# U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného (soudce zpravodaj) a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. P. K.**, proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zastoupeni JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky,

takto:

**I.** Návrh **se zamítá.**

**II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka podala dne 31. 1. 2018 návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky. Podle navrhovatelky byl hrubě porušen zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“) a zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání), což mělo za následek hrubé ovlivnění výsledku voleb a vážné narušení rovnosti pasivního volebního práva.

[2] Porušení zákona o volbě prezidenta republiky spatřovala navrhovatelka v tom, že volební kampaň Miloše Zemana nebyla financována prostřednictvím jeho volebního účtu. U sumy výdajů na volebním účtu je totiž za celé volební období uvedeno 0 Kč. Podle navrhovatelky je přitom nepochybné, že Miloš Zeman volební kampaň vedl, byť sám tvrdil, že ji nevede. Miloš Zeman sice zveřejnil dva seznamy osob, které mu poskytly nepeněžitá bezúplatná plnění, podle navrhovatelky se však o bezúplatná plnění jednalo pouze v malé míře. Osoby v těchto seznamech uvedené nebyly ani registrovanými třetími

osobami, ani nehradily výdaje na volební kampaň prostřednictvím volebního účtu Miloše Zemana. Uvedené podle navrhovatelky svědčí o naprosté ignoraci pravidel stanovených zákonem o volbě prezidenta republiky a mělo za následek získání značné neoprávněné výhody. Důsledkem bylo narušení rovnosti pasivního volebního práva, resp. rovnosti zbraní a ovlivnění výsledků voleb. Navrhovatelka podotkla, že volebnímu soudu nemůže v rozhodnutí o neplatnosti voleb bránit, pokud lze porušení určitých pravidel podle zákona o volbě prezidenta republiky trestat jako správní delikt.

[3] Podle stěžovatelky byl zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání porušen tím, že Miloš Zeman v době vrcholící kampaně, tj. po prvním kole voleb, vystupoval jako jediný kandidát v pořadu Týden s prezidentem vysílaným TV Barrandov. Druhý kandidát možnost oslovit voliče prostřednictvím TV Barrandov ve stejném rozsahu jako Miloš Zeman neměl. Uvedené mělo za následek porušení § 31 odst. 2 a 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Popsaná nevyváženost měla podle navrhovatelky opět za následek narušení rovnosti pasivního volebního práva a ovlivnění výsledků voleb. Navrhovatelka podotkla, že Miloš Zeman měl možnost odmítnout natáčení pořadu Týden s prezidentem v čase vrcholící volební kampaně, neboť sám měl dbát o férovost a demokratičnost volební kampaně; fakt, že tak neučinil, je mu potřeba přičíst k tíži.

[4] Závěrem navrhovatelka celou situaci přirovnala k fotbalovému zápasu, v němž na jedné straně stojí družstvo, jehož hráči užívají neoprávněný doping. Není rozhodné, zda hráči užili doping úmyslně, z nevědomosti, frajeřiny či pocitu nedotknutelnosti; neznalost pravidel neomlouvá a podstatné pro případné zrušení zápasu musí být pouze nedodržení rovných podmínek. Hlavním poraženým, bude-li připuštěno fatální nedodržování zákona i Ústavy, bude především demokracie samotná.

[5] Odpůrci 1) a 2) podali k návrhu společné vyjádření, v němž nejprve zpochybnili svou pasivní legitimaci a poté navrhovatelčina tvrzení důrazně odmítli. Uvedli, že se k tvrzenému porušení pravidel financování volební kampaně nemohou vyjádřit, protože *„žaloba není podána dle § 90a zákona č. 150/2002 Sb., v němž je upraveno řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně*“. K porušení zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání odpůrci uvedli, že vystupování odpůrce 1) v pořadu Týden s prezidentem je pravidelné, nekonalo se jen v době vrcholící volební kampaně, jde o součást výkonu funkce prezidenta republiky a nikoliv o vedení volební kampaně. Podle odpůrců navrhovatelka neunesla břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Odpůrci navrhli, aby Nejvyšší správní soud návrh v části, v němž nemá oporu v zákoně, odmítl, v další části zamítl a navrhovatelce uložil uhradit odpůrcům 1) a 2) náhradu nákladů řízení.

[6] Odpůrce 3) ve vyjádření k návrhu uvedl, že úkolem Státní volební komise není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování; tato pravomoc je svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Státní volební komise není ani orgánem povolaným k dohledu nad zachováváním plurality a obsahové nezávislosti programové nabídky a informací v oblasti televizního vysílání; tento úkol je svěřen Radě pro rozhlasové a televizní vysílání. Státní volební komise vyhlašuje celkový výsledek volby prezidenta republiky. S ohledem na svoji působnost se nemůže nikterak vyjádřit ke skutkovým tvrzením navrhovatelky.

pokračování

[7] Navrhovatelka v replice k vyjádřením odpůrců 1) a 2) upřesnila okruh účastníků řízení, kterými jsou všichni shora uvedení odpůrci. Dále uvedla, že není zřejmé, kdo financoval volební kampaň Miloše Zemana, takže občanům není zaručena možnost kontroly nad výkonem funkce vítězného kandidáta v souladu se slibem, který má složit při inauguraci do funkce, a nikoliv ve prospěch osob, jež jeho kampaň financovaly. Navrhovatelka setrvala na své argumentaci o porušení pravidel vyváženosti televizního vysílání. V doplnění repliky navrhovatelka uvedla, že v důsledku financování volební kampaně mimo volební účet nebyl zvolen žádný kandidát, který by naplnil zákonem stanovené požadavky na řádného vítěze voleb.

## II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

*II.1 Pasivní legitimace odpůrců 1) a 2)*

[8] Odpůrci 1) a 2) ve svém vyjádření uvedli, že odpůrce 1) je v návrhu nedostatečně označen a odpůrkyně 2) není v návrhu zmiňována vůbec, přičemž k její pasivní legitimaci není důvod. Nejvyšší správní soud konstatuje, že okruh účastníků řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky je určen přímo ze zákona (§ 90 odst. 5, věta druhá, s. ř. s.), z něhož vyplývá, že účastníky jsou v nynější věci: 1) navrhovatel, 2) příslušný volební orgán – Státní volební komise, 3) občan, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena - Ivana Zemanová a 4) ten, jehož volba byla napadena – Miloš Zeman. Navrhovatel svou volbou nemůže ovlivnit okruh účastníků řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta a okruh účastníků lze bez potíží určit již na základě textu zákona. Uplatněné námitky odpůrců 1) a 2) jsou z uvedených důvodů zjevně neopodstatněné a Nejvyšší správní soud proto jednal se všemi shora uvedenými odpůrci jako s účastníky řízení.

*II.2 Obecná zákonná východiska pro soudní přezkum volby prezidenta republiky a jejich změny*

[9] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky v platném a účinném znění se může každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem, navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan, do sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky Státní volební komisí, podáním návrhu na neplatnost volby prezidenta domáhat ochrany u soudu, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.

[10] Citované ustanovení doznalo od minulé (historicky první) přímé volby prezidenta republiky změny, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Zatímco jeho znění účinné do 31. prosince 2016 umožňovalo navrhovateli podat návrh (a soudu návrhu vyhovět) tehdy, měl-li za to, „*že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který* ***mohl ovlivnit*** *výsledek volby prezidenta*," od následujícího dne je již třeba, „*že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který* ***hrubě ovlivnil*** *výsledek volby prezidenta*" (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Jen pro úplnost lze podotknout, že stejná změna se promítla i do ostatních volebních zákonů (srov. např. § 87 odst. 3 až 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění účinném od 1. ledna 2017). Již na první pohled je zřejmé, že mezi původním a novým zněním zákona, tedy mezi formulací „mohl ovlivnit" a „hrubě ovlivnil", je významový rozdíl, který je třeba nejprve analyzovat.

[11] Za předchozí právní úpravy Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. července 2004 č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, dovodil, že základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti je (1) protizákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona upravujícího volební proces, (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. „*Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento*

pokračování
*kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje ‚zatemnění' volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.*" Volební výsledky jsou „zatemněny" tehdy, je-li možno se důvodně domnívat, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištěné nezákonnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2016, č. j. Vol 4/2016-191, publ. pod č. 3522/2017 Sb. NSS; viz též Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář.* 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 90).

[12] Ačkoli s tím volební zákony do konce roku 2016 nepočítaly, případný zásah volebního soudu mohlo dle soudní judikatury vyvolat pouze porušení zákona způsobilé ovlivnit výsledky voleb v určité intenzitě. V tomto směru tedy bude možné nadále vycházet z dosavadní judikatury, neboť pojem „hrubé ovlivnění" výsledků voleb lze co do intenzity považovat za zákonodárcem zvolený ekvivalent jejich „zatemnění". Na druhou stranu však nelze ignorovat, že zákonodárce opustil předpoklad pouhé potenciality vlivu porušení zákona na výsledek volby a zákonem č. 322/2016 Sb. zavedl požadavek, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo. Jinými slovy, nyní již bude pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem.

