U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného (soudce zpravodaj) a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **D. A.**, 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 421/21, Praha 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

III. Navrhovatelce **se vrací** soudní poplatek za návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky ve výši 2 000 Kč, který bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacen navrhovatelce do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 1. 2. 2018 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh na určení neplatnosti volby prezidenta republiky. Navrhovatelka v něm namítla, že v rámci druhého kola voleb byly použity v neprospěch kandidáta prof. Ing. Jiřího Drahoše protiústavní, nezákonné a nemravné praktiky, v jejichž důsledku zřetelně došlo k ovlivnění značné části voličů. Podle navrhovatelky za „*organizovanou dezinformaci*“ na území České republiky nemůže stát nikdo jiný než Rusko.

[2] Navrhovatelka také zpochybnila financování volební kampaně odpůrce 1); namítla, že odpůrce 1) sice nejprve uváděl, že žádnou kampaň nepovede, což také odpovídá údajům patrným z jeho transparentního účtu, přesto však podle ní kampaň vedl spolek Přátelé Miloše Zemana a také Strana práv občanů. Podle navrhovatelky se jednalo o obcházení volebního zákona, neboť oba uvedené subjekty vedly kampaň, aniž by byly registrovány podle ustanovení § 38a zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky“).

[3] Navrhovatelka v následujícím bodu návrhu znovu poukázala na rozsáhlé zveřejňování údajů v rámci kampaně; odkázala přitom na celou řadu témat, která měla očerňovat jednotlivé kandidáty.
[4] K návrhu podali odpůrci 1) a 2) společné vyjádření. V něm odmítli argumentaci návrhu jako naprosto neurčitou, resp. nepřiléhavou a nezpůsobilou hrubě ovlivnit volbu prezidenta republiky.

[5] Možné ovlivnění voleb zásahy Ruské federace označili za tvrzení, jímž navrhovatelka nijak nespecifikovala, jakým způsobem a v jaké míře mělo k ovlivnění dojít.

[6] K namítanému netransparentnímu financování volební kampaně uvedli odpůrci 1) a 2), že „*navrhovatelka neunáší důkazní břemeno k prokázání jí učiněných tvrzení*"; tato tvrzení označili za hrubě nepravdivé, urážlivé a ničím nepodložené výroky a nepravdivé dedukce.

[7] Odpůrci 1) a 2) nesouhlasili ani s další námitkou navrhovatelky, podle níž docházelo k očerňování jednotlivých kandidátů. Ani zde podle nich navrhovatelka nedoložila, jakým způsobem a v jaké míře mělo dojít k ovlivnění výsledku voleb.

[8] Odpůrce 3) ve svém vyjádření zdůraznil, že úkolem Státní volební komise je plnit konkrétní úkoly, jež pro ni vyplývají ze zákona o volbě prezidenta republiky.

[9] V replice k vyjádření odpůrců 1) a 2) navrhovatelka namítla, že kampaň odpůrce 1) nemohla nebýt financována ze zahraničí, neboť podle ní neexistoval jediný důvod, proč by odpůrce 1) vynakládal takové úsilí, aby utajil a zamaskoval skutečný zdroj financování kampaně. Podle ní je nepochybné, že kampaň byla financována právě ze strany Ruska. Závěrem navrhovatelka konstatovala, že nelze jednotlivá porušení zákona rozložit na malé části a uvést, že žádná z těchto částí samostatně neovlivnila volební výsledek tak hrubě, aby došlo ke zvolení jiného kandidáta.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

II.1 Obecná zákonná východiska pro soudní přezkum volby prezidenta republiky a jejich změny

[10] 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.

[11] 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.

[12] 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).

[13] 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.

[14] 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.*"

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

II.2 Námitky šíření dezinformací a nečestného vedení volební kampaně

[16] 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).

[17] 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).

[18] 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).

[19] Navrhovatelka argumentaci týkající se volební kampaně odpůrce 1) rozdělila v podstatě do dvou částí. V první z nich namítala „*Zasahování Ruska do voleb v Evropě*“, ve druhé nečestnost volební kampaně vedené odpůrcem 1).

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval první částí těchto námitek. Navrhovatelka v nich argumentovala, že Ruská federace se měla podílet na šíření dezinformací v průběhu prezidentských voleb v České republice; dezinformace šířené proti kandidátu Jiřímu Drahošovi podle ní byly v nepoměru k dezinformacím šířeným v neprospěch odpůrce 1). Právě v tomto nepoměru spatřovala navrhovatelka „*zásah organizované dezinformace*“ ze strany Ruské federace. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že ji nemůže kvalifikovat jako dostatečné unesení břemene tvrzení schopného indikovat zatemnění

volebního výsledku ve smyslu § 66 zákona o volbě prezidenta republiky. Navrhovatelka sice popsala řadu podle ní nečestných a lživých informací šířených v neprospěch kandidáta Jiřího Drahoše a vyslovila domněnku, že jejich šíření by mohlo být přičítáno Ruské federaci, ale vůbec neuvedla, jak by mohlo toto šíření hrubě ovlivnit výsledek volby prezidenta a ani netvrdila, v čem tkví příčinná souvislost mezi touto organizovanou dezinformací a výsledkem volby, natož aby uvedla, jakými důkazy hodlá tuto příčinnou souvislost prokázat. Unesením břemene tvrzení rozhodně nejsou odkazy navrhovatelky na jí citované mediální výstupy a na zčásti citovaný projev T. M.

[21] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se nečestnosti volební kampaně, a to nejprve částí volební kampaně odpůrce 1) týkající se tématu migrace, zejména pokud jde o slogan „*Stop migrantům a Drahošovi, tato země je naše, volte Zemana*“, neboť podle navrhovatelky je na tento „*reklamní banner*“ třeba pohlížet „*se zvláštním zřetelem*“. 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, jíž není třeba dokazovat.

[22] Prvotně 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.

[23] 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).

[24] Navrhovatelka namítala, 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.

[25] 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 navrhovatelkou, 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 navrhovatelky – nelze zajistit pořadem práva, nýbrž (díky ústavnímu principu vlády na omezený čas) příští volbou.

[26] 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 navrhovatelka poukazuje nyní [a nejen tento slogan, ale i jiné prvky volební kampaně uplatněné ve prospěch odpůrce 1)]. 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).

[27] 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).

[28] Další výtky navrhovatelky vůči volební kampani odpůrce 1) již volební senát neposuzoval. Navrhovatelka totiž svá tvrzení nijak nedoložila. Pomluvy, které byly o Jiřím Drahošovi dle tvrzení navrhovatelky v průběhu volební kampaně šířeny (pedofilie, spolupráce s StB a další „*nechutnosti nejvyššího kalibru*“ kolující po internetu) 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 navrhovatelky šířily po internetu prostřednictvím takzvaných hoaxů mezi soukromými osobami; navrhovatelka ani netvrdí, že by se odpůrce 1) nebo jeho faktický volební štáb na jejich vzniku a rozšíření nějak podíleli.

II.3 Námitky proti financování volební kampaně Miloše Zemana

pokračování

[29] Navrhovatelka ve volební stížnosti poukázala také na možné porušení pravidel financování volební kampaně odpůrcem 1) a jeho sponzory.

[30] 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).

[31] 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.

[32] 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).

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

[34] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že navrhovatelka v tomto směru neunesla břemeno tvrzení. Popsala sice řadu podle jejího názoru podezřelých okolností, z nichž dovodila, že v rámci volební kampaně odpůrce 1) mohlo dojít k porušení § 36 a 37 volebního zákona a navrhla celou řadu důkazů, jimiž chtěla svá tvrzení podpořit. Neuvedla však nic k tomu, jak tyto protizákonnosti dle jejího názoru hrubě ovlivnily výsledek volby prezidenta republiky a jak by právě ono hrubé ovlivnění výsledku volby hodlala v řízení prokázat (tvrzené vady vlastně považovala 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). 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 navrhovatelkou 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.

II.4 Smysl a meze soudního přezkumu volební kampaně a jejího financování

[35] Nejvyšší správní soud připouští, že pro navrhovatelku, potažmo pro volební soud, je obtížné splnit zákonný požadavek a prokázat, že výsledek volby, tedy v souhrnu rozhodnutí každého z jednotlivých voličů, byl opravdu hrubě ovlivněn porušením pravidel vedení volební kampaně a jejího financování (například, jak tvrdí navrhovatelka, 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.

[36] 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).

[37] 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 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 4/2016-191 ve věci senátorky Aleny Dernerové), či nesplněním podmínek volitelnosti (pasivního volebního práva) kandidáta v rozhodný okamžik (v den volby), lze relativně snadno i za současného vyššího důkazního standardu, neboť soud v takových případech buď dává průchod uplatnění skutečné, nikoli zkreslené vůli voličů na základě přezkumu volební dokumentace, anebo vynucuje splnění základních předpokladů zákonnosti a legitimity volby.

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

III. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud neshledal pro výše uvedené 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.

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

[41] Navrhovatelka uhradila zároveň s podáním návrhu soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Podle § 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se řízení ve věcech volebních od poplatku osvobozují. Návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky tudíž nepodléhá poplatkové povinnosti. Nejvyšší správní soud proto

výrokem III. rozhodl o tom, že navrhovatelce uhrazený soudní poplatek vrací. Částka ve výši 2 000 Kč bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacena navrhovatelce do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

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 j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2018

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu