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 soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. V.,** 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 6. 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 § 35 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.

[2] Navrhovatel připomněl, že volební kampaň má v pojetí zákona o volbě prezidenta republiky mnoho vstupů, což klade vysoké nároky nejen na samotné kandidáty, ale i na celou společnost a každého jednotlivého občana. V § 35 zákona o volbě prezidenta republiky jsou pak upraveny podmínky pro užití propagace nebo volební agitace, přičemž zákon nerozlišuje, zda je původcem protizákonnosti v kampani přímo některý z kandidátů, členů jeho týmu, podporovatel, jednotlivý občan nebo kdokoliv jiný. V zákoně je výslovně vyloučeno zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech. Ve skutečnosti však mnoho voličů, včetně navrhovatele, nabylo přesvědčení, že kampaň neproběhla čestně a poctivě, a volba byla tudíž protizákonná. V kampani se objevila řada

vylhaných tvrzení v neprospěch jednoho z kandidátů a je na Nejvyšším správním soudu, aby nepřipustil, aby se některý z kandidátů mohl „prolhat až na Hrad“. Soud se přitom tentokrát nemůže odvolávat na údajně vysoký rozdíl v počtu hlasů pro jednotlivé kandidáty, neboť rozdíl 1,36 % hlasů ve druhém kole volby je v pásmu statistické chyby.

[3] Navrhovatel dále uvedl obsáhlý výčet některých veřejně šířených nepravdivých výroků, které nezákonně ovlivnily voliče v těchto prezidentských volbách: (i) Miloš Zeman a jeho tým uvedli voliče v omyl vyhlášením, že nevede volební kampaň, ovšem i Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí konstatoval ve vyjádření svého předsedy, že billboardy ve prospěch Miloše Zemana naplňují definici volební kampaně; (ii) Miloš Zeman ve skutečnosti vedl volební kampaň celých pět let svými „spanilými prezidentskými jízdami“ po krajích, a to z peněz Kanceláře prezidenta republiky a krajů, čímž zmařil jeden z účelů zákonem požadovaného transparentního účtu; (iii) předseda spolku Přátelé Miloše Zemana senátor Jan Veleba utekl z debaty ve studiu DVTV, když nedokázal odpovědět na otázku po původu peněz na billboardy zadané jeho spolkem, takže není jasné, odkud bere peníze a kolik zaplatil za vytištění a vylepení billboardů nečestně a nepravdivě očerňujících protikandidáta Jiřího Drahoše; (iv) po internetu se prostřednictvím sociálních sítí a řetězových e-mailů šířila celá řada nepravdivých zpráv označovaných jako „hoaxy“, které navrhovatel přehledně ocitoval a postavil proti nim fakta je vyvracející; (v) v závěrečných televizních debatách v TV Barrandov, TV Prima a v České televizi, které mají na voliče značný vliv a ovlivnily více než dva miliony diváků, byl mnohočetně porušen zákon, přičemž frekvence pravdivých, nepravdivých, zavádějících a neověřitelných výroků je shrnuta na stránkách https://demagog.cz/, odkud ji navrhovatel reprodukoval i do svého návrhu; (vi) součástí nezákonné prezidentské kampaně bylo i přeposílání lživých elektronických zpráv, přičemž pořad České televize „168 hodin“ přinesl v reportáži „Pošli to dál“ několik důkazů a svědků, včetně výpovědi jednoho z autorů těchto lživých textů.

[4] Navrhovatel uzavřel svůj obsáhlý a podrobný přehled těchto nezákonností upozorněním, že osoby veřejně činné sice musí akceptovat větší míru veřejné kritiky a Nejvyšší správní soud nemá být arbitrem obecné morálky, ovšem ve volební kampani roku 2018 nešlo o veřejnou kritiku protikandidáta ze strany tábora Miloše Zemana, ale o zcela záměrnou snahu o dehonestaci ostatních kandidátů formou cílených pomluv, které měly sofistikovaně, bezskrupulózně a masivně vykreslit Jiřího Drahoše jako tzv. „vítače“ a nabídnout voličům vyfabrikovanou fikci o člověku, který „do vlasti přivede tlupy migrantů a v jejich čele zničí Českou republiku“. Jiří Drahoš přitom v atmosféře zjitřené podobnou kampaní v nedávných parlamentních volbách neměl šanci adekvátním způsobem všechny pomluvy vyvrátit a ukázat na viníka, který je šířil. Šlo o hybridní válku bez pravidel, neboť do řetězových lživých e-mailů nemohl nikdo třetí ani vidět, natož aby na ně mohl Jiří Drahoš účinně zareagovat a lživá tvrzení vyvrátit a uvést je na pravou míru. Zákonodárce přitom jasně požaduje, aby o kandidátech nebyly být zveřejňovány žádné nepravdivé údaje. Nejde přitom jen o práva „poražených“ kandidátů, ale o práva všech obelhaných voličů, právo každého občana na zákonný průběh voleb, plynoucí z požadavků právního státu. Pokud volební kampaň neprobíhala čestně a poctivě a přitom mohla ovlivnit těsný výsledek voleb, je třeba konstatovat jejich neplatnost, vyhlásit volby nové, nalézt viníka, vyčíslit škodu a požadovat ji po pachatelích.

pokračování

[5] Z výše uvedených důvodů navrhl navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu vyslovit neplatnost volby odpůrce 1) prezidentem republiky, zrušit sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby a nařídit opakování voleb.

II. Průběh řízení

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

[7] 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.

[8] Odpůrci 1) a 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření, ve kterém důrazně odmítli veškeré důvody uvedené v návrhu. Návrh na zrušení sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby označili za nepřípustný. Navrhovatelova konkrétní tvrzení označili za ničím nepodložené spekulace rozporné s pravdou. Navrhovatel ani netvrdí a nedokládá, jakým způsobem a v jaké míře mělo dojít k hrubému ovlivnění výsledku voleb v důsledku jím avizovaných dezinformačních tvrzení. Nijak ani neprokázal údajnou nepravdivost tvrzení, jež měla být šířena o kandidátu Jiřím Drahošovi. Poukázali přitom na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Nádvorníka, podle nějž platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, a předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností navrhovatele. Zdůraznili také, že v nynějším znění § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky se již nehovoří o porušení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta, nýbrž o porušení zákona způsobem, který výsledek hrubě ovlivnil; nejde tak již o ustanovení ohrožovací, ale poruchové, což je dále zintenzivněno slovem hrubě. Došlo tedy ke zpřísnění zákonného důvodu pro podání návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky. Takto nastavenou důkazní povinnost ovšem navrhovatel neunesl. Jím uváděné jednání navíc nebylo způsobilé hrubě ovlivnit volbu prezidenta republiky. Navrhovatel nepředložil žádný relevantní důkaz o tom, že údajné porušení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky dosahovalo takové intenzity, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě zvolen. Přitom není-li prokázán opak, je zřejmé, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, jakkoli s ním nemusí navrhovatel souhlasit. Navíc pokud došlo k navrhovatelem uváděnému šíření dezinformací o Jiřím Drahošovi, měl tento kandidát dostatek prostoru pro jejich vyvrácení. Předpoklady pro případné vyslovení neplatnosti volby prezidenta tedy nejsou dány. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud návrh na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky zamítl, návrh na zrušení sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby odmítl a aby jim přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[9] Navrhovatel opírá důvodnost svého návrhu o tvrzenou nečestnost kampaně vedené kandidátem Milošem Zemanem a jeho týmem, respektive o nepravdivost tvrzení rozšiřovaných o kandidátu Jiřím Drahošovi. Ve svém nedávném usnesení ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018 - 33, vyjádřil Nejvyšší správní soud obecná východiska ohledně možností soudního přezkumu voleb v oblasti volební kampaně, z nichž bude vycházet i v nyní posuzovaném případě.

[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] Jak připomněli i odpůrci 1) a 2) ve svém společném vyjádření, 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.

[12] 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 protizákonnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. Vol 4/2016 - 191, publ. pod č. 3522/2017 Sb. NSS).

[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

pokračování

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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 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.*“

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

III.2 Limity soudního přezkumu voleb ve vztahu k posuzování 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. 2. 2013, č. j. Vol 44/2013 - 72, publ. pod 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. 6. 2006, č. j. Vol 5/2006 - 46, publ. pod č. 944/2006 Sb. NSS). Volba prostředků, jimiž volební kampaň povede, je plně na kandidujícím subjektu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, č. j. Vol 17/2006 - 25, publ. pod 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. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006 - 17, publ. pod 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. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Nádvorníka).

III.3 Námitky proti volební kampani Miloše Zemana

[19] Pohledem těchto východisek, tedy pohledem algoritmu soudního přezkumu voleb, Nejvyšší správní soud posoudí jednotlivé body, které navrhovatel uváděl ve svém návrhu. Navrhovatel je rozdělil do šesti bodů, jak bylo rekapitulováno výše, některé body jsou však natolik propojené, že o nich soud pojedná současně.

[20] V prvních třech bodech svého návrhu upozorňoval navrhovatel na to, že Miloš Zeman přislíbil, že nepovede volební kampaň, zároveň ji však ve skutečnosti vedl, jednak cestami po krajích České republiky, jednak vylepováním billboardů, které zčásti organizoval spolek Přátelé Miloše Zemana, jehož předseda však nedokázal vysvětlit, z čeho tyto aktivity financuje.

[21] Co se týče tvrzení o porušeném slibu Miloše Zemana, že nepovede volební kampaň, tato skutečnost sama o sobě nenaplňuje první krok algoritmu soudního přezkumu voleb, tedy prvek protizákonnosti. Jak bylo připomenuto ve výše citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č. j. Vol 44/2013 - 72, jednou ze situací, kdy volební soud může z důvodu stylu vedení volební kampaně konstatovat protizákonnost ve smyslu tohoto kroku, je „faul na poslední chvíli“, typicky zveřejnění lživého tvrzení již těsně před volbami nebo v jejich průběhu, tedy v době, kdy už protikandidát nemá šanci zareagovat a lživé tvrzení vyvrátit.

[22] Pokud však Miloš Zeman veřejně uváděl, že z pozice stávajícího prezidenta republiky nepovede volební kampaň, a přitom souběžně – slovy navrhovatele – vedl volební kampaň v rámci svých „spanilých prezidentských jízd“ po krajích a pokud byla jeho osoba propagována billboardy zadanými spolkem Přátelé Miloše Zemana, měli voliči dostatek času a příležitostí, aby tento rozpor mezi slovy a činy vyhodnotili, a ostatní kandidáti či další političtí aktéři měli dostatek času, aby na něj upozorňovali. Bylo pak pouze na voličích, aby si vyhodnotili, zda tyto aktivity byly volební kampaní Miloše Zemana, zda v jejím vedení spatřují rozpor s jeho předchozím slibem a zda jim takové porušení slibu vadí natolik, že se jej rozhodnou nevolit. Není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby posuzoval, zda voliči navrhovatelem uváděné aktivity Miloše Zemana nepokládali za vedení volební kampaně, anebo zda jim jednoduše nevadí, pokud ohlásil, že kampaň nepovede, a pak ji vedl, ať už přímo či prostřednictvím spolku svých přátel. Vše, co v tomto bodě navrhovatel uvádí, se odehrávalo zcela otevřeně, v dlouhém předstihu před volbami, a bylo tedy na voličích, zda jim navrhovatelem kritizovaný postup vadí či nikoli.

[23] Co se týče navrhovatelových pochybností ohledně zdrojů financování volební kampaně, i zde soud poukazuje na své nedávné usnesení ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018 - 33, v němž připomněl, že i v rámci přezkumu platnosti volby prezidenta republiky je možné posuzovat, zda nedošlo k porušení pravidel financování volební kampaně, nicméně navrhovatele tíží v tomto ohledu důkazní břemeno. K jeho unesení přitom mají občané obvykle nedostatek informací, proto zákonodárce dohledem nad

financováním volební kampaně pověřil primárně Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, jehož rozhodnutí případně podléhají soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

[24] V nyní posuzovaném případě navrhovatel důkazní břemeno neunesl. Vyslovil pouze podezření, že Miloš Zeman svou volební kampaň fakticky financoval z peněz krajů a Kanceláře prezidenta republiky a že předseda spolku Přátelé Miloše Zemana, senátor Jan Veleba, utekl z debaty ve studiu DVTV, když nedokázal odpovědět na otázku po původu peněz na billboardy zadané jeho spolkem. To ovšem nejsou dostatečně konkrétní tvrzení, na jejichž základě by mohl Nejvyšší správní soud konstatovat protizákonnost ve smyslu prvního kroku algoritmu soudního přezkumu voleb.

[25] V dalším bodě návrhu, označeném v rekapitulační části číslem (v), upozorňoval navrhovatel na nepravdivé, zavádějící a neověřitelné výroky Miloše Zemana v hojně sledovaných závěrečných televizních debatách. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se jednalo o výroky učiněné v televizních debatách ještě před volbami. Pokud byly nepravdivé, mohl na ně zareagovat jak samotný protikandidát Jiří Drahoš, neboť byl debatám přítomen nebo na ně byl alespoň pozván, nebo mohly být diskutovány ve veřejném prostoru ještě před volbami, respektive během voleb, což se také stalo, mimo jiné právě na stránkách https://demagog.cz/, z nichž navrhovatel vychází a obsáhle je cituje. Za této situace není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby tato tvrzení jednotlivě rekapituloval a znovu posuzoval jejich pravdivost či nepravdivost a následně zvažoval vliv jejich případné nepravdivosti na rozhodování voličů. Soud by měl naopak zasáhnout typicky v případě, že je takové lživé tvrzení šířeno takovým způsobem a s takovým načasováním, že na něj protikandidát již nemůže zareagovat, a lživost tvrzení se tak ukáže teprve po volbách. Pokud by byla svobodná vůle voličů zmanipulována takovým způsobem, který nemohl být napraven ještě před volbami, pak může volební soud zasáhnout v zájmu ochrany této svobodné vůle, pokud mu to umožní omezení plynoucí ze samotné povahy volebního soudnictví, tedy požadavek naplnění všech tří kroků algoritmu soudního přezkumu voleb. V nyní posuzovaném případě však není k nastoupení tohoto posledního prostředku ochrany ve vztahu k údajně nepravdivým tvrzením Miloše Zemana v televizních debatách důvod, neboť jak již bylo řečeno, jak protikandidát Jiří Drahoš, tak aktéři ve veřejném prostoru mohli na tyto výroky zareagovat, což se ostatně také stalo.

[26] Jinak je tomu ovšem v případě lživých elektronických zpráv, označovaných jako „hoaxy“ a šířících se prostřednictvím sociálních sítí a řetězových e-mailů. Navrhovatel se jim věnuje v bodech (iv) a (vi) návrhu a přehledně cituje celou řadu těchto zpráv, jejichž účelem bylo lživě očernit kandidáta Jiřího Drahoše. Z jejich samotné povahy přitom plyne, že se šíří masivně a přitom kradmo, způsobem, který samotným kandidátům prakticky znemožňuje jejich lživá tvrzení vyvracet. Zároveň jde o jev, se kterým Nejvyšší správní soud nebyl dosud ve volebním soudnictví konfrontován, patrně proto, že se v tak masivní míře, kterou navrhovatel prokazuje, tyto zprávy poprvé objevily v právě posuzovaných volbách.

[27] Navrhovatelem zmíněné dezinformace o volbách a kandidátech se šířily především prostřednictvím tzv. řetězových e-mailů a sociálních sítí. Je nutno si uvědomit, že se jedná o relativně nové prostředky komunikace, které mají zcela jinou podobu a způsob šíření než např. články v tištěných médiích, plakáty a další „tradiční“ způsoby oslovování voličů.

Nemají hmotnou podobu, kterou by bylo možno k určitému časovému okamžiku najisto prokázat, a zejména je obtížné zjistit, kolik osob se mohlo seznámit s jejich obsahem a kdo je jejich původcem. Právě jejich virtuální existence a obtížnost komplexně zmapovat jejich šíření výrazně ztěžuje možnosti navrhovatelů prokázat jejich reálný dopad (o to více za současného zvýšeného důkazního standardu), tj. zda dotyčná zpráva hrubě ovlivnila výsledek voleb, a komu lze její vznik a distribuci přičítat. To ovšem nemůže vést k tomu, aby tato sdělení byla ze soudního přezkumu voleb zcela vyloučena. Je zřejmé, že se jedná o významný zdroj informací, který je a v budoucnu bude při volební kampani rozsáhle využíván. Nelze vyloučit, že by v tomto prostředí, právě díky jeho vlastnostem, mohlo nastat extrémní hrubé porušení zákona, které by bylo důvodem k vyslovení neplatnosti volby. Soudy na druhou stranu nemohou, i s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem, na unesení důkazního břemene ze strany navrhovatelů zcela rezignovat. Je však třeba připustit, že obsah virtuálních zpráv šířených prostřednictvím sociálních sítí či jiných prostředků internetu, jejich autorství a rozsah působení bude moci navrhovatel dokázat zpravidla pouze důkazy nepřímými. Při jejich posuzování musí soudy s přihlédnutím k uvedeným odlišnostem aplikovat zejména starší judikaturu uvážlivě a přiměřeně.

[28] Lze tedy uzavřít, že prokázat hrubé ovlivnění výsledku voleb v důsledku virtuálních informací bude možné pouze ve zcela výjimečných případech a klade na navrhovatele velké nároky. Soud je povinen přihlédnout ke zvláštnostem takto šířených zpráv, navrhovatel musí svá tvrzení formulovat v souladu s požadavky zákona a podpořit je co největším množství důkazů, byť nepřímých.

[29] Navrhovatel v závěru návrhu apeluje na Nejvyšší správní soud, že je jeho povinností posoudit, zda volební kampaň probíhala čestně a poctivě, a připomíná, že je jeho zásah nutný, aby se lež přestala vyplácet a aby nebylo možné se „prolhat až na Hrad“. Nejvyšší správní soud připomíná, že ve své historii již jednou přikročil k tomu, aby prohlásil volby za neplatné z důvodu nečestnosti volební kampaně. Bylo tomu tak v usnesení ze dne 3. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004 - 24, kterým Nejvyšší správní soud prohlásil za neplatné zvolení senátora Nádvorníka v pražském volebním obvodu č. 19, a to z důvodu protizákonnosti spočívající v masivní publikaci a rozšiřování tiskovin vydávaných radnicemi některých městských částí Prahy v daném volebním obvodu a obsahujících tvrzení schopná nečestně ovlivnit rozhodování voličů. Toto rozhodnutí ovšem následně zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Jinak řečeno, podle názoru Ústavního soudu nebylo dostatečným důvodem k prohlášení voleb za neplatné ani takové nečestné rozšiřování tiskovin, u nichž bylo možno alespoň vysledovat, kdo je vydává, v jakém nákladu, komu je distribuuje a z jakých peněz je financuje. Takto je nastavena závazná judikatura a zákonné požadavky na prokázání míry ovlivnění výsledků voleb se ještě zvýšily, jak bylo rozebráno výše. Za této situace podmínky algoritmu soudního přezkumu voleb jen výjimečně splní vliv tak těžko uchopitelný a kvantifikovatelný, jako jsou lživé zprávy nekontrolovatelně šířené internetem.

[30] Nejvyšší správní soud plně chápe navrhovatelovu frustraci z toho, že výsledek voleb mohl být ovlivněn i těmito neuchopitelnými lživými a očerňujícími zprávami. Nejvyšší správní soud však za stávající zákonné úpravy a při vědomí judikatury Ústavního soudu, která jej zavazuje, nemá nástroje, jak by vlivu těchto obtížně uchopitelných zpráv zamezil.

Způsobem, jak omezit jejich škodlivý dopad, může být spíše boj proti kyberkriminalitě tam, kde šíření takových zpráv dosáhne podoby trestného činu, a zejména zvyšování internetové gramotnosti obyvatel a vysvětlování povahy „hoaxů“ či jejich vyvracení. I zde totiž platí, že konečným arbitrem ve volebním procesu, včetně čestnosti prostředků používaných ve volební kampani, má být zásadně volič.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] 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. Nerozhodoval přitom samostatně o návrhu na zrušení sdělení Státní volební komise o vyhlášení celkového výsledku volby, neboť by sice takový návrh byl opravdu sám o sobě nepřípustný, jak uváděli navrhovatelé 1) a 2), nicméně je fakticky pouze součástí návrhu na vyslovení neplatnosti volby a jako takový je spolu s ním i zamítnut.

[32] 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