[13] Takovou zákonnou úpravu a její výklad považuje Nejvyšší správní soud za souladný s ústavním pořádkem. Je třeba vzít v úvahu, že pro soudní přezkum volby prezidenta republiky (jakož i dalších voleb) sám ústavní pořádek žádné mantinely nestanoví, Ústava České republiky (dále jen „Ústava") v čl. 58 výslovně svěřuje úpravu soudního přezkumu volby zákonu. Zákonodárce tak má velmi široký prostor pro uvážení, jak upraví parametry soudního řízení o přezkumu volby prezidenta republiky, včetně okruhu navrhovatelů, podmínek řízení, výrokových variant a požadovaného důkazního standardu, resp. podmínek pro vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti volby (podmínkou pouze je, aby soudní přezkum volby prezidenta republiky nebyl vyprázdněn, formálně či materiálně). Zákonodárce tuto svou pravomoc uplatnil a oproti původnímu znění zákona, aplikovanému v době první přímé volby prezidenta republiky, sice na straně jedné rozhojnil regulaci financování volební kampaně, včetně zřízení zvláštního správního orgánu dohledu (Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí), na straně druhé však zpřísnil podmínky, resp. důkazní standard pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, tedy pro možnost volebního soudu sankcionovat porušení volebního zákona. Paradoxně se tedy tato kvalitativní změna udála zákonem (na základě komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny), od něhož široká veřejnost, mimo jiné po zkušenostech s první přímou volbou prezidenta republiky, očekávala, že (slovy důvodové zprávy) „[omezí výskyt] *nečestných jednání nebo dokonce korupce* ..., [zajistí] *vyšší míru transparentnosti financování volební kampaně.*"

[14] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud (dále též „volební senát") k posouzení návrhu.

*II.3. Námitky proti volební kampani Miloše Zemana*

[15] Navrhovatelka ve vystupování Miloše Zemana jako jediného kandidáta v době vrcholící kampaně v pořadu Týden s prezidentem, vysílaném TV Barrandov, spatřuje porušení zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, které mělo za následek ovlivnění výsledků voleb.

[16] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nedodržováním povinností podle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání se provozovatel vysílání může dopustit přestupku, za který mu může být uložena pokuta (§ 60 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání). Rozhodnutí o uložení pokuty případně podléhají soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[17] Uvedené však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nebyl oprávněn posuzovat vystupování kandidáta v televizním vysílání v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky. Jde totiž nepochybně o propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky jím samým.

[18] Podle § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se volební kampaní rozumí „*jakákoli propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky nebo 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. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky*." Volební kampaň začíná dnem vyhlášení volby prezidenta a končí vyhlášením celkových výsledků volby (§ 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon též požaduje, aby volební kampaň probíhala „*čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje*" (odstavec 4 citovaného ustanovení). „*Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky. Kandidáti jsou povinni označit svým jménem a příjmením jimi využité prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využité prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem*" (odstavec 5; zákon má na mysli Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí).

[19] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již v minulosti v řadě svých rozhodnutí posuzovaly stížnosti na průběh volební kampaně, a to ve volbách do Poslanecké sněmovny či Senátu Parlamentu, do zastupitelstev územních samosprávných celků i v historicky první přímé volbě prezidenta republiky. V prvé řadě je třeba připomenout, že „*smyslem volební kampaně je snaha aktérů politického boje o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejími základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. 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 ...). V podmínkách demokratického státního režimu a svobodných voleb bývá obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně. Ostatně citovaná zákonná úprava výslovně zmiňuje vedení kampaně i v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky, tedy negativní*

pokračování
*kampaň*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). Zveřejňování informací o jednotlivých kandidátech a jejich politickém projevu je chráněno svobodou projevu a právem na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod), ruku v ruce s ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). „*Je proto zcela přirozené, že kandidující politické* [subjekty] *voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS). Volba prostředků, jimiž volební kampaň povede, je plně na kandidujícím subjektu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 17/2006-25, č. 962/2006 Sb. NSS).

[20] Stejně jako další volební zákony i zákon o volbě prezidenta republiky požaduje, aby byla volební kampaň vedena „čestně a poctivě“ (§ 35 odst. 4), aniž by však, kromě požadavku pravdivosti údajů zveřejňovaných o kandidátech, legálně definoval, co se těmito pojmy myslí. Soudy proto „*musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně, která 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*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2006 č. j. Vol 45/2006-17, č. 963/2006 Sb. NSS). V průběhu volební kampaně „*jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit*“ (již citovaný nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora Nádvorníka).

[21] Povinnostmi veřejnoprávních i soukromoprávních médií provozujících rozhlasové či televizní vysílání v souvislosti s vedením předvolební agitace zabýval se Nejvyšší správní soud zevrubně v usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-20 (č. 946/2006 Sb. NSS). Učinil tak sice v řízení o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů do Poslanecké sněmovny, avšak závěry tehdy Nejvyšším správním soudem přijaté jsou plně aplikovatelné i v souvislosti s posouzením nynější navrhovatelčiny námitky zde připomenuté shora v odst. [3].

[22] Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí judikoval, že „*[n]a různé druhy médií dopadají v předvolebním období zejména tři povinnosti: všechna média, regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají trvalému požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná*

*média podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol … poskytnout bezplatně 14 hodin vysílacího času, jenž se rozdělí rovným dílem mezi kandidující subjekty.*" (v nyní posuzovaném případě poskytnout vysílací čas dle § 35 odst. 7 zákona o volbě prezidenta republiky). Již tehdy Nejvyšší správní soud vysvětlil, že tyto tři role „*nelze mechanicky směšovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní*". Vyšel přitom z konceptu odstupňované rovnosti (abgestufte Chancengleichheit) a podrobně analyzoval, kdy poskytnutí mediálního prostoru v různém rozsahu nedostává se do rozporu se zákonnou úpravou povinné vyváženosti. Shodně se závěry citovaného usnesení, od nichž nemá Nejvyšší správní soud důvod jakkoliv se odklánět, konstatuje Nejvyšší správní soud, že navrhovatelkou uplatněná námitka nezákonnost, natož pak nezákonnost, která by hrubě ovlivnila výsledek volby prezidenta republiky, nepředstavuje. Platí totiž, že navrhovatelka by musela v řízení o neplatnosti volby tvrdit a případně prokázat, že určitá propagace hlavy státu již byla jednoznačně mimo výkon funkce a jednalo se ryze nebo téměř výlučně o kampaň. Navrhovatelka však taková tvrzení v potřebné míře podrobností nepředložila (viz usnesení ze dne 21. 2. 2018, č. j. Vol 47/2018 – 47).

[23] Fakt, že odpůrce 1) oslovil voliče prostřednictvím TV Barrandov, ačkoliv druhý z kandidátů takovou možnost neměl (nebo ji alespoň nevyužil), tedy nepředstavuje porušení zákona o volbě prezidenta republiky a ani zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Povinnost, aby kandidáti dbali o vzájemnou vyváženost svých volebních kampaní, zákon o volbě prezidenta republiky přirozeně nezakotvuje; stanoví pouze finanční limity, které nesmí výdaje na volební kampaň překročit (§ 37 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon se zaměřuje na obsahovou náplň kampaní (čestnost, poctivost, zákaz zveřejňování nepravdivých údajů) a ve vztahu k rozsahu se omezuje na stanovení finančních limitů.

[24] Nejvyšší správní soud **v rozsahu** vedení volební kampaně odpůrce 1), jak jej vymezila navrhovatelka ve své volební stížnosti, z uvedených důvodů žádné porušení zákona neshledal.

*II.4. Námitky proti financování volební kampaně Miloše Zemana*

[25] Navrhovatelka dále poukazovala na porušení pravidel financování volební kampaně odpůrcem 1). Takové námitky lze nepochybně vtělit do návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 90 odst. 5 s. ř. s. Zrušení ustanovení § 90a s. ř. s., který upravoval řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně, s účinností od 1. 1. 2017 nemá na možnost uplatnění námitek proti financování volební kampaně žádný vliv (v podrobnostech viz níže). Odpůrci 1) a 2) se tak mohli vyjádřit i k těmto námitkám, byť návrh nebyl (zcela správně) podán podle § 90a s. ř. s. Opačná argumentace odpůrců 1) a 2), formulovaná jejich zástupcem (advokátem!), dovozující, že se tito odpůrci nemohou k tvrzením navrhovatelky ohledně financování volební kampaně odpůrce 1) „*jakkoliv vyjadřovat*" … „*protože žaloba není podána dle § 90a zákona č. 150/2002 Sb.*", je zjevně mylná, neboť přehlíží, že zákonná úprava, o níž se opírá, byla zrušena již čl. XIII zákona č. 322/2016 Sb.

pokračování
[26] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve shrnout vývoj právní úpravy dohledu nad financováním volební kampaně kandidátů na prezidenta republiky. Zákon o volbě prezidenta republiky totiž původně počítal s tím, že přezkum financování volební kampaně bude provádět - v samostatném řízení – Městský soud v Praze, případně Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze (srov. § 67 a 68 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 90a s. ř. s., ve znění účinném do 31. prosince 2016). Vzhledem k tomu, že zákonodárce nepovažoval tuto právní úpravu za dostačující [srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 322/2016 Sb. (sněmovní tisk č. 568/0, 7. volební období, www.psp.cz)], přistoupil k zavedení nového systému, v jehož rámci je dohled nad financováním volební kampaně svěřen Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (zřízen zákonem č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; dále jen „Úřad“). Úřad je v rámci svých pravomocí oprávněn ukládat za přestupky a správní delikty spočívající v porušení pravidel financování volební kampaně sankce v podobě pokut (§ 62 a 63 zákona o volbě prezidenta republiky).

[27] Za současného právního stavu je tedy dohled nad dodržováním pravidel financování volební kampaně svěřen primárně Úřadu, jehož rozhodnutí případně podléhají soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[28] To nicméně neznamená, že Nejvyšší správní soud není oprávněn posuzovat financování volební kampaně v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky (či jiného řízení podle § 90 s. ř. s.). I porušení zákonných ustanovení regulujících financování volební kampaně totiž představuje onu nezákonnost, jejímž následkem by bylo hrubé ovlivnění výsledku volby. To vyplývá již z povahy soudního přezkumu voleb, neboť určitou protizákonnost nelze ze zorného pole volebního soudu vyjmout pouze proto, že může být sankcionována v jiném typu řízení. Ostatně zákonodárce nic takového ani nezamýšlel. V důvodové zprávě k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým byla zavedena dohledová pravomoc Úřadu, uvedl, že „*na porušení pravidel financování volební kampaně upravené ve volebních zákonech je možné také nahlížet jako na porušení volebního zákona, které mohlo ovlivnit výsledek hlasování, výsledek volby kandidáta nebo výsledek voleb. Pro tyto případy proto nelze vyloučit soudní přezkum, a tedy soudní řízení ve věcech volebních.*“ S možností paralelního přezkumu financování volební kampaně jak v řízení podle § 90 s. ř. s., tak v řízení podle § 90a tohoto zákona navíc počítala i komentářová literatura (srov. např. Blažek, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*, citován výše, § 90a, nebo Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014. s. 852–853).

[29] Lze uzavřít, že i v rámci přezkumu platnosti volby prezidenta republiky je možné posuzovat, zda nedošlo k porušení pravidel financování volební kampaně. I v tomto případě však platí, že pro vyslovení neplatnosti volby je třeba, aby případné porušení zákona v této části hrubě ovlivnilo výsledek volby prezidenta, tedy zapříčinilo zvolení vítězného kandidáta.

[30] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že navrhovatelka v tomto směru neunesla břemeno tvrzení. Popsala sice podle jejího názoru podezřelé okolnosti, z nichž dovodila, že v rámci volební kampaně Miloše Zemana mohlo dojít k porušení § 36 zákona o volbě

prezidenta republiky, neuvedla však nic k tomu, jak tyto nezákonnosti dle jejího názoru hrubě ovlivnily výsledek volby prezidenta a jak by právě ono hrubé ovlivnění výsledku volby hodlala v řízení prokázat (tvrzené nezákonnosti vlastně považuje za absolutní volební vady, které by měly vést k neplatnosti volby bez dalšího, což je však koncepce českému právu v zásadě cizí, viz např. odstavec [33] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2014 č. j. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, ve věci senátora Miroslava Antla). Koneckonců, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Nádvorníka, „*pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení ... plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.*“ I v případě zjištěného porušení zákona by tak výrok soudního rozhodnutí nemohl být jiný než zamítavý. Každý se nicméně může obrátit se svými pochybnostmi (podnětem) na Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který – jsa k tomu odborně a kompetenčně vybaven – z nich může v případě, že shledá porušení zákona, vyvodit patřičné důsledky v podobě uložení pokuty.

*II.5. Smysl a meze soudního přezkumu volební kampaně a jejího financování*

[31] Nejvyšší správní soud připouští, že pro navrhovatele, potažmo pro volební soud, je obtížné splnit zákonný požadavek a prokázat, že výsledek volby, tedy v souhrnu rozhodnutí každého z jednotlivých voličů, byl opravdu hrubě ovlivněn porušením pravidel vedení volební kampaně a jejího financování (například, jak tvrdí navrhovatelka, nefér vedenou a netransparentně financovanou volební kampaní). Jedním z důvodů jsou krátké lhůty pro podání návrhu a rozhodnutí soudu spojené s omezenými možnostmi získání relevantních informací. Stěžejní překážkou je však skutečnost, že do voličovy hlavy nikdo nevidí. Nutno znovu poukázat na již zmíněný ústavní princip tajnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 56 Ústavy): pokud totiž nemá nikdo, ani soud, možnost zjistit, jak který volič hlasoval, nemůže ani ověřovat, proč tak hlasoval.

[32] Za takové situace je třeba respektovat svobodný výkon volebního práva každým z voličů spojený s jeho odpovědností za vlastní volbu. Jiný přístup by ve svých důsledcích vedl k tomu, že by výsledek volby neurčovali voliči, nýbrž soudci. Tím by však byla popřena povaha České republiky jako demokratického právního státu založená na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v níž je lid zdrojem veškeré státní moci a zdrojem legitimity všech státních orgánů, prezidenta republiky nevyjímaje (čl. 2 odst. 1 Ústavy).

[33] Přezkumná role volebních soudů se i nadále může efektivně uplatnit v případech porušení ustanovení upravujících vlastní volební proces, hlasování, zjišťování výsledku voleb a jeho vyhlašování. Postavit důkazně najisto hrubé ovlivnění výsledku volby např. chybným součtem hlasů (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2017 č. j. Vol 58/2017-187, ve věci poslance Martina Kupky), znevěrohodněním (nepoužitelností) výsledků hlasování na úrovni jednotlivých okrsků např. v důsledku nezákonně obsazené volební komise (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2014 č. j. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, ve věci senátora Miroslava Antla), připuštěním účasti kandidáta, který byl v souladu se zákonem z volby – zdůrazňujeme: po ukončené fázi registrace kandidátů – odvolán (srov. výše citované

pokračování
usnesení č. j. Vol 4/2016-191 ve věci senátorky Aleny Dernerové), či nesplněním podmínek volitelnosti (pasivního volebního práva) kandidáta v rozhodný okamžik (v den volby), lze relativně snadno i za současného vyššího důkazního standardu, neboť soud v takových případech buď dává průchod uplatnění skutečné, nikoli zkreslené vůli voličů, na základě přezkumu volební dokumentace, anebo vynucuje splnění základních předpokladů zákonnosti a legitimity volby.

[34] Stále platí, že soudní přezkum voleb je mechanismem zajišťujícím ochranu základních práv a svobod, mezi něž bezesporu patří i právo občanů podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců, stejně jako právo přístupu občanů k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 Listiny základních práv a svobod). Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. Aplikace a interpretace tohoto zákona ze strany orgánů veřejné moci, vposledku pak soudů (zejména v otázkách dodržení či porušení jeho ustanovení a důsledků z toho vyplývajících), ovšem nemůže tyto ústavní kautely vyprázdnit; jinak by se pravidla volebního procesu stala bezzubými. Chování aktérů politické soutěže, jejich podporovatelů či odpůrců, v širším smyslu vlastně všech, se musí dít ve vymezeném ústavním rámci. Zásah volebního soudu do této soutěže je a zůstává sice výjimečným, ale i nadále použitelným nástrojem, byť vyhrazeným pro případy porušení volebních zákonů ve větším rozsahu, vyšší intenzitě, se skutečně nastalým a prokázaným účinkem na dosažený volební výsledek.

## III. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedených důvodů žádné porušení zákona opodstatňující vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky zjištěno nebylo. Nejvyšší správní soud proto návrh zamítl.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého nemá v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Požadavek odpůrců 1) a 2) domáhající se toho, aby jim navrhovatelka zaplatila náhradu nákladů řízení, platné právní úpravě zjevně odporuje; je proto do jisté míry až překvapující, že byl zástupcem odpůrců uplatněn.

**P o u č e n í :** Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5, věta druhá, s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. února 2018

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu