



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **MAFRA, a.s.**, IČ: 45313351, se sídlem Karla Engliše 519/11, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. dubna 2011, č. j. MV-44140-3/VS-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2015, č. j. 6 A 138/2011 - 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení případu

[1] Žalobkyně je vydavatelem deníku Mladá fronta DNES. Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) jí rozhodnutím č. j. S-MHMP-994066/10/E-Su-1191 ze dne 21. února 2011 shledal vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 65 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o obecních volbách“), a uložil jí pokutu ve výši 100 000 Kč. Deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že jako právnická osoba při vydávání tisku dne 14. října 2010, tedy v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do zastupitelstva obce a končící ukončením hlasování, zveřejnila v deníku Mladá fronta DNES na str. A7 článek s názvem „Jak se vybarví po víkendu?“, jehož součástí byla i pasáž FAKTA včetně tabulky „Průzkumy: jaké předpovídají výsledky“, obsahující výsledky předvolebních výzkumů z Prahy, Brna a Ostravy.

Rozhodnutí magistrátu se žalobkyně bránila odvoláním, které však žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl jako nedůvodné.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud v rozsudku č. j. 6 A 138/2011 - 46 ze dne 31. března 2015 úvodem konstatoval, že smyslem zákazu zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních průzkumů v době počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování je zamezit tomu, aby byl volič bezprostředně před volbami ovlivňován publikováním odhadů výsledků voleb. K žalobní námitce, že součástí článku „Jak se vybarví po víkendu?“ byly průzkumy již dříve zveřejněné v pořadu Otázky Václava Moravce, městský soud uvedl, že se zákaz zveřejňování předvolebních výzkumů vztahuje na kterékoli předvolební průzkumy vztahující se k právě konaným volbám a že je nerozhodné, zda tyto předvolební průzkumy již byly prostřednictvím sdělovacích prostředků publikovány. I opětovné zveřejnění je totiž způsobilé voliče v jeho rozhodování ovlivnit, přičemž právě tomu chtěl zákonodárce v době těsně před volbami zabránit. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný nepřistoupil v souladu se zásadou *in dubio pro mitius* k výkladu pro žalobkyni přívětivějším, neboť shledal, že ustanovení § 65 zákona o obecních volbách obsahuje jasný zákaz zveřejňování jakýchkoli předvolebních průzkumů a neposkytuje prostor pro výkladové pochybnosti. Co se týče námitky nepřiměřenosti sankce, městský soud připustil, že správní orgány vycházely z nesprávných údajů o celkovém nákladu a celkovém prodeji deníku Mladá fronta DNES. Dodal však, že tato chyba neměla vliv na zákonnost uložené sankce, jelikož pokuta ve výši 100 000 Kč nebyla zjevně nepřiměřená. Ze všech uvedených důvodů městský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti označenému rozsudku městského soudu žalobkyně (nyní stěžovatelka) brojila včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka předně nesouhlasila s interpretací § 65 zákona o obecních volbách provedenou městským soudem, a to zvláště ve vztahu k pojmu „zveřejnění“. Zákaz zveřejňování předvolebních průzkumů obsažený v § 30 odst. 2 zákona o obecních volbách je širší než vymezení skutkové podstaty správního deliktu podle § 65 téhož předpisu. S ohledem na čl. 17 odst. 4 čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je podle stěžovatelky třeba vykládat zákaz obsažený v § 65 zákona o obecních volbách restriktivně, a to tak, že zveřejněním se rozumí pouze první uvedení průzkumu na veřejnost. Výklad, podle kterého by se ustanovení § 65 zákona o obecních volbách mělo vztahovat na kterékoliv předvolební průzkumy vztahující se k právě konaným volbám, již údajně spadá mimo rámec přípustných omezení svobody projevu ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny. Stěžovatelkou preferovanému úzkému výkladu § 65 zákona o obecních volbách podle ní svědčí také důvodová zpráva k zákonu č. 204/2000 Sb., jakož i pravidlo *in dubio mitius*, jak je aplikoval Ústavní soud např. v nález ze dne 15. prosince 2003 sp. zn. IV. ÚS 666/02.

[5] Stěžovatelka dále konstatovala, že samotné ustanovení § 65 zákona o obecních volbách je v rozporu s čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť obsahuje zákaz zveřejňování předvolebních výzkumů pouze pro právnické osoby při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku. Podnikajícím fyzickým osobám nebo provozovatelům internetových

pokračování

stránek, kteří poruší zákaz obsažený v § 30 odst. 2 zákona o obecních volbách, tak nehrozí žádná sankce.

[6] Další stížnostní námitka se týkala výše uložené pokuty. Stěžovatelka upozornila na skutečnost, že správní orgán při rozhodování o výši pokuty vyšel z nesprávného zjištění o nákladu deníku Mladá fronta DNES. Skutečný náklad byl zhruba šestkrát nižší, než se kterým pracoval správní orgán. Rozhodnutí správního orgánu tudíž bylo vydáno v rozporu se zásadou materiální pravdy a uložená pokuta je zjevně nepřiměřená, protože měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

[7] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud vyložil § 65 zákona o obecních volbách správně. Jeho účelem je poskytnout voliči prostor, aby si před volbami a během voleb mohl bez vnějších vlivů rozmyslet svou volbu a aby nebyl ve svém názoru v rozhodné době jakkoliv ovlivňován. Jedním ze způsobů zákonem o obecních volbách zapovězeného ovlivňování je zveřejňování předvolebních průzkumů ve vymezené lhůtě. Zákaz přitom podle žalovaného dopadá na jakékoliv zveřejnění, tedy i opakované. I průzkumy již dříve publikované totiž mohou voliče, který je navíc může považovat za aktuální, ovlivnit. Městským soudem přijatý výklad podle žalovaného není v rozporu s ústavně zaručeným právem na svobodu projevu, neboť se jedná o přípustné omezení stanovené zákonem, které sleduje legitimní cíl a je nezbytné v demokratické společnosti. Ustanovení § 65 zákona o obecních volbách navíc chrání i svobodnou soutěž politických sil jako takovou (čl. 22 Listiny). Žalovaný se dále ztotožnil s městským soudem v závěru, že pravidlo *in dubio mitius* nelze aplikovat, neboť výklad předestřený stěžovatelkou nemá oporu v zákonném textu a navíc popírá smysl dotčeného ustanovení. K námitce diskriminačního charakteru § 65 zákona o obecních volbách žalovaný odkázal na relevantní ustanovení tiskového zákona, z nichž podle něj lze dovodit, že § 65 zákona o obecních volbách lze aplikovat i na provozovatele internetových periodik. Konečně k námitce nepřiměřenosti sankce žalovaný konstatoval, že uložená pokuta byla přiměřená okolnostem případu, neboť Mladá fronta DNES je celostátním a jedním z nejprodávanějších deníků v ČR. Z uvedených důvodů žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu navrhl kasační stížnost stěžovatelky zamítnout jako nedůvodnou.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu § 102 s. ř. s. Jako důvody kasační stížnosti stěžovatelka označila § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Zákon o obecních volbách v § 30 upravuje některé aspekty volební kampaně. Zatímco první odstavec citovaného ustanovení udílí starostovi obce možnost vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, druhý a třetí odstavec obsahují omezení některých projevů souvisejících s volbami. Podle § 30 odst. 2 zákona o obecních volbách „v době počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování nesmějí být žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů.“ Ustanovení § 30 odst. 3 téhož předpisu pak stanoví, že „ve dny voleb

je zakázána volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí.“ Hlava IX zákona o obecních volbách upravuje přestupky a jiné správní delikty, přičemž v této věci použitý § 65 stanoví: „Jiného správního deliktu se dopustí právnická osoba, která při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do zastupitelstva obce a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. Za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Pokutu uloží krajský úřad místně příslušný podle sídla právnické osoby. Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 3 měsíců a musí být pravomocně ukončeno do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Při stanovení výše pokuty se přihlídně ke závažnosti a způsobu protiprávního jednání. Uložení pokuty nejsou dotčena ustanovení zvláštního právního předpisu. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla uložena. Pokuta je příjmem kraje.“

[12] Stěžovatelka nepopírá, že ve čtvrtek dne 14. října 2010 jakožto vydavatelka deníku Mladá fronta DNES zveřejnila na str. A7 tohoto deníku článek s názvem „Jak se vybarví po víkendů?“, jehož součástí byla i pasáž FAKTA včetně tabulky „Průzkumy: jaké předpovídají výsledky“, obsahující výsledky předvolebních výzkumů z Prahy, Brna a Ostravy. Volby do zastupitelstev obcí se v roce 2010 konaly v pátek a v sobotu 15. a 16. října (rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2010 Sb., o vyhlášení voleb do Senátu Parlamentu České republiky, do zastupitelstev obcí a zastupitelstev městských obvodů a městských částí ve statutárních městech a do Zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí). Výše uvedený článek tak stěžovatelka uveřejnila v době tzv. předvolebního moratoria ve smyslu § 30 odst. 2 a § 65 zákona o obecních volbách, tj. v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do zastupitelstva obce a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy, a v rámci tohoto moratoria pouhý jeden den přede dnem voleb.

[13] Spornou otázkou mezi stranami bylo, zda lze podle § 65 zákona o obecních volbách postihovat i osoby, které při vydávání tisku v době předvolebního moratoria otisknou předvolební průzkumy již dříve zveřejněné, a to v období předcházejícím předvolebnímu moratoriu (podle žalobních tvrzení stěžovatelky ve dnech 21. září a 5., 7. a 11. října 2010 v pořadu Otázky Václava Moravce a v deníku Mladá fronta DNES). Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdila, že opětovné zveřejnění již v minulosti zveřejněných průzkumů nelze pod zákaz v § 65 zákona o obecních volbách zahrnout. Takový výklad by podle ní byl příliš extenzivní a v rozporu s čl. 17 odst. 4 Listiny.

[14] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Zákaz zveřejňování výsledků předvolebních či volebních průzkumů v době předvolebního moratoria (a trestání porušení tohoto zákazu) je rozšířeným institutem českého volebního zákonodárství (srov. § 16 odst. 3 a 7 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 28 a § 58 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 59 odst. 3 a § 63 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Podle důvodové zprávy (dostupná z www.psp.cz) k zákonu o obecních volbách ve vztahu k trestání porušení jmenovaného zákazu uvádí, že „*ustanovení se jeví jako nezbytné z důvodu nutnosti zamezení možného ovlivňování voličů publikováním mnohdy neobjektivních předvolebních průzkumů.*“ Také důvodové zprávy k dalším volebním zákonům, které obsahují obdobný zákaz zveřejňování předvolebních průzkumů v období předvolebního moratoria, označují zveřejňování předvolebních průzkumů, které by mohly těsně před volbami ovlivňovat rozhodování voličů, za nežádoucí (důvodová zpráva k zákonu č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky).

pokračování

[15] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že smyslem zákazu zveřejňování předvolebních průzkumů v době předvolebního moratoria je „*zamežit tomu, aby byl volič bezprostředně před volbami ovlivňován publikováním odhadů výsledků voleb.*“ Nejvyšší správní soud s takovým vymezením smyslu předmětného zákazu souhlasí a dodává, že účel daného institutu lze racionálně spatřovat v (1) městským soudem zmíněné obecné snížení vlivu předvolebních průzkumů na rozhodování voličů těsně před volbami, (2) zavedení určitého „období klidu“ pro reflexi, kdy již volič není ovlivňován těmito průzkumy, a (3) konečně též v ochraně před metodologicky nesprávně uchopenými a potenciálně zkreslujícími průzkumy, kterým by se kandidující subjekty již nemohly v krátkém čase před volbami bránit.

[16] Ze srovnávací perspektivy lze říci, že přístup demokratických států k zákazu zveřejňování průzkumů před volbami a v době voleb se značně liší – od států bez jakýchkoliv restrikcí (např. Spojené království) až po státy s delší dobou předvolebního moratoria (např. 15 dnů před volbami v Itálii, viz CHUNG, R. The Freedom to Publish Opinion Poll Results. World Association for Public Opinion Research, 2012, dostupné z: http://wapor.org/wp-content/uploads/2012/12/WAPOR_FTP_2012.pdf). Obecně lze konstatovat, že trendem je spíše snižující se délka moratoria. Přesto je třeba mít na paměti, že jakékoliv srovnávání v dané oblasti je velmi ošidné. Předvolební kampaň je mnohvrstevnatá a komplikovaná záležitost. Regulace předvolební kampaně je závislá na společenských faktorech, politické kultuře a na přístupu médií v té které demokratické společnosti. V tomto kontextu je třeba posuzovat i potrestání stěžovatelky. Zejména nelze z absence úpravy moratoria v některých demokratických právních státech bez dalšího dovozovat, že nemůže jít o institut obecně v demokratické společnosti nezbytný (k tomu viz dále).

[17] Co se týče české právní úpravy, omezení svobody tisku v době předvolebního moratoria nedopadá na jakýkoliv politický projev, nýbrž pouze na výsledky předvolebních a volebních průzkumů, tj. na „*na jednoznačně formulované odhady volebních výsledků, ať už formou odhadů v podobě čísel či procent, nebo v určení pořadí kandidujících subjektů z hlediska předpokládaných volebních výsledků.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2006 č. j. Vol 43/2006-19, č. 947/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka, jak bylo uvedeno výše, v předmětném článku zveřejnila výsledky čtyř předvolebních průzkumů voličských preferencí v podobě procent, a to ze tří krajských měst (Praha, Brno, Ostrava). Skutečnost, že se jednalo o předvolební průzkumy je nepochybná a mezi stranami nesporná. Nesporné je i zveřejnění v době předvolebního moratoria. Uvedené průzkumy stěžovatelka otiskla v deníku Mladá fronta DNES ve čtvrtek dne 14. října 2010, tedy pouhý jeden den před začátkem voleb (viz bod [12] tohoto rozsudku).

[18] Spornou stěžovatelka učinila pouze otázku výkladu pojmu „zveřejnění“ obsaženého v § 65 zákona o obecních volbách. Sama dovozovala, že pojem je třeba vyložit úzce v tom smyslu, že nezahrnuje otisknutí již jednou, v období předcházejícím volebnímu moratoriu, zveřejněných průzkumů. Opačný výklad by porušoval čl. 17 odst. 4 Listiny. Nejvyšší správní soud uvedené námitce nepřisvědčil. Co se týče jazykového výkladu, je třeba souhlasit s žalovaným, že ustanovení § 65 zákona o obecních volbách nijak nerozlišuje mezi již publikovanými průzkumy a průzkumy nově zveřejněnými. Ani výklad účelem zákona nepřináší závěry ve prospěch stěžovatelčiny argumentace. Vezme-li soud v potaz výše uvedený trojí účel zákazu zveřejňování předvolebních výzkumů v době předvolebního moratoria, je zjevné, že publikace průzkumů v uvedeném článku není v souladu s cílem obecného snížení vlivu předvolebních průzkumů na rozhodování voličů těsně před volbami ani s cílem zavedení období pro reflexi, a to bez ohledu na to, zda průzkum již jednou byl či nebyl publikován.

[19] Co se týče účelu ochrany před potenciálně manipulativními průzkumy, lze argumentovat tím, že průzkumy již jednou zveřejněné mohly být dotčenými subjekty již dříve podrobeny kritice.

Na druhou stranu je však nutné uvést, že v článku chybí jakákoliv zmínka o tom, že se jedná o již zveřejněné průzkumy. Pod tabulkou znázorňující předvolební preference voličů je pouze uvedeno, že tři průzkumy „*dělala agentura SC&C pro předvolební Speciál Otázek Václava Moravce*“, a u jednoho průzkumu, že ho vyhotovila „*agentura Factum Invenio pro MF DNES*.“ Jednání stěžovatelky tak bylo v rozporu i s účelem zákona spočívajícím v ochraně před zkreslenými výzkumy. Článek totiž vůbec neindikuje, že se nejedná o neaktuální a v některých případech i několik týdnů staré průzkumy, ačkoliv je taková informace zásadní pro význam celého průzkumu. Z tohoto pohledu je pak zřejmé, že ani stěžovatelkou citovaná pasáž důvodové zprávy k zákonu č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, nepodporuje jí předestřenou variantu výkladu. Lze dokonce říci, že se zveřejněním neaktuálních předvolebních průzkumů, nadto bez zřetelné doprovodné informace o jejich stáří, je spojeno výrazně vyšší riziko účelové manipulace s voličskými preferencemi v závislosti na výběru z množiny různě starých předvolebních průzkumů, jež jsou opakovaným zveřejněním znovu těsně před volbami „vtaženy do hry“.

[20] Stěžovatelka dále namítla, že výklad přijatý městským soudem je v rozporu s pravidlem *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), resp. vhodněji (s ohledem na zásadu *iura novit curia*) s pravidlem výkladu *in favorem libertatis* (ve prospěch základního práva nebo svobody), podle kterého platí, že je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Již z pouhé skutečnosti, že právo aspiruje na prospektivní regulaci právních vztahů, a z požadavku na obecnost právní normy je však zřejmé, že velké množství právních norem je formulováno tak, že umožňuje vícero, alespoň teoreticky myslitelných, výkladových variant. Obecnější hodnotou, která tvoří základ pravidla *in favorem libertatis*, je totiž předvídatelnost práva (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. února 2010 sp. zn. II. ÚS 40/09). Z hlediska aplikace pravidla *in favorem libertatis* je tak zásadní, zda byly dány k dispozici dva rovnocenné výklady použitelných právních ustanovení (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. dubna 2011 sp. zn. III. ÚS 856/11). Teprve v případě existence dvou rovnocenných výkladů je na místě zvolit variantu ve prospěch základního práva nebo svobody, tedy v kontextu správního trestání variantu pro stěžovatelku mírnější. Nejvyšší správní soud však s ohledem na výklad obsažený v předchozích odstavcích dospěl k závěru, že vůbec není splněn vstupní předpoklad pro aplikaci uvedené zásady. V daném případě podle Nejvyššího správního soudu nejsou v případě § 65 zákona o obecních volbách dány rovnocenné výkladové varianty, jimiž je aplikace zásady *in favorem libertatis*. Městský soud se tedy nedopustil porušení tohoto výkladového pravidla, naopak právě stěžovatelka založila svou procesní obranu na poměrně složité a nepředvídatelné výkladové konstrukci § 65 zákona o obecních volbách.

[21] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud zcela správně posoudil, že správní delikt obsažený v § 65 zákona o obecních volbách se vztahuje i na případy zveřejnění již dříve publikovaných předvolebních průzkumů.

[22] Takový výklad § 65 zákona o obecních volbách přitom není v rozporu s čl. 17 odst. 4 Listiny, jak tvrdila stěžovatelka. Publikace předmětného článku včetně pasáže obsahující předvolební výzkum jistě spadá pod rozsah ústavně chráněného projevu ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Správnětrestní postih podle § 65 zákona o obecních volbách pak nepochybně představuje omezení svobody projevu. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se jedná o omezení přípustné ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy, neboť splňuje tzv. test legality i test legitimacy.

[23] Podle testu legality musí být omezení svobody projevu dáno zákonem. Takový požadavek byl v tomto případě splněn, neboť jak zákaz zveřejňování předvolebních výzkumů v období

pokračování

volebního moratoria, tak i příslušný správní delikt je zakotven v zákoně o obecních volbách (§ 30 odst. 2 a § 65). Obě ustanovení jsou formulována dostatečně jasným a předvídatelným způsobem (srov. např. rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. dubna 1979, *Sunday Times proti Spojenému království* (č. 1), stížnost č. 6538/74, bod 49).

[24] Omezení svobody projevu v tomto případě vyhovuje i požadavkům testu legitimacy, v jehož rámci je sledováno, zda omezení základního práva sleduje legitimní cíl a zda je omezení nezbytné v demokratické společnosti. Pojem nezbytnosti v demokratické společnosti přitom neznamená, že přípustná jsou pouze naprosto nevyhnutelná omezení. Podle Evropského soudu pro lidská práva pojem nezbytnosti vyžaduje, aby právo omezujícím opatření odpovídala „*existence naléhavé společenské potřeby*“ a aby bylo opatření „*přiměřené sledovanému legitimnímu cíli*“ (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. listopadu 1996, *Wingrove proti Spojenému království*, stížnost č. 17419/90, bod 53).

[25] V nyní projednávané věci potrestání stěžovatelky za zveřejnění předvolebních výzkumů sledovalo legitimní cíl ochrany práv druhých. Je totiž třeba vzít v potaz právo na svobodné volby (čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 21 odst. 1 ve spojení s čl. 22 Listiny), resp. princip volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy ČR). Ve většině případů se tato práva s právem na svobodu projevu doplňují a přispívají k rozvoji demokracie. Jak však poznamenal Evropský soud pro lidská práva, „*v jistých případech se obě práva mohou dostat do vzájemného rozporu a v období před volbami nebo během voleb může být nutné regulovat svobodu projevu způsobem, který by nebyl za jiných okolností přípustný, a to za účelem zajištění svobodného vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárců.*“ (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 1998, *Bonman proti Spojenému království*, stížnost č. 24839/94, bod 43, zvýrazněno Nejvyšším správním soudem; viz též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. prosince 2008, *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku*, č. stížnosti 21132/05, bod 61). Uvedená judikatura ESLP se sice týká problematiky zákazu politické reklamy, citovanou pasáž však ESLP uvedl jako obecný princip, a proto je třeba k ní přihlídnout i v nyní řešené věci. Současně se Nejvyšší správní soud domnívá, že ji lze vztáhnout nejen na volbu zákonodárců (v užším smyslu slova), ale přiměřeně i na volby do obecních zastupitelstev, neboť ústavní pořádek ČR v rámci ochrany voleb a volebního práva nerozlišuje mezi parlamentními a obecními volbami (srov. čl. 21 Listiny a čl. 5 Ústavy). Lze proto shrnout, že ochrana voleb a demokratického procesu představuje legitimní cíl (srov. přiměřeně rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. dubna 2013, *Animal Defenders International proti Spojenému království*, č. stížnosti 48876/08, bod 78). Existenci naléhavé společenské potřeby lze spatřovat ve výše uvedeném trojím smyslu zákazu zveřejňování předvolebních průzkumů v době předvolebního moratoria (viz bod [15] tohoto rozsudku)

[26] Nejvyšší správní soud považuje potrestání stěžovatelky podle § 65 zákona o obecních volbách za přiměřené sledovanému cíli. Stěžovatelka byla trestána za zveřejnění průzkumů v deníku Mladá fronta DNES pouhý jediný den před začátkem voleb. Nelze tak podpořit názor, že časové omezení její svobody projevu bylo vzhledem ke sledovanému cíli neproporcionálně dlouhé. Současně je třeba zopakovat, že stěžovatelka nebyla omezena v jakémkoliv politickém projevu, nýbrž pouze v publikaci předvolebních a volebních průzkumů. S ohledem na to Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postih stěžovatelky podle § 65 zákona o obecních volbách byl přiměřený (k přiměřenosti sankce viz níže) a že se v celkovém ohledu jednalo o omezení svobody projevu souladné čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

[27] Co se týče přiměřenosti uložené sankce, magistrát při rozhodování o výši pokuty mimo jiné uvážil, že deník Mladá fronta DNES vycházel v říjnu 2010 v průměrném tištěném nákladu 1 779 600 kusů s tím, že průměrný prodaný náklad byl 1 418 032 kusů. Městský soud však zjistil,

že magistrát vycházel z nesprávných údajů, neboť průměrný denní náklad v daném období činil 296 600 kusů, přičemž prodáno bylo průměrně 236 339 kusů denně. Městský soud tak přisvědčil žalobkyni, že magistrát vycházel z nesprávných údajů a že žalovaný se k výši nákladu samostatně nevyjádřil. Současně však městský soud konstatoval, že uložená pokuta ve výši 100 000 Kč nebyla zjevně nepřiměřená, a proto není na místě přistoupit k vyhovění žalobě. Nejvyšší správní soud se s hodnocením městského soudu ztotožnil. Magistrát totiž při zvažování výše pokuty vyšel ze skutečnosti, že předmětný článek obsahující zveřejnění předvolebních průzkumů se nacházel v celostátní část deníku, a ze skutečnosti že deník Mladá fronta DNES patří mezi nejčtenější deníky v ČR. Údaje o celkovém nákladu měly tuto skutečnost spíše jen ilustrovat, než že by se jednalo o zcela zásadní údaj pro určení výše pokuty. Nejvyšší správní soud dospěl stejně jako krajský soud k závěru, že chybný počet průměrného nákladu deníku je sice vadou, nikoliv však vadou takové intenzity, které by však způsobovala nezákonnost správního rozhodnutí. Uložená pokuta ve výši 100 000 Kč se tak jeví jako přiměřená, protože byla uložena blíže ke spodní hranici (maximální výměra pokuty je podle § 65 zákona o obecních volbách 500 000 Kč).

[28] Stěžovatelčina námitka týkající se protiústavnosti § 65 zákona o obecních volbách kvůli jejímu diskriminačnímu charakteru je nepřijatelná. Stěžovatelka ji uvedla až v kasační stížnosti, ačkoliv jí nic nebránilo tak učinit již v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV.

Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti jeho rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný sice ve věci úspěch měl, podle obsahu spisu mu však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. prosince 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu