

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: politické hnutí N., zastoupeného Mgr. Janou Hamplovou, advokátkou se sídlem U Brány 16, 789 85 Mohelnice, proti odpůrcům: 1) **Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, 2) - 201) **kandidáti zvolení do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006**, o návrhu na neplatnost volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006 **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.

Navrhovatel, který je politickým hnutím, jemuž byly pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) zaregistrovány kandidátní listiny ve všech 14 volebních krajích, podal ve lhůtě stanovené v § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“), návrh na neplatnost volby odpůrců: 2) A. L., 3) A. V., 4) B. J., 5) B. W., 6) B. J., 7) B. M., 8) B.-R. Z., 9) B. M., 10) B. M., 11) B. Z., 12) B. P., 13) B. V., 14) B. R., 15) B. P., 16) B. P., 17) B. F., 18) B. J., 19) B. M., 20) C. J., 21) Č. J., 22) Č. J., 23) Č. A., 24) Č. K., 25) Č. P., 26) Č. A., 27) D. F., 28) D. K., 29) D. V., 30) D. M., 31) D. J., 32) D. R., 33) D. T., 34) D. E., 35) D. R., 36) E. V., 37) F. J., 38) F. R., 39) F. J., 40) F. V., 41) F. D., 42) G. P., 43) G. M., 44) G. S., 45) G. V., 46) H. M., 47) H. J., 48) H. J., 49) H. T., 50) H. M., 51) H. V., 52) H. P., 53) H. Z., 54) H. L., 55) H. M., 56) H. P., 57) Ch. J., 58) Ch. R., 59) J. K., 60) J. V., 61) J. V., 62) J. J., 63) J. L., 64) J. Z., 65) K. D., 66) K. M., 67) K. G., 68) K. M., 69) K. J., 70) K. T., 71) K. J., 72) K. J., 73) K. V., 74) K. J., 75) K. K., 76) K. V., 77) K. K., 78) K. P., 79) K. M., 80) K. J., 81) K. J., 82) K. K., 83) K. P., 84) K. J., 85) K. S., 86) K. P., 87) K. R., 88) K. T., 89) L. I., 90) L. J., 91) L. F., 92) L. V., 93) L. I., 94) L. Z., 95) L. L., 96) L. O., 97) M. Z., 98) M. H., 99) M. S., 100) M. Z., 101) M. R., 102) M. L., 103) M. M., 104) M. V., 105) M. M., 106)

M. A., 107) M. L., 108) M. D., 109) M. J., 110) N. P., 111) N. M., 112) N. F., 113) N. Z., 114) O. I., 115) O. M., 116) O. H., 117) P. J., 118) P. A., 119) P. V., 120) P. J., 121) P. M., 122) P. B., 123) P. J., 124) P. D., 125) P. J., 126) P. O., 127) P. P., 128) P. P., 129) P. M., 130) P. J., 131) P. J., 132) P. Z., 133) R. P., 134) R. A., 135) R. P., 136) R. J., 137) R. D., 138) R. D., 139) R. D., 140) R. J., 141) Ř. A., 142) Ř. J., 143) Ř. M., 144) S. A., 145) S. K., 146) S. P., 147) S. J., 148) S. F., 149) S. L., 150) S. J., 151) S. E., 152) S. V., 153) S. B., 154) S. M., 155) S. P., 156) S. L., 157) S. P., 158) S. C., 159) S. M., 160) S. P., 161) Š. H., 162) Š. D., 163) Š. J., 164) Š. K., 165) Š. M., 166) Š. L., 167) Š. Z., 168) Š. V., 169) Š. M., 170) Š. M., 171) Š. V., 172) Š. J., 173) Š. K., 174) Š. B., 175) Š. L., 176) T. L., 177) T. J., 178) T. M., 179) T. P., 180) T. V., 181) T. M., 182) Ú. T., 183) U. M., 184) V. J., 185) V. M., 186) V. P., 187) V. J., 188) V. V., 189) V. M., 190) V. F., 191) V. O., 192) V. J., 193) V. M., 194) V. V., 195) W. P., 196) Z. T., 197) Z. L., 198) Z. C., 199) Z. L., 200) Z. P., 201) Z. O. zvolených do Poslanecké sněmovny ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006.

Navrhovatel zejména namítá hrubé porušení ústavního pořádku České republiky [jmenovitě čl. 5 a čl. 18 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve volební kampani před shora označenými volbami. Svůj návrh odůvodňuje hlavně tím, že Česká televize, jako veřejnoprávní médium, umožnila před volbami významnou prezentaci pouze pěti předem vybraných politických subjektů [Občanské demokratické straně (dále jen „ODS“), České straně sociálně demokratické (dále jen „ČSSD“), Křesťanské a demokratické unii – Československé straně lidové (dál jen „KDU – ČSL“), Komunistické straně Čech a Moravy (dále jen „KSČM“) a Straně zelených (dále jen „SZ“)] a v závěrečné fázi volební kampaně pak dokonce jen dvěma subjektům (ODS a ČSSD), čímž hrubě porušila nejen ústavním pořádkem zaručená práva ostatních volebních subjektů, ale i své základní povinnosti, které jsou stanoveny zejména v zákoně č. 483/1991 Sb., o České televizi [(dále jen „zákon č. 483/1991 Sb.“), navrhovatel konkrétně cituje § 2 odst. 2 písm. a) tohoto zákona]. V této souvislosti výslovně navrhovatel zmiňuje pořad Otázky Václava Moravce (dále jen „pořad OVM“) a dále konstatuje, že pravidla, na základě kterých Česká televize jednotlivé subjekty do svého vysílání zvala, byla diskriminační a omezující menší politické strany; argumentaci nízkými preferencemi přitom považuje za zavádějící a absurdní. Navrhovatel je politickým hnutím, které existuje již od roku 1994 a má 2 mandáty jak v Senátu Parlamentu České republiky, tak i v Evropském parlamentu. Česká televize je povinna ve svém vysílání striktně odlišovat vysílání „standardní“ (nevolební) a vysílání v období předvolebním, kdy by si měli být vedoucí představitelé všech kandidujících subjektů v přístupu do vysílání České televize rovni.

Výše naznačený postup je podle navrhovatele též v rozporu s Kodexem České televize, který schválila Poslanecká sněmovna. Navrhovatel dále upozorňuje na výsledky voleb v jednotlivých krajích, které ukázaly, že strany, jimž Česká televize umožnila účast v politických debatách, se v některých těchto krajích ani neumístily nad hranicí 5%, kterou Česká televize diskriminačně stanovila pro účast ve speciálních vydáních pořadu OVM. Ani velký počet kandidujících subjektů nemůže být důvodem pro jejich diskriminaci v rámci předvolební kampaně ve veřejnoprávní televizi; její hlavní veřejnou službou musí být zejména informovat nestranně veřejnost a v rámci volební kampaně umožnit rovnou politickou soutěž jako základní princip v systému poměrného zastoupení. Rovnost politické soutěže zaručená ústavním pořádkem přitom mezi velkými a malými politickými stranami nerozlišuje.

Na podporu svých tvrzení navrhovatel dále odkazuje na analýzu „Media Tenor“ sdružení Inno Vatio, která ukazuje, jaké informace byly o jednotlivých politických stranách či hnutích v médiích před volbami zveřejněny. Navrhovatel zejména upozorňuje na to, že 64 % výpovědí o politických stranách v médiích se týkalo dvou nejsilnějších politických subjektů, čímž došlo k personifikaci voleb pouze na zásadní střet ODS a ČSSD, což poškodilo menší kandidující subjekty. Analýza též uvádí, že třetí nejčastěji médii prezentovanou stranou se po zveřejnění svých překvapivě vysokých preferencí stala SZ.

Závěrem navrhovatel konstatuje, že ta část právního řádu České republiky, která zakotvuje diskriminační metodu přepočtu hlasů voličů na mandáty pro jednotlivé kandidující subjekty, je protiústavní. Stávající metoda přepočítávání hlasů diskriminuje malé kandidující subjekty ve prospěch velkých, což je v rozporu s ústavní zásadou rovného přístupu k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny).

Na základě shora uvedených skutečností pak navrhovatel uvádí, že byl společně s většinou ostatních politických subjektů diskriminován a omezován v přístupu do České televize v tak hrubém nepoměru k předem vybraným politickým stranám, že nelze uznat volbu všech 200 kandidátů takto preferovaných subjektů zvolených do Poslanecké sněmovny za platnou. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud vyslovil neplatnost volby odpůrců 2) - 201).

II.

K návrhu se ve lhůtě stanovené soudem vyjádřili pouze Státní volební komise, Z. J., D. R., O. Z., K. K. a V. F.

Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu zejména konstatuje, že v předmětné věci nedošlo k naplnění základní podmínky předpokládané pro úspěšnost volební stížnosti, kterou je v souladu s § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. porušení ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby příslušného kandidáta. K dalším argumentům navrhovatele se nevyjádřila, neboť, jak uvádí, k tomu není příslušná.

Podle názoru odpůrce Z. J. také není návrh důvodný. Ačkoliv se tento odpůrce domnívá, že volební kampaň nejednou neprobíhala čestně a poctivě (§ 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.), nemůže tato být skutečnost předmětem soudního přezkumu s výsledkem vztahujícím se k platnosti voleb. Jak navíc dodává, návrh směřující k prohlášení neplatnosti voleb všech 200 kandidátů je obcházením zákona č. 247/1995 Sb., neboť se fakticky jedná o návrh na vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako celku.

Odpůrce D. R. má za to, že návrh je třeba zamítnout. S odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu jednak konstatuje, že návrh, který napadá volby do Poslanecké sněmovny jako celek tím, že se dožaduje vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů, vybočuje z mezí soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny. Případné porušení zákonů (vyjma zákona č. 247/1995 Sb.) Českou televizí není pro projednávanou věc relevantní; k porušení zákona č. 247/1995 Sb. by navíc muselo dojít kvalifikovaným způsobem, přičemž ani neexistuje žádná souvislost mezi předvolebním vysíláním České televize a volebním výsledkem, jehož dosáhl navrhovatel. Závěrem tento odpůrce polemizuje s navrhovatelem ve věci namítané protiústavnosti zákona č. 247/1995 Sb. v souvislosti s přidělováním mandátů na základě odevzdaných platných hlasů; jak totiž mimo jiné dokládá judikatura Ústavního soudu, je zákon č. 247/1995 Sb. v platném znění s Ústavou v souladu.

Odpůrce O. Z. ve svém vyjádření pouze konstatuje, že návrh neshledává opodstatněným, přičemž dodává, že média nebyla jediným prostředkem k ovlivňování voličů. Navrhovatel ovšem zřejmě ostatních prostředků dostatečně nevyužil.

Odpůrce K. K. pouze uvedl, že k porušení zákona č. 247/1995 Sb., v projednávaném případě nedošlo. Navrhovatel nebyl ze strany státních orgánů nikterak diskriminován a měl volný přístup ke své propagaci; návrh tedy není opodstatněný.

Za volební kampaň poznamenanou nebývalou aktivitou politických stran i nepolitických subjektů označil ve svém vyjádření volební kampaň před volbami do Poslanecké sněmovny odpůrce V. F. Nevyváženost vysílání jak veřejnoprávních tak soukromých sdělovacích prostředků měla přitom na rozhodování voličů významný vliv. Závěrem konstatuje, že s natolik „kumulovanými neregulárními postupy“ se v rámci předvolební kampaně ještě nikdy nesetkal. Součástí vyjádření tohoto odpůrce je i „Galérie stran a politiků ve vybraných pořadech televizí a rozhlasu“, která statisticky dokládá počet prezentací prezidenta republiky, členů vlády i předních představitelů relevantních politických stran ve vybraných sdělovacích prostředcích.

III.

Nejvyšší správní soud si jako podklady pro projednání a rozhodnutí dané věci obstaral v návrhu citovanou kompletní analýzu „Media Tenor“ sdružení Inno Vatio, která se týká zpravodajství o politických stranách v době před volbami a na niž ve svém podání navrhovatel odkazuje. Tato analýza, kterou zveřejnil internetový deník www.aktuálně.cz, se věnovala prezentaci politických stran ve stranicky nezávislých celostátních denících, zpravodajství celoplošných televizí a rozhlasové stanice Český rozhlas 1 v období od 1. 4. 2006 do 2. 6. 2006. Vzhledem ke konkrétním námitkám navrhovatele jsou v rámci projednávané věci stěžejní zejména závěry analýzy o tom, že média do značné míry přispěla k posílení dvou nejsilnějších politických stran a svou prezentací, která volby představila jako zásadní střet ČSSD a ODS, tím do značné míry znevýhodnila menší politické strany; 64 % výpovědí o politických stranách se totiž týkalo dvou shora uvedených nejsilnějších politických konkurentů. Analýza se také věnuje míře pozitivního či negativního hodnocení relevantních politických stran ve vybraných sdělovacích prostředcích, přičemž nejpodrobněji hodnotí „mediální image“ SZ, jejíž jednoznačně pozitivní mediální profil byl posléze vystřídán negativní prezentací zejména díky zprávám o vnitřní nejednotnosti této strany a informacím o majetkových poměrech předsedy této strany; SZ byla podle této analýzy ve zkoumaném období třetím nejčastěji prezentovaným subjektem.

Na základě výzvy Nejvyššího správního soudu se k návrhu vyjádřila také Česká televize. Generální ředitel České televize shrnul zákonné povinnosti této televize, přičemž uvedl, že její předvolební vysílání proběhlo v souladu nejen s § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., ale též se zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (výslovně je zmiňován § 31 odst. 3 tohoto zákona), zákonem č. 483/1991 Sb., o České televizi, i Kodexem České televize).

Vysílání České televize nelze redukovat pouze na pořad OVM speciál, neboť tato televize vysílala i další předvolební diskuse, včetně diskusí se zástupci mimoparlamentních stran, a to např. v pořadech Události, komentáře a Dobré ráno s Českou televizí. Prostor věnovaný jednotlivým subjektům přitom vycházel nejen za shora

uvedených právních předpisů, ale Česká televize vzala v úvahu i několik dalších hledisek včetně aktuálních průzkumů volebních preferencí a výsledků posledních voleb do Poslanecké sněmovny. Prostor věnovaný předvolebnímu a povolebnímu vysílání v roce 2006 byl čtyřikrát větší než v roce 2002.

Česká televize poskytla soudu též „Závěrečnou zprávu o splnění povinností, vyplývajících České televizi ze zákona č. 247/1995 Sb.“ Z této zprávy mimo jiné vyplývá, že 14 hodin vysílacího času určeného v souladu s § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. všem kandidujícím politickým stranám, byl rozdělen do 12 bloků po 70 minutách členěných na spoty v délce jedné a dvou minut. Na každý kandidující subjekt proto připadlo 33 minut vysílacího času, který Česká televize rozdělila na 12 dvouminutových a 9 minutových spotů, což umožnilo, aby alespoň jeden spot každého kandidujícího subjektu byl vysílán každý den předvolební kampaně. Volební spoty stran v průměru sledovalo 1.1% osob starších 15 let.

Soud si k projednávání a rozhodnutí věci obstaral též dokumenty „Předvolební a volební vysílání redakcí RZ ČT“ a na něj navazující „Volební pořady redakce zpravodajství ČT“ a další dostupné podklady (<http://www.ct24.cz/volby/>). Z těchto podkladů zejména vyplývá, že Česká televize odvysílala na kanále ČT 2 pořad OVM speciál ze všech 14 volebních krajů (21 hodin vysílacího času), přičemž hosty diskusí byli představitelé kandidujících subjektů, jež byly vybírány podle klíče, který vycházel z předvolebního šetření agentury SC&C v kombinaci s aktuálními průzkumy agentury STEM. V průměru pořad OVM speciál sledovalo 5,8 % dospělých diváků.

Od 17. 4. 2006 do 7. 5. 2006 zařadila Česká televize na svém zpravodajském kanále ČT 24 celkem 4 diskuze určené zástupcům neparlamentních stran (nedělní vydání OVM), kteří byli do pořadu zváni podle abecedního klíče. Tyto diskuze, ve kterých nebyl navrhovatel zastoupen, v průměru sledovalo 1,2% dospělých diváků s možností příjmu kanálu ČT 24.

Dne 14. 5. 2006 pak Česká televize odvysílala na kanále ČT 1 v rozsahu 2 hodiny pořad OVM z Kongresového centra Praha, kde vystupovali představitelé pěti neparlamentních stran, které měly podle aktuálního průzkumu šanci získat mandáty v Poslanecké sněmovně. Tohoto pořadu, který sledovalo 4,9% dospělých diváků, se zástupkyně navrhovatele zúčastnila.

Dne 21. 5. 2006 vystupovali v pořadu OVM z Kongresového centra Praha představitelé subjektů zastoupených v Poslanecké sněmovně a dne 28. 5. 2006 již pouze předsedové ČSSD a ODS.

Všech 26 subjektů kandidujících do Poslanecké sněmovny také využilo možnost zúčastnit se dvakrát přibližně 35 minutové diskuze v rámci pořadu Události, komentáře vysílaného na kanále ČT 1; tyto diskuse v průměru sledovalo 3,2% dospělých diváků. Představitelé všech kandidujících subjektů též dostali možnost představit svůj program prostřednictvím prezentačního interview s moderátorem v rámci pořadu Dobré ráno s Českou televizí, který vysílal kanál ČT 1 i zpravodajský kanál ČT 24. V čase vysílání uvedených interview sledovalo tento pořad 0.9% dospělých diváků. Uvedený dokument také analyzoval povolební vysílání České televize, ke kterému ovšem již Nejvyšší správní soud vzhledem k námitkám v návrhu obsaženým již nepřihlížel.

IV.

Ačkoliv je rozhodování ve věcech volebních vázáno striktně stanovenými krátkými lhůtami (§ 90 odst. 3 s. ř. s.), umožnil Nejvyšší správní soud v rámci ústavního imperativu spravedlivého procesu všem účastníkům řízení podat k vyjádření odpůrců repliku, případně vyjádřit se i k podkladům pro rozhodnutí, které si soud v dané věci opatřil.

Tohoto práva využil ovšem pouze navrhovatel, který ve své replice a vyjádření k podkladům v první řadě konstatoval, že vyjádření Státní volební komise považuje za alibistické, formalistické a bez jakékoliv právní a argumentační hodnoty k podanému návrhu; z jeho vyjádření totiž nejsou vůbec zřejmé argumenty, které by odůvodnily diskriminační chování České televize. Česká televize pak ve svém vyjádření v podstatě potvrdila tvrzení navrhovatele o tom, že byl diskriminován. Pokud totiž Česká televize nepozvala navrhovatele ani do jedné z diskuzí určených pro představitele neparlamentních stran vysílaných na kanále ČT 24 od 17. 4. 2006 do 7. 5. 2006, musela již v té době kalkulovat s tím, že zástupce navrhovatele pozve až do pořadu OVM z Kongresového centra Praha dne 14. 5. 2006 a tudíž jej musela považovat za subjekt se šancí dostat se do Poslanecké sněmovny. Tím ovšem Česká televize v podstatě sama zpochybnila výběr politických stran, jejichž zástupci byli zváni do pořadu OVM speciál, ve kterém byl navrhovatel vynechán právě z toho důvodu, „že nemá šanci dostat se do sněmovny“. Česká televize se tak podle navrhovatele dostala do vlastní pasti několika odporujících si pravidel, z nichž některá byla vyloženě diskriminační, některá nelogická, některá naopak preferenční, a vytvořila tak nestandardní a zcela nerovné podmínky pro většinu kandidujících subjektů. Závěrem své repliky pak navrhovatel rekapituluje, proč podle jeho názoru Česká televize porušila ústavní pořádek, což doložil i odkazy na vybranou judikaturu Ústavního soudu. Trvá na tom, aby Nejvyšší správní soud jeho návrhu vyhověl.

V.

Vzhledem k tomu, že návrh byl podán včas a je z něj seznatelné, co navrhovatel namítá, navrhovatel je politickým hnutím, jehož kandidátní listiny byly pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrovány ve všech volebních krajích, Nejvyšší správní soud tento návrh meritorně projednal a rozhodl o něm.

Podle § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.

Z čl. 22 Listiny se podává, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Čl. 5 Ústavy pak stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politickým stran respektujících základní demokratické principy a odmítající násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Podle § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je provozovatel vysílání povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.

Jak vyplývá ze shora citovaného ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., neplatnost volby odpůrců 2) - 201) do Poslanecké sněmovny by mohl Nejvyšší správní soud vyslovit pouze v případě, kdy by bylo prokázáno porušení některého ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby těchto kandidátů. Nejvyšší správní soud pro zjištění, zda byly naplněny shora uvedené podmínky citovaného ustanovení, stanovil pro rozhodování návrhů ve volebních věcech algoritmus přezkumu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. 354/2004 Sb. NSS), ze kterého vyplývá, že návrh ve volební věci je důvodný pouze v případě, kdy dojde nejen k porušení některého ustanovení příslušného volebního zákona (protizákonnosti), ale musí existovat i vztah mezi takovou protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena. Závěrečným krokem tohoto algoritmu pak musí být i zjištění, zda namítaná protizákonnost byla natolik intenzivní, že vedla ke skutečně zásadnímu zpochybnění („zatmění“) volebních výsledků. Všechny tyto podmínky tedy musí být splněny kumulativně.

Zde považuje Nejvyšší správní soud ovšem zdůraznit, že zákonná úprava svojí podstatou představuje konkretizaci ústavních norem, principů a hodnot. V daném případě proto zákon č. 247/1995 Sb. blíže upravuje a provádí základní ústavní principy volebního práva, vyplývající např. z čl. 5, 16, 18, 19 Ústavy a také z čl. 21, 22 Listiny. Ze stejného důvodu čl. 20 Ústavy obsahuje ústavní zmocnění zákonodárci pro stanovení „dalších podmínek výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsahu soudního přezkumu“, aniž by je tím zcela vyčerpal.

Lze tak učinit dílčí závěr, že zákonodárce je oprávněn vymezením rozsah soudního přezkumu voleb a takovéto vymezení je pro soud závazné, neboť i pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgán může činit pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje. Zákonné vymezení rozsahu soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny je vymezeno především v ustanovení § 87 zákona č. 247/1995 Sb. (dále viz § 90, § 93 soudního řádu správního), věcná a funkční příslušnost je určena ustanovením § 88 stejného zákona.

S ohledem na výše uvedené soud nicméně zároveň dovozuje, že výklad ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto (rozuměj volebního) zákona. Jakkoliv soud nezpochybňuje obsah a význam citovaného ustanovení, je třeba ho vnímat v kontextu ústavně založené kompetence soudu provádět soudní přezkum voleb (čl. 20 Ústavy) tak, že zákonodárci je svěřeno vymezení rozsahu soudního přezkumu, tzn. vymezení konkrétních typů řízení, což ostatně Nejvyšší správní soud plně respektuje. Z hlediska hmotněprávního je však úprava (zejména objektivního) volebního práva rozptýlena do dalších zákonů. Vztáhnout ústavní zmocnění jen na zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR by bylo nepřijatelným zúžením a omezením tohoto základního práva plynoucího z čl. 21 a čl. 22 Listiny.

Pokud by totiž soudní přezkum byl omezen pouze a jedině na kontrolu dodržování citovaného zákona a nemohl by zohlednit porušení právních předpisů jiných, a to třeba i ve výrazně větší míře, byl by ve svých důsledcích smysl tohoto soudního přezkumu zcela negován. Proto soud dospívá k závěru, že jeho - ústavně předvídanou a zákonem založenou - kompetenci přezkoumat platnost volby kandidáta je nutno vykládat tak, že kromě případů tvrzeného porušení relevantních ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. se vztahuje i na případy další. Okruh těchto dalších případů přitom není ostře ohraničený,

nýbrž je dán tou skutečností, že volební proces není přímo a nepřímo upraven zákonem jediným, nýbrž celou řadou právních předpisů, a je tedy úkolem soudu citlivě zvážit, které z případů protizákonnosti dosahují zásadní až dokonce ústavní intenzity tak, aby mohly být brány za relevantní pro hodnocení regulérnosti voleb.

VI.

Rozhodující námitkou navrhovatele byla role České televize v předvolebním čase. Na hromadné sdělovací prostředky, mezi něž Česká televize bezpochyby patří, skutečně v době voleb dopadá požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů, z nichž první náleží v obdobné podobě médiím veřejnoprávním i soukromoprávním, druhé dva pak pouze médiím veřejnoprávním, konkrétně České televizi a Českému rozhlasu.

Prvním z těchto zdrojů, společným pro média veřejnoprávní i soukromoprávní, je obecný požadavek vyváženosti, který platí pro všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Podle něj *„provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.“* Ve vztahu k České televizi, coby veřejnoprávnímu médiu, tedy veřejnoprávní korporaci zřízené zákonem za účelem poskytování služby veřejnosti tvorbou a šířením programů, resp. za účelem poskytování objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů, je pak tato povinnost zopakována v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi. Podle něj je jednou z povinností veřejné služby v oblasti televizního vysílání také *„poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů.“* Totožnou formulaci lze nalézt pro srovnání i v § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

Požadavek vyváženosti dále stíhá specificky Českou televizi a Český rozhlas, stejně jako případná jiná veřejnoprávní média (příkladem může posloužit typicky po internetu vysílané Rádio Vnitro provozované Ministerstvem vnitra), ve zvláštní intenzitě právě v předvolební době, jak vyplývá ze zásady vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně do těchto médií.

Tato zásada je vyjádřena konkrétně ve vztahu k jednomu druhu komunikace veřejnoprávních subjektů s občany v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu České republiky; v rovině obecné pak byla vyřčena zejména v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/2004 ze dne 26. 1. 2005 (publ. pod č. 140/2005 Sb.), kde Ústavní soud uvedl ve vztahu k přístupu do médií vlastněných územní samosprávou pravidlo, jež lze jistě vztáhnout i na jiné mediálně aktivní veřejnoprávní korporace v obdobném postavení, tedy i na Českou televizi: *„Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného "přístupu". Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly*

rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit.“

Třetím zdrojem povinností pro Českou televizi je pak její specifická úloha subjektu, jemuž je svěřen zvláštní úkol v rámci předvolební kampaně politických stran, politických hnutí a koalic. Tento úkol je uveden v ustanovení § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky: *„Pro volby do Poslanecké sněmovny mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno (v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a) v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.“*

Lze tak shrnout, že všechna média (bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu, byť formulace o objektivnosti a vyváženosti vysílání použitá zákonem o České televizi a zákonem o Českém rozhlasu je poněkud odlišná od formulace použité zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání), regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média (bez ohledu na druh) podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim ustanovením § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

Tyto tři role přitom nelze mechanicky směšovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Zejména takto nelze požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty obsažený v § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky vztahovat na vysílání České televize a Českého rozhlasu nad rámec oněch 14 hodin poskytnutých pro sebe prezentaci politických stran, politických hnutí a jejich koalic tímto ustanovením, tím méně pak na ostatní média. Česká televize a Český rozhlas totiž v rámci těchto 14 hodin na straně jedné a mimo něj na straně druhé (zde pak obdobně s ostatními výše zmíněnými typy médií) vystupují ve zcela odlišných pozicích a musejí se řídit ve svém rozhodování zcela odlišnými hledisky.

Při poskytování oněch 14 hodin jsou totiž Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takoví – jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty podílející se na přípravě voleb – musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti. To odpovídá rovnosti šancí všech kandidujících subjektů, která plyne na ústavní rovině zejména z článku 5 Ústavy a článku 22 Listiny základních práv a svobod a která sama implikuje na úrovni zákona o volbách do Parlamentu České republiky několik práv, v míře jejichž poskytnutí si všechny kandidující subjekty musejí být naprosto rovny, bez ohledu na jakákoliv kritéria určující jejich váhu v politickém či společenském životě (předchozí volební výsledky, dosavadní zastoupení v zastupitelských sborech, početnost členské základny apod.).

Soud si je přitom vědom skutečnosti, že volební spoty mají význam pouze omezený: vysílají se v neatraktivním volebním čase, mají nízkou sledovanost, a názory v nich pronášené nejsou podrobovány diskuzi, v níž by nedostatky, nepravdy apod. pronášené jedním kandidujícím subjektem, mohly být korigovány kandidujícím subjektem jiným.

Lze tedy shrnout, že předpokladem skutečné soutěže politických stran je jejich přístup k médiím, a to nejen ohledně možnosti prezentace vlastních názorů, ale i co do možnosti účastnit se politických diskuzí s protivníky, a to – pokud jde o rádio nebo televizi - ve vysílacích časech, v nichž reálně mohou ovlivňovat veřejné mínění, jak bude ovšem dále zdůrazněno, v míře odpovídající jejich relevanci v politickém a vůbec veřejném životě.

Nad rámec těchto 14 hodin v obou veřejnoprávních masmédiích pak tento požadavek mechanické rovnosti mizí. Na jeho místo nastupuje požadavek vyváženosti a objektivnosti (platný pro všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání) a požadavek přiměřeně rovného přístupu (pro všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média); zde již média nevystupují jako pouzí realizátoři zákonem striktně definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení. To jim zároveň již umožňuje přistupovat k jednotlivým kandidujícím subjektům nikoliv z pozice absolutní rovnosti typické pro orgány podílející se na přípravě a průběhu voleb, nýbrž z pozice odstupňované rovnosti.

Tento koncept je ostatně precizně vyjádřen ve srovnatelném prostředí úpravy volebního systému ve Spolkové republice Německo, jak o tom svědčí i tamní odborná literatura a judikatura, vycházející z tzv. odstupňované rovnosti šancí (*abgestufte Chancengleichheit*). Podle této koncepce ze zásady rovnosti šancí politických stran připuštěných k volbám plyne, že nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem tendencím.

Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznámá, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci (*Wahlpropaganda, Wahlwerbesendung, Wahlwerbespots*). „Je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran (odstupňovaná rovnost šancí), pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas (diferenciace na základě nezbytného minima – „Grundsockel““ (W. Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag – Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, 7. vyd., Carl Heymanns Verlag, 2002, str. 120-121).

Za kritéria pro diferenciaci významu politických stran slouží např. délka existence stran, jejich předchozí volební výsledky, počet členů, organizační struktura apod. (bližší viz rozsudky německého Spolkového ústavního soudu např. BVerfGE 7, 99 – Sendezeit I, BVerfGE 13, 204 – Sendezeit II). „Je úkolem vysílání v předvolebním období informovat občany objektivně o rozdělení mezi nejvýznamnější politická, světonázorová a společenská uskupení. Tato povinnost obsahové vyváženosti s sebou přináší rovněž to, že o politickém uskupení, které se poprvé účastní nadregionálních voleb, je v rámci redakčního vysílání podle všech pravidel zpravováno podstatně méně než o stranách, které sehrávají na základě délky svého trvání, pevné organizace, parlamentního zastoupení nebo účasti ve vládách Spolku nebo zemí větší roli v politické realitě; přesto mu musí být poskytnuta přiměřená příležitost k vlastní sebezprezentaci“ (W. Schreiber, c. d., str. 122).

Z uvedených citací je patrné, že je nutno rozlišovat mezi dvěma typy informací o politických stranách a hnutích, které média prezentují. Jednak jsou to případy volební agitace, typicky volební spoty, v nichž se subjekty samy prezentují a rolí médií je jen být fórem s rovnoprávně určeným prostorem, jednak je to vlastní zpravodajství

a publicistika, kde média samostatně rozhodují, v jakém rozsahu budou informovat o subjektech, jejich lidech či programech, přičemž kritériem jim zde zůstává výše uvedený požadavek objektivnosti a vyváženosti, kterou však nelze mechanicky zaměňovat za formální rovnost. Není přitom bez zajímavosti zdůraznit, že citovaná judikatura (a omezení formální rovnosti z ní plynoucí) se týká dokonce volební propagandy či agitace, tedy času, který je v našich podmínkách skutečně bez jakýchkoliv korektivů formálně rovně rozdělen mezi všechny kandidující subjekty. Tím spíše lze tedy tyto závěry vztáhnout na zpravodajství a publicistiku v rámci předvolebního vysílání.

Z hlediska České televize, proti níž navrhovatel směřuje většinu ze svých námitek, lze tak z konceptu odstupňované rovnosti odvodit pro rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům nad rámec 14 hodin přidělených na základě § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. zejména dvě pravidla.

Za prvé musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci, tak aby byl naplněn požadavek jejich plurality. Toto pravidlo naplnila Česká televize zejména tím, že každý kandidující subjekt měl možnost vystoupit v pořadu „Události, komentáře“ v termínu od 15. do 26. května podle stanoveného harmonogramu a také možnost vystoupit v pořadu „Dobré ráno s ČT z Prahy“ (viz informace na stránkách ČT http://www.ct24.cz/volby/index_view.php?id=155956).

Za druhé pak bylo potřebné, aby ČT (podobně jako Český rozhlas) postupovala v souladu se zásadou odstupňované rovnosti při určování časové proporce celkového zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřeně k jejich politickému a společenskému významu. Bylo by tak nespravedlivé a nepřiměřené, zejména z hlediska rovnosti přístupu vážícího veřejnoprávní média, například v situaci, kdy by byly volby zejména soubojem dvou politických stran či bloků (jako je tomu například v poslední době v Itálii), a některé z těchto stran či bloků by se dostalo viditelně méně prostoru ve vysílání než subjektu druhému.

Není oproti tomu v rozporu s touto zásadou, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či za zásadní stranu demokratické opozice, poskytnut v těchto médiích, ať už ve zpravodajství či v publicistických debatách, i výrazně větší prostor než straně zcela nové, s nepočtenou členskou základnou, bez zastoupení v Parlamentu ČR. Opačné řešení, tedy vztažení naprosté rovnosti bez ohledu na význam a váhu kandidujícího subjektu, by bylo i neproveditelné už proto, že někteří čelní představitelé kandidujících subjektů jsou zároveň významnými ústavními činiteli a je nerealistické například předpokládat, že by každý kandidující subjekt (v podmínkách letošních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR celkem 26 subjektů) měl mít přidělen v médiích stejný časový prostor jako strana, jejímž členem je například předseda vlády či předseda Senátu Parlamentu ČR, tedy lidé, kteří v médiích často vystupují již z titulu svých funkcí.

Přitom i tomuto požadavku přiměřenosti při určování časové proporce zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání vzhledem k jejich politickému a společenskému významu se Česká televize snažila v předvolebním období dostát. Vyplývá to například z deklarace obsažené v Kodexu ČT, v jehož článku 6 (viz znění uvedené na stránkách <http://www.ceskatelevize.cz/ct/kodex/06.php>) Česká televize deklaruje:

„6.1 Česká televize vytváří prostor pro pořady představující diskusní konfrontaci idejí, myšlenek a konceptů vztahujících se k důležitým otázkám veřejného zájmu. Dramaturgie diskusních pořadů musí brát na zřetel zkušenost, že téměř na každý problém mohou lidé nahlížet z různých úhlů a že vývoji společnosti je vlastní názorový střet. Česká televize dbá, aby hlavní názorové proudy sporu dostaly rovnoměrný prostor k vyjádření. Pokud to není možné zajistit, musí roli kvalifikovaného oponenta sehrát moderátor nebo jím pozvaný host, především uváděním protikladných v diskusi nezastoupených argumentů.

6.2 Naplňování čl. 6.1 předpokládá také vysílání diskusí politiků v rámci demokratické soutěže politických stran a hnutí. Časový prostor, který je dán jednotlivým politickým stranám a hnutím, musí být ve svém celku vyvážený. Vyváženost se posuzuje zejména podle váhy jednotlivých politických stran v demokratické společnosti odvozené především z výsledků voleb do hlavních orgánů zastupitelské demokracie. Zároveň je však třeba zajistit, aby poměr mezi diskusními vystoupeními činitelů vládních stran a stran opozičních byl v souhrnu poskytnutého prostoru přibližně vyrovnaný. Česká televize také vytváří podmínky pro přiměřenou účast mimoparlamentních politických stran a hnutí v těchto diskusích.

...
6.8 Česká televize věnuje v programu zvláštní pozornost období před volbami do hlavních orgánů zastupitelské demokracie včetně orgánů na úrovni obcí a měst. Podrobná pravidla a plán předvolebního vysílání uveřejní co možná nejdříve, jak je to vzhledem k oznámení termínu voleb a počtu kandidujících subjektů možné.“

Je tak sice možno navrhovateli přisvědčit v názoru, že míra zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů v médiích významně ovlivňuje jejich vnímání veřejností, dokonce mu lze přisvědčit i v tom, že výše nastíněný a dvěma hlavními veřejnoprávními masmédií akceptovaný přístup odstupňované rovnosti do určité míry pomáhá stabilizovat rozložení voličské přízně, když je větší prostor v médiích poskytován zejména subjektům, jež se dosud jevily z hlediska více kritérií jako významné, a to i svým zastoupením v zastupitelských sborech, určeným výsledky minulých voleb do těchto sborů.

Na straně druhé není tato stabilizace či konzervace rozložení voličské přízně absolutní, když je poskytování většího prostoru v médiích významnějším subjektům vyrovnáváno poskytnutím alespoň minimálního prostoru i subjektům dosud nevýznamným, a to i nad rámec zákonem stanovených 14 hodin v každém z těchto dvou médiích. Výsledný přístup těchto dvou médií ke kandidujícím subjektům v předvolební době je tak možno označit podle názoru soudu v obecné rovině za legitimní a spravedlivý.

Lze tak uzavřít, že zmiňovaný princip rovnosti je nutno vnímat ve dvojím významu: jako rovnost kandidujících volebních stran a jako rovnost občanů. Přitom je patrné, že absolutizace náhledu na rovnost kandidujících stran, vedoucí až k mechanickému trvání na přidělování zcela stejného rozsahu vysílacího času i v pořadech, které si média připravují samy, ve svých důsledcích porušuje princip občanské rovnosti, založený na myšlence zájmu občanů na tom, aby byli informováni zejména o relevantních skutečnostech, majících dopad na většinu z nich. Právě proto Nejvyšší správní soud považuje za nosný princip odstupňované rovnosti, který se snaží nalézt řešení mezi oběma zmíněnými póly.

VII.

Na základě shora naznačených úvah soud zhodnotil obsah podaného návrhu.

Pokud jde o námitky směřující proti nerovnosti zastoupení jednotlivých politických stran v televizních debatách, zde soud konstatuje, že již v jeho výše provedených obecných úvahách bylo dostatečně prokázáno, že Česká televize svým postojem k rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícími subjekty, nad rámec oněch 14 hodin rozděleným rovným dílem mezi všechny kandidující subjekty podle § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., následovala výše rozebraný přístup odstupňované rovnosti a skutková situace, s níž navrhovatel touto svou námitkou nesouhlasí, je v plném souladu s tímto přístupem. Navrhovatel sám nevědomky popisuje tuto akceptovatelnou „odstupňovanost“, v souladu s níž mohlo být nejvíce prostoru poskytnuto ODS a ČSSD, jež byly vnímány jako hlavní rivalové v těchto volbách, méně již dalším stranám, jež se měly podle předvolebních průzkumů dostat do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a nejméně pak stranám ostatním.

Nejprve tedy Nejvyšší správní soud musel uvážít, zda v projednávané věci skutečně Česká televize postupovala protiprávně, tady jinak řečeno, zda její předvolební vysílání ve vztahu k navrhovateli proběhlo v souladu se zákonem č. 247/1995 Sb. či nikoliv. Je zřejmé, že přichází do úvahy pouze porušení těch ustanovení, která souvisí s volební kampaní; konkrétně se tedy jedná o § 16 odst. 2, odst. 3 či odst. 4 tohoto zákona.

Z podkladů vyplývá, že svým povinností stanoveným v § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. ve vztahu k navrhovateli Česká televize bezezbytku dostala; ostatně tuto skutečnost navrhovatel ve svém návrhu ani nikterak nezpochybňuje a stejně tak jeho argumenty nesměřují ani k tomu, že by namítal porušení ustanovení § 16 odst. 3 citovaného zákona.

Soud dále hodnotil, zda Česká televize svým postupem vůči navrhovateli neporušila ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., který stanoví, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách, nebo koalicích na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.

Nezpochybnitelným faktem zůstává, že právní úprava volební kampaně v ČR je velice kusá (srov. odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, č. 140/2005 Sb.) a z toho důvodu nezbyvá soudní moci než s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů ustanovení právních předpisů souvisejících s volební kampaní podrobněji vykládat. Ústavní soud tak například právě ve vztahu k poctivosti a čestnosti volební kampaně rozlišil subjektivní a objektivní porušení volební kampaně „*Lze souhlasit s tím, že – institucionálně vzato – by obvykle nebylo na místě soustředit se výhradně na otázku, zda to byl toliko kandidát (politická strana), jenž uvedené ustanovení (§ 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., pozn. Nejvyššího správního soudu) porušil. Na druhé straně však lze stěží zcela důsledně akceptovat striktně objektivní kritérium a ignorovat skutečnost, že kandidátka v posuzovaném případě porušení pravidel volebního boje subjektivně nezpůsobila. Opačný výklad by zákonitě vedl k tomu, že by kterýkoli subjekt mohl docílit neplatnosti volby jakéhokoli kandidáta zcela bez jeho přičinění, což by - in eventum - mohlo volby výrazně narušit*“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, č. 70/1999 Sb.).

Koncept takto extenzivněji vykládaného porušení poctivosti a čestnosti volební kampaně lze přitom podle názoru soudu aplikovat i na projednávanou věc. Nejen tedy političtí konkurenti, ale právě i Česká televize by za určitých okolností mohla (byť i neúmyslně) poctivost a čestnost volební kampaně narušit. Nebezpečí, že by kterýkoliv subjekt mohl tímto způsobem dosáhnout neplatnosti volby kteréhokoli kandidáta v této souvislosti nepřichází do úvahy, neboť Česká televize rozhodně není „kterýmkoliv subjektem“,

nýbrž veřejnoprávním médiem se specifickým postavením, na který, jak navrhovatel správně uvádí, klade zákon č. 483/1991 Sb. či Kodex ČT zvýšené nároky právě i ve vztahu k předvolebnímu vysílání.

Navrhovatel ve svém návrhu argumentuje zejména tím, že Česká televize jej společně s dalšími menšími kandidujícími subjekty diskriminovala v přístupu do jejího předvolebního vysílání, čímž hrubě porušila ústavní pořádek České republiky. Ačkoliv přímá aplikace a konkretizace základních práv a svobod v našem právním řádu patří ke sporným otázkám, na které teorie nehledí zcela jednotně, nelze pochybovat o tom, že čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 5 Ústavy, na které navrhovatel odkazuje zejména, se lze dovolávat přímo bez další zákonné konkretizace; takový postup (tedy zákonná konkretizace) je nezbytný jen v případě práv a svobod uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny.

Média jako televize, rozhlas či tisk patří v současnosti bezesporu mezi nejdůležitější (byť ne jediné) nástroje, jimiž se utváří veřejné mínění; to platí jak pro běžný každodenní život (srov. např. působení reklamy), tak i pro předvolební období, v němž se v rámci volební kampaně snaží kandidující politické strany přesvědčit potenciální voliče o přednostech volebního programu, s nímž přicházejí, a naopak o záporech řešení předkládaných jejich politickými soky. Na utváření veřejného mínění působí nejenom samotné strany, ale i jejich podporovatelé, političtí komentátoři atd.; výraznou roli v tomto směru hrají i různé publicistické, ale též zpravodajské pořady. K tomu, aby kandidující politická strana měla v současných společenských podmínkách naději relevantně vstoupit do volebního klání se svými politickými soupeři, a aby tedy vůbec mohla ovlivňovat veřejné mínění ve svůj prospěch, je naprosto nezbytné, aby měla přístup k médiím, v nichž by mohla prezentovat svůj volební program, své postoje k aktuálním i dlouhodobým tématům, a aby mohla o těchto problémech diskutovat před zraky voličů se zástupci jiných kandidujících politických stran; možnost diskuze a její vnímání voliči má v tomto směru nezastupitelnou úlohu, neboť umožňuje bezprostřední vnímání aktérů potencionálními voliči.

Roli České televize a médií vůbec však není radno přeceňovat. Je totiž zřejmé, že i přes svoji pozici je veřejnoprávní televize pouze jedním z mnoha hromadných sdělovacích prostředků, které působí na voliče a mohou tak eventuálně výsledek volby ovlivnit. Ostatně společnost a její členové si už zvykli na život v mediálním (často virtuálním) světě do té míry, že působení médií všeho druhu, byť intenzivní, nemusí být rozhodujícím faktorem ovlivňujícím jejich chování. Na rozdíl od doby totalitní minulosti, kdy média byla jednak přísně kontrolována co do obsahu sdělovaných informací, jednak lidé převážně neměli k dispozici alternativní zdroje informací, působí nyní sdělovací prostředky v demokratické společnosti v prostředí svobody projevu a názorové plurality. I když jistě není třeba mít vždy iluze o úplnosti, pravdivosti a poctivosti sdělovaných informací, podstatné je, že každý může mít k dispozici alternativní informace reagující a případně vyvažující i údaje postrádající potřebnou vyváženost. Jestliže lidé v konfrontaci s mediálním působením, velmi často komerčního obsahu (reklama na výrobky či služby), jsou schopni orientace a činí nesrovnatelně důležitější a mnohdy zásadní životní rozhodnutí v oblasti svého osobního, rodinného, pracovního života, bydlení, vzdělání, financí apod., bylo by hrubým podceněním jejich rozumové a mravní úrovně, pokud by rozhodování o uplatnění a obsahu jednoho ze základních politických práv (zde aktivního volebního práva), bylo převážně či dokonce výlučně ovlivněno obsahem předvolebního vysílání některého z hromadných sdělovacích prostředků, resp. pokud by volební výsledek jakéhokoliv kandidáta byl zpochybňován právě poukazem na (nekorrektní) působení médií.

Nelze také přehlédnout, že v soutěži politických sil jsou k dispozici i další účinné prostředky a soutěžitelé je využívají. Jde např. o různé kontaktní formy (mítinky, předvolební setkání, letáky, placená inzerce, billboardy...). Účinnou formou přesvědčování voličů bývá také poukaz na splněné volební sliby v předchozích volbách, úspěchy na komunální či krajské úrovni, apod.

Svobodná soutěž politických sil (čl. 22 Listiny), jejíž jednou z forem je právě i volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) je „založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů.“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001, č. 98/2001 Sb.). Z výše uvedeného tedy plyne, že bylo i povinností České televize předem stanovit pro své předvolební vysílání jasná pravidla, která by odpovídala shora citovaným ústavním principům.

Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom toho, že případnému požadavku na absolutně (mechanicky) rovný přístup do předvolebního vysílání vyjma vysílacího času podle § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. nelze nikdy zcela plně vyhovět; ostatně takový požadavek ani navrhovatel ve svém podání nevznáší. Shora citovaná německá odborná literatura v této souvislosti vychází z konceptu tzv. *odstupňované rovnosti šancí ve spojení s principem alespoň minimální šance pro kandidující subjekty se veřejně ve veřejnoprávních médiích prezentovat*. Jinak řečeno, na půdorysu naší právní úpravy, nad rámec vysílacího času garantovaného ve stejné výši všem kandidujícím subjektům podle § 16 odst. 4 zákona č. 247/995 Sb., je z hlediska ústavního práva přípustné, ovšem za dodržení shora uvedených ústavních principů, vyměřit další vysílací časy i v rámci veřejnoprávních médií stranám diferencovaně podle jejich významu. Ze stejného konceptu ostatně vychází ve své judikatuře ve věci státního financování politických stran též Ústavní soud; stát stranám poskytuje finanční prostředky nikoliv na základně principu absolutní (objektivní) rovnosti, nýbrž s ohledem na jejich úspěch ve volbách (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001 publikovaný pod č. 98/2001 Sb.)

Celkově soud hodnotil přístup České televize jako vyvážený. Je třeba zdůraznit, že televize, vědoma si svého veřejnoprávního postavení, předem stanovila kritéria, jimiž se hodlala následně řídit v koncepci dramaturgie předvolebního vysílání, a to kromě povinných volebních spotů, především ve svém zpravodajství a aktuální publicistice. Co je důležité, tato kritéria a jejich postupné naplňování, televize vzápětí zveřejnila a pravidelně aktualizovala. To platí jak o projektu předvolebních výzkumů (kombinace vstupního, velmi reprezentativního výzkumu a bleskových výzkumů v jednotlivých volebních krajích aktuálně v konfrontaci s následným regionálně koncipovaným pořadem OVM speciál vysílaným z jednotlivých volebních krajů. Svě předvolební zpravodajství a publicistiku neomezila jen na tradiční vysílací formáty, nýbrž nabídla vysílací prostor i v dalších pořadech (předvolební OVM vysílané živě z Kongresového centra v Praze, již zmíněné OVM speciál, speciální vydání pořadu Události, komentáře, Dobré ráno s ČT z Prahy).

Protiprávnost postupu České televize neshledal ve vztahu k navrhovateli Nejvyšší správní soud ani v případě jím zvlášť zmiňovaného pořadu OVM speciál. Jak vyplývá z podkladů, byly do tohoto pořadu zvány kandidující subjekty podle klíče „který vycházel z předvolebního šetření agentury SC&C v kombinaci a aktuálními průzkumy agentury STEM.“ Česká televize tak do tohoto pořadu zvala pouze subjekty, které měly největší šanci získat mandáty v Poslanecké sněmovně. To, že navrhovatel mezi nimi vždy nebyl, odpovídalo výsledkům vyšlým z průniku obou zpracovaných výzkumů.

Soudu pochopitelně nepřísluší hodnotit relevanci předvolebních výzkumů obecně ani ve vztahu ke jmenovaným agenturám. Stanovení kritéria pro přístup do jejího předvolebního vysílání je plně ponecháno na České televizi; Nejvyšší správní soud k tomu nicméně podotýká, že zvát kandidující subjekty do předvolebního vysílání pouze na základě jednoho kritéria, navíc založeného výhradně na předvolebních výzkumech, byť poměrně reprezentativních, v souladu s ústavními imperativy svobodné soutěže politických sil respektive volné soutěže politických stran být nemusí. V rámci zachování plurality názorů ve společnosti je nezbytné, aby Česká televize stanovila nejen více kritérií, ale i kritérií takových, která by byla nastavena pokud možno na předvídatelném základě a odrážela by skutečnou relevanci kandidujících subjektů v daném volebním kraji.

V této souvislosti lze přiměřeně znovu odkázat na přístup německého Spolkového ústavního soudu (srov. Schreiber, W.: c. d. str. 120, 122.), který přiznává politickým stranám nárok zapojit se do redakčně sestaveného vysílání – ať již jde o veřejnoprávní či soukromoprávní stanice –, pokud jde o pořady, které mají přímý vliv na volební rozhodování, jako např. nejrůznější volební diskuse, duely, talk show apod. Politické strany však nemají k dispozici rovnocenný čas, nýbrž jejich účast je odstupňovaná. Při jinak zásadně svobodné tvorbě těchto pořadů musí redakce přihlížet k tomu, jakou roli ve skutečnosti hrají politické strany, a to především s ohledem na dobu jejich existence, pevnost jejich organizace, parlamentní zastoupení nebo účast ve spolkové vládě nebo (v podmínkách federativního německého státu) v zemských vládách. V této souvislosti je nutno poukázat na podobně stanovená kritéria významu stran v souvislosti s volební propagandou: zde se výslovně vylučuje, aby kritériem, na základě něhož se stanoví přístup k vysílacímu času, byly pouze volební prognózy.

Konečně k námitce navrhovatele, že metoda přepočítávání odevzdaných hlasů pro jednotlivé kandidující subjekty na mandáty je protiústavní, Nejvyšší správní soud závěrem pouze poznamenává, že stávající volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny již prošel několikerým „testem ústavnosti“ ze strany Ústavního soudu, tedy orgánu, který je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) k rušení zákonů nebo jejich částí, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, výslovně zmocněn (srov. zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997 č. 88/1997 Sb. a ze dne 24. 1. 2001 publikovaný pod č. 64/2001 Sb.). V současné době se tedy volby do Poslanecké sněmovny v České republice konají v souladu s čl. 18 odst. 1 Ústavy podle zásad poměrného zastoupení za použití tzv. d'Hondtova volebního dělitele.

VIII.

Stejně jako proporcionální volební systémy v ostatních zemích, obsahuje i systém pro volby do Poslanecké sněmovny v České republice některé většinové prvky, tedy jinak řečeno, volební zákonodárství musí i v případě proporcionálního volebního systému vždy do určité míry preferovat princip integrace politického systému před principem jeho přílišné diferenciaci. Vyjma uvedeného volebního dělitele lze klíčové většinové (integrační) prvky volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny spatřovat též v rozdělení ČR pro účely těchto voleb na 14 volebních krajů a v 5% umělé uzavírací klauzuli umožňující kandidujícím subjektům postup do tzv. skrutinia. I když například nestejnou velikost jednotlivých volebních krajů je možno považovat za do určité míry problematickou a spornou část současného volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny, není podle Nejvyššího správního soudu pochyb o tom, že tato právní úprava vliv

na platnost volby odpůrců 2) - 201) neměla a ani mít nemohla. V podrobnostech lze odkázat na rozhodnutí tohoto soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006, www.nssoud.cz, kde byl proveden důkladný rozbor kritizované právní úpravy.

IX.

Nejvyšší správní soud tedy ze všech shora uvedených důvodů uzavřel, že v dané věci nedošlo k porušení ani zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ani jiných zákonů sloužících k podrobnější úpravě volebního práva ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 21 a čl. 22 Listiny, a proto návrh politického hnutí NEZÁVISLÍ posoudil jako nedůvodný a zamítl jej.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá 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 4. července 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu