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 a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj), Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Ing. V. N.,** 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 2. 2. 2018 návrh navrhovatele (dále též „volební stížnost“) na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 1) prezidentem republiky ve volbě konané ve dnech 12. a 13. 1. 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. 1. 2018 (II. kolo). Navrhovatel se domnívá, že ze strany odpůrce 1) došlo k porušení § 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. V prvé řadě navrhovatel nepovažuje kampaň vedenou odpůrcem 1) za čestnou a poctivou, jak zákon o volbě prezidenta republiky vyžaduje. Odpůrce 1) totiž vedl netransparentní kampaň, převážná část jeho kampaně byla financována Spolkem přátel Miloše Zemana coby třetí registrovanou osobou, přičemž transparentní účet nebyl přístupný a předseda spolku nebyl ochotný zveřejnit jména přispěvatelů. Navíc byla značně překonána částka 1 000 000 Kč, která je pro třetí osobu limitní. Tímto převedením části kampaně na třetí osobu došlo podle navrhovatele k účelovému obejití zákona a k tomu, že volič nevěděl, kdo za volební kampaní odpůrce 1) stojí, přičemž byli znevýhodněni kandidáti, kteří zákon o volbě prezidenta republiky dodržovali. Ostatní kandidáti totiž byli vystaveni dotazům médií na své donátory, čemuž se odpůrce 1) účelově vyhnul. Tímto postupem tak

došlo k porušení rovnosti kandidátů. Navrhovatel uvedl, že ho k volební stížnosti přiměla touha žít v právním státě, kde zákony platí pro všechny a kde i nejvyšší ústavní činitel zákony dodržuje a neobchází.

[2] Z výše uvedených důvodů navrhl navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu vyslovit neplatnost volby odpůrce 1) prezidentem republiky.

II. Průběh řízení

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

[4] 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.

[5] Odpůrci 1) a 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření, ve kterém předně uvedli, že navrhovatel ve své stížnosti neoznačil odpůrce. Z toho důvodu je tudíž diskutabilní pasivní legitimace obou odpůrců a zejména odpůrkyně 2), o které se navrhovatel v návrhu nijak nezmínil. Věcná tvrzení navrhovatele pokládají odpůrci 1) a 2) za nepravdivá. Odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Nádvorníka, z něhož vyplývá, že břemeno tvrzení a břemeno důkazní tíží navrhovatele, ten je však neunesl. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl a aby jim přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.1 Pasivní legitimace odpůrkyně 2)

[6] K námitce odpůrců 1) a 2) zpochybňující pasivní legitimaci paní Ivany Zemanové i Miloše Zemana 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, jehož volba byla napadena, je Miloš Zeman, tedy odpůrce 1), a občanem, na jehož kandidátní listině byl uveden odpůrce 1), je paní Ivana Zemanová, tedy odpůrkyně 2). Proto Nejvyšší správní soud jednal jako s účastníky řízení s oběma odpůrci, i když je navrhovatel jako účastníky řízení neoznačil.

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

[7] 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.

[8] 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. 12. 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 prokázat, „*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. 1. 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.

[9] Za předchozí právní úpravy Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, publ. pod 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. 11. 2016, č. j. Vol 4/2016-191, publ. pod č. 3522/2017 Sb. NSS).

[10] 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.

[11] 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 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 formálně či materiálně vyprázdněn). 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.*“

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

III.3. Námitky proti financování volební kampaně Miloše Zemana

[13] Navrhovatel kritizoval porušení pravidel financování volební kampaně odpůrcem 1) a jeho sponzory.

[14] V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení zdejšího soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018 - 33, ve kterém se zabýval rovněž otázkou transparentnosti a čestného vedení volební kampaně i jejího financování a z něhož bude i nyní vycházet.

[15] 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. 12. 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).

pokračování

[16] 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.

[17] 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 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 dřívějšího § 90a tohoto zákona navíc počítala i komentářová literatura (srov. např. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014. s. 852–853).

[18] 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.

[19] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že navrhovatel v tomto směru neunesl břemeno tvrzení. Popsal sice podezřelé okolnosti, z nichž dovozuje, že v rámci volební kampaně Miloše Zemana mohlo dojít k porušení § 38 zákona o volbě prezidenta republiky, ale neuvedl nic k tomu, jak tyto protizákonnosti dle jeho názoru hrubě ovlivnily výsledek volby prezidenta a jak by právě ono hrubé ovlivnění výsledku volby hodlal 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. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014 - 110, publ. pod č. 3162/2015 Sb. NSS, ve věci senátora Miroslava Antla). Koneckonců, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 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 se nemohl Nejvyšší správní soud návrhem navrhovatele blíže zabývat. 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.

[20] 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 navrhovatel 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, jak plyne už z ústavního principu 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.

[21] 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] 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.

[23] 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 20. února 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu