U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **M. 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 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci „návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta“,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Návrh

[1] Návrhem ze dne 31. 1. 2018, doplněným dne 4. 2. 2018, se navrhovatel domáhal neplatnosti volby prezidenta republiky podle § 90 odst. 5 s. ř. s. a § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky (dále jen „volební zákon“).

[2] Navrhovatel vymezil tři okruhy, ve kterých spatřoval porušení volebního zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby. Z toho důvodu navrhl, aby NSS rozhodl, že volba prezidenta republiky byla neplatná, a nařídil její opakování od registrační fáze.

[3] První vadu spatřoval navrhovatel v připuštění kandidatury těch, kteří nesplnili zákonné podmínky. Podle § 21 odst. 2 volebního zákona platí, že *navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan mohou podat pouze jednu kandidátní listinu. Kandidát může být uveden pouze na jedné kandidátní listině.* Text citovaného ustanovení je zcela jednoznačný a nelze vykládat jinak, než, že každý senátor nebo poslanec může podat pouze jednu kandidátní listinu, resp. může se účastnit pouze jedné navrhující skupiny zákonodárců. Ostatní možné výklady nejsou v souladu se záměrem zákonodárce a vedou k nelogickým závěrům. Stejný závěr zaujal i Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017-175. Ministerstvo vnitra postupovalo podle nesprávného výkladu zákona a registrovalo i kandidáty, kteří kandidovat neměli. Tito nezákonně

registrovaní kandidáti obdrželi v prvním kole téměř jeden milion hlasů, což svědčí pro závěr, že jejich nezákonná registrace hrubě ovlivnila výsledek volby prezidenta. Sama registrační fáze volby prezidenta trpí zásadní vadou, že je nutné opakovat celou registraci i následnou volbu prezidenta.

[4] Za druhou vadu označil navrhovatel masivní šíření dezinformací o prezidentském kandidátovi Jiřím Drahošovi. Dezinformace byly šířeny prostřednictvím internetu a rozesíláním letáků. Navrhovatel k návrhu přiložil printscreen několika dezinformačních či lživých zpráv. Kampaň masivně vedená proti Jiřímu Drahošovi, mohla ovlivnit rozhodný počet voličů a následně i výsledek voleb.

[5] V doplnění návrhu navrhovatel uvedl třetí vadu, která měla vliv na výsledek voleb, a to podezření, že kampaň Miloše Zemana překročila zákonný finanční limit. Samotné překročení limitů nebo nemožnost celkové výdaje na volební kampaň vyčíslit je tak zásadní vadou, že by samo o sobě mělo vést k zneplatnění volby. Neověřitelnost výše výdajů, totiž nemůže vést k domněnce, že limit překročen nebyl, ale je naopak nutné předpokládat, že porušen byl.

II. Průběh řízení

[6] Nejvyšší správní soud zaslal volební stížnost a její doplnění k vyjádření odpůrcům.

[7] Odpůrci 1) a 2) ve svém společném vyjádření uvedli, že navrhovatel dostatečně nespecifikoval odpůrce 1 a zpochybnili i pasivní legitimaci paní Ivany Zemanové jako odpůrce 2, kterou do řízení přibral NSS bez návrhu navrhovatele. K obsahu návrhu pak uvedli, že námitky ohledně připuštění kandidátů, kteří neměli být registrováni, nelze řešit v řízení podle § 66 volebního zákona, ale pouze v řízení podle § 65 volebního zákona. Ochrana ve věci registrace předchází ochraně volby a je samostatným institutem. V této souvislosti odpůrci odkázali na judikaturu NSS a odbornou literaturu. K ostatním námitkám odpůrci uvedli, že jsou založeny pouze na domněnkách navrhovatele, který neunesl své břemeno tvrzení a důkazní. V této souvislosti odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Námitky navrhovatele jsou vágní a není vůbec zřejmé, z čeho dovozuje, že dezinformační materiály byly doručeny velkému množství osob, že došlo k nepřípustné manipulaci voleb, v čem měla spočívat a jaký měla dopad na výsledek volby. To samé platí o argumentaci navrhovatele ve vztahu k financování kampaně Miloše Zemana. Je zcela evidentní, že nedošlo k výjimečnému případu, při kterém by vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl zvolen jiný kandidát, proto odpůrci navrhli, aby NSS návrh odmítl, případně zamítl, a uložil navrhovateli uhradit odpůrcům náhradu nákladů řízení.

