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

t a k t o :

I. Návrh **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Volební stížnost a vyjádření účastníků řízení

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 7. února 2023 návrh, kterým se navrhovatel domáhá zrušení výsledku volby prezidenta republiky, vyhlášení jejího nového termínu a uložení toho, aby náklady opakované volby zaplatily televize Prima, Nova a veřejnoprávní Česká televize. Navrhovatel tento návrh odůvodňuje neregulérností a zmanipulováním průběhu volby ze strany tří největších televizních společností a stran vládní koalice. Tím došlo k porušení Ústavy, Listiny základních práv a svobod i zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Televize Nova a Prima rozdělily v průběhu kampaně kandidáty na dvě skupiny: tři favority (Petr Pavel, Andrej Babiš, Danuše Nerudová) a zbylé kandidáty s nízkou či nulovou šancí na zvolení, a to i v rámci předvolebních debat. Tím tři preferovaní kandidáti získali větší časový prostor. Televize Nova navíc preferovaným kandidátům poskytla hlavní vysílací čas. Česká televize pak některým kandidátům pokládala „podjaté“ otázky, které měly za cíl je ztrapnit. Konkrétně vytvořila v divácích dojem, že Česká republika a Polsko jsou ohroženy válkou ze strany Ruska, a donutila Andreje Babiše odpovědět na otázky, na které odpovídat nechtěl. Televize Prima i Nova provedly předvolební průzkumy a seznámily s nimi diváky v době, kdy k tomu již nebyly

oprávněny. Tímto jednáním televizní stanice zneužily svého postavení a manipulovaly s vědomím svých diváků.

[2] Navrhovatel dále uvedl, že poslanci vládních stran ovlivnili výsledek voleb šířením nepravdivých zpráv o údajné trestné činnosti Andreje Babiše, čímž porušili § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Nepravdivé bylo i jejich tvrzení, že za tíživou ekonomickou situaci může Andrej Babiš. Markéta Pekarová Adamová porušila zákon o volbě prezidenta republiky tím, že jako předsedkyně Poslanecké sněmovny strašila voliče ruskými vlivy a pomlouvala Andreje Babiše, že lže, aniž by pro to měla důkaz. Tím také porušila § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Volby ovlivnil i týdeník FÓRUM, který dne 23. ledna 2023 otiskl článek „*Proč nevolit Babiše: Nepatří na Hrad!*“, k němuž mj. přiložil jeho fotografii s nadpisem *Lhář* a naopak fotografii Petra Pavla s nadpisem *Hrdina*. Vrcholem nezákonného jednání byl postoj církve, která Andreji Babišovi neumožnila přístup do kostela a svůj postup zdůvodnila jeho snahou zneužít církev ke své volební kampani. Srovnání výsledků prvního a druhého kola na Moravě prokazuje, že tendenční jednání církve zmanipulovalo v těchto regionech volbu.

[3] Účastníci řízení 1) a 2) ve vyjádření k volební stížnosti uvedli, že výsledek volby prezidenta nebyl zmanipulovaný. Žádný z kandidátů nebyl omezen ve vedení volební kampaně. Organizace volebních debat byla zcela na jednotlivých televizních stanicích. Výroky politických představitelů nebyly manipulativní a nepředstavují porušení zákona o volbě prezidenta republiky způsobem, který by hrubě ovlivnil výsledek volby. Veškerá ostatní tvrzení navrhovatele jsou jeho subjektivní domněnky, které nepodložil konkrétním důkazem nebo důkazním návrhem. S ohledem na výše uvedené účastníci řízení 1) a 2) navrhli, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

II. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[4] Nejvyšší správní soud kvalifikoval podaný návrh dle jeho obsahu jako návrh na prohlášení neplatnosti volby prezidenta republiky podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky a § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Soud konstatuje, že jsou splněny všechny podmínky řízení. Návrh obsahuje zákonem stanovené náležitosti (§ 37 odst. 3 a § 93 odst. 2 s. ř. s.) a byl podán osobou oprávněnou (§ 90 odst. 5 s. ř. s.) ve lhůtě sedmi dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky (§ 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) u věcně a místně příslušného soudu (§ 68 zákona o volbě prezidenta republiky a § 92 s. ř. s.).

[5] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky se návrhem na neplatnost volby prezidenta může domáhat ochrany u soudu mimo jiné každý občan zapsaný do stálého seznamu voličů. Návrh je třeba podat nejpozději 7 dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta Státní volební komisí. Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.

[6] 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). 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 voleb. I zde však má navrhovatel vysvětlit, proč je o tom přesvědčen, neboť ne každá nezákonnost nutně ovlivní výsledek. Taková konkrétní tvrzení a vysvětlení však projednávaná volební stížnost nepřináší.

[7] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (z poslední doby viz například usnesení ze dne 5. listopadu 2021, č. j. Vol 102/2021-38) jsou základními předpoklady pro vyhovění volební stížnosti (1) nezákonnost, tj. porušení ustanovení zákona upravujícího volební proces (nemusí jít nutně o volební zákon v užším slova smyslu – viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2006, č. j. Vol 36/2006-21, č. 960/2006 Sb. NSS), (2) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, a (3) zásadní intenzita této nezákonnosti hrubě ovlivňující volební výsledky, respektive vyvolávající jejich „zatemnění" (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Po účinnosti zákona č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, je potom nutné, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo (nepostačí potencialita ovlivnění volebních výsledků, s níž na základě tehdejšího znění zákona pracovala starší judikatura). Pro závěr o důvodnosti volební stížnosti je tedy nyní 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" (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018, č. j. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS). Jinými slovy nepostačuje „*důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. V tomto ohledu je však třeba uvést, že volební soud často hodnotí, zda by výsledek dějů ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výslechu voličů, odborného posouzení příslušných jevů z hlediska fyzikálních, resp. přírodních zákonů, ale nanejvýš prostředky sociálních věd. Volební soudy však těmito prostředky nedisponují a ani vlastní soudní řízení není k jejich získání uzpůsobeno. Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností*" (nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019 sp. zn. I. ÚS 4178/18, N 53/93 SbNU 203, ve věci *Neplatnost voleb do Zastupitelstva města Strakonice*, který se sice týkal voleb do zastupitelstev obcí, je však použitelný i na volbu prezidenta republiky, neboť ustanovení volebních zákonů jsou co do parametrů soudního přezkumu voleb formulována totožně).

II.A Organizace a průběh předvolebních debat

[8] Navrhovatel spatřuje porušení zákona o volbě prezidenta republiky v manipulujícím jednání České televize a televizí Prima a Nova, které rozdělily kandidáty na dvě skupiny podle volebních preferencí, kladly podle stěžovatele manipulativní otázky (ČT) a seznámily diváky s výsledky průzkumů v době, kdy už k tomu nebyly oprávněny (Prima, Nova).

[9] Zákon o volbě prezidenta republiky upravuje předvolební průzkumy tak, že je zakazuje zveřejnovat v době těsně před volbami. Podle § 35 odst. 8 tohoto zákona *v době počínající třetím dnem přede dnem volby prezidenta a končící ukončením hlasování nesmějí být*

žádným způsobem zveřejněny výsledky předvolebních nebo volebních průzkumů. Navrhovatel blíže netvrdí, kdy měly televize Prima a Nova zveřejnit výsledky předvolebních průzkumů. Není proto možné posoudit, zda tyto televizní stanice porušily § 35 odst. 8 zákona o volbě prezidenta republiky či nikoli.

[10] K tvrzenému porušení zákona v důsledku rozdělení kandidátů do dvou skupin pro účely televizních debat uvádí Nejvyšší správní soud následující. Všechna média – veřejnoprávní i soukromoprávní – 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).

[11] Navrhovatel netvrdí, že tato ustanovení byla porušena; pouze uvádí, že do některých televizních debat byli pozváni zvlášť tři kandidáti s největší šancí zvolení (a to v některých případech navíc v hlavním vysílacím čase) a zbylí kandidáti. To ale žádnou nezákonnost samo o sobě nezakládá. Z ničeho neplyne, že by všichni kandidáti museli vždy v televizi vystupovat společně (shodně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2023, č. j. Vol 39/2023-27).

[12] 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 na přidělování zcela stejného rozsahu dalšího prostoru v médiích nad rámec zaručeného rovného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích všem, 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, č. j. Vol 15/2006 20, č. 946/2006 Sb. NSS; a ze dne 4. července 2006, č. j. 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, jak plyne z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2023, č. j. Vol 39/2023-27). Navrhovatel neuvádí, proč případně nebyla dodržena tato pravidla odstupňované rovnosti.

[13] K tvrzení, že Česká televize zneužila svého postavení a manipulovala s vědomím diváků, neboť vytvořila v divácích dojem, že Česká republika a Polsko jsou ohroženy válkou ze strany Ruska, a donutila Andreje Babiše odpovědět na otázky, na které odpovídat nechtěl, uvádí soud následující. Z povahy věci se nejen v předvolebních debatách, ale v celé předvolební kampani řeší různé otázky, které jsou do jisté míry hypotetické. Nikdo totiž nemůže vědět, co konkrétního se v průběhu funkčního období prezidenta republiky stane. Otázky na to, co by kandidát dělal tehdy, pokud by nastala

určitá situace, jsou proto legitimní. V podstatě si bez nich nelze smysluplnou předvolební debatu ani představit. Je pak na každém kandidátovi, jakým způsobem na položenou otázku odpoví nebo zda na ni odpovědět odmítne. Otázky související s bezpečnostními tématy jsou vzhledem k aktuální světové situaci nepochybně namístě a ostatně sám Andrej Babiš si vybral téma bezpečnosti jako jedno z klíčových témat své kampaně. Je proto pochopitelné, že i tímto směrem směřovaly otázky v předvolebních debatách. Soudu není známo a navrhovatel ani konkrétně netvrdí, proč by Andrej Babiš nemohl na některou otázku odpovědět jakkoliv chtěl, nebo na ni odmítnout odpovídat.

[14] Nejvyšší správní soud proto v jednání veřejnoprávní České televize i soukromoprávní televize Nova a Prima, kterým podle navrhovatele mělo dojít k manipulaci míněním voličů, neshledal porušení ustanovení zákona upravujícího volbu prezidenta republiky.

II.B Nečestný a nepoctivý průběh volební kampaně

[15] Navrhovatel dále spatřuje porušení zákona v tom, že se ve veřejném prostoru o osobě Andreje Babiše objevily informace, které označuje za nepravdivé a manipulativní. Jednalo se o tvrzení poslanců vládní koalice o trestním stíhání vedeném proti Andreji Babišovi, tíživé ekonomické situaci jako důsledku jeho vládnutí, o jeho lžích a hrozbě proruskými vlivy v případě jeho zvolení. Dále mělo jít o článek otištěný v týdeníku FÓRUM dne 23. ledna 2023 s názvem „*Proč nevolit Babiše: Nepatří na Hrad!*“ a postoj církve, která Andreje Babiše nevpustila do kostela a následně tyto jeho snahy označila za zneužívání církve v rámci kampaně.

[16] V těchto skutečnostech navrhovatel spatřuje porušení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle tohoto ustanovení musí volební kampaň *probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje*.

[17] Pro kvalifikaci určitého sdělení jako volební kampaně dle § 35 zákona o volbě prezidenta republiky by měl být zpravidla brán v úvahu cíl tohoto sdělení a zejména jeho objektivní způsobilost ovlivnit rozhodování voličů ve prospěch či neprospěch konkrétního kandidáta (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2022, č. j. Vol 4/2022-22, které se sice věnuje volbám do Senátu, vzhledem k obdobnému znění definice volební kampaně v obou zákonech se však tento výklad uplatní i při volbě prezidenta republiky). Podstatné jsou především konkrétní skutkové okolnosti, jako vyznění a intenzita sdělení, jednostrannost nebo časová a věcná souvislost s volebním procesem (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2020, č. j. Vol 3/2020-48, rovněž ve vztahu k volbám do Senátu).

[18] Z těchto důvodů nelze za volební kampaň označit všechny výroky poslanců vládní koalice ani postoj jedné z církví (resp. jedné její součásti), které navrhovatel obecně popsal ve volební stížnosti. Ne každé prohlášení o prezidentském kandidátovi činěné ve veřejné debatě lze považovat za vstup a účast ve volební kampani. Do úvahy je také třeba vzít skutečnost, že Andrej Babiš byl nejenom prezidentským kandidátem, ale je rovněž poslancem, bývalým předsedou vlády, stávajícím předsedou politického hnutí ANO a nadto se bezprostředně před konáním prezidentské volby konalo hlavní líčení v rámci trestního řízení proti Andreji Babišovi. Není proto možné dávat přímou souvislost mezi

prezidentskými volbami a naprosto všemi negativními výroky, které se v době před jejich konáním ve veřejném diskurzu objevily.

[19] Pokud jde o namítané porušení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky ze strany týdeníku FÓRUM, navrhovatel vůbec neuvádí, v čemž podle něj popisované jednání představuje nečestnou a nepoctivou kampaň. Zvlášť pak nevysvětlil, jaké údaje uvedené pod fotografií Andreje Babiše jsou nepravdivé a z čeho tak usuzuje. Zvláště pak ale navrhovatel neuvádí (a už vůbec neprokazuje), jak mohla tvrzená protizákonnost hrubě ovlivnit výsledek volby prezidenta. Důkazní břemeno přitom leží na straně navrhovatele, jak potvrzuje ustálená judikatura Ústavního soudu (např. nález ze dne 26. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04). Nejvyšší správní soud připouští, že splnit uvedený zákonný požadavek je obtížné jak pro navrhovatele, tak pro soud, neboť výsledek volby je souhrnem rozhodnutí každého z jednotlivých voličů. Je ovšem na navrhovateli, aby předložil alespoň zvlášť závažnou indicii, která sama o sobě svědčí o hrubém ovlivnění výsledku volby (v podrobnostech srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2018, č. j. Vol 16/2018-33, nebo ze dne 21. února 2018, č. j. Vol 50/2018-46). Žádné takové indicie však navrhovatel ve své volební stížnosti nepředložil.

[20] Pouze pro úplnost lze připomenout, že Nejvyšší správní soud již ve vztahu k velmi nevybíravé volební kampani před prvními přímými volbami prezidenta republiky v roce 2013 konstatoval, že jsou to voliči, *„kterým v prvé řadě přísluší hodnotit volební kampaň jednotlivých kandidátů a chování těchto kandidátů během ní. Voličům přísluší vyhodnotit volební kampaň v celé její šíři i v jejích jednotlivostech. To se týká též morálních aspektů vedení kampaně, hodnocení toho, zda jednotlivé výroky pronesené kandidáty nejsou zavádějící, zda se kandidát neuchýlil k příliš konfrontačnímu stylu atd. Za podstatné zdejší soud považuje, aby měli kandidáti v kampani možnost, pokud tak uznají za vhodné, se vyjádřit ke krokům, i těm kontroverzním, svého protikandidáta a tím umožnit voličům, aby si sami o kandidátech udělali vlastní představu. Je pak na voličích, aby výsledek tohoto svého hodnocení promítli do rozhodnutí, jak naložit se svým hlasem. Úkolem soudu nemůže být neohraničené hodnocení volební kampaně z hledisek etiky, vhodnosti, přesvědčivosti či vkusu. Role soudu působícího ve volebním soudnictví je v daném ohledu podpůrná a nastupuje až v tom krajním případě, kdy by se volební kampaň vymanila zákonem nastaveným pravidlům pro její provádění, že by se nedalo mluvit o čestném a poctivém politickém boji. Platí přitom, že ne každé jednání v rámci volební kampaně, které může být některými voliči vnímáno jako neetické, nevhodné či nevkusné, zároveň okamžitě přesahuje rámec poctivě a čestně vedené volební kampaně, jak ji pojímá zákon o volbě prezidenta republiky, a stává se protiprávním. Je totiž nutno akceptovat, že ve volebním klání je možné počítat i s poměrně ostrými souboji jednotlivých kandidátů“* (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2013, č. j. Vol 27/2013-83).

[21] Nelze přehlédnout, že navrhovatelem uváděná tiskovina vyšla pět dní před druhým kolem volby, tedy v době, kdy měli oba kandidáti dostatek času a veřejného prostoru na její obsah reagovat a vyvracet v ní uvedené skutečnosti. Nejvyšší správní soud proto neshledal ani tvrzené porušení § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky, podle kterého má volební kampaň probíhat čestně a poctivě.

III. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že návrh na prohlášení neplatnosti volby prezidenta republiky není důvodný, proto jej zamítl. S ohledem na to se již nijak nevěnoval návrhu na to, aby uložil nést náklady opakované volby televizím Prima, Nova a veřejnoprávní České televizi, k jehož projednání by ostatně ani nebyl příslušný.

[23] 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 : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. února 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu