

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatele: **MUDr. H. S.**, proti odpůrcům: 1) **Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, 2) **Ing. Miloš Zeman**, bytem Brdičkova 1917/9, Praha 5, a 3) **Ing. Vratislav Mynář**, bytem Osvětimany 274, okr. Uherské Hradiště, odpůrci 2) a 3) zastoupeni JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem se sídlem Zbraslavské nám. 458, Praha 5 - Zbraslav, o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky,

t a k t o :

I. Návrh **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1.] Nejvyšší správní soud obdržel dne 4. 2. 2013 návrh na neplatnost volby prezidenta republiky podle § 90 odst. 5 s. ř. s. a § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“). Navrhovatel v podání uvedl, že v průběhu volební kampaně došlo k porušení § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, podle něhož musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje. V průběhu volební kampaně byly podle navrhovatele zveřejněny nepravdivé údaje o kandidátovi Karlu Schwarzenbergovi. Jednak šlo o inzerát publikovaný v deníku Blesk ve dnech 24. a 25. 1. 2013, podle něhož Karel Schwarzenberg měl děkovat za podporu B. P., představiteli Sudetendeutsche Landsmannschaft. Dále šlo o informaci publikovanou dne 15. 1. 2013 na blogu V. K., ml., podle něhož Karel Schwarzenberg nezná slova české hymny. Tyto informace nejsou pravdivé. Navrhovatel dále konstatoval, že nelze kvantifikovat dopad těchto informací na rozhodování voličů, a proto ani nelze podat důkaz o kauzální souvislosti mezi publikací nepravdivých údajů v rámci volební kampaně a výsledkem voleb. Lze proto rozhodnout pouze o tom, zda v průběhu kampaně došlo k porušení § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

[2.] Dne 6. 2. 2013 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání označené jako „*Návrh na neplatnost volby prezidenta v r. 2013 a zpětvzetí návrhu z 1. 2. 2013 na neplatnost volby prezidenta v r. 2013*“. Navrhovatel v tomto podání uvedl, že bere zpět svůj předchozí návrh ze dne 1. 2. 2013 a podává nový návrh na neplatnost volby prezidenta republiky. I přes uvedené ovšem posoudil Nejvyšší správní soud toto podání jako doplnění předchozího návrhu. Důvody uvedené v tomto podání jsou totiž zcela totožné s předchozím návrhem doručeným soudu dne 4. 2. 2013. Navrhovatel doplnil pouze petit návrhu a údaje o vyhlášení výsledku volby prezidenta republiky ve Sbírce zákonů. Spíše než o zpětvzetí návrhu se tedy podle obsahu jedná o doplnění návrhu. Pokud by soud naopak posoudil obě podání jako dva samostatné návrhy, pak by musel rozhodnout o zastavení řízení o prvním návrhu z důvodu zpětvzetí [§ 47 písm. a) s. ř. s.]. Zároveň by však musel druhý návrh odmítnout pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], neboť byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen až dne 6. 2. 2013, ačkoliv lhůta podle § 66 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 1 a 3 zákona o volbě prezidenta republiky uplynula dne 5. 2. 2013 v 16:00 hod. Žádný z návrhů by tak nemohl být věcně projednán, což navrhovatel zjevně nezamýšlel.

[3.] V doplňujícím podání navrhovatel uvedl, že navrhuje, aby soud rozhodl o neplatnosti volby prezidenta republiky konané ve dnech 11. a 12. ledna 2013 (I. kolo) a ve dnech 25. a 26. ledna 2013 (II. kolo). Vzhledem k tomu, že došlo k doplnění návrhu, tedy již Nejvyšší správní soud ani nevyzýval navrhovatele k doplnění petitu.

[4.] Odpůrce 1) ve vyjádření k podanému návrhu uvedl, že mu nepřísluší posuzovat, zda došlo v důsledku namítaného jednání k ovlivnění výsledku volby prezidenta republiky. Jako volební orgán nemá pravomoc zasahovat do průběhu volební kampaně a šetřit případná porušení volebního zákona. Posouzení této otázky je tedy ponecháno na rozhodnutí soudu.

[5.] Odpůrci 2) a 3) ve vyjádření uvedli, že považují návrh za nedůvodný, a proto navrhli jeho zamítnutí. Odpůrci v prvé řadě namítali, že neexistuje právní norma, na jejímž základě by soud mohl vyslovit neplatnost volby prezidenta. V § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky je totiž upravena pouze aktivní legitimace k podání návrhu. Pokud jde o uplatněné důvody návrhu, uvedli odpůrci, že uvedená jednání nelze kvalifikovat jako porušení zákona. Popřeli, že by měli cokoliv společného s vydáním inzerátu v deníku Blesk a nenesou odpovědnost za jeho publikaci a obsah. Navíc jeho publikaci nelze kvalifikovat jako součást volební kampaně ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky. Pokud jde o vyjádření Václava Klause, ml., jedná se podle odpůrců o svobodné vyjádření subjektivního názoru třetí osoby, které nelze také považovat za součást volební kampaně. V. K., ml. uvedl věc na pravou míru, když téhož dne uvedl, že jeho úmyslem nebylo posmívat se Karlu Schwarzenbergovi kvůli zpěvu. Navíc podle názoru odpůrců nemohlo mít tvrzené porušení zákona vliv na výsledek volby prezidenta republiky.

[6.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v dané volební věci splněny podmínky pro její projednání, a shledal, že návrh obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti (§ 37 odst. 3 s. ř. s.), byl podán ve lhůtě sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky (§ 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky)

oprávněnou osobou (§ 66 zákona o volbě prezidenta republiky a § 90 odst. 5 s. ř. s.) u věcně a místně příslušného soudu (§ 92 s. ř. s. a § 68 zákona o volbě prezidenta republiky).

[7.] Po ověření, že jsou splněny podmínky k projednání a rozhodnutí věci, tedy Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu.

[8.] V první řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem odpůrců 2) a 3), podle nichž neexistuje právní základ pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky. Odpůrcům lze zčásti přisvědčit v tom, že relevantní právní předpisy, tedy soudní řád správní ani zákon o volbě prezidenta republiky, neobsahují ustanovení, které by přímo stanovilo, že v případě, že soud shledá návrh důvodným, rozhodne o neplatnosti volby prezidenta republiky. § 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ovšem upravuje soudní řízení o „*návrhu na neplatnost volby prezidenta*“ a definuje okruh osob či skupin osob k němu aktivně legitimovaných. Odstavec 2 téhož ustanovení navíc stanoví, že „*[n]ávrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta*“. Nabízí se tedy otázka, z jakého důvodu by zákonodárce dával stanovenému okruhu osob aktivní legitimaci k podání návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, pokud by v pravomoci soudu příslušného k řízení o tomto návrhu (§ 68 zákona o volbě prezidenta republiky) nebylo v případě, že shledá návrh důvodným, právě vyslovit neplatnost volby prezidenta republiky.

[9.] Na § 66 zákona o volbě prezidenta republiky pak navazuje § 90 odst. 5 s. ř. s., v jehož první větě se již přímo uvádí, že za podmínek stanovených zákonem o volbě prezidenta republiky se mohou k tomu legitimované osoby „*domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti volby*“. Pravomoc Nejvyššího správního soudu rozhodnout o neplatnosti volby prezidenta republiky tedy nepochybně vyplývá z § 90 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 66 zákona o volbě prezidenta republiky. Účelem daného řízení je zajistit účinnou ochranu proti takovým případným nezákonnostem v průběhu volby, které by mohly ovlivnit výsledek volby prezidenta. V případě důvodnosti návrhu bude tedy soudní ochrana zajištěna tak, že soud vysloví neplatnost volby prezidenta republiky nebo její části. O tom svědčí i § 90 odst. 5 věta pátá s. ř. s., jež stanoví, že „*rozhodne-li soud o neplatnosti části volby prezidenta republiky, určí v usnesení, od kterého úkonu se volba prezidenta republiky bude opakovat*“. Na uvedená ustanovení dále navazuje i § 59 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky upravující opakovanou volbu. Podle tohoto ustanovení „*[o]pakovaná volba prezidenta nebo opakování části volby prezidenta se koná, shledá-li soud návrh na neplatnost volby prezidenta (§ 66) opodstatněným*“. Upravuje-li zákon výslovně postup po vyslovení neplatnosti volby soudem, nelze tvrdit, že soud není oprávněn o neplatnosti volby rozhodnout.

[10.] Opačný výklad zastávaný odpůrci 2) a 3) neodpovídá doslovnému znění citovaných ustanovení ani úmyslu zákonodárce, o němž svědčí rovněž důvodová zpráva k zákonu o volbě prezidenta republiky: „*Soud může posoudit, že volební proces neproběhl v souladu se zákonem a je třeba opakovat celou volbu prezidenta znovu (tím umožnit vstoupit do volebního procesu např. i novým kandidátům), anebo že není třeba opakovat znovu celé volby, ale pouze jejich část, a to od úkonu, kde nastalo pochybení.*“ (Důvodová zpráva je dostupná na www.psp.cz.)

[11.] Dále se tedy Nejvyšší správní soud věnoval meritornímu posouzení důvodů uplatněných v návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky. Jak plyne z provedené rekapitulace, navrhovatel spatřuje porušení zákona o volbě prezidenta republiky v tom, že v průběhu volební kampaně byly v rozporu s § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky zveřejněny nepravdivé údaje o kandidátovi Karlu Schwarzenbergovi.

[12.] K tomu je třeba nejprve uvést, že § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky definuje volební kampaň jako jakoukoli propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitaci v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky. Podle odst. 2 téhož ustanovení volební kampaň „*musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje*“.

[13.] Je notorií, že smyslem volební kampaně je snaha aktérů politického boje o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejimi základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. Je tedy zřejmé, že podstata volební kampaně spočívá v tzv. politické komunikaci, a to jak mezi kandidujícími subjekty navzájem, tak především mezi kandidáty (zejména politickými stranami) a voliči (potenciálními i skutečnými; k tomu blíže viz např. E. Bradová, *Od lokálních mítinků k politickému marketingu: Teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005). V podmínkách demokratického státního režimu a skutečně svobodných voleb je zcela obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení jak pozitivní, tak také negativní kampaně. Ostatně citovaná zákonná úprava výslovně zmiňuje vedení kampaně i v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky, tedy negativní kampaň.

[14.] Jedním ze zákonných limitů (zejména) pro negativní kampaně je povinnost vést kampaň čestně a poctivě a především zákaz zveřejňovat nepravdivé údaje. Soud citované zákonné ustanovení interpretuje jako výraz zvýšené pozornosti zákonodárce ve vztahu právě k období volební kampaně, která se samozřejmě vyznačuje často velmi emotivní, napjatou a mnohdy i iracionální atmosférou. Rovněž je třeba připomenout, že ani v období volební kampaně nepanuje jakési „právní vakuum“, vyplňované výhradně volebním zákonem. I v období té nejžhavější fáze volební kampaně si všichni její aktéři musí neustále být vědomi toho, že se mohou dopustit porušení řady právních předpisů, a to nejen z oblasti volebního, nýbrž také třeba správního, občanského, mediálního či dokonce trestního práva. Posláním volebního soudu proto není zastávat pozici jakéhosi monopolního ochránce korektnosti celého volebního procesu. Tento úkol totiž přísluší i jiným orgánům veřejné moci a je věcí jednotlivých kandidátů a koneckonců i voličů, aby se svým aktivním jednáním zasazovali o férovost voleb. Možnosti volebního soudu jsou totiž v této fázi volebního procesu poměrně limitované: jeho pravomocí je pouze rozhodnout o neplatnosti voleb, což je samozřejmě natolik závažný zásah do projevené vůle voličů, že k němu lze přistoupit pouze ve výjimečných případech.

[15.] Podle konstantní judikatury soudu platí, že k tomu, aby mohl vyhovět návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky, používá tradičně postup spočívající ve třech krocích. Zjišťuje postupně, zda došlo k (1) nezákonnosti; dále hodnotí (2) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a konečně posuzuje (3) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (srov. k tomu přiměřeně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publikované pod č. 354/2004 Sb. NSS). Do rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc vstoupit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát [nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.), kauza senátora Nádvorníka].

[16.] Pokud jde o vyjádření pana V. K., ml., jenž na svém blogu (<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/vaclav-klaus.php>) dne 15. 1. 2013 uveřejnil text, v němž uvedl mj., že považuje „za neuvěřitelné, když kandidát na prezidenta nezná slova české hymny“. Soud v této souvislosti nepovažuje za nezbytné zkoumat pravdivost tohoto tvrzení. V tomto případě se zjevně totiž jedná o osobní hodnocení vystoupení Karla Schwarzenberga, ke kterému došlo na setkání s novináři po prvním kole volby dne 12. 1. 2013. Bylo tedy především na dotčeném kandidátovi, tedy Karlu Schwarzenbergovi, aby na uvedené vyjádření V. K., ml. reagoval. Soud již v usnesení sp. zn. Vol 8/2013 konstatoval, že zákon nezakazuje, aby kdokoliv vyjádřil svůj názor, ať již jakoukoliv formou, ke kandidátům ucházejícím se o funkci prezidenta republiky. Vyjádření osob, byť veřejně známých nebo činných v politickém životě státu, v němž se přiznávají k náklonnosti k určitému kandidátovi, eventuálně se naopak vyjádří negativně o jiném kandidátovi, není zakázanou volební agitací, s níž by zákon spojoval nějakou sankci. Nelze komukoliv upírat svobodu projevu, která je zaručena čl. 17 Listiny základních práv a svobod (srov. obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, č. j. Vol 30/2006 – 24), a to ani, pokud se jedná o rodinného příslušníka současného prezidenta republiky. Uvedené vyjádření tedy nelze je hodnotit jako porušení § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

[17.] Jiná je ovšem situace u dalšího pochybení, které navrhovatel ve vztahu k volební kampani vytýká. Jmenovitě jde o celostránkový inzerát v deníku Blesk, který vyšel v první den druhého kola voleb prezidenta republiky (srov. Blesk, 25. 1. 2013, s. 9). Tento inzerát obsahuje přinejmenším jedno nepravdivé tvrzení, a to o poděkování kandidáta Karla Schwarzenberga B. P. za jeho podporu (k nepravdivosti tohoto tvrzení srov. vysvětlení Miloše Zemana v prezidentské debatě na ČT 1 dne 24. 1. 2013 a následné dementi Britských listů z téhož dne, viz <http://www.blisty.cz/art/67152.html>). Tím byl porušen zákaz uvádět o kandidátech nepravdivé údaje dle cit. § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. Současně byla porušena též povinnost dle § 35 odst. 3 téhož zákona, podle něhož „[p]ropagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky“.

[18.] V tomto případě zjevně došlo k porušení zákona, konkrétně § 35 odst. 2 a 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Uveřejnění sdělení obsažených v inzerátu v deníku Blesk bezesporu mělo racionální vztah ke zvolení kandidáta, jehož zvolení je napadeno. Soud má nicméně za to, že ve věci není dána třetí podmínka pro závěr o neplatnosti volby prezidenta republiky, totiž existence zásadní intenzity nezákonnosti. Lze jen připomenout, že protizákonnost musí dosahovat takového stupně, kdy je možno se důvodně domnívat, že pokud by k ní vůbec nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen. Intenzita porušení volebního práva ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk je bezesporu mimořádně velká. Deník Blesk je nejčtenějším českým deníkem, jeho náklad se pohybuje kolem 300 000 kusů, každodenně zasahuje výrazně více než milion čtenářů (<http://www.mediaguru.cz/2012/08/prodane-naklady-deniku/>). Inzerát vyšel v první den voleb, kandidát Schwarzenberg, v jehož neprospěch inzerát směřoval, tak neměl reálnou šanci na lži tam uvedené reagovat. Spojení zadavatele inzerátu s týmem zvoleného kandidáta Miloše Zemana však nebylo prokázáno. Současně výsledek voleb ve prospěch kandidáta Miloše Zemana je tak výrazný, bezmála 500 000 hlasů (srov. oficiální výsledek voleb vyhlášený pod č. 25/2013 Sb., podle něhož tento rozdíl činil 476 234 hlasů), že se lze domnívat, že samotný inzerát, byť porušující dokonce dvě zákonné normy (§ 35 odst. 2 a 3 zákona o volbě prezidenta republiky), nebyl s to takto výrazný výsledek založit. Jinými slovy, přes vysokou intenzitu protizákonnosti nebyl inzerát s to zásadně zpochybnit volební výsledky. Soud se shoduje s názorem Ústavního soudu, podle něhož za porušení pravidel volebního procesu by měl být v první řadě 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 (takto cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

[19.] Lze tak uzavřít, že návrh není důvodný. Jakkoliv totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v průběhu volby prezidenta republiky došlo k porušení zákona, zjištěná protizákonnost podle přesvědčení soudu nedosahuje takové intenzity, aby byla způsobila zpochybnit výsledky voleb jako celku s ohledem na rozdíl téměř 500 tis. hlasů, o které obdržel vítězný kandidát více.

[20.] Uvádí-li navrhovatel, že z povahy věci nelze předložit jakýkoliv důkaz o kauzální souvislosti mezi publikací nepravdivých údajů v rámci volební kampaně a výsledkem voleb, lze toliko poukázat na již citovaný § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, z něhož vyplývá, že předpokladem úspěšnosti návrhu je skutečnost, že ustanovení zákona byla porušena takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek voleb. Je tedy úlohou soudu, aby s ohledem na obsah návrhu a vzhledem ke všem zjištěným skutečnostem posoudil, zda jsou splněny všechny podmínky shora uvedeného třístupňového testu pro přezkum voleb, včetně intenzity porušení zákona a příčinného vztahu mezi porušením zákona a výsledkem voleb.

[21.] Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

[22.] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu