

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě 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: **Mgr. J. D.**, proti odpůrci: **Státní volební komise**, se sídlem Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených v Pardubickém volebním kraji **z a m í t á**.
- II. Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených v ostatních volebních krajích **o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Dne 15. 6. 2006 obdržel Nejvyšší správní soud včas podaný návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta odůvodněný tvrzením, že byla porušena ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta. Toto porušení mělo vzniknout výrokem moderátora J. K. v pořadu vysílaném na prvním programu České televize. Moderátor v úvodu tohoto pořadu zmínil, že v době voleb může mluvit pouze o neutrálních tématech, jako je počasí, nicméně že i barva oblohy, trávy, či slunce by mohla být interpretována jako důvod nevyváženosti vysílání, proto se omezí pouze na sdělení: „*Obloha bude.*“

Navrhovatel připomíná, že tento pořad byl vysílán v době voleb, kdy nesmí probíhat ve veřejnoprávních sdělovacích prostředcích volební kampaň a nesmí být zveřejňovány volební průzkumy. Moderátorovo sdělení přitom lze interpretovat jako předpověď vítězství strany s barvou oblohy, tedy barvou modrou, kterou má ve svém znaku Občanská demokratická strana. Vzkaz učiněný prostřednictvím veřejnoprávního média, že právě tato strana vyhraje, byl přitom zdůrazňován úvodním ironickým podtrháváním toho, že moderátor volební zákon dodržuje. Z těchto důvodů navrhovatel spatřuje v předmětném výroku zneužití veřejnoprávního média ve prospěch jedné politické strany, přitom závažnost tohoto zneužití a možnost ovlivnění volby kandidátů je dána i tím, že je J. K. mediálně velmi známou a respektovanou osobností, jež vystupuje v televizi, tedy v masmédiu s celostátním dosahem, nejméně jednou týdně ve značně sledovaném pořadu. Závěrem navrhovatel uvádí, že jej k podání návrhu vede přesvědčení o porušení etických

pravidel vedení volební kampaně a úsilí dobrat se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci.

Státní volební komise ve svém vyjádření uvedla, že zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, upravuje zákazy při vedení volební kampaně pouze v případě zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů ve lhůtě počínající třetím dnem přede dnem voleb a končící ukončením hlasování. Ve dnech voleb je pak v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí zakázána volební agitace pro politické strany, politická hnutí, koalice a kandidáty. Závěrem Státní volební komise podotýká, že z návrhu není zřejmé, že by byla napadena neplatnost volby konkrétního kandidáta či kandidátů.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. může návrh na neplatnost volby kandidáta podat občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen. Z obsahu podaného návrhu je přitom patrné, že navrhovatel usiluje o prohlášení neplatnosti všech zvolených kandidátů, jelikož výslovně uvádí, že k protizákonnosti došlo nejen na území jednoho volebního kraje, nýbrž v celostátním měřítku. Jak nicméně soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006 (www.nssoud.cz), aktivní legitimace občana je dána vždy jen ve vztahu ke kandidátům voleným ve volebním kraji, kde je navrhovatel veden ve stálém seznamu. V daném případě to znamená, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání předmětného návrhu toliko ve vztahu ke kandidátům v Pardubickém volebním kraji a touto částí návrhu se soud zabýval meritorně, zbývající část musel odmítnout.

Podle ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že předmětný návrh představuje prostředek soudní ochrany namířený proti zvolení konkrétního kandidáta (příp. kandidátů) do Poslanecké sněmovny, přičemž pokud by soud tomuto návrhu vyhověl, rozhodl by o neplatnosti volby kandidáta (§ 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), tzn. s účinky ex tunc.

Jak vyplývá z ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. a ze samotného smyslu předmětného právního institutu, za základní předpoklady vyhovění tomuto typu volební stížnosti je – v obecné rovině – nutno označit především tři následující: (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb.; (2.) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a (3.) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného 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 tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

Postupuje v souladu s tímto algoritmem, shledal zdejší soud, že výrok moderátora J. K., v němž navrhovatel spatřuje porušení etických pravidel, zjevně nezakládá protizákonnost ve smyslu zákona č. 247/1995 Sb.

Navrhovatel tuto protizákonnost spatřuje jednak v tom, že předmětná věta představovala poselství obdobné zveřejnění volebních průzkumů, jež je zakázáno

ustanovením § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb.; a jednak v tom, že jejím pronesením bylo veřejnoprávní médium zneužito pro volební kampaň Občanské demokratické strany, že bylo tedy v tomto směru vysílání tendenční a nevyvážené. S těmito tvrzeními se zdejší soud nemůže ztotožnit, a to z celé řady souběžně působících důvodů.

Co se týče prvního tvrzení, je opřeno o nepřiměřené rozšiřování zákazu zveřejňování volebních průzkumů v době voleb, a to až za samu mez absurdity. Tento zákaz vychází z ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., jež zní:

„V době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování nesmějí být žádným způsobem zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů.“

Na toto ustanovení pak navazuje stanovení sankcí jednak fyzickým a jednak právnickým osobám za toto jednání, které je obsaženo v § 16 odst. 5 a 7 tohoto zákona:

„(5) Přestupku se dopustí fyzická osoba, která v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. K projednání přestupku je příslušný krajský úřad podle místa bydliště fyzické osoby, která předvolební a volební průzkumy zveřejňovala. Za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 30 000 Kč. Na řízení při ukládání pokut se vztahuje zvláštní právní předpis.“

(7) Jiného správního deliktu se dopustí právnická osoba, která při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy. Za tento správní delikt lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Pokutu uloží krajský úřad místně příslušný podle sídla právnické osoby. Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 3 měsíců a musí být pravomocně ukončeno do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Při stanovení výše pokuty se přihlédne k závažnosti a způsobu protiprávního jednání. Uložením pokuty nejsou dotčena ustanovení zvláštního právního předpisu. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla uložena. Pokuta je příjmem kraje, který ji uložil.“

Zákaz obsažený v těchto ustanoveních tak zjevně dopadá pouze na výsledky předvolebních a volebních průzkumů, tedy na jednoznačně formulované odhady volebních výsledků, ať už formou odhadů v podobě čísel či procent, nebo v určení pořadí kandidujících subjektů z hlediska předpokládaných volebních výsledků. Je sice pravdou, že kritizovaný výrok zazněl – v premiérovém odvysílání pořadu - v době probíhajících voleb, tedy v době, kdy již bylo zveřejňování volebních a předvolebních průzkumů, ať už veřejnoprávními, či jinými médii, či jakýmkoli jiným způsobem zakázáno. Předmětný výrok však v žádném případě nelze na půdě racionálního a objektivního uvažování označit za volební průzkum, či za odhad výsledku voleb. Navrhovatel touto kvalifikací daného moderátorova tvrzení podsouvá J. K., že se pokusil z obrazovky veřejnoprávního média sdělit svým divákům, tedy také pravděpodobně relativně početné skupině voličů, alegorické poselství, že Občanská demokratická strana ve volbách zvítězí. Toto poselství navrhovatel tuší v pronesené větě „Obloha bude“. V ní má slovo „obloha“ vyvolat v divákovi asociaci modré barvy, ta má dále vyvolat asociaci té politické strany, jejímuž symbolu dominuje modrá barva, a tuto stranu má divák identifikovat s Občanskou demokratickou stranou. Sloveso „bude“ pak má být zaměněno slovem „zvítězí“.

S takovou představou předurčenosti asociačních řetězců běžného diváka České televize se nelze ztotožnit. Soud nepopírá, že díky určité historické a sociokulturní tradici disponují čeští umělci a jiné veřejně vystupující osoby značnou schopností hovořit v jinotajích a občané, zde v roli příjemců uměleckých poselství, odpovídající vyvinutou schopností tyto jinotaje dešifrovat a „číst mezi řádky“. Toto oboustranné komunikační dorozumění však nelze přeceňovat způsobem, jakým to činí navrhovatel. Ten totiž předpokládá, že relevantní část diváků předmětného pořadu provede s moderátorovou dvouslovnou větou tutéž náročnou myšlenkovou operaci jako navrhovatel sám a odhalí v ní totéž poselství. S tímto závěrem se nelze ztotožnit už proto, že po provedení čtveřice jiných následných možných asociací vedených jiným směrem – a uvádění těchto představitelných možností není úkolem soudu – lze dospět k nepřeborné škále jiných možných interpretací a není důvodu se domnívat, že méně pravděpodobných, než je ta, kterou v moderátorově větě „odhalil“ navrhovatel. Lze tak konstatovat, že předmětné tvrzení v sobě neobsahuje žádné poselství o výsledku voleb, alespoň ne způsobem prokazatelným v mezích pravděpodobnosti a racionality; tím spíše pak toto tvrzení nelze označit za zveřejnění výsledků předvolebních a volebních průzkumů ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

Zjevně mimo rámec reality se nachází i navrhovatelův předpoklad, že rozebíraným tvrzením moderátor J. K. agitoval pro Občanskou demokratickou stranu. K tomu, aby se soud mohl s tímto tvrzením ztotožnit, by musel nejprve opět akceptovat navrhovatelovu myšlenkovou zkratku mezi slovy „obloha“ a spojením „Občanská demokratická strana“ a dále by musel přistoupit na nereálnou absolutizaci požadavku vyváženosti vysílání veřejnoprávních médií v době voleb.

Lze jistě souhlasit s tím, že na Českou televizi dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů.

Prvním zdrojem je obecný požadavek vyváženosti, který ji stíhá coby veřejnoprávní médium, tedy veřejnoprávní korporaci zřízenou zákonem za účelem poskytování služby veřejnosti tvorbou a šířením programů, resp. za účelem poskytování objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů. Tento požadavek dopadá jednak na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle něžž *„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 je pak tato povinnost zopakována v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, podle něžž 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.“*

Požadavek vyváženosti pak stíhá Českou televizi ve zvláštní intenzitě právě v předvolební době, jak vyplývá ze zásady vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně k veřejnoprávním sdělovacím prostředkům. Tato zásada je vyjádřena konkrétně ve vztahu k jednomu druhu komunikace veřejnoprávních subjektů s občany v ustanovení § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu České republiky; v rovině obecné pak byla vyřčena zejména v nálezu Pl. ÚS 73/2004 ze dne 26. 1. 2005 (publ. pod č. 140/2005 Sb.), kde Ústavní soud uvedl ve vztahu k územní samosprávě pravidlo,

jež lze jistě vztáhnout i na jiné veřejnoprávní korporace v obdobném postavení, tedy i na Českou televizi: „*Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného "přístupu". Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit.*“

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

Česká televize tak musí v době předvolební a volební dostát jednak své trvalé povinnosti k poskytování objektivních, vyvážených a všestranných informací, jež pro ni vyplývá z její povahy veřejnoprávního masmédia a jež působí ve spojení se zásadou vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů zvláště intenzivně v době probíhající volební kampaně; a jednak své specifické povinnosti časově omezené na předvolební dobu k bezplatnému poskytnutí 14 hodin rozdělených rovným dílem mezi kandidující subjekty, jež je jí uložena zákonem o volbách do Parlamentu České republiky. Avšak ani ze vzájemné kombinace těchto ustanovení, tedy ani ze souhry požadavků, jež dopadají na veřejnoprávní média vždy, a požadavků, jež na ně dále dopadají v době voleb, neplyne, že by jejich vyváženost mohla být chápána s tak nereálnou mírou přísnosti, jakou na ně implicitně klade navrhovatel. Jakkoli je totiž silný a legitimní veřejný zájem na tom, aby (zejména) veřejnoprávní média působila v době voleb nestranně a vyváženě, nevede tento zájem k tomu, aby se tento veřejný prostor, všichni jednotliví lidé v něm vystupující, ba všechna jejich jednotlivá slova a myšlenky, stali názorově zcela sterilními, aby museli rezignovat i na náznaky humoru, ironie či osobitosti. Tento silný a legitimní veřejný zájem totiž nepůsobí v reálném ani právním světě izolovaně, ale střetává se s dalšími veřejnými zájmy a subjektivními právy, zde zejména se svobodou projevu podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod; a právě fakt tohoto střetávání implikuje hledání vzájemné rovnováhy a vylučuje absolutizaci jediného z nich.

Navrhovatelovo označení napadaného výroku moderátora J. K. za „nepřípustné zneužití pro volební kampaň“ se nachází zcela mimo tuto rovnováhu, a soud je proto z výše nastíněných důvodů nemůže akceptovat. Daný výrok, ať už je vnímán samostatně, či v kontextu výstupu ironizujícího absurdním příkladem právě absolutizaci vyváženosti vysílání, nebyl ani zveřejněním volebního průzkumu, ani volební agitací ve prospěch

kterékoli strany, a nemohl založit protizákonnost ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu ČR.

Za situace, kdy soud neshledal v napadeném výroku moderátora J. K. protizákonnost ve smyslu prvního kroku výše nastíněného algoritmu posouzení důvodnosti volební stížnosti, kdy tedy již první podmínka z trojice podmínek, jež by ke shledání důvodnosti volební stížnosti musely být splněny kumulativně, splněna není; není důvodu zabývat se dalšími dvěma podmínkami. To by ostatně v daném případě vyžadovalo určit, volbu kterého/kterých konkrétního kandidáta/kandidátů navrhovatel napadá svým návrhem, a posoudit, zda v důsledku napadaného výroku, jenž - jak bylo výše vyloženo – nemohl porušit volební zákon, mohlo dojít k zatemnění výsledků voleb.

Proto soud dospěl k závěru, že podaná volební stížnost není důvodná. Jakkoli však navrhovateli nemohlo být vyhověno v meritu věci, výše provedená argumentace snad naplnila alespoň jím v návrhu uváděné „úsilí dobrat se rozhodnutí soudu v této záležitosti“.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ve vztahu ke kandidátům zvoleným v Pardubickém volebním kraji byl navrhovatel k podání návrhu aktivně legitimován, nicméně nebyla zjištěna protizákonnost jejich volby, a proto byl v této části návrh podle ustanovení § 90 s. ř. s. zamítnut.

Ve vztahu ke kandidátům zvoleným v jiných krajích než v Pardubickém volebním kraji se jedná o návrh podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou. Proto byl návrh v této části podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnut.

Podle ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 29. června 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu