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 (soudce zpravodaj) a soudců a soudkyň Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Pavla Molka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. I. Ř.**, **b) V. S.**, **c) Mgr. J. Č.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Koschinem, advokátem, se sídlem Štefánikova 48, Praha 5, a **d) JUDr. Z. K.**, proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, zastoupeni JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, týkající se návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Volební stížnost

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 31. ledna 2018 návrh navrhovatelů a) – d) (dále též „volební stížnost“) na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 1) prezidentem republiky ve volbě konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo). Navrhovatelé se domnívají, že ze strany odpůrce 1) došlo k porušení § 35 až 38 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů, způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby. Své přesvědčení navrhovatelé odvozují od několika skutečností.

[2] V prvé řadě navrhovatelé nepovažují kampaň vedenou odpůrcem 1) za čestnou a poctivou, jak zákon o volbě prezidenta republiky vyžaduje. Odpůrce 1) totiž o svém protikandidátu prof. Jiřím Drahošovi zveřejňoval nepravdivé údaje, podle nichž byl konfidentem Státní bezpečnosti, vydírán pro pedofilii a že prosazuje příchod uprchlíků z islámských zemí do České republiky. Spolek Přátelé Miloše Zemana, z. s., nechal před druhým kolem volby po celé republice zveřejnit reklamy, které Jiřího Drahoše vykreslují

jako „proimigračního“ kandidáta, konkrétně sloganem „*Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“. To však navrhovatelé považují za matení veřejnosti, neboť imigrační politika nespadá do kompetence prezidenta republiky. Jiří Drahoš se navíc opakovaně vyjádřil proti přerozdělování imigrantů prostřednictvím kvót. Mezi obyvateli České republiky tak byla záměrně rozšířena obava, že Jiří Drahoš podporuje imigraci do České republiky, jíž je odpůrce 1) schopen zabránit.

[3] Odpůrce 1) dále označil svého protikandidáta za přítele sudetských Němců a za jejich „vítače“. Takové vyjádření jednoznačně ovlivnilo výsledky volby v bývalých sudetských oblastech, tedy na Karlovarsku, Ústecku a Jihlavsku.

[4] Kampaň odpůrce 1) přitom probíhala především na sociálních sítích, a cílila tak na tu část populace, která po nich pravidelně „brouzdá“, tedy „*na obyvatelstvo spíše méně vzdělané a ochotné přijmout jakékoli, byť i zcela zavádějící informace.*“

[5] Účetnictví odpůrce 1) stran jeho volební kampaně bylo dle názoru navrhovatelů naprosto netransparentní. Většinu výdajů na reklamu na internetu a na velkoplošnou venkovní reklamu za něj hradila Strana práv občanů, spolek Přátelé Miloše Zemana a společnost Euro – Agency, přičemž není zřejmé, odkud tyto subjekty vynaložené peněžní prostředky získaly. Tisk a distribuci letáků podporujících odpůrce 1) a inzerci v denním tisku hradily další soukromé subjekty. Strana práv občanů pomáhala odpůrci 1) získat podpisy na petici podporující jeho kandidaturu. Její předseda Jan Veleba přitom nedokázal uvést, zda tato politická strana kampaň odpůrce 1) financovala a zda byl jeho účet transparentní, a z televizní debaty s moderátorem J. V. z DVTV raději utekl. Plakáty s nápisem „*Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“ nejsou v účetnictví odpůrce 1) jako bezúplatné plnění buď vůbec zachyceny, nebo jsou vyčísleny chybně a nejsou řádně identifikovány. Navrhovatelé se navíc domnívají, že se mohlo jednat o peníze ze zahraničních zdrojů, jež byly poskytnuty v rozporu se zákonem o volbě prezidenta republiky, neboť Strana práv občanů či spolek Přátelé Miloše Zemana nedisponují dostatečnými finančními prostředky, potažmo nejsou schopni vysvětlit jejich původ. Do výdajů na kampaň odpůrce 1) měla být dále započtena i bezúplatná plnění, která mu poskytly jednotlivé obce v rámci jeho návštěv regionů, a to ve výši jejich obvyklé ceny.

[6] Navrhovatelé považují odpůrce 1) za bezpečnostní hrozbu pro Českou republiku, a to především pro jeho snahu uspořádat referendum o setrvání České republiky v Evropské unii a v NATO a pro jeho vztah k osobám pohybujícím se na hranici zákona.

[7] Navrhovatelé se domnívají, že rozdíl 152 184 hlasů mezi odpůrcem 1) a Jiřím Drahošem byl zapříčiněn popsaným porušením zákona o volbě prezidenta republiky ze strany odpůrce 1). Odkázali na případ, kdy rakouský ústavní soud nařídil opakování druhého kola volby prezidenta při sice menším rozdílu volebního výsledku, ale pro mnohem méně závažné pochybení, které bylo zřejmě technicky vysvětlitelné. Dále poukázali na mnohem nižší rozdíl mezi odpůrcem 1) a jeho protikandidátem oproti volbě prezidenta republiky v roce 2013.

[8] Pokud končí volební kampaň až vyhlášením výsledku volby Státní volební komisí, považují navrhovatelé za porušení zákona i označení jednoho z novinářů na tiskové

pokračování

konferenci po zvolení odpůrce 1) za mutanta, i když již nemohlo výsledek volby nijak ovlivnit.

[9] Navrhovatelé navrhli provést dokazování účetnictvím vedeným odpůrcem 1) v souvislosti s jeho volební kampaní, případně vyzvat jeho sponzory k doložení, z jakých zdrojů poskytli příspěvky na volební kampaň odpůrce 1) a zda nemají neuhrazené závazky vůči státu. Dále navrhovatelé požadují provést audit, zda se rozmístění plakátů s nápisem „*Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“ odrazilo v účetnictví odpůrce 1), vyhodnotit výši bezúplatného plnění poskytnutého odpůrci 1) v rámci jeho návštěv regionů a posoudit nepravdivost a nečestnost informací poskytovaných odpůrcem 1) veřejnosti o jeho protikandidátu.

[10] Ke svému návrhu navrhovatelé přiložili dokument s názvem „Seznam nepravd šířený prvním žalovaným a jeho podporovateli“, vyhotovený na základě informací čerpaných z webu www.popravde.cz.

[11] Z výše uvedených důvodů navrhovatelé Nejvyššímu správnímu soudu navrhli vyslovit neplatnost volby odpůrce 1) prezidentem republiky a nařídit opakování celé volby, tedy I. i II. kola.

II. Průběh řízení

[12] Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 2. února 2018 navrhovatelé opravili chybu v citaci zákonného ustanovení v původním textu návrhu a rovněž doplnili svou argumentaci v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možné označit volby za demokratické, je nutné, aby se voliči rozhodovali na základě pravdivých informací. Při volbě prezidenta republiky se však velká část voličů rozhodovala na základě lží šířených odpůrcem 1) a jeho podporovateli, a proto ji nelze považovat za demokratickou.

[13] Nejvyšší správní soud zaslal volební stížnost k vyjádření odpůrcům.

[14] Státní volební komise ve svém vyjádření zdůraznila, že jejím úkolem není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování, a proto nedisponuje žádnými informacemi, jimiž by mohla potvrdit či vyvrátit skutková tvrzení navrhovatele. Nemůže se k nim tudíž ani nijak vyjádřit.

[15] Odpůrci 1) a 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření. Tvrzení navrhovatelů považují za zcela spekulativní a nepodložená, respektive za urážky odpůrce 1), a nemohou se k nim nijak relevantně vyjádřit. Navrhovatelé neuvedli, z jakého důvodu považují právě označení Jiřího Drahoše jako „vítače uprchlíků“ za rozhodující pro výsledek volby. Odpůrci dále zdůraznili, že volební kampaň odpůrce 1) vedly jiné osoby a nikoli on sám, jednalo se však o kampaň legitimní a zákonnou. Odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.; ve věci senátora Nádvorníka), z něhož vyplývá, že břemeno tvrzení a břemeno důkazní tíží navrhovatele, ti je však neunesli.

[16] K výhradám navrhovatelů proti financování volební kampaně Miloše Zemana odpůrci 1) a 2) poukázali na to, že toto řízení je vedeno podle § 90 a nikoli 90a s. ř. s. Ostatně k podání návrhu podle druhého z citovaných ustanovení nejsou navrhovatelé oprávněni. Konečně odkazy navrhovatelů na průběh prezidentských voleb v Rakousku považují odpůrci za zcela irelevantní. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl a aby jim přiznal náhradu nákladů řízení.

[17] Odpůrci 1) a 2) také zpochybnili pasivní legitimaci paní Ivany Zemanové v tomto řízení, neboť ji navrhovatelé neoznačili jako účastníka řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.1 Pasivní legitimace odpůrkyně 2)

[18] K námitce odpůrců 1) a 2) zpochybňující pasivní legitimaci paní Ivany Zemanové v tomto řízení, Nejvyšší správní soud 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 paní Ivana Zemanová, tedy odpůrkyně 2). Proto Nejvyšší správní soud jednal jako s účastníkem řízení i s ní, i když ji navrhovatelé jako účastníka řízení neoznačili.

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

[19] 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.

[20] 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.

pokračování

[21] 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 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).

[22] 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.

[23] 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.*“

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

III.3. Námitky proti volební kampani Miloše Zemana

[25] 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).

[26] 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 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).

[27] 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).

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve bude zabývat částí volební kampaně odpůrce 1) týkající se tématu migrace, neboť právě tu navrhovatelé učinili ústředním tématem své volební stížnosti, zejména pokud jde o slogan „*Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“. Šíření tohoto sloganu v období před volbami považuje volební senát za obecně známou skutečnost ve smyslu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (aplikovaného v tomto řízení na základě § 64 s. ř. s.), tedy za skutečnost, již není třeba dokazovat.

[29] Dále se volební senát zabýval otázkou, zda lze šíření výše uvedeného sloganu přičítat odpůrci 1). Jak totiž vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. února 1999 sp. zn. I. ÚS 526/98 (N 27/13 SbNU 203; 70/1999 Sb.; ve věci senátorky Lastovecké), je třeba také přihlížet k tomu, zda kandidát, jehož zvolení je napadáno, namítané porušení zákona způsobil. „*Opačný výklad by zákonitě vedl k tomu, že by kterýkoli subjekt (např. každé, byť i bulvární medium) mohl docílit neplatnost volby jakéhokoli kandidáta zcela bez jeho přičinění, což by – in eventum – mohlo volby výrazně narušit, popřípadě, důsledně vzato, i zmařit. Takové následky přirozeně zákonodárce nezamýšlel.*“ To, že by důvodem neplatnosti voleb mohlo být porušení právních předpisů způsobené třetí osobou, by mělo být, jak plyne z citovaného nálezu Ústavního soudu, výjimečné.

[30] V tomto případě však považuje volební senát za nesporné, že posuzovaná volební kampaň je odpůrci 1) přičitatelná. Spolek, který zajišťoval její průběh, ve svém názvu obsahuje jméno odpůrce 1) a je řízen jeho blízkými spolupracovníky. Volební senát proto

považuje za krajně nepravděpodobné, že by odpůrce 1) na kampaň, která byla bezpochyby vedena v jeho prospěch, neměl žádný vliv nebo že ji jako svou kampaň neakceptoval. Nyní posuzovaná situace je tudíž odlišná od situace před pěti lety, kdy Nejvyšší správní soud nezjistil spojení mezi volebním týmem odpůrce 1) a zadavatelem inzerátu, který byl tehdy shledán protizákonným (srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS).

[31] Navrhovatelé namítali, že volební kampaň Miloše Zemana spojovala Jiřího Drahoše s podporou imigrace z muslimských zemí. K tomu volební senát v prvé řadě podotýká, že výběr tohoto tématu volební kampaně či způsob jeho prezentace nelze považovat za protiprávní. „*Zcela přirozenou součástí volební kampaně je zdůrazňování hodnot a postojů, které hodlá kandidát po svém případném zvolení zastávat*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 42/2013-85). Migrační politika je v současné době jedním ze zásadních společenských témat, a kandidátu na prezidenta republiky tak nelze vyčítat, že v rámci volební kampaně prezentuje své názory i na tuto problematiku. Zároveň je zcela logické, že se odpůrce 1) i v této oblasti vymezoval proti svému soupeři, neboť v případě shodného názoru obou kandidátů by se mohli voliči jen stěží rozhodovat, kterému z nich dají svůj hlas, považují-li migraci za otázku, na níž by se měl i v prezidentské volbě „lámat chleba“. Pokud volební tým odpůrce 1) využil poněkud odlišných názorů Jiřího Drahoše a vykreslil jej jako osobu k imigraci (či obecně k cizincům) vstřícnou, nelze to považovat za porušení pravidel vedení volební kampaně, pro niž je charakteristická personalizace, hyperbolizace, symboličnost a zkratkovitost (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 33/2013-45, č. 2832/2013 Sb. NSS). Navíc nelze popřít, že Jiří Drahoš měl v průběhu volební kampaně dostatek času a prostoru, aby své postoje voličům vysvětlil a případně vyvrátil či uvedl na pravou míru tvrzení šířená o jeho osobě ze strany konkurenta, což také činil.

[32] Slogan „*Stop imigrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“ lze jistě – jako ostatně celou řadu jiných politických sloganů jiných politických subjektů v mnoha volbách zejména v posledních letech – hodnotit jako povrchní a prázdný, se zanedbatelným přínosem pro ono *millovské* tržiště idejí (*marketplace of ideas*; koncept připisovaný mimo jiných Johnu Stuartu Millovi na základě jeho díla *O svobodě/On Liberty*). Nutno však připustit, že byl zřejmě z hlediska zamýšleného účinku přímočarý – jeho obsahem je výzva k volbě jednoho kandidáta (volte Zemana) a k zabránění vítězství konkurenčního kandidáta (stop Drahošovi), a zkratkovitá upoutávka na téma zabránění migrace, na němž se kandidát Miloš Zeman v kampani zejména profiloval (stop imigrantům, tato země je naše, tedy *cizinec není našinec*), s podprahovým sdělením, že konkurenční kandidát naopak imigraci podporuje (*vítáme naše cizince*, slovy známé filmové pohádky). Jakkoli lze souhlasit s navrhovateli, že jde o signál zavádějící či dokonce nepravdivý, neboť stanovisko konkurenčního kandidáta k problému imigrace bylo strukturovanější a komplexnější, vzpírající se černobílému diktátu zkratkovitého sloganu, nelze současně popřít, že se oba kandidáti v přístupu k řešení tohoto problému lišili. Hypotéza, že mnozí voliči takto vyvolané emoci podlehli a že jen v důsledku tohoto (dílčího) prvku kampaně se rozhodli hlasovat pro vítězného kandidáta, je však spekulativní a především v soudním řízení, nutně postaveném na faktech, nikoli dojmech, neuchopitelná. Koneckonců, volič se přece může rozhodnout jakkoliv. Až do poslední chvíle při své tajné volbě může uplatnit jakákoliv rozhodovací kritéria, včetně kritérií politicky zcela irelevantních, nebo dokonce nahodilých či žádných. Nezpovídá se nikomu, jen svému svědomí. „Nápravu“ – z pohledu

pokračování

navrhovatelů – nelze zajistit pořadem práva, nýbrž (díky ústavnímu principu vlády na omezený čas) příští volbou.

[33] Nelze v této souvislosti nepřipomenout, že v roce 2013 při posuzování stížností proti zvolení odpůrce 1) prezidentem republiky poprvé, Nejvyšší správní soud v obdobné situaci poznamenal, že některá tvrzení vítězného kandidáta užitá v rámci volební kampaně se mohla řadě voličů jevit jako nekorektní, demagogická či dokonce lživá. Tatáž hodnocení mohl u některých voličů vyvolat volební slogan odpůrce 1), na který navrhovatelé poukazují nyní. Nejvyšší správní soud však dnes, stejně jako tehdy, znovu zdůrazňuje, že se nemůže stavět do pozice konečného arbitra slušnosti a etiky, neboť není jediným ochráncem korektnosti celého volebního procesu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 12/2013-64). Jsou to voliči, „*kterým v prvé řadě přísluší hodnotit volební kampaň jednotlivých kandidátů a chování těchto kandidátů během ní. Voličům přísluší vyhodnotit volební kampaň v celé její šíři i v jejích jednotlivostech. To se týká též morálních aspektů vedení kampaně, hodnocení toho, zda jednotlivé výroky pronesené kandidáty nejsou zavádějící, zda se kandidát neuchýlil k příliš konfrontačnímu stylu atd. Za podstatné zdejší soud považuje, aby měli kandidáti v kampani možnost, pokud tak uznají za vhodné, se vyjádřit ke krokům, i těm kontroverzním, svého protikandidáta a tím umožnit voličům, aby si sami o kandidátech udělali vlastní představu. Je pak na voličích, aby výsledek tohoto svého hodnocení promítli do rozhodnutí, jak naložit se svým hlasem. Úkolem soudu nemůže být neohraničené hodnocení volební kampaně z hledisek etiky, vhodnosti, přesvědčivosti či vkusu. Role soudu působícího ve volebním soudnictví je v daném ohledu podpůrná a nastupuje až v tom krajním případě, kdy by se volební kampaň vymanila zákonem nastaveným pravidlům pro její provádění, že by se nedalo mluvit o čestném a poctivém politickém boji. Platí přitom, že ne každé jednání v rámci volební kampaně, které může být některými voliči vnímáno jako neetické, nevhodné či nevkusné, zároveň okamžitě přesahuje rámec poctivě a čestně vedené volební kampaně, jak ji pojímá zákon o volbě prezidenta republiky, a stává se protiprávním. Je totiž nutno akceptovat, že ve volebním klání je možné počítat i s poměrně ostrými souboji jednotlivých kandidátů*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013 č. j. Vol 27/2013-83).

[34] Porušení zákona nelze spatřovat ani v tom, že odpůrce 1) ve veřejnosti vytvářel dojem, že on sám může z pozice prezidenta republiky imigrační politiku České republiky ovlivnit (respektive „zastavit imigraci“). Je pravda, že azylová a přistěhovalecká politika je oblastí, v níž se uplatňuje sdílená pravomoc členských států a Evropské unie (srov. článek 4 Smlouvy o fungování Evropské unie), a řada opatření je tak přijímána na unijní úrovni. Na druhou stranu, hlava členského státu může bezesporu vyvíjet snahu k prosazování jí preferovaných cílů, a to například diplomatickou aktivitou, nebo v případě prezidenta republiky svým vlivem na složení vlády (a jejím prostřednictvím na zastoupení České republiky v Radě EU). Bez ohledu na to však budoucí nesplnění předvolebních slibů nepředstavuje porušení zákona (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2006 č. j. Vol 17/2006-25, č. 962/2006 Sb. NSS). V konečné fázi to jsou vždy voliči, kteří posuzují, zda kandidát na prezidenta může v případě svého zvolení skutečně imigrační politiku ovlivnit, nebo zda se v jeho případě jedná o pouhé nadsazené tvrzení, jehož účelem je využít obav a nesouhlasu určité části elektorátu se současnou azylovou a migrační politikou Evropské unie (srov. obdobně již citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 33/2013-45).

[35] Další výtky navrhovatelů vůči volební kampani odpůrce 1) již volební senát neposuzoval. Navrhovatelé totiž svá tvrzení nijak nedoložili, respektive uváděli pouze své dojmy z volební kampaně, např. že Miloš Zeman kampaní cílil „*na obyvatelstvo spíše méně vzdělané a ochotné přijmout jakékoli, byť i zcela zavádějící informace*“, což je nadto, vzhledem k ústavní garanci všeobecnosti a rovnosti volebního práva, argumentace pro soudní přezkum voleb zcela nepřípadná, a tudíž irelevantní.

[36] Dále, pomluvy, které byly o Jiřím Drahošovi dle tvrzení navrhovatelů v průběhu volební kampaně šířeny (pedofilie, spolupráce s StB), nemohl Nejvyšší správní soud odpůrci 1) přičíst. Uplatní se zde proto výše zmíněný závěr Ústavního soudu, že pro diskvalifikaci kandidáta je (kromě výjimečných případů) nutné, aby se určitým způsobem přičinil na zjištěném porušení zákona, což však prokázáno nijak nebylo. Uvedené „informace“ o Jiřím Drahošovi se dle tvrzení navrhovatelů šířily po internetu prostřednictvím takzvaných hoaxů mezi soukromými osobami; navrhovatelé ani netvrdí, že by se odpůrce 1) nebo jeho faktický volební štáb na jejich vzniku a rozšíření nějak podíleli.

[37] Odpůrce 1) měl rovněž nazvat jednoho z novinářů přítomných na tiskové konferenci pořádané po neoficiálním uveřejnění výsledků druhého kola volby prezidenta republiky „mutantem“. Nicméně tento nevhodný výrok měl být vyřčen až po uzavření volebních místností a sečtení výsledků hlasování (ačkoli volební kampaň ještě formálně pokračovala), nemohl již proto výsledek volby žádným způsobem ovlivnit. Nejde tudíž o skutečnost, kterou by mohl vzít Nejvyšší správní soud v úvahu.

[38] Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud v prvcích volební kampaně odpůrce 1), jak je vymezili navrhovatelé ve své volební stížnosti, žádné porušení zákona neshledal.

III.4. Námitky proti financování volební kampaně Miloše Zemana

[39] Navrhovatelé dále poukazovali na porušení pravidel financování volební kampaně odpůrcem 1) a jeho sponzory.

[40] 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).

[41] Lze tedy říci, že za současného právního stavu je 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.

[42] 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).

[43] Lze tedy 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.

[44] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že navrhovatelé v tomto směru neunesli břemeno tvrzení. Popsali sice řadu podle jejich názoru podezřelých okolností, z nichž dovozují, že v rámci volební kampaně Miloše Zemana mohlo dojít k porušení § 36 a 37 volebního zákona, a navrhli důkazy, jimiž by jejich tvrzení mohla být prokázána. Neuvedli však nic k tomu, jak tyto protizákonnosti dle jejich názoru hrubě ovlivnily výsledek volby prezidenta a jak by právě ono hrubé ovlivnění výsledku volby hodlali v řízení prokázat (tvrzené nezákonnosti vlastně považují 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.*“ Z toho důvodu – a s ohledem na krátkou lhůtu, v níž je povinen rozhodnout, a zásadu procesní efektivity – nepovažoval volební senát za nutné provádět navrhovateli označené důkazy a zjišťovat, zda k porušení zákona ze strany odpůrce 1) či jeho volebního týmu skutečně došlo, neboť i v případě zjištěného porušení zákona by 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.

III.5 Smysl a meze soudního přezkumu volební kampaně a jejího financování

[45] 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 navrhovatelé, uváděním nepravdivých nebo zavádějících informací nebo vyvoláváním nízkých emocí, netransparentním financováním). 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.

[46] 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).

[47] 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, a do stejné kategorie spadá i navrhovateli zmíněný rakouský případ zneplatnění prezidentské volby nálezem rakouského Ústavního soudního dvora W I 6/2016 z 1. července 2016), připuštěním účasti kandidáta, který byl v souladu se zákonem z volby – zdůrazňujeme: po ukončené fázi registrace kandidátů – odvolán (srov. výše citované usnesení č. j. Vol 4/201 6-191 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.

[48] 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

pokračování

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.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud tedy neshledal návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 1) prezidentem republiky důvodným, neboť nezjistil již v prvním kroku přezkumného algoritmu namítané porušení zákona, a proto návrh zamítl.

[50] Podle § 93 odst. 4 soudního řádu správního 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 15. února 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu