USNESENÍ

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 (soudce zpravodaj), Pavla Molka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **JUDr. J. Š. LL.M., Ph.D.,** proti odpůrcům: **1) Ing. Miloš Zeman**, bytem Pražský hrad, Praha 1, **2) Ivana Zemanová**, bytem Pražský hrad, Praha 1, oba zast. JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 421/21, Praha 2, a **3) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, ve věci návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah návrhu

[1] Navrhovatel se domáhá rozhodnutí o neplatnosti volby prezidenta konané ve dnech 12. a 13. 1. 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. 1. 2018 (II. kolo). Ustanovení zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbě prezidenta republiky"), byla porušena způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta. Tato porušení spatřuje v šíření nepravdivých informací o kandidátu Jiřím Drahošovi a v porušení pravidel financování volební kampaně.

I.1 Šíření nepravdivých informací

[2] Navrhovatel namítá, že se ode dne 18. 1. 2018 v tisku, na sociálních sítích, billboardech a plakátech v různých formátech objevovalo sdělení „STOP IMIGRANTŮM A DRAHOŠOVI TATO ZEMĚ JE NAŠE! VOLTE ZEMANA!". Zadavatelem byl spolek Přátelé Miloše Zemana, z. s. (dále jen „spolek Přátelé MZ"). Těchto billboardů bylo pro druhé kolo vyvěšeno zhruba 350 – 400 a mohly zasáhnout řádově miliony osob. V tisku se

tato inzerce objevila 5 krát v BLESKU a v průměru 8 – 9 krát v regionálních denících, které jsou součástí celostátních novin DENÍK. Čtenost deníku BLESK ve 3. a 4. čtvrtletí 2016 dosáhla 995 tis. čtenářů na každé vydání a 603 tis. čtenářů u novin DENÍK. Plakáty byly vylepeny na 6 000 místech České republiky, což mohlo zasáhnout řádově statisíce lidí. Neadresným roznosem pak bylo zasaženo zhruba 1 650 000 domácností v České republice.

[3] Výše uvedené sdělení má z hlediska obsahu a formy za cíl aktivovat potenciální voliče M. Zemana, kteří byli dosud pasivní, za použití uměle vyvolaného strachu z imigrace, a dále problém migrace lživě personifikovat do osoby Jiřího Drahoše. V příjemcích sdělení byl vyvoláván nepravdivý dojem, že Jiří Drahoš je proimigrační. Způsob řešení problematiky migrace Jiřího Drahoše je však velmi podobný přístupu Miloše Zemana. Uvedené sdělení je navíc interpretováno v rovině boje dobra se zlem a má navodit pocit, že Jiří Drahoš má snahu uzurpovat Českou republiku ve prospěch někoho jiného. Sdělení mělo dle politologů rozhodující význam na výsledek voleb.

[4] Během poslední fáze kampaně výrazně do ovlivnění výsledků voleb zasáhly i tzv. řetězové emaily, které obsahovaly řadu nepravdivých a matoucích informací. Jedná se např. o tvrzení, že Jiří Drahoš hodlá jmenovat Miroslava Kalouska předsedou vlády a posléze začít přijímat migranty dle kvót Evropské unie. Na sociálních sítích docházelo k obdobnému rozšiřování nepravdivých zpráv, dle kterých např. Jiří Drahoš „*hrdě vítá přijímání migrantů*“, nebo že měl během televizní debaty v uchu naslouchátko, kterým se radil jak odpovídat s týmem poradců. Na internetové stránce YouTube se objevilo video s obdobnou tématikou, které shlédlo přes 93 000 lidí. Vedle uvedeného se vzkaz, že Jiří Drahoš podporuje přijímání uprchlíků, objevoval v rámci článků na dezinformačních webech typu Parlamentní Listy, AENews, Vlastenecké noviny, Skrytá pravda apod. Prostřednictvím těchto internetových stránek byly šířeny i informace o spojení Jiřího Drahoše se svobodnými zednáři.

[5] Navrhovatel v návrhu uvedl, že statistickými analýzami lze dovodit, že kdyby nedošlo k lživým tvrzením o Jiřím Drahošovi, druhé kolo by vyhrál právě on. Dle všech dostupných indikátorů rozhodli volby voliči aktivovaní kampaní založenou na strachu z imigrace personifikovaném osobou Jiřího Drahoše.

I.2 Porušení pravidel financování volební kampaně

[6] Miloš Zeman a další osoby zúčastněné na jeho volební kampani významně porušili zákon o volbě prezidenta v oblasti regulace financování kampaně. Miloš Zeman opakovaně veřejně deklaroval, že nevede žádnou volební kampaň. Zároveň se však spolek Přátelé MZ aktivně účastnil volební kampaně tím, že sám realizoval komplexní soubor aktivit, jejichž výsledkem byla plošná a intenzivní předvolební propagace Miloše Zemana, přičemž nebyl registrován jako třetí osoba ve smyslu § 38a zákona o volbě prezidenta republiky. Tento postup je v rozporu se základním účelem zákona o volbě prezidenta a zajišťuje tak anonymitu dárců a podporovatelů volební kampaně. Je nutno rozlišit bezúplatné plnění poskytnuté bez nutnosti bezprostřední úhrady výdajů na volební kampaň (např. poskytnutí prostoru na vyvěšení billboardu) a bezúplatné plnění, které se bez úhrady výdajů na volební kampaň neobejdou (třetí osoba si prostor pronajme, nakoupí služby související s výrobou, tiskem a vylepením billboardu a tento výsledek prezentuje jako „bezúplatné plnění“). Tento druhý příklad nepochybně podléhá povinnosti uhradit veškeré

náklady na volební kampaň z prostředků uložených na volebním účtu, a to buď z účtu kandidáta, nebo registrované třetí osoby. Opačný výklad, tedy že volební kampaň jako takovou může kandidát obdržet formou bezúplatného plnění tak, že volební agitaci povede třetí osoba z finančních prostředků mimo volební účet, vede k popření smyslu regulace zákona ve vztahu k volebním účtům, jejich registraci a transparentnosti a i registraci třetích osob. Jednotliví dárci byli zveřejněni v podstatě až v první den volby, což porušuje § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, a voliči již neměli prostor původ prostředků kvalifikovaně analyzovat. Navíc dárci, kteří podpořili spolek Přátelé MZ, nebyli zveřejněni způsobem, který zákon předpokládá. Z vizuálních materiálů a plakátu vyobrazených v rámci televizní debaty na televizi Barrandov je zřejmé, že spolek Přátelé MZ prováděl propagaci Miloše Zemana nejen s jeho vědomím, ale že jednali společně. Jeho prohlášení, že žádnou kampaň nevede, bylo nepravdivé a zjevně účelové, zakrývající jeho osobní podíl na netransparentním financování volební kampaně realizované zastřeným způsobem prostřednictvím spolku Přátelé MZ.

[7] Do nákladů kampaně Miloše Zemana nebyly zahrnuty další formy volební propagace a agitace, a to například mediální prostor v televizi Barrandov. Ten využíval od března 2017 každý týden přibližně 30 minut v pořadu „Týden s prezidentem“. Tento pořad začal být vysílán od 16. 3. 2017, tedy v bezprostřední časové souvislosti po oznámení další kandidatury Miloše Zemana na prezidenta. Jednalo se o přibližně 19 hodin času pro Miloše Zemana, který nebyl nijak vyvážen časem pro další kandidáty. Měla by se proto započítat jako bezúplatné plnění obdržené od třetí osoby. Hodnota tohoto času je zhruba 164 160 000 Kč.

[8] Miloš Zeman využíval i další prostory a podmínky, které mu byly dány s ohledem na výkon funkce prezidenta republiky a mnohdy nad rámec výkonu úřadu ve prospěch své volební propagace a agitace, jako například zapojení tiskového mluvčí Jiřího Ovčáčka. Ten z twitterového účtu mluvčího prezidenta republiky pravidelně publikoval svá vyjádření a komentáře, které byly součástí volební kampaně Miloše Zemana. Často navíc měly dezinformační charakter, případně odkazovaly na weby, které splňují podmínky pro zařazení mezi dezinformační weby. Jiří Ovčáček se taktéž zúčastnil v „zastoupení“ Miloše Zemana debaty pořádané televizí Barrandov dne 2. 1. 2018, která neposkytla vyvážený prostor pro agitaci ve prospěch druhého účastníka Michala Horáčka. V tomto pořadu moderátor J. S. pronesl dehonestující vyjádření na adresu Jiřího Drahoše a Jiří Ovčáček bez jakéhokoliv zásahu ze strany televize přinesl a viditelně umístil do prostoru televize fíkus jakožto „adekvátní náhradu za Drahoše“. Tímto jednáním byl porušen § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta. Mnoho voličů taktéž dostalo ve stejný den s hlasovacími lístky pro první kolo volby prezidenta leták, který je zve k návštěvě Pražského hradu. Jednalo se o osobní pozvání prezidenta republiky. S ohledem na načasování se jedná o přinejmenším neetické využití úřadu prezidenta republiky. Výše uvedená plnění nebyla zohledněna do limitu kampaně, a došlo tak k porušení § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky a taktéž § 37 odst. 3 stejného zákona, neboť nebyla včas zveřejněna.

I.3 Podmínky zásahu soudu

[9] Navrhovatel se odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, ve věci senátora Jana Nádvorníka, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013 – 72, dle kterých je nutné, aby navrhovatel

prokázal porušení příslušného zákona, vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena, a zásadní intenzitu této protizákonnosti.

[10] Zákon o volbě prezidenta republiky byl porušen řadou skutkových jednání. Ustanovení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky bylo porušeno spojováním Jiřího Drahoše a jeho údajně kladného postoje k přijetí uprchlíků. Tento útok prokazatelně pocházel od Miloše Zemana. Ustanovení § 35 odst. 2 a 5 stejného zákona bylo porušeno nezahrnutím významných forem volební propagace do výdajů volební kampaně. Lze předpokládat, že byl porušen § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky tím, že nepeněžitá plnění, která zjevně byla součástí kampaně, nebyla vykázána v souladu se zákonem a nebyla započítána do celkového limitu výdajů na volební kampaň. Celkový přístup k financování volební kampaně Miloše Zemana prostřednictvím spolku Přátelé MZ byl zjevným obcházením zákona v rozporu s jeho účelem. K porušení § 37 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky došlo tím, že k 23. 1. 2018 nebyly zveřejněny údaje o všech osobách, které ve prospěch Miloše Zemana uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytly peněžitý dar nebo bezúplatné plnění.

[11] Příčinná souvislost mezi porušením zákona a zvolením Miloše Zemana je doložena politologickými analýzami. Odborníci komentující výsledek volby se shodují, že dezinformující kampaň měla rozhodující vliv na výsledek voleb. S ohledem na rozdíl 152 284 hlasů lze důvodně předpokládat, že bez útoku na Jiřího Drahoše by výsledek mohl být odlišný.

[12] Navrhovatel uzavírá, že na uvedená porušení zákona je třeba pohlížet ve vzájemné souvislosti. Společným jmenovatelem bylo flagrantní ignorování zákonné povinnosti vést kampaň čestně a poctivě. S ohledem na výsledek voleb, ve kterých Miloš Zeman vyhrál s rozdílem pouhých 2,74 % celkového počtu platných hlasů, je třeba dojít k závěru, že Miloš Zeman vyhrál volby v důsledku porušování zákona.

[13] Navrhovatel proto navrhl, aby soud vyslovil neplatnost volby prezidenta republiky.

II. Vyjádření odpůrců

[14] Odpůrci 1) a 2) poukázali na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04, dle kterého nese důkazní břemeno k prokázání tvrzených skutečností navrhovatel a také, že vůle voličů má být měněna jen zcela výjimečně (obdobně také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013 - 62). Odpůrci dále spekulovali o úvahách navrhovatele stran inteligenční vyspělosti voličů a vyjádřili názor, že navrhovatel důkazní břemeno neunesl.

[15] Dle odpůrců navrhovatel ničím neprokázal, že šířené informace týkající se podpory imigrantů Jiřím Drahošem je skutečně nepravdivé tvrzení. Popření těchto informací protikandidátem není důkazem. Navrhovatel si sám odporuje, když tvrdí, že nepravdivost informací je zjevná z dlouhodobé profilace Jiřího Drahoše, ale zároveň uvádí, že protikandidát neměl možnost na nepravdivé informace adekvátně reagovat. Pokud by bylo pravdivé tvrzení o dlouhodobé profilaci, pak by opačné tvrzení nemohlo ovlivnit výsledek voleb, natož pak hrubým způsobem.

[16] Odpůrci 1) a 2) nejsou autory tvrzených nepravdivých informací šířených e-maily a po sociálních sítích. Negativní kampaň těmito prostředky byla vedena i proti Miloši Zemanovi, a to útoky na jeho zdraví a posluhovačství totalitním režimům. Fakticky není možné zabezpečit, že se obdobné zprávy nebudou v době volební kampaně šířit a žádné volby by tak nemohly proběhnout platně.

[17] Odpůrci 1) a 2) označili výroky týkající se financování volební kampaně Miloše Zemana za hrubě nepravdivé, urážlivé a spekulativní. Tyto otázky jsou předmětem správního řízení vedeného dle zákona o volbě prezidenta a nespadají do pravomoci správního soudnictví dle § 88 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Je proto nadbytečné, aby se k těmto tvrzením vyjadřovali.

[18] S odkazem na citovaný nález Ústavního soudu ve věci senátora Jana Nádvorníka uvedli, že k žádnému fyzickému ani psychickému nátlaku na voliče v průběhu voleb nedošlo. Považují za absurdní, aby výkon funkce prezidenta republiky v současném volebním období byl považován za nečestné jednání příliš zvýhodňující odpůrce 1) oproti ostatním kandidátům pro další funkční období.

[19] Pro zachování principů demokratického právního státu je podstatné, aby byla zejména respektována svobodná vůle voličů. K prohlášení neplatnosti volby může soud přistoupit pouze ve zcela ojedinělých a výjimečných případech. Ustanovení § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta bylo i oproti předchozí právní úpravě dále zpřísněno tak, že nepostačuje pouhá možnost ovlivnění volby, ale musí nastat její hrubé ovlivnění. Navrhovatel nedoložil, že by uváděná porušení dosahovala takové intenzity, což ani nemůže, neboť k žádnému hrubému ovlivnění volby prezidenta republiky nedošlo.

[20] Odpůrce 3) k podanému návrhu uvedl, že jeho úkolem není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování. Tato pravomoc je svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Odpůrci 3) je svěřeno vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta sdělením ve Sbírce zákonu. S ohledem na jeho působnost se nemůže nikterak vyjádřit ke skutkovým tvrzením navrhovatelů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[21] 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 usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. 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.

[22] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky 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.

[23] Jak připomněli i odpůrci 1) a 2) ve svém 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). 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.

[24] 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 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, čj. Vol 4/2016 - 191, č. 3522/2017 Sb. NSS).

[25] 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.

[26] 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 – dále jen „Úřad"), 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.*"

[27] 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

[28] 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).

[29] 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, 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), 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, čj. 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. 6. 2006, čj. Vol 17/2006 - 25, č. 962/2006 Sb. NSS).

[30] 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, 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. 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 ve věci senátora Nádvorníka).

[31] Pohledem těchto východisek, tedy pohledem algoritmu soudního přezkumu voleb, Nejvyšší správní soud posoudí jednotlivé body, které navrhovatel uváděl ve svém návrhu.

III.3 Volební kampaň Miloše Zemana

[32] Prvá výtka se týkala užívání sloganu „STOP IMIGRANTŮM A DRAHOŠOVI TATO ZEMĚ JE NAŠE! VOLTE ZEMANA!“. Šíření tohoto sloganu v období před volbami považuje volební senát za obecně známou skutečnost ve smyslu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (aplikovaného v tomto řízení na základě § 64 s. ř. s.), tedy za skutečnost, již není třeba dokazovat.

[33] Dále 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, 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.

[34] V tomto případě však považuje volební senát za nesporné, že posuzovaná volební kampaň je odpůrci 1) přičitatelná. Spolek Přátelé MZ, který zajišťoval její průběh, ve svém názvu obsahuje jméno odpůrce 1) a je řízen jeho blízkými spolupracovníky. Navíc, jak bude rozvedeno dále, byl tento spolek odpůrcem 1) výslovně uveden podle § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky jako osoba, která prováděla kampaň s jeho vědomím. 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. 2. 2013 čj. Vol 44/2013 - 72, č. 2833/2013 Sb. NSS).

[35] Navrhovatel namítal, že volební kampaň Miloše Zemana spojovala Jiřího Drahoše s podporou imigrace z muslimských zemí. K tomu soud 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. 2. 2013 čj. 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. 2. 2013 čj. 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.

[36] 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“ – z pohledu navrhovatele – nelze zajistit pořadem práva, nýbrž (díky ústavnímu principu vlády na omezený čas) příští volbou.

[37] 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 navrhovatel poukazuje 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. 2. 2013 čj. 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. 2. 2013 čj. Vol 27/2013 - 83).

[38] Navrhovatel dále poukazuje na výrok prezidenta Miloše Zemana v předvolebním duelu televize Prima vysílaném dne 23. 1. 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.*“ Tomuto tvrzení se mohl Jiří Drahoš účinně bránit bezprostředně po jeho prohlášení, případně kdykoliv později. Výrok mohl být předmětem diskuse ve veřejném prostoru ještě před volbami, respektive během voleb, což se také stalo, mimo jiné na stránkách https://demagog.cz/, z nichž navrhovatel mimo jiné vychází. S tím, že se jednalo o prohlášení nepravdivé, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Je obecně známou skutečností, že různí politici mají na otázky migrace rozdílné náhledy. Rozhodně nelze říci, že by názory Jiřího Drahoše byly zcela ojedinělé a výjimečné, aby o něm bylo možné hovořit jako o jediné výjimce ze všech politiků. Není nicméně úkolem soudu zvažovat vliv této 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.

[39] Mezi tyto námitky je třeba řadit též připomínky k výkonu funkce tiskového mluvčího prezidenta republiky Jiřího Ovčáčka a k pořadu X na TV Barrandov ze dne 2. 1. 2018.

[40] Pokud jde o vystupování Jiřího Ovčáčka i neobjektivity pořadu na TV Barrandov, k tomu je třeba uvést, že 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 a vyznění pořadu 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.

[41] Navrhovatelem uváděné skutečnosti tedy nelze považovat za porušení pravidel volební kampaně. Bylo proto nadbytečné zabývat se navrhovatelem uváděnými údaji týkajícími se dosahu uvedených prvků kampaně Miloše Zemana ať již prostřednictvím údajů o jejich kvantitě (rozsah inzerce, billboardů, letáků, atd.), tak o dopadu na preferenci voličů (politologické analýzy). Tyto otázky by se staly relevantními až v okamžiku, kdy by byla shledána protizákonnost

III.4 Nepravdivé zprávy šířené elektronicky

[42] Další okruh námitek, směřuje do šíření nepravdivých zpráv, označovaných jako „hoaxy“, a šířících se prostřednictvím sociálních sítí a řetězových e-mailů, dále na videa a články na různých internetových serverech.

[43] 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, kdo

je jejich původcem a kolik osob se mohlo seznámit s jejich obsahem. 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.

[44] 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.

[45] V projednávané věci navrhovatel však svou povinnost tvrzení dostatečně nesplnil.

[46] Poukázal sice na jednotlivé případy dezinformačních zpráv, ale nedostatečně je kvantifikuje. Poukazuje jednak na článek „Dezinformace před druhým kolem zesílily, varuje před »prokeremelskými« weby analýza“ ze dne 24. 1. 2012 zveřejněném na portálu euro.cz. V něm je zmiňována analýza Pražského institutu bezpečnostních studií. Jak však z článku vyplývá, jsou sledovány pouze některé portály, které jsou známy šířením hoaxů. Nijak však neanalyzuje, nakolik k přebírání těchto zpráv docházelo, případně jaká je návštěvnost těchto stránek. Navrhovatelem zmiňovaná analýza Semantic Visions ze dne 25. 1. 2018 se zaobírá v podstatě výlučně veřejně dostupnými stránkami a posuzuje, jak často a v jakých souvislostech byli oba kandidáti zmiňováni. Nelze z ní tedy jakkoliv zjistit v jakém rozsahu docházelo k šíření případných dezinformací. Stejně tak nelze vyjít z vývoje preferencí mezi 1. a 2. kolem volby. Kromě toho, že průzkumy veřejného mínění mají obecně omezenou vypovídací hodnotu, nelze v posuzované věci usuzovat jaký vliv měla na preference voličů kampaň, která nevybočila z mezí (viz část III.3), a nakolik mohly být zasaženy případnými dezinformacemi.

[47] Soud si je vědom, jak již bylo uvedeno, že se jedná o velmi těžko prokazatelnou skutečnost, ale bez ní není možné činit závěr o hrubém ovlivnění výsledku voleb. Navíc nelze přehlédnout, jak upozornili i odpůrci 1) a 2), že dezinformační zprávy se týkaly i Miloše Zemana. To samozřejmě ještě dále ztěžuje kvantifikaci dopadů na rozhodování voličů.

III.5 Porušení pravidel financování volební kampaně

[48] Otázkami týkajícími se financování volební kampaně podle stávající právní úpravy se Nejvyšší správní soud také zabýval a to jednak v již zmiňovaném usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018 - 33, ale dále podrobně v usnesení ze dne 20. 2. 2018, čj. Vol 40/2018 - 37. I v tomto případě neshledává soud důvod se od závěrů tam uvedených odchylovat, a proto z nich vychází.

[49] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že za současného právního stavu je dohled nad dodržováním pravidel financování volební kampaně svěřen primárně Úřadu (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), jehož rozhodnutí případně podléhají soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018 - 33: „*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.*“ 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.

[50] Navrhovatel předně považoval financování volební kampaně za protiprávní, jelikož se uskutečnilo zejména prostřednictvím spolku Přátelé MZ, který nebyl registrován jako třetí osoba ve smyslu § 38a zákona o volbě prezidenta republiky.

[51] Pokud jde o zapojení do volební kampaně ze strany dalších osob, upravuje ho zákon o volbě prezidenta republiky (obdobně jako po novele provedené zákonem č. 322/2016 Sb. i další volební zákony). Z § 37 odst. 2 vyplývá, že do částek limitujících výdaje na kampaň kandidáta se započítávají i částky (případně bezúplatná plnění), které ***s vědomím kandidáta*** uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby. Podle § 37 odst. 3 musí být nejpozději 3 dny přede dnem volby známy všechny osoby, které ve prospěch kandidáta na funkci prezidenta republiky uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytly peněžitý dar nebo bezúplatné plnění. O těchto osobách se zveřejní na internetových stránkách kandidáta údaje stanovené v § 36 odst. 3. Zákon žádné zvláštní povinnosti týkající se těchto osob neuvádí, snad kromě obecné povinnost uvádět v případě propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií informaci o jejich zadavateli a zpracovateli, která je uložena komukoliv (§ 35 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). Zároveň zákon počítá zjevně s tím, že tyto osoby mohou samostatně hradit náklady na volební kampaň, aniž by jim ukládal povinnost činit tak prostřednictvím účtu kandidáta nebo přes jimi zřízený volební účet.

[52] Oproti tomu zákon reguluje relativně velmi podrobně tzv. registrované třetí osoby, kterými jsou osoby, které se hodlají účastnit volební kampaně ***bez vědomí kandidáta*** (§ 35 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky). Zákon zejména vymezuje, kdo nemůže být touto registrovanou třetí osobou a ohledně transparentnosti jsou na ní kladeny podle § 38a odst. 6 až 12 zákona o volbě prezidenta republiky obdobné požadavky jako na kandidáty (např. mají povinnost zřídit si volební účet, zveřejňovat údaje o výdajích, atd.). Tyto

registrované třetí osoby mají vlastní limity na volební kampaň, nezávislé na limitech kandidátů (§ 38a odst. 8 zákona o volbě prezidenta republiky).

[53] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem navrhovatele, že § 37 odst. 2 větu druhou zákona o volbě prezidenta republiky lze vykládat tak, že i v takovém musí být částka uhrazena prostřednictvím transparentního účtu. Uvedené ustanovení zní: *Do této částky se započítávají částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit,* ***včetně částek, které s jeho vědomím uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby****.* Podle § 37 odst. 3 pak platí: *Nejpozději 3 dny přede dnem volby musí být známy všechny osoby, které ve prospěch kandidáta na funkci prezidenta republiky* ***uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytly peněžitý dar nebo bezúplatné plnění****. O těchto osobách se zveřejní na internetových stránkách kandidáta údaje stanovené v § 36 odst. 3.* (zvýraznění doplněné soudem). Podle § 36 odst. 1 platí: *Financování volební kampaně zahrnuje veškeré výdaje na volební kampaň. K úhradě těchto výdajů lze použít pouze peněžní prostředky uložené na volebním účtu.*

[54] Volební účet má povinnost zřídit pouze kandidát (§ 24 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) nebo registrovaná třetí strana (§ 38a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky). Třetí osoby, které kandidáta podporují s jeho vědomím, by tak teoreticky mohly uhrazovat prostředky na kampaň jedině prostřednictvím volebního účtu kandidáta. To je však jen těžko představitelné. Ačkoliv by se jednalo o jejich závazky, neměly by vliv na zajištění jejich úhrady, neboť by byly závislé na tom, zda kandidát úhradu ze svého volebního účtu provede nebo jim hypoteticky dá dispoziční práva k účtu. Je sporné, čí by tedy vůbec prostředky na volebním účtu byly, neboť z kromě výslovně předvídaných výjimek (například účty úschov notáře či advokáta) jsou prostředky vlastníka účtu. Kandidát by pak musel zřejmě jednat na základě příkazní nebo komisionářské smlouvy. Nedává pak ani smysl, proč by prostředky zaslané na volební účet kandidáta neměly být přímo peněžitým darem ve prospěch kandidáta. Navíc si lze představit i úplatná plnění, které má třetí osoba na základě dlouhodobých smluv, která jsou zaplacena i dlouhou dobu předem (například dlouhodobý pronájem billboardů). Pokud by skutečně bylo úmyslem zákonodárce, aby existovala takováto velmi těžce fakticky i právně splnitelná povinnost, musel by být tento úmysl vyjádřen jednoznačně. Naopak je podle názoru soudu z § 37 odst. 2 a 3 jednoznačné, že třetí osoba se může na kampani podílet jak klasickým finančním darem, tak bezúplatným plněním, které zmiňuje navrhovatel (např. poskytnutí vlastní plakátovací plochy), nebo samostatným uhrazením výdajů na volební kampaň. Vzhledem k tomu, že podle § 24 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se volební účet zřizuje kandidátovi, je třeba vykládat i § 36 odst. 1 tak, že se vztahuje na povinnost úhrady výdajů na volební kampaň, které vynakládá přímo kandidát.

[55] Lze tak shrnout, že na třetí osoby, účastnící se kampaně s vědomím kandidáta, neklade zákon o volbě prezidenta republiky další požadavky týkající se transparentnosti jimi získávaných a vynakládaných prostředků. Uskutečněné výdaje se započítávají do limitů kandidáta. Oproti tomu registrované třetí osoby, které se účastní volební kampaně bez vědomí kandidáta, jsou svázány podrobnými pravidly a jejich výdaje se do limitů kandidáta nepočítají.

[56] Z údajů uvedených na internetových stránkách kandidáta Miloše Zemana (https://www.zemanznovu.cz/financovani/zverejnovani) vyplývá, že spolek Přátelé MZ byl uveden podle § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky jako osoba, která prováděla kampaň s jeho vědomím. Odpůrce 1) ho tedy takto výslovně označil. Naopak spolek Přátelé MZ nebyl registrován jako registrovaná třetí osoba (https://udhpsh.cz/registr_to_pr2018/). Spolek tedy žádné zvláštní zákonné povinnosti neměl.

[57] Zákon nezakazuje, aby někdo nemohl přispět osobě, která hradí volební výdaje s vědomím kandidáta, a nestanovuje povinnost tyto osoby zveřejňovat. Neuvedením těchto osob tedy nebyl porušen § 37 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, neboť ten se vztahuje pouze na „bezprostřední" třetí osoby a neukládá dále rozkrývat původ jejich zdrojů.

[58] S navrhovatelem lze souhlasit v tom, že tato zákonná úprava umožňuje skrýt původ prostředků i konkrétní výdaje, pokud je kampaň fakticky zcela nebo z velké části vedena třetími osobami s vědomím kandidáta. Zákonodárce zřejmě předpokládal, že osoby hradící volební výdaje nebo poskytující bezúplatná plnění poskytnou uvedená plnění pouze v omezeném rozsahu, a nemá proto smysl podrobně regulovat finanční toky těchto třetích osob. Zákon nicméně žádným způsobem neomezuje výši hrazení volebních výdajů nebo bezúplatného plnění, které kandidát od jedné osoby obdrží, na rozdíl od omezení v případě politických stran a hnutí (viz § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv je sporné, zda tento závěr není v rozporu s cílem zákona č. 322/2016 Sb., kterým zjevně bylo zprůhlednit financování volební kampaně, nelze zákonnou úpravu vykládat v rozporu s jejím jasným textem. Je na zákonodárci, zda bude chtít na tuto situaci reagovat, a to buď omezením rozsahu plnění, ve kterém se může s vědomím kandidáta třetí osoba podílet na jeho kampani, nebo nastavením obdobných pravidel transparentnosti, která platí pro kandidáty nebo registrované třetí osoby.

[59] Je tedy zřejmé, že tím, že spolek Přátelé MZ hradil z velké části náklady kampaně Miloše Zemana s jeho vědomím, nedošlo k porušení zákona o volbě prezidenta republiky.

[60] Pokud jde o poukazy navrhovatele na nezahrnutí významných forem volební propagace do výdajů kampaně, pak musí soud opětovně zdůraznit, že dohled nad dodržováním pravidel financování kampaně náleží primárně Úřadu. V obecné rovině však konstatuje, že z povahy věci má úřadující prezident republiky (stejně jako jiné osoby zastávající doposud veřejnou funkci) vyšší míru publicity spojenou s výkonem jeho funkce. Nelze po něm ani spravedlivě požadovat, aby nebyl určitou dobu před volbou vidět nebo nevykonával svou funkci tak, jako ve zbytku jeho volebního období. Stejně tak budou média o výkonu funkce informovat a v souvislosti s výkonem funkce například žádat o rozhovory. Může být proto někdy velmi složité oddělit kampaň od standardního výkonu funkce. Navrhovatel by tak musel v řízení o neplatnosti volby tvrdit a případně prokázat, že určitá propagace hlavy státu již byla jednoznačně mimo výkon funkce a jednalo se ryze nebo téměř výlučně o kampaň. Navrhovatel však taková tvrzení v potřebné míře podrobností nepředložil.

[61] Navrhovatel v souvislosti s financováním zejména poukazoval na prostor pro prezentaci v pořadu TV Barrandov „Týden s prezidentem“, na výkon funkce tiskového mluvčího Jiřího Ovčáčka v rámci kampaně a na pozvánku na Pražský hrad distribuovanou společně s hlasovacími lístky pro 1. kolo volby. Pokud jde o pořad na TV Barrandov i na distribuci pozvánek, pak neuvedl v dostatečné míře podrobností, jak vybočovaly uvedené aktivity výrazně mimo rámec výkonu funkce prezidenta republiky. Tím soud nijak nepředjímá možnost Úřadu posoudit po podrobné analýze některou z navrhovatelem zmiňovaných okolností jako součást kampaně, která jako taková měla být řádně zúčtována. Soud však pro takový závěr nemá dostatečné podklady. V případě námitek týkajících se tiskového mluvčí, jde spíše o námitky související s volební kampaní, které proto byly vypořádány v části týkající se kampaně.

[62] Navrhovatel dále poukazuje na názor Úřadu o tom, že billboardy ke knize Miloše Zemana jsou součástí volební kampaně. Jedná se nicméně pouze o názor jednoho z členů Úřadu J.O., prezentovaného v navrhovatelem uváděném článku. Chybí bližší analýza rozsahu této prezentace.

[63] Navíc, pokud jde o navrhovatelem uváděné nejasnosti týkající se financování volební kampaně, navrhovatel neuvádí, jakým způsobem právě tato otázka hrubě ovlivnila výsledek volby. Zmiňuje pouze včasné neuvedení dárců kampaně prostřednictvím spolku Přátelé MZ, ohledně nějž však soud dospěl k závěru, že se o nezákonnost nejedná. Nejvyšší správní soud k tomu navíc poznamenává, že to, jak je kampaň vedena bylo veřejnosti známo, včetně toho, že původ financování spolku Přátelé MZ není zřejmý. Protikandidáti mohli na tento způsob financování kampaně reagovat, a bylo i na voličích, aby tento fakt vzali v potaz při svém rozhodování.

III.5 Smysl a meze soudního přezkumu volební kampaně a jejího financování

[64] 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. 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.

[65] 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).

[66] 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. 11. 2017, čj. 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. 11. 2014, čj. Vol 23/2014 - 110, č. 3162/2015 Sb. NSS, ve věci senátora Miroslava Antla), připuštěním účasti kandidáta, který byl v souladu se zákonem z volby po ukončené fázi registrace kandidátů – odvolán (usnesení ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016 - 191, č. 3522/2017 Sb. NSS, 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.

[67] 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, a tudíž i skutečně nastalým a prokázaným účinkem na dosažený volební výsledek.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[69] Podle § 93 odst. 4 soudního řádu správního nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Nebylo tak možné vyhovět návrhu odpůrců 1) a 2) na to, aby bylo navrhovateli uloženo uhradit jim náklady 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 21. února 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Pavla Molka

k odůvodnění usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 47/2018 - 47 ze dne 21. 2. 2018 připojené dle § 55a s. ř. s.

I.

[1] Hlasoval jsem pro výrok usnesení, neboť se stejně jako většina senátu domnívám, že ani na základě tohoto návrhu nebylo možno označit za splněné všechny tři kroky algoritmu soudního přezkumu voleb, jimiž jsou: (1) protizákonnost, (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, tedy „zatemnění" volebních výsledků. Domnívám se však, že v jednom bodě posuzovaného návrhu mělo být konstatováno, že došlo k protizákonnosti, byť k protizákonnosti, jejíž vliv na volební výsledek je neodhadnutelný, a tedy nezpůsobilý naplnit podmínku „zatemnění volebních výsledků" (slovy zákona o volbě prezidenta republiky „hrubého ovlivnění výsledku volby"). Jinak řečeno, volby sice neměly být ani podle mne prohlášeny za neplatné, ale v tomto jednom bodě měl soud alespoň konstatovat, že se aktéři volební kampaně ocitli za hranou zákona. Tímto bodem je způsob vedení volební kampaně Miloše Zemana na TV Barrandov v pořadu Týden s prezidentem.

II.

[2] Navrhovatel vznesl ve svém návrhu řadu výtek proti některým aspektům vedení volební kampaně Miloše Zemana. Drtivá většina z nich je i podle mne neuchopitelná pojmem „protizákonnosti" a příslušelo jen voličům, nikoli soudu, aby je uchopili kategoriemi morálky či vkusu. V bodě III.2 svého návrhu ovšem navrhovatel upozornil na způsob, jakým byl kandidátu Miloši Zemanovi poskytnut prostor v TV Barrandov. Uvedl k tomu: *„Od oznámení úmyslu Miloše Zemana kandidovat na pozici prezidenta České republiky v březnu 2017 měl tento každý týden prostor cca 30 minut na TV Barrandov v pořadu ‚Týden s prezidentem'. Spojení s kampaní a její přípravou je zřejmé, neboť pořad začal být vysílán od 16. 3. 2017 v bezprostřední časové souvislosti po oznámení Miloše Zemana znovu kandidovat na funkci prezidenta republiky 10. 3. 2017. Navíc i po obsahové stránce jsou v pořadu preferovaná témata volební kampaně a komentář k ostatním kandidátům. Celkem*

38x se tento pořad vysílal od března 2017 do 2. kola prezidentských voleb. Jedná se tak o cca 19 hodin času pro kandidáta Miloše Zemana, který nebyl nijak vyvážen časem pro další kandidáty." Tak předestřel navrhovatel svou verzi skutečností. Dále navrhovatel uvedl, že bylo namístě započítat tento čas jako bezúplatné plnění obdržené od třetí osoby, neboť jeho hodnota se pohybuje v řádu desítek milionů korun.

[3] Nad touto výtkou lze zdánlivě „mávnout rukou", a to hned ze dvou důvodů: zaprvé, je to přeci „jen" pořad na soukromé televizi; zadruhé, jde o prezidenta republiky, tak co je špatného na tom, že má vlastní pořad v televizi?

[4] První z těchto mávnutí rukou ovšem neobstojí pohledem zákonných požadavků, jak jsou vykládány v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten v reakci na vyostřenou mediální kampaň před parlamentními volbami v roce 2006 přijal usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006 - 20 (publ. pod č. 946/2006 Sb. NSS). Jeho obsah shrnul do následující právní věty: „*Na 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.*" Jinak řečeno, jakkoli obzvláštní nároky z hlediska vyváženosti a rovnosti přístupu dopadají na veřejnoprávní média, zejména na Český rozhlas a Českou televizi, nelze tvrdit, že na soukromoprávní rozhlasové a televizní stanice žádná omezení v době volební kampaně nedopadají. Naopak, ve vztahu ke zdrojům povinností, které v předvolebním období dopadají i na ně, Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení jasně připomněl: „*Prvním z těchto zdrojů, společným pro média veřejnoprávní i soukromoprávní, je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle nějž ‚provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru'.*"

[5] Ono první mávnutí rukou je tedy třeba odmítnout a připomenout, že i na provozovatele soukromoprávních rozhlasových a televizních stanic dopadá požadavek vyváženosti. Jistě, zákonodárce se mohl rozhodnout i jinak. Mohl umožnit, abychom měli „televizi politické strany X" a „rozhlasovou stanici politického subjektu Y", tedy vysílatele zaujaté, stranící tomu či onomu, podobně jako se to stává u tištěných médií. Zákonodárce se však v případě televize a rozhlasu rozhodl jinak a svou vůli jasně vyjádřil v § 31 odst. 2 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, z něhož právě citované usnesení vycházelo. Zákon tedy neumožňuje mít „televizi pana prezidenta", stejně jako neumožňuje mít „stranickou rozhlasovou stanici", byť by šlo o subjekty soukromoprávní. Informace poskytované každou televizní a rozhlasovou stanicí musejí být podle zákona objektivní a vyvážené.

[6] A odmítám i ono druhé mávnutí rukou: vždyť jde přeci o stávajícího prezidenta republiky. Opominu skutečnost, že spojení „televize pana prezidenta" bývá spíše průvodním znakem tzv. hybridních demokracií, nikoli liberální demokracie, jejíž

zachování je v České republice rovněž úkolem moci soudní. Jsem si plně vědom toho, že v našich zemích mají naopak dlouhou a úctyhodnou tradici pořady - v minulosti typicky ve veřejnoprávních médiích – v nichž prezident republiky promlouvá k národu. Takový pořad je skutečně tradičně a přirozeně spojen s funkcí hlavy státu, s níž ji po obnovení demokratického režimu obdivuhodným způsobem spojil již prezident Václav Havel v pořadu Českého (nejprve Československého) rozhlasu Hovory z Lán. Je ostatně obecně známou skutečností, že i prezident Miloš Zeman na začátku svého prvního funkčního období v tomto tradičním pořadu vystupoval, a nepřísluší mi připomínat, proč své vystupování v něm ukončil.

[7] Když už se tak ale stalo, tedy když se rozhodl své pravidelné „promluvy hlavy státu“ na veřejnoprávním médiu ukončit, nelze podle mne přejít oním mávnutím ruky okolnosti, za kterých se rozhodl své pravidelné vystupování v audiovizuálních médiích obnovit. Navrhovatelem uváděné načasování tohoto rozhodnutí totiž podle mého názoru nasvědčuje tomu, že pořad Týden s prezidentem neměl být náhlým oživením úctyhodné tradice promluv prezidenta k národu, nýbrž součástí předvolební kampaně, jakmile Miloš Zeman oznámil, že bude kandidovat na druhé funkční období (bez ohledu na to, s jakým předstihem a v jaké vzájemné závislosti obě tato rozhodnutí zvažoval či projednával).

[8] Nezpochybňuji ani v nejmenším právo prezidenta republiky vystupovat v jakémkoli rozhlasovém či televizním pořadu podle jeho volby. Nezpochybňoval bych ani jeho právo ukončit spolupráci s Českým rozhlasem a vytvořit nový pořad na jiné veřejnoprávní či soukromoprávní stanici. Ovšem za situace, kdy jej oživí teprve v těsné návaznosti na ohlášení své kandidatury ve volbách, se nedokážu na takový pořad dívat jinak než jako na nástroj jeho předvolební kampaně, tedy jako na pořad stranící jedinému kandidátovi. Takový přístup je podle toho, jak chápu dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, rozporný s požadavkem vyváženosti vysílání, který dopadá i na soukromoprávní televize. Spuštění pořadu Týden s prezidentem v těsné časové návaznosti na ohlášení rozhodnutí Miloše Zemana kandidovat na prezidenta republiky tedy považuji za nepřípustné zapojení TV Barrandov do jeho volební kampaně.

[9] Proto měl podle mne soud v tomto bodě konstatovat protizákonnost. Její dopad na rozhodování voličů je sice neuchopitelný, a tedy patrně nezpůsobilý vést k vyslovení neplatnosti volby prezidenta. Ale i jasné poselství, že ani soukromoprávní média nesmí ve volbách stranit jedinému kandidátovi, by podle mne bylo do budoucna cenné. A právě absence tohoto poselství v odůvodnění schváleném většinou senátu mne vedla k sepsání tohoto odlišného stanoviska.

V Brně dne 21. února 2018

Pavel Molek
soudce