



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, soudkyně Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o návrhu **Nejvyššího správního soudu** na zrušení § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, jehož jménem jednají Poslanecká sněmovna a Senát, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění napadených zákonných ustanovení

1. Ústavní soud obdržel návrh Nejvyššího správního soudu (dále též „navrhovatel“) podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na zrušení § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony (dále jen „ZVP“).

2. Napadené ustanovení § 16 odst. 2 ZVP zní:

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

3. Napadené ustanovení § 16h odst. 1 písm. a) ZVP včetně návěti zní:

„Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 16 odst. 2 se účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu.“

II.

Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

4. V probíhajícím řízení před Nejvyšším správním soudem se spolek Svoboda projevu (dále jen „stěžovatel“) domáhá kasační stížností zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 3. 2019 č. j. 73 A 4/2018-55. Tímto rozsudkem byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad pro dohled“) ze dne 23. 11. 2017 č. j. UDH-SPR-PS-4/2017-12, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) ZVP, ve spojení s § 112 odst. 1 větou první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Toho se měl stěžovatel dopustit, stručně uvedeno, tak, že:

- a) u vydavatele VLTAVA LABE MEDIA a. s. zadal celkem 342 inzerátů s nadpisem „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?“ v podobě pozvánek na 61 besed konaných od 4. 5. 2017 do 30. 7. 2017 na různých místech České republiky. Besedy byly spojeny s projekcí dokumentárního filmu *Selský rozum* a prodejem knihy *Žlutý baron*, přičemž inzerce v novinách naplňovala znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 ZVP,
- b) zadal obchodní společnosti RENGL, s. r. o., výlep 22 kusů plakátů s kampaní *Žlutý baron* v Českých Budějovicích od 28. 7. 2017 do 30. 7. 2017,
- c) a dále tím, že uvedenou inzerci v rozporu s § 16 odst. 6 větou první ZVP nedoplnil informací o zadavateli a zpracovateli, čímž se měl dopustit přestupku podle § 16h odst. 1 písm. c) ZVP.

Za uvedené jednání byla stěžovateli uložena pokuta 27 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

5. Uvedeného jednání se měl stěžovatel podle Úřadu pro dohled dopustit v době volební kampaně, kterou se podle § 16 odst. 1 ZVP rozumí *„jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv*

doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“. Úřad pro dohled kvalifikoval uvedené jednání (viz sub 4) jako negativní volební kampaň v podobě koláže zobrazující Ing. Andreje Babiše a zhotovené z různých výroků, přičemž podoba inzerce byla způsobilá negativně ovlivnit vnímání Ing. Andreje Babiše.

6. Za součást kampaně naopak nebylo možno podle rozhodnutí Úřadu pro dohled považovat uvedený film a prodávanou knihu. Z volební regulace jsou podle Úřadu pro dohled vyňaty veškeré novinové články, rozhovory, knihy, publikace, filmy, televizní reportáže, internetové blogy, komentáře a další formy veřejných sdělení, naplňující ve své podstatě práva podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále podle předmětného rozhodnutí nelze účast na volební kampani odvozovat od úmyslu subjektu, nýbrž od podoby jeho jednání. Odpovědnost právnické osoby není odpovědnost za zavinění. Podle předmětného rozhodnutí nelze smysl institutu tzv. registrované třetí osoby zužovat pouze na omezení nákladů volební kampaně. Důvodová zpráva tento institut nepopisuje (byl přijat na základě pozměňovacího návrhu), pročež nelze zjistit úmysl zákonodárce. Podle názoru Úřadu pro dohled je účelem tohoto institutu větší transparentnost volební kampaně, spočívající v dostupném přehledu jejich účastníků a jimi vynaložených prostředků.

7. S uvedeným názorem Úřadu pro dohled se krajský soud ztotožnil. Především nepřisvědčil námitce stěžovatele, že rozhodnutí Úřadu pro dohled je nepřezkoumatelné, protože z něj neplyne, proč považoval předmětnou inzerci za sdělení v neprospěch kandidáta Ing. Andreje Babiše, v čem spatřoval kritickou povahu sdělení, a jak byla pozvánka způsobilá poškodit kandidující subjekt v očích voličů. Podle rozsudku krajského soudu mělo popsání jednání povahu volební kampaně negativně ovlivňující vnímání kandidáta, který byl celostátním lídrem politického hnutí ANO 2011 pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Jak z argumentace Úřadu pro dohled, tak z inzerce a podobizny (v podobě koláže z výroků připisovaných kandidátovi) lze dovodit uvedený závěr, který se opírá podle krajského soudu i o řádně citovanou právní úpravu. O přezkoumatelnosti rozhodnutí podle krajského soudu svědčí i to, že se Úřad pro dohled vypořádal se všemi námitkami stěžovatele vznesenými v průběhu řízení o přestupku. Úřad pro dohled také uvedl, z jakých dokumentů (a dalších důkazních prostředků) při svém rozhodnutí vycházel, přičemž stěžovatel neměl potíže se s napadeným rozhodnutím v žalobě argumentačně vypořádat a polemizovat s ním.

8. V obecné rovině je podle krajského soudu vždy třeba zvažovat, do jaké míry konkrétní sdělení přispívá do volební soutěže kritickým hodnocením určitého kandidáta ve snaze podnítit politickou diskuzi a do jaké míry se snaží přímo působit na voliče ve snaze ovlivnit jeho volbu. Klíčový je jak účel zamýšlený autorem, zejména však to, jak sdělení vnímá občan. U sdělení propagujících nějaké dílo je podle krajského soudu nutno zhodnotit, zda jde o propagaci politicky neutrální, anebo o propagaci způsobilou samostatně (bez vztahu k dílu) zasáhnout voliče a ovlivnit jeho volbu. Krajský soud dospěl k závěru, že předmětná inzerce obsahuje sdělení zaměřená proti Ing. Andreji Babišovi a je způsobilá zasáhnout do volební kampaně, přičemž je významné, že zvolené sdělení není standardním způsobem propagace knihy. Leták na knihu odkazuje stejně jako na film, a není z něj patrné, že jde o propagaci knihy. Ačkoliv je na knize stejná podobizna jako na letáku, toto spojení si může dovodit jen osoba znalá obou. Neomezená možnost propagovat knihy v době volební kampaně by podle krajského soudu vedla k obcházení

zákona. Zvolený postup je ochranou volební kampaně, a tedy i volební soutěže podle čl. 22 Listiny, jakkoliv s dalšími právy v Listině může kolidovat. Napadeným rozhodnutím nedošlo k významnému zásahu do stěžovatelova práva podnikat, neboť stěžovateli nebylo bráněno v propagaci jeho knihy a filmu, nýbrž byl pouze pokutován za inzerci nesplňující zákonné náležitosti. Podle krajského soudu nedošlo ani k zásahu do svobody projevu stěžovatele, neboť mu v této oblasti nebyla stanovena žádná omezující povinnost. K druhému přestupku (viz výše sub 4) krajský soud poznamenal, že stěžovatelovo jednání bylo společensky nebezpečné, ačkoliv jeho inzerce nebyla anonymní.

9. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které zpochybňuje výklad pojmu „volební kampaň“ provedený krajským soudem. Podle jeho názoru nebylo úmyslem zákonodárce zatížit povinností registrace všechny osoby, které do veřejného prostoru vnesou informace politické povahy. Při vymezení volební kampaně je podle kasační stížnosti nutno zohlednit úmysl jednajícího, nikoliv skutečný nebo domnělý dopad na výsledek voleb. V daném případě byla účelem inzerce propagace knihy, jejíž prodej byl podnikatelským záměrem. Omezení podnikání pouze na prodej „nepolitických“ děl považoval stěžovatel za protiústavní. Každý autor své dílo a jeho propagace přizpůsobuje odbytu. Daná inzerce nebyla podle jeho názoru jakkoliv nestandardní k propagaci knihy. Je třeba rozlišovat, zda dílo bylo objednáno pro nějakého kandidáta, anebo jde o výsledek nezávislé práce.

10. Nejvyšší správní soud dospěl k předběžnému závěru, že kasační stížnost splňuje formální náležitosti a jsou splněny podmínky pro její projednání. Při předběžném projednání dospěl jeho volební senát k závěru, že posuzovaná inzerce naplnila znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 ZVP, přičemž podle jeho názoru nelze návrhem napadená ustanovení aplikovat ústavně konformním způsobem, jak vyplývá z níže popsané argumentace. Z toho důvodu usnesením ze dne 14. 7. 2020 č. j. Ars 4/2019-53 řízení o kasační stížnosti přerušil a předložil Ústavnímu soudu předmětný návrh.

III.

Argumentace navrhovatele

11. Podle navrhovatele je vedení volební kampaně jednou z forem výkonu svobody projevu, zakotvené v čl. 17 odst. 1 až Listiny, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Povinnost registrace (sc. povinnost zaregistrovat se) třetích osob (pod hrozbou sankce) pak představuje omezení tohoto práva, jak vyplývá např. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 1. 2002 ve věci *Karademini a další proti Turecku* (stížnost č. 37096/97 a 37101/97). Z průběhu zákonodárského procesu vyplývá, že cílem dané úpravy je zajištění větší transparentnosti volební kampaně, ochrana svobodné soutěže politických sil a rovného přístupu k voleným funkcím. Takové cíle považuje navrhovatel za legitimní, neboť je lze přeneseně považovat za naplnění „ochrany práv a svobod druhých“ ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Daná úprava však podle navrhovatele nepředstavuje přiměřené omezení těch, kteří chtějí v předvolebním období vyjádřit svůj názor na kandidující subjekty nebo jejich volební programy.

12. V souladu s judikaturou Ústavního soudu a ESLP považuje navrhovatel svobodnou politickou debatu za základ a samotné jádro konceptu demokratické společnosti a prostor pro její omezení v otázkách veřejného zájmu je tak velmi úzký. V předvolebním boji má pak význam při zajištění vyjádření názorů na složení zákonodárského sboru. Navrhovatel upozornil, že starší názor ESLP, vyjádřený v rozsudku velkého senátu ze dne 19. 2. 1998 ve věci *Bowman proti Spojenému království* (stížnost č. 24839/94), umožňující široký prostor pro uvážení států při regulaci předvolební soutěže, byl překonán pozdější judikaturou, konkrétně rozsudkem ze dne 11. 12. 2008 ve věci *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku* (stížnost č. 21132/05). V něm naopak soud odmítl shovívavost vůči předvolebním zásahům do svobody projevu. Rovněž v rozsudku ze dne 21. 2. 2017 ve věci *Orlovskaya Iskra proti Rusku* (stížnost č. 42911/08) odmítl argumentaci vlády dovolávající se širšího prostoru pro omezení svobody projevu s ohledem na zajištění hladkého průběhu voleb. V České republice je navíc ochrana svobody projevu posílena nad rámec Úmluvy samotným obsahem čl. 17 Listiny.

13. V prvním kroku provedeného testu proporcionality dospěl navrhovatel k závěru, že napadená úprava představuje vhodný prostředek k dosažení výše uvedeného cíle, kterým je transparentnost volební kampaně. Povinnost registrace třetích osob může především posloužit k lepšímu dodržování finančních pravidel volební kampaně. Zároveň je však nezpůsobilá kultivovat obsah této kampaně, což je cíl, po kterém judikatura dlouhodobě volá (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013 č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). Samotná skutečnost registrace nezaručuje čestnost a poctivost vedení kampaně, jak vyžaduje § 16 odst. 5 ZVP, jehož porušení je, na rozdíl od prakticky všech povinností v ZVP, nadále beztrestné. Napadená právní úprava tedy k regulaci obsahu volební kampaně nepřispívá.

14. Jde-li o dosažení zmíněné vyšší transparentnosti, selhává napadená úprava v dalších dvou krocích testu proporcionality. Uvedeného cíle lze podle navrhovatele dosáhnout jinými, svobodu projevu méně omezujícími prostředky. K tomu poukazuje na to, že předkladatel návrhu zákona č. 322/2016 Sb. spatřoval prostředek k zajištění transparentnosti volební kampaně v povinnosti uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli. Takový prostředek by byl podle navrhovatele zcela dostačující. Uvádění údajů na každý propagační materiál je zároveň šetrnější ke svobodě projevu účastníků volební kampaně, neboť se jím nevyžaduje žádat po státu souhlas s výkonem ústavně zaručených práv (a podrobení se dalším povinností s tím spojeným). Předchozí registrace neplní nad rámec uvedené alternativní povinnosti žádný cíl navíc. Obcházení omezení volebních výdajů kandidujících subjektů lze zase dosáhnout pečlivější kontrolou prováděnou Úřadem pro dohled. Takový systém by mohl být pro stát sice náročnější, avšak tyto komplikace by neměl stát řešit omezením základních práv jiných subjektů.

15. 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 (sc. jejich účasti na volební kampani). Takový postup by však byl podle navrhovatele namíste až po prokázání nefunkčnosti mírnějších pravidel. Z hlediska judikatury ESLP by bylo možno konstatovat, že napadená úprava není nezbytná v demokratické společnosti.

16. I kdyby úprava obstála v druhém kroku testu proporcionality, testu potřebnosti, nelze ji považovat za přiměřenou ve vztahu k dotčeným ústavně chráněným zájmům. Při takovém poměřování považuje navrhovatel za problematický již samotný princip registrace pro realizaci svobody projevu, která představuje klasický *status negativus*. U této svobody má povolovací princip své opodstatnění např. u vysílacích licencí, omezených jednak technicky a jednak zájmem na kontrolu programové skladby vysílání. Žádný takový zájem však u napadené úpravy není. Povinnost registrace má odstrašující účinky (tzv. *chilling effect*) na výkon svobody projevu, čímž představuje její zcela nepřiměřené omezení. Registrovaná třetí osoba se přitom může zúčastnit kampaně až ode dne následujícího po okamžiku registrace, která je ztížena řadou dalších povinností (zřízení transparentního účtu, oznámení internetových stránek ke zveřejňování informací atd.). Tyto povinnosti stíhají všechny třetí osoby, nikoliv pouze ty, u nichž by bylo pravděpodobné, že jejich prostřednictvím bude docházet k obcházení finančních pravidel volební kampaně pro kandidáty. Podobné povinnosti přitom zákonodárce nezavedl ani pro kandidáty ve volbách do obecních zastupitelstev s tím, že by to pro ně bylo natolik zatěžující, že by se často ani nemohly konat volby. Podle navrhovatele je tak zcela nelogické, aby byly uvedené požadavky nepřiměřené vůči kandidujícím osobám, avšak přiměřené vůči osobám, které toliko svobodně realizují právo projevit svůj politický názor. Ve prospěch povinnosti registrace nesvědčí ani velmi obecné vymezení pojmu politické kampaně, a to zejména v její negativní formě (sdělení v neprospěch kandidáta). Navrhovatel považuje za problematický způsob, jakým se Úřad pro dohled a krajský soud pokusily dané ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem. Odlišování projevů podle jednotlivých subjektů (např. novinářů) by mohlo vést k nerovnému zacházení (a to potenciálně nepředvídatelně) s různými skupinami osob vykonávajícími své ústavní právo. Totožný výrok by tak mohl být posouzen právně odlišně toliko na základě toho, kdo jej pronáší. Podle kritéria „*pohledu běžného občana*“, uvedeného krajským soudem, by tak mohlo bez úmyslu autora dojít k posunutí významu jeho projevu a následnému trestu, neboť odpovědnost za spáchání předmětného přestupku je u právnických a podnikajících fyzických osob objektivní, u nepodnikajících osob pak postačuje nedbalostní zavinění.

17. Navrhovatel dospívá k závěru, že napadenou úpravu nelze vykládat ústavně souladným způsobem. Na povinnost podle § 16 odst. 2 ZVP nelze však nahlížet jako na pouhou evidenci v duchu ohlašovací povinnosti. Tomu podle navrhovatele brání další ustanovení zákona, podle nichž se osoba registruje a registraci může rovněž Úřad pro dohled odmítnout. Účast v kampani nemůže osoba zahájit před registrací, a to pod hrozbou sankcí. Právě za nesplnění povinnosti registrace byl sankcionován stěžovatel z řízení vedeného navrhovatelem.

18. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že uvedené usnesení nebylo přijato jednomyslně a soudce Petr Mikeš k němu uplatnil odlišné stanovisko. Podle jeho názoru je napadená úprava ústavně konformní a případné vyhovění návrhu by vedlo ke snížení ochrany politické soutěže. S odkazem na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) konstatoval, že dřívější právní úprava trpěla nedostatkem špatné možnosti postihu a nápravy volebních deliktů. Fakticky tak šlo o pravidla etická, bez možnosti sankce (kromě enormního zásahu v podobě zneplatnění voleb). Voliči sami pak etické chování kandidátů ve volební soutěži příliš nezohledňují. Vzhledem k množství a marketingovému zaměření prostředků vynaložených na volební kampaně je legitimní chtít po účastnících kampaně jistou transparentnost ohledně jejího financování. Napadená ustanovení neupravují přitom

jakékoliv jednání, nýbrž pouze takové, za které se (obvykle) poskytuje úplata. Nejde tedy o omezení možnosti vyjadřovat se na mítincích, v médiích, prostřednictvím internetu a podobně (nejde-li o placenou inzerci). Fakticky jde o regulaci volební „reklamy“. Taková úprava nekoliduje podle jeho stanoviska s judikaturou ESLP. Zrušením napadené úpravy by se limity volební kampaně staly fakticky neomezenými, neboť by nic nebránilo tomu, aby tuto kampaň vedly neregulované třetí osoby. Bez regulace třetích osob nelze podle odlišného stanoviska soudce Petra Mikeše dosáhnout cíle transparentnosti a kontroly financování volební kampaně. Samotné uvedení zadavatele a zpracovatele sdělení je pouze formální prostředek, neboť nikterak neodhaluje vlastnickou strukturu právnických osob. S většinou senátu nelze souhlasit ani v tom, že obcházení finančních mezí pro vedení kampaně může i bez dané úpravy zabránit Úřad pro dohled. Ten k tomu nebude mít žádnou pravomoc. Odlišné stanovisko nicméně považuje za protiústavní tu skutečnost, že registrace třetí osoby představuje reálně zakotvení povolovacího principu v této oblasti, neboť tím může daný správní orgán fakticky bránit vstupu subjektů do volební kampaně. Z tohoto důvodu však není nutné rušit napadená ustanovení. Jako vhodnější řešení považuje odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše zrušení § 16e odst. 4 ZVP. K takovému návrhu však není Nejvyšší správní soud v dané věci oprávněn. Změna povolovacího principu na ohlašovací by problematické otázky mohla vyřešit. Danou úpravu však odlišné stanovisko nepovažuje za rozporné s ústavním pořádkem.

IV.

Vyjádření účastníků řízení podle § 69 zákona o Ústavním soudu

19. Soudce zpravodaj postupem podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh Parlamentu jako účastníku řízení, jehož jménem jednají obě jeho komory, a dále podle § 69 odst. 2 a 3 téhož zákona vládě a veřejnému ochránci práv.

20. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její tehdejší předseda Mgr. Radek Vondráček, který uvedl, že napadená ustanovení byla zcela nově upravena zákonem č. 322/2016 Sb. Návrh tohoto zákona byl v Poslanecké sněmovně projednáván v sedmém volebním období jako sněmovní tisk č. 568. V původním znění vládního návrhu tato ustanovení nebyla obsažena. Povinnou registraci třetích osob navrhl garanční ústavně-právní výbor v pozměňovacích návrzích obsažených v usnesení tohoto výboru ze dne 30. 3. 2016 č. 206 (sněmovní tisk č. 568/5). Související sankce byly nově upraveny ve znění, ve kterém vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona Senát. Návrh zákona byl schválen na 48. schůzi Poslanecké sněmovny v jejím sedmém volebním období dne 29. 6. 2016. Při projednání návrhu zákona ve třetím čtení bylo o návrhu zákona jako celku rozhodnuto v hlasování č. 59, při němž se z přítomných 162 poslanců pro přijetí návrhu zákona jako celku vyslovilo 95 poslanců a proti nehlasoval žádný poslanec. Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovila souhlas (usnesením č. 1271). Senát návrh zákona vrátil s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 513). Usnesení Senátu bylo rozesláno poslancům dne 26. 8. 2016 jako sněmovní tisk 568/10. Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona projednala dne 6. 9. 2016 na své 49. schůzi. Návrh zákona přijala ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 1308). V hlasování č. 37 z přítomných 152 poslanců pro hlasovalo 92 poslanců, proti hlasovalo 36 poslanců. Při projednávání návrhu zákona ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně a návrhu zákona vráceného Senátem s pozměňovacími návrhy proběhla obsáhlá rozprava, ve které se poslanci mimo jiné zabývali otázkami povinné registrace třetích osob. V podrobnostech odkázal na zveřejněné stenoprotokoly z těchto rozprav. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 12. 9. 2016.

Prezident republiky zákon podepsal. Zákon byl vyhlášen dne 3. 10. 2016 ve Sbírce zákonů v částce 126 pod č. 322/2016 Sb. Tehdejší předseda Poslanecké sněmovny konstatoval, že příslušný zákon byl přijat předepsaným postupem, podepsán příslušnými ústavními činiteli, a řádně vyhlášen.

21. Za Senát se vyjádřil jeho předseda RNDr. Miloš Vystrčil, který uvedl, že Poslanecká sněmovna postoupila Senátu návrh novelizačního předpisu dne 28. 7. 2016 (senátní tisk č. 308, 10. funkční období). Návrh zákona byl přikázán ústavně-právnímu výboru jako garančnímu a dále výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Garanční výbor přijal na 27. schůzi dne 17. 8. 2016 usnesení č. 138, v němž doporučuje Senátu vrátit projednávaný návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Obdobně výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí přijal na 27. schůzi dne 17. 8. 2016 usnesení č. 132, v němž doporučuje Senátu vrátit projednávaný návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Při projednávání návrhu zákona ve výborech bylo upozorněno na nízkou legislativně-technickou a věcnou kvalitu úpravy volební kampaně, a to včetně institutu registrované třetí osoby. Senát se návrhem zákona zabýval na 27. schůzi dne 24. 8. 2016. Předseda Senátu ve svém vyjádření shrnul projevy některých senátorek a senátorů, přičemž konstatoval, že rozprava, jakož i pozměňovací návrhy, nekladly samotnou otázku ústavní nebo politické přijatelnosti institutu registrované třetí osoby. Naopak cílem bylo odstranit nejflagrantnější nedostatky konstrukce uvedeného institutu. Body pozměňovacího návrhu obsažené v usnesení garančního výboru – co do svého vztahu k institutu registrované třetí osoby – byly po proběhlé rozpravě přijaty Senátem, a proto předseda Senátu ve svém vyjádření shrnul jejich materiální obsah. Zaprvé, nahrazení slova „účastní“ za „hodlá účastnit“ v § 16 odst. 2 ZVP, čímž měl být zdůrazněn prospektivní charakter daného institutu. Zadruhé, úprava dílčích parametrů institutu registrované třetí osoby byla legislativně-technicky, jazykově, logicky a systematicky přepracována (viz pozměňovací návrhy směřující svým obsahem k § 16e odst. 1 až 9 ZVP). Zatřetí, došlo k systematické úpravě uspořádání problematiky přestupků, včetně přestupku účasti ve volební kampani bez předchozí registrace ve smyslu § 16 odst. 2 ZVP. Konečně v § 16c odst. 3 ZVP bylo navrženo doplnit slova „s jejich vědomím“, která měla blíže vymezit vztah mezi maximálními částkami výdajů na volební kampaň a způsobem jejich výpočtu, a to právě s ohledem na činnost třetích osob. Senát přijal v hlasování č. 11 na své 27. schůzi (10. funkční období) mimo jiné všechny body pozměňovacích návrhů, které se dotýkaly institutu registrované třetí osoby, a to v podobě, v jaké byly obsaženy v příloze k usnesení garančního výboru, když z přítomných 68 senátorů bylo pro návrh 47, proti byli 2. Následně svým 513. usnesením rozhodl o vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, když v hlasování č. 13 z přítomných 68 senátorů bylo pro návrh 49, proti byli 3. Senát podle jeho předsedy věc projednal ústavně předepsaným způsobem a při projednávání návrhu neshledal, že by byl tento v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

22. Vláda se rozhodla využít svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice a svým usnesením ze dne 25. 8. 2020 zastupováním pověřila tehdejší ministryni spravedlnosti Mgr. Marii Benešovou, která byla současně zmocněna, aby ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra vypracovala podrobné vyjádření k návrhu s tím, že vláda navrhuje jeho zamítnutí. Ve svém vyjádření vláda nejprve zrekapitulovala průběh zákonodárního procesu a obsah důvodové zprávy k zákonu č. 322/2016 Sb. Smyslem zavedení institutu registrovaných třetích osob, a to na základě pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny, bylo zejména zabránit

nekontrolovanému a nekontrolovatelnému obcházení limitů výdajů na volební kampaň. Tím je tato úprava jedním z institutů chránících svobodnou soutěž politických sil podle čl. 22 Listiny. Zrušením této úpravy by mohlo docházet k masivnímu ovlivňování voličských preferencí, neboť by zákon nebránil vedení kampaně prostřednictvím spřízněných subjektů, a tím k obcházení zákonných omezení. Uvedená úprava tak podle vlády napomáhá naplnění požadavku čestného a poctivého vedení kampaně. V tomto směru se vláda ztotožnila s argumentací uvedenou v odlišném stanovisku soudce Petra Mikeše. K možnosti nahrazení daných povinností pečlivější kontrolou vykonávanou Úřadem pro dohled vláda uvedla, že po zrušení napadené úpravy by tento orgán neměl žádnou pravomoc vůči třetím osobám. S povinností registrace se pojí řada dalších povinností, které dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně umožňují. Samotné označení zadavatele a zpracovatele na volebních materiálech nezabrání obcházení pravidel o financování volební kampaně. Tím by byla zajištěna jen formální transparentnost, která však nepomůže objasnit zdroje financování kampaně. Vláda je toho názoru, že Nejvyšší správní soud, při pochybnostech u použitelnosti kritéria „*pohled běžného občana*“, přehlídí zákonem stanovené objektivní kritérium úplatnosti. Regulace způsobu vedení kampaně třetími osobami je nezbytná rovněž proto, že samotné porušení příkazu vést kampaň čestně a poctivě není sankcionovatelné.

23. Podle vlády je napadená úprava způsobilá projít testem proporcionality jako ústavně konformní. Povinnost registrace třetích osob vyplnila jednu z tíživých právních mezer v oblasti volebního práva, brání především anonymnímu vedení kampaně a snadnému obcházení jejích finančních limitů, a tím zajišťuje rovné podmínky pro přístup k veřejným funkcím. Účelem této úpravy je především poskytnout veřejnosti informace o účastnících volebního boje. Způsob a provádění registrace nevykazuje znaky povolovacího principu. Odmítnutí registrace je možné pouze u subjektů, které nemohou ze zákona být registrovanou třetí osobou (např. zahraniční právnické osoby). Zatím nebyly identifikovány případy, kdy by bylo registraci bráněno nečinností nebo průtahy v řízení. Úřad pro dohled vyřizuje žádosti obratem. Následné povinnosti jsou pak nezbytné pro zajištění větší transparentnosti kampaně. Snížení uvedených povinností, jak požaduje navrhovatel, by k danému cíli nevedlo. V jeho důsledku by se snížila informovanost veřejnosti o volebním boji. To podle vlády nebude možné kompenzovat „*pečlivější kontrolou ze strany Úřadu pro dohled*“, neboť vyhověním návrhu by padly veškeré limity svazující dosud registrované třetí osoby. Výkladové obtíže, které navrhovatel zmiňuje, jsou řešitelné použitím principu *in dubio pro reo* (tedy osoby realizující svou svobodu projevu). Způsob registrace je podle vlády podobný způsobu evidence periodického tisku podle tiskového zákona. Regulace třetích osob je odůvodněna podle vlády zejména dopadem, které tyto osoby mohou mít na průběh volební kampaně a výsledek voleb. Vláda uzavřela, že podle jejího názoru není napadená úprava v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a navrhuje, aby Ústavní soud podaný návrh zamítl.

24. Veřejný ochránce práv sdělil, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

25. Vyjádření účastníků řízení a vlády byly zaslány navrhovateli na vědomí a k případné replice.

V.

Replika navrhovatele

26. Navrhovatel ve své replice ze dne 29. 10. 2020 setrval na svém návrhu a zejména konstatoval, že vláda nevysvětlila, před čím by povinná registrace třetích osob pro vedení volební kampaně měla politické strany chránit. Zdůraznil, že čl. 17 odst. 5 Listiny zakotvuje právo každého vyhledávat informace, avšak sankcionovaná povinnost registrovaných třetích osob poskytovat o sobě údaje, které jsou následně uveřejňovány na internetu, je staví do postavení podobného povinným subjektům podle čl. 17 odst. 5 Listiny. O legitimitě takového cíle lze mít vážné pochybnosti. Argument vlády, že třetí osoba, která „*má obavy z domnělého odstrašujícího účinku*“, se může zúčastnit volební kampaně s vědomím kandidujícího subjektu (tedy bez vlastní registrace), pomíní, že třetí osoby mohou vést i „*negativní*“ kampaň, aniž by zároveň výslovně podporovaly konkrétního kandidáta, do jehož limitů by se jejich výdaje na kampaň mohly započíst. Součástí garance svobody projevu je nepochybně i její negativní aspekt, tzn. nebýt nucen k projevu (k podpoře jiného kandidáta). Vláda také vyjádřila obavu, že bez registrace by Úřad pro dohled nemohl dohlížet nad volební kampaní vedenou třetími osobami. S tím nelze zcela souhlasit. Dohled nad průběhem a především financováním volebních kampaní by byl komplikovanější, nikoli však nemožný. Hlavním důvodem pro přijetí napadené právní úpravy byl boj proti anonymním kampaním a obcházení limitů výdajů kandidujících subjektů na volební kampaň. V tomto směru se navrhovatel jeví jako dosti účinný prostředek již povinnost uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli, který z volební kampaně odstraňuje prvek anonymity. Zároveň by Úřad pro dohled u takto identifikovaných subjektů mohl při podezření na obcházení limitů na výdaje ze strany kandidátů vést šetření, z jakých zdrojů získaly prostředky na zaplacení kampaně. Konečně argumentace rozsudkem ESLP ve věci *Bowman* odhaluje, že nejen vláda, ale i sám ESLP zaujímají vnitřně rozporná stanoviska. Za této situace nezbyvá než dát přednost vyššímu vnitrostátnímu standardu ochrany základního práva podle čl. 17 odst. 1 Listiny. Z pohledu Úmluvy tomu nic nebrání.

VI.

Upuštění od ústního jednání

27. Ústavní soud dospěl k závěru, že vzhledem k obsahu návrhu a písemným vyjádřením účastníků řízení již nelze od ústního jednání očekávat další objasnění věci, a proto na základě § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VII.

Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

28. Ústavní soud dále posoudil, zda jsou splněny zákonem stanovené procesní předpoklady pro projednání podaného návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

29. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná; nepostačí jen

hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu tzv. konkrétní kontroly ústavnosti právních předpisů plyne, že zákon (resp. jeho jednotlivá ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný, a to neústavní [viz k tomu náleze ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26 odůvodnění].

30. Ústavní soud shledal, že Nejvyšší správní soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadených ustanovení, neboť tato ustanovení mají být použita v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, které se před ním vede. Jak se podává z připojeného soudního spisu, ve správní žalobě i kasační stížnosti stěžovatel namítá, že aplikací napadených ustanovení došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv. Uvádí přitom ústavněprávní argumentaci, se kterou se navrhovatel částečně ztotožnil, přičemž dospěl k závěru, že není v posuzované věci možno provést ústavně souladný výklad. Ústavní soud přitom bere v úvahu, že bez napadené právní úpravy by k podání žaloby proti rozhodnutí Úřadu pro dohled nedošlo a bez ní by řízení pozbylo významu. Navrhovatel je tedy aktivně legitimován k podání návrhu.

31. Napadená ustanovení ZVP dosud nebyla měněna. Návrh tedy splňuje i procesní předpoklady řízení podle § 66 a 67 zákona o Ústavním soudu. Ústavnímu soudu je známo, že Poslanecké sněmovně byl v únoru tohoto roku spolu s návrhem zákona o správě voleb (viz tisk č. 379, Poslanecká sněmovna IX. volební období) předložen rovněž návrh zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (viz tisk č. 380, Poslanecká sněmovna IX. volební období). Tento zákon však předpokládá, že v napadeném ustanovení § 16 odst. 2 ZVP dojde k upřesnění jeho osobní působnosti (společně zakotvená přestupková odpovědnost pro fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby), a z toho důvodu se pak § 16h ZVP ruší jako celek s tím, že napadené ustanovení § 16h odst. 1 písm. a) ZVP by mělo být obsaženo v nově formulovaném znění § 16g odst. 1 písm. a) ZVP.

VIII.

Ústavní konformita zákonodárského procesu

32. Ústavní soud posoudil průběh zákonodárského procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (sub 19 a 20) svědčí o tom, že zákon č. 322/2016 Sb., jímž byla do ZVP vložena napadená ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, což není zpochybňováno ani navrhovatelem.

IX.

Věcné posouzení důvodnosti návrhu

33. Ústavní soud zvážil argumenty vznesené v návrhu, vzal v úvahu, že jde o provedení konkrétní kontroly ústavnosti napadených ustanovení ZVP na návrh soudu, který rozhoduje o určité věci přestupku konkrétní právnické osoby, při jejímž řešení vznikly pochybnosti o ústavnosti této úpravy, přičemž nemůže nahrazovat budoucí rozhodnutí navrhovatele v incidenčním případě, a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

34. Článek 5 Ústavy stanoví, že „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“

35. Článek 17 Listiny stanoví, že „*(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. (2) 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. (3) Cenzura je nepřipustná. (4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. (5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

36. Článek 21 odst. 1 Listiny stanoví, že „*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“

37. Článek 22 Listiny stanoví, že „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“

38. Jádro posuzovaného návrhu lze stručně shrnout tak, že navrhovatel považuje povinnost registrovat se pro účely vedení volební kampaně ve volbách do Parlamentu jako registrovaná třetí osoba za rozpornou s čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny (tedy nikoli pouze neústavní, nýbrž stejně jako stěžovatel za protiústavní). V projednávané věci byl stěžovatel sankcionován právě za nesplnění této povinnosti. Navrhovatel tedy dospěl k závěru, že obě navrhovaná ustanovení jsou „v rozporu“ s ústavním pořádkem.

39. Ústavní soud při provádění konkrétní kontroly ústavnosti zákonů přezkoumává, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl náležité rovnováhy mezi soupeřícími zájmy ve věci, o které přísluší rozhodnout Nejvyššímu správnímu soudu. V posuzované věci je na jedné misce pomyslných vah zjednodušeně řečeno obecná „svoboda projevu“, do které mělo být podle názoru navrhovatele použitím napadených ustanovení neústavně (navrhovatel dokonce používá obrat „v rozporu s ústavním pořádkem“) zasaženo a která je tímto způsobem podle § 16 odst. 2 ZVP omezována.

40. Při zvažování ústavní konformity tvrzeného zásahu třeba vyjít z toho, že na jedné straně má být omezována svoboda projevu podle § 16 odst. 2 ZVP „všem osobám, které se hodlají účastnit volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu“, a na druhé straně se pak nachází „ochrana svobodné soutěže politických sil“ podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy (princip demokratického právního státu). K její ochraně napadená právní úprava zjevně směřuje. Tak jako každá soutěž i volební soutěž přitom vyžaduje, aby bylo stanoveno, v jaké době se soutěží, kdo je soutěžícím (kandidující subjekty), kdo se na soutěži podílí (a v jakém dresu) a kdo nakonec vynáší verdikt. Je tak nepochybné, že obecná pravidla, principy a standardy právní úpravy a záruk svobody projevu jako takové se v těchto podmínkách musejí přizpůsobit účelu této soutěže, která není bez jasně stanovených pravidel a omezení v demokratickém právním státě podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 Listiny myslitelná. Napadená ustanovení ZVP proto nutno vidět právě jako součást těchto pravidel s tím, že jejich účelem je

zejména přispět k férovosti této soutěže, která je vymezena i finančními omezeními soutěžících. Právě jejich soutěž je jádrem demokratických voleb, přičemž bez finanční podpory je úspěch v ní stěží představitelný. Takto je třeba přistupovat i k tvrzené neústavnosti napadených ustanovení ZVP.

41. K porovnání ústavně zaručených práv nebo hodnot Ústavní soud ve své náleзовé judikatuře [za všechny srov. např. nálezy ze dne 1. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 8/06 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.) nebo ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.)] používá test proporcionality, který zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti) – zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti napadené právní úpravy, kde se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit takový, který je k omezenému základnímu právu (zde jde ovšem o svobodu, tj. svobodu projevu) nejšetrnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.

42. Test proporcionality se však používá tam, kde není již při úvodním prejudiciálním posouzení shledáno, že napadené ustanovení směřuje přímo proti výslovně stanovenému a ústavně zakotvenému pravidlu (jde tak po zvážení hodnot obsažených v jednotlivých ustanoveních ústavního pořádku). Stanoví-li tedy napadené ustanovení např. možnost uložení trestu smrti, provádění mučení, zavedení cenzury apod. (výslovná ústavní pravidla nepřipouštějící výjimky). Protiústavnost oproti navrhovateli Ústavní soud v napadených ustanoveních neshledal, proto za pomoci testu proporcionality posoudil, zda v nich není obsažena možnost neústavního výkladu a použití.

43. V prvním kroku testu proporcionality Ústavní soud přisvědčil jak argumentaci vlády (sub 23 a 24), tak ostatně i samotnému navrhovateli (sub 14), že napadená právní úprava představuje vhodný prostředek k dosažení cíle spočívajícího v transparentnosti volební kampaně (integrity voleb), když povinnost registrace třetích osob může především zabránit obcházení finančních omezení volební kampaně a tím chránit průběh řádně vedené volební soutěže. Podle Ústavního soudu napadenou právní úpravou dochází k zajištění ochrany svobodné soutěže politických sil tím, že brání (v mezích možností), aby jeden kandidující subjekt, disponující např. neomezenými finančními možnostmi, prostřednictvím mimo jiné třetích subjektů, neovládl nejen mediální prostor, ale také prostor reklamní, nebo obecně prostor „pro život“ neboli „biosféru“ (tedy, laicky řešeno, „*aby se volič nebál otevřít i konzervu*“) svými propagačními a agitačními materiály, resp. projevy zostouzejícími jeho politické konkurenty.

44. Jinými slovy, napadená právní úprava má zabránit nekontrolovanému a nekontrolovatelnému obcházení limitů výdajů na volební kampaň stanovených v ZVP. Nadto je i z rozhodovací praxe navrhovatele známo, že je často jednodušší přesvědčit voliče jednoduchými, bezobsažnými a zkratkovitými slogany (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018 č. j. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, bod 32 odůvodnění), které jsou však marketingově dobře zacílené a masivně šířené, k čemuž je však podle Ústavního soudu vždy nutné značné finanční zázemí.

45. Vzhledem k faktu, že sám navrhovatel argumentuje tím, že napadená právní úprava neobstojí až ve druhém a třetím kroku testu proporcionality, postačuje i vzhledem k výše uvedenému stručný závěr Ústavního soudu, že napadená právní úprava má způsobilost naplnit sledovaný legitimní cíl, protože v kritériu vhodnosti (tj. prvním kroku testu proporcionality) obstojí.

46. Druhým krokem testu proporcionality je posouzení nezbytnosti, když se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější. Navrhovatel má za to, že výše uvedeného cíle lze dosáhnout jinými, svobodu projevu méně omezujícími prostředky, a to např. v povinnosti uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli. Takový prostředek by byl podle navrhovatele zcela dostačující. Obcházení mezi pro volební výdaje lze zase podle navrhovatele dosáhnout pečlivější kontrolou ze strany Úřadu pro dohled.

47. Ústavní soud se s jeho názorem neztotožňuje, jelikož má za to, že navrhovatelem uváděná řešení kýženého cíle dosáhnout nemohou (viz dále). Na tomto místě je přitom nutné připustit – lze poukázat na rozsáhlou odbornou literaturu k otázkám hodnocení skutkových okolností v rozhodování ústavních soudů v jiných státech, srov. k tomu rovněž nálezy ze dne 2. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (49/2021 Sb.) nebo ze dne 18. 1. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 43/18 (28/2022 Sb.) – že při neexistenci systému, který by v České republice exaktně ověřoval a *ex post* vyhodnocoval ekonomickou a sociální účinnost přijatých právních předpisů, může být rozhodování soudců Ústavního soudu v některých ohledech vedeno vnitřním přesvědčením [srov. obdobně nález ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (119/2019 Sb.), bod 43 odůvodnění]. Důležité však je především to, že napadená právní úprava vytváří předpoklady pro to, aby každý z dotčených účastníků volební soutěže mohl vědět, kdo na čí straně stojí a kolik ta podpora „stojí“.

48. Co je však nejdůležitější, tuto právní úpravu nelze považovat za rozpornou s čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny, neboť jde o obsahově neutrální (tzv. *contend neutral standard of review*) úpravu svobody projevu, neboť po registrující se třetí osobě se nepožaduje přiznání „barvy“, ani (jako před rokem 1989) ZVP výslovně nestanoví, že účastník volební kampaně může agitovat pouze za předem určeného kandidáta. Právě proto je takto tato osoba označena jako „třetí“ – dopředu není nutné uvést, pro koho bude vystupovat, a nikdo to ani nemůže kontrolovat. Na tom nemůže nic změnit to, že k registraci (a postihu za nesplnění povinnosti se zaregistrovat) může dojít teprve po provedené registraci kandidujících subjektů, jak za pomoci zužujícího výkladu napadených ustanovení ZVP dovodil Ústavní soud již v usnesení ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 2/21. Rozhodující jsou kromě onoho časového vymezení (a současně omezení povinnosti i dohledu nad jejím plněním) právě ony „výdaje“, tedy kontrola výše výdajů („za úplatu“), kterou blíže definuje § 16e odst. 7 ZVP. Výklad, podle kterého by se taková (pak ovšem těžko „třetí“) osoba upisovala agitovat jen pro určitou, a ne jinou osobu, ač jí v tom nikdo při správném účtování bránit nebude, nebo dokonce, že by nesměla od vyhlášení voleb do jejich skončení vyjádřit svůj názor (propagací, agitací) jen pro předem zvoleného kandidáta, nemůže být shledán ústavně souladným a ani rozumným. Ústavnímu soudu není jasné, jak by taková argumentace rozporností mohla obstát při korektním výkladu § 16e ZVP.

49. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vymezeny v čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy, přičemž podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy může Ústavní soud pouze zrušit ustanovení zákona, která jsou v rozporu

s ústavním pořádkem, nemůže je však nahradit, ani nikterak doplnit. Plní tudíž v tomto směru „pouze“ roli tzv. negativního zákonodárce. Samotný text zákona by mohl změnit pouze zákonodárce [srov. např. usnesení ze dne 29. 6. 1998 sp. zn. II. ÚS 272/98 (U 42/11 SbNU 323)]. Ústavní soud tedy nemůže nikterak zasahovat v daném případě do rozhodování zákonodárského orgánu, jak konkrétně dotčené společenské vztahy upravit, může toliko posoudit, jsou-li napadená ustanovení ústavně souladná, a kdyby tomu tak nebylo, tak tato ustanovení zrušit.

50. Ústavní soud nadto konstatuje, že i kdyby k dosažení požadovaného cíle existovaly prostředky lepší, vhodnější nebo účinnější, neznamena to nutně neústavnost zákonodárcem zvoleného řešení, a to navíc za situace, kdy podle Ústavního soudu navrhovatelem uváděná řešení ke stejnému cíli nevedou, žádná další Ústavnímu soudu známa nejsou, a to vše za situace, že by posuzovaná právní úprava byla extrémně nerozumná [viz k tomu nálezy ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125) nebo ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333)].

51. Ústavní soud již shora připomenul, že napadené ustanovení § 16 odst. 2 ZVP, a důsledky jeho porušení podle § 16h odst. 1 písm. a) ZVP, musejí být vykládány v souvislosti s úpravou voleb, volebního práva a volební soutěže (kampaně) v ústavním pořádku a v ZVP, zejména pak v souladu s § 16e ZVP. Z tohoto ustanovení plyne nepochybně zákaz „úplatné“ (ve smyslu § 16 odst. 1 ZVP) účasti na volební kampani, ale tento zákaz naplňuje požadavek čl. 2 odst. 3 Ústavy, tj. požadavek neutrality veřejné moci ve volbách z hlediska podpory některé z kandidujících stran (§ 16e odst. 2 ZVP), a to spolu s dalšími zákazy zajišťujícími férovost volební soutěže ve vztahu k jiným subjektům z hlediska jejich napojení na politické strany, veřejné financování apod. To však navrhovatel nezpochybňuje. Účelem napadené právní úpravy tak je dohled nad tím, „za co“ se účastní (když je to financováno podle § 16e odst. 7 ZVP), nikoli „za koho“. To, že to bude za některé z kandidujících subjektů, nebo proti některému z nich, by měl dát rozum a ústavně souladný výklad *lege artis*, neboť vynaložit např. prostředky na reklamu něčeho jiného (sebe, podniku, akcí atd.) lze jistě i lépe než předmětnou registraci. Ústavní soud též v této souvislosti zdůrazňuje potřebu použití (zdravého) rozumu při výkladu § 16e odst. 9 (zejména *in fine*) a § 16e odst. 10 ZVP, kde je proveden výklad započitatelných částek a výčet předpokládaných forem účasti na volební kampani, kde je třeba zejména při výkladu § 16e odst. 10 písm. d) ZVP postupovat podle tradiční maximy *noscitur a sociis*.

52. Je-li určitá skupina z účasti na volební kampani vyloučena, pak obrat „žádost o registraci“ je namístě, protože je zřejmé, že Úřad pro dohled není pouhým evidenčním místem, nýbrž tím, kdo dohlíží (nikoli pouze zapisuje, eviduje) na to, zda jsou zejména podmínky § 16e odst. 2 splněny, jak to vyžadují požadavky neutrality veřejné moci ve volební soutěži a nebezpečí obcházení kautel pro účast třetích registrovaných osob na volební kampani. To, že k tomu není třeba souhlasu („bez vědomí“) kandidujících subjektů (což by mohl být problém tzv. horizontálního působení základních práv), je zcela zřejmé.

53. Uvádí-li navrhovatel, že uvedeného cíle lze dosáhnout stanovením povinnosti uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli, tak Ústavní soud shledal, že tento prostředek by k dosažení uvedeného cíle směřoval pouze tehdy, kdy by všechny zúčastněné subjekty zapojené v politickém boji jednaly čestně a poctivě (pak by ovšem vlastně ani žádná omezující právní regulace v tomto ohledu by nebyla potřebná). Jak je

ovšem známo i z nedávné historie, tato představa je vzdálená od reality. Z judikatury Ústavního soudu lze jako příklad uvést zveřejněný inzerát před 2. kolem prezidentských voleb v roce 2013, který zadala třetí osoba odlišná od kandidátů, podle kterého jeden z kandidátů mimo jiné uvedl, že prezident Edvard Beneš by byl podle dnešních zákonů postaven před haagský tribunál pro válečné zločince, a vedlo to až k omluvě mediální agentury Mindshare (viz blíže usnesení ze dne 28. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 21/13). Jde o to, že kdyby byla povinnost toliko uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli, tak velmi jednoduchým způsobem (např. prostřednictvím tzv. bílých koní, a to jak cizích státních příslušníků, nebo i českých občanů „bez domova“, nebo s trvalým pobytem na ohlašovnách, nebo prostřednictvím sice tuzemských právnických osob, avšak s nedohledatelnou vlastnickou strukturou končící někde v „daňových rájích“, tj. subjektů fakticky nedohledatelných) by bylo možno tuto povinnost obcházet s tím výsledkem, že by takto nečestně jednajícím subjekt (např. i kandidující politická strana) si mohl zajistit fakticky neomezené financování probíhající volební kampaně (a to jak pozitivní, tak i negativní) právě prostřednictvím těchto subjektů. Ústavní soud připomíná, že by takovýto způsob mohl potenciálně nečestně jednajícím politickým subjekt vymyslet mnohem více, než bylo právě jako příklad uvedeno. Splnění povinnosti uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli by pak podle Ústavního soudu deklarovalo toliko formální transparentnost. Budou-li totiž zadavatelem volebního sdělení osoby uvedené výše, jejichž vlastnická struktura či zdroje financování budou nejasné, žádným způsobem to k transparentnosti volební kampaně nepřispěje, a vůbec již ne ke kultivovanější volební kampani, jak se domnívá navrhovatel (viz výše sub 13).

