

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě 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: **M. M.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise** se sídlem nám. Hrdinů 4, Praha 4, **2) Ing. Miloš Zeman, CSc.**, bytem Brdičkova 9, Praha 13, **3) Ing. Vratislav Mynář**, bytem Osvětimany 274, odpůrci 2) a 3) zastoupeni JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem se sídlem Zbraslavské nám. 458, Praha 5 - Zbraslav, v řízení 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.] Navrhovatel se ve svém návrhu, doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 4. 2. 2013, domáhá rozhodnutí o neplatnosti II. kola volby prezidenta republiky konaného ve dnech 25. a 26. 1. 2013.

[2.] Navrhovatel má za to, že v průběhu volební kampaně před II. kolem volby prezidenta republiky byla porušena ustanovení zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbě prezidenta“) způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby. Konkrétně namítá, že publikováním inzerátu v deníku Blesk dne 25. 1. 2013 došlo k vědomému a záměrnému porušení zákona o volbě prezidenta republiky, neboť jeho lživý obsah hrubým způsobem ovlivnil nerozhodnuté, potenciální voliče kandidáta K. Schwarzenberga. Tímto způsobem vedení volební kampaně ze strany M. Zemana došlo ke znevážení samotné funkce prezidenta a ke snížení politické kultury v zemi. Proto navrhovatel také žádá, aby Nejvyšší správní soud „*nastavil hranici závazného mravního kodexu, jehož překročení automaticky povede k zneplatnění voleb.*“

[3.] Odpůrce 1) ve svém vyjádření ze dne 8. 2. 2013 poté, co rekapituloval argumentaci navrhovatele, pouze stručně konstatoval, že jako volební orgán posouzení otázky, zda

došlo či nedošlo k porušení pravidel volební kampaně, nemá ve své kompetenci a její řešení je ponecháno až na rozhodnutí soudu v rámci soudního přezkumu.

[4.] Právní zástupce odpůrců 2) a 3) Nejvyššímu správnímu soudu zaslal obsáhlé vyjádření, v němž zevrubně a za pomoci odkazů a prepisů mediálních výstupů týkající se volební kampaně kandidáta M. Zemana reaguje na obecné výtky většiny navrhovatelů ve vztahu ke způsobu vedení volební kampaně a možného ovlivnění výsledků volby prezidenta republiky. Dále zpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatelů k podání návrhů na neplatnost volby prezidenta republiky a také samotnou pravomoc Nejvyššího správního soudu o neplatnosti volby prezidenta republiky rozhodovat.

[5.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v dané volební věci splněny podmínky řízení, a shledal, že návrh obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti [§ 37 odst. 3 a § 93 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a byl podán osobou oprávněnou (§ 90 odst. 5 s. ř. s.) ve lhůtě sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky (§ 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) u věcně a místně příslušného soudu (§ 68 zákona o volbě prezidenta republiky a § 92 s. ř. s.). Zpochybňují-li odpůrci 2) a 3) ve svém vyjádření pravomoc Nejvyššího správního soudu k rozhodování o neplatnosti volby prezidenta republiky, je třeba uvést následující.

[6.] 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. Ustanovení § 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.

[7.] 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.

[8.] 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.)

[9.] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že dne 29. 1. 2013 bylo v částce 11/2013 Sbírky zákonů pod č. 25/2013 Sb. zveřejněno sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky konané ve dnech 11. a 12. 1. 2013 (I. kolo) a ve dnech 25. a 26. 1. 2013 (II. kolo). Z čl. II sdělení vyplývá, že prezidentem republiky byl v této volbě zvolen Ing. Miloš Zeman, CSc.

[10.] Po ověření, že jsou splněny podmínky k projednání a rozhodnutí věci, Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, přičemž dospěl k závěru, že není důvodný.

[11.] Nejvyšší správní soud shrnuje, že návrhu na neplatnost volby vyhoví pouze tehdy, jestliže dospěje k závěru, že byl porušen volební zákon, a to takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby (srov. k tomu přiměřeně usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, č. 354/2004 Sb. NSS, rozhodnutí NSS dostupná na www.nssoud.cz). Rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit 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 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005, č. 140/2005 Sb., dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

[12.] Konkrétní námitky navrhovatele směřují především proti nezákonnému způsobu zveřejnění a lživému obsahu zmíněného inzerátu v deníku Blesk.

[13.] Jak Nejvyšší správní soud v usneseních ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 15/2013 či sp. zn. Vol 44/2013 konstatuje ve vztahu k celostránkovému inzerátu v deníku Blesk, který vyšel v první den druhého kola voleb prezidenta republiky (srov. deník Blesk, 25. 1. 2013, s. 9), tento inzerát obsahuje přinejmenším jedno nepravdivé tvrzení, a to o poděkování kandidáta K. Schwarzenberga B. P. za jeho podporu (k nepravdivosti tohoto tvrzení srov. vysvětlení M. 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 § 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. Současně byla porušena též povinnost dle § 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, 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.“

[14.] V daném případě tak nepochybně došlo k porušení zákona, konkrétně ust. § 35 odst. 2 a 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Tato skutečnost bezesporu měla racionální vztah ke zvolení kandidáta, jehož zvolení je napadeno. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že ve věci není dána třetí podmínka pro závěr o neplatnosti volby prezidenta republiky, tj. existence tak zásadní intenzity nezákonnosti, která je ve vztahu příčinné souvislosti k výsledku volby. Lze jen připomenout, že dle „volební“ judikatury Nejvyššího správního soudu musí protizákonnost 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 jeden milión čtenářů (<http://www.mediaguru.cz/2012/08/prodane-naklady-deniku/>). Inzerát vyšel v první den voleb, kandidát K. Schwarzenberg, v jehož neprospěch inzerát směřoval, tak neměl reálnou šanci na lži tam uvedené reagovat, což byl také bezesporu účel sledovaný jeho původním zadavatelem. Spojení zadavatele inzerátu s týmem zvoleného kandidáta M. Zemana však nebylo v tomto řízení prokázáno. Současně výsledek voleb ve prospěch kandidáta M. 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. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

[15.] Pokud navrhovatel v souvislosti se svými nesouhlasnými výtkami ke způsobu vedení volební kampaně ze strany týmu M. Zemana požaduje po Nejvyšším správním soudu, aby vymezil jakýsi „závazný mravní kodex“, jehož nerespektování automaticky povede k zneplatnění voleb, k tomu je vhodné uvést následující. Zákon o volbě prezidenta republiky v § 35 odst. 1 definuje volební kampaň jako jakoukoli propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitace 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.

[16.] Zákonná úprava tak výslovně zmiňuje vedení kampaně i v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky, tedy negativní kampaň. Jedním ze zákonných limitů (zejména) pro negativní kampaň je pak povinnost vést kampaň čestně a poctivě a především onen zákaz zveřejňovat nepravdivé údaje (§ 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta

republiky). Zákon nicméně blíže neobsahuje výklad užitých pojmů „čestně a poctivě“. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v cit. usnesení sp. zn. Vol 15/2013, při aplikaci tohoto ustanovení soud musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně. Ta má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností), ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). Předmětné pojmy v prostředí voleb nelze ztotožňovat s dobrými mravy, tak jak jsou chápány občanským zákoníkem, ani je nelze posuzovat z hlediska soukromého práva a obecné morálky. Nedostatek etiky ve volební kampani ještě nečiní takové jednání protizákonným (srov. usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006-17, č. 963/2006 Sb. NSS).

[17.] Nejvyšší správní 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 (srov. cit. usnesení sp. zn. Vol 44/2013).

[18.] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud tak nepovažuje za možné ani smysluplné pokoušet se vymezit navrhovatelem požadovaný obecně platný „závazný mravní kodex“ vedení volební kampaně a jeho prizmatem pak posuzovat, zda ony velmi problematické způsoby, používané kupříkladu i v nyní projednávaném případě, byly používány spontánně anebo byly pečlivě připravovány předem, resp. zda směly být vůbec používány, pokud se tedy nejednalo přímo o lži. Jestliže by totiž Nejvyšší správní soud tyto ambice měl, stavěl by se do pozice konečného arbitra slušnosti a etiky, což mu však nepřísluší.

[19.] Nejvyšší správní soud proto návrh jako nedůvodný usnesením zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl dle § 93 odst. 4 s. ř. s., dle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů. Soud rozhodl o návrhu bez jednání. V tomto typu řízení jej není třeba nařizovat, byť se provádí dokazování (§ 90 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu