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 (soudce zpravodaj), Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného a soudkyně Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Ing. M. K.**, 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. Volební stížnost

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 6. února 2018 návrh navrhovatele (dále též „volební stížnost“), který navrhovatel k výzvě soudu dne 8. února 2018 doplnil. Navrhovatel se domáhá vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo), minimálně pak jejího druhého kola.

[2] Navrhovatel namítá **a)** neprůhledné financování volební kampaně Ing. Miloše Zemana, který podle svého prohlášení ze dne 10. března 2017 sice neplánoval vést volební kampaň, ale vedením volební kampaně pověřil jiné osoby. Tyto osoby nezveřejňovaly, jakým způsobem tuto kampaň financovaly. Podle navrhovatele se tak kandidát Ing. Miloš Zeman pokusil zakrýt financování své volební kampaně. Nejvíce prostředků za jeho volební kampaň uhradil zapsaný spolek Přátelé Miloše Zemana, celkově přes 11,5 milionů Kč a dále společnost Euro - agency s. r. o. Podezření podle navrhovatele vyvolává i neochota představitelů spolku Přátelé Miloše Zemana sdělit, kdo skutečně

kampaň financoval (navrhovatel v této souvislosti odkazuje na vystoupení senátora Jana Veleby v pořadu DVTV ze dne 17. 1. 2018). Seznam skutečných dárců zveřejnil Ing. Miloš Zeman den před konáním druhého kola prezidentských voleb, nicméně i tito zveřejnění dárci se na nákladech podíleli pouze v částce 9,2 milionů Kč. Původ zbývajících 2,3 milionů Kč zůstává i nadále nejasných. Podle navrhovatele i na tyto dárce mělo být vztaženo ustanovení § 37 odst. 3 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Navíc i ohledně zveřejněných dárců jsou pochybnosti. V seznamu jsou totiž společnosti vykazující dlouhodobě ztrátu (např. společnost Contradiction – dar 885 000 Kč), podle sdělení dárkyně J. V. bylo darovaných 200 000 Kč určeno na Klokánky a nikoliv na financování volební kampaně.

[3] Navrhovatel v této souvislosti rovněž poukazuje na b) výdaje prezidentské kanceláře, z jejíž zprávy vyplývá, že v roce 2017 překročil Pražský hrad plánovaný rozpočet o 84 milionů Kč. Výdaje byly nejvyšší v historii, přes 522 milionů Kč. Toto navrhovatel zmiňuje jako možné podezření, že za nárůstem výdajů mohly být právě blížící se volby a kandidát Ing. Miloš Zeman tak vedl kampaň za peníze daňových poplatníků. Navrhovatel rovněž upozorňuje na rostoucí počet návštěv krajů prezidentem.

[4] Další námitkou navrhovatele je c) zapojení tiskového mluvčího prezidenta republiky Jiřího Ovčáčka do volební kampaně. Z hlediska výkonu své funkce má mluvčí pouze informovat o postojích a programu prezidenta v souvislosti s výkonem mandátu. Za to je i placen z příslušné kapitoly státního rozpočtu. Není jeho úkolem se jakkoliv vyjadřovat k volební kampani, nemůže se ani vyjadřovat k ostatním kandidátům. Mluvčí prezidenta republiky toto několikrát porušil. Místo kandidáta Ing. Miloše Zemana se například zúčastnil jedné z předvolebních diskuzí na TV Barrandov vysílané dne 2. ledna 2018. K prezidentské kampani a některým kandidátům se Jiří Ovčáček opakovaně vyjadřoval i na sociálních sítích Facebooku či Twitteru. Navrhovatel v této souvislosti uvádí některé zveřejněné statusy tiskového mluvčího na Twitteru. Účet na této síti je sice podle vyjádření Ing. Miloše Zemana či Jiřího Ovčáčka soukromý (tj. oficiálním komunikačním kanálem je Facebook), účet se však jmenuje „PREZIDENTmluvci“. Podle navrhovatele jej tedy nelze považovat za soukromý. Navrhovatel takovéto jednání považuje za nepřijatelné. Poukazuje, že i v Ruské federaci ústřední volební komise napomenula mluvčího prezidenta Putina za nepřijatelnou předvolební agitaci. Jednalo se přitom pouze o vyzdvihnutí kvalit kandidáta, nikoliv o útok na protikandidáty. Navrhovatel chce věřit, že úroveň demokracie v České republice je vyšší.

[5] Navrhovatel dále namítá d) podporu ze strany mediální skupiny Médea, především ze strany TV Barrandov. Domnívá se, že vysílání této televize výrazně favorizovalo stávajícího prezidenta Ing. Miloše Zemana, a to dlouhodobě. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na několik pořadů této televizní stanice, v nichž moderátor naprosto zjevně podporoval kandidáta Ing. Miloše Zemana, a tím zasahoval do volební kampaně. Objektivita a vyváženost uvedené televizní stanice se projevila i účastí majitele a moderátora J. S. a moderátorky A. M. na povolební oslavě Ing. Miloše Zemana. Navrhovatel se domnívá, že TV Barrandov podporovala tohoto kandidáta zcela v rozporu se zákonem, aniž by byla registrována jako třetí osoba, nebo aniž by se náklady na vysílací čas pořadů propagujících Ing. Miloše Zemana promítly do nákladů na vedení jeho volební kampaně. Navrhovatel rovněž poukazuje i na e) další zpravodajské servery, např.

parlamentnilisty.cz nebo aeronet.cz, na nichž vycházely dlouhodobě články podporující Ing. Miloše Zemana. I tato podpora by se jako nepeněžní plnění měla projevit na výdajích na volební kampaň.

[6] Navrhovatel se v neposlední řadě domnívá, že f) byl porušen § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. V rozporu s tímto ustanovením považuje například billboardovou kampaň s heslem „*Stop imigrantům a Drahošovi*“, jejímž zadavatelem byl spolek Přátelé Miloše Zemana, z. s. Dále poukazuje na výrok Miloše Zemana v debatě na TV Prima dne 23. 1. 2018, v němž uvedl, že „*až na jednu výjimku, která se jmenuje Jiří Drahoš, všichni čeští politici souhlasí s tím, že bychom na naše území neměli přijímat nelegální migranty*.“.

[7] Navrhovatel je přesvědčen, že díky soustavnému porušování volebních pravidel získal kandidát Ing. Miloš Zeman značnou výhodu. Vzhledem k malému odstupu obou kandidátů ve druhém kole volby mohla být právě tato výhoda tím rozdílem, díky němuž odpůrce 1) ve druhém kole volby prezidenta republiky zvítězil.

II. Průběh řízení

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

[9] Státní volební komise ve svém vyjádření zdůraznila, že jejím úkolem není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně; tato pravomoc je svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který zároveň projednává většinu přestupků na tomto úseku a ukládá sankce. Státní volební komise figuruje jako odpůrkyně toliko z titulu, že je jí svěřeno vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky. Nemůže se tedy nikterak vyjádřit ke skutkovým tvrzením navrhovatele, neboť nedisponuje žádnými informacemi, kterými by je mohla podpořit či vyvrátit.

[10] Odpůrci 1) a 2) zaslali Nejvyššímu správnímu soudu společné vyjádření. Veškeré důvody popsané v návrhu důrazně odmítají. Považují je za naprosto nepřiléhavé, irelevantní, často neurčité a neprokázané. Navrhovatel není ochoten přijmout výsledky volby, nerespektuje právo voličů na demokratickou volbu prezidenta, ani není schopen či ochoten přijmout všechny aspekty často vyhrocené volební kampaně. Navrhovatel nijak neprokazuje, že skutečně došlo k porušení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta republiky, dokonce ani hrubé ovlivnění výsledku volby netvrdí. Odpůrci v této souvislosti obsáhle citují z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Podle jejich názoru k předložení takových důkazů ze strany navrhovatele ani nemohlo dojít, neboť je zřejmé, že k žádnému hrubému ovlivnění volby prezidenta republiky nedošlo. Není-li prokázán opak, je zřejmé, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, jakkoli s tímto výsledkem nemusí navrhovatel souhlasit.

[11] K námitkám navrhovatele týkajícím se financování volební kampaně odpůrci uvádějí, že jsou hrubě nepravdivé a spekulativní, a je proto bezpředmětné, aby se k nim vyjadřovali. Poukazují na skutečnost, že otázky financování volební kampaně jsou předmětem správního řízení podle zákona o volbě prezidenta republiky a s účinností ode dne 1. ledna 2017 nespadají do jurisdikce správního soudnictví podle dílu 4. hlavy II.

zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.). Odpůrci rovněž odmítají námitku týkající se podpory mediální skupiny, neboť toto tvrzení není nijak prokázáno. Obdobné platí i o části návrhu věnovanému tiskovému mluvčímu prezidenta republiky Jiřímu Ovčáčkovi. I zde se podle odpůrců jedná o vágní domněnky navrhovatele, které postrádají elementární relevanci, přičemž není zřejmé, o jaké porušení zákona se jedná a jak takové porušení hrubě ovlivnilo volbu prezidenta republiky.

[12] Pokud jde o šíření informací o kandidátovi prof. Jiřím Drahošovi, zejména ve vztahu k imigraci, odpůrci uvádějí, že navrhovatel nijak neosvětluje, v čem spatřuje nečestnost či nepoctivost těchto skutečností, ani nepředkládá žádné důkazy o tom, že by uváděné skutečnosti byly opravdu nečestné či nepoctivé, případně nepravdivé. Odpůrci s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvádějí, že k žádnému fyzickému či psychickému nátlaku na voliče, kteří by se museli bát o svou svobodu rozhodování nebo by o ni rovnou přišli, v průběhu volby nedošlo. Pokud jde o navrhovatelem zmíněné různé zpravodajské servery, tyto své úvahy podle odpůrců navrhovatel nedává do žádné souvislosti s ovlivněním volby prezidenta republiky.

[13] Za absurdní pak odpůrci 1) a 2) označují tvrzení navrhovatele, v nichž dává za vinu odpůrci 1) výkon jeho prezidentských pravomocí. Navrhovatel je evidentně toho názoru, že prezident republiky nesmí ve svém prvním volebním období svoji funkci vykonávat. Taková tvrzení podle odpůrců skutečně nelze označit za relevantní, a proto se k nim nebudou dále vyjadřovat. Ze všech shora uvedených důvodů odpůrci navrhují, aby soud návrh zamítl a navrhovateli uložil uhradit odpůrcům 1) a 2) náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v dané volební věci splněny podmínky řízení, a shledal, že návrh obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti [§ 37 odst. 3 a § 93 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")], a byl podán osobou oprávněnou (§ 90 odst. 5 s. ř. s.) ve lhůtě sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky (§ 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) u věcně a místně příslušného soudu (§ 68 zákona o volbě prezidenta republiky a § 92 s. ř. s.).

[15] Navrhovatel podal návrh na neplatnost volby prezidenta republiky ve smyslu § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. Dle daného ustanovení „*Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.*"

[16] Úvodem je třeba zdůraznit, že 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.

[17] 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).

[18] 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 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.

[19] 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.*"

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

III.B) Limity soudního přezkumu voleb ve vztahu k posuzování volební kampaně

[21] 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).

[22] 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).

[23] 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.C) Námitky proti volební kampani Miloše Zemana

[24] 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 shora v části I. tohoto usnesení, některé body jsou však natolik propojené, že o nich soud pojedná současně.

[25] První skupina námitek **ad a)** a **b)** míří na neprůhledné financování volební kampaně Miloše Zemana. Navrhovatel upozorňoval na skutečnost, 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. Navrhovatel rovněž vyjádřil pochybnosti v souvislosti s nárůstem výdajů prezidentské kanceláře.

[26] 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.

[27] Pokud však Miloš Zeman veřejně uváděl, že z pozice stávajícího prezidenta republiky nepovede volební kampaň, a přitom jejím vedením pověřil jiné osoby, 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.

[28] 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.

[29] V nyní posuzovaném případě navrhovatel důkazní břemeno neunesl. Vyslovil pouze podezření, že Miloš Zeman se financování své volební kampaně pokusil zakrýt. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na vystoupení předsedy spolku Přátelé Miloše Zemana, senátora Jana Velebu, který utekl z debaty ve studiu DVTV, když nedokázal odpovědět na otázku po původu peněz na billboardy zadané jeho spolkem, jakož i na skutečnost, že seznam skutečných dárců Miloš Zeman zveřejnil až den před konáním druhého kola prezidentských voleb a nadále o nich panují nejasnosti. To ovšem podle nejsou dostatečně konkrétní tvrzení, na jejichž základě by mohl Nejvyšší správní soud konstatovat protizákonnost ve smyslu prvního kroku algoritmu soudního přezkumu voleb.

[30] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že každý se 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.

[31] Ve své další námitce **ad c)** se navrhovatel velmi obsáhle věnuje činnosti tiskového mluvčího prezidenta republiky, kterou z důvodu jeho výrazného zapojení do volební kampaně prezidenta považuje nepřijatelnou.

[32] Ani tato skutečnost sama o sobě nenaplňuje první krok algoritmu soudního přezkumu voleb, tedy prvek protizákonnosti. I v tomto případě měli voliči dostatek času a příležitostí, aby činnost tiskového mluvčího vyhodnotili, a ostatní kandidáti či další političtí aktéři, měli dostatek času, aby na tyto jeho aktivity poukázali. Vystupování tiskového mluvčího je jistě spjato s úřadem, který zastupuje, a je proto nepochybně i jeho vizitkou. Bylo tedy pouze na voličích, aby si vyhodnotili, zda navrhovatelem popsané aktivity tiskového mluvčího prezidenta republiky v médiích a na sociálních sítích do svého rozhodování o příští volbě hlavy státu promítnou nebo nikoliv.

[33] Další skupina námitek ad **d)** a **e)** se týká podpory ze strany mediální skupiny Médea, především ze strany TV Barrandov, a činnosti zpravodajských serverů, které dlouhodobě podporovaly Miloše Zemana.

[34] Povinnostmi veřejnoprávních i soukromoprávních médií provozujících rozhlasové či televizní vysílání v souvislosti s vedením předvolební agitace zabýval se Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 29. 6. 2016, č. j. Vol 15/2006 - 20, č. 946/2006 Sb. NSS. Učinil tak sice v řízení o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů do Poslanecké sněmovny, avšak závěry tehdy Nejvyšším správním soudem přijaté jsou plně aplikovatelné i v souvislosti s posouzením nynější navrhovatelovy námitky.

[35] Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí judikoval, že „[*n*]*a různé druhy médií dopadají v předvolebním období zejména tři povinnosti: všechna média, regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají trvalému požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol* [...] *poskytnout bezplatně 14 hodin vysílacího času, jenž se rozdělí rovným dílem mezi kandidující subjekty.*“ (v nyní posuzovaném případě poskytnout vysílací čas podle § 35 odst. 7 zákona o volbě prezidenta republiky). Již tehdy Nejvyšší správní soud vysvětlil, že tyto tři role „*nelze mechanicky směšovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní*“. Vyšel přitom z konceptu odstupňované rovnosti (*abgestufte Chancengleichheit*) a podrobně analyzoval, kdy poskytnutí mediálního prostoru v různém rozsahu nedostává se do rozporu se zákonnou úpravou povinné vyváženosti.

[36] Fakt, že odpůrce 1) oslovil voliče prostřednictvím TV Barrandov (např. v rámci pořadu „Týden s prezidentem“), ačkoliv druhý z kandidátů takovou možnost neměl (nebo ji alespoň nevyužil), nepředstavuje porušení zákona o volbě prezidenta republiky a ani zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Bylo pouze na kandidátech, jakými prostředky budou propagovat sami sebe jako zájemce o funkci prezidenta republiky. Povinnost, aby kandidáti dbali o vzájemnou vyváženost svých volebních kampaní, zákon o volbě prezidenta republiky přirozeně nezakotvuje; stanoví pouze finanční limity, které nesmí výdaje na volební kampaň překročit (§ 37 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon se zaměřuje na obsahovou náplň kampaní (čestnost,

poctivost, zákaz zveřejňování nepravdivých údajů) a ve vztahu k rozsahu se omezuje na stanovení finančních limitů.

[37] Pokud jde o námitku neobjektivnosti a nevyváženosti předvolebního vysílání televizní stanice TV Barrandov, Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že navrhovatel v tomto směru neunesl břemeno tvrzení. Popsal sice okolnosti, z nichž dovozuje porušení zákona, ale neuvedl nic k tomu, jak tyto protizákonnosti dle jeho názoru hrubě ovlivnily výsledek volby prezidenta a jak by právě ono hrubé ovlivnění výsledku volby hodlal v řízení prokázat. V případě namítané podpory ze strany dalších zpravodajských serverů ostatně navrhovatel sám uvádí, že takováto podpora není sama o sobě důvodem pro zneplatnění volby.

[38] Pokud jde o námitku **ad f)** týkající se porušení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky billboardovým sloganem „*Stop imigrantům a Drahošovi*".

[39] Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že 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 navrhovatelem, 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" nelze zajistit pořadem práva, nýbrž (díky ústavnímu principu vlády na omezený čas) příští volbou.

[40] 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 navrhovatelé poukazují nyní. 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).

[41] 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.

[42] Navrhovatel dále poukazuje na výrok prezidenta Miloše Zemana v předvolebním duelu televize Prima vysílaném dne 23. ledna 2018, kde na adresu svého protikandidáta pronesl: „*Dnes až na jednu výjimku, která se jmenuje Jiří Drahoš, všichni čeští politici souhlasí s tím, že bychom na naše území neměli přijímat nelegální migranty.*“ Jak však sám navrhovatel uvádí, tomuto tvrzení se mohl prof. Jiří Drahoš účinně bránit bezprostředně po jeho prohlášení. Ani tato skutečnost tedy nepředstavuje porušení pravidel volební kampaně.

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

[44] Stále platí, že 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.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[46] 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