54. Z tohoto hlediska se pak i názor navrhovatele, že obcházení pravidel na volební výdaje lze dosáhnout pečlivější kontrolou ze strany Úřadu pro dohled, jeví jako poněkud nereálný, jelikož již jen z výše nastíněného možného postupu potenciálně nečestně jednajícího politického subjektu je zřejmé, že by tato kontrola nemohla být úspěšná, nehledě na to, že by šlo o *fait accompli* a složitý problém, jak jej posoudit na základě odlišného pojetí soudního přezkumu platnosti voleb, tzv. zjištění neplatnosti na základě nikoli potenciality, nýbrž fakticity – porušením zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek voleb, hlasování nebo volby zvoleného kandidáta.

55. Pro výklad těchto ustanovení podle principu koherence právní úpravy není bez významu, že byla (jak princip fakticity ovlivnění výsledku, tak úprava vedení volební kampaně) vložena do ZVP novelizačním zákonem č. 322/2016 Sb.

56. S pravomocí Úřadu pro dohled pak souvisí také samotná ústavnost nutnosti registrace třetí osoby u Úřadu pro dohled. V rámci druhého kroku testu proporcionality, a s přihlédnutím k argumentaci navrhovatele a vyjádření vlády, a vzhledem k výše uvedenému v předchozím odstavci, Ústavní soud nenachází žádný jiný vhodný prostředek k dosažení uvedeného cíle než právě registrační princip u Úřadu pro dohled, jak je zakotven v napadených ustanoveních. Odmítnutí registrace je navíc možno pouze u subjektů, které nemohou ze zákona být registrovanou třetí osobou (např. svěřenské fondy, zahraniční právnické osoby), a jak konstatovala vláda, přičemž v této části s ní navrhovatel nepolemizuje, zatím nebyly zjištěny nebo identifikovány případy, kdy by bylo registraci bráněno jeho nečinností nebo průtahy v řízení před ním. Úřad pro dohled podle vlády vyřizuje žádosti obratem. I kdyby tomu však nebylo, má takový subjekt (žádající o registraci) dostatečné procesní nástroje, jak se domoci svých práv (postupem proti nečinnosti správního orgánu, včetně zaručeného soudního přezkumu).

57. Ústavní soud musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku nezbytnosti v rámci testu proporcionality zdrženlivý k řešení, která zvolil v rámci jiných možných řešení k tomu povolany zákonodárce, jak to požaduje čl. 20 Ústavy. Nemůže, při další chybějící argumentaci navrhovatele, nad rámec té, se kterou se již výše vypořádal, domýšlet další alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni [srov. též nález ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.)]. Ústavní soud tedy s odkazem na všechny výše uvedené skutečnosti shrnuje, že právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality, jelikož by jiné předestřené řešení nedosahovalo takové účinnosti při totožné míře omezení práv a svobod.

58. V rámci posledního, třetího kroku testu proporcionality, Ústavní soud zkoumá přiměřenost zásahu (proporcionalitu v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu jednoho nositele není nepřiměřená k zásahu do základního práva nebo svobody někoho jiného (kautela zásahu do práv a svobod druhých, zde jiných účastníků volební soutěže) nebo ve vazbě na sledovaný legitimní cíl (svobodné a demokratické volby). Jinými slovy řečeno, je nutno zkoumat, zda v posuzované věci tvrzené neústavní omezení svobody projevu podle čl. 17 Listiny svým negativním důsledkem nepřevyšuje pozitiva, která přináší napadená právní úprava, která má mj. za cíl ochranu svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 22 Listiny. S přihlédnutím ke zvláštnostem obsahu napadených ustanovení (viz bod 48 – obsahová neutralita) a jejich formulaci [viz k tomu body 30 a násl. odůvodnění nálezu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131) k testu kvality zákona podle judikatury ESLP, zejména body 30 až 39 odůvodnění, požadavky dostupnosti, předvídatelnosti a záruk před svévolnou nebo libovolnou aplikací exekutivou, k čemuž by mohl vést až formalistní výklad pojmu „účasti“ v § 16 odst. 2 ZVP odtržený od jiných ustanovení ZVP, zejména § 16 odst. 1, § 16e odst. 8 až 10] bylo možno omezit se jen na zvláštnosti jejich předmětu (účast na volební kampani). Takto je třeba rovněž vykládat napadená a s nimi související ustanovení ZVP. Jejich účelem je regulace volební soutěže vedené za pomoci finančních prostředků a tím obcházení limitů pro výdaje na volební kampaň, nikoli zabránit vyjadřování názorů na kandidáty jiným způsobem (bez placení prostředky volební kampaně podle § 16e odst. 10 ZVP) a zbytečnému obtěžování, popř. dokonce zpochybňování racionality jednání exekutivy. Incidentní případ, na jehož základě se navrhovatel obrátil na Ústavní soud, však není takovým případem, nicméně potřebu nejen ústavně souladného, ale i rozumného výkladu předmětných ustanovení ZVP třeba připomenout, protože v jiné skutkové konstelaci by tato úprava nemusela obstát.

59. Ústavní soud v minulosti, tj. před účinností napadených ustanovení, konstatoval, že považuje regulaci volební kampaně za nedostatečnou, když v nálezu ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.) mimo jiné shledal, že očekává „že zákonodárce zváží na základě získaných poznatků otázky jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravy přezkumu platnosti voleb a jejich ověřování, aby nevyvolávala zbytečné problémy a byla vnitřně souladná“. Dále pak měl za to, že „je třeba zvážit soustavu prostředků ochrany voleb a volebního práva, stejně jako jiných subjektivních práv v průběhu volební kampaně (např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách), aby za porušení takových pravidel mohl být případně sankcionován ten, kdo je způsobil. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci. To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod,

podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně, jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkvící v podmínkách úpravy odpovídající „volbám“ z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.“

60. Zákonodárce tedy napadenou právní úpravou mimo jiné alespoň částečně (viz k tomu usnesení ze dne 2. 2. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 41/21 k přetrvávajícím nedostatkům právní úpravy soudní kontroly voleb) reagoval na výtky Ústavního soudu, podle kterého byla předchozí právní úprava v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci (šlo o nadměrný zásah). Nová úprava tak reguluje volební chování i třetích osob rovněž tím, že sankcionuje jejich přestupky proti pravidlům vedení volební kampaně, a tím se snaží zajistit, aby byl volební boj co možná nejrovnější a nejtransparentnější, což bez regulace není možné. Ústavní soud i při posouzení nynější věci setrvává na právním názoru, že volební kampaň musí mít nějaká předem stanovená pravidla, která zaručí dodržení férové volební soutěže kandidujících subjektů v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny ve spojení čl. 17 a čl. 21 odst. 1 Listiny.

61. Právě to je výchozím referenčním kritériem pro rozhodování Ústavního soudu v nynější věci. Volební kampaň neslouží na prvním místě k tomu, aby někdo obecně vyjadřoval svůj názor. To může kdykoli. V době volební kampaně však jde o potřebu právní (a vynutitelné) úpravy vedení volební soutěže, které se především účastní kandidující subjekty jako hlavní aktéři. Podstata a smysl volební soutěže budou zachovány i v případě, že se nenajde nikdo, kdo by se jí byl ochoten zúčastnit v postavení onoho registrovaného „třetího“, tedy že zde nebudou další fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby, které budou vydávat „bez vědomí“ (sc. bez souhlasu) do určeného limitu finanční prostředky ve prospěch či neprospěch zvolení nějakého kandidujícího subjektu, aniž jejich názor podléhá kontrole či omezení. Namítá-li navrhovatel, že taková registrace není třeba v obecních volbách, Ústavní soud pouze připomíná, že v obecních volbách je zcela jiná úprava financování účasti v obecní volební kampani. Až tam bude nějaký finanční limit stanoven, vznikne možnost jeho obcházení, a tím i potřeba regulace možností takového obcházení. Proto ani tato námitka nebyla shledána důvodnou.

62. Ústavní soud též připomíná, že již v nálezu ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 359/96 (N 95/8 SbNU 367) dospěl k závěru, že „*Ústavně zaručené právo vyjadřovat své názory (čl. 17 odst. 2 Listiny) bez ohledu na případně možné omezení zákonem (čl. 17 odst. 4 Listiny) je již obsahově omezeno právy jiných, ať již tato práva plynou jako ústavně zaručená z ústavního pořádku republiky či z jiných zábran daných zákonem chránících celospolečenské zájmy či hodnoty.*“. Při hodnocení napadené právní úpravy z hlediska jejího zásahu do svobody projevu podle čl. 17 Listiny považuje Ústavní soud za určující tu skutečnost, že předmětné regulaci nepodléhá jakákoliv podoba volební kampaně vedené třetími osobami, ale pouze taková propagace, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, přičemž výdaje (ne názory) je třeba evidovat (§ 16 odst. 1 věta první *in fine* ve spojení s § 16e odst. 7 až 11 ZVP). Nejde tedy o zásah do jakékoliv podoby svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, ale pouze do takového projevu,

za který dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila (srov. § 16e odst. 9 ZVP). Z hlediska ústavně konformního výkladu pak nutno toto ustanovení [tj. „*jakákoliv propagace (...) za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata*“] vykládat tak, že jde o právní regulaci tzv. volební reklamy, tj. zejména placených inzerátů, billboardů, televizní, rozhlasové nebo novinové reklamy, placené inzerce na internetu, přímého marketingu prostřednictvím placených zaměstnanců (např. prostřednictvím telemarketingu) apod. Ústavní soud zde pouze pro úplnost dodává, že vzhledem k významným odlišnostem se nezabýval srovnáváním svobody projevu ve formě financování volební kampaně (viz např. Spojené státy americké).

63. Z povahy věci nepůjde o prezentaci vlastních názorů např. na veřejných shromážděních, v neplacených prostorech v médiích (např. prostřednictvím blogu nebo diskuzních fór) nebo prostřednictvím osobních profilů na sociálních sítích na internetu nebo ve formě přeposílaných hromadných e-mailů (nejde-li o placenou reklamu nebo činnost). Ústavní soud připouští, že zde vždy budou v praxi volebních kampaní tzv. šedé zóny (např. samovýroba a samotisk dehonestujících letáků na politického konkurenta na maloměstě a jejich distribuce vlastními silami do schránek voličů, což nelze *stricto sensu* vykládat jako placenou volební reklamu, k jiným účinným formám viz sub 53), ale v takových případech zde pořád existuje možnost zrušení výsledku voleb jako takových v případě extrémních excesů při vedení volební kampaně (jaký odborný problém hodnocení vad ve vedení volební kampaně představuje posouzení její ústavnosti a zákonnosti viz nálezy ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 4178/18 a na něj navazující usnesení ze dne 9. 8. 2019 sp. zn. IV. ÚS 1767/19).

64. Z uvedeného je patrné, že tvrzený zásah do svobody projevu podle čl. 17 Listiny, spočívající v registraci u Úřadu pro dohled (s hrozbou následné sankce), se týká pouze takových subjektů, které se zapojují do volební kampaně tak, že jsou ochotny na to v zákonem vymezeném čase vynaložit finanční prostředky. Na takové subjekty pak však již nelze nahlížet prizmatem „absolutní“ svobody projevu čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny mimo tento vymezený čas v § 16 odst. 3 ZVP, ale právě tím, že jsou již aktivními účastníky volební kampaně vynakládajícími na ni finanční prostředky. Potom je jejich určitá regulace podle Ústavního soudu (a to i s ohledem na závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04) žádoucí, a to s ohledem na čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Takovouto regulaci pak nevyklučuje ve své rozhodovací praxi ani ESLP, což ostatně i sám návrhovač uznává (sub 13 a 25) nehledě na to, že je problematické si jen představit, že hlavní aktéři (kandidující subjekty) regulovány budou, kdežto ostatní budou ve volební kampani jednat bez pravidel stylem *catch as catch can*.

65. Ústavní soud nadto zdůrazňuje, že požadavky na zapojení třetích osob jsou pouze formálního rázu (registrace u Úřadu pro dohled), a je jim stanoven, podle Ústavního soudu, přiměřený finanční limit pro účast ve volební kampani [podle § 16e odst. 8 ZVP jde pro volby do Poslanecké sněmovny o částku 1 800 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), pro volby do Senátu o částku 40 000 Kč včetně DPH za každý volební obvod, koná-li se pouze první kolo voleb, nebo částku 50 000 Kč včetně DPH za každý volební obvod, koná-li se první i druhé kolo voleb], když výši finančního limitu nelze podle Ústavního soudu shledat neústavní. Pro volby do Poslanecké sněmovny tak jde nanejvýše o padesátinu toho, co může vynaložit kandidující politická strana nebo hnutí.

66. Z tohoto hlediska je třeba zdůraznit, že je-li do nějaké svobody zasahováno, pak je to nikoli svoboda projevu vázaného a spojeného s finančními náklady, nýbrž svoboda informačního sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny, kdy je po registrovaných třetích osobách již z povahy věci potřebné vyžadovat uvádění potřebných údajů (viz zejména § 16e odst. 1 až 7 ZVP) pro kontrolu dodržování ZVP. Ústavní soud zde nikoho nepodezřívá z toho, že by za omezení svobody projevu byla považována výlučka účasti veřejného sektoru a dalších subjektů uvedených v § 16e odst. 2 ZVP, neboť to bylo typické pro období do listopadu 1989, nebo v případě dalších subjektů by mohlo jít o obcházení pravidel stanovených pro vedení volební kampaně obecně. Problémy tak lze očekávat právě tam, kde by docházelo k pokusům obejít tato pravidla ať již vyhýbáním se registraci nebo vynakládáním penězi ocenitelných plnění, a tím k narušování § 16 až 16i ZVP stanovených pravidel vedení volební soutěže.

67. Při posouzení důvodnosti návrhu (a potřebnosti napadené právní úpravy podle testu proporcionality) nemůže Ústavní soud odhlédnout od toho, jaké by mělo zrušení (bez náhrady) napadených ustanovení důsledky pro dodržení férové volební soutěže ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Zrušením napadených ustanovení by se limity pro vedení volební kampaně staly neomezenými a obejitelnými jako v minulosti a novelizace právní úpravy výdajů na volební kampaň by pozbyla významu, stejně jako významná část působnosti Úřadu pro dohled. S přihlédnutím k tomu, co již Ústavní soud uvedl k prvnímu a druhému kroku testu proporcionality, by pak nic nebránilo kandidujícímu subjektu, který by chtěl překročit limity pro financování své kampaně, aby kampaň v jeho prospěch vedly *de iure* „nezávislé“ třetí osoby s tím, že by tvrdily, že tak činí bez vědomí kandidujícího subjektu, i když by na něj byly *de facto* navázány. Tyto třetí osoby by pak nemusely splňovat nejen finanční hranice, ale současně by nemusely plnit ani žádné další požadavky na integritu a transparentnost volební kampaně (například požadavek na zřízení zvláštního volebního účtu a informace s tím spojené), a zároveň by se jejich výdaje na kampaň ani nezapočítávaly do limitu pro kandidující subjekt. Zrušením napadených ustanovení by pak podle Ústavního soudu reálně hrozilo narušení svobodné soutěže politických sil, a to s přesahem i do čl. 5 Ústavy.

68. Zde lze připomenout i dissent k usnesení, na jehož základě navrhovatel podal nynější návrh, ve kterém se zdůrazňuje, že: „*Vítězem voleb nemá být ten, kdo si může dovolit vedení nejnákladnější kampaně, i pokud by byl původ prostředků zcela transparentní.*“ Sice je pravdou, že ten nejbohatší nemá zaručeno volební vítězství, i kdyby vynaložil sebevětší množství prostředků, nicméně se jeho možnosti takto výrazně zvyšují, navíc při použití nových technologií, působením na názory voličů, které však již vůbec transparentní být nemusejí, což potřebu jejich regulace podle názoru Ústavního soudu ještě zvyšuje.

69. Jde zejména o různé formy umělé inteligence jako tzv. *social bots*, tedy sociální boti (vytváření, přetváření, zasílání informací, tweetů o kandidátech a jejich protivnících za pomoci počítačových programů), tzv. *astro-turfing* (skrývání skutečných podporovatelů, sponzorů, umělé vytváření nebo násobení podpory) nebo tzv. *blockchain-technology* spočívající v ovlivňování vyhledávání ve vyhledávacích a přednostní nabízení určitých (zde nikoli výrobků) kandidátů, jejich témat a programů a potlačování konkurence např. vytvářením množství spamů, takže volební sdělení kandidátů zanikne, jak je známe z jiných států. V nich jsou tyto technologické možnosti „třetích“ (navíc samozřejmě neregistrovaných) osob považovány za stále rostoucí problém (viz k tomu Brkan, M. *Artificial Intelligence and Democracy: The Impact*

of Disinformation, Social Bots and Political Targeting. Delphi č. 2, roč. 2019, s. 66 – 71; Svantesson, D. J., van Caenegem, W. *Is it time for an offence of „dishonest algorithmic manipulation for electoral gain“?* *Alternative Law Review*, č. 3, roč. 2017, s. 184 – 188; Mitsch, L. *Soziale Netzwerke und der Paradgmenwechsel des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, č. 19, roč. 2019, a zejména Mast, T. *Schöne neue Wahl – Zu den Versprechen der Blockchain-technologie für demokratische Wahlen*. *Juristen-Zeitung*, č. 5, roč. 2021, s. 237 – 246, Fox, A. *Automated Political Speech: Regulating Social Media Bots in the Political Sphere*. *First Amendment Law Review*, č. 3, roč. 2020, s. 114 – 166). Právě regulace působení „třetích“, nekandidujících, ale v pozadí nebo naopak v popředí stojících subjektů, je v zájmu zachování férové volební soutěže nevyhnutelná [viz k tomu pesimistické závěry učiněné v práci *Computational Propaganda. Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*. Wooley, S. C., Howard, Ph. N. (Edts). Oxford, Oxford University Press 2018, s. 241 a násl.]. V budoucnosti to bude ještě významnější, protože to už nebudou jen skuteční účastníci volební soutěže a ovlivňovatelé (influenceri) chování ve volebních vztazích, nýbrž jen ti, kteří budou vytvářet umělé profily podporovatelů, dávat „lajky“ nebo „mračouny“ kandidujícím, vést pomocí robotů (botů) diskuze s oponenty, dávat návody, jak hlasovat, upravovat hlasovací lístek, pro koho hlasovat, jak je kdo podporován a stojí si v průzkumech atd.

70. V České republice dosud není výslovně upravena regulace nebo zákaz takových praktik nebo povinnost transparentnosti tzv. *sociálních botů*, které nový kalifornský zákon v čl. 17940 písm. a) definuje jako automatizovaný online účet, kde všechny nebo v podstatě všechny akce nebo příspěvky tohoto účtu nejsou výsledkem jednání nějaké osoby (*an automated online account where all or substantially all of the actions or posts of that account are not the result of a person* – dostupné na https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1001). Podle čl. 17941 písm. a) tohoto zákona má (od 1. 7. 2019) uživatel vědět, zda takový program neslouží k podněcování k nákupu zboží nebo ovlivňování hlasování („*incentivizing a purchase*“ or „*influencing a vote*“ – požaduje se sdělení – „jsem bot“, které je v České republice známo spíše z opačné strany při stahování informací s žádostí o potvrzení „nejsem robot“). Všechny tyto jevy mají obecný dosah, takže se začíná hovořit o tzv. postpravdivém světě (*post-truth world*), avšak s ohledem na klíčový význam voleb a volebních kampaní je důležité vědět, že rostoucí zasahování do volební kampaně nějakou třetí stranou (nemusí jít jen o venkovní poutače jako v České republice, ale o falešná sdělení uvedenými formami) je významným podnětem nejen ke sledování těchto praktik, ale také k legislativním snahám o jejich regulaci. Proto Ústavní soud na tyto nové okolnosti považuje za potřebné upozornit, protože ve srovnání s obsahově neutrální regulací účasti „třetích“ osob ve volební kampani podle napadených ustanovení jde o daleko závažnější problém vedení férové volební soutěže v souladu s ústavním pořádkem, než je tomu v nyní posuzované věci navrhovatele, kde jde o pokutu za propagaci brožury zaměřenou proti jednomu významnému kandidátovi ve volbách.

71. Zásah do svobody projevu podle čl. 17 Listiny podle navrhovatele představuje samotná nutnost předchozí registrace třetí osoby u Úřadu pro dohled. Byť si je Ústavní soud vědom určité problematičnosti napadené právní úpravy z hlediska faktu, že registrační princip je spjat s omezením svobody projevu, a to mimo jiné z důvodu právní úpravy obsažené v § 16e odst. 4 poslední větě ZVP, podle které „*Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace*.“. Přesto tato právní úprava z hlediska ústavní konformity ob stojí jako

pravidlo pro účast ve volební soutěži, protože právě tak je třeba na tuto úpravu nahlížet. Jiný závěr by zpochybnil např. i samotnou registraci kandidátů, protože v první řadě nejde o zásah do svobody projevu (při registraci a kontrole se názor žadatele nezkontroluje, neuvědomí-li je sama registrovaná třetí osoba z nějakého důvodu sama, což je v praxi výjimečné), jednak jde především o ústavně souladné získávání osobních údajů neodporující čl. 10 odst. 3 Listiny a sloužící legitimnímu cíli zajištění férové volební soutěže, i když lze doufat, že zákonodárce po zhodnocení poznatků a zkušeností s touto úpravou přistoupí k její srozumitelnější a jednoznačnější úpravě.

72. Jednak by posuzovaná právní úprava bez nutnosti registrace a možnosti následné kontroly Úřadem pro dohled byla zcela neúčinnou, jelikož by Úřad pro dohled nevěděl, koho má a může v souladu se zásadou legality (čl. 2 odst. 2 Listiny) kontrolovat, což by ony třetí osoby, které by měly potřebu pravidla obcházet, mohly zneužívat, a zadržet by to vedlo k již výše uvedenému a nežádoucímu anonymnímu vedení kampaně a snadnému obcházení jejích finančních limitů, které by tak byly bez významu, což by mohlo prohlubovat faktické možnosti ovlivňování politického soutěžení.

73. Nadto, jak již bylo uvedeno výše, odmítnutí registrace je možno pouze u subjektů, které nemohou ze zákona být registrovanou třetí osobou (např. nositelé veřejné moci, politického institutu, zahraniční právnické osoby atd. – viz § 16e odst. 2 ZVP), čímž je vyloučena libovůle Úřadu pro dohled, nehledě na možnost soudního přezkumu jeho činnosti. Není též bez významu argument vlády, že registrace podle napadených ustanovení je podobná způsobu evidence periodického tisku podle § 7 zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, kdy je tato praxe určitého omezení svobody projevu taktéž celospolečensky akceptována. Nutno též zopakovat, že kdyby Úřad pro dohled byl v případě žádosti o registraci nečinný, má takový subjekt (žadající o registraci) dostatečné procesní nástroje, jak se domoci svých práv (postupem proti nečinnosti správního orgánu, včetně zaručeného soudního přezkumu).

74. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud doplňuje, že napadená ustanovení ob stojí mimo jiné také v kontextu správního trestání. Nelze opomíjet, že důkazní břemeno k prokázání, že jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty správního deliktu se dopustil obviněný ze správního deliktu, přirozeně nese správní orgán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 č. j. 2 As 46/2005-55). V sankčním řízení se v čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, nebo naopak lhostejnosti účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012 č. j. 1 As 136/2012-23). Při tomto rozložení důkazních povinností je legitimní, aby Úřad pro dohled, který musí v řízení o správním deliktu nést celé důkazní břemeno, měl k dispozici přiměřený a současně účinný nástroj, jak tento veřejnoprávní cíl vůbec splnit, což je právě i předchozí registrace třetí osoby ve zvláštním registru Úřadu pro dohled. Napadená úprava tak nepředstavuje nepřiměřený prostředek ani z hlediska správního práva trestního.

75. Soudní přezkum, jak je ostatně zřejmé z nyní posuzované věci, je pak registrovaným třetím osobám zaručen i v případě, že spáchají předmětný správní delikt podle § 16h odst. 1 písm. a) ZVP, za který jim hrozí pokuta od 10 000 Kč do 100 000 Kč [viz k tomu § 16h odst. 5 písm. a) ZVP, k praxi správního trestání pak kromě zpráv Úřadu pro dohled

(na adrese <https://www.udhpsch.cz/aktuality>) její novější přehledy jako např. Sylvestrová, T. *Krátce ke správnímu trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*. Správní právo, č. 4, roč. 2020, s. 237 – 246 a obecněji Jelínková, J. *Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek*. Správní právo, č. 3 – 4, roč. 2022, s. 149 – 159].

76. Nadto je právním řádem zaručena případná možnost moderace pokuty soudem nebo dokonce upuštění od jejího uložení. Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může za situace, kdy byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě (§ 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů). Jinými slovy řečeno, i kdyby v konkrétní věci došlo registrovanou třetí osobou k porušení povinností stanovených napadenými ustanoveními, a šlo by o takový důvod, pro který by soud měl za spravedlivé upustit od uložené sankce, právní úprava tuto možnost připouští.

77. Ústavní soud tedy na základě všeho výše uvedeného nepřisvědčil argumentaci navrhovatele. S přihlédnutím k ústavnímu požadavku, aby byl politický systém České republiky podle čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 22 Listiny založen na volné (svobodné) soutěži politických stran, to znamená, že ústavní pořádek demokratického právního státu „*předpokládá zprostředkování názoru voličů nejen svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny in fine), nýbrž i formou výběru mezi programy a kandidáty politických stran*“ (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/17). I na tuto část politické soutěže se právě proto, že jde o soutěž podle stanovených pravidel férového střetávání, vztahuje potřeba omezení svobody projevu podle čl. 17 odst. 4 Listiny (obecné kautely omezení svobody projevu). Napadená ustanovení v kontextu celé právní úpravy volební kampaně mimo jiné sledují legitimní cíl ochrany svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 22 Listiny vedené podle předem stanovených a transparentních pravidel, která vyžadují rovněž znalost toho, kdo za koho „*kope*“ (speciální ústavní kautely omezení svobody projevu). Bez registrace třetí osoby u Úřadu pro dohled, a bez splnění dalších podmínek transparentnosti na tuto registraci navazujících, nelze zajistit účinnou kontrolu financování volební kampaně vedené třetími osobami, které mohou být navázány, a to i skrytě, na kandidující subjekty. Proto tato politická soutěž nemůže být určována pouze finančními možnostmi kandidujících volebních subjektů, které mohou ovlivňovat veřejné mínění prostřednictvím toho, že „*obsadí*“ větší část mediálního a dalšího (např. „*plakátovacího*“) prostoru (mimo záruk rovnosti působení podle § 16 odst. 4 až 8 ZVP).

78. Nelze též přehlédnout, že svoboda projevu musí být vykládána v kontextu zvláštností volební kampaně. Ta je vedena před volbami, které se konají v pravidelných intervalech (čl. 21 odst. 2 Listiny), přičemž jejich konání je předurčeno čl. 17 odst. 1 a 2 Ústavy, zatímco zahájení volební kampaně je podle (ne zcela vyhovující) současné právní úpravy navázáno na vyhlášení voleb a vyhlášení jejich výsledku (§ 16 odst. 3 ZVP). Z hlediska pravidel vedení volební kampaně tak může stále platit stará maxima, že volební kampaň začíná den po skončení voleb, i když se spíše nyní ukazuje, že začíná nová forma kampaně za zpochybnění volebního výsledku a vítězství soupeřů. Nikdo nikomu nebrání, aby se tak dělo. Stejně tak ale nikdo není nucen vést volební agitaci již od vyhlášení voleb prezidentem republiky, nýbrž podle vlastního uvážení, volební strategie a taktiky

a finančních možností. Není třeba připomínat, že o „významu toho, být na čele“ v průzkumech veřejného mínění několik měsíců před volbami se přesvědčilo již více kandidujících stran, bez ohledu na to, kolik prostředků a úsilí do té doby vynaložily.

79. Mezi svobodou projevu a volební agitací je třeba respektovat rozdíly v jejich obsahu, právní povaze a účelu (viz např. Issacharoff, S., Kaplan, P. S., Pildes, R. H. *The Law of Democracy. Legal Structure of Political Process*. 4. vyd., New York, Foundation Press 2012, s. 410 a násl.). Ve volební kampani nejde jen a pouze o svobodu vyjádření názoru v pozitivním nebo negativním smyslu (tedy svobodu se vyjádřit nebo naopak mlčet), nýbrž o získání pozornosti, vyložení programu, jehož plnění se slibuje na další volební období, získání (především) voličů, aby se k volbám dostavili a hlasovali pro určitý program ztělesněný volební stranou a zejména pro její kandidáty. Na rozdíl od svobody projevu zde je „předurčen“ účel, obsah, čas a místo volební komunikace. Ústavní soud proto zdůrazňuje, že vztah jedince a veřejné moci je regulován systémem základních práv a svobod, nikoli však jen izolovaně působícími právy a svobodami, což konečně dokládá množství ústavních kautel zaručujících vzájemné působení základních práv a svobod v Listině. Z hlediska klasifikace jejich vzájemného působení (konflikt, kolize, konkurence a kooperace) jde v případě práva na účast na správě veřejných věcí a na přístup k voleným funkcím (čl. 21 odst. 1 a 4 a čl. 22 Listiny, čl. 5 Ústavy) a svobody projevu (čl. 17 Listiny) o vztah kooperační, kdy je svoboda projevu uplatňována v podmínkách volební soutěže, která musí mít stanovena pravidla právě z hlediska účelu, obsahu, času a místa. Je tak rozdíl mezi možností „jít si zakopat“ na hřiště a mezi možností nastoupit k utkání, ve kterém musím respektovat pravidla účasti, chování, času trvání hry, barvy dresu, počtu hráčů atd.

80. Ústavnímu soudu není znám jiný způsob, který by do práv třetích osob, které se chtějí volební soutěže zúčastnit, zasahoval s menší intenzitou do svobody jejich projevu v době volební kampaně. Jde o nepřímé omezení svobody projevu, oproti níž však stojí podstatný zájem státu na ochraně férově vedené svobodné soutěže politických sil. Napadená právní úprava proto i v třetím kroku testu proporcionality ob stojí. Podstatné z hlediska ústavní konformity pak je, že jde o regulaci svobody projevu obvykle charakterizovanou jako zásah obsahově neutrální (*content neutral test*, *content neutral scrutiny* nebo *content neutral restrictions* – srov. např. obsahově neutrální požadavek nočního klidu, hlučnosti, místa projevu). V takovém případě regulace není prvotně cílena na to, co a jak může tzv. registrovaná třetí osoba vyjadřovat, jaký může být obsah jejího sdělení, stanoviska nebo názoru, ani nerozlišuje z hlediska obsahu nebo názoru mezi registrovanými třetími osobami. Požaduje pouze omezení se v nákladech spojených s „vyjádřením“ ve volební kampani, aniž je to vázáno na předchozí souhlas přímých účastníků volební soutěže („bez vědomí kandidujících“, tedy nikoli, že by o tom nevěděli, neboť stačí nahlédnout na webovou stránku Úřadu pro dohled), takže to klade požadavky jen na hodnocení toho, co bylo Úřadu pro dohled sděleno a co může nebo má být započteno do výše nákladů.

81. Tyto třetí osoby nejsou omezeny z hlediska určení toho, co mohou nebo mají říkat, co nesmějí říkat, za jakých podmínek to smějí říkat atd., ale stejně tak nejsou omezeny v tom, komu peníze nebo jinou formu obdobné podpory poskytnou. Ústavní soud tak konstatuje, že tato úprava není projevem zlého úmyslu zákonodárce (tzv. *bad faith* – viz náleze ze dne 2. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 62 odůvodnění) zasáhnout do řádně vedené volební soutěže. Jde proto jen o meze finanční podpory („ve prospěch“ koho) a o přípustný zásah do svobody informačního seburčení (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 Listiny). Současně Ústavní soud připouští, že argumentace navrhovatele není

zjevně neopodstatněná a reflektuje problémy, které v judikатурní praxi rozhodování na základě neutrálního obsahu regulace mohou vznikat (viz k tomu přehled těchto problémů např. v Sekulow, J. A., Zimmerman, E. M. *Uncertainty Is the Only Certainty: A Five-Category Test to Clarify the Unsure Boundaries between Content-Based and Content-Neutral Restrictions on Speech*. Emory Law Journal, č. 2, roč. 2015, s. 454 a násl.).

82. K tomu naopak Ústavní soud poukazuje na právní názor, který k obsahu sdělení ve volební kampani zaujal v již citovaném (sub 47) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04, jehož nosné důvody se vztahují na každého, kdo se volební kampaně účastní, stejně jako na orgány veřejné moci (zejména soudy), které námitky proti vedení volební kampaně v rozporu se ZVP posuzují (viz např. výčet v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 4/2022). Konečně není od věci zdůraznit, že tato forma finanční účasti může být rovněž obsahově neutrální, když velcí sponzoři dávali stejné částky různým politickým stranám, které stály proti sobě. V rovině kontroly ústavnosti napadených ustanovení proto nelze tvrdit, že dochází k takovému zásahu (až porušení) do svobody projevu. Stejně tak je pro zamítavé stanovisko Ústavního soudu významná okolnost, že napadená právní úprava v kontextu celkové regulace mezi vedení volební kampaně stanoví jen maximální výši finančně vyjádřené podpory, přičemž nejde o zjevnou diskriminaci takových podporovatelů; navíc jde o regulaci oblasti, ve které nelze bez finančních prostředků v celostátním měřítku uspět, ale současně to nevede k návratu praxe, kdy se dala tímto způsobem veřejná funkce (na rozdíl od veřejných pohledávek) ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny koupit, jak to bylo možné až do 18. století (srov. oproti tomu možnost koupě úřadů spojených s výběrem daní od starověku – Schuller, W. *Ämterkauf im römischen Reich*. Der Staat, č. 1, roč. 1980), bez ohledu na odbornou způsobilost uchazeče).

83. Ústavní soud tak dospívá k závěru, že napadená ustanovení lze ústavně souladně vyložit takovým způsobem (viz sub 50), že jejich aplikace Úřadem pro dohled a správními soudy je možná v míře, ve které nebude nadměrně zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod třetích osob. Ústavní soud jen závěrem připomíná přímo ústavně zakotvený požadavek ústavně souladného výkladu právních předpisů zejména v oblasti právní regulace politického a volebního soutěžení (čl. 9 odst. 3 Ústavy a čl. 22 Listiny). Tato povinnost dále plyne pro soudy i správní orgány jednak z čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 90 Ústavy, jednak ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy [srov. již náleze ze dne 26. 3. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.)].

84. To, co bylo právě uvedeno (sub 67), neznamená, že praxe používání napadených ustanovení v konkrétních případech nemusí vzbuzovat pochybnosti. Ústavní soud však ve své judikatuře (viz nálezy ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/21) pro takové situace nevylučuje možnost přezkumu jejich ústavnosti na základě nových nebo dalších argumentů, které v řízení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nebyly vzneseny nebo zváženy. Ústavní soud proto připomíná, že přezkum ústavnosti ZVP provedl v situaci, kdy se napadená právní úprava teprve stala součástí právního řádu a reaguje na nové zkušenosti s vedením volební kampaně využívajícím poznatky politického marketingu a s fungováním Úřadu pro dohled. Ústavní soud v nynější věci rozhoduje na základě návrhu postihujícího pouze určité aspekty právní úpravy spojené s návrhem. Při konkrétní kontrole ústavnosti napadených ustanovení ZVP je obtížné a vykračující za hranice nestrannosti domýšlet nebo dokonce vymýšlet, jakým způsobem

bude v budoucnu ZVP (popř. další volební zákony regulující vedení volební kampaně registrovanou třetí osobou) používán, resp. jaké praktické nedostatky se teprve mohou vyjevit, a které z nich nebude možno překlenout ústavně souladným výkladem. To platí zejména pro nynější věc, která se týká vedení politického boje, kde se jako na každém bitevním poli (což je nakonec jedním z původních významů slova kampaň) může situace měnit, když ne každým okamžikem, tak zkušenostmi z každých dalších voleb do komor Parlamentu.

X. Závěr

85. Ze všech uvedených důvodů neshledal Ústavní soud důvod ke zrušení napadených ustanovení § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) ZVP, jelikož argumentace navrhovatele neprokázala nesoulad, natož jím tvrzený rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem.

86. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení předmětných ustanovení zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. dubna 2023

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Štíhová

Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka

1. Uplatňuji vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko, jelikož mám za to, že návrhu mělo být vyhověno a napadená ustanovení měla být zrušena jako protiústavní.
2. Výchozím okamžikem mých úvah je pojetí politiky jako správy věcí veřejných a měli by se na ní proto podílet nejen jednotliví k tomu specializovaní političtí aktéři, nýbrž celá společnost. Proto se také hovoří o občanské společnosti. Současně platí, že volební kampaň není ničím jiným než realizací některých základních práv: především svobody projevu a práva na informace.
3. Dobře rozumím důvodům, pro které zákonodárce přistoupil k limitaci volební kampaně. Současně si však troufám tvrdit, že tato omezení sama o sobě nikdy a nikde nezajistí, že bude volební kampaň vedena skutečně poctivě a transparentně a někdy naopak mohou vykonat příslovečnou „medvědí službu“ a s vaničkou vylévat i dítě. Domnívám se, že je tomu tak i v tomto případě. Jakkoliv proto byly důvody, pro které byla přijata napadená zákonná úprava, bezpochyby chvályhodné, dopadlo to bohužel „jako vždy“.
4. V nyní posuzované věci se Ústavní soud, vázán podaným návrhem, nemohl vyjadřovat k celkové koncepci úpravy volební kampaně, nýbrž pouze k jejímu jedinému problému: postavení tzv. třetí osoby.
5. Lapidárně řečeno je touto třetí osobou kdokoliv, kdo se v době volební kampaně do Poslanecké sněmovny nebo Senátu (*časový test*, tzn. od vyhlášení voleb do jejich ukončení) účastní volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu (§ 16 odst. 2 ZVP). Předpokládá se proto aktivní zapojení do kampaně (*obsahový test*), přičemž musíme mít na zřeteli, že každá kampaň je buď pozitivní, anebo negativní (§ 16 odst. 1 ZVP: „*Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*“). Aktivizace této třetí osoby znamená, že se na ni vztahují i příslušné limity (*výdajový test*). Konkrétně to proto znamená, že registrovat se musí nejen ten, kdo chce pomoci konkrétnímu kandidátovi (např. nechá pro něj vyrobit propagační materiály či vede pro něj kampaň na sociální síti), ale i ten, kdo vede negativní kampaň proti konkrétní straně (vzpomeňme např. kampaň „Přemluv bábu, přemluv dědu“), anebo i jen vyslovuje svoje politické preference (vyzývá např. k volbě „demokratických politických stran“ a varuje před stranami extrémistickými).
6. Hlavní výtku, kterou uplatňuji proti nálezu, se týká jeho základního východiska, že napadenou právní úpravu „*nelze považovat za rozpornou s čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny, neboť jde o obsahově neutrální (tzv. content neutral standard of review) úpravu svobody projevu, neboť po registrující se třetí osobě se nepožaduje přiznání „barvy“, ani (jako před rokem 1989) ZVP výslovně nestanoví, že účastník volební kampaně může agitovat pouze za předem určeného kandidáta*“ (bod 48).
7. Vycházím-li totiž z čl. 17 odst. 4 Listiny, podle kterého lze svobodu projevu omezit zákonem pouze, jde-li o opatření „*nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“ a současně z předpokladu, že povinnost předchozí registrace třetí osoby u Úřadu je zcela jednoznačně omezením svobody projevu (bez ní totiž třetí osoba nemůže vést volební kampaň – tzn. nesmí agitovat ve prospěch či neprospěch některého z volebních aktérů a za tím účelem vynakládat peněžní prostředky nebo poskytovat plnění ocenitelná

v penězích), pak nevidím žádný z taxativně stanovených důvodů, předpokládaných Listinou, který by toto omezení legitimizoval. Okolnost, zda se jedná o omezení neutrální či nikoliv, pokládám za zcela irelevantní: podstatné je pouze to, že napadená zákonná ustanovení svobodu projevu omezují, tzn. bez předchozí registrace se do volební kampaně nelze aktivně zapojovat.

8. Samotná registrace této třetí osoby přitom není banální záležitostí (srov. § 16e ZVP): tato osoba si totiž musí kromě sdělení osobních údajů zřídit volební účet, veřejně jej zpřístupnit komukoliv a také vést odpovídající evidenci a tuto ponechat uveřejněnu alespoň 3 měsíce (§ 16e odst. 12 ZVP).

9. Možná by šlo pochopit, když by touto třetí osobou byla (výhradně) např. velká nadnárodní firma, která by sponzorovala konkrétní politické strany (bez jejich vědomí). Tak tomu ale není: zákonodárce totiž za tuto třetí osobu považuje prakticky kohokoliv; výslovně je touto osobou i fyzická osoba. Ostatně, i dosavadní praxe ukazuje, že pokutovány Úřadem byly spolky, které se snaží (nepřísluší mi hodnotit, zda dobře či špatně) o kultivaci politiky a o otevření prostoru k diskusi v rámci celé občanské společnosti, nikoliv silní ekonomičtí hráči. Zmíněné velké firmy totiž budou mít velký zájem na tom, aby se vědělo, koho podporují, neboť sledují svoje konkrétní zájmy, a napadená úprava se s nimi proto zcela mívá.

10. Třetí osobou tedy může být úplně každý z nás, komu není lhostejné, jak volby dopadnou a přitom z nejrůznějších důvodů nechce sám kandidovat anebo být přímo spojen s politickou stranou.

11. Uvedu příklad. Rozhodnu se z vlastní iniciativy, že na plot u svého domu umístím plakát, že nechci, aby byla volena politická strana, kterou považuji za extremistickou; nechám si pro sebe a svoje blízké okolí vyrobit tričko s jasným politickým poselstvím a budu je po dobu kampaně veřejně nosit; nechám si na svoje vozidlo nastříkat reklamu podporující některou stranu nebo kandidáta. Mohu mít také podcast, ve kterém se budu opakovaně negativně vyjadřovat pro i proti některým z kandidátů; jako influencer budu na svém instagramu umisťovat fotky z volební kampaně některé strany. Těchto příkladů lze vymyslet desítky.

12. Podle napadené úpravy tak ale *stricto sensu* mohu učinit teprve poté, co se nahlásím u Úřadu, obdržím evidenční číslo, Úřad moji registraci zveřejní a já si musím zřídit volební účet a internetovou stránku, jelikož pokud tak neučiním, dopustím se přestupku. K čemu to povede, je velmi jednoduše odhadnutelné: učené vyjádřeno nastane navrhovatelem zmíněný *chilling effect*, lapidárně řečeno se na podobnou aktivitu „vybodnu“. Nemohu proto souhlasit s názorem, že předmětná opatření svými negativními důsledky nepřevyšují pozitiva napadené úpravy.

13. Co tím chci říci: napadená zákonná úprava kromě chvályhodných úmyslů svými nezamýšlenými důsledky fakticky do značné míry likviduje to, co je na politice hezké – aktivního občana, který chce na politice participovat, byť z ní nebude nijak přímo profitovat. Slovy M. Webera: žije pro politiku, nikoliv z politiky. Ve svém důsledku proto tato úprava vede přesně k opačnému efektu, než který sleduje: odraduje od politické aktivity jednotlivce a spolky, a naopak není způsobilá odradit silné hráče, kteří samozřejmě chtějí, aby se vědělo, koho podporují.

14. Nemluvě ani o tom, že skuteční škůdci demokracie spokojeně sedí (například) na trollích farmách za našimi východními hranicemi a možná se baví představou, že by jim mohl Úřad uložit pokutu za to, že se opomněli u něj registrovat (skutečná manipulace volební kampaně je ostatně výslovně popsána v bodech 69-70 odůvodnění nálezu). Proto

také ostatně zákonodárce zahraniční subjekty z okruhu registrovaných třetích osob výslovně vyloučil. Argumentaci, která na straně jedné odmítá jako nedostatečnou zákonnou povinnost uvádět na propagačních materiálech údaje o zadavateli a zpracovateli (bod 53), a současně dovozující efektivitu napadené úpravy, proto považuji za značně naivní a věcně nepodloženou.

15. Proto tvrdím, že je-li skutečně hlavním cílem předmětné zákonné úpravy transparentnost sdělovaných informací a názorů, pak postačujícím opatřením je § 16 odst. 6 ZVP, který stanoví povinnost udávat informaci o zadavateli a zpracovateli sdělení šířených komunikačními médii. Vše ostatní již přináší více škody než užítu a určitě není pravda, že by předmětná úprava zabráňovala nekontrolovatelnému obcházení limitů na volební kampaň, anebo že by nastolila „*co možná nejrovnější a nejtransparentnější volební boj*“ (bod 60).

16. Ostatně, mělo by platit, že *stát má ukládat jen takové povinnosti, které je schopen i účinně vymáhat*. Jsem přitom přesvědčen, že to není tento případ. Současné znění zákona je totiž natolik přísné, že registrovanými třetími osobami by měly být čistě teoreticky tisíce nejrůznějších dobrovolníků a aktivistů. To však samozřejmě personálně značně poddimenzovaný Úřad není schopen kontrolovat a nutně tak nastává situace, kdy Úřad bude čistě selektivně vybírat pouze některé případy, které bude řešit ve správním řízení. Tím ovšem nastane situace faktické nerovnosti, která je v podmínkách právního státu nežádoucí.

17. Na základě těchto obecných důvodů mám ve shodě s navrhovatelem za to, že napadená zákonná úprava neobstojí (přínejmenším) již ve druhém kroku prováděného testu proporcionality. Ostatně i samotný nálezný výslovně přiznává, že v incidentním případě sice údajně nedošlo k obcházení limitů pro výdaje na volební kampaň, „*nicméně potřebu nejen ústavně souladného, ale i rozumného výkladu předmětných ustanovení ZVP třeba připomenout, protože v jiné konstelaci by tato úprava nemusela obstát*“ (bod 58). Rovněž tento závěr považuji za metodologicky chybný: z imperativu ústavně souladného výkladu právních předpisů totiž plyne, že Ústavní soud nezruší takový předpis, který alespoň v jednom z možných způsobů výkladů není protiústavní. Nyní ovšem říká Ústavní soud něco zcela jiného: výslovně připouští, že za jiných skutkových okolností je připraven napadená ustanovení zrušit jako protiústavní. To ovšem zcela popírá právě zmíněný princip, který je pojmově založen právě na předpokladu, že napadené ustanovení nelze vyložit ústavně souladně.

18. Výklad, provedený tímto náleznem, omezuje regulaci pouze na úplatnou propagaci, za kterou „*dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila*“ (bod 62). Tento výklad považuji za velmi rozumný, nicméně neodpovídá znění zákona.

19. Ze ZVP totiž právě naopak vyplývá, že volební kampaň je jakákoliv propagace nebo volební agitace ve prospěch či neprospěch některého kandidujícího subjektu, „*za které se poskytne nebo obvykle poskytne úplata*“ (§ 16 odst. 1). Zákonodárce tedy přímo stanoví, že se nemusí jednat o aktivitu, za kterou se poskytne úplata, nýbrž postačuje, že se tak *obvykle* děje. Současně platí, že do volebního limitu výdajů registrované třetí osoby se započítávají částky, které tato osoba uhradila nebo má uhradit a bylo-li plnění, které je součástí volební kampaně, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky cena obvyklá (§ 16 odst. 9 ZVP).

20. Je tak zřejmé, že zákon neomezuje tyto výdaje ve vztahu k osobě odlišné od registrované třetí osoby: pro tento výklad neposkytuje zákonná úprava žádnou oporu. Ze zákona totiž skutečně plyne, že do této částky (se všemi důsledky z toho vznikajícími,

viz zejména evidenční povinnost) spadají i náklady, za které si např. registrovaná třetí osoba zakoupí billboard, který si poté umístí na zeď svého domu, nebo za které si nechá nalakovat automobil v barvě preferované politické strany apod. Bezplatným plněním ve smyslu zákona je však i zmiňovaná dobrovolnická činnost (tzn., registrovaná třetí osoba např. rozdává vlastnoručně vyrobené volební letáky), kterou samozřejmě také představuje plnění ocenitelné v penězích.

21. Na základě shora popsaných důvodů proto uzavírám, že napadená zákonná ustanovení představují omezení svobody projevu a zásah do práva na informační sebeurčení, přičemž důvod tohoto omezení nespadá pod žádný z taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny. Výklad, který nabídl Ústavní soud v tomto nálezu, se vymyká znění i smyslu zákona a proto bylo namíste návrhu vyhovět a napadená ustanovení pro rozpor s právem na informační sebeurčení a se svobodou projevu jako protiústavní zrušit.

V Brně dne 11. dubna 2023

Vojtěch Šimíček