

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Jana Vyklického v právní věci navrhovatele: **T. H.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 4, Praha 4, **2) Ing. Miloš Zeman, CSc.**, bytem Brdičkova 9, Praha 13, zastoupen JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem se sídlem Zbraslavské náměstí 458, Praha 5, **3) Ing. Vratislav Mynář**, bytem Osvětimany 274, zastoupen JUDr. Janem Vondráčkem, advokátem se sídlem Zbraslavské náměstí 458, Praha 5, v řízení o návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky,

### 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. Návrh na neplatnost volby

[1] Navrhovatel se domáhá vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky. Návrh byl soudu doručen dne 5. 2. 2013. Ve svém návrhu upozorňuje především na nečestné a nemorální vedení kampaně ze strany odpůrce 2), tedy zvoleného kandidáta Miloše Zemana.

[2] Navrhovatel se domnívá, že použití billboardu s textem „*Stop této vládě: Volte Zemana*“ mohlo ovlivnit výsledek voleb, protože podle výzkumu veřejného mínění 84% voličů Miloše Zemana očekává, že činnost vlády bude ovlivňovat. Navrhovatel však namítá, že billboard inzerující „stopku vládě“ porušuje § 34 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, protože klamavě slibuje odstranit současnou vládu, ačkoliv z Ústavy tato pravomoc prezidenta republiky nevyplývá. Podle navrhovatele tím voliči byli uvedeni v omyl a tato klamavá informace ovlivnila volební výsledek v neprospěch Karla Schwarzenberga. Posledním argumentem navrhovatele je fakt, že billboardy a bannery na internetu neobsahovaly informaci o zadavateli a zpracovateli podle § 34 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky.

[3] Navrhovatel se domnívá, že došlo k ovlivnění výsledku volby prezidenta nedovoleným a nezákonným způsobem, a proto podává návrh na neplatnost volby prezidenta a žádá opakování voleb.

## II. Vyjádření odpůrce ad 1)

[4] K návrhu se vyjádřil odpůrce ad 1), Státní volební komise. Odpůrce rekapituloval návrh na neplatnost volby a konstatoval, že nemá jako volební orgán žádné pravomoci zasahovat a šetřit provinění v rámci volební kampaně. Otázka, zda došlo k porušení pravidel, tak zůstává na rozhodnutí soudu a je na něm, aby v intencích ustálené judikatury aplikoval třístupňový test (protizákonnost, vztah mezi protizákonností a volbou, zásadní intenzita takové protizákonnosti) a podle něj vyhodnotil konkrétní volební stížnost.

## III. Vyjádření odpůrců ad 2) a 3)

[5] K návrhu se prostřednictvím společného zástupce vyjádřili společně i odpůrci ad 2) a 3). Tito odpůrci rozdělili své vyjádření do tří argumentačních skupin: obrany založené na neexistenci právního základu pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta, námitky nedostatku důvodů pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta ve smyslu § 66 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky a obranu procesně-právní povahy.

[6] V první řadě vyjádřili názor, že neexistuje právní základ pro zrušení prezidentských voleb, a že příslušná právní úprava (tedy soudní řád správní a zákon o volbě prezidenta republiky) neobsahuje ustanovení, které by po vyslovení neplatnosti umožnilo soudu volby zrušit. V druhé části svého vyjádření namítají, že zmíněnými jevy nedošlo k porušení zákona, a i kdyby snad došlo, tak to nedosahovalo intenzity potřebné k vyslovení neplatnosti.

[7] Odpůrci se rovněž přímo vyjádřili k předmětnému billboardu. Především se neztotožňují s přesvědčením navrhovatele, že text „*STOP této Vládě: VOLTE ZEMANA*“ by bylo lze kvalifikovat jako nepravdivou informaci, že volba odpůrce č. 2 prezidentem „...*znamená zastavení této vlády*...“ Text na billboardu lze stěží interpretovat tak, jak činí navrhovatel, tj. jako nepravdivé sdělení, že odpůrce ad 2) zastaví vládu ČR. Text toliko – ve zkratce, která je pro billboardy pojmová – vyjadřuje stanovisko kandidáta Zemana ke stávající vládě a nanejvýš vyjadřuje potenciál aktivní role odpůrce ve vztahu k vládě. Stejně tak mají odpůrci za to, že i z navrhovatelem předložených průzkumů lze dovodit, že občané (voliči) neočekávali od odpůrce v případě zvolení prezidentem republiky „zastavení vlády“, nýbrž právě aktivní ovlivňování její činnosti v rámci ústavních mezí a v rámci rozdělení moci v demokratickém státě.

[8] K tvrzení o nesprávné volební agitaci na billboardech a bannerech na internetu uvádějí, že dle jejich přesvědčení se na tyto případy ustanovení § 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky nevztahuje. Nicméně stěží lze mít pochyb, kdo je jejich zadavatel a zpracovatelem, ostatně ani navrhovatel v tomto směru není nikterak na pochybách. I kdyby snad došlo k porušení zákona, nebyla splněna třetí podmínka intenzity.

[9] Odpůrci následně uvádějí celou řadu tvrzení a důkazů, které se však přímo nevztahují k návrhu v projednávané věci – např. povolební setkání kandidátů, placky Karel for President, subjektivní svobodu projevu ve vztahu k zákonným limitům volební kampaně, doporučení nepostoupivších prezidentských kandidátů ve vztahu k ovlivnění voleb aj.

[10] Kromě toho odpůrci vznášejí námitku vůči aktivní legitimaci navrhovatele. Podle odpůrců nejsou v podaném návrhu žádné důkazy, že navrhovatel je občanem, který je zapsán do stálého nebo zvláštního seznamu voličů, chybí tedy podle něj průkaz aktivní legitimace. Za této situace z opatrnosti namítají nedostatek aktivní legitimace všech subjektů stojících na straně navrhovatele.

[11] V neposlední řadě odpůrci rovněž argumentují procesní rovinou, především mají za to, že je dána naprostá diskrepance mezi procesním postavením navrhovatele na straně jedné a reálnou procesní situací odpůrců na straně druhé, týkající se krátkosti lhůt.

[12] Závěrem navrhuji, aby soud návrh v plném rozsahu zamítl coby nedůvodný.

#### IV. Vlastní argumentace soudu

[13] Návrh byl podán včas, v souladu s požadavky § 90 odst. 5 s. ř. s. a zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Navrhovatel je aktivně legitimován a návrhový petit je srozumitelný a věcně projednatelný.

[14] Návrh není důvodný.

[15] V první řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem odpůrců 2) a 3), podle nichž neexistuje právní základ pro vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky. Odpůrcům lze zčásti přisvědčit v tom, že relevantní právní předpisy, tedy soudní řád správní ani zákon o volbě prezidenta republiky, neobsahují ustanovení, které by přímo stanovilo, že v případě, že soud shledá návrh důvodným, rozhodne o neplatnosti volby prezidenta republiky. Ustanovení § 66 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ovšem upravuje soudní řízení o „návrhu na neplatnost volby prezidenta“ a definuje okruh osob či skupin osob k němu aktivně legitimovaných. Odstavec 2 téhož ustanovení navíc stanoví, že „[n]ávrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta“. Nabízí se tedy otázka, z jakého důvodu by zákonodárce dával stanovenému okruhu osob aktivní legitimaci k podání návrhu na vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky, pokud by v pravomoci soudu příslušného k řízení o tomto návrhu (§ 68 zákona o volbě prezidenta republiky) nebylo v případě, že shledá návrh důvodným, právě vyslovit neplatnost volby prezidenta republiky.

[16] Na § 66 zákona o volbě prezidenta republiky pak navazuje § 90 odst. 5 s. ř. s., v jehož první větě se již přímo uvádí, že za podmínek stanovených zákonem o volbě prezidenta republiky se mohou k tomu legitimované osoby „domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti volby“. Pravomoc Nejvyššího správního soudu rozhodnout o neplatnosti volby prezidenta republiky tedy nepochybně vyplývá z § 90 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 66 zákona o volbě prezidenta republiky. Účelem daného řízení je zajistit účinnou ochranu proti takovým případným nezákonnostem v průběhu volby, které by mohly ovlivnit výsledek volby prezidenta. V případě důvodnosti návrhu bude tedy soudní ochrana zajištěna tak, že soud vysloví neplatnost volby prezidenta republiky nebo její části. O tom svědčí i § 90 odst. 5 věta pátá s. ř. s., jež stanoví, že „rozhodne-li soud o neplatnosti části volby prezidenta republiky, určí v usnesení, od kterého úkonu se volba prezidenta republiky bude opakovat“. Na uvedená ustanovení dále navazuje i § 59 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky upravující opakovanou volbu. Podle tohoto ustanovení „[o]pakovaná volba prezidenta nebo opakování části volby prezidenta se koná, shledá-li soud návrh na neplatnost volby prezidenta (§ 66) opodstatněným“. Upravuje-li zákon výslovně postup po vyslovení neplatnosti volby soudem, nelze tvrdit, že soud není oprávněn o neplatnosti volby rozhodnout.

[17] Opačný výklad zastávaný odpůrci 2) a 3) neodpovídá doslovnému znění citovaných ustanovení ani úmyslu zákonodárce, o němž svědčí rovněž důvodová zpráva k zákonu o volbě prezidenta republiky: „Soud může posoudit, že volební proces neproběhl v souladu se zákonem a je třeba opakovat celou volbu prezidenta znovu (tím umožnit vstoupit do volebního procesu např. i novým kandidátům),

*anebo že není třeba opakovat znovu celé volby, ale pouze jejich část, a to od úkonu, kde nastalo pochybení.“*  
(Důvodová zpráva dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).)

[18] Rovněž k námitce procesní povahy ze strany odpůrců 2) a 3) (krátkých lhůt pro odpůrce) soud uvádí, že pro celý volební proces, a zejména jeho soudní přezkum, jsou relativně krátké lhůty charakteristické. Tyto lhůty jsou relativně krátké jak pro účastníky (navrhovatele i odpůrce), tak i pro samotný soud, který by měl o všech volebních stížnostech rozhodnout do patnácti dnů od doručení návrhu. Nelze však rozhodně hovořit o zkrácení procesních práv. Je sice pravdou, že odpůrce měl na rozdíl od navrhovatele o několik dnů kratší lhůtu, jeho vyjádření však bylo pouze reakcí na argumentaci navrhovatele. Na okraj soud podotýká, že odpůrci ad 2) a 3) nepodali žádost o prodloužení lhůty k vyjádření.

[19] Jádrem námitek této volební stížnosti směřuje proti způsobu, jakým vedl zvolený kandidát Miloš Zeman svou volební kampaň, zejména pak billboardu „*Stop této vládě*“.

[20] Soud předesílá, že k tomu, aby mohl vyhovět návrhu na neplatnost volby prezidenta republiky, patří zjištěná (1) nezákonnost; (2) vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno; (3) zásadní intenzita této nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (srov. k tomu přiměřeně usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS). Rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát [nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.), kauza senátora Nádvorníka].

[21] Volební kampaň definuje zákon o volbě prezidenta republiky v § 35 odst. 1 jako jakoukoli propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitaci 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, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky. Podle § 35 odst. 2 volební kampaň *musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.*

[22] Zákon neobsahuje výklad užitých pojmů „čestně a poctivě“ a soud toto ustanovení aplikující musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně. Ta 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. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností), ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). Předmětné pojmy v prostředí voleb nelze ztotožňovat s dobrými mravy, tak jak jsou chápány občanským zákoníkem, ani je nelze posuzovat z hlediska soukromého práva a obecné morálky. Nedostatek etiky ve volební kampani ještě nečiní takové jednání protizákonným (srov. usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006-17, č. 963/2006 Sb. NSS).

[23] Zásadní námitka navrhovatele míří proti billboardu, který spojuje zvolení kandidáta Zemana s pádem současné vlády. Je však zřejmé, že se v tomto případě jedná o běžnou politickou komunikaci kandidáta s voličem v rámci volební kampaně. Pokud kandidát Zeman

využil postavení kandidáta Schwarzenberga v rámci vlády (vicepremiér a ministr zahraničí) a svým billboardem odkázal na svého protivníka jako vládního kandidáta a sebe pojal coby protivládního kandidáta, jde o legitimní způsob kampaně. Předmětný billboard nepochybně personalizoval vládu do osoby protikandidáta, to je však zcela přípustnou a legitimní volební strategií, zejména proto, že protikandidát je skutečně jednou z nejvýraznějších postav vlády a rovněž předseda jedné ze stran současné vládní koalice.

[24] Co se týče výrazu „*Stop této vládě*“, jde o běžný zkratkový slogan v rámci politického marketingu. Obecně lze říci, že v politickém marketingu, který se řídí zejména zákony mediální logiky, jsou běžnou strategií personalizace, hyperbolizace, symboličnost či zkratkovitost sloganů, a to zejména v období volební kampaně. Volič - běžný adresát těchto sdělení - je však může kriticky analyzovat a hodnotit právě s ohledem na kontext a pravidla politické reklamy. Jakkoliv se v textu napadeného billboardu vyskytuje jistá míra přehánění, lze říci, že volič, podobně jako u běžných reklamních sloganů, s určitou mírou nadsázky u tohoto typu politické komunikace počítá (Více viz: Karen S. Johnson Kartee a Gary Copeland. *Inside Political Campaigns: Theory and Practice*. Westport, Conn.: Praeger, 1997, strana 195 aj.).

[25] Nelze ani souhlasit s navrhovatelem, který namítá klamání voličů s odkazem, že prezident republiky nemá ve vztahu k vládě pravomoc ji „stopnout“. Z výčtu ústavních pravomocí prezidenta republiky podle článků 62 a 63, jakož i dalších ustanovení Ústavy plyne, že prezident má v řadě ohledů na činnost vlády výrazný vliv. Prezident může svou aktivitou či pasivitou v rámci výkonu funkce chod vlády (např. výměnu ministrů) značně zkomplikovat. Je ale pouze na voličích, aby v souladu s interpretacemi ústavních pravomocí a systému dělby moci posoudili, do jaké míry může nově zvolený prezident skutečně vládu úplně „stopnout“, či zda se jedná o nadsazené tvrzení, které podprahově útočilo na antipatie části voličů k současné vládě, které zvolený kandidát může „zatopit“.

[26] Navrhovatel svoje tvrzení o ovlivnění voličů dokládá několika průzkumy, které svazují očekávání voličů ve věci aktivity směrem k vládě se zvolením určitého kandidáta. Soud však konstatuje, že představy voličů, že prezident svým chováním ovlivní fungování vlády, jsou opodstatněné, mj. ve výše zmíněném kontextu dělby moci a pravomocí prezidenta. Nadto je nezpochybnitelné, že voliči měli ve druhém kole prezidentské volby na výběr mezi kandidátem „vládním“ a kandidátem „protivládním“. Jejich rozdílná očekávání od obou kandidátů jsou tedy naprosto logická. Rovněž cílené ovlivnění voličů pomocí protivládních billboardů je v souladu se zákonnými požadavky, billboard pouze vyjadřuje subjektivní negativní přesvědčení kandidáta Zemana o kvalitách současné vlády a jeho záměr jí zkomplikovat život. Takový prvek kampaně však neobsahuje nepravdivé údaje, není klamáním voličů ani není jiným porušením zákona.

[27] Soud tedy uzavírá, že v tomto ohledu neshledal tvrzenou protizákonnost.

[28] Druhá větev námitek, navrhovatelovy argumenty mířící k chybějícím informacím o zadavatelích politických reklam, je příliš obecná a nenapadá konkrétní bannery na internetu či billboardy. Je však možné, ačkoli to z textu návrhu není zcela zřejmé, že navrhovatel měl na mysli napadený billboard „*Stop této vládě: volte Zemana*“. Lze souhlasit s odpůrci ad 2) a 3), že je zcela jasné, kdo je zadavatelem této volební inzerce (volební tým Miloše Zemana). Z textu samotného billboardu je navíc zcela zřejmé, kdo je jeho zadavatelem. Tomu ostatně odpovídá i mediální vyjádření mluvčí Zemanovy kampaně: <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-59148980-kampan-obou-kandidatu-na-prezidenta-pokracuje>. Ostatně sám kandidát Zeman se tím nikterak netajil, viz např. odpovědi na otázky v online rozhovoru, v němž se vyjadřoval k předmětnému billboardu a k souvisejícímu billboardu

„*Stop Kalouskovi na Hradě*“, kde útočil na blízkost svého protikandidáta Schwarzenberga a ministra financí Miroslava Kalouska, viz: <http://zpravy.idnes.cz/rozhovor-s-milosem-zemanem-dfi/odpovedi.asp?t=ZEMAN7&strana=2>).

[29] Podle § 35 odst. 3 platí, že „*Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky.*“ Jak venkovní billboard, tak případně internetový banner spadají nepochybně do kategorie komunikačních médií. (srov. demonstrativní vymezení v § 1 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy), platí tedy pro ně podmínky výše citovaného ustanovení. Za porušení této povinnosti však není přímo stanovena žádná sankce, zákon o volbě prezidenta republiky je v tomto ohledu bezzubý a počítá až s případnou krajní sankcí: zneplatněním voleb.

[30] Navrhovatel se však mýlí, když interpretuje zmíněné ustanovení doslovně, tedy tak, že každý billboard či každá politická reklama na internetu či v jiných médiích musí obsahovat jméno zadavatele a zpracovatele přímo na předmětné propagaci, např. na ploše billboardu. Soud se naproti tomu domnívá, že smyslem příslušného ustanovení je zamezit anonymní, zejména pak negativní politické reklamě. Předmětné médium (rozhlasová stanice, noviny) tedy nesmí přijmout propagaci anonymního či falešného zadavatele či zpracovatele, musí mu být tedy známo, kdo a komu za předmětnou propagaci zaplatil. Následně nesmí tyto údaje tajit. Tyto požadavky jsou zejména významné u negativní politické propagace. K porušení zákona tím, že předmětný billboard neobsahoval přímo ve svém „těle“ zadavatele a zpracovatele reklamy, tedy nedošlo.

[31] Soud rovněž připomíná, že volebním zákonodárstvím se regulace politické reklamy rozhodně nevyčerpává, může např. nastat odpovědnost vydavatele podle tiskového zákona či zákona o regulaci reklamy, případně může být vedeno správní řízení, v němž správní orgán uloží pokutu.

#### V. Závěr a náklady řízení

[32] Návrh není důvodný a soud jej zamítl. Soud rozhodl o návrhu bez jednání. V tomto typu řízení jej není třeba nařizovat, byť se provádí dokazování (§ 90 odst. 5 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 93 odst. 4 s. ř. s., dle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů.

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu