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, soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **J. D.**, proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zastoupeni JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, 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. Obsah návrhu a vyjádření odpůrců

[1] Nejvyšší správní soud obdržel návrh navrhovatele ze dne 5. února 2018 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).

[2] Navrhovatel se domnívá, že odpůrce 1) porušil § 35 odst. 1 a 4 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 mohl hrubě ovlivnit výsledek volby prezidenta republiky. Své přesvědčení navrhovatel odvozuje z následujících skutečností.

[3] Do své poštovní schránky obdržel leták označený „VÝZVA!“ s odkazem na oficiální webové stránky odpůrce 1) www.zemanznovu.cz. Na tomto letáku, ale také na billboardech, v novinové inzerci, a na zmíněné internetové stránce byla použita stejná fotografie odpůrce 1). Nikde však není uvedeno datum pořízení této fotografie, ani údaj o tom, zda byla digitálně upravena. Navrhovatel se domnívá, že fotografie byla pořízena nejpozději v listopadu 2012 a uvádí, že stejný snímek byl použit již v kampani před

minulou volbou prezidenta v roce 2013. Navrhovatel se domnívá, že snímek byl digitálně vyretušován.

[4] Dle navrhovatele bylo v minulosti velmi obtížné analogově pořízené snímky retušovat. Většina snímků měla vysokou vypovídací hodnotu a důvěryhodnost. Až několik málo posledních let se používají softwarové grafické nástroje, díky nimž je retuš velmi snadná a na výsledném snímku těžko odhalitelná. Je přesvědčen, že lidská psychika reaguje na portréty osob tak, že si na jejich základě vytvoří představu o duševním a fyzickém zdraví, vstřícnosti či proradnosti, umírněnosti či agresivitě, anebo schopnostech toho, kdo je na portrétu zobrazen. Podle něj nejsou všechny věkové kategorie občanů schopny reagovat na tyto úpravy a kriticky posoudit obsah předkládané fotografie. Navrhovatel je přesvědčen, že manipulativní a neaktuální fotografie hrubým způsobem ovlivnila výsledek voleb, neboť voliči byli uvedeni v omyl. Ostatní kandidáti svůj zdravotní stav nezakrývali starou fotografií a naopak používali aktuální podobu. Navrhovatel upozorňuje na skutečnost, že v zahraničí, kde letáková a billboardová kampaň neprobíhala, získal odpůrce 1) ve druhém kole 9,72 % hlasů. Ke svému návrhu přiložil několik fotografií a seznam internetových zdrojů, které mají podporovat jeho tvrzení. Jedná se např. o internetové články „Za billboardy propagující knihu o Zemanovi padne pokuta. Šlo o neohlášenou součást kampaně“; „Zeman je notorický lhář, z migranta chce premiéra, říká bývalá tvář ANO Jiří Zlatuška“, zdroj: www.reflex.cz; „Hrad nemluví o Zemanově zdraví pravdu, ani cukrovka problémy nevysvětluje, tvrdí T. C.“, zdroj: www.reflex.cz; „Lidé dokážou nemocného poznat pouhým pohledem. Vědci popsali dva znaky, které jsou nejdůležitější“, zdroj: www.ceskatelevize.cz; „Zdravý i nemocný prezident: mlžení, fámy a otázky“, zdroj: www.zdravotnickenoviny.cz; a další. Navrhovatel dokládá také fotografie odpůrce 1), které vypovídají o jeho skutečné podobě.

[5] Navrhovatel závěrem uvádí, že kampaň neproběhla čestně a poctivě, odpůrce 1) o sobě zveřejňoval nepravdivý údaj, který byl významným faktorem při rozhodování voličů.

[6] Odpůrci 1) a 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření. Uvádí, že z návrhu není zřejmé, čeho se navrhovatel domáhá a proti komu směřuje, a tudíž nesplňuje požadavky stanovené v § 37 odst. 3 s. ř. s. Proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud vyzval navrhovatele k odstranění vad. Tvrzený hrubý rozpor s pravdou důrazně odmítají. Návrh podle nich obsahuje úvahy, které jsou pouhými nelogickými a ničím nepodloženými spekulacemi. Navrhovatel neunesl břemeno tvrzení ani břemeno důkazní. V této souvislosti odkazují na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Odpůrci 1) a 2) závěrem uvádějí, že volba prezidenta republiky proběhla v souladu se zákonem a navrhují, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl, případně zamítl, a navrhovateli uložil povinnost k náhradě nákladů řízení.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že návrh splňuje náležitosti požadované v § 37 odst. 3 s. ř. s.; je zřejmé, čeho se navrhovatel domáhá i proti komu návrh směřuje. Navrhovatel se domáhá vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, resp. odpůrce 1).

[8] 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.

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

[10] Za předchozí právní úpravy Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 7. 2004 čj. 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 pokud by nedošlo ke zjištěné nezákonnosti, volební výsledek by byl jiný (usnesení NSS ze dne 10. 11. 2016 čj. 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).

[11] Ačkoli s tím volební zákony do konce roku 2016 nepočítaly, případný zásah volebního soudu mohlo dle soudní judikatury vyvolat 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, po uvedené změně zákona 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.

[12] Předmětem projednávané věci je posouzení, zda lze užití ne zcela aktuální a graficky upravené fotografie odpůrce 1) ve volební kampani považovat za porušení zákona o volbě

prezidenta republiky. Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, NSS by se zabýval dalšími kroky algoritmu přezkumu voleb.

[13] 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).

[14] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již v minulosti v řadě svých rozhodnutí posuzoval 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 NSS ze dne 18. 2. 2013, čj. 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), společně 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 NSS ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006 - 46, č. 944/2006 Sb. NSS). Volba prostředků, jimiž volební kampaň povede, je plně na kandidujícím subjektu (usnesení NSS ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 17/2006 - 25, č. 962/2006 Sb. NSS).

[15] Stejně jako další volební zákony i zákon o volbě prezidenta republiky požaduje, aby byla volební kampaň vedena „čestně a poctivě" (§ 35 odst. 4). Soudy při výkladu těchto pojmů vycházejí „*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 NSS ze dne 29. 6. 2006, čj. 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.*“ (již citovaný nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora Nádvorníka).

[16] Nejvyšší správní soud důkladně prostudoval důkazy předložené navrhovatelem. Skutečnost, že fotografie odpůrce 1) užité na letácích, billboardech a jiných propagačních materiálech byly digitálně upraveny, je velmi pravděpodobná a v podstatě nesporná. V dnešní době se jedná o běžný postup, používaný u naprosté většiny fotografií v tištěných dokumentech a médiích. To ostatně připouští i sám navrhovatel ve svém návrhu. Tvrzení, že se nejedná o aktuální fotografii a vzhled odpůrce 1) byl pomocí technických prostředků vylepšen, není toho druhu a intenzity, aby bylo možné hovořit o užití nepravdivého údaje ve smyslu § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Je obecně známou skutečností, že fotografie používané pro propagaci, jsou upravované ve prospěch vyobrazené osoby.

[17] Nejvyšší správní soud současně nevylučuje, že užití fotografií mohlo v některých voličích vyvolat dojem, že prezident se těší větší vitalitě a síle, než je tomu ve skutečnosti. Nejvyšší správní soud však považuje v tomto ohledu za podstatné, že v období před konáním prezidentské volby měli voliči mnoho příležitostí se seznámit se skutečnou vizáží odpůrce 1). Jedná se o stávajícího prezidenta republiky, jehož záběry i fotografie jsou v průběhu celého funkčního období pravidelně zveřejňovány různými sdělovacími prostředky. V rámci předvolební kampaně se též v přímém přenosu účastnil čtyř prezidentských debat, a to jak ve veřejnoprávním médiu, tak i médiích soukromoprávních. Nutno podotknout, že fotografie, které navrhovatel dokládá na podporu svých tvrzení, na kterých je podle jeho názoru zachycena reálná podoba odpůrce 1), byly zveřejněny na internetu a voliči měli možnost se s nimi seznámit a učinit si úsudek o skutečné podobě, zdravotním stavu i vitalitě odpůrce 1).

[18] Navrhovatel namítl, že některé věkové kategorie voličů nejsou schopny rozpoznat míru digitálního upravení fotografie a její aktuálnost, a učinit si tak kritický úsudek o kvalitě (a reálnosti) takto předkládaných informací. Toto tvrzení NSS nezpochybňuje, odkazuje však na výše citované meze soudního přezkumu voleb. Je primárně na voličích, aby si udělali vlastní představu o kandidátech a výsledek svého hodnocení promítli do rozhodnutí, jak naložit se svým hlasem (k tomu srov. usnesení NSS ze dne 18. 2. 2013 čj. Vol 27/2013 - 83). Soud by mohl do volebního procesu zasáhnout v případě uvádění nepravdivých či zkreslených údajů o kandidátech pouze tehdy, pokud by intenzita zkreslení údajů již neumožnila voličům učinit nezávislý úsudek a jednoznačně vedla k odlišnému výsledku voleb.

[19] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že způsob vyobrazení odpůrce 1) na letácích, billboardech a jiných propagačních materiálech, je nutno hodnotit jako přípustnou

propagaci kandidáta v jeho prospěch, nikoliv za užití nepravdivého údaje ve smyslu § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky, a tedy za porušení volebního zákona. V rámci algoritmu přezkumu tudíž nebyl splněn již první předpoklad, tj. porušení ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky či jiného právního předpisu upravujícího volební proces. Z tohoto důvodu nebylo nutné zabývat se splněním druhého a třetího předpokladu pro případné vyhovění volební stížnosti.

III. Závěr

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

[21] 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