



Úřad pro dohled  
nad hospodařením  
politických stran  
a politických hnutí

Kounicova 688/26  
602 00 Brno  
ID DS: psn9irb  
[podatelna@udhpsch.cz](mailto:podatelna@udhpsch.cz)  
<https://www.udhpsch.cz>



UKPSX000TOAZ

Vážený pan

[REDACTED]

nar. [REDACTED]

[REDACTED]

ID DS: [REDACTED]

zastoupený na základě plné moci ze dne 13.10.2021:

[REDACTED]

ev. č. ČAK: [REDACTED]

se sídlem: [REDACTED]

[REDACTED]

ID DS: [REDACTED]

Sp.zn.: S-UDH-02161/2021 OKSŘ  
Naše č.j.: UDH-00127/2022 Vaše č.j.:  
Vyřizuje: [REDACTED] Tel.: +420 733 283 997

Dne: 02.02.2022

E-mail: [REDACTED]

## U S N E S E N Í

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“), jako správní orgán věcně příslušný podle § 16f 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 pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), a § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl ve správním řízení takto:

### I.

Řízení ve věci obviněného [REDACTED] nar. [REDACTED] trvalý pobyt: [REDACTED] (dále též „obviněný“), zastoupeného na základě plné moci ze dne 13.10.2021, [REDACTED] advokátem, ev. č. ČAK [REDACTED] se sídlem nám. [REDACTED] který se měl dopustit přestupku **podle § 16g odst. 1 písm. a) volebního zákona** tím, že v době probíhající volební kampaně pro

volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se v rozporu s § 16 odst. 2 z nedbalosti účastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu, konkrétně vytvořil [REDAKCE] který má charakter sdělení ve prospěch, příp. v neprospěch kandidující koalice [REDAKCE] (složené z politické strany [REDAKCE] a politického hnutí [REDAKCE] ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona, a účastnil se tak volební kampaně, aniž by předtím požádal jako tzv. registrovaná třetí osoba o zápis do zvláštního registru spravovaného Úřadem na základě § 16e odst. 1 volebního zákona (dále jen „přestupek č. 1“)

### **se zastavuje**

podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno.

### **II.**

Řízení ve věci obviněného, zastoupeného na základě plné moci ze dne 13.10.2021, [REDAKCE] advokátem, ev. č. ČAK [REDAKCE] se sídlem [REDAKCE] který se měl dopustit přestupku **podle § 16g odst. 1 písm. c) volebního zákona** tím, že v době volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona z nedbalosti nezajistil, aby byl jím provozovaný prostředek volební kampaně, tj. [REDAKCE] označen informací o zadavateli a zpracovateli (dále jen „přestupek č. 2“)

### **se zastavuje**

podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno.

## **O d ů v o d n ě n í**

### **I. Průběh řízení**

Příkazem ze dne 08.10.2021, č.j. UDH-02342/2021, uznal Úřad obviněného vinným ze spáchání přestupků, které jsou uvedeny ve výroku tohoto usnesení (bod I. a II. výrokové části tohoto usnesení).

Obviněný podal proti příkazu včas odpor, jímž byl podle § 150 odst. 3 správního řádu příkaz zrušen a Úřad pokračoval v řízení. O této skutečnosti Úřad uvědomil obviněného přípisem ze dne 21.10.2021. Úřad umožnil obviněnému vyjádřit

se ke shromážděným podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení. Obviněný této možnosti využil a dne 04.11.2021 (č.j. UDH-02526/2021) podal k věci své vyjádření.

## II. Vyjádření obviněného

Obviněný, prostřednictvím právního zástupce v odporu a následném vyjádření shrnul, že závěry Úřadu jsou nesprávné, mj. proto, že:

- a) „Skutek popsany ve výroku Příkazu není přestupkem, jelikož vytvoření tohoto konkrétního ██████████ nemůže být považováno za účast na volební kampani.
- b) Pokud by skutek popsany ve výroku Příkazu měl skutkovou podstatu dotčených přestupků naplňovat, pak je uplatnění takových přestupků nepovoleným zásahem do svobody projevu (čl. 17 odst. 4 Listiny) a porušení zásady nullum crimen sine lege (čl. 39 Listiny).
- c) Nebylo prokázáno, že by se skutku popsaného ve výroku Příkazu, resp. skutku, v němž Úřad patrně spatřuje dotčené přestupky, dopustil právě Obviněný.

Obviněný je proto přesvědčen, že je na místě, aby Úřad v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. (a), (b) a (c) zákona o odpovědnosti za přestupky, bez dalšího zastavil.“

### II.A. Popsané skutky nejsou přestupkem

Obviněný dále uvádí, že přestupky, které jsou mu kladeny za vinu, se může dopustit pouze osoba, která se účastní volební kampaně (§ 16 odst. 1 volebního zákona). Rovněž obviněný uvádí, že volební kampaní je tedy jednání, které splňuje kumulativní podmínky, konkrétně jde o znaky: a) jedná se o propagaci nebo volební agitaci; b) jejím účelem je ovlivnit výsledek vyhlášených voleb ve prospěch, nebo v neprospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice; c) v daném případě je činěna za úplatu nebo jde o činnost obvykle činěnou za úplatu. Obviněný má za to, že ani jeden ze skutků, není volební kampaní. Proto dané skutky nemohou zakládat odpovědnost za přestupek dle volebního zákona, a to na straně obviněného, pokud by se jich dopustil, ani žádné jiné osoby. Dle obviněného tento závěr vyplývá hned z několika rozhodných skutečností, z nichž každá sama o sobě vylučuje přestupkovou odpovědnost. Obviněný namítá níže uvedené rozhodné skutečnosti.

#### 1. Vytvoření softwaru samo o sobě není volební kampaní

K přestupku č. 1 obviněný sdělil, že pouhé vytvoření ██████████ nelze bez dalšího považovat za volební kampaň ve smyslu § 16 odst. 1 volebního zákona. Tedy vytvoření softwarového kódu nebo skriptu, resp. dokonce jen účast na tvorbě (programátorská činnost), samo o sobě veřejným sdělením není. Jednak samotný kód není obvykle (laické) veřejnosti srozumitelný, jednak vytvoření neznamená automaticky jeho sdělování veřejnosti (publikaci). Software se tak prostředkem volební kampaně může stát jedině v případě, že je ve spustitelné formě publikován. Volební kampaně se přitom účastní ten, kdo software publikuje, ne ten, kdo ho před tím vytvořil. Totéž platí

obdobně i pro další výsledky tvůrčí činnosti použité ve volební kampani. V opačném případě, dle obviněného, bychom dospěli ke zcela absurdnímu závěru, že účastníkem volební kampaně s povinnou registrací u Úřadu je kromě zadavatele i celý jeho dodavatelský řetězec. Pokud tedy Úřad zakládá odpovědnost obviněného za přeštek na pouhém závěru, že se obviněný měl podílet na vytvoření [REDAKCE] jedná se podle obviněného, ze strany Úřadu o nesprávné právní posouzení.

## 2. Účelem [REDAKCE] není ovlivnit výsledek voleb

Obviněný dále namítá, že ani samotný [REDAKCE] nemá povahu volební kampaně, ale jde o veřejné sdělení, což měl Úřad ve svém příkazu zcela opomenout. Touto otázkou se nicméně opakovaně zabýval Krajský soud v Brně, který je příslušný k projednání žalob proti rozhodnutí Úřadu. Obviněný poukazuje na rozsudek č.j. 33 A 1/2018-55 (kauza Žlutý baron), v němž vyslovil závěry: *„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. 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 (...). 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.“*

Příslušný soud tedy považuje za rozhodné, zda účelem posuzovaného veřejného sdělení je působit na voliče a ovlivnit výsledek voleb. Posuzuje se přitom jak hledisko subjektivní, tedy záměr sledovaný autorem daného sdělení, tak hledisko objektivní, tedy možné vnímání „běžného občana“.

Obviněný dále uvádí záměr [REDAKCE] zamýšlený tvůrci, tedy dle vyjádření twitterové uživatelky či uživatele [REDAKCE] vystupující pod nickem [REDAKCE], kterou Úřad označuje za spolutvůrkyni [REDAKCE] byla záměrem snaha vyzkoušet si vývoj takové aplikace a zároveň vtipně glosovat nepříliš povedený marketing dotčené volební koalice. [REDAKCE] byl zamýšlený jako recese, ne jako volební agitace. Tento závěr potvrzuje, podle obviněného, článek na webu [REDAKCE] i vyjádření uživatelky na sociálních sítích.

Pokud se jedná o vnímání ze strany „běžného občana“, obviněný zcela vylučuje závěr Úřad, že se [REDAKCE] „jeví jako skutečná volební kampaň koalice“. Dle obviněného se Úřad izolovaně zaměřuje pouze na produkty [REDAKCE] na sociálních sítích, které publikovaly jejich uživatelé, ne na [REDAKCE] samotný. Úřad tak nevzal v potaz: *„(a) Aplikace je publikovaná pod označení [REDAKCE] Už samotný koncept „náhodného [REDAKCE] volební kampaně“ je natolik absurdní, že jej jakýkoliv adresát stěžít může vnímat jinak než jako recesi, natožpak jako vážně*

míněnou volební agitaci. (b) [redacted] byl zveřejněn na webu: [redacted] První část URL označuje uživatelku [redacted] a platformu [redacted], druhá část samotný název webu [redacted]. Zkratka „LOL“ (z anglického „laughing out loud“), která je běžně užívána jako slangové označení humoru, rovněž naznačuje, že nejde o skutečnou kampaň. (c) [redacted] vybízí uživatele k vložení vlastního textu a obrázků. Umožňuje dle libosti uživatele tvořit sdělení ve prospěch koalice, v její neprospěch i sdělení neutrální. Kdokoliv s rozumem průměrného člověka, tedy i každý běžný občan (viz § 4 odst. 1 občanského zákoníku), se tak dovědí, že nejde o součást volební kampaně. Pokud by totiž provozovatel [redacted] chtěl vést kampaň pro, nebo proti dané koalici, tyto možnosti by pochopitelně omezil. (d) [redacted] nebyl nijak promován. Na veřejnost se dostal prostřednictvím tweetu uživatelky [redacted] a na něj navazujících článků. V těch byl účel [redacted] výslovně uveden.“

Obviněný je proto přesvědčen o tom, že běžný občan s průměrnými rozumovými a kognitivními schopnostmi bude [redacted] vnímat tak, jak byl zamýšlen. Tedy že jej pochopí jako recesi, ne jako součást volební kampaně. To se ostatně, podle obviněného, ukázalo i v praxi. Nejen web [redacted] jehož článek je založen ve spise, ale i další média (např. [redacted] [redacted] nebo [redacted] jej v článcích označila za vtip nebo ironii. Vtip ostatně pochopila i dotčená volební koalice, jak vyplývá ze založeného screenshotu z twitterového účtu [redacted] a také další uživatelé sociálních sítí. Obviněný uzavírá, že účelem [redacted] ze subjektivního ani z objektivního hlediska není volební agitace, propagace jakékoliv strany, ani jakákoliv snaha ovlivnit výsledek voleb. [redacted] proto nemůže být volební kampaní, ani prostředkem volební kampaní, jak se domnívá Úřad. Již to je samo o sobě důvodem k zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. (a) zákona o přestupcích.

K tomu obviněný doplnil, že materiály publikované na sociálních sítích nelze připisovat samotnému [redacted] ani jeho tvůrci či provozovateli, a to i kdyby se skutečně o produkty [redacted] jednalo (což nelze bez dalšího vzít za prokázané) o [redacted] totiž vytváří vystupy pouze ve vlastním webovém rozhraní a sám je nikam nepublikuje. Jsou tak vždy přístupné pouze aktuálnímu uživateli, který [redacted] používá a zná celý kontext. Pokud takový uživatel určitý materiál aktivně vytvoří, uloží si a izolovaně publikuje, jedná se již o jeho vlastní veřejné sdělení. Takové veřejné sdělení je možné posuzovat na základě kritérií dle § 16 volebního zákona, ale již pouze ve vztahu k jeho autorovi, ne ve vztahu k provozovateli, nebo dokonce tvůrci [redacted]

### **3. [redacted] není sdělením ve prospěch ani v neprospěch žádné volební**

#### **strany**

Obviněný poukazuje na skutečnost, že [redacted] nelze považovat za volební kampaň též z toho důvodu, že není sdělením jednoznačně ve prospěch, ani v neprospěch žádné kandidující politické strany, hnutí nebo koalice. Ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona, které definuje volební kampaň, logicky předpokládá, že pokud někdo kampaň skutečně vede, činí tak buď ve prospěch, nebo v neprospěch určité volební strany. Konstituuje proto odpovídajícím způsobem dvě

skutkové podstaty: propagace nebo agitace ve prospěch volební strany (věta první) a obdobná činnost v neprospěch volební strany (věta druhá). S jinou možností, dle obviněného, volební zákon nepočítá, za volební kampaň tak neoznačuje sdělení neutrální (např. běžte k volbám), ani sdělení ambivalentní. Obviněný uzavřel, že veřejná sdělení, která nelze zařadit pod žádnou z uvedených skutkových podstat, nejsou volební kampaní. [REDAKCE] žádnou ze zmíněných skutkových podstat nenaplnuje. Není sdělením ve prospěch, ani v neprospěch žádného politického subjektu. Krom toho, že jeho účel je zcela odlišný (viz část B), je obsah výsledného sdělení závislý na náhodě (kombinace generovaného obrázku a sloganu), nebo na vstupech, které do něj vloží třetí osoba (uživatel). Úřad se s touto otázkou popasoval vskutku „šalamounsky“. Konstatoval, že [REDAKCE] „*má charakter sdělení ve prospěch, příp. v neprospěch kandidující koalice*“ [REDAKCE].

Obviněný dále uvádí, že s touto formulací nesouhlasí neboť sdělení [REDAKCE] jsou náhodně produkovaná a je pravdou, že mohou připomínat agitaci ve prospěch koalice [REDAKCE] ale i sdělení neutrální, nesmyslná nebo naopak negativní. Podle obviněného je zřejmé, že si Úřad „nemůže vybrat“, kterou ze skutkových podstat měl provozovatel [REDAKCE] naplnit – zda jde o kampaň ve prospěch, či v neprospěch dané volební koalice, proto konstatoval alternativní naplnění obou skutkových podstat, a to ještě v závislosti na jednání uživatele. Obviněný namítá, že ambivalentní volební kampaň nedává smysl, a ze zákona ani není volební kampaní. Obviněný tak má za to, že provozování [REDAKCE] nelze podřadit pod žádnou ze skutkových podstat dle § 16 odst. 1 volebního zákona, a tedy z povahy věci nemůže být volební kampaní.

Obviněný rovněž namítá, že nelze zakládat přestupkovou odpovědnost obviněného, jako domnělého provozovatele [REDAKCE] na jednání, nebo dokonce na potencionálním jednání třetích osob (uživatelů). Takový závěr je, dle obviněného, v rozporu se základními pravidly přestupkové odpovědnosti. Podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky může být pachatelem nedbalostního přestupku pouze osoba, která sama naplní všechny znaky skutkové podstaty daného přestupku. Pokud se [REDAKCE] stává volební kampaní až v závislosti na jednání třetí osoby, nelze dovozovat přestupkovou odpovědnost jejího provozovatele.

#### **4. Vytvoření [REDAKCE] není úplatným plněním**

Obviněný rovněž rozporuje, že není naplněn ani další ze znaků volební kampaně, a sice úplatnost. Úřad v odůvodnění příkazu uvádí, že „*vytvoření [REDAKCE] je jednoznačně službou, za kterou se úplata obvykle poskytuje*“. Ani v tomto případě, ale obviněný nepovažuje závěr Úřadu jako jednoznačný. Dle obviněného Úřad přehlíží podstatné okolnosti, které jsou pro posuzování věci rozhodné, protože hledisko „obvyklé úplatnosti“ nelze posuzovat izolovaně, pouze ve vztahu k programátorské práci, ale ve vztahu ke [REDAKCE] jako potencionálnímu produktu, v celém jeho kontextu. Úřad si správně všiml, že [REDAKCE] je publikován na webu [REDAKCE] na kterém se publikují otevřené projekty. Úřad nicméně, dle obviněného, svoji úvahu o úplatnosti dále nerozvinul, protože jinak by dospěl k opačnému názoru. „*Z informací na webu [REDAKCE] totiž dále vyplývá, že [REDAKCE] byl publikován pod WTFPL licenci, která umožňuje, aby jej kdokoliv upravoval a zdarma používal za jakýmkoliv účelem,*

a to v podstatě bez omezení. To se v praxi též stalo. Kód [REDACTED] byl použit např. volební koalicí [REDACTED] při tvorbě webu [REDACTED] nebo stranou [REDACTED]“

Při posouzení znaku „obvyklé úplatnosti“ je proto v případě [REDACTED] nezbytné odpovědět na otázku, jestli je i vytvoření otevřeného softwaru, za současného předpokladu jeho poskytnutí s bezplatnou a neomezenou licencí veřejnosti, obvykle poskytuje úplata. Popřípadě ještě přesněji, jestli by za vytvoření [REDACTED] jeho tvůrcům jakýkoliv politický subjekt nebo jiný účastník volební kampaně (zadavatel) cokoliv zaplatil při vědomí, že bude publikován s WTFPL licencí a bude jej moci převzít a použít kdokoli, včetně jeho přímé konkurence. Obviněný je přesvědčen, že ne.

Obviněný je tak přesvědčen, že vytvoření, resp. provoz [REDACTED] není činností, za kterou by byla běžně poskytována úplata, a to právě s ohledem na otevřenost softwaru a použití licence WTFPL licence. Podle obviněného tak [REDACTED] nemůže být volební kampaní ve smyslu § 16 volebního zákona a navrhuje zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

## **II.B Zásah do ústavně zaručených práv a svobod**

*„Nad rámec výše uvedených námitek Obviněný upozorňuje, že pokud by měl Úřad i nadále vykládat a aplikovat příslušná ustanovení volebního zákona tak extenzivním způsobem, jak naznačuje odůvodnění Příkazu, jednalo by se z jeho strany o nepřípustný zásah do ústavně zaručených práv a svobod. Konkrétně v oblasti svobody projevu a ústavněprávních maxim správního trestání.“*

### **1. Výklad Úřadu je zásahem do svobody projevu**

Ustanovení § 16 odst. 2 a odst. 6 volebního zákona, které v souvislosti s volební kampaní ukládají při publikaci veřejných sdělení registrační povinnost a povinnost zveřejňovat dodatečné informace, zcela nepochybně představují omezení svobody projevu. Podle obviněného je tak dané ustanovení možno uplatňovat ústavně konformním způsobem, tj. zejména v mezích stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a mezinárodními úmluvami, které jsou pro ČR závazné.

Podle čl. 17 odst. 4 LZPS je svobodu projevu možné omezit pouze za legitimním cílem, konkrétně v zájmu ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti. Musí jít o opatření nezbytné v demokratické společnosti, které sleduje naléhavou společenskou potřebu<sup>1</sup> a je přiměřené sledovanému účelu (princip proporcionality)<sup>2</sup>. Princip proporcionality pak dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyžaduje, aby zásah do

---

<sup>1</sup> Srov. Čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti viz např. rozsudek ESLP Lingens proti Rakousku (9815/82).

<sup>2</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

svobody projevu byl v mezích sledovaného cíle co nejméně omezující (least restrictive measure)<sup>3</sup>.

Obviněný má vážné pochybnosti o tom, zda dotčená ustanovení volebního zákona a jejich aplikace ze strany Úřadu zmíněná kritéria splňují, zejména pak s ohledem na legitimní cíl a dodržení principu proporcionality. Nelze ostatně odhlédnout ani od toho, že Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) svým usnesením, č.j. Ars 4/2019-53 ze dne 14.07.2020 navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 16 odst. 2 volebního zákona. V této fázi řízení ovšem obviněný nepovažuje za nutné tyto otázky dále rozvíjet. Dle jeho názoru totiž při ústavně konformním výkladu dotčených ustanovení nelze než uzavřít, že [REDACTED] registrační povinnosti, ani dalším povinnostem spojeným s vedením volební kampaně, nepodléhá. Nesplnění těchto povinností proto nemůže být sankcionováno jako přestupek.

Pokud jde o zásah do základních svobod prostřednictvím veřejnoprávních norem, dovodil Ústavní soud ve své rozhodovací praxi zásadu in dubio pro libertate<sup>4</sup>, tzn. v pochybnostech je nutné dát přednost výkladu zákona nebo postupu, který neomezuje práva a svobody. Tato zásada se uplatní i ve vztahu k omezení svobody projevu. Srov. nálezy Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 1375/11 (...).

Obviněný je přesvědčen, že v souladu s těmito principy by měl Úřad postupovat i v řešené věci. Dle jeho názoru jsou ustanovení § 16 odst. 2 a 6 volebního zákona problematická již sama o sobě, a proto je namístě přistupovat k jejich aplikaci spíše zdrženlivě. Z citovaného rozhodnutí Ústavního soudu vyplývá dokonce výslovný požadavek, aby daná ustanovení volebního zákona byla, coby zásahy do svobody projevu, vykládána restriktivně. Zejména tak, aby sporné povinnosti nebyly uplatňovány i na jednání, která volební kampaní nejsou, a nedocházelo tak k bezúčelnému omezování svobody projevu. Pojem volební kampaň je proto nutné vykládat výhradně jako záměrnou (úmyslnou) činnost s cílem ovlivnit výsledek voleb. Naznačený výklad je v souladu s účelem zákona, odpovídá obecnému vnímání spojení volební kampaň i významu slov užitých v definici (propagace, agitace), a je tedy předvídatelný. Úřad naproti tomu rozšiřuje dosah § 16 volebního zákona i na případy, u nichž není úmysl ovlivnit výsledek voleb doložen. Vychází přitom z výrazů sdělení na podporu a sdělení ve prospěch, které aplikuje bez ohledu na účel sdělení. V praxi proto opakovaně dochází k případům, kdy rozhodnutí Úřadu dopadají i na sdělení, která jako kampaň nebyla zamýšlena, a jejich autor se účastníkem volební kampaně stane jaksi „omylem“, z neznalosti (viz např. rozhodnutí NSS, sp. zn. Ars 5/2019 a Ars 6/2019).

Obviněný má za to, že výklad uplatňovaný Úřadem nepřiměřeným způsobem zasahuje do svobody projevu. Ústavně konformní výklad § 16 volebního zákona vyžaduje, aby byl v případě uplatnění v něm stanovených povinností prokázán úmysl ovlivnit výsledek voleb.

---

<sup>3</sup> Viz např. rozsudky ESPL Glor proti Švýcarsku (1344/4) nebo Axel Springer a RTL proti SRN (51405/12), popř. rozsudek SDEU Schröder proti Hauptzollamt Granau (265/87).

<sup>4</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 276/96, I. ÚS 22/99, I. ÚS 3930/14, II. ÚS 892/14, Pl. ÚS 14/07 nebo III. ÚS 542/09.



Takový úmysl v případě [REDAKCE] prokázán nebyl. Byl naopak vyvrácen veřejným prohlášením uživatelky [REDAKCE] které je součástí spisového materiálu a z něj jasně vyplývají odlišné účely (humor, recese, tvorba kódu). Na provozovatele [REDAKCE] proto není možné uplatňovat povinnosti dle § 16 odst. 2 a 6 volebního zákona, ani odpovídající přestupkovou odpovědnost.

## 2. Výklad Úřadu je porušením zásady nullum crimen sine lege

*„Obviněný dále namítá, že i v intencích přestupkové odpovědnosti se uplatňuje základní trestně-právní zásada nullum crimen sine lege (není trestného činu bez zákona). NSS tento závěr dovedl např. v rozsudcích, sp. zn. 6 A 126/2002 a 3 Ads 42/2010. Zásada nullum crimen v sobě zahrnuje též požadavek, aby přestupek byl založen zákonem psaným (nullum crimen sine lege scripta), a aby bylo jeho vymezení jednoznačné a dostatečně určité (nullum crimen sine lege certa). Jedině tak se adresát normy dozví, z jakého jednání mu vzniká odpovědnost. V tomto ohledu Obviněný odkazuje na rozhodnutí NSS, sp. zn. 1 As 207/2014, 5 As 108/2013 nebo 6 As 130/2018, cit.: (...).“*

Skutková podstata obou řešených přestupků je vymezena odkazem na § 16 volebního zákona, který zakládá povinnosti, jejichž nesplnění je sankcionováno. Obviněný v této souvislosti opětovně poukazuje na vymezení pojmu volební kampaň, které bylo pojato velmi obecně a jehož dosah je rozšiřován extenzivním výkladem Úřadu (...). V důsledku toho je dovozována přestupková odpovědnost za jednání, které není adresáty právní normy a priori považováno za nežádoucí. Takový postup je dle názoru Obviněného porušením zásady nullum crimen sine lege.

### II.C. Nebylo prokázáno spáchání přestupku

Pro případ, že by [REDAKCE] byl navzdory uvedené argumentaci Úřadem považován za volební kampaň, vyjadřuje se obviněný též k nesprávným závěrům stran své viny.

Úřad dovozuje odpovědnost Obviněného za zmíněné přestupky z toho, že měl [REDAKCE] vytvořit (u skutku 1), resp. že jej měl provozovat (u skutku 2). K tomu je na místě připomenout, že samotné vytvoření, ani provoz bez dalšího nemohou představovat volební kampaň. Rozhodující je v tomto ohledu zveřejnění (viz část III. výše). K dovození přestupkové odpovědnosti by tedy bylo nutné prokázat Obviněnému, že [REDAKCE] zveřejnil. Bez ohledu na uvedené Obviněný konstatuje, že mu ze strany Úřadu nebyly vytvoření, provoz ani zveřejnění [REDAKCE] prokázány.

Obviněný v této souvislosti namítá, že Úřad v řízení vůbec nezjišťoval řadu skutečností, které jsou pro posouzení věci po skutkové stránce zcela nezbytné, a to zejména:

- a) Kdo je vlastníkem a provozovatelem webové stránky, na které je umístěn [REDACTED]
- b) Kdo je vlastníkem uživatelského účtu, pod kterým je [REDACTED] veden.
- c) Kdo webovou stránku [REDACTED] založil.
- d) Kdo umístil na tuto webovou stránku kód [REDACTED]
- e) Kdo [REDACTED] na této webové stránce ve spustitelné formě zveřejnil.

Za dané důkazní situace nemohl Úřad učinit žádný relevantní skutkový závěr o tom, kdo [REDACTED] vytvořil, provozoval nebo zveřejnil. Samotné odůvodnění Příkazu ostatně nezmiňuje jediný důkaz, ze kterého by mělo vyplývat, že [REDACTED] byl vytvořen, provozován nebo zveřejněn Obviněným.

Příkaz naopak spíše napovídá, že Úřad má v tom, čeho se měl Obviněný údajně dopustit, pořádný zmatek. Ve výroku Úřad uvádí, že Obviněný [REDACTED] vytvořil, aby následně v odůvodnění vyslovil závěr, že si Obviněný [REDACTED] objednal (str. 6), a zároveň spekuloval o tom, zda za něj blíže neurčené třetí osobě zaplatil (str. 5). Všechny své závěry Úřad činí jaksi samozřejmě, bez odkazu na provedené důkazy. Spisový materiál pak obsahuje 2 screenshoty, na kterých je zmíněno jméno Obviněného. Konkrétně screenshot s fotografií označenou jménem a kontaktními údaji a screenshot z webu [REDACTED] na němž je jméno Obviněného uvedeno mezi přispěvateli (contributors). Dané doklady v žádném případě neprokazují vinu Obviněného. Neprokazují totiž vůbec nic.

Obviněný tak konstatuje, že i kdyby v Příkazu popsané jednání bylo skutečně přestupkem, nebylo mu Úřadem prokázáno, že daný čin spáchal. To je samo o sobě důvodem k zastavení řízení v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích.

### III. Vyjádření Úřadu k námitkám obviněného

Úřad prověřil skutečnosti uvedené obviněným v odporu a v následném vyjádření a v jejich světle dospěl k závěru, že přestupek č. 1, ani přestupek č. 2, nebyl obviněnému dostatečně a bez pochybností prokázán.

Úřadu se konkrétně nepodařilo prokázat, že by byl obviněný spoluvůrcem [REDACTED] ani že [REDACTED] byl provozován osobou obviněného (přestupek č. 1). V důsledku toho nelze ani prokázat, že by obviněný měl být odpovědný za neoznačení [REDACTED] informací o zadavateli a zpracovateli (přestupek č. 2). Nelze tedy bez dalšího konstatovat, že se obviněný měl registrovat jako registrovaná třetí osoba ve zvláštním registru Úřadu a plnit další navazující povinnosti.

Úřad musí dát obviněnému za pravdu v tom, že vytvoření, zveřejnění a provozování [REDACTED] resp. programátorská činnost jako taková, má hlubší intence a po odborné stránce v tomto směru nedošlo k hloubkové analýze podstatných skutečností a dat, které jsou pro vyslovení viny obviněného klíčové. Jde především o fakt, že Úřad se s tímto typem propagace dosud neseťkal a k tomuto novu si v rámci těchto voleb

vytváří svůj postoj a právní názor jako takový. I nadále má však Úřad zato, že pokud by bylo v řízení prokázáno, že je [REDAKCE] vytvořen a provozován (resp. zveřejněn) osobou obviněného, obvyklá úplatnost za tvorbu [REDAKCE] tedy samotná programátorská činnost, je zpoplatněna, a jde tedy jednoznačně o službu, za kterou se obvykle poskytuje úplata.

Úřad i nadále trvá na skutečnosti, že i samotná propagace, která má povahu recese, humoru, resp. satiry (= literární druh využívající ke kritice různých jevů a osob ironii, sarkasmus, vtip a výsměch), jako je tomu v tomto případě, je volební kampaní. Byť v tomto konkrétním případě nedošlo k naplnění všech podstatných znaků skutkové podstaty přestupků, je nutné k této skutečnosti sdělit postoj Úřadu.

*Jak správně hodnotil Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č.j. 73 A 4/2018 – 55, ze dne 29.03.2019 „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.*

*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. (...) 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. (...)*

*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.“*

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že i propagací v podobě satiry/humoru (příp. karikatury), lze do volební kampaně vstoupit, pokud toto sdělení (v tomto případě [REDAKCE] může voliče ovlivnit v jeho následné volbě, byť jde o nevyhraněnou podporu (ve prospěch či neprospěch). [REDAKCE] tedy tím, že vstoupil do probíhající volební kampaně a ovlivňoval běžného občana/voliče, je bezpochyby prostředkem volební kampaně a podléhá zákonným povinnostem.

Úřad nesouhlasí s tvrzením obviněného, že šlo o recesi a běžný občan [REDAKCE] ani jinak vnímat nemůže, jelikož jde o subjektivní vnímání jednotlivce, potažmo voliče, který nelze bez dalšího plošně odhadovat či hodnotit, a to ani ze strany obviněného. Je to především z toho důvodu, že běžný občan, dle Úřadu, není nutně znalý např. ve slangových zkratkách (LOL apod.), ani se nevyzná v internetových platformách, včetně [REDAKCE]. Nelze tedy bez dalšího říci, že běžný občan/volič [REDAKCE] nemohl vnímat jinak než jako recesi, a proto nejde o volební kampaň. Tento argument, dle názoru Úřadu, neobstojí.

Pokud byl [REDACTED] publikován ve veřejném prostoru, v době volební kampaně a ovlivňoval voliče, byl vytvořen (obvykle) za úplatu, je považován za prostředek volební kampaně. Byť lze obviněnému prokázat, že je spoluautor, a že jej zveřejnil, neznamená to, že [REDACTED] není prostředkem volební kampaně; spíše naopak. Svým mediálním povědomím (viz články, na které obviněný sám poukazuje ve svém vyjádření na portálech [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] nebo [REDACTED] jednoznačně vstoupil do volební kampaně a byl způsobilý ovlivňovat potencionální voliče, a to i bez zásahu třetích osob (uživatelů). Nadto je nutno poznamenat, že i samotné sdělení „spoluautorky“ [REDACTED] v médiích, na něž sám obviněný ve vyjádření odkazuje, dává běžnému občanovi povědomí o skutečnosti, že koalice vede nepovedenou kampaň, a tato je ze strany tvůrců [REDACTED] zesměšňována (viz výrok [REDACTED] který obviněný uvedl do svého vyjádření: „a zároveň vtípně glosovat nepřilíš povedený marketing dotčené volební koalice“). Už tedy samotný fakt, že spoluautorka sdělí do médií, že zesměšňuje nepovedenou kampaň koalice, dokresluje zamýšlený účel a cíl dané propagace resp. sdělení v neprospěch v podobě [REDACTED]

Skutečnost, kterou obviněný rovněž namítal, že účelem [REDACTED] není ovlivnit výsledek voleb, tedy na základě výše uvedeného, neobstojí.

V této souvislosti je nutné poukázat na samotný náhled na webovou stránku [REDACTED] (ne na další možnou úpravu a tvorbu třetí osoby)<sup>5</sup>, kde je vidět fotografie (jakákoli), logo koalice [REDACTED] a (jakýkoliv) text. Již toto vizuální sdělení, a to v celkovém souhrnu (tj. foto a logo [REDACTED], nelze zcela jistě hodnotit jako „politicky neutrální“. Je potřeba zdůraznit, že Úřad se nyní nezabývá následnou možnou další úpravou či aktivitou ze strany třetích osob (uživatelů). Lze tedy shrnout, že ten kdo vytvořil a zveřejnil [REDACTED] jednoznačně vstoupil do volební kampaně a měl tedy povinnost se, v rámci probíhající volební kampaně, registrovat ve zvláštním registru Úřadu dle § 16e odst. 1 volebního zákona a plnit navazující povinnosti.

V této souvislosti Úřad upozorňuje na skutečnost, že pokud by na webové stránce, kde se [REDACTED] nachází, vizuál fotografie a logo koalice nebylo umístěno, a toto by bylo aktivováno až na základě činnosti ze strany třetích osob (až ta by vložila do [REDACTED] fotografii a následně by se tato fotografie na dané webové stránce objevila), povinnost registrace a nutnosti plnění dalších povinností ze zákona, by se na toho, kdo vytvořil, zveřejnil a provozoval [REDACTED] nevztahovaly.

Co se týká námítky obviněného na možný zásah Úřadu do ústavně zaručených práv a svobod, a to mj. s odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Ars 4/2019-53 ze dne 14.07.2020 (dále jen „*usnesení NSS*“), který navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 16 odst. 2 volebního zákona, Úřad uvádí, že pouze na základě předmětného usnesení NSS nemůže být nečinný a nevyžadovat plnění povinností u tzv. registrovaných třetích osob, když k dnešnímu dni nebyl § 16 odst. 2 volebního zákona, upravující povinnost registrace třetích osob, zrušen. Nicméně s ohledem na usnesení NSS, a rovněž z důvodu zastavení řízení vůči obviněnému ze strany Úřadu, Úřad nepovažuje za nutné tyto otázky dále rozvíjet.

<sup>5</sup> [REDACTED]

K námitce obviněného, že výklad Úřadu je porušením zásady *nullum crimen sine lege*, Úřad nesouhlasí. Tvrzení, že pojem volební kampaň je ve volebním zákoně pojata velmi obecně a Úřad se ji snaží rozšířit, Úřad nesdílí. Podle názoru Úřadu je pojem volební kampaň ve volebním zákoně zakotven dostatečně srozumitelně a přesně specifikuje, jaká propagace/agitace je za volební kampaň považována, a tedy podléhá zákonným pravidlům. Je potřeba rovněž zdůraznit, že Úřad postupuje striktně v souladu se zásadami činnosti správních orgánů, tedy v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (§ 2 odst. 1 správního řádu). Přestupky, které byly obviněnému kladeny za vinu, jsou řádně, a to psanou formou, stanoveny ve volebním zákoně a nelze tvrdit, že by snad Úřad nevycházel z platné právní úpravy. Skutečnost, že zákony nejsou mnohdy pro adresáty právních norem zcela čitelné či zcela jednoznačné, nelze klást za vinu Úřadu a nelze z toho snad vyvozovat automatickou neodpovědnost za spáchaný přestupek. Tato výtka je proto Úřadem hodnocena jako irelevantní.

S námitkou obviněného, že *pojem volební kampaň je proto nutné vykládat výhradně jako záměrnou (úmyslnou) činnost s cílem ovlivnit výsledek voleb*, se Úřad neztotožňuje. Pokud odhlédneme od skutečnosti, že řízení proti obviněnému jsou zastavena, tak u přestupku č. 1, ani u přestupku č. 2 se úmysl (ať již přímý nebo nepřímý) nevyžaduje a postačuje nedbalost jako forma zavinění (ať již vědomá či nevědomá).

V konkrétním případě se měl obviněný (byl-li by skutečně tvůrcem a provozovatelem [REDAKCE] v době probíhající volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v souladu s § 16 odst. 2 volebního zákona registrovat ve zvláštním registru Úřadu. Pokud by byly obviněnému skutky prokázány, jednalo by se patrně o nevědomou nedbalost, jelikož obviněný nevěděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, tedy transparentnost volební kampaně, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Pokud by tedy prostřednictvím [REDAKCE] vstoupil do probíhající volební kampaně, měl vzhledem k okolnostem a svým rozumovým schopnostem předpokládat, že tato jeho propagace bude mít zákonné mantinely a bude vyžadovat plnění zákonných povinností.

Vést volební kampaň, resp. být účastníkem volební kampaně podle volebního zákona, nutně neznamená, že musí jít pouze o jednání, které je úmyslné, a které nutně daná osoba (ať již fyzická či právnická) koná výhradně proto, aby ovlivnila výsledek voleb jako takových. Stačí, pokud aktivně vstoupí do probíhající volební kampaně a svojí propagací či agitací resp. sdělením v neprospěch ovlivňuje voliče, čímž až následně, tedy při jejich rozhodování komu dají svůj hlas, je tato volební kampaň způsobila ovlivnit volební výsledek. Jde tedy až o přímý následek zamyšleného účelu, v tomto případě satiry, resp. zesměšnění nepovedené kampaně koalice. I satirou, resp. zamýšleným zesměšněním, lze ovlivnit voliče, potažmo i výsledek voleb jako takových.

V návaznosti na skutečnost, že obviněnému nebylo prokázáno, že by se podílel na tvorbě a zveřejnění [REDAKCE] (viz přestupek č. 1), nelze mu rovněž ani prokázat, že by obviněný měl být odpovědný za neoznačení [REDAKCE] informací o zadavateli a zpracovateli (viz přestupek č. 2).

Na základě výše uvedeného Úřad uzavírá, a to v souladu s právní zásadou *In dubio pro reo, tedy v pochybnostech ve prospěch obviněného*, že obviněnému nebylo spoluautorství na [REDAKCE] ani jeho následná publikace prokázána, proto Úřad řízení o přestupcích podle § 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky, zastavil.

Jelikož Úřad řízení proti obviněnému zastavil, dalšími argumenty obviněného, se Úřad v usnesení o zastavení řízení, nezabýval.

### **P o u č e n í**

Proti usnesení Úřadu nelze podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení.

Mgr. Vojtěch Weis  
předseda Úřadu