U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Josefa Baxy, Mgr. Michaely Bejčkové, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Pavla Molka, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **J. R.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **3) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zastoupeni JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 421/21, Praha 2, v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 a ve dnech 26. a 27. ledna 2018,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 5. 2. 2018 se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby prezidenta konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 a ve dnech 26. a 27. ledna 2018. Uvedl, že 2. kolo volby prezidenta bylo ovlivněno inzerátem a letáky s textem „*Stop imigrantům a Drahošovi. Tato země je naše! Volte Miloše Zemana!*“ Vzhledem k tomu, že se nakonec ukázalo, že jedním z hlavních témat rozebíraných před volbou prezidenta byla migrace, byly výsledky voleb dle mínění navrhovatele zkresleny tímto inzerátem a letáky.

[2] Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu na neplatnost volby prezidenta uvedla, že jejím úkolem není dohled nad vedením volební kampaně. Tato působnost náleží Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Z tohoto důvodu se Státní volební komise k návrhu blíže nevyjádřila.

[3] Odpůrci 2) a 3) ve svém vyjádření namítli, že podaný návrh nemá veškeré náležitosti, nevyplývá z něj totiž, čeho se týká, proti komu směruje a co se jím navrhuje. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl, případně aby jej zamítl.

II. Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by z návrhu, jak byl podán, nebylo patrné, čeho se navrhovatel domáhá. Dle § 37 odst. 3, věty první, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), platí: „*Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.*"

[5] V soudní praxi je sice zvykem, že podatelé v závěru svého podání vymezí to, co navrhují, a to uvedením návrhu výroku rozhodnutí soudu, jehož vydání se dožadují. Nejde však o jediný možný způsob vymezení toho, čeho se podatel domáhá. Lze-li z podání jako celku a s přihlédnutím k jeho kontextu jednoznačně seznat, čeho se podatel domáhá, není nezbytné v podání uvádět návrh výroku rozhodnutí, jež má soud vynést (shodně viz komentář k § 79 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „o. s. ř."], in Jirsa J. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář - kniha II.* 2. vydání Praha: Wolter Kluwer. 2016).

[6] Navrhovatel ve svém návrhu uvedl: „*s odkazem na par. 66 odst. 2 zákona podávám stížnost na ovlivnění výsledku 2. kola volby prezidenta*". Z kontextu podání je zřejmé, že navrhovatel mínil zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky"). Dle § 66 odst. 2, věty první, tohoto zákona platí: „*Podáním návrhu na neplatnost volby prezidenta se může domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem, navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan*."

[7] Jelikož navrhovatel ve svém návrhu přímo odkázal na § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, který upravuje návrh na neplatnost volby prezidenta republiky, nevznikly Nejvyššímu správnímu soudu žádné pochybnosti o tom, že navrhovatel podal návrh na neplatnost volby prezidenta republiky.

[8] 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 – Ing. Miloš Zeman. Bylo by přehnaným formalismem vyzývat navrhovatele k vymezení odpůrců za situace, kdy je jejich okruh určen přímo ze zákona a navrhovatel svou volbou nemůže jejich okruh modifikovat.

[9] Navrhovatel má za to, že jednáním představujícím porušení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta, bylo zveřejnění plakátů a letáků s textem „*Stop imigrantům a Drahošovi. Tato země je naše! Volte Miloše Zemana!*"

[10] 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*."

pokračování

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).

[11] 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).

[12] 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“ (nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora Nádvorníka).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve bude zabývat částí volební kampaně odpůrce 2) týkající se tématu migrace, 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., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (aplikovaného v tomto řízení na základě § 64 s. ř. s.), tedy za skutečnost, kterou není třeba dokazovat.

[14] Dále se volební senát zabýval otázkou, zda lze šíření výše uvedeného sloganu přičítat odpůrci 2). 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.

[15] V tomto případě však považuje volební senát za nesporné, že posuzovaná volební kampaň je odpůrci 2) přičitatelná. Spolek, který zajišťoval její průběh, ve svém názvu obsahuje jméno odpůrce 2) a je řízen jeho blízkými spolupracovníky. Volební senát proto považuje za krajně nepravděpodobné, že by odpůrce 2) 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 2) 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).

[16] Dále je třeba uvést, že výběr imigračního 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 2) 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 2) 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.

[17] 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 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“ nelze zajistit pořadem práva, nýbrž (díky ústavnímu principu vlády na omezený čas) příští volbou.

[18] Nelze v této souvislosti nepřipomenout, že v roce 2013, při posuzování stížností proti zvolení odpůrce 2) 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 2), na který navrhovatel poukazuje. 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).

[19] Porušení zákona nelze spatřovat ani v tom, že odpůrce 2) 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).

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal, že samotná formulace sdělení „*Stop imigrantům a Drahošovi. Tato země je naše! Volte Miloše Zemana!*" nepředstavuje porušení zákona. Jelikož navrhovatel nepoukazoval na jiný aspekt plakátů či letáků obsahujících toto sdělení, Nejvyšší správní soud se těmito plakáty a letáky zabýval jen s ohledem na soulad jejich textu s ustanoveními volebního zákona. Jeho porušení při tomto posuzování neshledal.

III. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy neshledal návrh na vyslovení neplatnosti volby odpůrce 2) prezidentem republiky důvodným, a proto jej zamítl.

[22] Podle § 93 odst. 4 soudního řádu správního nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

pokračování

P o u č e n í : Toto 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 j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. února 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu