U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr, Lenky Matyášové, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy ve věci navrhovatelky: **Suverenita – blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu**, se sídlem Nerudova 253/11, Praha 1, proti odpůrci: **Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, o návrzích na neplatnost volby všech kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

takto:

I. Návrhy **se zamítají.**

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

O d ů v o d n ě n í :

I.1

[1] V návrhu původně vedeném pod sp. zn. Vol 12/2010 navrhovatelka uvedla, že je politickou stranou, která je na základě § 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „volební zákon“) aktivně legitimována k podání žaloby na neplatnost voleb do Poslanecké sněmovny. Jako taková je legitimována k podání žaloby na neplatnost voleb ve volebním okrsku č. 8 – Moravská Ostrava a voleb jako celku, neboť postavila kandidátky ve všech 14 volebních krajích. Navrhovatelka kandidovala i ve volebním okrsku č. 8 – Moravská Ostrava a Přívoz a v tomto volebním okrsku měla svého zmocněnce ve volební komisi. Tento člen volební komise, pan J. M., po sečtení hlasů odevzdaných pro politické strany, oznámil navrhovatelce, že získala v předmětném okrsku celkem 40 platných hlasů. Podle údajů Českého statistického úřadu však navrhovatelka získala pouze 18 platných hlasů. Tento rozpor může ovlivnit volby v předmětném volebním okrsku v neprospěch navrhovatelky.

[2] Navrhovatelka zdůrazňuje, že o podezření na manipulaci voleb se dozvěděla náhodou od delegovaného člena komise. Prokáže-li se toto podezření, lze předpokládat, že k obdobným manipulacím mohlo dojít i v jiných obvodech Moravskoslezského kraje. Prokáže-li se manipulace v Moravskoslezském kraji, je důvodné očekávat, že k obdobné manipulaci s volebními výsledky mohlo dojít i v jiných volebních krajích.

I.2

[3] V návrhu původně zaevidovaném pod sp. zn. Vol 13/2010, navrhovatelka namítla, že všechna veřejnoprávní média, zejména České televize, porušila § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání"), § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České televizi"), a § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Českém rozhlasu"), a to závažným porušením principu objektivity a vyváženosti vysílání s přímým dopadem na vůli voličů, a zásadní, zjevně záměrnou, manipulací s předvolebními průzkumy.

[4] Navrhovatelka uvedla, že ve všech případech předvolebních průzkumů, ze kterých vycházela Česká televize, stejně jako všech neinzerovaných volebních průzkumů zveřejňovaných v tisku, byly předvolební odhady volebních výsledků pro navrhovatelku nižší, než její skutečný dosažený volební výsledek. Předvolební průzkumy České televize, zpracovávané v rámci volebních speciálů „Otázky Václava Moravce", se jen ve dvou případech vtěsnaly do statistické odchylky 1,5%. Navrhovatelka byla předvolebními průzkumy poškozena, a to v průměru na jeden předvolební průzkum o 3,14%, tedy o více než dvojnásobek přípustné a veřejnosti prezentované statistické odchylky. Předchozí předvolební průzkum je přitom podle navrhovatelky determinantem výsledku politických subjektů predikovaných následujícím průzkumem, kdy se respondenti rozhodují podle médií nastíněné šance politického subjektu uspět ve volbách. Pokud by existovala přímá úměra mezi průzkumy a volebním výsledkem navrhovatelky, pak by navrhovatelka získala přibližně 6,66% hlasů. Realita by však podle navrhovatelky byla výrazně lepší, než jí nastíněná modelová volební situace. Postupně docházelo ke zpřesňování předvolebních průzkumů, poslední průzkum přesně odhadl volební výsledky u všech subjektů, které překonaly hranici 3% získaných hlasů, s výjimkou navrhovatelky. Navrhovatelka tvrdila, že předvolební průzkumy byly manipulovány záměrně s cílem ji poškodit a vyloučit z účasti na volné a svobodné soutěži politických stran ve smyslu článku 5 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a článku 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). K takovému vyloučení došlo, když navrhovatelka nepřekonala hranici 5% nezbytnou pro vstup do Poslanecké sněmovny, kterou by nepochybně překonala, pokud by média informovala objektivně a vyváženě o jejích preferencích.

