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, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelů: **a) JUDr. N. N., b) M. C.**, a účastníků řízení: **1) Ing. Petr Pavel, M.A.**, a **2) Ing. Tomáš Kulhánek, MBA**, oba zastoupeni advokátem JUDr. Františkem Vyskočilem, Ph.D., sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, a **3) Státní volební komise**, sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, týkající se návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky konané ve dnech 13. a 14. ledna 2023 (I. kolo) a 27. a 28. ledna 2023 (II. kolo),

takto:

I. Návrhy na vyslovení neplatnosti volby Ing. Petra Pavla, M.A., prezidentem republiky **se zamítají**.

II. Ve zbytku **se** návrhy **odmítají**.

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

Odůvodnění:

1. Volební stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[1] Navrhovatelé se domáhají vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. ledna 2023 (I. kolo) a 27. a 28. ledna 2023 (II. kolo), jejího opakování a toho, aby byli k opakované volbě řádně zaregistrováni všichni kandidáti, kteří nejpozději 8. listopadu 2023 podali kandidátní listinu u Ministerstva vnitra (s výjimkou Josefa Středuly).

[2] Návrhy (*volební stížnosti*) jsou obsahově podobné, proto byly zaevidovány pod jednu spisovou značku.

[3] Navrhovatelé ve volebních stížnostech nesouhlasí s postupem při registraci kandidátních listin pro volbu prezidenta republiky. Tvrdí, že Ministerstvo vnitra porušilo pravidla pro zadávání veřejných zakázek, když vybíralo dodavatele počítačového programu pro strojové zpracování podpisů na peticích, které předkládali jednotliví kandidáti.

Navrhovatelé poukazují též na to, že občané při podepisování petičních archů neudělili souhlas s tím, aby jejich osobní údaje zpracovávala soukromá společnost. Podle navrhovatelů nemůže ministerstvo takto delegovat svou pravomoc kontrolovat podpisy na peticích.

[4] Navrhovatel N. N. dále upozorňuje na nezákonnosti, k nimž došlo v souvislosti se samotnou volbou prezidenta republiky. Ty se týkají přenosu dat o výsledcích volby, manipulace s míněním voličů, podprahové reklamy, podezřele vysoké volební účasti a sčítání hlasů.

[5] Účastníci řízení Petr Pavel a Tomáš Kulhánek s volebními stížnostmi nesouhlasí. Domnívají se, že při volbě prezidenta republiky nebyl porušen zákon, a proto byl Petr Pavel platně zvolen prezidentem republiky. Vytýkané pochybení v oblasti hospodářské soutěže nemohlo mít na výsledek volby vliv. Účastníci dále poukazují na to, že navrhovatelé opírají některá tvrzení související s registrací kandidátních listin o menšinové odlišné stanovisko tří členů senátu, které ale vydávají za závěr Nejvyššího správního soudu jako takového. Zbylé námitky považují účastníci za spekulace, které nemohou platnost volby zpochybnit.

[6] Státní volební komise ve svém vyjádření podrobně popsala způsob kontroly petičních archů a považuje jej za zákonný, včetně způsobu ochrany osobních údajů. Ojedinělé pochybení při sčítání hlasů nemohlo ovlivnit výsledek volby prezidenta republiky.

2. Právní hodnocení

[7] Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat u Nejvyššího správního soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů. Návrh je třeba podat nejpozději sedm dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta Státní volební komisí [§ 66 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)]. Oba navrhovatelé tyto podmínky splnili.

[8] Okruh účastníků řízení o neplatnosti volby prezidenta republiky plyne ze zákona. V tomto případě jsou účastníky kromě navrhovatelů i Státní volební komise jako příslušný volební orgán; občan Tomáš Kulhánek, na jehož kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena; a samotný tento kandidát Petr Pavel [§ 90 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)].

[9] Navrhovatelé poukazují na různé okolnosti, které podle nich narušily proces volby, a tvrdí, že tato porušení měla významný vliv na vůli voličů a na legitimitu a výsledek volby. Volební stížnosti jsou tak projednatelné a soud se jimi věcně zabýval.

[10] Aby volební stížnost mohla být úspěšná, musí být prokázáno *porušení zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby prezidenta* (§ 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky). Soudu nepřísluší, aby hodnotil vhodnost zákonné úpravy, či dokonce sám vytvářel nová pravidla pro volby, která nejsou v zákonech obsažena. Tím by totiž popíral dělbu moci a stavěl se na místo Parlamentu. Navrhovatel tedy v prvé řadě musí označit konkrétní

zákonná pravidla, která podle něj byla porušena. Teprve následně může namítat, že tato nezákonnost hrubě ovlivnila výsledek volby. I zde však má navrhovatel vysvětlit, proč je o tom přesvědčen, neboť ne každá nezákonnost nutně ovlivní výsledek. Taková konkrétní tvrzení a vysvětlení však projednávané volební stížnosti nepřinášejí.

[11] Z důvodu přehlednosti rozdělil Nejvyšší správní soud v minulosti podmínky přezkumu do tří kroků (usnesení ze dne 2. července 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS; ze dne 4. července 2006, čj. Vol 36/2006-21, č. 960/2006 Sb. NSS; a ze dne 15. února 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS). Soud tak postupně zkoumá, zda je dána

- nezákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona vážícího se na průběh volby;
- vztah mezi touto nezákonností a výsledkem volby;
- zásadní intenzita této nezákonnosti, která hrubě ovlivnila výsledek volby.

2.1 *Registrace kandidátních listin*

[12] Volební stížnosti v prvé řadě napadají proces registrace kandidátních listin pro volbu prezidenta republiky. I když vady při registraci kandidátních listin nepochybně mohou následně nepřímo ovlivnit samotnou volbu, zákonodárce rozdělil možnosti soudní ochrany, pokud jde o jednotlivé části volebního procesu. Nejprve má soud zkoumat, zda byla správně provedena registrační fáze. Teprve pokud nikdo k tomu oprávněný tuto fázi nenapadl, nebo ji napadl a soud o jeho stížnosti rozhodl, může proběhnout volba. Zákon tak vychází z toho, že tato fáze již soudnímu přezkumu podléhala a později se do ní nelze vracet. V řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 s. ř. s. proto už nelze argumentovat vadami při registraci kandidátní listiny (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS). Ke zpochybnění registrace totiž slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace (§ 89 s. ř. s. a § 65 zákona o volbě prezidenta republiky).

[13] Právě v návaznosti na registrační fázi přezkoumal nedávno Nejvyšší správní soud několik rozhodnutí Ministerstva vnitra o registraci kandidátních listin pro nynější volbu prezidenta. Registroval kandidátní listinu Karla Diviše; potvrdil, že neměli být registrováni Karel Janeček a Pavel Zítko; a zrušil rozhodnutí o registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové (usnesení ze dne 7. prosince 2022, čj. Vol 10/2022-20, a ze dne 13. prosince 2022, čj. Vol 7/2022-87, čj. Vol 9/2022-38 a čj. Vol 16/2022-48). Proti třem z těchto rozhodnutí byly podány ústavní stížnosti, které Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněné (usnesení ze dne 3. ledna 2023, sp. zn. Pl. ÚS 36/22 a sp. zn. Pl. ÚS 35/22, a ze dne 10. ledna 2023, sp. zn. Pl. ÚS 37/22).

[14] Pro volbu prezidenta republiky tak nakonec byly zaregistrovány kandidátní listiny devíti kandidátů. Část z nich již soud přezkoumal, ty zbývající žádný z oprávněných navrhovatelů nezpochybnil. V obou případech jsou rozhodnutí o registraci pravomocná – a jak už bylo řečeno, při soudním zkoumání platnosti volby prezidenta se nelze znovu zabývat tím, zda v registračním řízení byl, či nebyl porušen zákon.

[15] Je pravda, že navrhovatelé jako řadoví voliči nebyli oprávněni podat návrh ve věci registrace kandidátních listin, neboť jim to zákon neumožňuje (okruh navrhovatelů ve věci registrace kandidátní listiny podle § 89 s. ř. s. je totiž podstatně užší než okruh navrhovatelů neplatnosti volby prezidenta podle § 90 s. ř. s.). Zákonodárce totiž vyšel z toho, že se registrační fáze netýká všech voličů, ale jen samotných kandidátů, kteří mohou buď napadat to, že je Ministerstvo vnitra chybně nezaregistrovalo, nebo namítat, že nemělo zaregistrovat někoho jiného. Tím spíš však nemohou řadoví voliči zpochybňovat registraci v návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta, tedy v řízení se zcela odlišným předmětem (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013, čj. Vol 30/2013-47, body 17 až 20). To odpovídá smyslu registračního řízení, v němž vzniká vztah jen mezi těmi, kdo navrhují registraci kandidátních listin, a registračním orgánem (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, čj. Vol 11/2004-31, č. 471/2005 Sb. NSS).

[16] Návrhy směřující jen do registrační fáze tak budou z povahy věci vždy neúspěšné, protože nenamítají nezákonnost samotné volby, ale předchozí fáze volebního procesu. V jejich případě tedy není splněna již první nutná podmínka úspěšné volební stížnosti, tedy prokázaná nezákonnost související se samotnou volbou.

2.2 *Volba prezidenta republiky*

[17] Navrhovatel N. N. vznáší řadu tvrzení, která už se týkají přímo volby prezidenta republiky v užším smyslu (konkrétně volební kampaně, hlasování, volebních výsledků a jejich zjišťování). Soud se proto dále bude věnovat námitkám poukazujícím na způsob přenosu dat o výsledcích voleb (část 2.2.1), na manipulaci s míněním voličů (část 2.2.2), na podprahovou reklamu (část 2.2.3), na podezřele vysokou volební účast a na pochybení při sčítání hlasů (část 2.2.4).

2.2.1 *Přenos dat o výsledcích voleb*

[18] Navrhovatel zpochybňuje spolupráci Českého statistického úřadu se společností O2 Czech Republic, a. s. Uvádí, že společnost O2 zajišťovala technické služby již při sněmovních volbách v roce 2017, při kterých ovšem čelila hackerskému útoku. Těmto útokům čelí i nadále, ale nijak neposílila svá bezpečnostní opatření. Společnost O2 byla údajně vybrána za „*nejasných okolností a stejně tak zřejmě i bez výběrového řízení*“, navíc se nelze seznámit s obsahem dokumentů dokládajících její spolupráci s Českým statistickým úřadem. Konečně jejím jediným akcionářem je nizozemská společnost PPF Comco N. V. Podle navrhovatele je nepřípustné, aby se společnost, jejíž jediný akcionář sídlí mimo území České republiky, podílela na zajišťování české prezidentské volby.

[19] Úvodem soud vyvrací navrhovatelovu mylnou domněnku, že společnost O2 při prezidentské volbě technicky zajišťovala sčítání hlasů. Sčítání hlasů neprobíhá automatizovaně, provádějí jej ručně jednotlivé volební komise, přesněji řečeno jejich členové (§ 49 zákona o volbě prezidenta republiky). Společnost O2 zajišťovala v průběhu prezidentské volby především datové připojení určitých subjektů (ústředí Českého

statistického úřadu, médií, internetové adresy www.volbyhned.cz a Státní volební komise) a s tím související zabezpečovací služby, nikoli však sčítání hlasů samotné.

[20] Zbylé námitky v tomto okruhu jsou směsí nepodložených dohadů a citací z obchodního rejstříku či z výroční zprávy společnosti O2. Navrhovatel v nich neříká, která zákonná pravidla byla podle něj vytýkanými skutečnostmi porušena a zda vůbec mají tvrzená porušení jakoukoli souvislost s volebním procesem. Ze samotného zákona o volbě prezidenta republiky neplynou žádné požadavky na poskytovatele, kteří zajišťují datové připojení pro potřeby aktérů volebního procesu a informačních médií. Navrhovatelovy zmínky o bezpečnostních rizicích a o netransparentní hospodářské soutěži nemůže soud přezkoumat, protože zjevně míří k požadavkům stanoveným zákony, které s volebním procesem ani nepřímo nesouvisejí. Už vůbec pak soudu není jasné, proč by musel jediný akcionář společnosti O2 sídlit v tuzemsku (z kterého zákona tato povinnost plyne) a proč by jeho sídlo mělo být významné pro zákonnost volebního procesu.

[21] I kdyby snad došlo k chybě při přenosu dat, lze tuto chybu snadno zjistit. Jakýkoli člen okrskové volební komise může zkontrolovat, zda uveřejněný výsledek daného volebního okrsku souhlasí s výsledkem, který svým podpisem potvrdil. Členy okrskové volební komise mohou být i zástupci všech navrhovatelů kandidátů (§ 18 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky), kteří by jistě na případnou nesrovnalost upozornili. Veškeré další výsledky si může ověřit jakýkoli občan, sečte-li výsledek jednotlivých volebních okrsků.

[22] Námitky k přenosu dat a společnosti O2 tak neprošly ani přes první krok přezkumu (nezákonnost).

2.2.2 *Manipulace s míněním voličů*

[23] Navrhovatel upozorňuje na to, že média manipulovala s míněním voličů, neboť opakovaně zveřejňovala předvolební průzkumy, podle kterých měli šanci na vítězství jen kandidáti Petr Pavel, Danuše Nerudová nebo Andrej Babiš. Těmto kandidátům byl poskytnut i větší prostor v médiích.

[24] Ani zde navrhovatel neříká, čím konkrétně byl porušen zákon a jaký zákon by to mohl být. Zákon o volbě prezidenta republiky reguluje předvolební průzkumy jen tak, že je zakazuje zveřejnovat v době těsně před volbami (§ 35 odst. 8). Předtím je lze zveřejňovat jakkoli a kdekoli. Navrhovatel označuje průzkumy za zfalšované či zmanipulované: to proto, že přisuzovaly Danuši Nerudové dvojnásob hlasů, než pak skutečně dostala, nebo jí předvídaly postup do druhého kola společně s Petrem Pavlem. To, že se předvolební prognózy lišily od výsledků volby, však neznamená, že byly cíleně a nepoctivě pozměněny. Zveřejňování předvolebních průzkumů patří k běžnému mediálnímu informování o politice a nelze ho jen proto pokládat za volební kampaň ve smyslu § 35 zákona o volbě prezidenta republiky, jak se domnívá navrhovatel. (A opět, i kdyby o kampaň šlo, neuvádí navrhovatel, která její pravidla byla porušena.)

[25] Z navrhovatelových tvrzení nelze ani zjistit, že by média nedodržela některou ze svých zákonných povinností. Všechna – veřejnoprávní i soukromoprávní – média

regulovaná zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, jsou povinna při vysílání dodržovat (nejen v předvolebním čase) *požadavky objektivnosti a vyváženosti* (§ 31 odst. 2 uvedeného zákona). Česká televize a Český rozhlas nadto ještě *poskytnou bezplatně vysílací čas*, jenž se rozdělí rovným dílem mezi kandidující subjekty (§ 35 odst. 7 zákona o volbě prezidenta republiky).

[26] Navrhovatel netvrdí, že tato ustanovení byla porušena; jen neurčitě uvádí, že do některých televizních debat byli pozváni jen favorité, nebo byli zbylí kandidáti zváni samostatně. To ale žádnou nezákonnost samo o sobě nezakládá. Z ničeho neplyne, že by všichni kandidáti museli být vždy zváni do každé debaty, ani že by vždy museli v televizi vystupovat společně.

[27] V dalším vysílání, které už probíhá nad rámec zaručeného (a pro všechny stejného) času ve veřejnoprávních médiích, ovšem požadavek mechanické rovnosti mizí a je nahrazen takzvanou odstupňovanou rovností. Nejvyšší správní soud v minulosti dospěl k závěru, že je legitimní, pokud kandidující subjekty nedostávají mediální prostor zcela shodný, ale takový, který je odstupňován podle jejich společenské významnosti. Jedním z kritérií pro hodnocení společenské významnosti mohou být právě i průzkumy veřejného mínění. Opačný přístup, tedy mechanický požadavek, aby všichni kandidáti dostávali (nad rámec zaručeného rovného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích) zcela stejný mediální prostor, by totiž většině občanů upíral možnost být podrobněji a ve větším rozsahu informován o těch kandidujících subjektech, mezi jejichž volbou se rozhoduje právě tato většina. Volebním subjektům proto lze nad minimální rozsah zaručený zákonem poskytnout jen tolik prostoru, kolik odpovídá jejich postavení v politickém či společenském životě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2006, čj. Vol 15/2006 20, č. 946/2006 Sb. NSS; a ze dne 4. července 2006, čj. Vol 66/2006-105, č. 948/2006 Sb. NSS; soud tato usnesení vydal v řízení o návrhu na určení neplatnosti volby kandidátů do Poslanecké sněmovny, avšak obecnější závěry, k nimž dospěl, se uplatní i při volbě prezidenta republiky). Navrhovatel pak neuvádí nic k tomu, proč případně nebyla dodržena tato pravidla odstupňované rovnosti.

[28] Ani námitky tvrdící manipulaci s míněním voličů tak neprošly přes první krok přezkumu.

2.2.3 *Podprahová reklama*

[29] Mínění voličů mohla podle navrhovatele ovlivnit i podprahová reklama v podobě lva s rysy tváře Petra Pavla. Toto předvolební logo mohli voliči považovat za státní symbol, nikoliv za stylizovanou podobiznu kandidáta, což mohlo podvědomě ovlivnit jejich rozhodnutí.

