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 Chrastilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **P. B.- s. z. O. p., N. d., M. b., S. j., R. a P. d.**, proti odpůrcům: **1) Státní volební komise,** se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, **2) až 201) kandidáti zvolení do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. června 2006**, o návrhu na neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 2. a 3. června 2006, a o návrhu na neplatnost volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích v těchto volbách,

t a k t o :

I. Návrh na neplatnost voleb **s e o d m í t á** .

II. Návrh na neplatnost volby kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve všech volebních krajích ve volbách konaných ve dnech 2. a 3. června 2006 **s e z a 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 :

I.

Navrhovatel podal „stížnost na neplatnost voleb“ do Poslanecké sněmovny, konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006, směřující proti volbě těchto 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.

Ve značně obsáhlém odůvodnění svých podání poukazoval na to, že přes rozsáhlé politické aktivity navrhovatele o něm nebylo v celostátních sdělovacích prostředcích zmínky, a že veřejnoprávní Česká televize a Český rozhlas v uplynulých čtyřech letech prezentovaly výhradně strany parlamentní (např. každou neděli v pořadu „Otázky Václava Moravce“, nebo v pořadu „Události, komentáře“). Tím Česká televize porušila princip svobodné soutěže politických sil a stran. Podle zákona přitom mají Česká televize i rozhlas prezentovat politické strany dle jejich aktuální pozice na politické scéně. Přestože v předchozích parlamentních volbách navrhovatel získal 0,59% hlasů a ve volbách do Evropského parlamentu 1,17% hlasů, neposkytly Česká televize a Český rozhlas až do zahájení volební kampaně ani vteřinu svého veřejnoprávního vysílacího času; to se týká prakticky všech neparlamentních stran. Nejspolehlivějším důkazem o rozložení politických sil jsou pouze volby; volební zákon nerozlišuje politické strany na parlamentní a neparlamentní, ale na kandidující a nekandidující. Česká televize a rozhlas však postupují opačně. Během volební kampaně potom přísluší všem kandidujícím stranám stejný vysílací čas; opak je však pravdou.

Navrhovatel dále opakovaně poukazoval na mediální protěžování Strany zelených, která by bez něj dopadla ještě hůře než ve volbách roku 2002. Zdůraznil např. skutečnost, že před prvním pořadem „Otázky Václava Moravce Speciál“ náhle a bez jakékoliv viditelné příčiny „vyskočily“ preference Strany zelených ze 2,5 na 7% hlasů; jde o strategickou politickou manipulaci, což dokládá článek z deníku Mladá fronta Dnes ze dne 28. 3. 2006 „Železný: Nabízeli mi, ať si koupím vyšší preference“, v němž Vladimír Železný hovoří o nabídce na zvýšení preferencí, a to o jeden bod za 500 tisíc Kč.

Poukázal rovněž na to, že agentury manipulovaly výzkumy veřejného mínění, přičemž podle povolebního výzkumu CVVM čtvrtina respondentů uvedla, že na ni měly vliv předvolební průzkumy.

Na diskriminační přístup navrhovatel Českou televizi přitom upozorňoval. Seznámil ji s *„projektem předvolební soutěže všech politických stran »Kruh se uzavírá« který vychází ze systému mistrovství světa ve fotbale s jeho vyřazovacími základními, čtvrtfinálovými, semifinálovými a finálovými skupinami, kombinovaného se systémem nasazování těch nejlepších z tenisového Wimbledonu. O postupujících by rozhodovali televizní diváci hlasováním SMS.“* Tento projekt – podle navrhovatele nejpoctivější a nejrovnější – Česká televize odmítla a místo něj zvolila diskriminační „Otázky Václava Moravce Speciál“ (způsob výběru stran do tohoto pořadu v návrhu rovněž napadal). Navrhovatel neuspěl

ani se stížností radě České televize, řediteli publicistiky a zpravodajství této televize, ani s návrhem na vydání předběžného opatření na zastavení vysílání tohoto pořadu (soud na návrh dle tvrzení navrhovatele vůbec nereagoval).

Navrhovatel rovněž podrobně rozebíral pořady vysílané v čase nízké sledovanosti na straně jedné a vysoké sledovanosti na straně druhé. Dospěl k závěru, že v prvém vysílacím čase byly prezentovány vyváženě parlamentní i neparlamentní strany, v druhém vysílacím čase, anebo v pořadech s časově rozsáhlých, byly prezentovány pouze parlamentní strany a Strana zelených. O výsledku voleb rozhodlo to, že parlamentní strany a předem někým vybraná Strana zelených dostaly skoro 23 hodin vysílacího času v pořadu Otázky Václava Moravce speciál; to je rozhodující rozdíl, o který měly parlamentní strany větší prezentaci než strany neparlamentní. Navrhovatel rovněž napadal způsob výběru stran do tohoto pořadu; v rámci toho především fakt, že výběr závisel na průzkumech soukromé agentury (legitimním kritériem podle navrhovatele je pouze předchozí volební výsledek).

Česká televize dle navrhovatele porušila § 16 odst. 4 volebního zákona tím, že některým kandidujícím subjektům vyhradila více času než čtrnáct hodin a delší období než začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb, přičemž tento čas nerozdělila rovným dílem ve stejně sledovaném vysílacím čase mezi všechny kandidující subjekty. Drtivou většinu vysílacího času získaly ty kandidující subjekty, jejichž kandidáti byli posléze zvoleni; mezi přístupem k vysílacímu času a volbou těchto kandidátů tedy existuje příčinná souvislost.

Navrhovatel poukazoval rovněž na to, že členové jeho strany měli jako diváci pořadu Otázky Václava Moravce speciál omezenou možnost vyjádřit se, resp. že byli umlčováni.

Diskriminaci neparlamentních stran podle navrhovatele dokládá též zpráva uveřejněná v Mladé frontě Dnes dne 15. 6. 2006: *„Česká televize hodlá do budoucna dávat ve vysílání větší prostor politickým stranám a hnutím, které nejsou zastoupeny v parlamentu. Mimo jiné zvažuje, že ve vysílání zpravodajské stanice ČT 24 vznikne nový pořad věnovaný právě neparlamentním stranám.“* Rovněž tento posun považuje navrhovatel za nedostatečný, neboť stanici ČT 24 nikdo nesleduje.

Česká televize podle navrhovatele preferováním parlamentních stran na úkor těch neparlamentních porušila § 31 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Došlo též k porušení řady ustanovení Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

Krom masmediální diskriminace jsou malé nebo nové politické strany diskriminovány též ekonomicky. Tento závěr navrhovatel dovozoval z toho, že na straně jedné má politická strana nárok na stálý příspěvek, jenom pokud má 3% hlasů, a na příspěvek za hlas, získala-li 1,5% hlasů, na straně druhé při kandidatuře v parlamentních volbách musí také každá neparlamentní strana zaplatit nevratný „volební příspěvek“ ve výši 210 000 Kč, což je likvidační. Tento princip prosadily parlamentní strany, které však samy k sobě mají přístup opačný (900 000 za mandát za rok, 10 mil. ročně na činnost každé politické strany). Systémově likvidační charakter podle navrhovatele spočívá v tom, že na jedné straně požaduje jako zápisné pro účast ve volbách složení volební kauce 210 000 Kč, která je nenávratná, na straně druhé za hlasy získané politickou stranou v parlamentních volbách povoluje vyplacení částky za získané hlasy až od zisku 1,5% ze všech odevzdaných hlasů. Takový skok se přitom žádné menší nebo nové straně nemůže napoprvé podařit.

Dále stěžovatel brojil proti pětiprocentní hranici pro vstup do Poslanecké sněmovny, jakož i proti D´Hondtově formuli přepočítávání mandátů, zvýhodňující velké politické strany proti těm malým.

Navrhovatel se proto domáhal vydání rozhodnutí, kterým by Nejvyšší správní soud jednak prohlásil volby konané ve dnech 2. a 3. června 2006 za neplatné, a jednak aby vyslovil neplatnost volby všech 200 kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny.

II.

Státní volební komise ve svém vyjádření poukázala na § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), z něhož vyplývá povinnost České televize zajistit, aby pro volby do Poslanecké sněmovny měli 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 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. Tuto povinnost Česká televize splnila; jiný úkol pro ni z volebního zákona nevyplývá.

K argumentaci navrhovatele ohledně upřednostňování určitých politických subjektů ve vysílání České televize, jakož i ke stavbě jejích pořadů, se Státní volební komise necítila kompetentní vyjadřovat.

Státní volební komise dle svého mínění není ani příslušná vyjadřovat se k protiústavnosti volebního systému. V této souvislosti poukázala na nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 64/2001 Sb.

Závěrem Státní volební komise upozornila, že při volbách do Poslanecké sněmovny nelze podle volebního zákona napadnout regulérnost voleb jako takových.

K návrhu se vyjádřil též odpůrce 82) Ing. K. K.. Dle jeho názoru nedošlo k porušení žádného ustanovení volebního zákona, což plyne z vyjádření Státní volební komise a České televize. Nebyly porušeny ani principy volné soutěže politických stran. Navrhovatel měl volný přístup ke své propagaci a ze strany státních orgánů nebyl nikterak diskriminován. Tvrdí-li navrhovatel, že mu nebyl dán dostatečný prostor pro jeho prezentaci ve veřejnoprávní televizi, lze podle odpůrce argumentovat tím, že mu byl poskytnut prostor zcela v souladu s volebním zákonem. Tato forma prezentace ostatně není jedinou či výlučnou. Rovnou soutěž nelze chápat tak, že by všem politickým stranám měl být dán ve všech médiích stejný prostor k prezentaci. Návrh je neopodstatněný a soud by jej měl zamítnout.

III.

Navrhovatel v obsáhlé replice především zopakoval a dále podrobněji rozvedl předchozí argumentaci. Uvedl mj., že Česká televize se obloukem vyhnula meritu věci; o politické vyváženosti svého vysílání mezi parlamentními volbami a o rovných podmínkách

volební soutěže v době parlamentní volební kampaně 2002 a 2006 se ani nezmínila; tím prokázala důvodnost stížnosti navrhovatele. Dále navrhovatel podrobně rozváděl masmediální diskriminaci neparlamentních politických stran (vyjma Strany zelených); přiložil i matematickou tabulku s rozborem této problematiky. Navrhovatel se rovněž obsáhle vyjadřoval k písemnostem České televize (k vyjádření České televize k předvolebnímu vysílání, k závěrečné zprávě o splnění povinností vyplývajících z volebního zákona, k informaci o předvolebním a volebním vysílání, k dopisu PhDr. N. S. P. C. ze dne 19. 4. 2006). Zabýval se rovněž dopisem PaedDr. J. B., místopředsedy rady České televize, ze dne 22. 5. 2006. Závěrem svou argumentaci shrnul tak, že svým rozhodnutím v této věci vyšle Nejvyšší správní soud všem českým občanům a daňovým poplatníkům jasný signál, jestli žijeme anebo nežijeme ve svobodné a demokratické zemi, a jestli žijeme anebo nežijeme v právním státě.

IV.

Než soud přistoupil k projednání věci samé, musel se vypořádat jednak s přípustností návrhu, a jednak stanovit okruh účastníků řízení.

Navrhovatel se domáhá jak vyslovení neplatnosti voleb jako celku, tak i vyslovení neplatnosti volby jednotlivých kandidátů, kteří byli v těchto volbách zvoleni. Návrh je však přípustný pouze v části, v níž se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidátů, nikoliv však v části týkající se neplatnosti voleb. Jak již Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 6. 2006, č. j. Vol 5/2006 - 37, v rámci voleb do Poslanecké sněmovny se nelze návrhem domáhat vyslovení neplatnosti celých voleb, nýbrž lze toliko zpochybnit volbu určitého kandidáta. Tento závěr vyplývá z uspořádání § 87 volebního zákona, z nějž se na volby do Poslanecké sněmovny vztahují toliko odstavec 1 a 5; ostatní odstavce tohoto ustanovení, umožňující mj. podat návrh na neplatnost voleb, se týkají pouze voleb do Senátu, a nikoliv též do Poslanecké sněmovny. Domáhá-li se proto navrhovatel vyslovení neplatnosti voleb jako celku, jde o nepřípustný návrh ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ohledně okruhu účastníků řízení je nutno uvést následující: Navrhovatel totiž označil za odpůrce Českou republiku, „Ústřední volební komisi“, Poslaneckou sněmovnu, Ministerstvo spravedlnosti a osoby, které byly zvoleny ve volbách do Poslanecké sněmovny „v neregulérních volbách“ ve dnech 2. a 3. 6. 2006. Toto vymezení účastníků neodpovídá definici účastenství obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s., podle níž jsou účastníky řízení navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Nepřesné vymezení okruhu účastníků navrhovatelem v tomto typu řízení však není na závadu, neboť kdo je odpůrce, určuje zákon, a soud v souladu s ním s takovou osobou či orgánem jedná, resp. nejedná s tím, kdo účastníkem řízení není, ač jej tak navrhovatel nesprávně označil; zvláštní usnesení o tom vydávat nemusí (arg. § 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

Vedle navrhovatele jsou účastníky řízení též příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Příslušným volebním orgánem je Státní volební komise. Dále je účastníkem ten, jehož volba byla napadena; navrhovatel označil všechny osoby, které byly ve volbách do Poslanecké sněmovny zvoleny, z čehož vyplývá, že jde o 200 poslanců uvedených shora v roli odpůrců 2) až 201).

Z definice účastenství podle § 90 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že další osoby účastníky řízení nejsou. Z toho důvodu soud za účastníky nepovažoval navrhovatelem označenou Českou republiku, Poslaneckou sněmovnu ani Ministerstvo spravedlnosti.

V.

V části, v níž je návrh přípustný, není důvodný.

Podle § 87 odst. 5 volebního zákona 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 citovaného ustanovení vyplývají 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.

Uvedené tři předpoklady musí být naplněny kumulativně. Nebude-li dán byť i jenom jeden z nich, volební stížnost nemůže být úspěšná.

K prvému kroku volebního algoritmu, jímž je protizákonnost, nutno uvést následující:

V. a)

V prvé řadě navrhovatel obsáhle brojil proti mediální diskriminaci, jíž byl vystaven. Ohledně této námitky Nejvyšší správní soud v souladu se závěry, k nimž dospěl v usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006 - 11, konstatuje, že z českého právního řádu vyplývá, že na masmédia skutečně dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů. První z nich dopadá v obdobné podobě na média veřejnoprávní i soukromoprávní, druhé dva pak pouze na média veřejnoprávní, konkrétně na Českou televizi 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, 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 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 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 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 ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/2004 (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 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 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 rozhlase celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.“*

Lze tak shrnout, že všechna média (bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu, byť formulace o objektivnosti a vyváženosti vysílání použitá zákonem o České televizi a zákonem o Českém rozhlasu je poněkud odlišná od formulace použité zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání), regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média (bez ohledu na druh) podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim ustanovením § 16 odst. 4 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 sebeprezentaci politických stran, politických hnutí a jejich koalic tímto ustanovením, tím méně pak na ostatní média. Česká televize a Český rozhlas totiž v rámci těchto 14 hodin na straně jedné a mimo něj na straně druhé (zde pak obdobně

s ostatními výše zmíněnými typy médií) vystupují ve zcela odlišných pozicích a musejí se řídit ve svém rozhodování zcela odlišnými hledisky.

Při poskytování oněch 14 hodin jsou totiž Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takoví – jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty podílející se na přípravě voleb – musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti. To plyne z rovnosti šancí všech kandidujících subjektů, která plyne na ústavní rovině zejména z článku 5 Ústavy a článku 22 Listiny základních práv a svobod a která sama implikuje na úrovni zákona o volbách do Parlamentu České republiky několik práv, v míře jejichž poskytnutí si všechny kandidující subjekty musejí být naprosto rovny. Takovým právem je např. právo delegovat člena a náhradníka do okrskové volební komise podle § 14e odst. 3 volebního zákona, či právo na vytištění hlasovacích lístků podle jeho § 38. Odraz tohoto práva nacházíme i v tom, že je číslo, pod kterým kandidující subjekt kandiduje, určováno podle § 8 odst. 2 písm. c) volebního zákona losem, tedy jakousi spravedlností náhody. Z pohledu těchto příkladmo uvedených práv a z pohledu subjektů, které je mají naplňovat, musejí být všechny kandidující subjekty jistě vnímány jako rovnocenné, bez ohledu na jakákoliv kritéria určující jejich váhu v politickém či společenském životě (předchozí volební výsledky, dosavadní zastoupení v zastupitelských sborech, početnost členské základny apod.).

Nad rámec těchto 14 hodin v obou veřejnoprávních masmédiích však již tento 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); neboť 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 případné 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 neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci. *„Je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran (odstupňovaná rovnost šancí), pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas (diferenciace na základě nezbytného minima - „Grundsockel“)“* (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 sebeprezentaci" (W. Schreiber, c. d., str. 122).

Z hlediska České televize, proti níž navrhovatel především brojí, lze z konceptu odstupňované rovnosti odvodit pro rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům nad rámec 14 hodin přidělených na základě § 16 odst. 4 volebního zákona 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 Česká televize (podobně jako Český rozhlas) postupovala v souladu se zásadou odstupňované rovnosti při určování časové proporce celkového zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřeně k jejich politickému a společenskému významu. Bylo by tak nespravedlivé a nepřiměřené, zejména z hlediska rovnosti přístupu vážícího veřejnoprávní média, například v situaci, kdy by byly volby zejména soubojem dvou politických stran či bloků (jako je tomu například v poslední době v Itálii), a některé z těchto stran či bloků by se dostalo viditelně méně prostoru ve vysílání než subjektu druhému. Není oproti tomu v rozporu s touto zásadou, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či za zásadní stranu demokratické opozice, poskytnut v těchto médiích, ať už ve zpravodajství či v publicistických debatách, i výrazně větší prostor než straně zcela nové, s 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 České televize, 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."

Obdobný závazek ve vztahu k druhému veřejnoprávnímu masmédiu nacházíme také v článku 7 Kodexu Českého rozhlasu (viz znění uvedené na stránkách http://media.rozhlas.cz/informace/dokumenty/_binary/00294913.pdf).

Míra zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů v médiích jistě významně ovlivňuje jejich vnímání veřejností, a výše nastíněný a dvěma hlavními veřejnoprávními masmédii 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 patrno, 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.

Z tohoto výchozího pohledu je zřejmé, že námitka směřující proti nerovnosti zastoupení jednotlivých politických stran v televizních debatách na obrazovkách České televize (a zejména v pořadu „Otázky Václava Moravce Speciál") je nedůvodná. Jak již vyplynulo z výše uvedeného, Česká televize svým postojem k rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům, nad rámec oněch 14 hodin rozdělených

rovným dílem mezi všechny kandidující subjekty podle § 16 odst. 4 volebního zákona, následovala shora rozebraný přístup odstupňované rovnosti. Vysílací čas, který v souladu s tímto konceptem obdržely jednotlivé kandidující politické strany, odpovídal jejich významu ve společnosti na straně jedné, a na straně druhé zároveň nebyl překážkou svobodné soutěže politických stran.

Namítá-li proto navrhovatel, že byl mediálně diskriminován, není tato námitka důvodná.

V. b)

Otázkou ekonomické diskriminace – na níž navrhovatel rovněž poukazoval - se již zabýval Ústavní soud; závěry, k nimž dospěl, lze akceptovat i v souzené věci. Z poslední doby lze poukázat především na nález ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Ke stálému příspěvku se v citovaném rozhodnutí konstatuje: *„Stálý příspěvek je formou financování politických stran parlamentních i neparlamentních. Z uvedeného důvodu je u něj podmínkou ústavní konformity zajištění otevřenosti pluralitního politického systému, hranice pro jeho poskytování musí být proto výrazně nižší, než je stanovena výše uzavírací klauzule proporcionálního volebního systému. Za takovou výrazně nižší mez lze považovat i hranici 3 % ve volbách získaných platných hlasů, tedy hranici o 40 % nižší, než je výše uzavírací klauzule.“* V tomto nálezu se Ústavní soud vyjádřil i k hranici 1,5% pro vznik nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů, jakož i k příspěvku na mandát, a jejich úpravu implicitně akceptoval; Nejvyšší správní soud jeho stanovisko respektuje.

Nejvyšší správní soud se nemohl meritorně zabývat argumentací navrhovatele, v níž se poukazuje na fakt, že neparlamentní politické strany, které chtějí kandidovat ve všech volebních krajích, musí složit nevratný volební příspěvek ve výši 210 000 Kč, což je pro ně likvidační; na jednu stranu musejí složit tento nevratný příspěvek na volební náklady, na druhou stranu příspěvek na úhradu volebních nákladů dostanou jenom tehdy, získají-li 1,5% hlasů. Taková námitka je v této fázi nepřípustná. Vzhledem k tomu, že příspěvek na volební náklady ve smyslu § 31 odst. 4 volebního zákona je předpokladem registrace kandidátní listiny, měl navrhovatel tuto skutečnost namítat právě v souvislosti s registrací. V souladu s § 86 volebního zákona by pak měl možnost do dvou dnů od doručení rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podat u krajského soudu návrh ve smyslu § 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a domáhat se ochrany v tomto typu řízení. Řízení o neplatnost volby kandidáta ve smyslu § 90 s. ř. s. nemůže suplovat řízení o ochraně ve věcech registrace ve smyslu § 89 s. ř. s. tam, kde navrhovatel návrh nepodal, ačkoliv jej podat mohl. *Obiter dictum* se ohledně příspěvku na volební náklady podle § 31 odst. 4 poznamenává, že tento příspěvek již nemá povahu volební kauce, neboť na rozdíl od ní je absolutně nevratný, tj. nemůže být vrácen jakékoliv kandidující politické straně za žádných podmínek. Příspěvek na volební náklady nemá diskriminační povahu, neboť povinnost je všem aktérům volebního klání uložena stejnou měrou: každá kandidující politická strana, ať malá či velká, tradiční či nová, parlamentní nebo neparlamentní, je bez rozdílu povinna zaplatit příspěvek na volební náklady podle počtu volebních krajů, v nichž kandiduje. Výše tohoto příspěvku je přitom dosažitelná pro jakoukoliv politickou stranu; to platí nejen pro případ, kdy kandiduje v jediném volebním kraji (a výše příspěvku činí 15 000 Kč), tak pro případ, kdy bude kandidovat ve všech volebních krajích (a bude povinna zaplatit příspěvek v souhrnné výši 210 000 Kč). Smyslem tohoto příspěvku na volební náklady není omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. Příspěvek v právě uvedené

výši pak podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu slouží jako důkaz vážnosti přístupu kandidujících subjektů, aniž by zároveň omezoval svobodnou soutěž politických stran.

V. c)

Brojí-li navrhovatel proti pětiprocentní uzavírací klauzuli, není jeho argumentace důvodná. I zde se lze odvolat na judikaturu Ústavního soudu, který např. v nálezu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (na tento nález se odvolává v poslední době mj. i v nálezu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03), konstatoval, že *„ podmínka přímých voleb je splněna, i když na základě pětiprocentní klauzule určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuelně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily. Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené klauzule a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému v zákoně stanoveného.*

Pokud jde o rovnost v nároku na to, být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů nevyhnutelné a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciace voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů.

V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetává s principem diferenciace princip integrace, má-li z voleb vzejít taková Sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanizmu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb. Vždy je také třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve Sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli.“

Z uvedeného vyplývá, že pětiprocentní uzavírací klauzule je ústavně přípustná; námitka proto není důvodná.

V. d)

K D´Hondtově formuli se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 50/2006 - 41. Dospěl v něm k závěru, že *„se nemůže ztotožnit ani s tvrzením, zpochybňujícím ústavnost použití tzv. D´Hondtovy volební formule*

(§ 50 zákona č. 247/1995 Sb.). Tato volební formule je totiž zcela běžná v systému poměrného zastoupení a podle názorů předních politologů je v zásadě neutrální, resp. pomáhá velkým stranám jen mírně a k jejich výraznějšímu zvýhodnění dochází pouze u malých obvodů kolem pěti mandátů (viz např. T. Lebeda, Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému, in: Politologický časopis č. 3/2000, str. 245; anebo v našich podmínkách zcela pionýrská práce stejného autora Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení, tamtéž, č. 2/98, str. 115 a násl.). Návrh na zrušení ustanovení § 50 zákona č. 247/1995 Sb. proto soud nepovažuje za důvodný, jelikož D´Hondtova volební formule představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji proto považovat – obecně vzato - za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému." Od těchto závěrů se Nejvyšší správní soud neníní v souzené věci odchylovat; námitka zpochybňující D´Hondtovu volební formuli proto není důvodná.

VI.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by některá z navrhovatelových tvrzení naplnila první předpoklad volebního algoritmu, tj. protizákonnost spočívající v porušení ustanovení volebního zákona. Z tohoto důvodu se již nezabýval kroky uvedenými po body 2. a 3., a návrh v části, v níž se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby shora uvedených kandidátů, 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