

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. Lenky Kaniové, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **J. B.**, proti odpůrcům: 1) **Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4; 2) **MUDr. Pavel Antonín**, bytem Reynkova 2503, 580 01 Havlíčkův Brod; 3) **doc. RNDr. Miloslav Bačiak, Ph.D.**, bytem Jihlavská 1170, 580 01 Havlíčkův Brod; 4) **MUDr. Jiří Běhounek**, bytem Osvobození 1695, 393 01 Pelhřimov; 5) **Karel Černý**, bytem Hamry nad Sázavou 128, 591 01 Hamry nad Sázavou; 6) **Ing. Jana Fischerová, CSc.**, bytem Waldhauserova 949, 580 01 Havlíčkův Brod; 7) **Mgr. et Mgr. Věra Jourová**, bytem Krajíčková 334/5, 674 01 Třebíč-Borovina; 8) **MUDr. Vít Kaňkovský**, bytem Čenkovská 1132/75, 589 01 Třešť; 9) **Ing. Pavel Kováčík**, bytem Zákostelní 59, 675 55 Hrotovice; 10) **Martin Lank**, bytem Demlova 3597/17, 586 01 Jihlava; 11) **Ing. Karel Tureček**, bytem K Hůrkám 477, 391 55 Chýnov; 12) **Josef Zahradníček**, bytem Studenec 162, 675 02 Studenec, o návrhu na neplatnost volby kandidáta,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidátů **MUDr. Pavla Antonína, doc. RNDr. Miloslava Bačiaka, Ph.D., MUDr. Jiřího Běhounka, Karla Černého, Ing. Jany Fischerové, CSc., Mgr. et Mgr. Věry Jourové, MUDr. Víta Kaňkovského, Ing. Pavla Kováčíka, Martina Lanka, Ing. Karla Turečka a Josefa Zahradníčka**, zvolených ve volebním kraji Vysočina ve volbách do Poslanecké sněmovny, **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 a vyjádření odpůrců

[1.] Navrhovatel se domáhá vydání rozhodnutí, aby „*ve volebním kraji – Kraji Vysočina byla zrušena platnost voleb*“ do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 25. a 26. 10. 2013. Svůj návrh odůvodňuje tím, že volby v kraji Vysočina proběhly za zjevně nerovných podmínek, které nezanedbatelně ovlivnily jejich výsledek. Konkrétně namítá, že nadpoloviční část politických stran a hnutí kandidujících ve volbách do Poslanecké sněmovny byla diskriminována v přístupu do veřejnoprávní České televize. Jako důkaz prokazující důvodnost svého tvrzení navrhovatel navrhuje předložení „*Pravidel předvolebního a volebního vysílání*“, která Česká televize před volbami vydala. Ta jsou prý v rozporu s čl. 17 odst. 3 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“), neboť jimi Česká televize zavedla „*faktickou*

cenzuru pro neparlamentní strany“ a v rozporu se svým posláním omezila svobodu projevu a šíření informací důležitých pro všechny občany před volbami. „Tím se soutěž politických stran odehrávala za nerovných podmínek, protože prezentovat před občany se mohl jen politické strany a hnutí, které disponovaly neomezenými finančními prostředky obvykle od bohatých sponzorů. Ty jim umožnily ovlivnit i takzvané průzkumy přízně potenciálních voličů, které pak následně působily i na nerozhodnuté občany.“ Proto se občané ve volbách „nerozhodovali na základě ucelených znalostí všech možných variant nabízených kandidujícími stranami, ale spíše podle uměle zvýhodněných koncepcí České televize, které nemusely být ty nejlepší pro občany.“ V konečném důsledku tak došlo i k porušení čl. 22 Listiny, dle něhož musí zákonná úprava všech politických práv a svobod umožňovat a ochraňovat svobodnou politickou soutěž.

[2.] Z odpůrců uvedených v záhlaví pod 1) až 12) se k návrhu vyjádřil pouze odpůrce 1), který reagoval na uvedenou námitku ohledně nerovného přístupu kandidujících politických stran a hnutí do vysílání České televize. Odpůrce předně upozorňuje na skutečnost, že v návrhu není namítáno žádné porušení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách“), které mohlo ovlivnit výsledek volby kandidátů; především pak porušení těch ustanovení, jež blíže upravují otázku prezentace politických stran a hnutí při volbách do Parlamentu (§ 16 odst. 4 zákona o volbách) či jiných pravidel volební kampaně. Odpůrce dále zdůrazňuje, že mu nepřislouží žádné pravomoci v oblasti televizního vysílání souvisejícího s volbami, a to ani ve vztahu k veřejnoprávní televizi. „Výkon státní správy v oblasti rozhlasového a televizního vysílání je upraven zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, kterým se řídí i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání jako ústřední správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a dohlíží na zachování a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a mimo jiné ukládá sankce provozovatelům vysílání za nesplnění či porušení povinností, o kterých se dozví. V zákoně č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, jsou pak zakotveny hlavní úkoly veřejné služby v oblasti televizního vysílání. Orgánem, jehož prostřednictvím se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize, je tak Rada České televize, které mj. náleží dohlížet na plnění úkolů veřejné služby v oblasti televizního vysílání a na naplňování zásad vyplývajících z Kodexu České televize a za tím účelem vydávat stanoviska a doporučení týkající se programové nabídky.“ V závěru pak odpůrce konstatuje, že otázkou prezentace politických stran ve veřejnoprávních médiích se již zabýval i Ústavní soud ve svém nálezu (pozn. NSS: správně se jednalo o usnesení) sp. zn. Pl. ÚS 70/06.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[3.] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení, a shledal, že návrh obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti (§ 37 odst. 3 a § 93 odst. 2 s. ř. s.) a byl ve lhůtě deseti dnů po vyhlášení celkového výsledku voleb do Poslanecké sněmovny (§ 87 odst. 1 zákona o volbách) podán osobou oprávněnou (§ 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 1 zákona o volbách). Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 1 zákona o volbách je k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta při volbách do Poslanecké sněmovny aktivně legitimován každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec zvolen. Vyslovení neplatnosti volby kandidáta se tak příslušný navrhovatel může domáhat jen vůči kandidátům, kteří byli voleni v okrsku, u něhož je navrhovatel zapsán ve stálém seznamu voličů, jinak řečeno jen vůči kandidátům voleným ve volebním kraji podle místa trvalého pobytu navrhovatele. V nyní posuzovaném případě byl navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů v místě svého trvalého bydliště na ulici Z. 932 v T., tedy na území volebního kraje Vysočina. Ačkoliv se navrhovatel v petitu svého návrhu poněkud nepřesně domáhá „zrušení platnosti voleb ve volebním kraji Vysočina“, z obsahu samotného návrhu Nejvyšší správní soud dovodil, že se jedná o návrh na neplatnost volby kandidáta, v tomto případě neplatnost volby všech kandidátů, zvolených do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji Vysočina, tj. odpůrců v záhlaví uvedených pod 2) až 12).

[4.] Po ověření, že jsou splněny podmínky k projednání a rozhodnutí věci, Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu. Podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona o volbách návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Návrhu na neplatnost volby kandidáta tak Nejvyšší správní soud vyhověl pouze tehdy, jestliže dospěje k závěru, že byl porušen volební zákon (resp. zjistí-li tzv. *relevantní protiprávnost* – podrobněji k tomu viz usnesení NSS ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006, rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), a to takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta, přičemž v těchto řízeních používá třístupňový „algoritmus“ postupu: v prvním kroku zjišťuje, zda došlo k porušení zákona, ve druhém kroku analyzuje, zda toto porušení mělo vztah k celkovým výsledkům voleb v napadeném obvodu a konečně v závěrečném kroku posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné 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. Tyto tři popsané kroky musí být splněny kumulativně (srov. k tomu přiměřeně usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, č. 354/2004 Sb. NSS).

[5.] Jak soud v minulosti již opakovaně konstatoval, podává-li návrh na neplatnost volby kandidáta jednotlivý občan (§ 87 odst. 1 zákona o volbách), vystupuje zde do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva. Zákon proto zjevně (byť nikoliv výslovně) předpokládá, že argumentace takovýchto návrhů bude směřovat proti konkrétním protizákonnostem při bezprostředním či zprostředkovaném výkonu tohoto práva, přičemž ke zpochybnění výsledku volby může dojít právě z tohoto důvodu jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu, anebo kde reálně toto právo uplatnil (srov. usnesení ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006 - 105, č. 948/2006 Sb. NSS.). Podání návrhu na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů) v daném volebním kraji je tedy především na místě tam, kde došlo k individuálnímu excesu (excesům) ve volebním procesu v rámci tohoto volebního kraje.

[6.] Ze skutečností tvrzených navrhovatelem však nelze dovodit žádné konkrétní porušení zákona. Navrhovatel svůj návrh opírá pouze o jedinou, a to velmi obecně pojatou, námitku vůči postupu České televize, zakotvenému v „*Pravidlech předvolebního a volebního vysílání České televize*“, jež dle navrhovatele zakládá nerovný přístup kandidujících politických stran a hnutí do vysílání veřejnoprávní televize („*diskriminace neparlamentních politických stran*“). Navrhovatel nicméně zůstal u zcela obecných tvrzení, nijak blíže nekonkretizoval, v čem spatřuje namítané porušení zákona či dokonce základních práv a svobod ze strany České televize, ve vztahu ke kterým politickým stranám a hnutím kandidujícím ve volebním kraji Vysočina a v čem konkrétně se namítaný nerovný přístup projevil, příp. zda a jak se odrazil v konečných volebních výsledcích těchto kandidujících subjektů. Jako důkaz navrhovatel pouze navrhl citovaná „*Pravidla předvolebního a volebního vysílání České televize*“ (dále jen „*Pravidla předvolebního a volebního vysílání České televize*“), veřejně dostupná z webu České televize.

[7.] Za této situace se Nejvyšší správní soud mohl omezit pouze na obecný přezkum, zda Česká televize jako veřejnoprávní televize, vydáním příslušných „*Pravidel předvolebního a volebního vysílání České televize*“ a na nich založeném předvolebním vysíláním, resp. vysíláním uskutečněným v rámci volební kampaně, porušila povinnosti jí uložené v § 16 odst. 4 zákona o volbách, resp. § 31 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a tedy zda nedošlo k porušení principu rovnosti šancí kandidujících stran, který je odvozen od ústavního požadavku garance a ochrany svobodné politické soutěže (čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny), v daném případě v rámci jejich rovného přístupu do veřejnoprávních médií (srov. usnesení NSS ze dne 22. 6. 2010, č. j. Vol 12/2010 – 34).

[8.] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval rolí veřejnoprávních médií (vedle České televize i Český rozhlas) v době voleb ve vztahu k otázce zajištění rovného přístupu kandidujících politických stran a hnutí do jejich vysílání či povinnosti zajistit objektivitu a vyváženost samotného vysílání, neboť právě v předvolební době totiž veřejnoprávní média ve zvláštní intenzitě čelí požadavku vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů do těchto médií (srov. usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006 – 20, č. 946/2006 Sb. NSS; ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 65/2006 – 52; nebo zejména usnesení ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006 – 105, č. 948/2006 Sb. NSS, a usnesení č. j. Vol 12/2010 – 24, anebo nálezn Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/2004, č. 140/2005 Sb., dostupný na: <http://nalus.usoud.cz>). V cit. usnesení č. j. Vol 66/2006 – 105 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(m)édia jako televize, rozhlas či tisk patří v současnosti jistě k důležitým nástrojům, 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 mohla účinně vstoupit do volebního klání se svými politickými soupeři, a aby tedy vůbec mohla ovlivňovat veřejné mínění ve svůj prospěch, je 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 zrakem voličů se zástupci jiných kandidujících politických stran.“*

[9.] Požadavek objektivního a vyváženého vysílání plyne v daném kontextu ze dvou zdrojů. Prvním z nich je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona o vysílání. V odst. 3 téhož ustanovení je pak tento požadavek objektivnosti a vyváženosti blíže konkretizován ve vztahu ke zpravodajským a politicko-publicistickým pořadům, *„aby 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.“* Ve vztahu k České televizi, coby veřejnoprávnímu médiu, je pak tato povinnost zopakována v § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi. Ve vztahu k požadavku zajištění rovného přístupu kandidujících stran do veřejnoprávních médií, je pak České televizi (a Českému rozhlasu) nadto v rámci předvolební kampaně politických stran, politických hnutí a koalic svěřena specifická úloha vyplývající z § 16 odst. 4 zákona o volbách, který stanoví, že kandidující subjekty, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, mají pro volby do Poslanecké sněmovny *„v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb vyhrazeno v Českém rozhlase 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. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.“*

[10.] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v cit. usnesení č. j. Vol 12/2010 – 24, popsané úlohy nelze mechanicky směřovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Proto není možno rozšiřovat požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty, obsažený v § 16 odst. 4 zákona o volbách, nad rámec zákonem požadovaných 14 vysílacích hodin, nebo jej dokonce vyslovit ve vztahu k ostatním médiím. Rovnost šancí všech kandidujících subjektů, která vyplývá zejména z článku 5 Ústavy ČR a článku 22 Listiny, nelze ztotožnit s požadavkem mechanické, absolutní rovnosti. Zatímco při poskytování vysílacího času dle § 16 odst. 4 zákona o volbách jsou Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, a jako takoví musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti, nad rámec těchto 14 hodin již požadavek mechanické rovnosti mizí a 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 realizátoři zákonem definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení. To jim zároveň umožňuje přistupovat k jednotlivým kandidujícím subjektům nikoliv z pozice absolutní, ale z pozice odstupňované rovnosti.

[11.] K tzv. konceptu odstupňované rovnosti (*abgestufte Chancengleichheit*), který precizně zformulovala německá odborná literatura a judikatura, se Nejvyšší správní soud přihlásil již v cit. usnesení č. j. Vol 65/2006 – 52: „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 neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci. „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“). Za kritéria pro diferenciaci významu politických stran slouží např. délka existence stran, jejich předchozí volební výsledky, počet členů, organizační struktura apod. (blíže viz 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, světónázorová 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 sebrávají na základě délky svého trvání, pevné organizace, parlamentního zastoupení nebo účasti ve vládách Spolku nebo zemi větší roli v politické realitě; přesto mu musí být poskytnuta přiměřená příležitost k vlastní sebe prezentaci.“

[12.] Prizmatem výše uvedených judikatorních závěrů pak hodnotil Nejvyšší správní soud i navrhovatelem vznesenou námitku vůči Pravidlům předvolebního a volebního vysílání České televize ze dne 17. 9. 2013. Z jejich obsahu je zřejmé, že Česká televize si při jejich formulaci byla zcela nepochybně vědoma všech výše uvedených ústavních principů i zákonných požadavků, stejně jako v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikovaného konceptu odstupňované rovnosti (viz bod I. 6). Vše se pak plně odráží i v jejich jednotlivých ustanoveních, která mimo jiné vymezují kritéria pro zveřejnění informace o činnosti kandidujících subjektů (bod I. 13), stanoví konkrétní povinnosti osob podílejících se na vysílání (část V. a VI.) nebo určují konkrétní pravidla pro zveřejňování výsledků předvolebních průzkumů ve vysílání České televize (část II.) či pro zvaní hostů do pořadů vysílaných Českou televizí v předvolebním období (část III.), a to včetně harmonogramu vysílání v jednotlivých krajích, tedy i v kraji Vysočina. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že navrhovatelem obecně namítané pochybení České televize a spočívající právě v aplikaci předmětných Pravidel, které mělo zakládat protizákonnost či dokonce protiústavnost, neshledal.

[13.] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem navrhovatele, že se občané ve volbách nerozhodovali „na základě ucelených znalostí všech možných variant nabízených kandidujícími stranami, ale spíše podle uměle zvyhodněných koncepcí Českou televizí, které nemusely být ty nejlepší pro občany.“ V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že přístup kandidujících subjektů do médií je sice jedním z předpokladů skutečné politické soutěže politických stran, nicméně roli médií a přístup k nim nelze ve vztahu k prezentaci politických programů, stanovisek a názorů kandidujících subjektů přeceňovat. „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 inzercce, billboardy...). Účinnou formou přesvědčování voličů bývá také poukaz na splněné volební sliby v předchozích volbách, úspěchy na komunální či krajské úrovni, apod.“ (srov. cit. usnesení č. j. Vol 66/2006 - 105). Ze stejných důvodů proto ani nelze přeceňovat roli médií v procesu utváření voličských

preferencí u jednotlivých (potenciálních) voličů, jak ve vztahu k vysílání České televize činí navrhovatel.

[14.] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů ve volebním kraji Vysočina není důvodný, a proto jej zamítl. Nejvyšší správní soud v souladu s § 90 odst. 3 *in fine* s. ř. s. rozhodl o návrhu bez jednání.

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

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

V Brně dne 20. listopadu 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu