

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 Chrástilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **S. E. d.**, 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 politickou stranou, jíž 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 úvodem svého podání konstatuje, že ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., na základě kterého probíhají volby do Poslanecké sněmovny především, je třeba interpretovat v souladu s čl. 5, čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práva a svobod. Důvodem podání tohoto návrhu pak je ta skutečnost, že navrhovateli bylo kombinací dvou opatření, která měla na jeho postavení „synergický efekt“, zabráněno komunikovat s voliči ve smyslu účinné volební kampaně. Tím došlo k porušení principu svobodných voleb, volné soutěže politických stran, rovnosti šancí, zákazu diskriminace a přísné nestrannosti orgánů veřejné moci.

Prvním namítaným opatřením, které podle navrhovatele ovlivnilo jeho možnost vést účinnou volební kampaň, je postup Ministerstva financí, jež od roku 2003 zadržuje politické straně „Evropští demokraté“ (dřívější název navrhovatele) příspěvek na mandát podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“). Evropští demokraté totiž ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy v listopadu 2002 získali mandáty, za které navrhovateli náleží částka ve výši 3 750 000 Kč ročně. Celková částka, kterou Ministerstvo financí zadržuje, přitom k 1. 12. 2005 činila celých 11 875 000 Kč. Tyto prostředky tak představovaly více než 70% výdajů, které mohl navrhovatel využít ve volební kampani. To, že se jednalo o nedůvodné zadržování příspěvku na mandát navrhovatel dokládá k návrhu přiloženým nálezem Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 105 a Zprávou o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. 5. 2006. Jak navrhovatel dále uvádí, nelze princip rovnosti vykládat jako rovnost absolutní, nicméně státní financování politických stran musí ctít zásadu rovnosti relativní. Ministerstvo financí ovšem svým omisivním jednáním tento princip závažně porušilo, zvláště jedná-li se o státní orgán „ovládaný konkurenční politickou stranou“. Na podporu svých shora uvedených argumentů navrhovatel dále cituje odbornou literaturu a judikaturu Ústavního soudu týkající se principů svobodné soutěže politických sil a volné soutěže politických stran.

Dalším důvodem, pro který nemohl navrhovatel účinně vést volební kampaň, byl podle jeho názoru nespravedlivý postup médií, která poskytovala prostor pouze stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně a Straně zelených. Navrhovatel tak byl výrazně diskriminován v právu na rovné šance prezentovat svůj program a kandidáty, a to zejména v případě předvolebních relací veřejnoprávních médií (výslovně v této souvislosti zmiňuje Českou televizi). K tomu dodává, že rozhodně není marginální politickou silou, o čemž mimo jiné svědčí nejen 3 mandáty v Evropském parlamentu a 4 mandáty v Senátu Parlamentu České republiky, které zástupci navrhovatele v současné době vykonávají, ale ostatně též 112 000 hlasů, které získal ve volbách, jejichž platnost napadá. Na podporu svých tvrzení pak odkazuje na analýzu „Media Tenor“ sdružení Inno Vatio, ze které vyplývá, 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. V podstatě obdobné závěry vyplynuly i z analýzy „Rubikon volební kampaně 2006“, jejímž autorem je I. Gabal a kterou navrhovatel ke svému návrhu též přiložil. Navrhovatel respektuje, že mohou existovat rozdíly mezi prostorem poskytnutým straně již v Poslanecké sněmovně zastoupené a straně, která o toto zastoupení teprve usiluje; tyto rozdíly ovšem musí být odůvodněné, nikoliv diskriminační.

Navrhovatel dále konstatuje, že všechny tři základní předpoklady, které Nejvyšší správní soud ve své judikatuře stanovil pro vyhovění volební stížnosti (tzv. algoritmus přezkumu), jsou v dané věci splněny. Je totiž zřejmé, že kdyby obě shora nastíněná opatření nenastala, byl by výsledek voleb do Poslanecké sněmovny s vysokou pravděpodobností jiný. Navrhovatel si je sice vědom toho, že zákon č. 247/1995 Sb. ve vztahu k negativním opatřením, na něž ve svém návrhu odkazuje, mlčí, nicméně nelze podle jeho názoru dovodit, že jediný normativní rámec tohoto zákona upravující svobodné volby je jeho ustanovení § 16. V první řadě je nutno použít takový výklad uvedeného zákona, který bude v souladu s výše citovanými ústavními kautelami; odmítnout je na druhé straně třeba interpretaci tzv. úmyslu zákonodárce. Tato svá tvrzení navrhovatel opět dokládá nejen citacemi z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale též Spolkového ústavního soudu. K tomu navrhovatel ještě poznamenává, že těžiště přísunu státních financí politickým stranám podle jeho názoru spočívá v dosažení 3% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny. O to je ovšem zadržování finančních prostředků navrhovatele ze strany Ministerstva financí závažnější, neboť tyto finanční prostředky hodlal navrhovatel použít ve volební kampani a výsledek jen o 0.9% hlasů vyšší by pro něj znamenal právě možnost dosáhnout na tzv. stálý příspěvek (§ 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb.); z výsledku voleb se totiž následně odvíjí možnosti krytí a rozvoje politické činnosti v následujícím období.

Na základě shora uvedených skutečností proto navrhovatel závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vyslovil neplatnost volby odpůrců 2) – 201) a s ohledem na ustanovení § 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. rozhodl o neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny.

II.

Ačkoliv je rozhodování ve věcech volebních vázáno striktně stanovenými krátkými lhůtami, umožnil Nejvyšší správní soud v rámci ústavního imperativu spravedlivého procesu všem účastníkům řízení vyjádřit se k návrhu či k podkladům, které si soud k projednání věci opatřil, případně podat k vyjádření ostatních účastníků repliku.

Navrhovatel ve svém podání označil i osoby zúčastněné na řízení, kterými podle jeho názoru v dané věci jsou politická hnutí Nestraníci pro Moravu, Nezávislí starostové pro kraj a Zlínské hnutí nezávislých a politické strany Občanská demokratická aliance a Spojení demokraté – Sdružení nezávislých. Uvedené subjekty sestavily kandidátní listiny společně s navrhovatelem a je tedy přípustné, jak tvrdí navrhovatel, aby vystupovaly v řízení jako osoby zúčastněné na řízení, neboť aplikaci ustanovení § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nebrání ani ustanovení § 90 odst. 2 téhož zákona. Nejvyšší správní soud se ovšem přiklonil k názoru, že uvedené subjekty jako osoby zúčastněné na řízení v dané věci vystupovat nemohou; kandidátní listiny ve všech volebních krajích byly

zaregistrovány v souladu s § 33 zákona č. 247/1995 Sb. výlučně navrhovateli, který daný návrh také podal (a jediný z uvedených subjektů také podat mohl) jako politická strana, nikoliv jako „soubor“ kandidátů více subjektů.

K návrhu se ve lhůtě stanovené soudem vyjádřili pouze Státní volební komise a K. K.

Z vyjádření Státní volební komise zejména vyplývá, 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. Nárok na příspěvek na mandát není řešen zákonem č. 247/1995 Sb., nýbrž jej upravuje ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. a ustanovení tohoto zákona se dotýká i namítaný spor navrhovatele a Ministerstva financí. Zákon č. 247/1995 Sb. pak podle tohoto odpůrce neporušila ani Česká televize, když svoje povinnosti plynoucí z ustanovení § 16 odst. 4 téhož zákona splnila. K dalším argumentům navrhovatele se Státní volební komise nevyjádřila, neboť, jak uvádí, k tomu není příslušná.

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 a podle názoru K. K. by jej Nejvyšší správní soud měl zamítnout.

III.

Nejvyšší správní soud se při projednávání dané věci seznámil mimo jiné s kompletní analýzou „Media Tenor“ sdružení Inno Vatio, která se týká zpravodajství o politických stranách v době před volbami a na níž 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 České strany sociálně demokratické (dále jen „ČSSD“) a Občanské demokratické strany (dále jen „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“ Strany zelených, 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; Strana zelených byla podle této analýzy ve zkoumaném období třetím nejčastěji prezentovaným subjektem.

Na základě výzvy Nejvyššího správního soudu se ke svému předvolebnímu vysílání vyjádřila také Česká televize (dále jen „ČT“), která k tomuto vysílání poskytla soudu podklady, z nichž při rozhodování předmětné věci též vycházel. Generální ředitel ČT ve svém vyjádření 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. i Kodexem České televize. Předvolební

vysílání ČT představovaly vedle pořadu Otázky Václava Moravce speciál 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 ze 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. Závěrem generální ředitel České televize dodává, že prostor věnovaný předvolebnímu a povolebnímu vysílání v roce 2006 byl čtyřikrát větší než v roce 2002.

Česká televize poskytla Nejvyššímu správnímu soudu rovněž „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.

Nejvyšší správní soud si k projednávání a rozhodnutí věci obstaral též dokument „Předvolební a volební vysílání redakcí RZ ČT“. Z tohoto podkladu zejména vyplývá, že Česká televize odvysílala na kanále ČT 2 pořad Otázky Václava Moravce 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 tento pořad sledovalo 5,8 % dospělých diváků. Od 17. 4. 2006 do 7. 5. 2006 zařadila Česká televize na svém zpravodajském kanále ČT 24 celkem 4 diskuse určené zástupcům neparlamentních stran (nedělní vydání Otázek Václava Moravce), kteří byli do pořadu zváni podle abecedního klíče. Tyto diskuse 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 Otázky Václava Moravce 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 zúčastnil zástupce navrhovatele. Dne 21. 5. 2006 vystupovali v pořadu Otázky Václava Moravce z Kongresového centra Praha představitelé subjektů zastoupených v Poslanecké sněmovně a dne 28. 5. 2006 již pouze předsedové ČSSD a ODS. Všechny 26 subjektů kandidujících do Poslanecké sněmovny také využilo možnost zúčastnit se dvakrát přibližně 35 minutové diskuse 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 ČT, ke kterému ovšem již Nejvyšší správní soud vzhledem k námitkám v návrhu obsaženým již nepřihlížel.

IV.

Vzhledem k tomu, že návrh byl podán včas (dne 16. 6. 2006) a je z něj seznatelné, co navrhovatel namítá, přičemž navrhovatel je politickou stranou, jejíž kandidátní listiny byly

pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrovány ve všech volebních krajích, Nejvyšší správní soud tento návrh meritorně projednal, ovšem jako nedůvodný jej zamítl.

Ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. stanoví, že podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována. 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.

V.

Nejvyšší správní soud musel nejprve postavit najisto, čeho se navrhovatel domáhá. Ve svém podání totiž navrhuje, aby tento soud jednak vyslovil neplatnost volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006, a jednak s ohledem na § 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. rozhodl i o neplatnosti voleb. Ze shora již citovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 tohoto zákona. Ze znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasně patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu Parlamentu České republiky. Jak již Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval ve svém usnesení ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006 (www.nssoud.cz), nelze úpravu obsaženou v odstavcích 3 - 5 smysluplně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizují odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 - 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odstavcích 3 - 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí. Podle stávající právní úpravy tedy nelze požadovat vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako takových. Navrhovatel se proto do určité míry domáhá něčeho, co mu zákonná úprava vůbec neumožňuje. I pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgány mohou činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje (viz zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Z toho pro soudní moc vyplývá jednoznačný imperativ, že může svoji pravomoc vykonávat jen tam, kde to právní řád výslovně předvídá, a svoje zákonem vymezené pravomoci nemůže svévolně překračovat. Přitom soudům zásadně ani nepřísluší komentovat vhodnost či smysluplnost zákonné úpravy, jelikož je nutno respektovat jejich oddělení od moci zákonodárné, jejímž primárním úkolem je legislativní podobou nalézat rozumná obecná řešení pro potencionální či otevřené společenské konflikty. Ani v daném případě tak Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit vhodnost shora popsáního zákonem stanoveného způsobu soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny. Závěrem k tomuto bodu tedy Nejvyšší správní soud konstatuje, že i z obsahu podání je zřejmé, že navrhovatel brojí proti platnosti volby všech kandidátů a nikoliv proti platnosti voleb jako celku, a proto soud v souladu se shora uvedeným dále věcně projednával pouze platnost volby kandidátů

zvolených do Poslanecké sněmovny ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., neplatnost volby kandidátů 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 („zatemnění“) volebních výsledků. Všechny tyto podmínky tedy musí být splněny kumulativně.

VI.

Navrhovatel tedy jednak namítá nevyvážený a nedůvodně selektivní přístup kandidujících subjektů do médií (zejména veřejnoprávních, přičemž výslovně zmiňuje ČT). Je proto třeba v souladu s nastíněným algoritmem nejdříve posoudit, zda mohla některá z navrhovatelem uváděných skutečností v této souvislosti způsobit protizákonnost. Jak z obsahu podání plyne, spatřuje navrhovatel takovou protizákonnost zejména v jednání ČT a do určité míry i ve vysílání médií soukromoprávních. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006 (www.nssoud.cz), vyplývá z českého právního řádu, že na masmédia skutečně dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů, z nichž první dopadá v obdobné podobě na média veřejnoprávní i soukromoprávní, druhé dva pak pouze na média veřejnoprávní, konkrétně na ČT a Český rozhlas.

Prvním z těchto zdrojů, společným pro média veřejnoprávní i soukromoprávní, je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon č. 231/2001 Sb.“), podle nějž *„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 ČT, 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 nějž 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 nacházíme i v § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu. Požadavek vyváženosti dále stihá specificky ČT a Český rozhlas, stejně jako i případná jiná veřejnoprávní média, 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 pak vyjádřena konkrétně ve vztahu k jednomu druhu komunikace veřejnoprávních subjektů s občany v ustanovení

§ 16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. Třetím zdrojem povinností pro ČT a Český rozhlas je pak jejich specifická úloha subjektů, jimž je svěřen zvláštní úkol v rámci předvolební kampaně politických stran, politických hnutí a koalic. Tento úkol je uveden v § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. 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 č. 231/2001 Sb. 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; ČT a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim ustanovením § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb.

Tyto tři role přitom nelze mechanicky směšovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Zejména takto, jak navrhopatel sám připouští, nelze požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty obsažený v § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. vztahovat na vysílání ČT 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. ČT 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. Nad rámec těchto 14 hodin v obou veřejnoprávních masmédiích však 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 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.

Zmíněný koncept odstupňované rovnosti (abgestufte Chancengleichheit) precizně zformulovala německá odborná literatura a judikatura, na níž je případně pro stručnost v tomto směru odkázat. 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. „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. (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 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 sebe prezentaci“ (W. Schreiber, c. d., str. 122).

Z hlediska ČT lze 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 ČT zejména tím, že každý kandidující subjekt měl možnost vystoupit v pořadu „Události, komentáře“ a v pořadu „Dobré ráno s Českou televizí“. 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 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 dalším stranám. Ostatně ani v tomto směru nebyl navrhovatel zcela opomenut, neboť jeho zástupce (jak plyne z podkladů ČT) se dne 14. 5. 2006 účastnil dvouhodinového pořadu Otázky Václava Moravce z Kongresového centra Praha vysílaného na kanále ČT 1, přičemž tento pořad byl určen „lídrům neparlamentních stran, které měly podle aktuálního průzkumu šanci dostat se do Poslanecké sněmovny“. Přitom i požadavku přiměřenosti při určování časové proporce zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání vzhledem k jejich politickému a společenskému významu se ČT snažila v předvolebním období dostát. Vyplývá to například z deklarace obsažené v Kodexu ČT (srov. čl. 6 ve znění uvedené, na internetových stránkách <http://www.ceskatelevize.cz/ct/kodex/06.php>).

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 zejména veřejnoprávními médii 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 zdejšího 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 v mechanickém trvání na přidělování zcela stejného rozsahu vysílacího času i v pořadech, které si média připravují sama, 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.

Co se týče předvolebních pořadů soukromoprávních médií, je třeba připomenout, že provozovatele těchto médií váže z výše rozebraného komplexu povinností pouze ten požadavek vyváženosti, který je vyjádřen v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. nikoliv již požadavek rovného přístupu a odstupňované rovnosti vážící veřejnoprávními korporacemi provozovaná média, zjevně pak nikoliv požadavek na odvysílání zákonem určeného času k propagaci všech kandidujících subjektů adresovaný pouze médiím veřejnoprávním. K disproporci v předvolebních debatách v soukromoprávních médiích by došlo až tehdy, kdyby provozovatel vysílání poskytoval neobjektivní či nevyvážené informace, popřípadě bránil svobodnému vytváření názorů; to ovšem navrhovatel ani nenamítal, ostatně porušení samotného ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. není obvykle dostatečné ke shledání protizákonnosti ve smyslu § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb.

Lze tedy uzavřít, že soud neshledal, že by navrhovatelem namítaný nevyvážený přístup médií znamenal porušení některé z povinností, jež jsou jim zákonem uloženy, navíc způsobem, který by založil protizákonnost ve smyslu § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb.

VII.

Druhým opatřením, které podle navrhovatele zásadním způsobem ovlivnilo jeho možnost vést účinnou volební kampaň, bylo zadržování příspěvků za mandáty členů zastupitelstva hlavního města Prahy ze strany Ministerstva financí. K tomu Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, ve shodě se Státní volební komisí, že zákon č. 247/1995 Sb. skutečně úpravu příspěvku na mandát neupravuje; tato úprava je provedena zákonem č. 424/1991 Sb. Zároveň ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. hovoří o tom, že návrh na neplatnost volby kandidáta může být podána v případě tvrzeného porušení „tohoto zákona“.

Nejvyšší správní soud nicméně v projednávané věci neshledal důvod odklonit se od *ratia decidendi* svého usnesení ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006 (www.nssoud.cz), ze kterého lze mimo jiné dovodit, že mimo shora uvedené je nutno vidět i to, 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, čl. 16, čl. 18, čl. 19 Ústavy ČR a také z čl. 21 a čl. 22 Listiny. Lze tedy v souladu s citovaným usnesením učinit dílčí závěr, že zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takovéto vymezení je pro soud závazné, neboť, jak již bylo výše uvedeno, 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 s. ř. s.), 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 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. Úvaha, podle níž by tento soudní přezkum byl omezen pouze a jedině na kontrolu dodržování jediného zákona (č. 247/1995 Sb.) a nemohl by zohlednit porušení právních předpisů jiných, a to třeba i ve výrazně větší míře, by však ve svých důsledcích smysl tohoto soudního přezkumu zcela negovala. Proto soud dospěl 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 neomezený, 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.

V daném případě navrhovatel brojí proti tomu, že mu nebyly vyplaceny příslušné finanční prostředky. K tomu soud uvádí, že z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. zejména nálezy ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, in: *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 4, str. 113 a násl.) plyne, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společnostmi tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem a je tedy ústavně konformní i jejich přímé státní financování. Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání. Určujícím principem státního financování politických stran je přitom pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

Jestliže je tedy obecně přijímáno, že primárním úkolem politických stran je aktivizace občanů, kterou provádějí zejména v rámci volebního procesu, a zároveň jsou některé tyto strany masivně financovány ze státního rozpočtu, není možno otázku státního financování ze soudního přezkumu voleb zcela vydělit, jelikož je zřejmé, že tyto prostředky jsou používány zejména k vedení volební kampaně. V opačném případě by totiž (*reductio ad absurdum*) mohla nastat situace, kdy by stát např. bez jakéhokoliv zákonného opodstatnění výrazně financoval jedinou politickou stranu a zcela by tak popřel principy svobodných voleb, založené též na volné soutěži politických stran, a přesto by neexistovala možnost zpochybnění voleb, protože k naznačené finanční monopolizaci jedné ze stran by došlo jiným způsobem než prostřednictvím volebního zákona. Proto Nejvyšší správní soud činí stejně jako v citovaném usnesení závěr, že je oprávněn v rámci svojí kompetence rozhodovat o platnosti voleb kandidátů hodnotit též tvrzené porušení jiných právních předpisů, než výhradně zákona č. 247/1995 Sb., a to v těch případech, kdy z obsahového hlediska se jedná o právní předpisy vážící se na volební proces a z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva. Musí se proto jednat o případy relevantní protiprávnosti.

V projednávané věci tedy soud nemá pochybnosti o oprávněnosti hodnotit důvodnost tvrzeného porušení zákona č. 424/1991 Sb., neboť se nesporně jedná o zákon, mající přímý vztah k volebnímu procesu, a zároveň otázka přímého státního financování svojí podstatou a závažností dosahuje ústavní intenzity, neboť je zasazena do kontextu takových ústavních principů, jako je zejména svobodná soutěž politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny). Nejvyšší správní soud dále připomíná, že otázkou vyplacení příspěvku na mandát navrhovateli se již zabýval ve svém rozsudku ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. I Afs 147/2005, na který pro stručnost odkazuje. V tomto rozsudku totiž zejména uvedl, že „zákon č. 424/1991 Sb. hovoří o „nároku“ politických stran a hnutí na státní příspěvek za podmínek stanovených zákonem (§ 20 odst. 1). Úkolem Ministerstva financí je proto posoudit splnění zákonných podmínek pro výplatu tohoto příspěvku. V případě příspěvku na mandát z cit. zákona vyplývají následující podmínky, které musí být kumulativně splněny: řádné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně (§ 20 odst. 3 cit. zákona) a zisk alespoň jednoho mandátu.

Zdánlivá komplikace je v daném případě dána tím, že zastupitelstvo hl. m. Prahy představuje zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku (ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR) a současně zastupitelstvo hlavního města a obce (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). V rámci konkurence dvou zákonů, podle kterých by tento orgán mohl být volen, dostal z převážně pragmatických důvodů přednost zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů před zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Přitom oba citované volební zákony umožňují jiný okruh kandidujících subjektů (volebních stran): zatímco zákon č. 130/2000 Sb. vyhrazuje právo podávat kandidátní listiny toliko politickým stranám a politickým hnutím a jejich koalicím (§ 20 odst. 1), umožňuje zákon č. 491/2001 Sb. (kromě politických stran a jejich koalic) kandidovat také nezávislým kandidátům, sdružením nezávislých kandidátů a sdružením politických stran a nezávislých kandidátů (§ 20 odst. 1). Je tak patrné, že zatímco v krajských zastupitelstvech mandát každého zastupitele v sobě nese i nárok příslušné politické strany na příspěvek na mandát, v případě Zastupitelstva hl. m. Prahy tomu tak nezbytně není. Zákon č. 424/1991 Sb., který přímé státní financování formou příspěvku na mandát upravuje, se totiž vztahuje toliko na politické strany a tato forma financování je příkladem přímého státního financování výhradně politických stran, nikoliv dalších aktérů politického života. Podobně příspěvek na mandát senátora se vyplácí toliko politické straně nebo koalici politických stran, na jejichž kandidátní listině byl senátor zvolen a v případě zvolení senátorem nezávislého kandidáta se tento příspěvek na mandát nevyplácí nikomu. ... Výklad právní úpravy financování politických stran je nicméně nutno provádět tak, aby byl v maximální míře sledován politický pluralismus a rovnost politických subjektů. V daném případě je proto třeba upozornit na skutečnost, že ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. svojí gramatickou dikcí umožňuje několik možných výkladů a výklad, nabídnutý Ministerstvem financí ... je jedním z nich. Za této interpretační konkurence nicméně musí být upřednostněn výklad ústavně konformní, což konkrétně znamená, že má být použit výklad důsledně respektující shora citované ústavní principy. Takto nazíráno je především nutno vidět, že ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., které vymezuje podmínky vzniku nároku příspěvku na mandát, se výslovně týká toliko případu mandátu poslance a senátora, nikoliv mandátu zastupitele krajského zastupitelstva nebo Zastupitelstva hl. m. Prahy. Tyto případy výslovně zmiňuje teprve relevantní část odst. 8 cit. ustanovení, a to tak, že „příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen

zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé volební období jen straně a hnutí, za které byl na kandidátní listině koalice uveden.“ Zákon tedy skutečně výslovně zmiňuje pouze případy kandidátní listiny strany a hnutí a jejich koalic. Redukce na natolik prostinký gramatický výklad, nicméně nemůže obstát. Smyslem tohoto příspěvku, zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost, je totiž umožnit činnost politických stran. Primární činností politických stran je přitom právě jejich zapojení do volebního procesu, což zákonná úprava umožňuje provést v několika možných formách. Skutečnost, že si politická strana nezvolí jen některou konkrétní ze státem výslovně akceptovaných podob politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by vedl k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody v politické soutěži, takže již z tohoto důvodu je tento výklad nepřipustný.

Výklad ustanovení § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. proto musí vycházet z rovnosti všech forem, v nichž zákonodárce umožnil politickým stranám podávat kandidátní listiny v jednotlivých typech voleb. I v případě podání kandidátní listiny volební strany typu sdružení politické strany a nezávislých kandidátů ve volbách do Zastupitelstva hl. m. Prahy je proto nutno na takovou kandidátní listinu nazírat obdobně, jako by se jednalo např. o kandidátní listinu výhradně politické strany, na níž mohou být ostatně uvedeni i nečlenové této strany, anebo o kandidátní listinu koalice politických stran. To znamená, že samotná skutečnost, že politická strana kandidovala v této formě volební strany, ji nevylučuje z nároku na vyplacení příspěvku na mandát. Protože však tato volební strana svojí podstatou představuje sui generis koalici politické strany a nezávislých kandidátů, je namístě zejména posoudit, za koho byli zvoleni zastupitelé na příslušné kandidátní listině uvedeni, tzn. zda tam byli nominováni politickou stranou anebo zda se jednalo o nezávislé kandidáty, a podle toho stanovit výši vypláceného příspěvku.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že nevyplacením předmětného příspěvku na mandát byl porušen zákon č. 424/1991 Sb. První předpoklad vyhovění volební stížnosti, tzn. zjištění relevantní protizákonnosti, tak byl naplněn.

Další dva aspekty důvodnosti podaného návrhu (vztah mezi zjištěnou protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností; zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidátů) Nejvyšší správní soud projednal společně, neboť s ohledem na konkrétní okolnosti věci to je racionální. Volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany, a její podstatou je snaha přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaň) anebo naopak se snaží voliče odradit od nabídky politických soupeřů (negativní kampaň). Není přitom není sporu o tom, že volební kampaň je i finančně a organizačně velmi náročná a že její účinnost se s většími disponibilními finančními prostředky může výrazně umocňovat. Pokud tedy v daném případě soud dospěl k závěru, že protizákonností způsobenou Ministerstvem financí nemohl navrhovatel v období volební kampaně disponovat nárokovanou finanční částkou, lze – v obecné rovině – zároveň konstatovat, že se tato protizákonnost určitým způsobem mohla projevit na konečné výsledku voleb napadených kandidátů, neboť se lze důvodně domnívat, že v případě účinnější (a tedy i finančně náročnější) volební kampaně mohl navrhovatel oslovit větší počet voličů, což by se zároveň projevilo i jako určitý úbytek hlasů u stran jiných (úspěšných i neúspěšných). V tomto kontextu je nicméně zapotřebí upozornit na to, že nemůže být posláním volebního soudu

„přikázat“ mandáty v rámci jednoho volebního kraje soudem napříč politickými stranami, neboť takovýto postup se nejen zcela vymyká kompetenci soudu, nýbrž měl by dokonce protiústavní dimenzi, neboť důsledkem této úvahy by bylo nahrazení vůle voličů projevené volbou kandidátů pozitivním rozhodnutím soudu o tom, který kandidát měl být zvolen. Neustále je totiž třeba mít na zřeteli, že podstata soudního přezkumu voleb spočívá v kontrole volebního procesu z hlediska jeho souladu s právním řádem a v této logice je volební soud oprávněn zasáhnout negativním způsobem tehdy, když shledá zásadní pochybení v naznačeném smyslu. Jeho úkolem však nemůže být pozitivní ovlivňování volebních výsledků ve prospěch jednotlivých volebních subjektů, neboť taková možnost se pojmově vymyká elementárním základům poslání soudní moci.

Za rozhodující v projednávané věci soud považuje konečné výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Podle nich totiž (viz Zápis o výsledku voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006) navrhovatel obdržel celkem 111 724 platných hlasů, což činí 2,08% z celkového počtu hlasů. Aby však získal mandáty v Poslanecké sněmovně, musel by překročit tzv. umělou uzavírací klausuli, která je stanovena ve výši 5% (§ 49 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.). To konkrétně znamená, že za situace, kdy bylo odevzdáno celkem 5 348 976 platných hlasů, by musel navrhovatel získat nejméně 5% z tohoto počtu, tj. 267 449 hlasů. K dosažení tohoto počtu tedy navrhovateli chybělo 155 725 hlasů. Nelze přitom přehlédnout, že rozhodování voličů je ovlivněno celou řadou faktorů, mezi nimiž sehrává volební kampaň samotných politických stran jistě významné, nikoliv však výsadní postavení. Těmito faktory jsou např. stranická identifikace, skupinová sounáležitost a materiální zájmy, základní hodnotové a ideologické postoje, preference k současným politickým otázkám, zhodnocení aktuální situace, zhodnocení image stran a jejich lídrů, sociální zázemí apod. (viz E. Bradová, *Od lokálních mítinků k politickému marketingu – teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2005, zejm. str. 38). Z povahy věci je přitom zřejmé, že volební kampaně mají skutečný vliv pouze na určitou skupinu voličů, především tzv. nerozhodnuté, příp. fluktuující voliče, zatímco naopak stabilní voliči politických stran jsou vůči jakékoliv kampani v podstatě imunní.

Za těchto okolností soud dospěl k závěru, že ani v případě, když by navrhovatel mohl skutečně v rámci volební kampaně použít nárokové peněžní prostředky, se nelze domnívat, že by se následná velkoryseji vedená volební kampaň projevila v zisku tak velkého počtu dalších hlasů, které by znamenaly překročení pětiprocentní uzavírací klausule, a přinesly by této straně poslanecké mandáty. K „zatemnění“ celkových volebních výsledků tak shora popsanou nezákonností nedošlo. Lze proto uzavřít, že ani popsaná protizákonnost nemůže být s ohledem na konečné volební výsledky navrhovatele považována za natolik intenzivní, aby mohla vést k důvodné domněnce, že navrhovatel mohl bez této protizákonnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny uspět.

Navrhovatel sice ve svém podání argumentuje dále tím, že namítaným zadržováním finančních prostředků mu bylo znemožněno dosáhnout i na tzv. stálý příspěvek (§ 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb.), který náleží politickým stranám či hnutím, jež získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny 3% platných hlasů, k tomu je ovšem nutno poznamenat, že do jeho pravomoci v rámci soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny náleží výhradně posuzování platnosti volby kandidátů, nikoliv přezkoumávání volebních výsledků obecně. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud může prohlásit za splnění podmínek uvedených v § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. volbu určitého kandidáta za neplatnou, není již ovšem příslušný k tomu, aby výsledky voleb do Poslanecké sněmovny dále podrobněji přezkoumával

i z jiných hledisek. Nad rámec odůvodnění tohoto rozhodnutí pak soud dodává, že je pouze na navrhovateli, zda se případně bude domáhat náhrady škody (např. na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), která mu (jak tvrdí) v důsledku postupu Ministerstva financí vznikla tím, že nemohl na stálý příspěvek dosáhnout.

VIII.

Navrhovatel tedy ve svém podání vymezil dvě opatření, jejichž kombinace mu podle jeho názoru zabránila vést účinnou volební kampaň; zdůraznil přitom v této souvislosti „synergický efekt“ takových opatření. K tomu soud závěrem poznamenává, že v obecné rovině sice lze v případě posuzování důvodnosti návrhů ve věcech volebních tento model využít (srov. koncept „ve svém úhrnu“, který Ústavní soud použil např. v nálezu ze dne 24. 1. 2001, č. 64/2001 Sb.), v projednávaném případě ovšem obdobnou koncepci užít nelze. Jak totiž vyplývá ze shora uvedeného, neshledal soud přístup médií k jejich předvolebnímu vysílání za protizákonný (nebyl tedy splněn ani první krok algoritmu přezkumu) a navrhovatel dal do určité míry za pravdu pouze co se týče námitek souvisejících s druhým opatřením (zadržování příspěvku na mandát). Z logiky věci proto vyplývá, že navrhovatelem uvedený „synergický efekt“ by alespoň v určité míře mohl nastat pouze za situace, kdyby soud vyslovil protizákonnost obou opatření (u obou by byl splněn alespoň první krok algoritmu), k čemuž ovšem v daném případě nedošlo.

Vzhledem, k tomu, že ani jedna z námitek navrhovatele tedy ve vztahu k otázce platnosti volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. - 3. června 2006 není ve smyslu § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. důvodná, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je uvedeno ve výroku.

IX.

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