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. Lenky Matyášové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **MUDr. F. P.**, proti odpůrcům: **1.) Státní volební komise,** se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, **2.) Doc. MUDr. M. E., CSc.**, **3.) MUDr. M. J.**, **4.) J. L.**, **5.) Mgr. I. L.**, **6.) Ing. J. L.**, **7.) Ing. J. P.**, **8.) JUDr. J. P.**, **9.) Ing. K. Š.**, **10.) Mgr. J. Š.**, **11.) Ing. V. V.**, **12.) Ing. V. V.**, o návrhu ve věci „voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010“,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 11. 6. 2010 se navrhovatel na tento soud obrací ve věci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Navrhovatel se domáhá vyslovení neplatnosti voleb kandidátů, kteří byli zvoleni ve volebním kraji navrhovatele, a dále namítá rozpor některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „volební zákon“) a dalších zákonů, které upravují financování politických stran, s ústavním pořádkem.

Neplatnost voleb kandidátů ve svém volebním kraji navrhovatel dovozuje zejména z průběhu předvolební kampaně, která podle něj „neprobíhala čestně a poctivě“, jak požaduje § 16 volebního zákona, neboť některým stranám nebyl ve veřejnoprávních médiích poskytnut dostatečný prostor k sebeprezentaci. Navrhovatel v tomto ohledu konkrétně zmiňuje politickou stranu „Suverenita – blok Jany Bobošíkové“ (dále jen „Suverenita“), které nebylo v rámci vysílání České televize umožněno vystoupit v míře úměrné skutečně získaným volebním výsledkům ve výši 3,7 %. Navrhovatel dále uvádí, že tuto politickou stranu poškodilo zveřejňování volebních průzkumů, které neodpovídaly jejímu výslednému volebnímu zisku. Rozdíl mezi odhadovaným volebním ziskem strany a skutečným volebním ziskem překročil maximálně přípustnou 2 % statistickou chybu. To pak následně mělo vliv jak na neúčast politické strany v předvolební diskusi na ČT1, kdy pozvání do této diskuse bylo podmíněno překročením 5% hranice volebního výsledku v předvolebních průzkumech, tak na odrazení potenciálních voličů, kteří jsou ochotni volit strany, jejichž volební zisk je odhadován na 4 % až 5 %, nikoli strany s odhadovaným volebním ziskem pod 1%. Podle navrhovatele Česká televize znevýhodňuje menší strany i tím, že i v období, kdy neprobíhá předvolební kampaň, neposkytuje v rámci sledovaných zpráv na ČT1 prostor neparlamentním stranám a jejím zástupcům, pokud se nejedná o strany blízké vedení České televize.

Navrhovatel následně ve svém návrhu zmiňuje 5% uzavírací klausuli, která je podle něj protiústavní, neboť nebýt této klausule, byl by navrhovatel v Parlamentu zastoupen jím volenými členy strany Suverenita, která by tak mohla být v Poslanecké sněmovně reprezentována zhruba 7 poslanci. Navrhovatel přitom nesouhlasí s názorem Ústavního soudu, že existence uzavírací klausule je nutná, neboť bez ní by nevznikla akceschopná vláda. Podle navrhovatele se Ústavní soud nikdy nevypořádal s tím, že Ústava nikomu nezaručuje právo na vznik akceschopné vlády, ale Ústava naopak zaručuje ochranu všech menšin, nikoli jen menšin větších než 5%. Podle navrhovatele nebyla přitom uzavírací klausule v minulosti vždy zárukou rychlého ustavení akceschopné vlády. Navrhovatel uvádí, že podle politologa T. L. příliš stabilní vláda dokonce škodí. Navrhovatel navíc tvrdí, že čím více politických stran je v Poslanecké sněmovně zastoupeno, tím více různorodých zájmů mohou politické strany reprezentovat.

Navrhovatel za protiústavní považuje i existenci volebních kaucí, které porušují aktivní volební právo navrhovatele, protože si navrhovatel „*nemohl vybrat z chudých nezkorumpovaných stran, které na kauce nedosáhly*“. Soudy podle navrhovatele přitom doposud nikdy nevyslyšely malé politické strany, které si na volební kauce stěžovaly, a to s výjimkou bývalého návrhu prezidenta Havla, směřujícího proti změně volebního zákona ze strany ODS a ČSSD, kdy Ústavní soud vyslovil, že volební kauce jsou v poměrném systému protiústavní, s odůvodněním, že to tak platí všude v demokratické Evropě.

Jako protiústavní navrhovatel shledává i financování politických stran podle volebního a jiných zákonů. Využití peněz není podle navrhovatele pod veřejnou kontrolou, čímž je umožněno „*libovolné zneužití těchto peněz*“. Také přerozdělovaní peněž je podle navrhovatele nespravedlivé vůči malým stranám. Způsob financování politických stran podle navrhovatele upevňuje současný poměr politických sil a narušuje svobodnou politickou soutěž. Není ani naplněna podmínka oddělení politických stran od státu, neboť politické strany jsou na státu finančně závislé.

V doplněních návrhu, které byly Nejvyššímu správnímu soudu doručeny 29. 6. 2010 navrhovatel setrval na svých výše uvedených tvrzeních, zejm. na tom, že ve volebním výsledku Suverenity se negativně projevilo uveřejňování volebních průzkumů, které neodpovídaly výslednému zisku Suverenity, a že Česká televize Suverenitě ve svém vysílání neumožnila dostatečnou měrou prezentovat její názory a postoje, případně že byl Suverenitě vyhrazen pouze „neatraktivní" vysílací čas s malou sledovaností. Podle navrhovatele tak byla narušena rovnost šancí jednotlivých stran uspět ve volbách. Navrhovatel také uvedl, že: „*i ‚pouhé' odebrání mandátu poslednímu postupujícímu poslanci v plzeňském volebním kraji a jeho nahrazení náhradníkem z téže strany by splnilo dobrý účel a obrátilo pozornost veřejnosti k jedné z absurdit volebního zákona*".

II.

Státní volební komise ve svém vyjádření uvedla, že podle § 16 odst. 4 volebního zákona mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany a politická hnutí, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlase celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatné poskytnutí vysílacího času, který je rozdělen kandidujícím politickým stranám a hnutím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah pořadů mají politické strany a politická hnutí. Státní volební komise upozornila na usnesení Nejvyššího správního soudu z 29. 6. 2009, č. j. Vol 15/2006 - 20, zabývající se vyvážeností a rovným přístupem do veřejnoprávních médií. Státní volební komise dále uvedla, že v § 16 odst. 2 volebního zákona je stanoveno, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích zveřejňovány nepravdivé údaje. Volební zákon však více toto ustanovení neupřesňuje a s jeho porušením nespojuje žádnou sankci. V závěru Státní volební komise odkázala na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 73/04, publikovaný pod č. 140/2005 Sb.

III.

K výzvě Nejvyššího správního soudu se k návrhu vyjádřila také Česká televize. Odkázala v plné šíři na své vyjádření ze 17. 6. 2010, které předložila ve věci vedené pod sp. zn. Vol 13/2010. Zde se k celkové koncepci informování veřejnosti o volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010 vyjádřila tak, 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 politickou stranou Suverenita 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 této politické strany ve studiu, pokud by se naplnila předem daná kritéria, která všechny parlamentní i neparlamentní strany respektovaly. Politická strana Suverenita, 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.

IV.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a konstatoval, že návrh byl podán v zákonem stanovené lhůtě a navrhovatel je k podání návrhu aktivně legitimován, jelikož napadá volbu poslanců ve volebním kraji, kde mohl vykonat své aktivní volební právo (§ 87 odst. 1 volebního zákona).

V.

Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 87 odst. 5 volebního zákona ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), může navrhovatel podat návrh na neplatnost volby kandidáta, má-li za to, že byla porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta. Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v usnesení z 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, č. 354/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), existují tři základní předpoklady vyhovění návrhu na neplatnost volby kandidáta, a to: (1.) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; (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, tato intenzita tedy způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění. Kompetence Nejvyššího správního soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta přitom není omezena výhradně na porušení volebního zákona, ale i právních předpisů jiných, jimiž je volební proces přímo či nepřímo upraven, jakož i základních ústavních principů (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006 - 105, č. 948/2006 Sb. NSS).Ve světle těchto závěrů tedy Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost návrhu.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zaměřil na námitku porušení § 16 volebního zákona, kdy Suverenita měla být podle navrhovatele poškozena uveřejňováním nepravdivých předvolebních průzkumů a neposkytnutím dostatečného prostoru na vlastní prezentaci zejména ve vysílání České televize.

Stejnou námitkou se Nejvyšší správní soud dokonce ve vztahu k této straně zabýval již ve svém usnesení z 22. 6. 2010, č. j. Vol 12/2010 - 24, kdy dospěl k následujícím závěrům. Soud předně uvedl, že skutečnost, že výsledný volební zisk Suverenity byl vyšší

než uváděly předvolební průzkumy, ještě neznamená, že by o Suverenitě byly zveřejňovány nepravdivé údaje. Konkrétně konstatoval: „*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.*"

Pokud dále navrhovatel uvádí, že předvolební výsledky mohly být záměrně zkresleny v neprospěch Suverenity, pak stejně jako v posledně uvedené věci vedené pod sp. zn. Vol 12/2010, ani v nyní posuzovaném návrhu navrhovatel konkrétně nespecifikuje, jakým konkrétním způsobem se mělo zkreslování výsledků uskutečnit; k prokázání svých tvrzení neuvádí rovněž žádné důkazy. I zde, stejně jako ve výše uvedené věci, proto Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že protizákonnost ve smyslu § 87 odst. 5 volebního zákona nelze dovodit pouze z toho, že výsledný volební zisk Suverenity se lišil od výsledků odhadovaných na základě předvolebních průzkumů. Je tudíž bezpředmětné zabývat se dále otázkou, zda a jakým způsobem ovlivňují zveřejňované předvolební průzkumy chování voličů ve volbách.

Co se týče námitky, že malé strany, včetně Suverenity, jsou diskriminovány v přístupu do médií, a že jim zejména v rámci vysílání České televize není umožněna odpovídající sebeprezentace (podle navrhovatele se tak stalo v rámci předvolební kampaně, ale děje se tak rovněž běžně v průběhu roku), i zde Nejvyšší správní soud odkazuje na svou četnou judikaturu, kdy totožnou námitku posuzoval rovněž již také ve vztahu k Suverenitě. Nejvyšší správní soud pak odkazuje zejména na výše citované usnesení z 22. 6. 2010, č. j. Vol 12/2010-24, na usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006 - 20, č. 946/2006 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 65/2006 - 52 a ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006 - 105, č. 948/2006 Sb. NSS. Ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud zdůraznil stěžejní roli médií ve formování veřejného mínění, které je ovlivňováno nejen samotnými politickými stranami, ale také jejich podporovateli, politickými komentátory, publicisty, zpravodajskými pořady apod. Z toho vyplývá, že přístup k médiím je nezbytným předpokladem existence soutěže politických stran, i když soutěž politických stran podněcují i jiné prostředky (např. mítinky, předvolební setkání, letáky, placená inzerce, billboardy atd.).

Tato role médií se pak odráží také v textu právních předpisů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení z 22. 6. 2010, č. j. Vol 12/2010-24, odst. 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." Podle citovaného usnesení pak nelze požadavek absolutní rovnosti rozložení vysílacího času mezi všechny subjekty stanovený v § 16 odst. 4 volebního zákona přenášet na veškeré televizní a rozhlasové vysílání: „*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.*" Na jednu stranu musí tedy dát televizní a rozhlasové vysílání prostor všem stranám, na stranu druhou nemusí být všem stranám poskytnut v rámci vysílání stejný prostor pro vlastní prezentaci. Pokud je malým a novým stranám dán k dispozici přiměřený vysílací čas, pak je přípustné, aby byl zbývající čas mezi politické strany rozdělen podle jejich politického a společenského významu. Kritériem významu strany může být délka její existence, dosavadní volební výsledky, počet členů, organizační struktura apod. (srov. tzv. „*koncepci odstupňované rovnosti*", viz usnesení ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 65/2006 - 52).

V usnesení z 22. 6. 2010, č. j. Vol 12/2010-24 Nejvyšší správní soud aplikoval koncept odstupňované rovnosti na vysílání České televize a dovodil dvě pravidla pro rozvržení vysílacího času poskytnutého jednotlivým subjektům nad rámec času přiděleného podle § 16 odst. 4 volebního zákona:

„*[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* [Suverenity]. *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."

Nejvyšší správní soud k tomu ještě uvedl, že míra zastoupení jednotlivých subjektů v médiích může ovlivňovat jejich vnímání veřejností a dochází tak tudíž ke stabilizování voličské přízně, nicméně tato stabilizace není 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. Konkrétně k vysílání České televize v citovaném usnesení zaznělo, že: „*Česká televize vyhověla požadavkům, které na ni 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.* (...)

[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."

Ani v tomto případě Nejvyšší správní soud nenalezl žádný důvod se od těchto závěrů odchýlit a zcela se s nimi ztotožnil.

K námitce neústavnosti volební kauce a uzavírací klausule Nejvyšší správní soud konstatuje, že jejich smyslem se již několikráte zabýval Ústavní soud. Ústavní soud jak volební kauci, tak uzavírací klausuli označil za nástroje, které realizují princip reprezentativnosti, který je základem ústavního systému České republiky (srov. zejm. nález Ústavního soudu z 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96, č. 161/1996 Sb., dostupné na http://nalus.usoud.cz). Princip reprezentativnosti je jednak vyjádřen požadavkem odvozenosti složení zastupitelského sboru od politické struktury občanské veřejnosti, jednak požadavkem minimální reprezentativnosti subjektů zúčastněných na politické soutěži. Smyslem a účelem těchto nástrojů je omezení účasti ve volbách u stran, jejichž reprezentativnost je nižší než určité procento odevzdaných hlasů. Smyslem voleb totiž není, podle Ústavního soudu, pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů. Při rozdělování mandátů v rámci volebního procesu se princip diferenciace střetá s principem integrace, neboť cílem voleb je rovněž sestavit takovou Sněmovnu, která svým složením umožní

vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost. Z takového závažného důvodu je proto možné do volebního mechanismu samého zabudovat integrační stimuly, které by zamezovaly tříštění hlasů mezi velký počet politických stran a tím i ohrožení akceschopnosti, funkčnosti a kontinuity parlamentního systému (srov. nález Ústavního soudu z 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, č. 88/1997 Sb.).

I pro takové zásahy však platí požadavek jejich přiměřenosti a je potřeba pečlivě vážit možnou intenzitu takových omezení. V nálezu z 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, č. 64/2001 Sb., Ústavní soud tak později dospěl k závěru o neústavnosti tehdejšího § 31 odst. 4 volebního zákona, jenž požadoval, aby politické strany, hnutí či koalice v rámci voleb do Poslanecké sněmovny připojovaly ke kandidátní listině potvrzení o složení kauce 40 000 Kč, která se skládala ve všech volebních krajích, v nichž politická strana, hnutí či koalice kandidovaly. Jelikož jsou volby do Poslanecké sněmovny založeny na systému poměrného zastoupení, Ústavní soud dovodil, že v tomto systému mají přednost integrační stimuly založené na tzv. omezovacích klausulích, neboť neomezují princip volné soutěže politických stran ve volbách a uplatní se až ve fázi rozdělování mandátů. Počínaje účinností uvedeného nálezu byla tedy povinnost skládat volební kauci zachována pouze pro volby do Senátu, které jsou na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny založeny na většinovém systému a volební kauce zde má jiný smysl a jinou funkci.

Na druhou stranu byla povinnost skládat volební kauci nahrazena ve volebním zákoně povinností jinou. Jedná se o povinnost složit příspěvek na volební náklady, jenž je nevratný a zatěžuje tedy všechny politické strany rovným způsobem. Takováto konstrukce příspěvku již není v systému poměrného zastoupení neobvyklá, jak o tom ostatně vypovídá i srovnání s jinými zeměmi. Obdobný příspěvek je např. požadován v Rakousku při volbách do Národní rady (viz § 43 odst. 4 *Nationalratswahlordnung*; srov. Molek, P., Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Linde, Praha, 2006, str. 152). K tomuto příspěvku se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v usnesení ze 4. 7. 2006, č. j. Vol 53/2006-280, a to tak, že: „*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.*“

Nejvyšší správní soud pak připomíná, že mu nepřísluší přezkoumávat závěry Ústavního soudu, neboť tomu náleží konečné slovo při interpretaci Ústavy (čl. 83, čl. 89 odst. 2 Ústavy, obdobně např. usnesení z 22. 6. 2010, č. j. Vol 19/2010-12).

Co se týče námitky ohledně způsobu financování politických stran, který je podle navrhovatele nespravedlivý vůči malým stranám, musí i zde Nejvyšší správní soud odkázat na již existující judikaturu Ústavního soudu. Jak zaznělo např. v nálezu z 19. 1. 2005,

sp. zn. Pl. ÚS 10/03, č. 86/1005 Sb., smyslem státního financování politických stran je podporovat rovnost příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému. Jednotlivé formy financování politických stran přitom sledují rozdílné účely a podporují rozdílné aktivity stran. Příspěvek na mandát tak např. zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství, tzv. stálý příspěvek je naopak formou financování stran jak parlamentních, tak také neparlamentních, a hranice pro jeho přiznání je proto výrazně nižší než výše uzavírací klausule. Pokud pak podle Ústavního soudu splňuje zákonná úprava stálého příspěvku ústavní požadavek garantování otevřenosti politického systému, není vzhledem k odlišné funkci stálého příspěvku dán ani důvod, aby byla jeho výše rovna příspěvkům, jež obdrží strany, které uzavírací klausuli ve volbách překonají.

Takový způsob financování činnosti politických stran však ještě automaticky nezpochybňuje samotné oddělení stran od státu, jak tvrdí navrhovatel. Oddělení stran od státu totiž neznamená, že strany mají povahu soukromých spolků. Politické strany a politická hnutí sice nejsou institucemi veřejné moci a nemají veřejnoprávní povahu, na druhé straně však plní v souladu s ústavou úkoly veřejného zájmu, nezbytné pro život státu založeného na formě vlády, jako je reprezentativní demokracie. Jedním z takových úkolů je např. legitimizace demokratického právního státu prostřednictvím demokratických voleb založených na soutěži politických stran. Tím je založen nárok na to, aby stát plnění těchto nezbytných úkolů umožnil a podpořil (srov. nález Ústavního soudu z 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, č. 296/1995 Sb.). Ústavní soud se však vyjádřil i v tom směru, že ani za takovýchto okolností by státní příspěvky neměly tvořit základní zdroj příjmů politických stran a finanční podpora stran státem nesmí překročit hranici čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Státní příspěvek má pouze stranám usnadňovat úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách. Strany mají být podle Ústavního soudu zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě (srov. nález Ústavního soudu z 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, č. 98/2001 Sb.).

V nálezu č. 296/1995 Sb. se Ústavní soud zabýval také kontrolou financování politických stran, která podle něj nesmí být věcí státních orgánů příslušných pro kontrolu státního majetku. Chápání majetku politických stran jako státního majetku ve smyslu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, by bylo ústavně nepřijatelné, neboť by obsahově rozšiřovalo čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR cestou obyčejného zákona. Nejvyšší správní soud pak připomíná, že hospodaření politických stran s jejich majetkem a tedy i se státními příspěvky v žádném případě nezůstává bez kontroly ze strany veřejnosti, jak argumentuje navrhovatel, neboť politické strany a hnutí jsou povinny každoročně předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, která obsahuje roční účetní výkazy, zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky, přehled o celkových příjmech a o výdajích, přehled o darech a dárcích, přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím, přesahuje-li hodnota dědictví 100 000 Kč a přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč. Výroční finanční zpráva je veřejná a lze do ní nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii (§ 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že volba kandidátů zvolených ve volebním kraji navrhovatele nebyla protizákonná či protiústavní, jak tvrdil navrhovatel, a tudíž je nucen návrh podle § 90 s. ř. s. zamítnout.

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 29. června 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu