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, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. R.**, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Ing. Markéta Pekarová Adamová**, **3) Mgr. Jana Černochová**, **4) Marek Benda**, **5) Mgr. Ondřej Kolář**, **6) MUDr. Tom Philipp, Ph.D., MBA**, **7) doc. MUDr. Bohuslav Svoboda, CSc.**, **8) PhDr. Pavel Žáček, Ph.D.**, **9) Mgr. Renáta Zajíčková**, **10) Michal Zuna**, **11) PharmDr. Petr Fifka**, **12) Mgr. Hayato Okamura**, **13) PhDr. Olga Richterová, Ph.D.**, **14) Mgr. et. Mgr. Jakub Michálek**, **15) Mgr. Jan Lacina**, **16) doc. JUDr. Vladimír Balaš, CSc.**, **17) Ing. Roman Bělor**, **18) Mgr. Milada Voborská**, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů zvolených v hlavním městě Praze ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 8. a 9. října 2021

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u Nejvyššího správního soudu domáhá vyslovení neplatnosti volby všech poslankyň a poslanců kandidujících za koalice *SPOLU* a *Piráti a Starostové*, kteří byli ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu (konaných ve dnech 8. a 9. října 2021) zvoleni v hlavním městě Praze.

[2] Je přesvědčen, že ve volební kampani byly zveřejněny nepravdivé údaje o celostátním volebním lídrovi hnutí ANO 2011, premiéru Andreji Babišovi, a tím byl porušen § 16 odst. 5 volebního zákona (zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) způsobem, který hrubě

ovlivnil výsledek volby kandidátů. Dne 3. října 2021 (pět dní před počátkem hlasování) totiž zveřejnil server *investigace.cz* článek s názvem *Pandora Papers: v hlavní roli Andrej Babiš*. V článku se popisují transakce, které Andrej Babiš podnikl v roce 2009 (zakládání a správa obchodních společností v tzv. daňových rájích a nákup nemovitostí ve Francii). Podle článku se „*odborníci shodují, že transakce nese znaky praní peněz*". Informace z článku poté přebraly celostátní sdělovací prostředky. Již dne 12. října 2021 (tři dny po ukončení hlasování) ovšem sdělil ředitel Finančně analytického úřadu (FAÚ) komisi Poslanecké sněmovny, že banka původ peněz ověřila a „*podle ní se rozhodně o praní špinavých peněz nejedná*".

[3] Zveřejnění nepravdivých údajů hrubě ovlivnilo výsledek volby kandidátů obou opozičních koalic, neboť z něj měli politický prospěch na úkor nejsilnějšího politického subjektu ANO 2011. To dokládá sociologický průzkum agentury Median, podle něhož zveřejnění těchto informací ovlivnilo 24 % voličů. Obě opoziční koalice přitom vyhrály jen o 35 765 hlasů.

[4] Státní volební komise ve svém vyjádření uvedla, že otázky řešené v návrhu nespadají do její působnosti; odkázala však na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, která by pro věc mohla být přiléhavá. Zvolení kandidáti se k věci nevyjádřili.

II. Právní hodnocení

[5] Návrh není důvodný. K zamítnutí návrhu vedly soud čtyři dílčí závěry:

- informace z projektu *Pandora Papers*, kterou navrhovatel zpochybnil, nespadá pod pojem volební kampaně;
- i kdyby šlo o volební kampaň, nebyly při ní použity nepravdivé údaje;
- i kdyby použité údaje byly nepravdivé, není jejich zveřejnění přičitatelné žádnému z kandidátů, jejichž volba byla napadena (ani stranám, za něž kandidovali);
- i kdyby zveřejnění informací inicioval některý z kandidátů, nebylo doloženo, že by takové jednání hrubě ovlivnilo volební výsledky.

Rozsah pojmu volební kampaň

[6] Navrhovatel se dovolává § 16 odst. 5 volebního zákona. Podle něj musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.