[5] Dál navrhovatelka uvedla, že masovost vlivu předvolebních průzkumů spočívá v jejich přebírání téměř všemi novinami a časopisy, včetně internetových médií. Voliči tak byli informováni v neprospěch navrhovatelky téměř denně. Zjevná manipulace s předvolebními průzkumy zapříčinila, že výsledek voleb neodpovídá pravé vůli voličů, kteří byli mediálně strašeni hrozbou „propadnutí" hlasu. Podle navrhovatelky se jednalo o cílenou a dlouhodobou manipulaci.

[6] Další nezákonnost navrhovatelka shledala v nevyváženosti možností své prezentace ve veřejnoprávních a jiných médiích s přihlédnutím k jejímu postavení a politickému významu v České republice. S výjimkou určeného časového limitu pro vysílání spotů politických subjektů byla navrhovatelka médii okázale ignorována. Veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média jsou přitom vázána zásadou přiměřeně rovného přístupu. Všichni provozovatelé vysílání jsou pak vázáni zásadou vyváženosti a

objektivity vysílání podle § 31 odst. 2 zákona o vysílání. Vychází se přitom z konceptu odstupňované rovnosti. V napadených volbách došlo ze strany médií k absolutní ignoraci konceptu odstupňované rovnosti s přímým negativním vlivem na vůli voličů a výsledek voleb. Navrhovatelka k tomuto závěru doplnila srovnání s jinými subjekty, které překročily hranici zisku 3% hlasů. Navrhovatelka nezískala odpovídající prostor v médiích a byla zcela záměrně přehlížena. O uvedeném závěru svědčí mj. skutečnost, že nezískala po vyhlášení výsledků voleb přístup do České televize k poděkování voličům, zatímco např. Strana zelených a jiné strany tuto možnost měly.

[7] Navrhovatelka uzavřela, že byl porušen § 16 odst. 2 volebního zákona, navazující na článek 5 Ústavy a článek 22 Listiny, opírající se o § 31 odst. 2 zákona o vysílání, § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi a § 2 odst. 2 písm. a) zákona o Českém rozhlasu, neboť o ní byly zveřejňovány nepravdivé údaje (konkrétně předvolební průzkumy, které ji výrazně poškozovaly). Podle navrhovatelky existovala souvislost mezi touto nezákonností a výsledky voleb. Ta plyne ze závislosti rozhodování voličů na hypotetickém předpokladu, že jejich hlas nepropadne. Je třeba přihlédnout také k tomu, že se volby konaly v době těžké hospodářské a morální krize společnosti, a k fenoménu masového odklonu voličů od stávajících „zakotvených" politických subjektů. Pokud jde o prokázání intenzity vlivu této nezákonnosti na výsledek voleb, navrhovatelka uvedla, že zmanipulované volební průzkumy a mediální blokáda navrhovatelky vedly k tomu, že voliči, ač by podle svého přesvědčení volili navrhovatelku, dali svůj hlas některé jiné politické straně. Došlo tak ke skutečnému deformování vůle voličů. Pokud by média o navrhovatelce poskytla objektivní informace, byla by nyní další parlamentní stranou.

II.

[8] Usnesením ze dne 15. 6. 2010, čj. Vol 13/2010 - 10, Nejvyšší správní soud spojil věci vedené pod spisovými značkami Vol 12/2010 a Vol 13/2010 ke společnému projednání a rozhodnutí s tím, že věc bude nadále vedena pod sp. zn. Vol 12/2010, a vyzval navrhovatelku k odstranění vad návrhu původně vedeného pod sp. zn. Vol 13/2010, a to označením kandidáta (kandidátů), proti němuž (nimž) návrh směřuje, a uvedení konkrétních skutečností, z nichž vyplývá porušení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta (kandidátů), proti jehož (jejichž) volbě navrhovatelka brojí.

III.

[9] Navrhovatelka v doplnění návrhu pouze upřesnila jeho petit v tom směru, že se domáhá vyslovení volby neplatnosti všech kandidátů zvolených ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 28. a 29. 5. 2010. Pro případ, že by soud neshledal tento její návrh důvodným, navrhla vyslovení neplatnosti volby kandidátů zvolených v Moravskoslezském kraji.

IV.

[10] Státní volební komise ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že podle § 87 volebního zákona se nelze domáhat neplatnosti voleb jako takových, ale pouze neplatnosti volby kandidáta, má-li navrhovatel za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta. Dále Státní volební komise připojila vyjádření Českého statistického úřadu, podle něhož Okrsková volební komise ve volebním

okrsku č. 8 v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz využila na základě vlastního rozhodnutí ke zhotovení Zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku programové vybavení, dodané Českým statistickým úřadem. Digitalizaci údajů o výsledcích hlasování neprovádí Český statistický úřad na svém pracovišti, ale sama okrsková volební komise ve volební místnosti podle svých podkladů. Při předávání Zápisu na pracovišti Českého statistického úřadu u pověřeného obecního úřadu nevykázal datový soubor z tohoto volebního okrsku žádné odchylky od předepsaných kontrolních vazeb, vyhověl podmínkám převzetí do dalšího zpracování a zástupcům dotyčné okrskové volební komise byl vydán písemný doklad o bezchybném převzetí výsledku do dalšího zpracování.

V.

[11] Po výzvě Nejvyššího správního soudu se k návrhu vyjádřila také Česká televize. K celkové koncepci informování veřejnosti o volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010 uvedla, že již dne 15. 2. 2010 proběhla tisková konference, na níž představila své předvolební vysílání a na níž obšírně vysvětlila jeho pravidla. Tvrdila, že přes omezené možnosti nabídlo zpravodajství *„maximum prostoru, nejvíc v historii nejen ČT, ale televizního vysílání v ČR vůbec, a nejrovněji v historii*". Pořad „Otázky Václava Moravce speciál" byl jen jedním z pořadů v mnohasethodinovém předvolebním vysílání na ČT1 a na ČT24. S navrhovatelkou bylo zacházeno stejně jako s každou jinou neparlamentní politickou stranou; účastnila se pořadů „Hydepark", „Události, komentáře" a „Politické spektrum", byla opakovaně jmenována i v běžném zpravodajství. V pořadu „Otázky Václava Moravce speciál" by byli zástupci navrhovatelky ve studiu, pokud by se naplnila předem daná kritéria, která všechny parlamentní i neparlamentní strany respektovaly. Navrhovatelka, která v předvolebních průzkumech nepřesáhla hranici 5%, v tomto pořadu být nemohla. Toto pravidlo bylo stejné pro parlamentní i neparlamentní strany, několikrát nebyli ve studiu zástupci Strany zelených a KDU-ČSL. Zástupci navrhovatelky o podmínkách a pravidlech předvolebního vysílání věděli a nijak proti nim neprotestovali

VI.1

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Návrh byl podán včas (výsledky voleb byly Státní volební komisí vyhlášeny dne 1. 6. 2010) a navrhovatelka, která je politickou stranou, se účastnila voleb do Poslanecké sněmovny, přičemž její kandidátní listiny byly zaregistrovány ve všech 14 volebních krajích. K podání návrhu na neplatnost volby kandidátů je tedy aktivně legitimována (§ 87 odst. 1 volebního zákona).

VI.2

[13] Navrhovatelka uvádí, že ve volebním okrsku č. 8 – Moravská Ostrava a Přívoz došlo k manipulaci s hlasy odevzdanými v její prospěch (reálně měla dostat 40, vykazováno je toliko 18), což dovozuje z vyjádření svého zmocněnce ve volební komisi. Nejvyšší správní soud si proto vyžádal od Úřadu městského obvodu Ostrava – Přívoz příslušnou volební dokumentaci, obsahující mj. i všechny platné a rovněž neplatné hlasovací lístky. Z přepočtení hlasů soud zjistil, že počet vydaných a odevzdaných úředních obálek byl shodný, a to 387. Počet platných hlasů ve volebním okrsku byl celkem 381. Navrhovatelka ve volebním okrsku č. 8 v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz získala 18

platných hlasů. Dokument „Výsledky hlasování pro politické strany, politická hnutí a koalice ve volebním okrsku č. 8, Příloha č. 1 k Tiskopisu T/4A (Zápis o průběhu a výsledku hlasování ve volebním okrsku)“, list č. 9 týkající se navrhovatelky, byl podepsán všemi devíti členy volební komise s právem hlasovat, a to včetně zmocněnce navrhovatelky J. M.; na dokumentu je uveden počet platných hlasů 18 pro navrhovatelku.

[14] S ohledem na výše uvedené je evidentní, že k žádné manipulaci s volebními výsledky, které dovozuje navrhovatelka, ve volebním okrsku č. 8 v městském obvodu Moravská Ostrava a Přívoz nedošlo. Z tohoto důvodu se rovněž jevil nadbytečným i výslech navrhovatelkou delegovaného člena volební komise J. M., člena volební komise, který údajný nesoulad mezi skutečným a vykazovaným počtem hlasů navrhovatelce oznámil, notabene za situace, kdy právě J. M. volební výsledky navrhovatelky stvrdil vlastnoručním podpisem (k možnosti člena volební komise odepřít podpis zápisu o průběhu a výsledku hlasování srov. následující bod).

[15] Pokud navrhovatelka dovozuje, že není vyloučeno, že k manipulaci došlo v jiných volebních okrscích Moravskoslezského kraje, respektive dokonce v jiných volebních krajích, zůstává její tvrzení pouze v rovině nijak nekonkretizované spekulace. Soud k tomu připomíná, že navrhovatelka byla ve smyslu ustanovení § 14e odst. 3 volebního zákona oprávněna do každé okrskové komise delegovat svého člena a náhradníka. Pokud by tito delegovaní členové, kteří se podíleli na sčítání hlasů (a tedy i na posuzování platnosti hlasovacích lístků), měli jakékoliv pochyby o korektnosti průběhu voleb nebo výsledku hlasování, lze důvodně očekávat, že by tyto výhrady uplatnili např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 cit. zákona s uvedením důvodů tohoto odepření. Na tomto základě by poté mohl být soudem přešetřen postup okrskových volebních komisí z hlediska případného porušení zákona (srov. např. usnesení ze dne 28. 11. 2006, čj. Vol 82/2006 – 51). Nic takového však navrhovatelka ani netvrdí, a proto soud neshledal její návrh v tomto ohledu důvodným a zamítl jej.

VI.3

[16] Navrhovatelka dále namítla porušení § 16 odst. 2 volebního zákona ve spojení s § 31 odst. 2 zákona o vysílání, § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi a § 2 odst. 2 písm. a) zákona o Českém rozhlasu, protože o ní byly zveřejňovány nepravdivé údaje – předvolební průzkumy, které ji výrazně poškozovaly, a nebyl jí dán odpovídající prostor v médiích.

[17] Z 90 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že návrh na neplatnost volby kandidáta je důvodný, 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, čj. Vol 6/2004 - 12, 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.

[18] Prvním předpokladem úspěšnosti návrhu na vyslovení neplatnosti kandidáta je tedy zjištěné porušení volebního zákona.

[19] Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění připomíná závěry vyslovené v usnesení ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 66/2006 - 105, č. 948/2006 Sb. NSS. Podle nich by úvaha, jež by soudní přezkum voleb omezovala pouze na kontrolu dodržování jediného zákona bez možnosti zohlednit porušení jiných právních předpisů, ve svých důsledcích zcela negovala smysl soudního přezkumu. Dále *„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. 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.“*

VI.3.A

(Zveřejňování nepravdivých údajů)

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval jednotlivými námitkami. Nepřisvědčil přitom navrhovatelce, že by v rámci volební kampaně došlo k porušení § 16 odst. 2 volebního zákona. Podle tohoto ustanovení musí *„volební kampaň...probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje*“. Je zřejmé, jaké hodnoty a zájmy jsou v tomto ohledu předmětem právní ochrany. V usnesení č. 948/2006 Sb. NSS Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že se povinnost uložená citovaným ustanovením *„vztahuje pouze na aktéry voleb a na subjekty aktivně se na jejich volební kampani podílející či do volební kampaně přímo zasahující.“*

[21] Ze skutečností tvrzených navrhovatelkou nelze dovodit její konkrétní dotčení na právech chráněných citovaným ustanovením. Spatřuje-li navrhovatelka zveřejňování nepravdivých údajů o její osobě v tom, že její skutečný volební výsledek byl vyšší než výsledek, který jí přisuzovaly předvolební průzkumy, není námitka příléhavá. Z podstaty předvolebního průzkumu vyplývá, že jde o přibližný odhad volebního výsledku, získaný kombinací statistických a sociologických metod. Tento odhad může jen obtížně odpovídat přesným výsledkům voleb. Referenčním hlediskem „pravdivosti“ údajů zveřejňovaných

jako výstupy z předvolebních průzkumů bezpochyby nemůže být skutečný volební zisk, tedy počet získaných hlasů ve volbách. Zveřejňování nepravdivých údajů o politické straně a tedy porušení § 16 odst. 2 volebního zákona by naopak mohlo být založeno např. prezentací odhadu volebních výsledků s tím, že jde o údaje získané konkrétním sociologickým průzkumem, aniž by představené údaje měly oporu v datech získaných na základě takového průzkumu nebo s nimi byly v rozporu.

[22] Navrhovatelka ovšem neupřesnila, zda a v jakém ohledu byly odhady zveřejňované médii v rozporu se skutečností, resp. s daty, která byla podkladem pro odhady volebních výsledků. Dovozuje-li navrhovatelka, že předvolební průzkumy byly manipulovány zcela záměrně s cílem poškodit ji a vyloučit z účasti na volné a svobodné soutěži politických stran, nedoplnila své tvrzení žádnými relevantními skutečnostmi ani je nedoložila důkazy. Samotná skutečnost, že navrhovatelka získala ve volbách více hlasů, než jí předpovídaly předvolební průzkumy, není způsobilá založit protizákonnost ve smyslu § 87 odst. 5 volebního zákona.

[23] V tomto ohledu pak bylo nadbytečné zabývat se otázkou, zda a jak ovlivňují výstupy předvolebních průzkumů zveřejňované v médiích chování voličů ve volbách. Nejvyšší správní soud proto neprovedl navržený důkazní prostředek - „zprávu či odborný posudek Českého statistického úřadu, případně sociologických agentur, nakolik se do reálných výsledků voleb promítá vliv předchozí opakované prezentace nulových volebních šancí politického subjektu ve volbách uspět“. Tento soud navíc konstatuje, že návrh na provedení dokazování vznesený navrhovatelkou je nepřípustně obecný a nekonkrétní. Nelze přehlédnout, že navrhovatelce nic nebránilo obstarat si navrhovaný důkazní prostředek a přiložit jej k návrhu. Takový postup by byl namístě i vzhledem k lhůtám ovládajícím tento typ řízení.

VI.3.B

(Objektivita a vyváženost vysílání)

[24] Navrhovatelka rovněž namítla, že média v předvolebním vysílání nerespektovala požadavek objektivity a vyváženosti vysílání, resp. koncept odstupňované rovnosti přístupu do vysílání. Navrhovatelka pak neměla v rámci předvolební kampaně odpovídající přístup do médií.

[25] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval rolí médií v době voleb ve vztahu k povinnosti objektivního a vyváženého vysílání (srov. usnesení ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 15/2006 - 20, č. 946/2006 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 65/2006 - 52, www.nssoud.cz, a usnesení č. 948/2006 Sb. NSS). V případě usnesení čj. Vol 65/2006 - 52 tak navíc činil k návrhu shodné navrhovatelky (v mezidobí došlo ke změně názvu politické strany), a to na půdorysu námitek podobných těm v nyní posuzované věci.

[26] V usnesení č. 948/2006 Sb. NSS Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(m)édia jako televize, rozhlas či tisk patří v současnosti jistě k důležitým nástrojům, jimiž se utváří veřejné mínění; to platí jak pro běžný každodenní život (srov. např. působení reklamy), tak i pro předvolební období, v němž se v rámci volební kampaně snaží kandidující politické strany přesvědčit potenciální voliče o přednostech volebního programu, s nímž přicházejí, a naopak o záporech řešení předkládaných jejich politickými soky. Na utváření veřejného mínění působí*

nejenom samotné strany, ale i jejich podporovatelé, političtí komentátoři atd.; výraznou roli v tomto směru hrají i různé publicistické, ale též zpravodajské pořady. K tomu, aby kandidující politická strana mohla účinně vstoupit do volebního klání se svými politickými soupeři, a aby tedy vůbec mohla ovlivňovat veřejné mínění ve svůj prospěch, je nezbytné, aby měla přístup k médiím, v nichž by mohla prezentovat svůj volební program, své postoje k aktuálním i dlouhodobým tématům, a aby mohla o těchto problémech diskutovat před 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, bilboardy...). Účinnou formou přesvědčování voličů bývá také poukaz na splněné volební sliby v předchozích volbách, úspěchy na komunální či krajské úrovni, apod."

[27] Požadavek objektivního a vyváženého vysílání plyne v daném kontextu ze tří zdrojů. Prvním z nich je obecný požadavek vyváženosti, který dopadá na všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání podle § 31 odst. 2 zákona o vysílání. Ve vztahu k České televizi a Českému rozhlasu coby veřejnoprávním médiím je pak tato povinnost zopakována v § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi, resp. v § 2 odst. 2 písm. a) zákona o Českém rozhlasu. Právě v předvolební době pak veřejnoprávní média ve zvláštní intenzitě čelí požadavku vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů do těchto médií. V této souvislosti lze pro stručnost plně odkázat na odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/2004, č. 140/2005 Sb. České televizi a Českému rozhlasu je navíc v rámci předvolební kampaně politických stran, politických hnutí a koalic svěřena specifická úloha vyplývající z § 16 odst. 4 volebního zákona.

[28] Popsané úlohy nelze mechanicky směšovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Zejména není možno rozšiřovat požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty, obsažený v § 16 odst. 4 volebního zákona, nad rámec zákonem požadovaných 14 vysílacích hodin, nebo jej dokonce vyslovit ve vztahu k ostatním médiím. Rovnost šancí všech kandidujících subjektů, která vyplývá zejména z článku 5 Ústavy a článku 22 Listiny, nelze ztotožnit s požadavkem mechanické, absolutní rovnosti. Zatímco při poskytování vysílacího času dle § 16 odst. 4 volebního zákona jsou Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, a jako takoví musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti, nad rámec těchto 14 hodin již požadavek mechanické rovnosti mizí a na jeho místo nastupuje požadavek vyváženosti a objektivity (platný pro všechny provozovatele rozhlasového a televizního vysílání) a požadavek přiměřeně rovného přístupu (pro všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média). Zde již média nevystupují jako realizátoři zákonem definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení. To jim zároveň umožňuje přistupovat k jednotlivým kandidujícím subjektům nikoliv z pozice absolutní, ale z pozice odstupňované rovnosti.

[29] Z usnesení čj. Vol 65/2006 - 52 lze citovat, že „*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)."

[30] Je tedy nutno přísně 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 kandidujících subjektech či jejich programech, přičemž kritériem jim zde zůstává výše uvedený požadavek objektivnosti a vyváženosti, kterou však nelze mechanicky zaměňovat za formální rovnost.

[31] Jakkoli navrhovatelka brojila proti postupu médií obecně, její argumentace se věnuje spíše médiím veřejnoprávním. S ohledem na okruh (byť velmi obecně navrhovaných) důkazních prostředků a s přihlédnutím k její úloze v rámci volební kampaně je zřejmé, že námitky navrhovatelky míří především k České televizi. Ve vztahu k otázce, zda se jiní provozovatelé vysílání dopustili porušení § 31 odst. 2 zákona o vysílání, navrhovatelka zůstala u zcela obecných tvrzení, která nijak neupřesnila a k nimž nenavrhla prakticky žádné důkazy. Za takové situace se Nejvyššímu správnímu soudu mohl pouze omezit na přezkum, zda Česká televize porušila v souvislosti s předvolebním vysíláním, resp. vysíláním v rámci volební kampaně, povinnost uloženou jí v § 31 odst. 2 zákona o vysílání a § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi.

[32] Z konceptu odstupňované rovnosti plynou pro Českou televizi pro účely rozvržení času poskytnutého jednotlivým kandidujícím subjektům nad rámec času přiděleného podle § 16 odst. 4 volebního zákona dvě pravidla.

[33] Za prvé musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci, aby byl naplněn požadavek plurality. Toto pravidlo Česká televize naplnila zejména tím, že každý kandidující subjekt měl možnost vystoupit v pořadech „Události, komentáře" a „Hyde park". Nejinak tomu bylo i v případě navrhovatelky. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odmítl její tvrzení, podle kterých byla médii

„okázale ignorována“, resp. „byla zatajována ona i její program“, nepřípustně navozující zdání, že navrhovatelka neměla do médií žádný přístup. Ve skutečnosti tomu bylo právě naopak – Česká televize umožnila navrhovatelce obdobně stejně jako všem ostatním kandidujícím subjektům vystoupení v různých pořadech. V nich měla navrhovatelka stejnou možnost jako jiné kandidující subjekty usilovat relevantním způsobem o voličskou přízeň diváků. Navrhovatelka tak také učinila.

[34] Za druhé bylo potřebné, aby Česká televize postupovala v souladu se zásadou odstupňované rovnosti při určování časové proporce celkového zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů ve vysílání, zejména ve zpravodajských pořadech či v publicistických debatách, a to přiměřeně k jejich politickému a společenskému významu. 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.

[35] Nejvyšší správní soud již v minulosti přisvědčil tomu, že míra zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů v médiích může ovlivňovat jejich vnímání veřejností, resp. že přístup odstupňované rovnosti do určité míry pomáhá stabilizovat rozložení voličské přízně, kdy 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 (srov. usnesení č. 948/2006 Sb. NSS).

[36] Na druhé straně tento soud také zdůraznil, že stabilizaci či konzervaci rozložení voličské přízně nelze pojímat jako absolutní. Poskytování většího prostoru v médiích významnějším subjektům má být vyrovnáváno poskytnutím alespoň minimálního prostoru i subjektům dosud nevýznamným, resp. méně významným, a to i nad rámec zákonem stanovených 14 hodin.

[37] Nejvyšší správní soud shledal, že Česká televize vyhověla požadavkům, které na ní klade právní úprava, pokud jde o objektivitu a vyváženost vysílání, doplněná na poli soutěže politických stran traktovaným principem odstupňované rovnosti, s nímž se Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně ztotožnil, přičemž v nyní posuzované věci nemá sebemenšího důvodu se od dříve postulovaných závěrů odchýlit. Rozvrhla-li Česká televize vysílací čas nad rámec 14 hodin rozdělených rovným dílem ve smyslu dříve cit. § 16 odst. 4 volebního zákona shora popsaným způsobem, kdy všem kandidujícím subjektům bez rozdílu umožnila účast jejich zástupců v pořadech, které byly vysílány v divácky přitažlivé denní době, nelze jejímu postupu nic vytknout.

[38] Je zřejmé, že „tradičním“ politickým stranám, které mají početnou členskou základnu, jsou významně zastoupeny v některé z komor Parlamentu ČR a lze je označit za zásadní strany vládní či za zásadní strany demokratické opozice, může být ve sdělovacích prostředcích legitimně poskytnut větší prostor než politickým stranám, které tyto atributy nemají. Již v usnesení č. 948/2006 Sb. NSS Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„(o)pačné 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...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".

[39] Přístup zvolený Českou televizí lze považovat za vyvážený. Česká 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. Tato pravidla byla s dostatečným předstihem zveřejněna. Není bez významu, že navrhovatelka proti popsanému postupu České televize nijak nebrojila a aktivně využívala možnosti účasti ve vysílání, které jí byly nabídnuty.

[40] Míru, v níž bylo navrhovatelce umožněno vystupovat v České televizi v rámci předvolebního vysílání, nelze považovat za nepřiměřenou významu navrhovatelky v rámci politické soutěže v České republice. S navrhovatelkou bylo zacházeno jako s jinými neparlamentními stranami, a to způsobem, který nejevil známky nepřípustné diskriminace.

[41] Poukázala-li navrhovatelka na skutečnost, že se těsně před volbami stala politickou stranou zastoupenou v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, není její námitka příléhavá. Navrhovatelka zcela účelově přehlédla podstatný fakt, totiž že poslankyně, kterou zmínila, byla do Poslanecké sněmovny zvolena za jinou politickou stranu.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal porušení § 16 odst. 2 volebního zákona ve spojení s § 31 odst. 2 zákona o vysílání a § 2 odst. 2 písm. a) zákona o České televizi způsobem, který by založil nezákonnost ve smyslu § 87 odst. 5 volebního zákona.

[43] Nebyla-li shledána nezákonnost ve smyslu prvého kroku algoritmu posouzení důvodnosti volební stížnosti, a není tedy splněna již první podmínka z trojice, jež by ke shledání důvodnosti volební stížnosti musely být splněny kumulativně, není důvodu zabývat se dalšími dvěma podmínkami.

VI.4

[44] Nejvyšší správní soud uzavřel, že nebyla zjištěna nezákonnost volby kandidátů uvedených navrhovatelkou, proto návrhy v obou spojených věcech podle § 90 s. ř. s. zamítl.

[45] Ve shodě s § 90 odst. 3 in fine s. ř. s. rozhodl soud bez nařízení jednání.

[46] 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 22. června 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu