



US20045823

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

| | |
|---|-----------------------|
| ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno | |
| Došlo dne: | 28 -07- 2020 4 |
| krát Přílohy: _____ | |
| Vyřizuje: | _____ |

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0010073/20

Odesílatel Nejvyšší správní soud

Věc: návrh na zrušení části zákona č. I. 62

Doručeno: 28. 7. 2020 16:40:46

K Rukám:

ID zprávy: DZ-116372

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: wwjaa4f

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele: Ars 4/2019-62

Nepředchází

Seznam validací

| Výsledek | Soubor | Subjekt certifikátu | Vystavitel |
|--------------------|--------------------------------------|--|--|
| Příloha je validní | 0004-0Ars-1900062-20200728131820.pdf | | |
| Podpis je platný | 0004-0Ars-1900062-20200728131820.pdf | T=referentka kolegia, SERIALNUMBER=P133790, G=Petra, SN=Valová, CN=Petra Valová, OU=250, OU=úsek výkonu soudnictví, O=Nejvyšší správní soud, OID.2.5.4.97=NTRCZ- 75003716, C=CZ | CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ |
| Podpis je platný | PrijataDZ.zfo | SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ | CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ |



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Moravské nám. 6, 657 40 Brno, tel: 542 532 311, ID datové schránky: wwjaa4f
fax: 542 532 361, e-mail: podatelna@nssoud.cz

kontaktní osoba: Markéta Malendová, telefon: 542 532 379

Ústavní soud

Joštova 8
660 83 Brno

Nepředchází

| | |
|---------------------------|-----------------------|
| ÚSTAVNÍ SOUD | |
| Joštova 8, 660 83 Brno | |
| Došlo dne: | 28 -07- 2020 4 |
| _____ krát Přílohy: _____ | |
| Vyřizuje: | |

Navrhovatel:

Nejvyšší správní soud

jeho senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí

Naše sp. zn. **Ars 4/2019**

Účastníci řízení:

Poslanecká sněmovna Parlamentu

Senát Parlamentu

Případní vedlejší účastníci řízení:

vláda

veřejný ochránce práv

N á v r h podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky

na zrušení

§ 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony.

I.

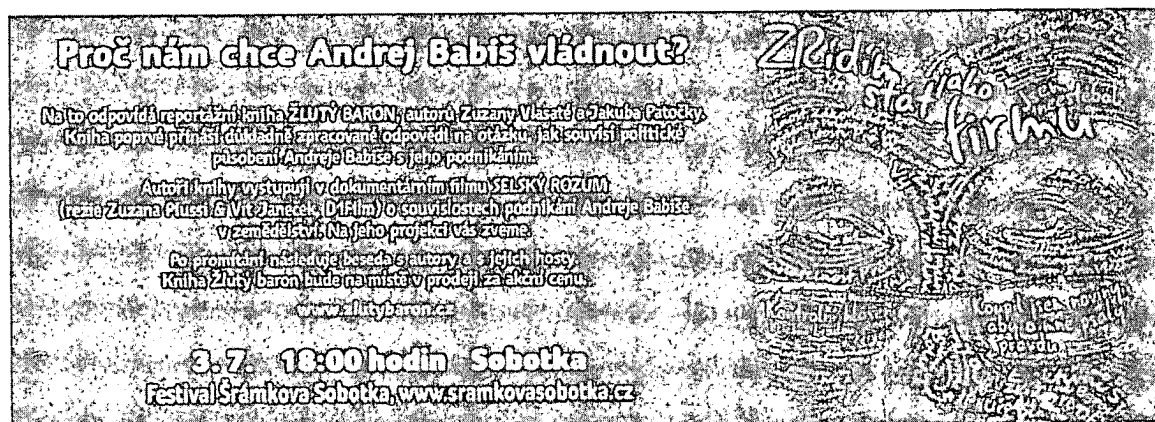
Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce – spolek Svoboda projevu, sídlem nám. 28. října 1104/17, Brno, (dále jako „stěžovatel“) – se kasační stížností, evidovanou pod sp. zn. Ars 4/2019, domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. března 2019, č. j. 73 A 4/2018 – 55, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného – Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí – ze dne 23. listopadu 2017, č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-12. Žalovaný jím uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupků podle § 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 (dále jen „volební zákon“), ve spojení s § 112 odst. 1 větou první zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Uložil mu pokutu ve výši 27 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona se měl stěžovatel dopustit tím, že se zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru spravovaném žalovaným podle § 16e odst. 1 volebního zákona. Stěžovatel vydavateli VLTAVA LABE MEDIA a.s. zadal celkem 342 inzerátů v regionálních mutacích Deníku. Inzeráty měly nadpis „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout“ a podobu pozvánek na celkem 61 besed konaných v době od 4. května 2017 do 30. července 2017 na různých místech ve všech krajích České republiky. Besedy měly být spojeny s projekcí dokumentárního filmu Selský rozum a prodejem knihy Žlutý baron. Dále stěžovatel bez předchozí registrace zadal společnosti RENGL, s.r.o. výlep 22 ks plakátů s kampaní Žlutý baron v době od 28. července 2017 do 30. července 2017 v Českých Budějovicích.

[3] Přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona se měl stěžovatel dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 6 větou první volebního zákona neoznačil výše zmiňovanou inzerci v novinách a na plakátech informací o zadavateli a zpracovateli.

[4] Inzerce vypadala takto:



[5] Povinnosti, jejichž porušení je stěžovateli kladeno za vinu, jsou vázány na účast ve volební kampani, a to nejen ze strany kandidujících subjektů (v dalším textu pod tímto pojmem budou myšleny politické strany, politická hnutí nebo koalice, jejich kandidáti i nezávislí kandidáti), ale též třetích osob. V nynější věci je nesporné, že k posuzovanému jednání došlo v době volební kampaně, tj. mezi vyhlášením voleb a vyhlášením celkových výsledků voleb (§ 16 odst. 3 volebního zákona). Podstatou věci je otázka, zda propagace knihy Žlutý baron ve formě novinové

inzerce a plakátů byla volební kampaní v intencích § 16 odst. 1 volebního zákona, podle kterého 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 poskytnou nebo obvykle poskytnou úplaty. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*

[6] Žalovaný dospěl k závěru, že jednání stěžovatele představuje negativní volební kampaň podle poslední věty citovaného ustanovení. Rozebral podobu inzerátů, jejichž součástí byla též umělecky vyobrazená podobizna (koláž) Andreje Babiše vyhotovená z různých jeho nebo jemu přičítaných výroků. Podle žalovaného byla podoba pozvánky způsobila negativně ovlivnit vnímání A. Babiše, jednalo se tedy o sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí.

[7] Žalovaný zdůraznil, že jako součást volební kampaně nehodnotil film Selský rozum ani knihu Žlutý baron, posuzoval výlučně popsanou propagaci. Z volební regulace jsou dle jeho názoru vyňaty veškeré novinové články, rozhovory, knihy, publikace, filmy, televizní reportáže, internetové blogy, komentáře a další formy veřejných sdělení, která ve své podstatě naplňují svobodu projevu a právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Takové formy sdělení nelze považovat za prostředky volební kampaně, i kdyby svým obsahem představovaly propagaci kandidujícího subjektu nebo sdělení v jeho neprospěch.

[8] Dále žalovaný uvedl, že účast na volební kampani nelze odvozovat od skutečného či domnělého úmyslu subjektu, který do veřejného prostoru vnesl sdělení dotýkající se kandidátů. Podstatný je charakter a podoba tohoto sdělení. Pokud by žalovaný musel zkoumat a prokázat, že subjekt měl v úmyslu vést volební kampaň, vedlo by to k nerovnému zacházení mezi subjekty, u kterých se úmysl prokázat podařilo, a těmi, u nichž by tento postup nebyl úspěšný. V této souvislosti žalovaný podotkl, že k odpovědnosti právnické osoby za přestupek není potřeba zavinění a tato osoba se může zprostit odpovědnosti pouze tehdy, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila (§ 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). V případě přestupku fyzické osoby postačí zavinění ve formě nedbalosti, a to i nedbalosti nevědomé (§ 15 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky).

[9] V reakci na argumentaci stěžovatele se žalovaný vyjádřil též k významu institutu tzv. registrované třetí osoby. Předně zmínil, že tento institut nebyl součástí vládního návrhu zákona a byl začleněn až na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru. Z důvodové zprávy proto nelze zjistit úmysl zákonodárce. Podle žalovaného však smysl uvedeného institutu nelze zužovat na limitaci nákladů volební kampaně. Spatřuje jej zejména v zajištění větší transparentnosti kampaně tím, že bude veřejně dostupný přehled subjektů účastnících se volební kampaně a že bude mít veřejnost prostřednictvím volebního účtu přehled o objemu a účelu vynaložených finančních prostředků.

[10] Také krajský soud dospěl k závěru, že jednání stěžovatele mělo povahu volební kampaně, byť na základě úvah, které nebyly zcela shodné se žalovaným. Vyšel z toho, že zákonná definice negativní volební kampaně připouští celou škálu možných jednání, hned vzápětí však zdůraznil, že ne každé sdělení s politickým kontextem vyslovené v době volební kampaně podléhá pravidlům stanoveným ve volebním zákoně. Pokud by všechna taková sdělení byla považována za volební kampaň, bezesporu by tím byla omezena svobodná politická soutěž a diskuse, která je pro demokracii nezbytná a žádoucí. Podle krajského soudu je tedy na základě konkrétních okolností potřeba zvážit, do jaké míry se ještě jedná o sdělení, které přispívá do volební soutěže

kritickým hodnocením jednání určitého kandidujícího subjektu a jehož cílem je podnítit společenskou diskusi, a do jaké míry je již účelem takového sdělení působit na voliče přímo ve snaze změnit jeho následnou volbu v neprospěch kritikou postiženého subjektu. Pro toto posouzení je podstatný i účel zamýšlený samotným autorem, zejména však to, jak sdělení vnímá běžný občan. U sdělení ve formě propagace díla je pak mj. potřeba zhodnotit, zda jde o propagaci politicky neutrální, anebo o propagaci způsobitou samostatně (bez vztahu k propagovanému dílu) zasáhnout voliče a ovlivnit jeho volbu.

[11] Krajský soud je na rozdíl od stěžovatele názoru, že posuzovaná inzerce obsahuje sdělení zaměřená proti A. Babišovi a je způsobila zasáhnout do volební kampaně. Pozvánka byla stylizována do podobizny A. Babiše složené z jeho výroků, případně výroků, které jsou mu připisovány. Textace těchto výroků byla provedena tak, aby vyvolala negativní náhled na osobu A. Babiše, jeho podnikání a politické aktivity; jako příklad lze uvést text „*ZŘídím stát jako firmu*“, který je jasnou negativní parafrází Babišova hesla „*řídít stát jako firmu*“, a obdobně jsou formulovány i další výroky. Nad podobiznou se nachází nápis „*Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?*“, a běžný občan proto snadno nabude dojmu, že uvedené výroky poskytují odpověď na tuto otázku a také důvody, proč A. Babiše nevolit.

[12] K argumentaci stěžovatele, že inzerce sloužila pouze k propagaci knihy *Žlutý baron*, krajský soud uvedl, že zvolený způsob propagace není standardní. Samotný leták na knihu odkazuje zhruba stejně jako na film *Selský rozum* a není z něj patrné, že se jedná o propagaci knihy. Byť je na něm vyvedena stejná podobizna A. Babiše, jako se nachází na přebalu knihy, běžný čtenář denního tisku si je nemůže spojit, jelikož není s přebalem knihy obeznámen. Bezbrhě akceptace propagování literárních děl v průběhu volební kampaně (tedy neposuzování takové propagace z materiálního hlediska, ale zaměření se pouze na formální charakter sdělení) by podle krajského soudu vedla k obcházení zákona.

[13] Přijatý výklad dle názoru krajského soudu neodporuje ústavnímu pořádku ani Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Krajský soud si je vědom, že zákonem předpokládaný postup, jehož cílem je ochrana volební kampaně a v konečném důsledku ochrana svobodné soutěže politických sil (ve smyslu čl. 22 Listiny), může kolidovat s některým z dalších práv a svobod zakotvených v Listině. V nynější věci však nedošlo k významnému zásahu do stěžovatelova práva na podnikání, jelikož mu nebyla zakázána propagace knihy ani filmu, pouze byl pokutován za to, že inzerce nesplňovala zákonem stanovené náležitosti. Stejně tak nebyla dle krajského soudu zasažena stěžovatelova svoboda projevu; nebyla mu stanovena žádná povinnost, která by jej na této svobodě omezovala. Ohrožena nebyla ani svobodná soutěž politických sil, zákonná regulace má naopak za cíl soutěž zkvalitnit. Krajský soud tedy ve shodě se žalovaným uzavřel, že stěžovatele tížily povinnosti, jejichž porušení je mu kladeno za vinu.

[14] Ke druhému z přestupků krajský soud dodal, že na odpovědnosti stěžovatele nic nemění skutečnost, že inzerce nebyla anonymní; jednání stěžovatele bylo společensky nebezpečné i tak. Ustanovení § 16 odst. 6 volebního zákona vyžaduje výslovné označení zadavatele a zpracovatele. Pokud by zákonodárce sledoval pouze zamezení anonymity subjektů vedoucích volební kampaň, jistě by tyto výrazy explicitně nepoužil.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje výklad pojmu „volební kampaň“ ze strany krajského soudu a žalovaného a domáhá se upřednostnění teleologického výkladu. Namítá, že úmyslem zákonodárce jistě nebylo zatížit všechny osoby, které do veřejného prostoru vnesou informace politického charakteru, povinností registrovat se pro účely vedení volební kampaně u žalovaného. Při vymezení volební kampaně je třeba zohlednit primárně úmysl jednajícího ovlivnit volební výsledek, nikoli skutečný či domnělý dopad na výsledek voleb. Účelem inzerce

nebylo vedení volební kampaně, nýbrž propagace knihy Žlutý baron. Stěžovatel odkázal též na organický vztah mezi podnikáním a politikou a uvedl, že požadavek krajského soudu, aby propagace díla, jehož prostřednictvím se lze vyjadřovat i k politickým otázkám, byla politicky neutrální, je protiústavní. Každý autor svoji svobodu umělecké tvorby a právo na šíření uměleckého projevu realizuje právě tím, že dílo veřejně propaguje a snaží se podpořit jeho odbyt. Z opatrnosti stěžovatel rozporuje i závěr krajského soudu, že pozvánka na debatu byla způsobila negativně ovlivnit vnímání Andreje Babiše, a odmítá, že by jím zvolený způsob propagace byl nestandardní. Také namítl, že je třeba rozlišovat, zda si literární dílo objednal kandidující subjekt, či zda jde o výsledek několikaletého úsilí a novinářské práce. Výklad krajského soudu nepřiměřeně zasahuje do stěžovatelova práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že ne každé polické sdělení učiněné v době volební kampaně je volební kampaní. Právní úprava do předvolebních bojů zahrnuje nejen kandidující subjekty, ale též tzv. registrované třetí osoby, které mohou vést volební kampaň, přestože se samy o volené funkce neucházejí. Žalovaný souhlasí s konceptem běžného občana (voliče), z něhož krajský soud při posuzování stěžovatelovy inzerce vycházel, i se závěrem, že tato inzerce byla způsobila běžného občana ovlivnit v jeho volbě. Stěžovatel není podnikatelským subjektem, nemohlo proto dojít k nepřípustnému zásahu do jeho práva podnikat. I pokud by k takovému zásahu došlo, byl by ospravedlněný nutností zachovat svobodnou soutěž politických sil a férovou volební kampaň. Žalovaný trvá na tom, že při posuzování, zda je jednání volební kampaní, nelze vycházet z úmyslu jednajícího. S ohledem na výtvarné a grafické ztvárnění pozvánky nemá žalovaný pochybnosti o tom, že šlo o prostředek volební kampaně.

II.

Relevantní zákonná úprava

[17] Jak již bylo výše zmíněno, § 16 odst. 1 volebního zákona, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony (pozdější novelizace volebního zákona se ustanovení aplikovaných v tomto případě nedotkly), definuje volební kampaň jako jakoukoli propagaci kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitaci 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.

[18] Volební kampaň vedou primárně kandidující subjekty, není však vyloučeno, aby se jí účastnily i další osoby. Ty mají dvě možnosti – buď vést kampaň s vědomím kandidujícího subjektu (tím pádem pochopitelně v jeho prospěch), v takovém případě se jejich výdaje na kampaň počítají do limitu tohoto subjektu (§ 16 odst. 3 volebního zákona), nebo vést volební kampaň (lhostejno, zda „pozitivní“ či „negativní“) samostatně jako tzv. registrovaná třetí osoba [srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2018 č. j. Vol 40/2018-37 ve vztahu k obdobné úpravě zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)]. Registrovanou třetí osobou je podle § 16e odst. 1 volebního zákona osoba, která je zapsaná ve zvláštním registru spravovaném Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (tj. žalovaný; dále též jen „Úřad“). Registrace třetí osoby je podmíněna žádostí, jejíž náležitosti vymezuje § 16e odst. 3 volebního zákona.

[19] Podle § 16 odst. 2 volebního zákona je fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu. Pokud se fyzická osoba účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu, dopustí se přestupku podle § 16g odst. 1 písm. a) volebního zákona, za nějž lze v souladu s odst. 4 písm. a) tohoto ustanovení uložit pokutu v rozmezí od 10 000 Kč do 100 000 Kč. Stejně jednání právnické osoby či podnikající fyzické osoby naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu (volební zákon nereflakuje změnu terminologie v oblasti správního trestání v souvislosti s přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) podle § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, za nějž lze rovněž uložit pokutu od 10 000 Kč do 100 000 Kč [§ 16h odst. 5 písm. a) volebního zákona].

[20] Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace (§ 16e odst. 4 věta první a třetí volebního zákona) a je povinna si pro financování volební kampaně zřídit volební účet. Dále musí oznámit Úřadu adresu svých internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je volební účet přístupný (§ 16e odst. 6 volebního zákona). Financování volební kampaně vedené registrovanou třetí osobou podléhá podobným pravidlům jako financování volební kampaně kandidujících subjektů (§ 16e odst. 7 – 12 volebního zákona).

III.

Důvody předložení věci Ústavnímu soudu

[21] Senát Nejvyššího správního soudu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí (dále též „Nejvyšší správní soud“ nebo jen „volební senát“), který je zákonným soudem pro rozhodnutí ve výše uvedené věci, při poradě dospěl k předběžným závěrům, že kasační stížnost stěžovatelky je včasná a přípustná a že i jiné podmínky řízení jsou splněny. Při předběžném projednání věci se volební senát ztotožnil se závěrem krajského soudu, že posuzovaná inzerce stěžovatele naplnila znaky volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 věty druhé volebního zákona.

[22] Vedení volební kampaně je jednou z forem výkonu svobody projevu (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2006 č. j. Vol 28/2006-80 či bod 26 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018 č. j. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS), která je chráněna ústavním pořádkem České republiky i řadou mezinárodních smluv. Podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Podle čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

[23] Povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky (jejíž nesplnění je sankcionováno jako přestupek) lze považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit [srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská

práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. ledna 2005 ve věci *Karademirci a další proti Turecku*, stížnosti č. 37096/97 a 37101/97, § 30]. Pro zásahy do základních práv (jejich meze) obecně platí, že musí být vždy šetřeno podstaty a smyslu základních práv a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Omezení svobody projevu pak čl. 17 odst. 4 Listiny výslovně připouští jen na základě zákona, přičemž musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Článek 10 odst. 2 Úmluvy zdůrazňuje, že svoboda projevu zahrnuje i odpovědnost a její výkon může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. Zvláštní povinnosti a odpovědnost v souvislosti se svobodou projevu zdůrazňuje i čl. 19 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech s tím, že toto právo může podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k respektování práv nebo pověsti jiných či k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

[24] Jinými slovy, omezení svobody projevu musí být přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. Vystává proto otázka, jaký cíl sleduje povinná registrace třetích osob pro vedení volební kampaně a zda je tento cíl legitimní v kontextu citovaných ustanovení.

[25] Institut registrované třetí osoby do volebního zákona přinesl výše zmíněný zákon č. 322/2016 Sb. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 568/0, 7. volební období, www.psp.cz), vyplývá, že účelem jeho přijetí bylo zajištění větší transparentnosti volební kampaně a ochrana svobodné soutěže politických sil a rovného přístupu k voleným funkcím. K nezbytnosti navrhované právní úpravy důvodová zpráva (str. 39) uvádí, že „*stávající právní úprava týkající se problematiky nastavení pravidel volební kampaně, zejména ve vztahu k jejímu financování, nevytváří dostatečné předpoklady pro omezení výskytu nečestných jednání nebo dokonce korupce. Zcela nedostatečný rozsah veřejně dostupných informací o financování volební kampaně neumožňuje zejména potenciálním voličům získat reálný obraz o chování kandidujících subjektů. Navrhovaná právní úprava by tak měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování volební kampaně, a to především v kontextu s finanční a věcnou podporou třetími osobami. Zprůhlednění postupů při vedení a financování volebních kampaní spolu přináší i nezbytnost vytvoření adekvátního kontrolního a sankčního mechanismu ze strany nezávislého orgánu vybaveného potřebnými pravomocemi. Neřešení výše popsané problematiky by posilovalo nedůvěru voličů zejména vůči politickým stranám a politickým hnutím [...].“ Nová právní úprava volební kampaně byla vedena „*snahou o dosažení co možná největší průhlednosti při vynakládání peněžních prostředků, případně jiného plnění ocenitelného v peněžích na volební kampaně*“ (str. 44 důvodové zprávy).*

[26] Původní vládní návrh zákona, k němuž byla důvodová zpráva zpracována, však s povinnou registrací třetích osob nepočítal. Vyšší míru transparentnosti podle něj měla zajistit především povinnost uvádět na každé propagaci či volební agitaci šířené prostřednictvím komunikačních médií či velkoplošných zařízení informaci o zadavateli a zpracovateli (nynější § 16 odst. 6 volebního zákona). Institut registrované třetí osoby se do návrhu zákona dostal na základě pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, který v některých směrech poupravil Senát (sněmovní tisky č. 568/5 a 568/10). Z diskuze při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně (viz stenoáznamy dostupné na www.psp.cz) vyplývá, že registrace třetích osob má zabránit obcházení limitů výdajů na volební kampaně stanovených pro kandidující subjekty a vedení anonymních kampaní (jak uvedl poslanec Radek Vondráček při druhém čtení návrhu zákona, smyslem navrhované právní úpravy je „*vytáhnout*“ nezávislé podporovatele kandidujících subjektů „*na světlo*“).

[27] Uvedené cíle omezení svobody projevu v podobě registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně považuje Nejvyšší správní soud za legitimní. Regulace financování volební kampaně souvisí s přístupem občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 3 Listiny), větší transparentnost volební kampaně napomáhá rozvíjet svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny). Tyto zájmy lze považovat za „ochranu práv a svobod druhých“, jak vyplývá i z judikatury ESLP (rozsudek velkého senátu ze dne 19. února 1998 ve věci *Bowman proti Spojenému království*, stížnost č. 24839/94, § 38, či rozsudek ze dne 21. února 2017 ve věci *Orlouskaya Iskra proti Rusku*, stížnost č. 42911/08, § 103 – 104).

[28] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že ačkoli povinná registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně (a na ni navázané povinnosti spojené s pravidly pro financování volební kampaně) sleduje legitimní cíl, nejde o přiměřené omezení svobody projevu těch, kteří chtějí v předvolebním období vyjádřit svůj názor na kandidující subjekty či jejich volební program.

[29] Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 18. února 1999 sp. zn. I. ÚS 526/98, N 27/13 SbNU 203, vyhlášeném pod č. 70/1999 Sb., svoboda projevu „je jedním z úhelných kamenů demokratického státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země.“ Význam tohoto základního práva pro demokracii opakovaně zdůrazňuje i ESLP: „Svoboda projevu tvoří jeden ze základů demokratické společnosti a jednu ze základních podmínek pro její rozvoj i pro rozvoj každého jednotlivce“ (rozsudek pléna ze dne 7. prosince 1976 ve věci *Handyside proti Spojenému království*, stížnost č. 5493/72, § 49, z poslední doby například rozsudek velkého senátu ze dne 13. června 2012 ve věci *Mouvement Raëlien Suisse proti Švýcarsku*, stížnost č. 16354/06, § 48). Svobodná politická debata pak představuje samotné jádro konceptu demokratické společnosti (rozsudek pléna ESLP ze dne 8. července 1998 ve věci *Lingens proti Rakousku*, č. 9815/81, § 42), a prostor pro omezení politického projevu či debaty o otázkách veřejného zájmu je tak velmi úzký (rozsudek ESLP ze dne 11. prosince 2008 ve věci *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku*, stížnost č. 21132/05, § 59). Svoboda projevu je klíčová pro zajištění „svobodného vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“ ve smyslu čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který garantuje právo na svobodné volby. Proto je důležité, aby se v období předcházejícím volbám mohly názory a informace volně šířit (výše citovaný rozsudek *Orlouskaya Iskra*, § 110, či rozsudek velkého senátu ze dne 20. ledna 2020 ve věci *Magyar Kétfarkú Kutyá Párt proti Maďarsku*, stížnost č. 201/17, § 100).

[30] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že ve výše citovaném rozsudku *Bowman* ESLP shledal, že svoboda projevu a právo na svobodné volby se mohou dostat do konfliktu a v období před volbami mohou být nezbytná určitá omezení svobody projevu, která by za jiných okolností neobstála, právě proto, aby se zajistilo „svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru“, a že v tomto směru mají státy stejně široký prostor pro uvážení jako pro omezení volebního práva v režimu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě (§ 43). Nejvyšší správní soud však má za to, že tento právní názor (vyslovený již před více než dvaceti lety) byl (přinejmenším *implicite*) překonán pozdější judikaturou, konkrétně výše citovaným rozsudkem *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku* (§ 66), v němž ESLP odmítl být shovívavější vůči zásahu do svobody projevu v období před volbami proto, že by tak mohly vzniknout situace neslučitelné s čl. 10 Úmluvy. Ve výše citovaném rozsudku *Orlouskaya Iskra proti Rusku* pak ESLP odmítl poukazy vlády na širší prostor pro omezení svobody projevu s ohledem na zajištění hladkého průběhu voleb se zdůvodněním, že posuzovaný projev byl součástí normálního mediálního pokrytí politické debaty (§ 115).

[31] Nejpodstatnější však je, že Česká republika má prostor pro uvážení vyplývající z Úmluvy omezený článkem 17 Listiny (Úmluva poskytuje jen minimální standard ochrany základních práv).

I kdyby tedy povinná registrace třetích osob v režimu čl. 10 Úmluvy mohla s ohledem na závěry ESLP v rozsudku *Bowman* obstát, Nejvyšší správní soud ji považuje za rozpornou s čl. 17 Listiny.

[32] Podle konstantní judikatury Ústavního soudu se ústavnost zásahu do základního práva hodnotí třístupňovým testem proporcionality, skládajícím se z posuzování vhodnosti („*odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl*“), potřebnosti („*porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod*“) a „*přiměřenosti v užším slova smyslu*“ („*porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv*“ či základního práva a veřejného zájmu – srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. října 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94, N 46/2 SbNU 57, vyhlášený pod č. 214/1994 Sb., či z čtené další judikatury například nálezy ze dne 11. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 40/02, N 88/30 SbNU 327, vyhlášený pod č. 199/2003 Sb.).

[33] V rámci prvního kroku testu proporcionality dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že omezení svobody projevu v podobě povinné registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně je vhodným prostředkem k posílení rovných podmínek přístupu k voleným funkcím. Povinnost registrované třetí osoby zřídit transparentní volební účet totiž přispívá k veřejné kontrole financování volební kampaně. Navíc ve spojení s limity výdajů registrovaných třetích osob na volební kampaň (§ 16e odst. 8 volebního zákona) ztěžuje kandidujícím subjektům možnost obcházet prostřednictvím třetích osob jejich vlastní limity výdajů na kampaň, což přispívá k tomu, aby se šance na vítězství ve volbách neodvívěla od toho, jak masivní kampaň si který subjekt může dovolit (jinak řečeno, aby přístup k veřejným funkcím nebyl vyhrazen těm bohatším).

[34] Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje povinnou registraci třetích osob, respektive sankci za nesplnění této povinnosti, za prostředek způsobilý kultivovat obsah volební kampaně, což je cíl, po němž volební judikatura dlouhodobě volá (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). To, že se třetí osoba pro účely vedení volební kampaně zaregistruje, ještě nezaručuje, že kampaň následně povede čestně a poctivě, jak požaduje § 16 odst. 5 volebního zákona. V tomto směru též není bez významu, že zatímco porušení prakticky každé povinnosti ukládané kandidujícím subjektům či registrovaným třetím osobám ve vztahu k financování volební kampaně je trestáno jako přestupek (správní delikt), porušení pravidel vedení volební kampaně stanovených v § 16 odst. 5 volebního zákona je nadále beztrestné. To jen potvrzuje domněnku, že registrace třetích osob k regulaci samotného obsahu volební kampaně, která se po zkušenostech z obou doposud konaných přímých voleb prezidenta republiky jevila jako poměrně žádoucí (viz např. usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 16/2018-33 z 15. února 2018 nebo č. j. Vol 44/2013-72 ze dne 18. února 2013, č. 2833/2013 Sb. NSS, či závěr nálezu Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora Nádvorníka), nepřispívá.

[35] Zbývá tak cíl v podobě transparentnosti volební kampaně jako takové (v podobě veřejně dostupné informace o tom, kdo se kampaně účastní), které lze bezesporu povinnou registrací třetích osob dosáhnout. Je však na místě položit si otázku, zda jde o dostatečně důležitý veřejný zájem vyvažující posuzované omezení svobody projevu. Na tuto odpověď si Nejvyšší správní soud v dalších dvou krocích testu proporcionality odpovídá záporně.

[36] Povinná registrace třetích osob pro vedení volební kampaně totiž neobstojí již v testu potřebnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že sledovaných cílů lze dosáhnout jinými, do svobody projevu méně zasahujícími prostředky. V tomto směru není bez významu, že předkladatel návrhu zákona č. 322/2016 Sb. viděl prostředek k zajištění vyšší míry transparentnosti volební kampaně a lepší kontroly jejího financování v povinnosti uvádět

na propagačních materiálech údaje o jejich zadavateli a zpracovateli (viz výše). Takový prostředek by byl dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela dostačující. Údaje o zadavateli – stejně jako registrace – umožňují ztotožnit původce sdělení učiněného v rámci volební kampaně, která se tak stává průhlednější. Zároveň platí, že uvádění údajů o zadavateli *ad hoc* na každý propagační materiál je šetrnější vůči svobodě projevu účastníků volební kampaně, neboť je nenutí žádat po státu souhlas (čím jiným registrace – byť není vázána na splnění žádných podmínek s výjimkou podání žádosti se stanovenými náležitostmi – je?) s výkonem svých ústavně zaručených práv, a plnit další povinnosti spojené s kontrolou financování volební kampaně. Pokud existuje povinnost uvádět údaje o zadavateli volební propagace (aktuálně v § 16 odst. 6 volebního zákona), není vedle ní existující povinnost registrace pro třetí osoby potřebná. Co se týče druhého z cílů sledovaných posuzovanou právní úpravou, obcházení limitů na volební výdaje ze strany kandidujících subjektů lze bránit pečlivější kontrolou ze strany orgánů dohledu (tedy především Úřadu). Nejvyšší správní soud uznává, že takový systém by byl z pohledu státu náročnější, avšak zároveň je přesvědčen o tom, že komplikace spojené s kontrolou dodržování určitých povinností, respektive nebezpečí, že adresáti těchto povinností je nebudou plnit, by stát neměl řešit tak, že omezí základní práva jiných subjektů.

[37] Potřebnost posuzované právní úpravy vyvrací i skutečnost, že zákonodárce vůbec nezjišťoval, jak se na průběhu volební kampaně projeví nově zaváděná povinnost uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli v kombinaci s limity na volební kampaň pro kandidující subjekty, a rovnou vedle nich zavedl i povinnou registraci třetích osob spojenou s kontrolou financování jejich volební kampaně. O takovém kroku by bylo možné uvažovat tehdy, pokud by první dvě z uvedených opatření ke kýženému výsledku nevedla a situace by si žádala další omezení. S odkazem na závěry vyslovené v řadě rozhodnutí ESLP (například těch výše citovaných) tak lze konstatovat, že povinná registrace třetích osob není nezbytná v demokratické společnosti, neboť zde není naléhavá společenská potřeba („*pressing social need*“) takového omezení svobody projevu.

[38] Nejvyšší správní soud je dále přesvědčen, že i pokud by posuzované opatření obstálo v testu potřebnosti, nelze je považovat za přiměřený zásah do svobody projevu, došlo-li by na ono jemné vyvažování tohoto základního práva vůči sledovaným legitimním cílům v rámci třetího kroku testu proporcionality. V prvé řadě považuje Nejvyšší správní soud za problematický samotný princip registrace pro realizaci svobody projevu, která představuje klasický *status negativus* (BARTON, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Linde, 2010, s. 80, nebo MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer 2014, s. 93). Povolovací princip má své opodstatnění například ve vztahu k provozování rozhlasového a televizního vysílání, takové licence jsou však odůvodněné jednak technickými omezeními (například dostupným spektrem kmitočtů), jednak zvláštním požadavkem na kontrolu programové skladby vysílání. Žádný takový zájem však ve vztahu k vedení volební kampaně přítomen není. Povinnost registrace, jejíž nesplnění je postihováno jako přestupek, má odstrašující, respektive „zmrazující“ účinky (*chilling effect*) na výkon svobody projevu v předvolebním období a představuje zcela nepřiměřené omezení tohoto základního práva.

[39] V tomto směru je třeba zdůraznit, že registrovaná třetí osoba se může účastnit volební kampaně až ode dne následujícího po okamžiku této registrace (§ 16e odst. 4 věta první a třetí volebního zákona), jinak se dopustí přestupku (správního deliktu) podle § 16g (§ 16h) odst. 1 písm. a) volebního zákona, svobodu projevu tedy může beztrestně využívat až se souhlasem státu (být tento souhlas není, jak již bylo uvedeno, podmíněn splněním žádných podmínek s výjimkou formálních náležitostí žádosti o registraci). Navíc zákon registrované třetí osobě ukládá řadu dalších povinností – zřídit si pro financování volební kampaně transparentní účet a oznámit Úřadu adresu internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je volební účet

přístupný (§ 16e odst. 6 volebního zákona). Povinnost registrace i na ni navazující povinnosti přitom stíhají všechny „třetí osoby“, nikoli jen ty, u nichž je pravděpodobné, že jejich prostřednictvím budou kandidující subjekty obcházet své limity výdajů na volební kampaně (jako například spolky založené politickými stranami či s nimi určitým způsobem propojené).

[40] Bez významu zde není ani to, že povinná registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně je v současné době zakotvena ve všech volebních zákonech s výjimkou zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Důvodová zpráva k zákonu č. 322/2016 Sb. k tomu uvádí, že pravidla pro vedení a financování volební kampaně „se nezavádějí pro volby do zastupitelstev obcí. *Převážná část kandidujících subjektů v komunálních volbách jsou totiž sdružení nezávislých kandidátů a nezávislí kandidáti, pro které by nastavení opatření, jakými jsou povinnost zřízení transparentního volebního účtu, vedení účetnictví o financování volební kampaně, zveřejňování informací o financování volební kampaně na internetových stránkách a vyhotovení zprávy o financování volební kampaně fakticky působila jako nepřiměřená zátěž a faktor odrazující kandidovat, což by v řadě, zejména menších obcí, mohlo být příčinou nekonání voleb pro nedostatek kandidátů. Navíc lze předpokládat, že na místní úrovni je transparentnost vedení volební kampaně do jisté míry kontrolována v důsledku osobní znalosti kandidátů a jejich poměrů*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Nejvyšší správní soud považuje za zcela nelogické, aby byly určité požadavky spojené s transparentností volební kampaně nepřiměřeně vůči osobám, které vykonávají své pasivní volební právo (u něhož je obecně přípustná větší škála zásahů – srov. například rozsudek pléna ESLP ze dne 2. března 1987 ve věci *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, stížnost č. 9267/81, § 52), avšak zároveň by šlo o přiměřený zásah do svobody *politického* (k jeho významu viz výše) projevu osob, které nekandidují.

[41] Ve prospěch povinné registrace třetích osob nesvědčí ani velmi obecné vymezení volební kampaně, především její negativní formy, v § 16 odst. 1 volebního zákona. Zatímco pojmy „propagace“ a „volební agitace“ v sobě již samy o sobě obsahují prvek přesvědčování, pročez si každý uvědomí, že šířením výroku „*volte A*“ vede „pozitivní kampaň“ (a za stávající právní úpravy by se měl zaregistrovat, nepostupuje-li s vědomím kandidujícího subjektu), „negativní kampaň“ je *sdělení v neprospěch* kandidujícího subjektu, což je pojem mnohem širší (v zásadě by mohlo jít o šíření jakékoli negativní informace o kandidujícím subjektu) a za jistých okolností by mohlo být obtížné určit, zda ten který výrok představuje volební kampaň, či nikoli. Žalovaný i krajský soud se v obecné rovině správně snažili vymezit negativní volební kampaň ústavně konformním způsobem tak, aby nezahrnovala zbytečně širokou škálu projevů a související povinnost registrace nestíhala i ty, u nichž to není opodstatněné (například novináře, kteří o kandidátech píšou). Z pohledu Nejvyššího správního soudu je však takový přístup problematický. V první řadě by mohl vést k nerovnému zacházení s určitými skupinami subjektů (a z jejich pohledu nepředvídatelnému, proto se zmíněným zmrazujícím účinkem), neboť obsahově podobné výroky by jedni mohli činit bez předchozí registrace u Úřadu, zatímco druzí nikoli (respektive by za to následně byli sankcionováni).

[42] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na výše citovaný rozsudek *Orlouskaya Iskra*, v němž ESLP konstatoval, že „je obtížné, ne-li nemožné, určit, zda sdělení obledně kandidáta má být posuzováno spíše jako „negativní komentář“, nebo je jeho účelem „kampaň“, a to na základě vágního kritéria stanoveného národním právem (§ 128). Nejvyšší správní soud má obavy, zda by podobné aplikační problémy nevznikly i v souvislosti s povinností registrovat se pro účely vedení – velmi obecně vymezené – volební kampaně. „*Pohledem běžného občana*“, kterým věc posuzoval krajský soud (a jemuž v obecné rovině nelze nic vytknout), by tak mohlo *ex post* být posuzováno jako volební kampaň sdělení, které tak jeho autor nezamýšlel, přičemž odpovědnost za přestupek spočívající v porušení povinnosti registrace je u právnických a podnikajících fyzických osob objektivní (§ 16i volebního zákona), u nepodnikajících fyzických osob postačuje nedbalostní forma zavinění (§ 15 zákona o odpovědnosti za přestupky); tato zákonná konstrukce tedy se zohledněním úmyslu autora projevu vůbec nepočítá.

[43] Shrnuto a podtrženo, jakkoli registrace k výkonu svobody projevu není ještě povolena, svými důsledky se mu blíží, což lze charakterizovat jako porušení svobody politického projevu, která je nezbytná pro existenci demokratického právního státu.

[44] Nejvyšší správní soud se pochopitelně zabýval též tím, zda nelze výše rozebranou právní úpravu vyložit ústavně konformním způsobem (k přednosti ústavně souladného výkladu ustanovení zákona před její derogací srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 15. ledna 2013 sp. zn. Pl. ÚS 15/12, N 13/68 SbNU 191, vyhlášený pod č. 82/2013 Sb.). Posuzoval přitom, zda by nebylo možné vyložit § 16 odst. 2 volebního zákona tak, že zakotvuje pouze evidenci třetích osob (nesprávně označenou jako registraci), tedy princip nikoli povolovací, nýbrž ohlašovací. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však takovému výkladu brání již výše zmíněný § 16e odst. 4 volebního zákona, podle něhož Úřad na základě žádosti třetí osobě bezodkladně přidělí evidenční číslo a provede její registraci a zároveň zveřejní údaje o registraci na svých internetových stránkách. Zákon dále počítá s tím, že Úřad může registraci odmítnout, o čemž vydává rozhodnutí. Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace. Z citované právní úpravy vyplývá, že k tomu, aby se třetí osoba stala registrovanou třetí osobou a mohla se účastnit volební kampaně, je nutný úkon Úřadu (přidělení evidenčního čísla, tedy jakési „faktické“ rozhodnutí o registraci, a jeho zveřejnění na internetových stránkách). Účast ve volební kampani před registrací je zakázána [srov. též vymezení skutkové podstaty přestupku § 16g, resp. § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona, která je naplněna účastí ve volební kampani *bez předchozí* registrace ve zvláštním registru Úřadu]. Výklad, podle něhož se třetí osoby musejí pro účely vedení volební kampaně státu pouze ohlásit a nemusejí čekat na jeho „souhlas“, by tudíž byl *contra legem*.

[45] Uvedené úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že povinnost registrovat se pro účely vedení volební kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky jako registrovaná třetí osoba je v rozporu s čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci byl stěžovatel sankcionován právě za nesplnění této povinnosti. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že zákon, jehož má při řešení této věci použít, konkrétně § 16h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, jsou v rozporu s ústavním pořádkem, a proto Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy navrhuje zrušení těchto ustanovení.

[46] Usnesením ze dne 14. července 2020 č. j. Ars 4/2019-53 Nejvyšší správní soud současně rozhodl podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, též o přerušení řízení na dobu, než Ústavní soud o návrhu na zrušení napadeného ustanovení rozhodne. Zmíněné usnesení bylo účastníkům doručeno a nabylo právní moci dne 23. července 2020.

IV.

Petit

[47] Nejvyšší správní soud navrhuje Ústavnímu soudu, aby přijal nález s výrokem tohoto znění:

Ustanovení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony,

s e r u š í

dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

V Brně dne 28. července 2020

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M. v. r.
předseda volebního senátu

Za správnost vyhotovení:
Petra Valová

Příloha

spis Nejvyššího správního soudu zn. Ars 4/2019

nepřiložen