[7] Co je volební kampaní, definuje volební zákon v § 16 odst. 1:

> *Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné*

pokračování

kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.

[8] Zákon vymezuje pojem volební kampaně velmi široce. Neplyne z něj výslovně, že by jejími aktéry mohly být jen politické strany či kandidující osoby, které mají přímý zájem na výsledku voleb. Zákon ani přímo nestanoví, že volební kampaní je jen takové sdělení, kterým jeho autor zamýšlel ovlivnit politické rozhodování voličů. U pozitivní kampaně (viz první větu ustanovení) alespoň zákon zdůrazňuje, že má jít o *propagaci*, tj. aktivní přesvědčování. Negativní kampaní (viz druhou větu ustanovení) je však podle textu zákona jakékoli *sdělení v neprospěch* kandidujícího subjektu [srov. bod 41 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2020, č. j. Ars 4/2019-53, jímž byl Ústavnímu soudu předložen návrh na zrušení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 volebního zákona].

[9] Navrhovatel se domnívá, že jím zpochybňované informace představují negativní kampaň. Podle soudu je však třeba vykládat pojem negativní kampaně ústavně konformně – tedy v tomto případě úzce –, aby povinnost vyžadovaná volebním zákonem nevyprázdnila jedno ze základních ústavně zaručených politických práv, totiž svobodu projevu a právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Za negativní kampaň tak nelze považovat jakékoli kritické hodnocení některého z kandidátů, které se objeví ve veřejném prostoru. Tím méně, pokud je zdrojem informace rozsáhlý a dlouhodobě vznikající novinářský dokument, který nejenže není zaměřen přímo na osobu kritizovaného kandidáta (českého politika), ale ani se netýká výlučně politiků, a navíc má celosvětový záběr.

[10] Pro závěr, zda určitá negativní informace o kandidátovi mohla naplnit pojem negativní kampaně, je obecně významné i to, v jaké fázi volební kampaně je zveřejněna. Není sporu o tom, že informace z projektu *Pandora Papers* se v českých médiích ocitly jen pouhých pár dní před volbami, tedy v tzv. horké fázi volební kampaně. V tomto případě jde ale o okolnost podružnou, která nemůže převážit nad právě popsanými charakteristikami dokumentu (nijak nesouvisejícího s volbami a s českou politikou), z nějž informace pocházely.

[11] Navrhovatel ostatně ani netvrdí, že by zveřejnění výsledků projektu *Pandora Papers* bylo jakkoli koordinováno s českými sněmovními volbami. Zároveň ale žádá, aby již pouhý fakt, že kritické úvahy o transakcích předsedy hnutí ANO 2011 byly zveřejněny těsně před volbami, vedl k neplatnosti volby všech kandidátů ze stran, které jsou politickými rivaly tohoto hnutí. Podle soudu však nelze pokládat každé takové sdělení za negativní volební kampaň jen kvůli těsné časové souvislosti s volbami. Opačný závěr by znamenal, že by česká média nemohla informovat o obsahu celosvětově komentovaného dokumentu jen proto, že dokument se týká i předního českého politika, a tedy vzbudí zájem i v českém prostředí. Takový závěr je ale s ohledem na čl. 17 odst. 1 Listiny nepřijatelný. I během volební kampaně mají sdělovací prostředky právo přinášet informace a mohou prezentovat i vlastní názory; jen nesmějí aktivně agitovat ve prospěch kandidujících subjektů (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, ve věci senátorky Lastovecké).

[12] Pro úplnost soud dodává, že informace ani nebyla zveřejněna tak krátce před volbami, aby na ni Andrej Babiš nemohl zareagovat. Naopak se vyjádřil již v pondělí 3. října a média o tom přinesla zprávu následující den. Podle Andreje Babiše je skandální tvrdit, že pral špinavé peníze. Zveřejnění informace bylo načasováno tak, aby jej poškodilo před volbami. Připustil, že politik si takové transakce nemůže dovolit, ale on je podnikl už před dvanácti lety. Dále vysvětlil, v čem tehdejší transakce spočívaly (srov. např. *https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3380376-informacemi-z-pandora-papers-se-bude-zabyvat-ncoz-krome-premiera-proveri-i-dalsi*).

[13] Voliči tak před hlasováním měli k dispozici jak kritické hodnocení transakcí, tak tvrzení Andreje Babiše, která kritiku vyvracela. (K významu, jaký má načasování informace a možnost kandidáta na informaci reagovat, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013, č. j. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS.)

Pravdivost zveřejněných údajů

[14] Nepravdivost údajů dokládá podle navrhovatele sdělení FAÚ, které bylo zveřejněno až po volbách a podle nějž o praní špinavých peněz nešlo. Soud se ale nedomnívá, že původně zveřejněné informace nepravdivě obviňovaly Andreje Babiše z trestného činu „praní špinavých peněz“, jak navrhovatel naznačuje.

[15] V článku na serveru *investigace.cz*, z nějž navrhovatel cituje, stálo: „*Odborníci se shodují, že transakce nese znaky praní peněz*.“ To, že určitá činnost *nese znaky* nezákonného jednání, je pouhým hodnotícím soudem (na rozdíl od faktického tvrzení typu „*Andrej Babiš spáchal trestný čin legalizace výnosů z trestné činnosti.*“). Krom toho se článek nezmiňoval o jakýchkoli trestněprávních dopadech – jen věcně a konkrétně popisoval nestandardní obchodní a daňové aspekty transakce (anonymní založení společností v daňových rájích a půjčku ve výši 15 milionů eur mezi nimi, po níž následoval nákup šestnácti nemovitostí ve Francii).

[16] Ani další média, která informace z tohoto článku převzala, neobviňovala Andreje Babiše z konkrétních skutků, ale uvažovala o podobném typu transakcí spíše v obecné rovině. Například *novinky.cz*, na jejichž článek navrhovatel odkazoval, informovaly takto: „*Podobné machinace s takzvanými offshorovými firmami, které často existují prakticky jen na papíře, se využívají k daňovým optimalizacím. To znamená ke krácení odváděných daní legální cestou, byť třeba s pomocí kličky nebo mezery v zákoně. Může jít ale také o nástroj k praní špinavých peněz z nelegální činnosti nebo prostě o snahu z nejrůznějších důvodů ochránit soukromí kupujícího*“. Podobně o věci referovaly *irozhlas.cz*, *ct24ceskatelevize.cz* či *seznamzpravy.cz* (na něž navrhovatel též odkazoval). Všechny tyto články současně ve svém textu přinesly už i reakci Andreje Babiše na zveřejněné informace.

[17] Ředitel FAÚ – podle článku, který navrhovatel cituje – nesdělil poslancům nic jiného, než že „*banka dohledala původ peněz a podle ní se rozhodně o praní špinavých peněz nejedná*“. Autor článku doplňuje toto stručné sdělení svými úvahami: podle něj nadále není jasné, proč Andrej Babiš kupoval vily a pozemky na Azurovém pobřeží tak složitou cestou a zda měl v roce 2009 na takovou investici dost peněz. Současně článek seznamuje čtenáře s reakcí Andreje Babiše na sdělení ředitele FAÚ.

pokračování

[18] Soud to hodnotí tak, že ředitel FAÚ nesouhlasil s jednou z hypotéz, kterou média obecně nastínila. Jeho sdělení se ale nijak netýká věcné podstaty původně zveřejněných informací, tj. podezřelé povahy transakcí prováděných ve prospěch Andreje Babiše. Nelze tak říci, že sdělení ředitele vyvrátilo coby nepravdivá tvrzení o tom, že transakce je nestandardní, že v ní figurovaly společnosti z Britských Panenských ostrovů a z Monaka, že může sloužit k tzv. daňové optimalizaci atd.

[19] Informace, které navrhovatel zpochybňuje, tedy nejsou nepravdivým údajem ve smyslu § 16 odst. 5 volebního zákona.

Přičitatelnost sdělení jednotlivým kandidátům

[20] Navrhovatel se vůbec nezabýval tím, zda je zveřejnění sporných informací přičitatelné jednotlivým kandidátům, neplatnost jejichž volby namítá. Soud se přesto o této otázce krátce zmíní.

[21] Při hodnocení férovosti volební kampaně je totiž třeba přihlížet také 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 médium) mohl docílit neplatnosti volby jakéhokoli kandidáta zcela bez jeho přičinění, což by mohlo volby výrazně narušit, popřípadě i zmařit. Takové následky přirozeně zákonodárce nezamýšlel*“ (nález Ústavního soudu ve věci I. ÚS 526/98, jehož závěry setrvale přebírá i Nejvyšší správní soud; za všechna viz usnesení ve věci sp. zn. Vol 44/2013). To, že by důvodem neplatnosti voleb (nejobecněji řečeno) mohlo být porušení právních předpisů způsobené třetí osobou, by mělo být výjimečné. Neplatnost voleb totiž nemá být trestem za porušení volebních předpisů, nýbrž prostředkem k zajištění legitimity zvoleného orgánu (viz nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb., ve věci senátora Nádvorníka).

[22] Z ničeho neplyne, že by zveřejnění informací o projektu *Pandora Papers* na serveru *investigace.cz* a v dalších médiích bylo přičitatelné jednotlivým kandidátům. Navrhovatel to ani netvrdí, ani nedokládá, že tu jde o výjimečný případ, v němž by neplatnost volby kandidátů mohlo způsobit jednání třetí osoby.

Dopad na volební výsledky

[23] Soud připomíná, že od roku 2017 (viz novelizaci různých volebních zákonů provedenou zákonem č. 322/2016 Sb.) volební zákon výslovně stanoví, že k vyslovení neplatnosti volby kandidáta je třeba, aby porušení zákona skutečně „hrubě“ ovlivnilo výsledek volby (viz jeho § 87 odst. 5). Nestačí tak, že výsledek jen *mohl být* ovlivněn (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018, č. j. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, body 19–23; pro potvrzení tohoto právního závěru Ústavním soudem viz nález I. ÚS 4178/18 ze dne 2. dubna 2019, body 75–76).

[24] Navrhovatel poukazuje na sociologický průzkum, podle nějž uveřejnění informací o Andreji Babišovi z projektu *Pandora Papers* ovlivnilo 24 % voličů. To z průzkumu skutečně plyne. Neplyne z něj ovšem, *jak* to voliče ovlivnilo. Navrhovatel to ani blíže

nevysvětluje; pokud ale pokládá za jisté, že 24 % voličů nevolilo Andreje Babiše, kterého by jinak bylo volilo, kdyby nebylo informací z *Pandora Papers*, je jeho závěr nepodložený.

[25] Kromě toho, že stejně tak mohla informace ovlivnit voliče v opačném směru (tedy je přivést k podpoře Andreje Babiše, protože pokládali zveřejněnou informaci za nemístné ovlivňování voleb v jeho neprospěch), je třeba zdůraznit, že průzkumy veřejného mínění mají obecně omezenou vypovídací hodnotu. Nelze z nich proto usuzovat, co a jak velký vliv mělo na to, komu dali voliči nakonec svůj hlas. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ve věci Vol 16/2018:

> *„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.“*

[26] Ve volebním soudnictví platí vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04). Navrhovatel však neuvedl nic k tomu, jak sporná informace podle jeho názoru hrubě ovlivnila výsledek volby zvolených kandidátů a jak by toto hrubé ovlivnění výsledku volby hodlal v řízení prokázat. Pouhá spekulace o tom, co vše mohlo vést k volebnímu výsledku, není s to tento výsledek kvalifikovaně zpochybnit.

III. Závěr a náklady řízení

[27] Protože soud neshledal návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů důvodným, zamítl jej.

[28] 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 3. listopadu 2021

Tomáš Langášek
předseda senátu