[8] Navrhovatel v replice uvedl, že se nedomáhá ochrany ve věci registrace, ale tvrdí, že připuštění neoprávněných kandidátů do soutěže hrubě ovlivnilo výsledek volby a způsobilo její neplatnost ve smyslu § 66 volebního zákona. Po navrhovateli nelze požadovat, aby přesně doložil a vyčíslil dopad dezinformační kampaně a počet voličů, kteří tím byli ovlivněni. Takové požadavky na volební návrhy by možný obsah těchto návrhů omezil v podstatě pouze na zpochybnění sečtení hlasů.

[9] Odpůrce 3) ve svém vyjádření uvedl, že v řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování nelze napadat vady v registraci kandidátní listiny, neboť k tomu slouží samostatné řízení. K ostatním namítaným vadám se nevyjádřil, neboť jeho úkolem není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování.

III. Posouzení Nejvyššího správního soudu

III.1 Pasivní legitimace odpůrců 1) a 2)

[10] K námitce odpůrců 1) a 2) zpochybňující jejich pasivní legitimaci v tomto řízení, NSS konstatuje, že okruh účastníků řízení ve věcech volebních není v dispozici navrhovatele, nýbrž je vymezen zákonem. Podle § 90 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jsou účastníky řízení o neplatnosti volby prezidenta republiky *příslušný volební orgán, [...] občan, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, a ten, jehož volba byla napadena*. Občanem, na jehož kandidátní listině byl uveden odpůrce 1), je odpůrce 2). Proto NSS jednal jako s účastníkem řízení i s ní, i když ji navrhovatel jako účastníka řízení neoznačil. Pokud jde o identifikaci odpůrce 1) považuje ji NSS taktéž za dostatečnou, neboť je z návrhu patrné, že napadá volbu prezidenta, kterým byl zvolen odpůrce 1).

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

[11] Podle § 66 volebního zákona 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.

[12] Citované ustanovení bylo od minulé přímé volby prezidenta republiky změněno, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Zatímco podle znění zákona účinného do 31. 12. 2016 navrhovatel mohl podat návrh (a soudu návrhu vyhovět) tehdy, měl-li za to, *že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta*, od ledna 2017 je již třeba, aby navrhovatel tvrdil, *že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který* ***hrubě ovlivnil*** *výsledek volby prezidenta* (zvýraznil NSS). Jen pro úplnost lze podotknout, že stejná změna se promítla i do ostatních volebních zákonů.

[13] Mezi původním a novým zněním zákona, tedy mezi formulací „*mohl ovlivnit*“ a „*hrubě ovlivnil*“ je významový rozdíl. K tomuto rozdílu se NSS v návaznosti na předpoklady přezkumu voleb dovozené judikaturou (srov. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004 - 12, č. 354/2004 Sb. NSS, a ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016 - 191, č. 3522/2017 Sb. NSS) vyjádřil ve svém usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018 - 33: "*[a]čkoli 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."

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

III.3 Námitky týkající se účasti nezákonně registrovaných kandidátů

[15] Navrhovatel spatřoval porušení zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby, primárně v tom, že byly zaregistrovány kandidátní listiny kandidátů, jejichž kandidaturu navrhli totožní poslanci (senátoři), a že se tito kandidáti následně zúčastnili prvního kola volby. Podle ustálené judikatury NSS však platí, že v řízení podle § 90 s. ř. s. nelze napadat vady v registraci kandidátní listiny. K napadení registrace slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace podle § 89 s. ř. s. ve spojení s § 65 volebního zákona. Ve volebním soudnictví se totiž *„uplatňuje zásada souslednosti jednotlivých přezkoumávaných volebních fází, což znamená, že po uzavření některé fáze volebního procesu nelze tutéž fázi znovu otevírat a zpětně zpochybňovat. Tato zásada se projevuje v právní úpravě třemi samostatnými řízeními, která spadají pod volební soudnictví: řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů (§ 88 s. ř. s.), řízení o ochraně ve věci registrace kandidátů a kandidátních listin (§ 89 s. ř. s.) a konečně řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb, volby kandidáta nebo hlasování (§ 90 s. ř. s.)*" (usnesení NSS ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016 - 191, č. 3522/2017 Sb. NSS). Pokud tedy byla fáze registrace kandidátních listin pro volbu prezidenta uzavřena registrací přihlášek devíti kandidátů, přičemž žádný z aktivně legitimovaných subjektů tuto registraci v zákonné lhůtě před soudem nezpochybnil, nelze se již ve fázi posuzování platnosti volby prezidenta podle § 90 s. ř. s. zabývat tím, zda v registračním řízení byl či nebyl porušen zákon. To ostatně plyne i z § 66 odst. 1 volebního zákona, který spojuje zjišťované porušení zákona s hrubým ovlivněním výsledku volby (již registrovaného) kandidáta na prezidenta.

[16] Navrhovatel nebyl oprávněn návrh ve věci registrace kandidátních listin podat, neboť nespadá do okruhu aktivně legitimovaných subjektů v řízení podle § 89 s. ř. s. Tím spíše však nemůže zpochybňovat registraci kandidátních listin prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta, tedy v řízení se zcela odlišným předmětem. Nedostatek aktivní legitimace k podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny nelze obcházet prostřednictvím návrhu na přezkum postupu registračního orgánu v rámci řízení o podle § 90 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 30/2013 - 47). Jak uvedl NSS v usnesení ze dne 9. 12. 2004, čj. Vol 11/2004 - 31, č. 471/2005 Sb. NSS, je tento závěr plně v souladu se smyslem a účelem registračního řízení, ve kterém vzniká vztah pouze mezi tím, kdo navrhuje registraci kandidátní listiny, a příslušným registračním orgánem.

III.4 Námitky proti volební kampani Miloše Zemana

[17] Druhou vadu spatřoval navrhovatel v rozsáhlé dezinformační kampani vedené proti Jiřímu Drahošovi. Volební kampaň definuje § 35 odst. 1 volebního zákona. Podle tohoto ustanovení jsou volební kampaní jak sdělení ve prospěch kandidáta (pozitivní kampaň), tak sdělení v neprospěch jiného kandidáta (negativní kampaň). Podle § 35 odst. 4 volebního zákona musí volební kampaň probíhat „*čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje*". Nejvyšší správní soud i Ústavní soud v minulosti opakovaně posuzoval stížnosti týkající se průběhu volební kampaně, a to i v první přímé volbě prezidenta republiky. Volební kampaní během aktuální volby prezidenta se NSS zabýval ve svém již zmíněném usnesení čj. Vol 16/2018 - 33. Z judikatury vyplývají pro posuzovanou věc především následující závěry.

[18] 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). S ohledem na charakter volební kampaně je „*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 NSS ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006 - 46, č. 944/2006 Sb. NSS). Volba prostředků, jimiž volební kampaň povede, je plně na kandidujícím subjektu (usnesení NSS ze dne 26. 6. 2006 čj. Vol 17/2006 - 25, č. 962/2006 Sb. NSS).

[19] Požadavek na čestné a poctivé vedení volební kampaně je nutné interpretovat nejen s ohledem na chápání těchto pojmů v běžném životě, ale i s přihlédnutím k specifickému charakteru volební kampaně, který vyplývá z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry snažícími se získat podporu pro sebe a zároveň podlomit důvěru ke svému soupeři (usnesení NSS ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 45/2006 - 17, č. 963/2006 Sb. NSS). Ústavní soud pak k volební kampani ve svém nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, uvedl, že v jejím průběhu „*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*".

[20] O průběhu volební kampaně i výskytu dezinformací zevrubně informovala média. Široká veřejnost se tématem dezinformací a lží ve volební kampani zabývala a i prezidentští kandidáti na ně reagovali a vyvraceli je. Nejvyšší správní soud proto považuje volební slogany použité prezidentskými kandidáty i výskyt dezinformací během volební kampaně za obecně známou skutečnost ve smyslu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s. Samotná existence dezinformací a lží ovšem není vadou, která by bez dalšího mohla hrubě ovlivnit výsledek voleb. Tou by mohl být až mimořádný rozsah těchto lží a dezinformací a s tím spojený dopad na voliče. Navrhovatel tyto skutečnosti ovšem nijak neprokázal a ani žádné důkazy v tomto smyslu nenavrhl.

[21] Navrhovatel přiložil k návrhu příklady dezinformací a lží, které se vyskytovaly na internetu a fotografii letáku, který se měl údajně šířit v písemné podobě. K rozsahu a dopadu dezinformací ale navrhovatel neoznačil žádný důkaz ani nic konkrétního netvrdil. Za takové situace NSS nemohl rozsah a dopad šířených dezinformací nijak posoudit a proto se tímto tvrzením navrhovatele dále nezabýval.

III.5 Námitky proti financování volební kampaně Miloše Zemana

[22] Třetím okruhem nezákonností je podle navrhovatele porušení pravidel financování volební kampaně odpůrcem 1) a jeho sponzory.

[23] Právní úprava dohledu nad financováním volební kampaně byla v nedávné minulosti změněna. Původně volební zákon počítal s přezkumem financování volební kampaně Městským soudem v Praze. Následně se však zákonodárce rozhodl za tímto účelem zřídit Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (zřízen zákonem č. 302/2016 Sb.; 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 volebního zákona). 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.

[24] Výše uvedené nicméně neznamená, že NSS není oprávněn posuzovat financování volební kampaně v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta, neboť i porušení zákonných ustanovení regulujících financování volební kampaně může představovat nezákonnost, jejímž následkem by bylo hrubé ovlivnění výsledku volby (v podrobnostech srov. již citované usnesení NSS čj. Vol 16/2018 - 33, body 42 a 43).

[25] Nejvyšší správní soud nicméně musí konstatovat, že navrhovatel v této části návrhu neunesl břemeno tvrzení. Popsal sice několik podle jeho názoru podezřelých okolností, z nichž dovozuje, že v rámci volební kampaně Miloše Zemana mohlo dojít k porušení § 36 a § 37 volebního zákona. Neuvedl však žádná tvrzení, které by objasňovala, jak tyto protizákonnosti podle jeho názoru ovlivnily výsledek volby prezidenta republiky. Samotné nejasnosti o jednotlivých položkách, či celkové ceně volební kampaně Miloše Zemana (která by však i podle odhadů uváděných navrhovatelem byla stále v zákonném limitu) nemohou bez dalšího způsobit neplatnost volby. Navrhovatel zároveň nepředložil žádné konkrétní důkazy, které by jednotlivá údajná porušení dokládaly. Tvrzené nezákonnosti navrhovatel vlastně považuje za absolutní volební vady, které by měly vést k neplatnosti volby bez dalšího, což je však koncepce českému právu cizí (viz např. odstavec [33] usnesení NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014 - 110, č. 3162/2015 Sb. NSS). Ani tyto námitky proto neshledal NSS důvodnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy neshledal návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 1) prezidentem republiky důvodným, a proto návrh zamítl.

[27] Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

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

V Brně dne 20. února 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu