoliv pro jeho charakter, ale kvůli tomu, že (z hlediska své činnosti mimořádně) vstupuje na poli-tické kolbiště.

#### V.

##### **Nesprávný právní závěr krajského soudu ohledně volební kampaně**

Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že se stěžovatel dostatečně neza-býval tím, zda předmětný inzerát byl vstupem do volební kampaně, neboť byla nedosta-tečně osvětlena souvislost inzerátu a nadcházejících voleb. Ani s tím se stěžovatel nemů-

že ztotožnit, tuto vazbu stěžovatel dostatečně ozřejmil na str. 4 až 11 rozhodnutí ze dne 31. 10. 2017, č. j. UDH-SPR-PS-1/2017-12. Tyto v rozhodnutí obsažené argumenty opakuje stěžovatel i v kasační stížnosti, přičemž si je plně vědom toho, že není úkolem kasační stížnosti jakkoliv dodatečně hledat argumenty pro výrok správního rozhodnutí; o takový případ ale nejde, neboť samo rozhodnutí v dané věci dostatečně osvětluje, proč je předmětná inzerce považována za volební kampaň a je to krajský soud, kdo odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí pominul. Pro ilustraci zobrazuje stěžovatel již přímo v textu kasační stížnosti předmětný inzerát.

*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 poskytnou 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.*

Z § 16 odst. 2 volebního zákona plyne, že *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 (...) zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích.*

Podrobnější úpravu volební kampaně vnesl do českého právního řádu teprve zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Do volebního zákona se podrobnější právní úprava vedení volební kampaně dostala až na základě novely provedené zákonem č. 322/2016 Sb. **Za součást kampaně se tak nadále považuje výslovně i sdělení v neprospěch kandidáta.**

Důvodová zpráva k předmětné novele ve vztahu k nadepsanému problému uvádí pouze stručně to, že záměrem zákonodárce bylo regulovat i tzv. negativní kampaň, kterou dříve vymezovala jen judikatura. K tomu, co se rozumí sdělením v neprospěch kandidáta, se důvodová zpráva nevyjadřuje.

Vzhledem k tomu, že novela provedená zákonem č. 322/2016 Sb. vstoupila v účinnost teprve dne 1. 1. 2017, neexistuje dosud početná judikatura, která by se k výkladu předmětného sousloví vyjadřovala. Jistou výjimku tvoří rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2018, č. j. 73 A 67/2017-63, který akcentuje, že „*nová pravidla zvyšující transparentnost volební kampaně byla zavedena s cílem pomoci běžnému občanu orientovat se v právě probíhající volební kampani*“. Proto je nutno opatřit materiály v rámci kampaně údaji o zadavateli a zpracovateli, a proto se tato pravidla nevztahují úzce jen na kandidující subjekty, ale i na třetí osoby.

Citovat je možné dále judikaturu vydanou před touto novelou, a sice ve vztahu ke kampani při volbě prezidenta republiky.

V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 44/2013-72, publ. pod č. 2833/2013 Sb. NSS, je za sdělení v neprospěch kandidáta považována (nepravdivá) zmínka, podle níž jsou na zámku manželky kandidáta na funkci prezidenta republiky K.S. nacistické symboly. Soud tedy vykládá sdělení v neprospěch kandidáta rozšiřujícím způsobem: nemusí jít přísně vzato o sdělení týkající se kandidáta samotného, ale také o sdělení dotýkající se osoby jemu blízké.

V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 33/2013-45, publ. pod č. 2832/2013 Sb. NSS, soud sice přísně vzato nerozlišoval mezi pozitivní a negativní kampaní, ale uvedl, že součástí prezidentské kampaně mohou být otázky úzce nesouvisející s pravomocemi prezidenta republiky. V tomto duchu hodnotil volební soud slogan „*Stop této vládě: volte Z.*“, případně „*Stop K. na Hradě*“ (ačkoliv M. K. v této volbě nekandidoval).

S krajským soudem se stěžovatel ztotožňuje potud, že ne každý vstup do veřejné debaty v době probíhající volební kampaně bude nutno hodnotit zároveň jako vstup do této kampaně a nutnost se registrovat jako třetí osoba. V daném případě ovšem nejde věcné vymezení se vůči návrhu zákona, který měl být projednáván či o věcnou argumentaci. Posuzovaný inzerát je příkladem sdělení „v neprospěch“ a pro tento svůj závěr podal stěžovatel ve zrušeném rozhodnutí řadu argumentů, které nyní níže shrnuje.

Prvním důvodem, pro který se stěžovatel přiklonil k tomu, že jde o vstup do volební kampaně, je grafické zpracování inzerátu, jeho obsah a celkové vyznění v neprospěch uvedeného politika.

Za politickou reklamu je v literatuře (Holtz-Bacha 2006, citováno dle Lebedová, Eva: Voliči, strany a negativní kampaň. Praha: SLON, 2013, s. 113) považováno: „Každé kontrolované sdělení šířené skrze jakýkoli komunikační kanál, které je vytvořeno k propagaci politických zájmů jednotlivců politických stran, skupin, vlád nebo jiných organizací.“

Inzerát žalobce mířil na konkrétní politické kroky konkrétního politika a kandidáta. Evidentně šlo o snahu tematizovat veřejně určité politické téma – rozšířit či nastolit „agendu“ (to ostatně sám žalobce v žalobě přiznává). Bez tohoto inzerátu by předmětné téma podobnou silou nerezonovalo a předmětným inzerátem bylo vtaženo do veřejného prostoru. Žalobce nepochybně měl nějaký politický zájem a v jeho intencích si zadal politickou reklamu v neprospěch daného kandidáta. Z inzerátu vyplývá zjevný (nepochybně politický) zájem na tom, aby nebyl schválen konkrétní právní předpis.

Na inzerátu je bez pochyb vyobrazen Bohuslav Sobotka, je uvedena jeho funkce a jak textová, tak (na první pohled upoutávající) obrazová složka se negativně B. Sobotky týká (vyobrazení na pásovém vozidle, přesun peněz ze státní pokladny soukromým subjektům apod.). Ačkoliv se inzerát formálně vzato obrací na poslance, není určen jenom jim – jde o sdělení veřejné, publikované v široce čteném periodiku. Třetí odrážka textu navíc přímo hovoří o „voličích“ a tímto způsobem se na ně obrací, což do určité míry vyvrací pochyby krajského soudu ohledně přímého spojení inzerátu s volbami.

Není v tomto ohledu podstatné, že předseda vlády byl dle krajského soudu zobrazen s ohledem na svou vládní funkci, nikoliv jako kandidát v předmětných volbách a v inzerátu není nikterak zobrazena ani politická strana, za kterou kandidoval. Tato skutečnost je totiž v případě předsedy vlády a zároveň předsedy hlavní vládní strany notorietou. Lze naopak argumentovat, že inzerát vyšel před hlasováním v Poslanecké sněmovně, ale po hlasování ve vládě, tj. nešlo o oslovení B.S. jako premiéra.

Nesporně nepůjde o věcný argument k problematice zákona, neboť sdělení je výrazně personalizováno a spojeno s osobou B.S., nikoliv premiéřské funkce obecně. Navíc inzerce obsahuje řadu znaků typických pro volební kampaně – satirickou kresbu, hesla, působí více na emocionalitu než racionalitu apod.

Právě tuto složku považuje stěžovatel v daném případě za stěžejní. Jako příklad věcného způsobu argumentace, který za vstup do volební kampaně s nutností registrace považovat nelze, uvádí stěžovatel např. podobu otevřeného dopisu střízlivě formulova-

ného bez užití alegorie, hyperboly, výrazové expresivity či dokonce vulgarity, zpravidla bez obrazové složky a s důrazem na argumentaci.

Takovým příkladem může být ve stejném období (květen 2017) uveřejněný otevřený dopis společnosti Uber směrem českým poslancům, který jako vstup třetí osoby do volební kampaně s povinností registrace nebyl shledán. Zde stěžovatel poukazuje na veřejně dostupné zdroje (<https://echo24.cz/a/iJWq4/uber-vydal-celostrankove-inzeraty-brani-se-proti-regulaci>). Text dopisu zároveň stěžovatel pro ilustraci přikládá, aby byl *prima facie* zobrazen rozdíl oproti rovněž přiložené inzerci žalobce, která je jádrem sporu v dané věci.

KOMERČNÍ PREZENTACE

Otevřený dopis

## Otevření trhu a svobodná volba spotřebitelů, to je logická budoucnost dopravy

Vážení poslanci Parlamentu České republiky,

mnozí z vás možná pamatují dobu, kdy jsme si nemohli moc vybírat. V názorech, v politice, v práci, v obchodě, dokonce ani v dopravě nebyl prostor pro svobodná rozhodnutí. Nový společenský řád a nástup moderních digitálních technologií však přinesly dramatické změny. Možnost volby přináší lidem nejen prospěch a užitek, ale formuje zároveň zcela novou kategorii ekonomiky.

Přítom právě vás, poslance Parlamentu České republiky, už v nejbližších dnech čeká diskuse o fenoménu sdílení a ekonomice příležitosti. Pokud se v rámci zákona o silniční dopravě rozhodnete pro pravidla s důrazem na svobodnou volbu spotřebitele, podpoříte tím i vznik nových flexibilních pracovních příležitostí a zasadíte se tak o tu nejučinnější ochranu spotřebitelů. Protože pouze zdravá konkurence a přirozená soutěživost lidí je tím pravým stimulem pro další zvyšování kvality služeb.

Současná legislativa plně nereflakuje potenciál a možnosti moderních technologií, které digitální rozvoj do České republiky přináší. Zároveň nezohledňuje, že tyto moderní služby využívají pravidelně desítky tisíc obyvatel. Nadměrná a nepřiměřená regulace jakéhokoliv odvětví, včetně sektoru dopravy, je v době digitální revoluce krokem neuváženým a zpátečnickým. To vyplývá i z doporučení Evropské komise, organizací a orgánů pro ochranu spotřebitelů a hospodářskou soutěž. Ti všichni se shodují, že modely digitální ekonomiky nejen významně přispívají ke zdravému konkurenčnímu prostředí, ale přináší prospěch a užitek pro spotřebitele, protože právě díky nim jsou služby transparentní, efektivní a bezpečné.

Spolehlivé, miliony uživatelů po celém světě ověřené digitální technologie dokáží díky sledování polohy GPS plnohodnotně nahradit nejen mapy, zkoušky z místopisu, ale díky schopnosti „učit se“, tj. využít minulá data a kombinovat je s aktuální dopravní situací, umožňují přesně stanovit nejlepší možnou trasu a navíc nahradit do značné míry problematické taxametry.

Volba desítek tisíců obyvatel České republiky a turistů je jasná, a protože i vy poslanci jste zároveň spotřebiteli, věříme, že svým postojem přispějete k tomu, aby se Česká republika vašim prostřednictvím zařadila mezi státy, které podporují rozvoj nových, moderních služeb.

**Oliver Dlouhý**, zakladatel a CEO Kiwi.com

**Věra Doušová**, předsedkyně Potravinové banky Praha

**Kryštof Kruliš**, předseda správní rady, Spotřebitelské fórum

**Tomáš Prouza**, bývalý státní tajemník pro evropské záležitosti a národní koordinátor pro digitální agendu

**Aleš Rod**, ekonom, ředitel pro výzkum, Centrum ekonomických a tržních analýz

**Dominik Stroukal**, ekonom, ředitel Liberálního institutu

**Michal Šmida**, zakladatel a CEO společnosti TWISTO

Zadavatel: Uber



**Druhým důvodem, pro který se stěžovatel přiklonil k tomu, že jde o vstup do volební kampaně, je úplatnost inzerce.**

Jde o významný (ale nikoliv jediný a dostačující) rys, který zpravidla odlišuje formu veřejné kritiky od negativní kampaně. Žalobce nepopíratelně mohl realizovat své právo se vyjádřit k veřejné otázce, a to např. svoláním konference či tiskového briefingu, nicméně od toho je nutno odlišit úplatnou inzerci, která navíc, jak bylo uvedeno dříve, je více zkratkovitá než střízlivě věcná (aniž by stěžovatel jakkoliv hodnotil samotný názor žalobce na dané téma).

Stěžovatel ve správním řízení zkoumal úplatnost inzerce a zná částku, za kterou byla inzerce zadána. V tomto ohledu tedy stěžovatel věc řádně posoudil i z hlediska skutkové stránky.

**Třetím důvodem, pro který se stěžovatel přiklonil k tomu, že jde o vstup do volební kampaně, je načasování inzerce.**

Ustanovení § 16 odst. 3 volebního zákona definuje časové ohraničení kampaně pro účely tohoto zákona: *Volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb do Parlamentu České republiky.*

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno pod č. 135/2017 Sb. dne 2. 5. 2017, spadá předmětný inzerát (19. 5. 2017) také do časového rámce, který zákonodárce stanovil pro regulovanou část kampaně, byť se tak stalo ještě před podáním kandidátních listin.

V nález ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, Ústavní soud uvádí: *„Volební kampaň (...) lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby (z hlediska předmětu), popř. jsou-li již zaregistrovány kandidátky nebo kandidáti (z hlediska subjektu). To přirozeně neznamená, že voliče neovlivňuje množství dalších významných dlouhodobých faktorů z hlediska algoritmu – získávání informací pro volební rozhodnutí – uvědomování si vlastních zájmů – zaujetí stanoviska a vyhodnocení – rozhodnutí hlasovat pro určitou stranu nebo kandidáta.“*

Tento závěr však učinil Ústavní soud v době, kdy takřka neexistovala právní regulace volební kampaně. V současnosti je definice volební kampaně vázána především na časové hledisko: § 16 odst. 3 volebního zákona označuje za počátek regulované kampaně den vyhlášení voleb.

Toto řešení se jeví jako jediné objektivizovatelné: jde o start kampaně pro všechny kandidující subjekty zároveň. Volby jsou totiž vyhlášeny prezidentem republiky dle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy ČR a rozhodnutí o vyhlášení voleb je publikováno ve Sbírce zákonů, takže je veřejně snadno zjištělné. Proto se jeví jako souladné se záměrem zákonodárce navázat regulaci kampaně právě na vyhlášení voleb.

Regulace kampaně se tedy vztahuje na kandidující subjekty již dnem vyhlášení voleb, nikoliv až jejich faktickou registrací (to by vedlo k absurdnímu důsledku, že by různé subjekty s ohledem na různou dobu podání kandidátních listin podléhaly regulaci

každý v jinou dobu). Obdobná konstrukce je užitá také v § 16a volebního zákona, podle něhož už po pěti dnech od vyhlášení voleb vznikají kandidujícím subjektům povinnosti – například oznámit zřízení volebního účtu apod. To vše v době, kdy ještě nemohlo dojít k registraci kandidátní listiny (přesto § 16a hovoří o *kandidující* politické straně, politickém hnutí, koalici nebo nezávislém kandidátovi).

Celkově tak je třeba rozlišovat mezi „kandidátem“ a „registrovaným kandidátem“, a lze se domnívat, že pravidla pro vedení kampaně se vztahují právě již toliko na „kandidáta“. Oznámení kandidatury a související vstup do kampaně nejsou přitom právně uchopitelné pojmy. Vstup do kampaně probíhá faktickým jednáním, vstupem na veřejné kolbiště a mnohdy řadu měsíců před podáním kandidátní listiny. U některých politických subjektů (tradičních politických stran jako je ČSSD) lze kandidaturu předpokládat takřka automaticky. Právně uchopitelným vstupem do (již regulované části) kampaně pak je nesporně zřízení volebního účtu (a dalších náležitostí), resp. registrace třetí osoby. Předseda strany, která zřídila volební účet, je v dané chvíli osobou, která je od strany neoddělitelná. Negativní volební kampaň vůči předsedovi takové strany pak je negativní volební kampaň vůči této straně jako celku. To tím spíše, že předseda strany je premiérem a osobou, která stranu dle mediálních výstupů povede do voleb jako lídr.

**Celkově tak lze shrnout, že v daném případě jde o kampaň v neprospěch kandidující politické strany, resp. v neprospěch pravděpodobného kandidáta. Všechny tři shora uvedené a synergicky působící skupiny důvodů jsou rovněž obsáhle popsány v podrobně odůvodněném rozhodnutí stěžovatele, které bylo krajským soudem nesprávně zrušeno.**

Neobstojí tu příliš paušalizující závěr krajského soudu ohledně nadřazení svobody projevu jiným právům a právem chráněným zájmům. V daném případě si je totiž nutno uvědomit, že předmětné omezení (nutnost registrace třetí osoby) je ospravedlněno nutností zachování svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod) a s ním se pojící zájem na férovém vedení volební kampaně, pro který zákonodárce – i dle důvodové zprávy – k regulaci kampaně přistoupil.

Zákon zde příkazuje určité omezení právě jen na konkrétní (relativně krátkou) dobu, tj. dobu vedení kampaně, navíc samo omezení svobody projevu je i v této krátké době malé: vyžaduje se jen prostá registrace. Takové řešení nepochybně je v souladu s ústavním pořádkem.

## VI.

### **Další nepřiléhavá právní argumentace krajského soudu**

Konečně neobstojí ani argumentace krajského soudu prostřednictvím důvodové zprávy k novele volebního zákona provedené zákonem č. 322/2016 Sb., dle které za volební kampaň nemají být považovány „*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*“.

Tato věta je v dané věci krajským soudem citována nepřípadně. Předně proto, že se vztahuje hlavně k situaci na komunální úrovni, nikoliv na úrovni celostátní, o kterou jde v nynější věci. Navíc se předmětná nekontextuálně citovaná věta týká pozitivní prezentace činnosti veřejných institucí a jejich představitelů („stříhání pásek“), ať už v místních periodických nebo v tiskových zprávách, která by jinak v době volební kampaně měla charakter propagace kandidáta.

## VII.

### Shrnutí a návrh výroku

Celkově tak lze shrnout, že žalobce vstoupil do volební kampaně jako tzv. třetí osoba a tím, že se řádně neregistroval, se dopustil porušení volebního zákona, jak stěžovatel obsáhle ve svém rozhodnutí popsal. Pokud krajský soud dospěl k opačnému závěru, dopustil se nezákonnosti spočívající v nesprávném právním názoru, přičemž tak učinil v nesprávném složení.

**S ohledem na shora uvedené stěžovatel setrvává na svém návrhu, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 5. 2019, č. j. 33 A 1/2018-53, a věc vrátil tomuto soudu se závazným právním názorem k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s.**

Rozsudek napadá stěžovatel v plném rozsahu.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických  
stran a politických hnutí



V Pardubicích dne 7. 6. 2019