[30] Soud s touto námitkou nesouhlasí. Lev, jehož grafické ztvárnění bylo použito v kampani Petra Pavla, je celkem běžný symbol (nejen předvolební), který může představovat vlastnosti jako důstojnost, sílu či neohroženost. To, že se kandidát stylizoval do lva – tedy do zvířete, které je součástí některých státních symbolů České republiky – nemůže být samo o sobě pro voliče matoucí. Předně je logo na první pohled odlišné od lva v českých státních symbolech. Logo zobrazuje jen graficky zjednodušenou hlavu lva

z čelního pohledu; naopak na státních symbolech figuruje celý dvouocasý lev vyobrazený z profilu (ve skoku na zadních tlapách), s korunou a heraldickou zbrojí. V předvolební kampani je navíc běžné, že kandidáti odkazují na různé státní symboly. Například na předvolebních plakátech vyobrazují státní barvy (trikolóru), do těchto barev stylizují své oblečení nebo nosí brože s vlajkou České republiky či se zmiňovanou trikolórou.

[31] Na použití lví hlavy ve volební kampani není nic nezákonného. Navrhovatel to označil za „podprahovou reklamu“. Tento jev definuje zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání [§ 2 odst. 1 písm. t)] jako *zvukovou, obrazovou nebo zvukově-obrazovou informaci, která je záměrně zpracována tak, aby měla vliv na podvědomí posluchače nebo diváka, aniž by ji mohl vědomě vnímat*, a zakazuje, aby tento typ reklamy používali právě provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání. Soudu tak není jasné, kam tím navrhovatel míří. Že Petr Pavel používal v kampani logo s podobou lva, je každému zřejmé, a že českým heraldickým zvířetem je lev, je také běžně známá skutečnost. Těžko tak lze vážně tvrdit, že voliči nemohli tuto informaci vědomě vnímat. (Krom toho kandidáti zjevně nejsou provozovateli vysílání, aby na ně citované pravidlo vůbec mohlo dopadat.)

[32] Ani námitka poukazující na podprahovou reklamu tak neobstojí už v prvním kroku přezkumu.

2.2.4 *Podezřele vysoká volební účast a pochybení při sčítání hlasů*

[33] Závěrem navrhovatel zpochybňuje vysokou volební účast a správnost sčítání hlasů. Leckde se volební účast blížila sto procentům, v některých volebních okrscích byla dokonce vyšší. Navrhovatel přitom sám připouští, že je to teoreticky možné, prý ale statisticky velice nepravděpodobné. Dále upozorňuje na to, že v některých volebních okrscích bylo sečteno více platných hlasů, než bylo vydáno volebních obálek, což už možné není a musí se jednat o pochybení volební komise. Konkrétně uvádí jen volební okrsek č. 3001 v Brně, ve kterém bylo vydáno 515 obálek, avšak odevzdáno 524 platných hlasů.

[34] Soud souhlasí s navrhovatelem v tom, že téměř stoprocentní volební účast je jistě možná (ve volebním okrsku se zkrátka rozhodne dorazit k volebním urnám velký počet voličů) a při prezidentské volbě i pravděpodobnější než v jiných typech voleb. V jednotlivých volebních okrscích je navíc možná i vyšší než stoprocentní účast, a to díky voličským průkazům, jejichž držitelé jsou oprávněni volit v kterémkoli volebním okrsku na území České republiky (resp. v kterémkoli zvláštním volebním okrsku v zahraničí). Navrhovatel naznačuje, že podezřelý je vysoký počet právě takových volebních okrsků, žádné konkrétní ovšem nejmenuje. Proto se soud touto námitkou blíže nezabýval.

[35] Ani s námitkou týkající se vyššího počtu odevzdaných platných hlasů než vydaných obálek nemůže být navrhovatel úspěšný. Navrhovatel totiž označuje jen jeden brněnský případ, v němž šlo o rozdíl devíti hlasů, a vznáší řečnickou otázku „*sice jde jen o jeden okrsek, což nemohlo volby zásadně ovlivnit, ale kolik takových okrsků může být?*“. Soudu nepřísluší, aby za navrhovatele takto formulované tvrzení domýšlel.

3. Závěr a náklady řízení

[36] Volební stížnosti neobsahovaly žádný důvod pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta (a pro opakování části volby), a soud je proto v tomto rozsahu zamítl. Soud pak vůbec nemá pravomoc k tomu, aby pro volbu prezidenta v novém termínu zaregistroval všechny kandidáty, kteří nejpozději 8. listopadu 2022 podali kandidátní listinu u Ministerstva vnitra (s výjimkou Josefa Středuly). Chybí tu tak základní podmínka řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a soud volební stížnosti v této části odmítl.

[37] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá 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 14. února 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu