

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **N. D. (předseda V. Ž.),** se sídlem Praha 1, Dlouhá 12, zastoupeného Mgr. MUDr. Zdeňkem Kubickou, advokátem se sídlem Praha 1, Revoluční 3, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise,** se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 3, **2) kandidáti (a náhradníci) zvolení ve všech volebních krajích ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006,** v řízení o návrhu na neplatnost volby všech zvolených kandidátů a jejich náhradníků do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

t a k t o :

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 16. 6. 2006 podal navrhovatel u Nejvyššího správního soudu návrh, kterým se domáhal určení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006. Navrhovatel výslovně poukázal na to, že s ohledem na znění zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále též „volební zákon“) podává současně návrh na „neplatnost volby všech kandidátů stran a hnutí, které ve volbách překročily 5 % hranici“. Navrhovatel má zato, že došlo k vážnému porušení volebního zákona, základních ústavních principů, na kterých spočívá demokratický systém a k porušení volné soutěže politických stran v období před konáním voleb.

Předně se navrhovatel zabývá rozbořem § 87 volebního zákona a dospívá k závěru, že uvedené ustanovení z hlediska možnosti podání návrhu na neplatnost voleb rozlišuje mezi volbami do Senátu, u nichž takový návrh umožňuje, a volbami do Poslanecké sněmovny, kde nikoliv. Takové rozlišení považuje navrhovatel za zcela nedůvodné a protiústavní. Na základě zahraničních zkušeností (např. Bělorusko, Ukrajina atd.) je totiž zřejmé, že při volbách může docházet k porušování politických práv občanů i účastníků volební soutěže a je tak třeba, aby existoval nezávislý orgán, který by v případě

porušení demokratických principů byl oprávněn vyslovit neplatnost voleb jako takových. Navrhovatel tak považuje § 87 volebního zákona za rozporný s čl. 36 Listiny základních práv a svobod a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud uvážil nezbytnost postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a věc předložil Ústavnímu soudu.

Pokud by Nejvyšší správní soud navrhovatele nevyslyšel a Ústavnímu soudu věc nepředložil, podává navrhovatel také návrh na neplatnost volby všech kandidátů stran a hnutí, které ve volbách překročily 5 % hranici pro získání mandátů v Poslanecké sněmovně; domnívá se totiž, že porušení zákona jejich volbu ovlivnilo. Svůj návrh nesměřuje pouze vůči zvoleným 200 poslancům, nýbrž vůči všem kandidátům uvedených politických subjektů, a to jak těch, kteří mandát získali, tak také těch, kteří nikoliv. Obává se totiž, že pokud by byla vyslovena neplatnost volby pouze těch kandidátů, kteří ve volbách mandát získali, nastoupili by na jejich místo „náhradníci“ a nebylo by dosaženo účelu zneplatnění voleb jako celku.

Dále navrhovatel zdůrazňuje, že i Ústavní soud (např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98, ze dne 13. 10. 1999, publikovaném pod č. 243/1999 Sb., či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, ze dne 27. 2. 2001, publikovaném pod č. 98/2001 Sb.) poukázal na to, že zásada volné (svobodné) a v zásadě neomezené soutěže politických stran zejména ve volbách je základním principem demokratické společnosti v České republice. Tato zásada v sobě zahrnuje rovněž zákaz upřednostňování jedné politické strany před druhými. Volnou soutěž politických stran je tak třeba chápat jako rovnost příležitostí komunikovat s voliči a prezentovat svůj politický program a názory. Podle stěžovatele je v dnešní době bezpochyby nejúčinnějším prostředkem k oslovení voliče a vedení volební kampaně televizní vysílání. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání zapovídá použití soukromých provozovatelů televizního vysílání pro účely předvolební kampaně [§ 48 odst. 1 písm. d) tohoto zákona]. Vysílání České televize pak ve vztahu k volební kampani upravuje přímo volební zákon (§ 16 odst. 4 volebního zákona). Podle navrhovatele těmito ustanoveními má být garantováno zajištění rovného přístupu kandidujících subjektů k vysílání České televize v období před volbami. Pokud by Česká televize poskytla kandidujícím subjektům i další časový prostor (vyjma zákonem stanovených 14 hodin), nesmělo by tím dojít k omezení volné soutěže politických stran (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Česká televize tak není oprávněna stanovovat žádná kritéria, jimiž by některým politickým subjektům přístup do televizního vysílání omezila, zatímco jiným umožnila (k úloze sdělovacích prostředků ve volební kampani odkazuje na nálezy Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005, publikovaný pod č. 140/2005 Sb., kde bylo vyřčeno, že v případě těch sdělovacích prostředků, u nichž zákon podmínky použití ve volební kampani neupravuje, je třeba uplatnit pravidlo rovného přístupu).

Navrhovatel se domnívá, že Česká televize v rozporu s volebním zákonem zvýhodnila některé kandidující subjekty (konkrétně ČSSD, ODS, KSČM a KDU-ČSL), neboť tyto politické strany měly výrazně větší možnost prezentovat se voličům v televizním vysílání. Jednalo se o takové porušení volebního zákona, které ovlivnilo výsledek voleb jako takových i výsledek volby všech kandidátů. Česká televize sice doslova vyplnila § 16 odst. 4 volebního zákona (na každý politický subjekt tak připadlo 32-33 minut vysílacího času), avšak vedle toho poskytla, ač jí to volební zákon neumožňuje, shora uvedeným politickým stranám další vysílací čas, přičemž nedodržela zásadu rovného přístupu politických subjektů.

Jednalo se zejména o pořad *Otázky Václava Moravce SPECIÁL – předvolební debaty* (14 pořadů vysílaných ve čtvrtek od 21.00 hod. do 22.30 hod. na ČT 2 – celkem 21 hodin), do kterého byli zváni pouze zástupci pěti politických stran. Podle stěžovatele Česká televize rozhodla, že přístup bude mít pouze pět politických subjektů s nejvyššími preferencemi veřejnosti na základě provedených průzkumů veřejného mínění (průzkum SC&C a STEM). Česká televize není orgánem státní správy a není tedy nadána pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech jiných subjektů; její rozhodnutí je v rozporu se zákonem, neboť ten neumožňuje zvýhodnění strany v předvolební soutěži na základě její velikosti, známosti či předběžných preferencí. Podle navrhovatele tak uvedeným postupem došlo ke zvýhodnění těchto politických stran a následně k dalšímu růstu jejich preferencí. Navrhovatel rovněž zdůrazňuje, že předmětný průzkum veřejného mínění, který Česká televize využila, proběhl v únoru 2006, tedy předtím než proběhla registrace kandidátek jednotlivých politických stran. Mohlo se tak stát, že do výběru budou zařazeny strany, které následně nebudou vůbec kandidovat.

Dalším pořadem, kdy Česká televize porušila zásadu rovnosti byly *Otázky Václava Moravce* (5 pořadů vysílaných do 8. 5. 2006 v neděli od 12.00 hod. do 13.00 hod. na ČT 1 a následně od 13.05 hod. do 14.00 hod. na ČT 24). Do první části pořadu, vysílaného na celoplošném kanále ČT 1 byly zvány pouze parlamentní strany (ČSSD, ODS, KSČM, KDU-ČSL a US-DEU), naproti tomu do druhé části byly zvány ostatní kandidující strany. Parlamentní strany tak nejen že měly více prostoru, navíc je měly na celoplošném kanále ČT 1. Z přehledu obsahu Otázek Václava Moravce ode dne 18. 12. 2005, který v příloze pod č. 11 navrhovatel přikládá, je podle něj zřejmé, že diskriminace neparlamentních stran trvala v tomto pořadu již od prosince 2005.

K upřednostňování určitých stran podle vlastního klíče České televize (který není založen na náhodnosti, nýbrž na rozdělení stran na parlamentní a neparlamentní) docházelo i v posledních třech pořadech *Otázky Václava Moravce*, které byly vysílány živě z Kongresového centra v Praze ve dnech 14. 5. 2006 („utkání lídrů neparlamentních stran, které budou mít podle aktuálního průzkumu šanci dostat se do Poslanecké sněmovny“), 21. 5. 2006 („utkání předsedů současných parlamentních stran zastoupených v Poslanecké sněmovně“) a 28. 5. 2006 („souboj nejžhavějších kandidátů na premiéra“). Zástupci neparlamentních stran se tak neměli možnost utkat se zástupci stran parlamentních.

Navrhovatel uzavírá s tím, že klíč, který Česká televize pro přiřazování vysílacího času, časového zařazení vysílání a exkluzivity kanálu, použila, jednoznačně třídil na strany významné (tj. ty které mají reálnou šanci dostat se do Poslanecké sněmovny), které zvýhodňoval, a ty které nikoliv. Tato klasifikace pak byla způsobila podstatným způsobem ovlivnit diváka a voliče při volebním hlasování a došlo tak k ovlivnění výsledku voleb i výsledků volby všech kandidátů. Tuto skutečnost dokládá navrhovatel výsledky průzkumu agentury FACTUM Invenio ze dne 13. 6. 2006, který konstatuje, že voliči byli ovlivněni předvolebními diskusními pořady vysílanými v televizi a rozhlasu (příloha č. 16 návrhu). Na porušení zákona pak podle stěžovatele nese svůj díl i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, která selhala při dohledu nad dodržováním právních předpisů. Navrhovatel proto požaduje, aby Nejvyšší správní soud určil, že volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 2. a 3. 6. 2006 jsou ve všech volebních krajích neplatné, případně aby vyslovil neplatnost volby všech kandidátů stran a hnutí, které ve volbách překročily 5 % hranici (tyto kandidáty stran v pořadí ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, ODS, SZ také na str. 10-43 návrhu výslovně vyjmenoval, přičemž vyznačil ty, kteří mandát získali).

K návrhu navrhovatel připojil 16 příloh, mimo příloh dokládajících jeho aktivní legitimaci k podání návrhu jde o: Přehled vysílání předvolebních spotů na obrazovce ČT včetně přehledu vylosovaných vysílacích časů (příl. č. 5), Přehled volebních pořadů redakce zpravodajství ČT (příl. č. 6), Projekt předvolebních průzkumů České televize (příl. č. 7), odkaz na předvolební průzkum agentury SC&C (příl. č. 8), Závěrečnou zprávu o předvolebním průzkumu agentury SC&C ze dne 16. 2. 2006 (příl. č. 9), Bleskový průzkum agentury STEM pro ČT ze dne 26. 5. 2006 (příl. č. 10), přehled účinkujících v pořadu *Otázky Václava Moravce* (příl. č. 11), programový plán pořadu *Otázky Václava Moravce –SPECIÁL* (příl. č. 12) a zprávy o jejich konání v krajích (příl. č. 13), internetový návod jak naladit ČT 24 a pokrytí signálem (příl. č. 14), program předvolebních Událostí, komentářů (příl. č. 15) a tiskovou zprávu agentury FACTUM Invenio o vlivu diskusních pořadů v televizi a jiných forem propagace politických stran na rozhodování voličů (příl. č. 16).

V reakci na výzvu soudu k vyjádření ke zprávě České televize, z níž mj. hodlal soud při rozhodnutí vycházet, sdělil navrhovatel, že tato zpráva koresponduje s jeho výtkami a potvrzuje, že v kritizovaných pořadech skutečně došlo ke zvýhodnění některých politických subjektů. Poukazuje dále na vysokou sledovanost těchto pořadů a výrazný rozdíl ve sledovanosti pořadů vysílaných na hlavním kanále ČT 1 (u pořadu *Otázky Václava Moravce-SPECIÁL* až 496 000 diváků) a na kanále ČT 24 (průměrně 14 000 diváků). Zdůrazňuje přílohu č. 6 a č. 11 svého návrhu, k nimž je reakce České televize ve zprávě nedostatečná a znovu opakuje, že ČT dělila politické subjekty na parlamentní a neparlamentní a vůbec neposkytla prostor k jejich vzájemné konfrontaci. Za nepodstatné označil vyjádření ČT k pořadům povolebním, neboť ty volební kampaň nemohly ovlivnit. Její poukaz na ust. § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání není rozhodný, neboť se nejedná o úpravu vysílání v předvolební kampani. Předmětné pořady byly ČT od počátku prezentovány jako pořady předvolební, nešlo o aktuální zpravodajství ani o běžné publicistické pořady. V době před volbami je činnost České televize upravena výhradně ust. § 16 odst. 4 volebního zákona, které sleduje rovný přístup všech kandidujících subjektů k vysílacímu času. Pokud ČT o své vůli a na základě vlastních hledisek poskytla některým kandidujícím subjektům mnohonásobek prostoru ve svém vysílacím čase, porušila princip rovnosti.

Státní volební komise v písemném vyjádření k návrhu uvedla, že jí nepřísluší posuzovat soulad volebního zákona s ústavními principy a vychází z platné právní úpravy. Podle ust. § 16 odst. 4 volebního zákona musí být zajištěno v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, jejichž kandidátní listiny byly zaregistrovány, v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin, v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně vysílacího času, jehož termíny se určí losem. To bylo splněno a jiný úkol Česká televize ve volbách nemá. K argumentaci návrhu o upřednostňování určitých politických subjektů v České televizi se necítí příslušnou k vyjádření.

Z ostatních účastníků řízení se k návrhu vyjádřil Ing. K. K. (ČSSD) tak, že podle jeho názoru k porušení žádného ustanovení volebního zákona nedošlo, navrhovateli byl poskytnut prostor pro jeho prezentaci ve veřejnoprávní televizi v rozsahu, na jaký měl zákonný nárok. Vysílací čas v médiích je jen jednou z možných forem prezentace politické strany a nelze přisvědčit jeho názoru o nezbytnosti stejného prostoru pro všechny. Návrh označil za neopodstatněný a navrhl jeho zamítnutí.

K vyjádření Státní volební komise navrhovatel replikoval, že ust. § 16 odst. 4 volebního zákona je nutno vykládat v souladu s čl. 22 Listiny základních práv a svobod v zájmu ochrany svobodné soutěže politických sil. Předpokládá-li zákon rovné rozdělení vysílacího času, je třeba tím rozumět rovnost ve vztahu k celému poskytnutému vysílacímu času.

O návrhu Nejvyšší správní soud uvažil takto:

Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. za podmínek stanovených zvláštními zákony se může občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Tímto zvláštním zákonem je i volební zákon. Podle § 87 tohoto zákona se podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta může domáhat ochrany u soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí (odst. 1). Odst. 2 tohoto ustanovení stanoví, že podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, každá politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Podle odst. 3 může návrh na neplatnost hlasování podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky hlasování. Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb (odst. 4). 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 (odst. 5).

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění procesních náležitostí podaného návrhu; v tomto směru zjistil, že návrh byl podán včas (výsledky voleb byly Státní volební komisí vyhlášeny dne 6. 6. 2006) a že navrhovatel, který je politickou stranou, se účastnil voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2006 a jeho kandidátní listiny byly zaregistrovány ve všech 14 volebních krajích, takže je k podání návrhu na neplatnost volby kandidátů aktivně legitimován (§ 87 odst. 1 volebního zákona).

Navrhovatel se však předně domáhá vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny jako celku a teprve v případě nemožnosti vyhovění (*in eventum*) navrhuje vyslovení neplatnosti volby kandidátů. Sám si je však vědom, že podat návrh na neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny volební zákon (jeho § 87 odst. 1) neumožňuje a navrhovatel jej proto považuje za rozporný s čl. 36 Listiny. Nejvyšší správní soud se tak nejprve musel zabývat jeho požadavkem na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle naposled citovaného ustanovení s. ř. s. soud řízení přeruší, byl-li ve věci předložen Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (*Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.*).

Navrhovatel považuje ust. § 87 odst. 1 volebního zákona za rozporné s čl. 36 Listiny (*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy,*

může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.) Podání návrhu by tak bylo na místě, pokud by právní úprava soudního přezkumu byla vyloučena, či byla z tohoto hlediska nedostatečná. Ze znění § 87 vyplývá, že soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny je možný toliko podle ustanovení § 87 odst. 1 volebního zákona. Z gramatického znění odst. 2 stejného ustanovení je totiž jasně patrné, že se vztahuje pouze na volby do Senátu PČR. Úpravu obsaženou v odstavcích 3-5 pak nelze racionálně 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 konkrétními ustanoveními vymezenému předmětu řízení, který provádějí. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 204/2000 Sb., kterou byl volební zákon novelizován a která k ustanovení § 87 uvádí (Poslanecká sněmovna, 2000, III. volební období, tisk č. 585), že „možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát. Při volbách do Poslanecké sněmovny je možno podat návrh na neplatnost volby kandidáta, při volbách do Senátu návrh na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta. Současně se vymezuje okruh subjektů oprávněných tento návrh podat. K závěru o neústavnosti právní úpravy soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny však nelze dospět pouhým srovnáním s právní úpravou přezkumu voleb do Senátu. Podstatné je, zda právní úprava soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny je ústavně konformní, či nikoliv, případně zda lze cit. ustanovení ústavně konformně vyložit či nikoliv.

Podání návrhu na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů), je na místě tam, kde došlo k individuálnímu excesu (excesům) ve volebním procesu. Jistě si ale lze představit případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů - ostatně je někdy obtížné od sebe oddělit volební aktivity stran, prováděné celostátně, od takových, k nimž dochází výhradně na území některých volebních krajů. Volební zákon proto také přiznává právo aktivní legitimace k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta i každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina „ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována“, tedy politická strana je aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům, zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice. Smysl diferenciací mezi občanem a politickou stranou spočívá v tom, že volební právo je nutno vidět v jeho objektivním i subjektivním významu, tzn. nelze od sebe oddělovat právní úpravu voleb od samotného výkonu volebního práva. Za situace, kdy jsou volby organizačně rozčleněny do relativně autonomních 14 krajů, má jinou povahu návrh na neplatnost volby kandidáta/ů podaný jednotlivým občanem a kandidující politickou stranou (koalicí). U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho aktivního volebního práva a zákon proto zjevně (byť nikoliv výslovně) předpokládá, že argumentace takovýcho 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 (k tomu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 540/02, in: Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 35, str. 603 a násl.).

Aktivní legitimace politických stran se svojí podstatou opírá o ústavní vymezení politických stran, vyplývající zejména z čl. 5 Ústavy, podle něhož „*politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ Ústavní systém tedy předpokládá existenci politických stran, nacházejících se ve vzájemně si konkurujícím vztahu. Tento princip politické plurality se naplno projevuje zejména ve volebním procesu, kdy je věcí politických stran, aby voličům nabízely programové a personální alternativy a umožnily jim tak svobodný výběr. Této funkci politických stran koresponduje i jejich možnost obrátit se na nezávislý soud s návrhem na přešetření toho, zda volební zákon nebyl porušen natolik zásadním způsobem, že to ovlivnilo výsledek volby konkrétního kandidáta. Protože však politické strany mohou kandidovat v rámci celého státu (tzn. ve všech 14 krajích), je nutno dovodit, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů.

Ze zákona výslovně neplyne, že návrhem lze postihnout pouze zvolené kandidáty a při úvaze, zda je možno požadovat pouze vyslovení neplatnosti volby zvolených kandidátů, či i jejich (případných) náhradníků, nelze než dospět k závěru, že za určitých skutkových okolností by mohl být úspěšným i návrh na vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů. Mohou se totiž vyskytnout případy, kdy porušení volebního zákona je natolik flagrantní a všeobecné, že nemůže být nápravou nahrazení zvolených kandidátů jejich náhradníky, ale je nezbytné jediné tzv. zneplatnění voleb.

Lze-li tedy dosáhnout podáním návrhu na neplatnost volby kandidátů za určité situace obdobného výsledku, jako v případě podání návrhu na neplatnost voleb, není důvodu podávat návrh na zrušení ust. § 87 odst. 1 volebního zákona pro to, že neumožňuje výslovné napadení voleb jako celku. Cit. ustanovení lze vyložit tak, že umožňuje soudní přezkum v plném rozsahu. Přitom soudům zásadně nepřisluší 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.

Nejvyšší správní soud tak neshledal důvod k přerušení řízení a předložení návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavnímu soudu.

Současně však z výše uvedeného vyplývá, že návrhem na vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny PČR se navrhovatel domáhá něčeho, co mu zákon neumožňuje a soud po zjištění, že vyhovění takovému návrhu je nemožné, se věcně zabýval pouze návrhem eventuálním a přistoupil k jeho meritornímu posouzení.

Z ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že návrh na neplatnost volby kandidáta je důvodný tehdy, byla-li porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Jak Nejvyšší správní soud judikoval již dříve (viz např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publikované pod č. 354/2004 Sb. NSS), v obecné rovině existují tři základní předpoklady vyhovění volební stížnosti: (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; (2.) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a (3.) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen.

Zjednodušeně řečeno: tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

V daném případě je namítáno porušení rovnosti stran ve volební soutěži ze strany veřejnoprávní televize, která nad rámec ust. § 16 odst. 4 volebního zákona ve vyjmenovaných pořadech poskytla další prostor pro názorovou prezentaci tzv. parlamentním stranám a nedůvodně omezila ostatní kandidující subjekty.

Soud při posuzování důvodnosti navrhovatelových námitek vycházel rovněž z vyjádření České televize ze dne 15. 6. 2006, které si vyžádal v obsahově obdobné věci (vedené pod sp. zn. Vol 25/2006). Česká televize prostřednictvím svého generálního ředitele uvedla, že plně dostala povinnosti, uložené jí § 16 odst. 4 volebního zákona. Rovněž poukázala na to, že další směr zpravodajství a publicistiky v předvolebním období zákony „nijak zvlášť neupravují“; je třeba vyjít z obecné právní úpravy televizního vysílání při zohlednění specifického postavení České televize. Poukazuje na § 31 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb. a na Kodex České televize s tím, že požadavkům na vyváženost a objektivitu vysílání rovněž dostala. Na její program je totiž třeba nahlížet v jeho celku a vysílání nelze redukovat pouze na pořad Otázky Václava Moravce speciál. Česká televize vysílala i další předvolební diskuse včetně diskusí se zástupci mimoparlamentních stran, a to např. v pořadech Události, komentáře a Dobré ráno, kde nabídla prostor všem kandidujícím subjektům. Vedle toho vysílala každý den množství zpravodajských pořadů, v nichž přinášela informace o průběhu předvolební kampaně.

Prostor věnovaný jednotlivým politickým stranám vycházel z kritéria obsaženého ve výše uvedených právních předpisech, tj. z jejich reálného postavení v politickém a společenském životě; v úvahu byly brány i aktuální průzkumy volebních preferencí a výsledků posledních voleb do Poslanecké sněmovny. K tomu ČT doložila materiál „Předvolební a volební vysílání redakcí ŘZ“, který byl určen jako podklad pro veřejné jednání Rady ČT. Rovněž poukázala na to, že v roce 2002 věnovala předvolebnímu a volebnímu vysílání 35,7 hodiny vysílacího času, zatímco v letošním roce šlo o vysílací čas téměř čtyřikrát větší, a další prostor poskytla na webových stránkách www.ct24.cz/volby.

Na závěr Česká televize poukazuje na mezinárodní srovnání. Zmiňuje německé veřejnoprávní programy ZDF a ARD a britskou BBC, které uplatňují v předvolebním období obdobné zásady (konkrétně poukázala na případ nedávných televizních diskusí představitelů dvou hlavních stran ve Spolkové republice Německo). V žádné z vyspělých demokratických zemích média nepřistupují k předvolebnímu zpravodajství a diskusím z hlediska formální časové rovnosti informací o každé kandidující formaci; je to nejen nemožné, ale také zavádějící, protože ve svých důsledcích by tento přístup odradil pozornost veřejnosti od volebního dění, které by se nadto stalo zcela nepřehledné. Především by však takový přístup vedl k nepřiměřenému omezení svobody a nezávislosti sdělovacích prostředků, která je garantována Listinou základních práv a svobod a rovněž Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv.

V příloze ke zprávě předložila desetistránkový přehled předvolebního a volebního vysílání redakcí ŘZ ČT zpracovaný pro Radu ČT. Tato zpráva byla projednána Radou ČT dne 14. 6. 2006, která usnesením č. 97/07/06 zprávu vzala na vědomí a vyslovila uznání a poděkování za vynikající výkony televizních kolektivů ve volebním vysílání a jmenovitě za výkony pana Moravce (zdroj internetové stránky České televize).

Soud vzal dále v úvahu obsah příloh návrhu (č. 5-16).

Jak bylo výše uvedeno, prvním předpokladem úspěšnosti návrhu na vyslovení neplatnosti kandidáta, je zjištění porušení volebního zákona. V daném případě navrhovatel napadá volbu kandidátů z důvodů porušení ust. § 16 odst. 4 volebního zákona, podle něhož „*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.*“ Těto povinnosti Česká televize plně dostála a navrhovatel to ani nezpochybňuje; tvrdí ovšem, že na základě tohoto ustanovení, s přihlédnutím k ústavním principům, měl být rovným dílem dělen veškerý vysílací čas věnovaný předvolební prezentaci a porušení zákona spatřuje v tom, že tomu tak nebylo, a to zejména u označených pořadů.

Soud tento názor nesdílí. Povinnost dělby vysílacího času je zákonem stanovena výslovně v uvedeném rozsahu a Česká televize je zde v pozici realizátora veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem kandidujícím ve volbách a jako vykonavatelka volebního zákona se podílí na přípravě voleb. Mimo tento rámec však takové postavení nemá a z ust. § 16 odst. 4 volebního zákona nelze dovodit, že jde o obecný princip přístupu volebních aktérů do médií. V ostatní činnosti ČT proto požadavek naprosté mechanické rovnosti mizí a lze jej nahradit jedinež požadavkem vyváženosti a objektivnosti odpovídající poslání tohoto média. Porušení ust. § 16 odst. 4 volebního zákona proto soud neshledal.

Porušení volebního zákona nelze seznat ani ve vztahu k jiným jeho ustanovením. Soud zde vážil zejména ust. § 16 odst. 2 volebního zákona ukládající povinnost čestného a poctivého průběhu volební kampaně; tato povinnost se však vztahuje pouze na aktéry voleb a na subjekty aktivně se na jejich volební kampani podílející či do volební kampaně přímo zasahující. Toto ustanovení zapovídá zejména zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech, politických stranách nebo koalicích. Z toho je zřejmé, jakým právům toto ustanovení poskytuje ochranu. V daném případě však navrhovatel netvrdí, že by postupem České televize došlo k útoku na jeho čest a ani takový důsledek v případě preferencí v obsazení označených publicistických pořadů shledat nelze. Dále soud vážil ust. § 16 odst. 1 volebního zákona – zde však dospěl k závěru, že zachování rovného přístupu k plakátovacím plochám (kterou již v minulosti vyložil tak, že se vztahuje i na místní periodika - viz usnesení ze dne 31. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004 - 24) na televizi vztáhnout nelze; jednalo by se o výklad mimo smysl a účel daného ustanovení.

Je ovšem nutno vidět 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, 16, 18, 19 Ústavy ČR a také z čl. 21, 22 Listiny základních práv a svobod. Ze stejného důvodu čl. 20 Ústavy ČR obsahuje ústavní zmocnění zákonodárci pro stanovení „dalších podmínek výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsahu soudního přezkumu.“ Lze tak učinit dílčí závěr, že zákonodárce je oprávněn vymezit 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 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 ČR) 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 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 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.

Při nedostatečné zákonné úpravě, je třeba při hodnocení důvodnosti navrhovatelových námitek vycházet přímo z ústavních principů. 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.

Média 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 zraky voličů se zástupci jiných kandidujících politických stran. Předpokladem skutečné soutěže politických stran je tedy i jejich přístup k médiím, aniž je však nutno jejich roli přeceňovat, neboť 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.

Základním požadavkem společným všem médiím, ať veřejnoprávním či soukromoprávním, 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 volebního zákona; 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 volebního zákona; jeho naplnění bylo hodnoceno výše.

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 volebního zákona.

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 volebního zákona 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.

Nad rámec těchto 14 hodin v obou veřejnoprávních masmédiích pak tento požadavek mechanické rovnosti tedy 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 princip se pak vztahuje na vysílání jako celek, nikoliv k jednotlivým pořadům; nevylučuje proto, aby v určitém typu pořadů byl dán prostor pouze parlamentním subjektům.

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. (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, 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 sebe prezentaci“ (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.

Z hlediska České televize, proti níž navrhovatel směřuje většinu ze svých námitek, 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 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 vážení 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 nepočetnou 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 tedy 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 v mechanickém 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.

Pokud jde o námitky směřující proti nerovnosti zastoupení jednotlivých politických stran v televizních debatách, zejména v označených publicistických programech, zde soud konstatuje, že již v jeho výše provedených obecných úvahách bylo dostatečně prokázáno, že Česká televize svým postojem k rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům, 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.

Nerozhodný je poukaz navrhovatele na význam, který publicistickým pořadům přiřkl povolební průzkum, nelze z něho dovodit, že občané, kteří v něm preferovali tyto pořady, současně na jejich základě skutečně volili, a že tedy výsledek voleb byl zmíněnými pořady podmíněn. Výsledek tohoto průzkumu spíše svědčí o jejich objektivitě a současně (s tím souvisící) popularitě pořadů. Skutečnost, že na základě předvolebního průzkumu, ale nepochybně i na základě znalostí politického spektra, byli vybíráni aktéři do jednotlivých typů pořadů, přičemž do těch nejatraktivnějších z hlediska jejich obsahu i doby vysílání, byla dána přednost tzv. parlamentním stranám je celkem logická. Navrhovatel nenamítá, že mu byl přístup do tohoto média zcela odepřen, brojí jen proti tomu, že nebyl mezi těmi, kterým byla přiznána určitá preference – mezi těmi, kteří měli možnost působit v pořadech divácky atraktivnějších, které konkrétně označil. Soud však přihlížel k celkové publicistické činnosti České televize ve volebním období a preferenci určitých subjektů zařazením do označených pořadů nepovažuje za nepodloženou a přístup ČT shledal vyváženým.

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 objektivitě 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.

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. 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. 247/1995 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001 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 *Otázky Václava Moravce SPECIÁL* vysílaným z jednotlivých volebních krajů. Publicistické pořady nespočívaly pouze v pořadech navrhovatelem označených a z tohoto hlediska je třeba také prostor poskytnutý stranám hodnotit. Přitom ani v těchto návrhem zmiňovaných pořadech neshledal Nejvyšší správní soud porušení uvedených principů. Jak vyplývá z podkladů, byly do tohoto pořadu zvány kandidující subjekty podle klíče „který vycházel z předvolebního šetření agentury SC&C v kombinaci s aktuálními průzkumy agentury STEM.“ Česká televize tak do tohoto pořadu zvala pouze subjekty, které měly největší šanci získat mandáty v Poslanecké sněmovně, což odpovídalo výsledkům vyšším 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 rozporu s tímto ustanovením by bylo jakékoliv omezení (diskriminace) některých politických sil ve volbách přístupu ke sdělovacím prostředkům, ve svobodě projevu, shromažďování apod.“ (Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody, 2. vydání, Linde, Praha 1999, s. 215)

V této souvislosti lze přiměřeně 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.

Nejvyšší správní soud tedy ze všech shora uvedených důvodů uzavřel, že v dané věci nebyl naplněn předpoklad porušení zákona, proto ani nepřichází v úvahu hodnocení jeho intenzity, ani vztahu k volbám jednotlivých kandidátů.

Proto návrh jako nedůvodný podle § 90 s. ř. s. zamítl.

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