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. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **Tomio Okamura,** zastoupeného JUDr. Klárou Alžbětou Samkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Španělská 6, Praha 2, proti odpůrci: **Ministerstvo vnitra**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu navrhovatele,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 6. 11. 2012 podal S. B. jako navrhující občan a zmocněnec kandidátní listinu Tomio Okamury (navrhovatel). Tímto dnem bylo zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky ve dnech 11. a 12. ledna 2013. Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2012, čj. MV-123865-12/VS-2012, odpůrce odmítl kandidátní listinu podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Zmocněnec připojil ke kandidátní listině petici s 8.612 podpisovými archy, obsahujícími 63.530 záznamů. S odkazem na § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky, tj. pro nedostatek některého z požadovaných údajů nebo jeho neúplné uvedení, odpůrce nezapočítal 1.564 občanů z uvedeného počtu. Protože zjistil chybovost u 19,353 % záznamů, přistoupil odpůrce podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky k další kontrole podle § 25 odst. 6. Při té zjistil chybovost u 22,953 % záznamů. Následně odpůrce z počtu 61.966 občanů odečetl počet procentuálně odpovídající součtu chybovosti v obou vzorcích. Dospěl tím k číslu 35.751, tedy nižšímu než zákonem požadovaných 50.000 podpisů. V podrobnostech odůvodnění rozhodnutí soud pro stručnost zcela odkazuje na jeho celý text dostupný na www.mvcr.cz/clanek/rozhodnuti.aspx (ke dni 4. 12. 2012).

II.
Stručné shrnutí návrhu

[2] Navrhovatel se u soudu domáhal registrace své kandidátní listiny.

[3] Především namítl protiústavnost lhůty pro podání návrhu u soudu. Obecná lhůta pro podání žaloby podle soudního řádu správního je dva měsíce (§ 72 s. ř. s.). Navrhovatel poukázal na nepřiměřený rozdíl lhůty pro podání návrhu mezi obecnou lhůtou a zvláštní lhůtou v jeho případě. Tento rozdíl podle něj fakticky vede k zamezení přístupu k soudu. Navrhovatel pro srovnání poukázal na třídenní lhůtu pro podání stížnosti do usnesení vyšetřovacího orgánu v trestních věcech a na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11. Z uvedeného důvodu navrhl předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky.

[4] Dále navrhovatel brojil proti důvodům odmítnutí kandidátní listiny. Vytkl odpůrci nevhodnou a matematicky nesprávnou metodiku zpracování náhodných vzorků s nedefinovaným rozdělením chybovosti a nezpracovatelností statistických dat. Navrhovatel tvrdil, že vybraný vzorek nesplňuje kritéria pro stanovení kontrolních vzorků ve smyslu náhodných vzorků, čímž došlo k zásadnímu zkreslení počtu platných hlasů.

[5] Navrhovatel vytkl odpůrci také zpracování vzorků a protestoval proti závěru založenému na součtu chybovosti obou vzorků dohromady, namísto jejího zprůměrování. Navíc tvrdil, že existence dvou možností výpočtového vzorce, vedoucí k diametrálně odlišným výsledkům, zpochybňuje ústavní konformitu zákona o volbě prezidenta republiky. Při zprůměrování chybovosti by byl počet podporovatelů navrhovatele 48.858 osob.

[6] Pochyby navrhovatele vyvolala i výrazně odlišná chybovost druhého vzorku ve srovnání s prvním vzorkem. Navrhovatel se domníval, že se mohlo jednat o nedostatek náhodnosti výběru vzorků nebo o důsledek jiného vyhodnocování druhého vzorku, např. jinou metodikou, jinou přísností kritéria chybovosti apod. Perspektivou statistické pravděpodobnosti navrhovatel považoval výsledek za nepravděpodobný a poukázal i na to, že pouze u dvou kandidátů byla chybovost druhého vzorku menší než chybovost prvního vzorku. Pokud by byla chybovost druhého vzorku navrhovatele stejná jako chybovost jeho prvního vzorku, bylo by navrhovateli započítáno 49.973 hlasů, kdyby v případě druhého vzorku došlo k poklesu chybovosti, byl by výsledek pro navrhovatele ještě podstatně příznivější.

[7] Dále navrhovatel nabídl soudu různé možnosti výkladu § 25 odst. 5, 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle první z nich se postup odpůrce odvíjel od 3 % chybovosti ve vztahu k vzorku 8.500 položek, tedy 255 chyb, kdy 254 chyb a méně vede k odpočtu pouze tohoto absolutního čísla, zatímco rozdíl jediné chyby, tj. 255 chyb a více může vést k odečtu tisíců podpisů. To navrhovatel považoval za rozporné s účelem zákona a za protiústavní. Druhým výkladem navrhovatel vztáhl 3 % chybovost ke všem podpisům

na petici, tedy při 60.000 podpisech dovozoval, že by kontrolní vzorek musel vykázat 1.800 chyb namísto 255.

[8] Na základě popsaných úvah ve vztahu k matematickým a statistickým postupům se navrhovatel domníval, že jeho kandidátní listina měla být přijata. Navrhl také ustanovení znalce, resp. znaleckého ústavu, který by se vypořádal se všemi námitkami k matematickému postupu, tyto postupy vysvětlil a aplikoval „pro dané výpočty".

[9] Druhý okruh námitek navrhovatele se odvíjel od pochybností při vyřazování petentů. Zde polemizoval zejména s vyřazováním petentů z důvodu chyby v adrese a s tím, že bydliště mělo být vyplněno podle trvalého bydliště, přičemž tento požadavek byl formulován pouze malým písmem na dolním okraji stránky. Navíc tento údaj má ve smyslu zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, nicotný charakter, neboť z něj vyplývají pouze skutečnosti evidenčního charakteru. Občan je identifikován svým jménem, příjmením a datem narození, resp. nezaměnitelným rodným číslem. Zákon dal ovšem přednost trvalému pobytu před jednoznačným projevem vůle občana a vyškrtnutím těch, kteří neuvedli adresu trvalého pobytu nebo ji uvedli nesprávně, popřel jejich ústavně zaručená práva.

[10] Navrhovatel poukázal i na „lehkomyslnost", s níž odpůrce přistoupil k rozhodování. V té souvislosti zmínil obtíže s identifikací trvalého bydliště prezidentského kandidáta Miloše Zemana a to, že zástupkyni navrhovatele odpůrce oznámil, že dodala 128 podpisů, přestože toto číslo odpovídalo počtu dodaných podpisových archů.

[11] V souvislosti s vyřazováním petentů navrhovatel zpochybnil porovnávání údajů z petic s údaji v Centrálním registru obyvatel. Tvrdil, že do tohoto souboru dat vytvořeného státní správou občan prakticky nemá možnost nahlédnout, navíc chybovost dalších registrů vedených státní správou vede k nedůvěře v jeho obsah. Při postupu podle zákona se pak vyškrtnutý petent ani nedozví, že jím uvedené údaje byly shledány nepravdivými a nemůže se bránit proti vyřazení.

[12] Posledním okruhem námitek navrhovatel brojil proti právnímu hodnocení věci. Zákon o volbě prezidenta republiky považoval za nesrozumitelný a protiústavní, svobodnou soutěž politických sil, resp. kandidátů na funkci prezidenta, za omezenou zbabělým právním formalismem odpůrce. Postup Parlamentu při přijetí zákona považoval navrhovatel za výsledek neznalosti Ústavy nebo jejího úmyslného ignorování.

[13] Navrhovatel se také domníval, že mu zákon o volbě prezidenta republiky (i jeho prováděcí vyhláška č. 294/2012 Sb.) ukládají nesplnitelnou povinnost. Kandidát na prezidenta nemůže nijak ověřit pravost údajů uváděných v petici ani zabránit uvádění nepravdivých údajů, ale zároveň je za jejich správnost odpovědný a může být trestán vyloučením kandidatury. Zákon nesmí ukládat občanovi nesplnitelné. Zákon je projevem privatizace státní moci, neboť stát se vyloučil z organizace sběru podpisů, aniž by dal zároveň kandidátovi odpovídající oprávnění veřejné moci.

[14] V rámci úvah o právním hodnocení navrhovatel vznesl otázku protiústavnosti i ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým byla do právního řádu České republiky zavedena přímá volba prezidenta. V té souvislosti hodnotil množství potřebných podpisů jako nepřiměřeně omezující a pro srovnání poukázal na slovenskou a rakouskou úpravu.

[15] Pro případ, že by soud nepředložil věc Ústavnímu soudu, domáhal se navrhovatel přepočítání všech údajů všech petentů nebo po vypořádání všech námitek změny rozhodnutí odpůrce o odmítnutí kandidátní listiny navrhovatele a rozhodnutí o její registraci.

III.
Stručné shrnutí vyjádření odpůrce

[16] Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu. Uvedl, že veškeré důvody, které jej vedly k odmítnutí kandidátní listiny navrhovatele, jsou uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.

[17] Lhůtu pro podání návrhu a její délku odpůrce zasadil do kontextu lhůt pro vyhlášení a konání volby prezidenta republiky. Poukázal také na shodné lhůty v ostatních volebních zákonech a upozornil i na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 330/02.

[18] K namítaným matematickým pochybením odpůrce nejprve upozornil na formulační nedokonalost námitky. Dále s odkazem na odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že navrhovatel nepochopil postup zjišťování výsledného počtu započtených občanů. Zdůraznil, že nijak neověřoval pravost podpisů na peticích, neboť mu to zákon neukládá.

[19] Odpůrce uzavřel s firmou Hewlett-Packard, s. r. o., smlouvu o dodávce služeb „Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta“ (dostupnou na webových stránkách odpůrce), jejíž součástí je i Metodický pokyn ke kontrole petic. Na základě metodického pokynu probíhal postupný pseudonáhodný výběr kontrolního vzorku podle algoritmu lineárního kongruentního generátoru. Odpůrci tedy nemůže být vytýkáno, že nerespektoval matematickou a statistickou vědu a že nepřizval odborníky z dané oblasti. Zvolená metoda navíc vylučuje, aby odpůrce zařadil do kontrolního vzorku zfalšované nebo odvržené archy, které ostatně v případě zjevné falšovanosti mohl vyřadit sám navrhovatel.

[20] Namítl-li navrhovatel chybný postup spočívající v součtu zjištěných procent chybovosti obou vzorků, odpůrce uvedl, že zastává svůj názor již od doby schvalování zákona o volbě prezidenta republiky a že jeho interpretace byla popsána i v důvodové zprávě a promítla se do Metodického pokynu ke kontrole petic. Odpůrce rovněž zpochybnil zprůměrování chybovosti z obou vzorků s tím, že existují chyby nezávislé na velikosti vzorku a chyby závislé na velikosti vzorku, mezi které řadil duplicity. V případě druhého vzorku dochází k hledání duplicit i se znalostí prvního vzorku a jejich počet roste. Prostý průměr obou vzorků proto nevede ke správnému výsledku. V této souvislosti odpůrce rovněž připomněl, že ani zprůměrování chybovosti by u navrhovatele nevedlo k překročení hranice 50.000 petentů.

[21] Odpůrce nepovažoval za věrohodné ani zpochybnění kontroly petic v návaznosti na rozdílnou chybovost obou vzorků. Odvolal se přitom na nižší chybovost druhého vzorku u dvou z kandidátů s tím, že u všech kandidátů byly petice kontrolovány identickým způsobem. Vyšší chybovost u druhých vzorků většiny kandidátů odpůrce vysvětloval již zmíněnými duplicitami.

[22] Pokud navrhovatel namítl, že rozdíl jediné chyby mezi 254 a 255 údaji může vést k odečtu tisíců hlasů, odpůrce podotkl, že chybovost prvního vzorku navrhovatele činila 1645 záznamů a u druhého vzorku 1951 záznamů. Navíc stanovení určité mezní hranice je obvyklé v řadě předpisů, aniž by kvůli tomu byly shledány protiústavními. Vztáhl-li navrhovatel v jednom ze svých výkladů 3 % chybovost nikoliv ke kontrolnímu vzorku, ale k celkovému počtu petentů, odpůrce namítl nesmyslnost postupu, který by zkoumal určitou množinu záznamů a jinou množinu bral jako kritérium chybovosti.

[23] Ke kontrole trvalého pobytu petentů odpůrce uvedl, že akceptoval i záznamy, kdy údaje na petici odpovídaly údajům z historie zkoumané osoby v evidenci obyvatel zpětně až do roku 2011, čímž zohlednil i případné provdání osoby nebo přestěhování bez včasné změny trvalého pobytu. Na druhé straně bylo ovšem nutné vycházet i z údajů o trvalém pobytu, protože pouze zadáním jména, příjmení a data narození může být zjištěno i několik desítek osob – navíc se jedná o údaj vyžadovaný zákonem. Ostatně, obdobný požadavek platí i pro volby do Senátu Parlamentu ČR, k čemuž odpůrce odkázal i na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

[24] Odpůrce připustil možné chyby v Centrálním registru obyvatelstva a v Základním registru obyvatel, ale připomněl, že mu využití těchto registrů ukládá zákon o volbě prezidenta republiky a podotkl, že se jedná o nejspolehlivější zdroje, z nichž může správní orgán kontrolovat petice. Navíc podle § 4 odst. 4 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, je referenční údaj považovaný za správný, pokud není prokázán opak nebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje. Odpůrce poukázal i na to, že v případě řady kandidátů byla chybovost údajů výrazně nižší než u navrhovatele.

[25] K námitkám vztahujícím se k ústavnosti samotného zavedení přímé volby prezidenta do právního řádu České republiky se odpůrce necítil být příslušným.

IV.
Právní závěry Nejvyššího správního soudu

[26] Soud posoudil návrh podle jeho obsahu tak, že se navrhovatel v postavení kandidáta domáhá ochrany u soudu proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny (§ 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Podle § 89 odst. 2 s. ř. s. *in fine* se v takovém případě lze domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu. Takto soud vyložil i zjevně nesprávný petit navrhovatele: soud nemá pravomoc sám rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny změnit, ale pouze vyslovit povinnost odpůrce provést registraci.

[27] V případě navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky Ústava v čl. 56 odst. 5 stanoví, že je k tomu oprávněn každý státní občan, dosáhl-li věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50.000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovat kandidáta je oprávněno rovněž nejméně 20 poslanců nebo nejméně 10 senátorů.

[28] Ústavní úprava tedy umožňuje dva typy navrhovatelů, které lze s určitou mírou nadsázky označit za privilegované (poslanci a senátoři) a neprivilegované (petice nejméně 50.000 občanů). Soud tuto ústavní úpravu plně respektuje (k této otázce blíže srov. usnesení ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 6/2012, ve věci *Jiřího Kesnera*, body 8 a 9).

[29] Zákon o volbě prezidenta republiky vychází z toho, že kontrola správnosti se neprovede u všech podpisů, ale jen u kvalifikovaného vzorku. Z těch podpisů, které projdou tímto prvým sítem „úplnosti" údajů (§ 25 odst. 4), odpůrce ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8.500 občanů podepsaných na každé petici. Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici (§ 25 odst. 5). Zjistí-li odpůrce postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Zjistí-li odpůrce, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li odpůrce, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích (§ 25 odst. 6).

[30] Soud proto zvažoval, zda je namátková kontrola správnosti podpisů dle zákona o volbě prezidenta republiky souladná s ústavním požadavkem 50.000 podpisů na petici.

[31] Soud nemá za to, že ústavnímu požadavku 50.000 podpisů na petici odpovídá jen norma zavazující odpůrce provést kontrolu správnosti *všech* podpisů. Nelze dovozovat, že ústavní norma obsažená v čl. 56 odst. 5 má jen jednu jedinou správnou zákonnou implementaci. Sběr jednotlivých podpisů se odehrál v minulosti. Jako taková proto tato *v minulosti proběhlá* skutečnost není jednoduše verifikovatelná prostým zkontrolováním každého jednotlivého podpisu. Skutečné zjištění, zda bylo dosaženo hranice 50.000 podpisů, by předpokládalo i ověřování autenticity podpisů, tedy otázky, zda každý podpis je vskutku podpisem občana, který je na petici uveden. Jediný naprosto spolehlivý způsob ověření autenticity by byl spojen s požadavkem legalizace každého podpisu, tedy jeho úředním ověřením. Takovéto řešení by však s ohledem na ústavní požadavek 50.000 podpisů značně znesnadnilo až znemožnilo efektivní sběr podpisů mezi občany v „terénu", na náměstích atd. Ostatně zahraniční úpravy, které sbírání podpisů mezi občany spojují s legalizací, stanoví kvalitativně menší limity (srov. např. navrhovatelem uváděný požadavek 6.000 podpisů v úpravě prezidentské volby v Rakousku).

[32] Zákonodárce disponoval několika možnostmi, jak konkretizovat ústavní požadavek 50.000 podpisů. Ústavně konformní by byla 1) úprava stanovící povinnost ověřit správnost údajů u každého jednotlivého podpisu a současně ověřit jeho autenticitu,

2) úprava stanovící povinnost kontroly správnosti údajů u všech občanů podepsaných na každé petici, ale i 3) úprava, která s ohledem na procentuální chybovost údajů v relevantním vzorku dovozuje průměrnou chybovost celé petice. Oba posléze uvedené modely vychází z předpokladu, že zákonem požadované údaje zná obvykle jen podepisující se osoba. Podle soudu třetí úprava, kterou vzal za svou zákon o volbě prezidenta republiky, není modelem méně odrážejícím skutečný počet podpisů. Jde naopak o řešení, které může být přesvědčivější než kontrola údajů v celé petici. Se zvyšujícím se počtem kontrolovaných údajů, aniž by se současně rozšířil časový limit pro kontrolu petice (což s ohledem na ústavou stanovené lhůty není možné), zákonitě roste chybovost samotné kontroly. V krajním případě ministerstvo kontroluje náhodným výběrem až 17.000 podpisů, což činí u petice opatřené cca 55.000 podpisy bezmála třetinu všech podpisů. To zaručuje určit chybovost celé petice s vysokou mírou určitosti, samozřejmě za podmínky zachování náhodnosti výběru kontrolovaných podpisů. Konečně jde o řešení, které „neprivilegovaným" navrhovatelům nevytváří další překážky pro vstup do politické soutěže nad rámec požadavku zmíněného přímo Ústavou. S ohledem na to, že zvolené řešení není s to určit všechny duplicity (opakované podpisy stejného občana) v rámci celé petice, ale jen v rámci kontrolovaného vzorku maximálně 17.000 podpisů, bude takto určená průměrná chybovost jednotlivé kandidáty pravidelně zvýhodňovat, nikoliv znevýhodňovat ve srovnání se skutečným stavem.

[33] V neposlední řadě nutno zdůraznit, že toliko namátková kontrola správnosti údajů je obvyklá nejen v České republice, ale i v zemích Evropské unie a ve Spojených státech amerických. Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě, v bodě 18 odůvodnění uvádí, že vzhledem k nutnosti omezit jejich administrativní zátěž by členské státy měly provést ověření podpisů na základě vhodných kontrol, které mohou být prováděny na náhodně vybraném vzorku. Podobně v USA se někde množství podpisů na petici ověřuje kontrolou všech podpisů, ve větších státech (Kalifornie, Illinois) však jen kontrolou náhodně vybraného vzorku podpisů. V některých státech je kontrola náhodně vybraného vzorku rovnocenná kontrole všech podpisů a záleží na uvážení správního orgánu, jakou metodu zvolí (Nevada, Washington). Kontrolované vzorky jsou v USA vesměs v jednotkách procent a zdaleka se neblíží cca třetinovému vzorku českému (srov. k tomu http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/verifying-signatures.aspx).

[34] Soud tedy shrnuje, že český zákon upravující namátkovou kontrolu správnosti podpisů je jednou z možných zákonných cest, jak ověřit naplnění ústavního požadavku 50.000 podpisů.

[35] V další argumentaci soud především zvážil ústavnost lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky (**IV.A.**), dále se vyjádřil ke skupině argumentů obsahově se týkajících zákonnosti postupu odpůrce při výběru a kontrole náhodných vzorků (**IV.B.**) a k součtu chybovosti obou vzorků, namísto zprůměrování chybovosti (**IV.C.**). Stručně vzal v úvahu argumentaci navrhovatele o pochybeních a nejasnostech při vyřazování petentů (**IV.D.**) a konečně vypořádal argumentaci k tvrzenému nesprávnému právnímu hodnocení (**IV.E.**).

[36] Návrh není důvodný.

IV.A.

Ústavnost lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky

[37] Navrhovatel především rozvinul argumentaci o protiústavnosti lhůty k podání návrhu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

[38] K tomu uvádí soud následující.

[39] Podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky se proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny lze domáhat ochrany u soudu *do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí*. Podle § 26 odst. 3 téhož zákona odpůrce neprodleně vyhotoví rozhodnutí o registraci nebo o odmítnutí kandidátní listiny v listinné a elektronické podobě a stejnopis tohoto rozhodnutí zašle do vlastních rukou zmocněnci. Rozhodnutí odpůrce současně zveřejní na svých internetových stránkách určených pro volby, vyvěsí ho na úřední desce Ministerstva vnitra v sídle Státní volební komise a vyznačí na něm den vyvěšení. *Za doručené se rozhodnutí považuje třetím dnem ode dne vyvěšení*.

[40] Z uvedeného plyne, že dvoudenní lhůta, s níž polemizuje navrhovatel, je fakticky *přinejmenším* pětidenní (tři dny ode dne vyvěšení plus dva dny počínaje třetím dnem od vyvěšení). Protože se do běhu lhůty nepočítají soboty, neděle a státní svátky, může být dle okolností i delší. V daném případě bylo rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny vyvěšeno v pátek 23. 11. 2012, ve smyslu zákonné fikce bylo doručeno v pondělí 26. 11. 2012 (§ 26 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky), lhůta podle § 65 odst. 1 zákona pak uběhla ve středu 28. 11. 2012.

[41] Právě uvedená koncepce lhůty není ve věcech volebních ničím neobvyklým, jakkoliv navrhovatel argumentuje opačně. Například proti odmítnutí kandidátní listiny, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině nebo proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce se lze domáhat ochrany u soudu do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí (§ 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí). Lhůta 2 dnů, *bez ohledu na to, zda jsou či nejsou pracovní*, platí pro soudní ochranu ve věci registrace kandidátních listin u voleb do zastupitelstev krajů (§ 52 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů) a pro volby do obou komor Parlamentu České republiky (§ 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) a do Evropského parlamentu (§ 56 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu). Dvoudenní lhůta, která je s ohledem na třídenní fikci doručení vesměs de facto delší, je tak pravidlem u všech volebních zákonů. Smyslem této krátké lhůty, a ostatně na ni navazující krátké lhůty pro rozhodnutí soudu, je nevyvolávat po neúměrně dlouhou dobu pochybnosti o zákonnosti průběhu voleb, stejně jako co nejdříve vymezit konečný okruh kandidátů [tuto skutečnost jako ústavně chráněnou hodnotu uznal v poněkud jiném kontextu voleb do Senátu i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96 (N 110/6 SbNU 293), kde to označil za „celospolečenský a ústavně zcela konformní zájem, proti němuž neobstojí „*případné individuelní zájmy stěžovatele*“]. S tímto ústavně chráněným zájmem by se naopak zcela míjela obecná dvouměsíční lhůta k podání žaloby k soudu podle § 72 s. ř. s., jejíž aplikace se domáhá navrhovatel.

[42] O protiústavnosti lhůty k podání návrhu soudu podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky tedy nemůže být řeč. Navrhovatel ostatně podal svůj návrh ve lhůtě, resp. dokonce den před jejím uplynutím.

IV.B.

Zákonnost postupu odpůrce při výběru a kontrole náhodných vzorků

[43] Dále navrhovatel zpochybnil metodiku zpracování náhodných vzorků. Soud k této námitce především konstatuje, že ji navrhovatel uplatnil zcela obecně. Zatímco odpůrce, jak je patrné z napadeného rozhodnutí i z vyjádření k návrhu, použil konkrétní algoritmus pro pseudonáhodný výběr vzorků a věrohodně popsal postup označení jednotlivých petičních archů způsobem znemožňujícím manipulaci s těmito archy, navrhovatel obecně hovořil o diletantismu popírajícím matematické zásady. To ovšem nijak neupřesnil.

[44] Není tedy nijak zřejmé, zda navrhovatel zpochybnil způsob označení jednotlivých archů nebo algoritmus pseudonáhodného výběru. Co do označení jednotlivých archů, soud neshledal důvod k pochybnostem o postupu odpůrce. Archy byly spočítány v přítomnosti zmocněnce navrhovatele, označeny čárovým kódem a sekvenčně rostoucím pořadovým číslem. Z obsahu spisů ani z návrhu nevyplynulo, jakým způsobem s nimi mohlo či mělo být během daného procesu nezákonně manipulováno. Následně odpůrce uplatnil již zmíněný algoritmus pro výběr kontrolovaných vzorků. Navrhovatel nezpochybnil tento konkrétní algoritmus, neuvedl, v čem měla spočívat jeho vadnost a z jakého důvodu mělo jeho užití vést k nesprávnému výsledku při výběru náhodných vzorků.

[45] Jediná konkrétní námitka, kterou v tomto směru navrhovatel vznesl, směřovala proti tomu, že algoritmus pseudonáhodného výběru kontrolních vzorků vedl k testování po celých arších, nikoliv po jednotlivých podpisech. Jakkoliv soud připouští, že obecně se zřejmě může výběr vzorků po arších a po jednotlivých údajích projevit v míře chybovosti, která je z kontrolního vzorku dovozována, nelze tuto skutečnost přeceňovat.

[46] Především je třeba připomenout, že § 25 odst. 5, 6 zákona o volbě prezidenta republiky vychází z konstrukce pravděpodobné správnosti či nesprávnosti údajů na peticích. Zákonodárce zde zcela legitimně i s ohledem na případnou časovou a finanční náročnost kontroly *všech* podpisů umožnil dovodit splnění předmětné podmínky po kontrole náhodně vybraného a *svým počtem* dostatečně reprezentativního vzorku údajů. Soud připomíná, že v navrhovatelově případě se náhodná kontrola týkala 27,42 % *všech podpisů*. Podstatná je v této souvislosti ona náhodnost, která má vyloučit manipulaci s výsledky kontroly např. zařazením na první pohled podezřelých údajů ke kontrole, nebo naopak jejich vyloučením z kontroly. Tato náhodnost ovšem nebyla *konkrétními* námitkami zpochybněna.

[47] Kontrola po celých arších jistě může vést k vyšší míře chybovosti, pokud je zařazen ke kontrole arch obsahující jen neplatné podpisy, ale může být i ve prospěch kandidáta, pokud takový arch není vůbec vybrán ke kontrole. Vyloučení svévole, která by

poškodila kandidáta, je pak zajištěno právě nahodilostí výběru podle stanoveného algoritmu. Skutečnost, že se kontrola ve smyslu § 25 odst. 5, 6 zákona o volbě prezidenta republiky týká tak značného množství podpisů, který v navrhovatelově případě dosahuje 27,42 %, tedy více než čtvrtiny všech podpisů, přitom umožňuje akceptovat i postup, který zvolil odpůrce, totiž výběr vzorků ke kontrole po celých arších.

[48] V neposlední řadě potom soud připomíná, že znění § 25 odst. 5, 6 zákona o volbě prezidenta republiky nevede bez dalšího k výkladu, podle něhož nemohl být algoritmus použit k výběru celých archů. Hovoří-li předmětné ustanovení o kontrole „namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8.500 občanů“, lze tím rozumět i výběr vždy všech údajů na jednom archu. Podobně jako u argumentace o ústavnosti zákonné úpravy lze přitom argumentovat i praktickými aspekty kontroly jednotlivých petic a časovou a finanční náročností. Byly-li při převzetí petic transparentním způsobem převzaty a očíslovány jednotlivé archy, pak se použití algoritmu k výběru takto očíslovaných archů přímo nabízí. Archy nadto neobsahují excesivní počet podpisů – u navrhovatele, který předložil 8.612 podpisových archů obsahujících celkem 63.530 záznamů, to je něco málo více než sedm podpisů na jeden arch.

[49] Soud si je vědom i skutečnosti, že zmocňovací ustanovení § 69 písm. b) bod 1. zákona o volbě prezidenta republiky ukládá odpůrci stanovit vyhláškou v dohodě s Českým statistickým úřadem mj. postup odpůrce při předávání podkladů z kandidátních listin pro vytvoření registru kandidátů Českým statistickým úřadem a *při kontrole správnosti údajů uváděných na kandidátních listinách*. Odpůrce stanovil postup pro kontrolu petic včetně předmětného algoritmu Metodickým pokynem, nikoliv vyhláškou.

[50] V této souvislosti je však třeba uvést, že ze zmocňovacího ustanovení nevyplývá bez dalšího, že by mu podléhala i kontrola petic. Kandidátní listina podaná navrhujícím občanem musí být podpořena peticí, která se připojí ke kandidátní listině. To lze vyložit tak, že petice tvoří součást kandidátní listiny, nebo tak, že se jedná o samostatný dokument, který se připojuje k jinému dokumentu – kandidátní listině. Druhé interpretaci nasvědčuje systematický výklad zákona. Zatímco § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky ještě hovoří o tom, že se petice *připojí* ke kandidátní listině, § 26 odst. 2 písm. d) již petici výslovně označuje pouze jako *přílohu* kandidátní listiny. Tomuto výkladu odpovídá i důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 22. 2. 2012, dostupná v rámci sněmovního tisku č. 613 na www.psp.cz. Ta ve vztahu ke zmocňovacímu ustanovení § 69 (v rámci vládního návrhu § 63) uvádí: „*Podle tohoto zmocnění vydá Ministerstvo vnitra vyhlášku, v níž upraví uložení volební dokumentace, a v dohodě s Českým statistickým úřadem postup volebních orgánů při zajištění jednotlivých úkonů v rámci volebního procesu.*“ Ve vztahu k § 26 (v rámci vládního návrhu § 24) mimo jiné uvádí: „*Český statistický úřad a Ministerstvo vnitra v zákonem stanovených lhůtách poskytne informace o kandidátech v rozsahu údajů, které se uvádějí na hlasovacím lístku. Rozsah údajů bude takový, aby umožnil identifikaci osoby, neuvádí se však datum narození a adresa trvalého bydliště jednotlivých kandidátů.*“ Soud proto uzavřel, že zmocňovací ustanovení se vztahuje pouze ke kandidátním listinám, resp. k údajům samotných kandidátů, za účelem vytvoření jejich registru a kontroly správnosti údajů uvedených o kandidátech na kandidátních listinách.

[51] Celý komplex námitek proto není důvodný. Námitky ve své obecnosti nijak nezpochybnily transparentní a podrobně zdokumentovaný postup odpůrce. Se stejnou argumentací soud neshledal důvodným návrh na ustanovení znalce, který by se vypořádal se všemi námitkami týkajícími se matematického postupu odpůrce. Navrhovatel totiž s výjimkou shora vypořádaných relativně obecných argumentů žádné konkrétní námitky napadající např. vhodnost zvoleného algoritmu nevznesl.

IV.C.

Zákonnost součtu chybovosti obou vzorků a odlišnosti v chybovosti obou vzorků

[52] Další námitkou, týkající se matematických postupů odpůrce, navrhovatel zpochybnil součet chybovosti obou vzorků, namísto jejího zprůměrování. Odpůrce hájil svůj postup tím, že jej deklaroval od samého počátku a tento postup odpovídá i záměru zákonodárce vyjádřenému v důvodové zprávě, navíc se jedná o postup, který nejpřesněji odráží chybovost spočívající mimo jiné ve výskytu duplicit, resp. opakování údajů stejných petentů.

[53] Soud připouští, že výklad předmětných ustanovení, zaujatý odpůrcem, nevybočuje z jejich jazykového znění. Interpretace navrhovatele, tedy zprůměrování vzorků, je v rámci jazykového výkladu rovněž možná a podle názoru soudu lépe odpovídá smyslu předmětného ustanovení. Ten má s přiměřenou mírou pravděpodobnosti v návaznosti na chybovost obou vzorků určit míru chybovosti ve zbývající nekontrolované části petic. Je zřejmě, že s ohledem na velikost kontrolovaných vzorků, dosahující více než čtvrtiny (27,42 %) počtu všech započtených podpisů, lze důvodně předpokládat, že chybovost v nekontrolované části petic bude obdobná. Protože se chybovost druhého vzorku může zvýšit v důsledku opakování údajů některých petentů, vede to i ke zvýšení průměru chybovosti, který se ve výsledném vzorku projeví. Navíc odpůrce nikterak neprokázal své tvrzení o *čtyřnásobném* nárůstu duplicit vyhledaných v obou kontrolních vzorcích oproti duplicitám nalezeným v jednom kontrolním vzorku. Tím méně pak odpůrce mohl tvrdit či prokázat, že jím použitá matematická metoda vede z hlediska pravděpodobnosti k přesnějšímu výsledku než rozumně se nabízející zprůměrování chybovosti z obou vzorků a promítnutí tohoto výsledku do nekontrolované části petice.

[54] Obstát by při tom nemohl ani, odpůrcem ostatně nenamítaný, sankční charakter postupu sčítajícího chybovost z obou vzorků. Za situace, kdy ze zákona nelze dovodit úmysl zákonodárce sankcionovat případné nesprávné údaje, které se v peticích mohou objevit, bylo by uložení sankce bez zákonné opory zcela jistě protiústavní.

[55] Soud proto uzavřel, ostatně obdobně jako např. v usnesení ze dne 13. 12. 2012 ve věci *Jany Bobošíkové* vedené pod sp. zn. Vol 13/2012, že odpůrce pochybil, pokud sečetl chybovost z obou kontrolovaných vzorků petice podporující prezidentskou kandidaturu navrhovatele a o takto zjištěnou míru chybovosti snížil počet podpisů pod předmětnou peticí. Byla-li chybovost prvního vzorku 19,353 % a chybovost druhého vzorku 22,953 %, měl odpůrce snížit počet podpisů o 21,153 %. Počet 61.966 podpisů měl proto snížit o 13.107,66798 podpisů (byť i nesprávně z hlediska zaokrouhlování, ale ve prospěch navrhovatele o 13.107 podpisů) na počet 48.859 podpisů. Je ovšem zřejmé, že i při napravení tohoto pochybení odpůrce navrhovateli chybí 1.141 podpisů, tedy 2,282 %

k požadovaným 50.000 podpisům, které jsou nutné k podpoře jeho prezidentské kandidatury.

[56] Další pochyby navrhovatele vyvolala odlišná chybovost prvního a druhého vzorku, kterou si vysvětloval tím, že výběr vzorků nebyl náhodný nebo byl první a druhý vzorek vyhodnocován odlišně. I v tomto případě se ovšem navrhovatel pouze obecně odvolával na statisticky překvapivou situaci či nevěrohodnost pro statisticky vzdělanou veřejnost, aniž by námitky dokázal konkretizovat. Za situace, kdy soud nepochyboval o korektnosti označení jednotlivých archů a jak shora uvedeno, ani o jejich výběru ke kontrole na základě určitého algoritmu, neobstála námitka o nedostatku náhodnosti výběru či odlišném vyhodnocování vzorků. Navrhovatel přitom opomněl zmínit vysvětlení, které se nabízí a na které poukázal i odpůrce ve svém vyjádření – totiž výskyt opakovaných údajů stejných petentů, který se více projeví při kontrole druhého vzorku. Pokud přitom sám navrhovatel upozornil na rozdíly v chybovosti u jednotlivých kandidátů, kdy u dvou z nich byla chybovost druhého vzorku dokonce menší než v případě vzorku prvního, lze soudit, že se nejednalo o chybu v postupu odpůrce, ale o odraz ve výskytu opakovaných údajů, který mohl být způsoben řadou okolností, včetně např. časové tísně při shromažďování podpisů navrhovatelem.

[57] Navrhovatel nesouhlasil ani s tím, že rozdíl jediné chyby může vést k diametrálně odlišným situacím, totiž odečtu přesně zjištěného počtu chyb z celkového množství podpisů na jedné straně, a odečet procentuelního poměru chyb v řádu tisíců položek na straně druhé. Navíc nabídl alternativní výklad, podle kterého by se 3 % chybovost vztahovala ke všem podpisům na petici.

[58] Soud navrhovateli nepřisvědčil. Zákonodárce musel za situace, kdy připustil kontrolu pouze určitého vzorku, stanovit kritéria zohlednění chybových záznamů. Stejně jako se může jevit přísným odmítnutí kandidáta s peticí podpořenou 49.999 občany, zdá se tvrdé odečíst na základě rozdílu jediného chybného záznamu procentuelně adekvátní počet hlasů z celé petice. Za situace, kdy kontrola pouze části petice není podle soudu protiústavní a kdy je odečet v celé petici zjevně proporcionálně odpovídající chybovosti v kontrolních vzorcích, není ovšem důvod považovat úpravu za protiústavní.

[59] Ve vztahu k namítaným matematickým pochybením odpůrce tedy soud uzavřel, že shledal nezákonnost pouze v součtu procent chybovosti z obou kontrolních vzorků, namísto jejího zprůměrování.

IV.D.

Tvrzená pochybení a nejasnosti při vyřazování petentů

[60] Navrhovatel dále polemizoval s vyřazováním petentů, zejm. z důvodu chyby v adrese. Tato argumentace však nebyla důvodná. Především je třeba uvést, že údaj o trvalém pobytu je údajem požadovaným samotným zákonem o volbě prezidenta republiky. Bylo jistě věcí přiměřené právní obezřetnosti kandidátů i jejich příznivců, kteří organizovali sběr podpisů, aby upozornili petenty na nutnost uvedení adresy trvalého pobytu. Také se jedná o údaj, který je uveden v občanském průkazu a který je standardně vyžadován při komunikaci s orgány státu. V neposlední řadě je pak podstatné, že se jedná o jeden z údajů, za jejichž pomoci může být občan identifikován a jehož správnost může být

odpůrcem relativně snadno ověřena porovnáním s Centrální evidencí obyvatelstva a Základním registrem obyvatel.

[61] Navrhovatel se mýlil v názoru, že tomuto evidenčnímu údaji byla dána přednost před jednoznačným projevem vůle petentů. Soud totiž připomíná, že bylo nutné daný projev vůle ověřit. Zákonodárce neupravil ověřování podpisů samotných, které by muselo být spojeno buď s ověřováním již v okamžiku projevu vůle petenta a bylo by zřejmě spojeno s výrazně vyššími časovými i finančními nároky ať už na petenty samotné nebo na budoucí kandidáty shromažďující podpisy pro svou kandidaturu, nebo s ověřováním následným, které by ovšem bylo v řadě případů zřejmě nemožné a časově se zcela vymykající rámci pro volbu prezidenta. Pokud se zákonodárce rozhodl ověřit projev vůle petentů nepřímo, pouze kontrolou identifikačních údajů, které o sobě uvedli, jednalo se v zásadě o *vstřícný* krok usnadňující kandidaturu z řad občanů. Zároveň je adresa trvalého pobytu méně citlivým údajem než nezaměnitelné rodné číslo, jehož použití k identifikaci navrhovatel zmínil. Lze tedy předpokládat, že petenti byli za této právní úpravy ochotnější podepsat petici ve srovnání s hypotetickou podmínkou uvedení rodného čísla. I v tomto směru tedy zákonodárce postupoval vstřícně ke kandidátům navrženým občany.

[62] Soud má za to, že doslovný výklad zákona o volbě prezidenta republiky, který ministerstvo zaujalo, není ani rozporný s čl. 21 odst. 1, 4 a čl. 22 Listiny. Podle soudu nevede k podstatnému omezení základního politického práva volit a být volen. Naopak tento výklad odklízí případné pochybnosti o tom, že petici případně podepsala osoba se smyšlenými údaji, tedy osoba virtuální. Výklad, který v dané otázce ministerstvo zaujalo, spíše vede ke zprůhlednění legitimity občanů podporujících kandidáta podpisy na petici, a současně tak i k posílení garancí základního politického práva volit a být volen.

[63] Odpůrce prý měl přistoupit ke kontrole petic lehkomyslně, což navrhovatel demonstroval na obtížích spojených s identifikací trvalého bydliště prezidentského kandidáta Miloše Zemana a na oznámení zástupkyni navrhovatele, že dodala 128 podpisů, přestože se jednalo o počet podpisových archů.

[64] Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. V případě záměny podpisů za archy se jedná o zjevnou písařskou chybu. Údajné obtíže spojené s identifikací trvalého bydliště jednoho z prezidentských kandidátů nenaznačují samy o sobě „masivní nesrovnalosti“, které navrhovatel odpůrci vytýká. Proto zdejší soud nemusel ani provádět důkaz zprávou na internetové stránce www.novinky.cz, o níž se opíralo tvrzení navrhovatele ohledně nesrovnalostí v postupu odpůrce ve vztahu ke kandidátovi Miloši Zemanovi. Ostatně navrhovatel se nedomáhá vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny kandidáta Miloše Zemana, kde teprve by tato tvrzení mohla být případně relevantní.

[65] Nad rámec odůvodnění nutného k vypořádání této rovněž poměrně obecné námitky soud navíc podotýká, že namátkou porovnal vzorek podpisů označených odpůrcem jako chybové s údaji v Centrální evidenci obyvatelstva, aniž by zjistil u kteréhokoliv z takto ověřených údajů pochybení odpůrce.

Čárový kód archu	Poř.č. na archu	Důvod neověření občana

16004049	5	Nesprávné údaje: adresa
16004078	3	Nesprávné údaje: adresa
16004103	1	Občan neexistuje
16004106	1	Občan neexistuje
16004106	2	Občan neexistuje
16004106	3	Občan neexistuje
16004106	4	Občan neexistuje
16004106	5	Občan neexistuje
16004106	6	Občan neexistuje
16004106	7	Občan neexistuje
16004106	8	Občan neexistuje
16004111	1	Občan neexistuje
16004111	2	Občan neexistuje
16004111	3	Občan neexistuje
16004111	4	Občan neexistuje
16004111	5	Občan neexistuje
16004111	6	Občan neexistuje
16004111	7	Občan neexistuje
16004111	8	Občan neexistuje
16004153	1	Nesprávné údaje: adresa
16004153	5	Nesprávné údaje: adresa
16004153	7	Nesprávné údaje: adresa
16004153	8	Nesprávné údaje: adresa
16004164	5	Nesprávné údaje: adresa

[66] Třebaže soud přisvědčil navrhovateli v názoru na omezený přístup do Centrálního registru obyvatelstva a Základního registru obyvatel, z nichž odpůrce vycházel, nemohl shledat námitku důvodnou. Jen stručně lze zopakovat, že se jednalo o nejjednodušší možnost kontroly z hlediska časového i finančního. Jiný přístup by byl zřejmě spojen s podstatně vyššími nároky kladenými na shromažďování podpisů a ve svém důsledku by tak tvořil významnější bariéru pro přístup občanů ke kandidatuře na prezidenta republiky. Na rozdíl od registru motorových vozidel nebyly údaje registrů obyvatel exaktně zpochybněny a námitka se tak do značné míry opírá o pouhou spekulaci. Jakkoliv přirozeně nelze úplně vyloučit, že tyto registry obsahují chyby, v rámci pravděpodobnosti, z níž vychází i odhad chybovosti petic, je soud nepovažoval za podstatné.

IV.E.

Další námitky proti právnímu hodnocení věci

[67] Posledním okruhem námitek navrhovatel brojil proti právnímu hodnocení věci. Soud ponechává stranou proklamativní námitky např. označující postup odpůrce za zbabělý právní formalismus, které prakticky znemožňují jejich vypořádání jinak než podobnou proklamací, jež by ovšem postrádala stejně jako námitky jakýkoliv argumentační potenciál.

[68] Navrhovatel se však také domníval, že mu zákon o volbě prezidenta republiky a jeho prováděcí vyhláška ukládají nesplnitelnou povinnost, protože kandidát na prezidenta

nemůže nijak ověřit pravost údajů uváděných v petici ani zabránit uvádění nepravdivých údajů. V této souvislosti soud připomíná usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 271/96, ze kterého lze dovodit přičitatelnost vad a nedostatků v petici kandidátovi na veřejnou funkci. Je pak jistě věcí samotného kandidáta, zda bude na základě jejich dobrovolné spolupráce ověřovat identitu petentů, třebas i za cenu obtížnějšího získávání podpisů, nebo zda na takové ověřování rezignuje, třebas s rizikem výskytu chybových údajů. Soud navrhovatele upozorňuje, že chybovost jeho petice je řádově větší než chybovost údajů petic většiny ostatních kandidátů na prezidenta republiky (srov. bod [73] níže).

[69] V žádném případě nelze dovozovat, jak tvrdí navrhovatel, že by stát delegoval na kandidáty výkon veřejné moci a proto nelze hovořit ani o její privatizaci. Pokud stát podmínil kandidaturu na určitou veřejnou funkci podporou stanoveného počtu oprávněných voličů, neznamená to ještě, že by získávání této podpory bylo výkonem veřejné moci, byť se řídí předpisy veřejného práva.

[70] Hodnotil-li navrhovatel množství potřebných podpisů jako excesivní, podotýká soud, že se jedná o požadavek samotného ústavodárce. Soud není oprávněn jej přezkoumávat. Podle čl. 56 odst. 5 Ústavy je kandidáta oprávněn navrhovat každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50.000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovatel sice argumentuje i protiústavností ústavního zákona č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Uvedený *ústavní* zákon zavedl přímou volbu prezidenta republiky. Navrhovatel nicméně nedovozuje pochybení ve formální proceduře přijetí ústavního zákona č. 71/2012 Sb. Je evidentní, že protiústavnost požadavku 50.000 podpisů spatřuje přímo v Ústavě, kterou označuje za diskriminační ve vztahu ke kandidátům nominovaným poslanci nebo senátory. Současně argumentuje, že hranice 50.000 podpisů je nepoměrně větší než v sousedních srovnatelných zemích. Takovéto argumenty však nemohou být úspěšné. Již z podstaty věci nelze v zásadě zpochybnit *ústavnost ústavy*.

[71] Soud si je vědom toho, že Ústavní soud ve své judikatuře vychází z imperativu nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2 Ústavy [nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)]. Je však zjevné, že zavedení přímé volby prezidenta republiky a stanovení minimálního počtu podporovatelů občanských kandidátů na prezidenta republiky bylo plně v uvážení ústavodárce, se kterým nemůže moc soudní nijak polemizovat. Soud je ostatně přesvědčen, že materiální jádro by nemohlo být zasaženo ani tehdy, pokud by ústavodárce „občanské“ kandidáty vůbec nepřipustil (tak je tomu například ve Francii nebo v Irsku).

[72] Soud neshledal důvodným ani požadavek na přepočítání všech údajů všech petentů. V tomto směru vyšel ze systematického výkladu § 25 odst. 5, 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Za situace, kdy předmětná ustanovení hovoří pouze o odpůrci, ale zároveň omezují kontrolu petic pouze na vybraný vzorek s presumpcí chybovosti do zbytku petic, je nutné vyjít z obdobné pravomoci i ve vztahu k rozhodování soudu. Jinými slovy, třebaže se nejedná o přezkum v rámci správního soudnictví, je i zde třeba vyjít ze subsidiarity soudního přezkumu ve vztahu k rozhodování správního orgánu, kterým byl

odpůrce. Vedlo by k absurdním důsledkům, mj. z časového hlediska, kdyby odpůrce v souladu se zákonem přezkoumal kontrolní vzorek podpisů a soud by byl následně povinen přepočíst a kontrolovat petice v neomezeném rozsahu. Ostatně, soud je stejně jako jiné orgány státu vázán vymezením svých pravomocí (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), které jej k přezkumu petic nad rozsah kontrolovaný odpůrcem neopravňují.

V.
Závěr a náklady řízení

[73] Soud zdůrazňuje, že navrhovatel má ze všech kandidátů, kteří předkládali petici podepsanou občany, *jednoznačně největší chybovost údajů*. Chybovost jeho petice (19,353 % u prvého vzorku a 22,953 % u druhého vzorku) je *řádově* nesrovnatelná s většinou ostatních kandidátů na funkci prezidenta republiky, rovněž podporovaných občany. Například chybovost údajů u Zuzany Roithové jen 4,224 % a 3,329 %, u Taťany Fischerové 4,882 % a 5,435 %, u Vladimíra Franze 7,024 % a 6,729 %, u Jany Bobošíkové 7,659 % a 11,494 %. Chybovost navrhovatelovy petice je dvojnásobná i ve srovnání s kandidáty, kteří předložili podstatně větší počet podpisů než sám navrhovatel (10,624 % a 11,224 % u Miloše Zemana, respektive 11,035 % a 12,541 % u Jana Fischera). Chybovost je tak srovnatelná jen s kandidátem Vladimírem Dlouhým (16,247 % a 18,365 %), i tak je však u navrhovatele ještě větší. Všichni kandidáti přitom byli v naprosto stejné situaci, všichni čelili stejným interpretačním problémům ohledně nové právní úpravy prezidentské volby.

[74] Právě uvedené skutečnosti naprosto zpochybňují údaje uvedené na navrhovatelově petici. V prvé řadě pak *zpochybňují existenci a vážnou vůli bezmála čtvrtiny osob, které se za podpisy skrývají*. Soud v souladu s judikaturou Ústavního soudu zdůrazňuje, že závažné „nekalé praktiky" v souvislosti s volbami mohou oslabit integritu voleb a tedy i demokracii samotnou [takto nález ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11 (N 85/61 SbNU 315), bod 37]. Zákon je svou koncepcí vůči kandidátům na prezidenta republiky podporovaných občany velmi vstřícný (srov. body [32] a [61] shora). Pokud by však i v situaci takto flagrantní chybovosti byla posouzena navrhovatelova kandidátní listina jako bezvadná, byl by zcela vyprázdněn ústavní požadavek 50.000 podpisů. Současně by byla hrubým způsobem narušena férovost nastávajících voleb prezidenta republiky.

[75] Soud tedy shrnuje, že návrh je nedůvodný. Navrhovatel ve své věci sice prokázal odpůrci pochybení, a to v tom, že odpůrce namísto určení průměrné chybovosti kontrolovaných vzorků chybovost obou vzorků sečetl. Toto pochybení nicméně nemohlo mít vliv na konečné rozhodnutí odpůrce, kterým navrhovatelovu kandidátní listinu odmítl. Proto soud návrh zamítl. Ve věci v souladu se zákonem rozhodl bez jednání (§ 89 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

[76] Na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo (§ 93 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

Odlišná stanoviska podle § 55a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řad správní, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k výroku I. rozhodnutí soudci Josef Baxa, Radan Malík a Jan Passer.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s.
soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jana Passera
proti usnesení senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012

1. Následující stanovisko je rozděleno do dvou částí. Nejprve se v obecné rovině věnuje úvahám a rozboru právní úpravy registrace kandidátů podpořených peticí občanů. Teprve poté reaguje na konkrétní skutkové okolnosti a na argumentaci ostatních názorů vyjádřených v rozhodnutí.

2. S ohledem na časový rámec rozhodování Nejvyššího správního soudu - dále též jen „soud“ (§ 89 odst. 5 s. ř. s.), je zřejmé, že prostor pro seznámení se s konečnou podobou dalších názorů a pro formulaci reakce na konkrétní argumenty byl zanedbatelný. Stručnost druhé části tohoto stanoviska je tedy daní lhůtě pro rozhodnutí a neodráží význam posuzované věci.

3. Zároveň stanovisko úmyslně pomíjí otázky právní úpravy bezprostředně nesouvisející s rozhodovanou problematikou, jakkoliv se mohou zdát zajímavé. Takové úvahy by však mohly nepřípustně předjímat rozhodování soudu v dalších věcech souvisejících s prezidentskými volbami, s nimiž může být soud v budoucnu konfrontován.

4. Vzhledem k podrobnosti argumentace v obecné části tohoto stanoviska uvádíme nyní jeho krátké shrnutí: Požadavek podpory „občanského“ kandidáta peticí 50 000 oprávněných voličů není ústavním excesem a spolu s jasně deklarovaným úmyslem ústavodárce kontrolovat jeho splnění představuje konkrétní příkaz zákonodárci. Zákonodárce svou povinnost nesplnil a přijatou zákonnou úpravou znemožnil kontrolu podpisů v jakékoliv podobě. Současně zákonodárce upravil pouze namátkovou kontrolu ostatních údajů, aniž ústavně konformně upravil promítnutí výsledků namátkové kontroly do zbývající části petic a tím porušil základní politické právo na přístup k voleným funkcím za rovných podmínek. Konečně pak zákonodárce zvolenou úpravou vyloučil účinný soudní přezkum, který prakticky vylučuje nejen úplnou kontrolu registrace či jejího odmítnutí, ale *de facto* neumožňuje ani kontrolu postupu odpůrce.

I. Obecné úvahy

I. a) Ústavní požadavek petice podepsané 50 000 oprávněnými voliči

5. Východiskem jakýchkoliv úvah je článek 56 odst. 5 Ústavy, podle kterého může kandidáta navrhnout nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů nebo musí být jeho kandidatura podpořena peticí podepsanou nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky.

6. Jako součást Ústavy může být předmětné ustanovení pouze předmětem výkladu soudu. Ústavní soud sice v nálezu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), shledal svou pravomoc rušit ústavní zákony pro jejich rozpor s materiálním jádrem Ústavy a teoreticky lze pro takový případ zřejmě uvažovat i o analogickém postupu obecného soudu podle článku 95 odst. 1 Ústavy a předložení věci Ústavnímu soudu, ale nepochybujeme o tom, že podobnou situaci si lze představit jen ve zcela mezním případě, na pomyslné stupnici četnosti ještě o několik řádů níže než „zcela výjimečně".

7. Třebaže Ústavní soud zařadil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 do materiálního jádra Ústavy i základní principy volebního práva, v případě článku 56 odst. 5 Ústavy rozpor s tímto jádrem neexistuje.

8. Ústavodárce byl totiž nepochybně oprávněn stanovit požadavek určité minimální podpory kandidáta. Jedná se o prvek legitimizující kandidaturu a povyšující ji nad pouhý subjektivní rozmar kandidáta, který nelze *per se* považovat za omezení práva na přístup k veřejným funkcím nebo omezení svobodné politické soutěže (srov. ve vztahu k obdobné podmínce u senátních voleb nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96, nebo u voleb do zastupitelstev obcí usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94). K opačnému závěru by snad mohla vést úprava, která by podmínila kandidaturu počtem podpisů oprávněných voličů v rozsahu *prima facie* vylučujícím či prakticky vylučujícím takovou kandidaturu – i tento závěr ovšem platí pouze *cum grano salis* a za určitých okolností, protože ani přímá volba prezidenta sama o sobě neznamená, že musí existovat možnost navrhování kandidátů přímo občany a v tomto směru lze jen obtížně hledat omezení, jimiž by byl ústavodárce vázán. Článek 56 odst. 5 Ústavy, podmiňující kandidaturu podporou 50 000 oprávněných voličů, tj. cca 0,6 % z celkového počtu oprávněných voličů (počet oprávněných voličů při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2010 činil 8 415 892 – srov. www.csu.cz), ústavním excesem v žádném případě není.

9. Rozpor s materiálním jádrem Ústavy nelze hledat ani v kombinaci prvků přímé a zastupitelské demokracie, v jejímž důsledku vede ke kandidatuře nejen podpora stanoveného počtu oprávněných voličů, ale i nominace dvaceti poslanci nebo deseti senátory. Jistě přitom neexistuje rovnítko mezi přesným počtem oprávněných voličů a hlasem poslance či senátora. V kontextu zastupitelské demokracie lze ovšem konstatovat, že volení zástupci legitimizují navrženého kandidáta nejen svým vlastním hlasem, ale v symbolické rovině i hlasem svých voličů. Při navrhování kandidátů skupinou poslanců či senátorů je podstatná také role politických stran a jejich ústavní význam pro politický systém (srov. čl. 5 Ústavy). Uvedené skutečnosti a legitimní volba ústavodárce otevřít cestu ke kandidatuře za použití prvků přímé i zastupitelské demokracie prakticky vylučují závěr, že by požadavkem na petici 50 000 oprávněných voličů došlo k jakési diskriminaci či znevýhodnění „občanského" kandidáta oproti těm, kteří byli navržení skupinou poslanců

či senátorů (obdobně srov. již citovaná rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech sp. zn. III. ÚS 275/96, sp. zn. III. ÚS 196/94).

10. Uvedený závěr platí tím spíše, že požadavek podpory kandidatury určitým počtem oprávněných voličů (byť řádově nižším počtem oproti požadované podpoře prezidentských kandidátů), který byl u jiných typů voleb (zejm. do Senátu Parlamentu ČR) dosud posuzován Ústavním soudem a shledán ústavně konformním, vycházel na rozdíl od volby prezidenta republiky pouze ze zákona.

11. Třebaže nelze v případě kandidáta navrženého skupinou poslanců či senátorů určit, jak velký počet oprávněných voličů zprostředkovaně stojí za takovou kandidaturou, je nepochybné, že pro samotnou registraci kandidáta je konkrétní počet poslanců či senátorů podstatný. Hovoří-li článek 56 odst. 5 Ústavy o podpoře nejméně dvaceti poslanců nebo deseti senátorů, kandidát podpořený devatenácti poslanci nebo devíti senátory hypotézu ústavní normy bezpochyby nenaplnil.

12. Podobně hovoří-li stejné ustanovení o petici 50 000 oprávněných voličů, nepochybujeme o tom, že osoba podporovaná peticí 49 999 oprávněných voličů nesplňuje podmínku, za níž je možné ucházet se o přízeň voličů v samotné volbě. *Lex dura sed lex.* Jistě lze argumentovat opačně a poukazovat na úmysl ústavodárce a zákonodárce, směřující k podpoře kandidatury nezanedbatelným počtem oprávněných voličů – a touto perspektivou se skutečně může jevit rozdíl jediného hlasu jako nepodstatný a nepřipuštění kandidatury v důsledku jeho neexistence jako přísné a formalistické. Přesto je nutné na hranici 50 000 podpisů stanovené ústavodárcem i zákonodárcem trvat.

13. Soud rozhoduje vždy v podmínkách konkrétního případu a ve vztahu k právům a povinnostem určitého subjektu (či určitých subjektů). Současně ovšem musí mít na paměti dopady svého rozhodnutí do budoucích obdobných právních vztahů. Neměl by proto přijímat řešení, které by se v podmínkách konkrétního řešeného případu jevilo jako vhodnější či individuálně spravedlivější, ale za cenu méně vhodného či spravedlivého řešení v jiných srovnatelných případech (podrobněji srov. F. Schauer, Thinking Like a Lawyer, Harvard University Press 2009, str. 8 a násl.). Jsme si vědomi teze G. Radbrucha, přijímané Ústavním soudem, podle níž „*vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon musí být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 14/02). Pochybujeme však, že by její použití bez dalšího mohlo či mělo vést k jednoduchému popření nepochybného a jasného ustanovení určité normy – jako např. stanovení určité lhůty nebo požadavek podpory určitého počtu oprávněných voličů. Čím více se totiž interpret hodlá odchýlit od jasného znění normy, do tím většího napětí se dostává mj. s principem právní jistoty. Byl-li požadavek podpory 50 000 oprávněných voličů stanoven zcela zřejmě, konkrétně a jednoznačně nejen zákonem, ale přímo Ústavou, musely by být důvody pro popření takto vyjádřené vůle ústavodárce a zákonodárce výkladem např. soudu i v souladu s Radbruchovou formulí velmi silné, podobně silné, jako při již zmíněném

nepravděpodobném rozporu s materiálním jádrem Ústavy. V kontextu prezidentské volby v České republice a předmětné právní úpravy takové důvody nenalézáme.

14. V rámci argumentace týkající se „občanského" kandidáta na prezidenta dále považujeme za podstatné zmínit důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu, který do ústavního pořádku zavedl přímou volbu prezidenta (dostupná v rámci již zmíněného sněmovního tisku č. 415). Podle této zprávy měl být stanovený počet občanů v petici tak velký, aby deklaroval dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezil nadměrnému užívání tohoto práva – cílem bylo vyloučit extrémně velký počet kandidátů prezidentské volby, zároveň měl být ovšem tak malý, aby umožnil ověření, že podpisy pod peticí nejsou fiktivní (sic!). Výsledný počet 50 000 podpisů byl navržen jako průnik obou množin, umožňující spojit do jisté míry protichůdné požadavky.

15. Lze předpokládat, že ústavodárce se s východisky naznačenými v důvodové zprávě ztotožnil, jak vyplývá nejen z textu článku 56 odst. 5 Ústavy, ale i z diskusí v průběhu projednávání předmětného ústavního zákona v Parlamentu ČR. Ty se soustředily především na otázku pravomocí a odpovědnosti přímo voleného prezidenta a na to, který subjekt politického spektra má na zavedení přímé volby největší podíl, resp. „politickou zásluhu". Otázka navrhování kandidátů občany podpořenými peticí oprávněných voličů zůstala během debat zcela nepovšimnuta a lze uzavřít, že se žádná z komor Parlamentu nehodlala v tomto bodu nijak odchýlit od návrhu.

16. Úmysl zákonodárce, resp. ústavodárce, je pouze jednou z metod výkladu právní normy. V kontextu čl. 56 odst. 5 Ústavy lze ovšem i s ohledem na shora uvedené uzavřít, že ústavodárce stanovil požadavek minimálního počtu občanů podporujících kandidáta s předpokladem, že bude ověřován jejich projev vůle, tedy skutečnost, zda petici skutečně podepsali. Ze skutečnosti, že záměrem umožnit kontrolu podpisů ústavodárce argumentoval při stanovení minimálního počtu petentů, a způsobu, jak tento argument uplatnil, lze rovněž dovodit, že předpokládal kontrolu všech podpisů. Konečně argumentací od většího k menšímu můžeme a z hlediska logiky normy musíme dojít k závěru, že s ověřením projevu vůle je spojena také identifikace petenta, tedy možnost ověření, že se jedná o oprávněného voliče.

17. Další kroky přenechal ústavodárce zákonodárci. Článek 58 Ústavy, obsahující ústavní zmocnění pro zákonodárce, totiž svěřuje úpravu mj. podrobností navrhování kandidátů a soudního přezkumu zvláštnímu zákonu. Vedle obecných povinností vyplývajících z ústavního pořádku tento zákon musel nepochybně respektovat základní požadavek pro registraci kandidátů ve shora popsaném smyslu čl. 56 odst. 5 Ústavy.

I. b) Prováděcí zákon

18. Prováděcím zákonem se stal volební zákon. Oproti předpokladu vyjádřenému v důvodové zprávě k ústavnímu zákonu, který zavedl přímou volbu prezidenta, nebyl prováděcím zákonem „komplexní" volební zákoník, který by upravoval mj. volbu prezidenta, ale zvláštní zákon upravující pouze volbu prezidenta republiky (srov. důvodovou zprávu k volebnímu zákonu v rámci sněmovního tisku č. 613, 6. volební období, www.psp.cz).

19. V kontextu registrace kandidátů je podstatný zejm. § 25 (ve vládním návrhu číslován jako § 23) volebního zákona, upravující náležitosti kandidátní listiny a petic a také kontrolu petic.

20. Ustanovení § 25 odst. 3 volebního zákona stanoví náležitosti petice a údaje, které jsou petenti povinni připojit (uvést), zejm. jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu a vlastnoruční podpis petenta.

21. Zákonodárce neuložil petentům povinnost připojit ověřený podpis, podepisovat petice na konkrétním místě s ověřením totožnosti petenta (např. na obecních úřadech nebo na kontaktních místech Czech POINTu) apod., jinými slovy nevytvořil systém, který by *a priori* vyloučil či alespoň omezil existenci fiktivních podpisů (ve smyslu podpisů neexistujících, resp. zcela smyšlených osob, příp. podepisování za jiné osoby). Současně zákonodárce přijatou úpravou nevytvořil systém, který by v jakékoliv podobě umožnil posteriorní pravosti kontrolu podpisů.

22. V kontextu kontroly petic, rozebranému dále, považujeme takto nastavený rámec zákonných požadavků na obsah petic za významný a ve vztahu k podpisům i předurčující prakticky úplnou absenci jakékoliv kontroly. Kontrola petic má dvě fáze – kontrolu úplnosti údajů uvedených na peticích (§ 25 odst. 4 volebního zákona) a posléze v omezeném rozsahu kontrolu jejich správnosti (§ 25 odst. 5 a 6 volebního zákona).

23. Podle § 25 odst. 4 volebního zákona Ministerstvo vnitra (tedy odpůrce) zjistí celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici a chybí-li na podpisovém archu petice některý z požadovaných údajů nebo je uveden neúplně, do celkového počtu jej nezapočítá. V tomto směru se jedná o úpravu obdobnou např. registraci kandidátů pro volby do Senátu Parlamentu ČR [srov. § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů], která obstála i v testu ústavnosti (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 271/96).

24. Kontrola správnosti údajů se nevztahuje k celým peticím a má rovněž dvě fáze. Podle § 25 odst. 5 volebního zákona Ministerstvo vnitra (tedy odpůrce) ověří správnost údajů na peticích namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8 500 občanů podepsaných na každé petici a zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici.

25. Podle § 25 odst. 6 volebního zákona zjistí-li Ministerstvo vnitra (tedy odpůrce) postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Pokud druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, odpůrce nezapočítá občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici, a pokud druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích.

Pravost podpisů

26. Ze samotného § 25 odst. 5, 6 volebního zákona nevyplývá, že by měl odpůrce při kontrole vzorků opomenout některý z údajů. Systematickým výkladem za použití § 8 odst. 3 – 5 volebního zákona, podle nichž odpůrce pro mj. kontrolu petic využívá referenční údaje ze základního registru obyvatel (jméno, příjmení, adresa místa pobytu, datum narození, státní občanství) a z informačního systému evidence obyvatel (jméno a příjmení včetně předchozích příjmení, datum narození, státní občanství, adresa místa trvalého pobytu a zbavení způsobilosti k právním úkonům) je však zřejmé, kontrole podléhají pouze jméno, příjmení, datum narození a adresa místa trvalého pobytu. Zákon úplně postrádá úpravu, která by odpůrci umožnila kontrolu podpisů. Zákonodárce tedy oproti předpokladu ústavodárce rezignoval na byť i namátkovou kontrolu podpisů petentů a jejich projevu vůle podpořit prezidentskou kandidaturu toho kterého občana.

27. Ve vztahu k podpisům na peticích, resp. jejich pravosti, tak právní norma neobsahuje sankci (pojem sankce ve smyslu stavby normy hypotéza, dispozice, sankce – jinými slovy Ústava i zákon předpokládají, že petice má být podepsána osobou, jejíž osobní údaje jsou na petici uvedeny, ale již neřeší situaci, kdy petice bude podepsána někým jiným). Tato bezzubost zákona, vynucená časovou tísní, v níž se zákonodárce nacházel, ale kterou současně, a to považujeme za zásadní, sám vyvolal, může jistě zpochybnit výsledek, jehož hodlal nejen zákonodárce, ale i ústavodárce dosáhnout. Zákonodárce tak vytvořil prostředí, v němž se podpora kandidáta peticí určitého počtu oprávněných voličů může snadno zvrhnout v pouhé ověření schopnosti kandidáta nashromáždit předepsaný počet správných osobních údajů.

28. Jistě lze argumentovat tím, že autenticita podpisů není ověřována ani u jiných typů petic. Proti tomu lze ovšem uvést, že u obecné úpravy petičního práva není podmínkou „úspěšnosti" určitý minimální počet petentů (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním) a ověřování podpisů za účelem zjištění, kolik petentů podpisem petice skutečně projevilo vůli, není pro povinnost adresáta petice konat relevantní. Autenticita podpisů není ověřována ani u nejbližšího typu petice, a to pro volby do Senátu Parlamentu ČR [srov. § 61 odst. 2 písm. d) za použití § 13 odst. 2 a § 12 odst. 5 – 9 zákona o volbách do Parlamentu ČR]. V případě petice pro volby do Senátu musí ovšem petenti uvést své rodné číslo, tedy z hlediska osobních údajů citlivější údaj než datum narození a současně jednoznačně identifikující osobu petenta. Podstatným rozdílem je i to, že v případě voleb do Senátu nebyl zákonodárce, na rozdíl od volby prezidenta republiky, vázán poměrně konkrétním ustanovením Ústavy a tím méně zcela jasným požadavkem ústavodárce opírajícím se o důvodovou zprávu.

29. Je ovšem třeba také uvést, že byť i jen namátková posteriorní kontrola autenticity podpisů je zejm. s ohledem na lhůty, jimiž je odpůrce vázán, prakticky vyloučena. Již jen spekulace na témata např. jak by taková kontrola měla vypadat, jak skloubit případné zveřejnění petičních archů se zákonem o ochraně osobních údajů, jak by byly řešeny rozpory o autenticitu podpisů v případě jejich popření petenty a další naznačují, že úvahy o následné kontrole podpisů se mohou vážně míjet s realitou. Zároveň ovšem apriorní kontrola a poměrně široká škála v úvahu přicházejících možností, jak ji upravit, by vyžadovala podstatné zásahy do volebního zákona. Nejednalo by se o triviální úpravu či

doplnění několika paragrafů, ale bylo by nutné přistoupit k systémovým změnám celého zákona. Případná protiústavnost vyplývající z nerespektování požadavku ústavodárce zákonodárcem by si tedy zřejmě vynutila širší zásah Ústavního soudu do volebního zákona než pouhé zrušení jednoho či dvou odstavců bezprostředně aplikovaného paragrafu.

30. Vede popsaný nedostatek kontroly podpisů ve volebním zákonu k jeho rozporu s Ústavou, zejména s jejím článkem 56 odst. 5?

31. Jsme přesvědčeni, že ano. Tento závěr je podporován požadavkem ústavodárce, který nejen odpovídá textu Ústavu, ale také je bez jakýchkoliv pochybností zřejmý ze smyslu a účelu ústavního zákona, který se odrazil i v důvodové zprávě k tomuto zákonu zavádějícímu přímou volbu prezidenta republiky. Jsme si přitom vědomi shora popsaných praktických obtíží, které by s kontrolou, byť i jen namátkovou (za definované míry pravděpodobnosti, s níž kontrolovaná část odpovídá té zbývající – viz úvahy k namátkové kontrole v další části stanoviska), souvisely. Jsme si vědomi i srovnávacího argumentu, kdy státy vyžadující určitou formu apriorního ověření podpisů zpravidla požadují řádově nižší počet podpisů než český ústavodárce. Podotýkáme však, že srovnávací argumenty mohou být ošidné a bez adekvátního zasazení do kontextu zavádějící. Lze tedy poukázat i na to, že podpisy mohou být třeba namátkově kontrolovány i posteriorně (http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/verifying-signatures.aspx), ale bez podrobného zasazení do kontextu bychom takovou argumentaci nepovažovali za korektní.

32. Nedostatek zákona, spočívající v chybějící obvyklé součásti právní normy, totiž sankce, který by obecně vedl k nedokonalosti zákona, ale nemusel dosahovat protiústavní intenzity, takové intenzity dosahuje, pokud byla existence této chybějící části ústavodárcem předjímána.

Chybovost dovozená z kontrolních vzorků

33. Odpůrce kontroluje s výjimkou podpisů správnost všech údajů na peticích porovnáním s jejich základními databázemi, tj. Centrální evidencí obyvatelstva a Základním registrem obyvatel. Byť osoby shromažďující podpisy pod petici nemají oprávnění vyzývat petenty k předložení občanského průkazu nebo jiného dokladu totožnosti k ověření uváděných údajů, resp. petenti nemají povinnost předložit takový doklad, není vyloučeno, aby tak činili na základě dobrovolnosti. Třebaže by uvedený postup bezpochyby vedl k obtížnějšímu získávání podpisů na petici, poskytl by uchazeči o kandidaturu vyšší míru jistoty o správnosti údajů. Pokud ten na podobnou snahu úplně rezignuje, nezbývá mu než počítat s chybovostí uváděných údajů. Odpůrcovu kontrolu správnosti údajů uváděných na peticích však nepovažujeme za protiústavní, resp. nenalézáme žádné právo chráněné ústavním pořádkem, které by takovou úpravou bylo porušeno. Spíše naopak, v kontextu argumentace týkající se ústavního zakotvení petice a záměru ústavodárce je možné požadavek kontroly jednoznačně identifikovat.

34. Již na okraj pak podotýkáme, že podstatně nižší chybovost u řady kandidátů naznačuje, že její míru bylo možné ovlivnit způsobem sběru podpisů. Měli-li tedy na jedné straně kontrolní vzorky např. kandidátky Z. Roithové chybovost 4,224 %, resp. 3,329 %, kandidátky T. Fischerové 4,882 %, resp. 5,435 % nebo kandidáta V. Franze 7,024 %, resp.

6,729 % a na straně druhé kontrolní vzorky např. kandidáta V. Dlouhého 16,247 %, resp. 18,365 % nebo T. Okamury 19,353 %, resp. 22,953 %, znamená to (za předpokladu shodného postupu odpůrce při kontrole vzorků) různě pečlivé sběry podpisů jednotlivými kandidáty.

35. Vedle posouzení rozsahu údajů, které je odpůrce povinen podle volebního zákona kontrolovat, je nutné zabývat se i tím, kolik údajů kontroluje a jaké důsledky pro ústavnost zákonné úpravy z takové kontroly plynou.

36. Již jsme uvedli argumenty pro závěr, že ústavodárce předpokládal kontrolu všech (resp. nejméně do dosažení počtu předepsaných 50 000 platných) podpisů. Pokud zákonná úprava zcela nerezignuje na kontrolu petic, čímž by ovšem prakticky negovala ústavní i navazující zákonný požadavek na minimální voličskou podporu kandidatury, musí se pohybovat v ústavním rámci. Zde shledáváme několik důvodů, pro které považujeme zejm. § 25 odst. 5, 6 volebního zákona za protiústavní.

37. Jakkoliv pohlížíme s nedůvěrou na namátkovou kontrolu petic, v obecné rovině ji za protiústavní nepovažujeme. Jazykem práva a nikoliv matematiky by však měla i namátková kontrola vést k závěru, že s mírou pravděpodobnosti vylučující rozumné pochybnosti o opaku ten který kandidát podmínku předepsaného počtu validních údajů (podle zákona nikoliv podpisů!) splnil. Ústavodárce totiž podmínil prezidentskou kandidaturu podporou nejméně 50 000 oprávněných voličů (včetně ústavního imperativu kontroly), nikoliv přibližně, asi, zhruba 50 000 oprávněných voličů, a zákonodárce (na rozdíl např. od voleb do Senátu Parlamentu ČR) tak byl omezen jasným a bezpodmínečným ustanovením Ústavy a vůlí ústavodárce.

38. To považujeme za významnou skutečnost odlišující volbu prezidenta republiky od jiného typu voleb. Zakotvil-li zákonodárce pouze namátkovou kontrolu, nezbavilo jej to povinnosti ověřit, byť za pomoci pravděpodobnosti a ne empiricky, že kandidáti dosáhli ústavodárcem požadované podpory oprávněných voličů.

39. Nejsme na tomto místě schopni vyslovit kategorický závěr, zda by zmíněné míře pravděpodobnosti vyhověla 95 %, 97 %, nebo 99 % pravděpodobnost. Za problematické ovšem považujeme, že při přijímání zákonné úpravy úvahy o míře pravděpodobnosti chyběly úplně. Zákonodárce byl v tomto směru při akceptaci právní úpravy veden lakonickým konstatováním předkladatele zákona, podle nějž „*Vzhledem ke krátkosti času není možné zkontrolovat všechny údaje na petici.*“ (srov. již zmíněnou důvodovou zprávu, dostupnou v rámci sněmovního tisku č. 613). Konkrétní zákonná úprava tedy nevyšla z předpokladu, že zvolený model namátkové kontroly vede s určitou, zákonodárcem definovanou, mírou pravděpodobnosti k závěru o splnění ústavního požadavku – protože jediným důvodem pro přijetí zvoleného řešení byla časová tíseň spojená s úplnou rezignací na byť i jen předstírání vztahu mezi chybovostí kontrolovaných vzorků a chybovostí zbytku petic.

40. Obecně předpokládáme existenci matematicky vyčíslitelné míry statistické pravděpodobnosti, s níž chybovost celku odpovídá za určitým způsobem definovaných podmínek chybovosti vzorku vybraného z tohoto celku (jakkoliv se taková míra zřejmě

bude lišit za situace, kdy se stejně velký vzorek vztahuje k různě velkým celkům – což nastává v posuzovaných věcech kvůli podstatným rozdílům v počtu petentů u jednotlivých prezidentských kandidátů). Ve vztahu k předmětné právní úpravě takto vyčíslená pravděpodobnost ovšem chybí úplně.

41. Další pochybnosti týkající se namátkové kontroly v rámci předmětné právní úpravy souvisejí s rozdílnými důsledky podle míry chybovosti – v návaznosti na něž můžeme dovodit několik různých způsobů odečtu údajů/petentů, které nepovažujeme za matematicky ani právně odůvodnitelné.

42. Pokud první kontrolovaný vzorek vykáže méně než 3 % chybovost, kontrola nepokračuje a od celkového počtu údajů na petici se odečte pouze absolutní počet chyb zjištěných v prvním vzorku. Jinými slovy, všechny údaje mimo kontrolovaného vzorku jsou nadány presumpcí správnosti, třebaže lze ve skutečnosti předpokládat, že i zbývající část petice bude obsahovat chyby v určitém poměru odpovídající chybám v kontrolovaném vzorku.

43. Vykáže-li první kontrolovaný vzorek 3 % nebo vyšší chybovost, ale druhý kontrolovaný vzorek vykáže menší než 3 % chybovost, odečte se od celkového počtu údajů na petici pouze absolutní počet chyb zjištěných v prvním a druhém vzorku (jediný rozumný výklad zjevně směřuje k odečtu součtu chyb z obou vzorků). Jinými slovy, všechny údaje mimo oba kontrolované vzorky jsou nadány presumpcí správnosti, třebaže lze ve skutečnosti předpokládat, že i zbývající část petice bude obsahovat chyby v určitém poměru odpovídající chybám v kontrolovaných vzorcích.

44. Konečně jestliže první kontrolovaný vzorek vykáže 3 % nebo vyšší chybovost a druhý kontrolovaný vzorek rovněž vykáže 3 % nebo vyšší chybovost, odečte se od celkového počtu údajů na petici počet údajů procentuálně odpovídajících chybovosti v obou kontrolních vzorcích. Jinými slovy, všechny údaje mimo oba kontrolované vzorky jsou nadány presumpcí nesprávnosti v procentuální míře dovozené z chybovosti obou kontrolních vzorků. V tuto chvíli ponecháme stranou otázku, zda se procentuální chybovostí v obou vzorcích myslí průměr či součet procentuální chybovosti v každém ze vzorků a soustředíme se na neodůvodněné rozdíly, které zákonná úprava přináší.

45. Bylo-li cílem zákonné úpravy nahrazení kontroly všech vzorků (jak by alespoň vzdáleně odpovídalo záměru ústavodárce) namátkovou kontrolou, měla by tato kontrola s jasně definovanou mírou pravděpodobnosti dovodit z kontroly vzorku chybovost zbývající nekontrolované části petic. Jak ovšem bylo v předchozích odstavcích popsáno, zákonná úprava zcela nelogicky předpokládá, že do určité chybovosti vzorku není zbývající část petice chybná vůbec, nad rámec určité chybovosti prvního vzorku a do určité chybovosti druhého vzorku obdobně předpokládá, že je chybná pouze část odpovídající oběma vzorkům a zbývající část není chybná vůbec a teprve nad rámec určité chybovosti obou vzorků předpokládá i chybovost zbývající části petice.

46. Není přitom zřejmé, proč 2,99 % chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že zbývající údaje jsou správné. Není zřejmé, proč 3 % nebo vyšší chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že další údaje mohou být chybné a následně menší než 3 %

chybovost druhého vzorku vede k předpokladu, že zbývající údaje jsou správné. A konečně není zřejmé, v čem se z hlediska pravděpodobného výskytu chybovosti zbytku petice liší od prvních dvou případů situace, kdy je chybovost prvního a druhého vzorku 3 % nebo vyšší.

47. Obstát by nemohl ani případný sankční charakter promítající od určité chybovosti vzorků tuto chybovost i do zbývající části petice. Za situace, kdy z volebního zákona nelze dovodit úmysl zákonodárce sankcionovat uvedení nesprávných údajů, které se v peticích mohou objevit, bylo by uložení sankce bez zákonné opory zcela jistě protiústavní, a to tím spíše, že možnosti kandidátů kontrolovat správnost údajů na peticích jsou omezené (v zásadě na případy dobrovolné spolupráce petentů).

48. Takto popsané rozdíly v nakládání s peticemi, mající původ v samotném zákonu, nás vedou k závěru o rozporu § 25 odst. 5, 6 volebního zákona s článkem 21 odst. 4 Listiny, podle kterého mají občané přístup k voleným funkcím za rovných podmínek. Rozdílný přístup k chybovosti v nekontrolovaných částech petic vedoucí v některých případech k presumpci správnosti a v jiných k presumpci nesprávnosti, který se jeví být pouze svévolí nekoncepčního zákonodárce, podle našeho názoru zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi jednotlivými kandidáty.

Soudní ochrana

49. Ustanovení § 65 odst. 1 volebního zákona odkazuje při rozhodnutí odpůrce o odmítnutí kandidátní listiny na soudní ochranu podle soudního řádu správního. Stručná úprava upravuje okruh účastníků a předmět řízení (§ 89 odst. 2 s. ř. s.) a stanoví soudu patnáctidenní lhůtu pro rozhodnutí (§ 89 odst. 5 s. ř. s.).

50. V této souvislosti se nabízí otázka, v jakém rozsahu soud zkoumá splnění podmínek pro registraci kandidátní listiny. V úvahu přicházejí dvě varianty. Podle první je soud vázán rozsahem, v němž rozhodoval odpůrce, jedná se o jakýsi quasi přezkum správního rozhodnutí – což by vedlo k tomu, že by byl soud stejně jako odpůrce omezen na přezkum kontrolních vzorků ve smyslu § 25 odst. 5, 6 volebního zákona. Druhá možnost vychází z premisy, že se nejedná o přezkum správního rozhodnutí, soud není omezen rozsahem, v němž se kandidátními listinami a peticemi zabýval odpůrce, a není tedy omezen ani § 25 odst. 5, 6 volebního zákona. Existují přitom argumenty pro obě řešení.

51. První linie argumentace vychází ze subsidiarity soudního přezkumu. Nedává smyslu, aby byl odpůrce s celým aparátem, který má k dispozici, omezen na přezkum kontrolního vzorku petic, zatímco soud s podstatně menším aparátem a v rámci formalizovanějšího řízení, navíc ve velmi krátké lhůtě, přezkoumával petice v jejich celistvosti. Navíc chybí výslovná úprava, která by soudu dávala oprávnění zkoumat petice nad rámec toho, jak se jimi zabýval odpůrce.

52. Druhá linie argumentace se odvíjí od toho, že § 25 odst. 5, 6 volebního zákona zavazuje výslovně toliko odpůrce. Soudní řád správní již hovoří pouze o tom, že se lze „*domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci registrovat*“. Právní úprava tak ve své obecnosti umožňuje soudu neomezený

přezkum. Má-li postup odpůrce dopad i do nezkoumané části petice s možným důsledkem odmítnutí registrace kandidátní listiny, musí se uplatnit ústavní imperativ ochrany základních práv soudní mocí (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny).

53. Jsme přesvědčeni, že platí druhá linie argumentace. K tomuto závěru nás vede skutečnost, že i u jiných řízení ve věcech voleb prakticky chybí úprava rozsahu, v němž se soud věcí zabývá – a přesto např. v usnesení ze dne 23. 11. 2010, čj. Vol 67/2010 – 47, soud neváhal přikročit na základě relativně vágních „indicií" k přezkumu volebních výsledků ve všech volebních okrscích předmětného volebního obvodu. Zároveň by přijetím první linie argumentace soud připustil možnost zákonodárce prostřednictvím zdánlivě omezeného rozhodování orgánu veřejné moci – např. pouze ve vztahu ke kontrolnímu vzorku petice, které má ovšem významné důsledky i v oblasti formálně nekryté tímto rozhodováním – např. ve vztahu k nekontrolované části petice stižené presumpcí nesprávnosti, výrazně omezit nebo úplně vyloučit soudní přezkum aktů veřejné správy. To považujeme za zcela neakceptovatelné.

54. Domníváme se však, že rozhodnutí o otázce rozsahu přezkumu není podstatné, protože obě varianty ve svém důsledku neodvratně vedou k porušení práva na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, nebo zásahům do prezidentské volby a tím i do svobodné politické soutěže.

55. I model omezeného přezkumu činí soudní ochranu vzhledem zvláště k časovému rámci, v němž se pohybuje, ryze formální a prakticky neexistující. Zpochybní-li byť i jediný kandidát, třebas na základě indicií jako v již zmíněné věci sp. zn. Vol 67/2010, správnost kontroly provedené odpůrcem a soud přezkoumá pouze údaje, které odpůrce shledal chybnými, dostává se zcela mimo časový rámec vymezený § 89 odst. 5 s. ř. s. V této souvislosti je navíc třeba mít na paměti, že kandidáti nemají k dispozici přístup do databází využívaných odpůrcem ke kontrole petic a proto i jejich možnosti namítat konkrétní pochybení odpůrce zůstávají poměrně omezené.

56. Pokud by se pak chybovost pohybovala na samé dolní hranici zakládající presumpci chybovosti do nekontrolované části petice, jednalo by se o šest procent z celkem 17 000 údajů z obou vzorků, které by měl soud zkontrolovat, tedy o 1020 údajů. Počítali-li bychom na kontrolu každého údaje v evidenci 3 minuty, dostali bychom 51 hodin u jediného kandidáta – pouze ke kontrole správnosti, bez zohlednění dalších skutečností, tedy např. toho, že soud neobdrží relevantní spisovou dokumentaci odpůrce v den, kdy mu byl podán návrh, a začala běžet lhůta pro rozhodnutí, že soud musí v rámci řízení činit řadu dalších úkonů a jeho rozhodování se zdaleka neomezuje na mechanickou kontrolu údajů vyřazených odpůrcem, a v neposlední řadě toho, že modelová situace je podstatně příznivější než skutečnost. Vyjdeme-li např. ze skupiny nyní projednávaných věcí, obrátilo se na soud více kandidátů a chybovost jejich kontrolních vzorků se pohybovala i přes 20 %.

57. Soud v takovém případě nemá mnoho možností. Buď prakticky rezignuje na kontrolu postupu odpůrce, který přezkoumá jen velmi formálně, tedy nesplní svou roli vyplývající z článku 36 odst. 1, 2 Listiny. Nebo reálně přezkoumá postup odpůrce, čímž poruší lhůtu pro rozhodnutí vyplývající z § 89 odst. 5 s. ř. s. a vzhledem k celkovému

nastavení lhůt lze předpokládat, že prakticky vždy zasáhne do termínu konání prezidentských voleb.

58. V případě, že by soud nebyl ve svém přezkumu omezen rozsahem, v němž rozhodl odpůrce, platila by předchozí argumentace o to silněji a rozhodování soudu by se v případě jiné než formální kontroly pohybovalo ne méně než v mnoha měsících.

Mezera v zákoně

59. Z dosavadní argumentace vyplývá, že protiústavnost je dovozována dílem z § 25 odst. 5, 6 volebního zákona, dílem pak z mezery v zákoně. Jakkoliv jsme si vědomi, že mezera v zákoně může jen zřídka dosahovat protiústavní intenzity vyžadující zásah Ústavního soudu, v případě volebního zákona tuto intenzitu shledáváme. I v řízení o kontrole norem Ústavní soud může zrušit normu, pokud v ní protiústavně něco chybí (srov. Problematika legislativního opomenutí v judikatuře Ústavního soudu, dotazník pro XIV. Kongres konference evropských ústavních soudů, 2007, http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xiv/report_Czech_cz.pdf). Protiústavní nečinnost zákonodárce pak lze definovat tam, kde je povinen přijmout určitou zákonnou úpravu a neučiní tak (srov. V. Šimíček, Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv, v Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky, eds. B. Dančák a V. Šimíček, Brno, 2001, str. 145). Sem lze řadit i volební právo, kde je stát povinen umožnit realizaci volebního práva např. tím, že přijme volební zákonodárství nebo že zajistí organizaci volebního procesu tak, aby občané mohli svobodně vykonávat svoje aktivní a pasivní volební právo (Šimíček, str. 147). Zásadně se však musí jednat o situaci, kdy navrhovateli nelze vyhovět z důvodu zákonné úpravy a nejedná se pouze o problém aplikace práva v konkrétním případě.

60. Zjednodušeně řečeno, protiústavní nečinnost odlišuje od běžné nečinnosti zákonodárce to, že musí existovat závazek upravit právně určitý okruh vztahů (např. z ústavního pořádku, neuložil-li si zákonodárce takovou povinnost sám v rovině jednoduchého práva) a neupravení těchto vztahů vyvolává ústavněprávní důsledky (srov. např. nález ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07).

61. K povinnosti zákonodárce přijmout určitou relativně konkrétní úpravu k naplnění čl. 56 odst. 5 Ústavy odkazujeme na úvahy pod bodem I. a) shora. K ústavněprávním důsledkům nepřijetí zákonné úpravy odpovídající požadavku čl. 56 odst. 5 Ústavy odkazujeme na úvahy pod bodem I. b) shora a pod bodem II.

II. Konkrétní výhrady

62. Většina se rozhodla vyjít z předpokládaného souladu volebního zákona s ústavním pořádkem, což ji nevyhnutelně zavedlo do protiústavního odepření soudní ochrany. Z dosavadních úvah tohoto odlišného stanoviska je však zřejmá základní argumentační linie, pro kterou a v jejímž rozsahu nemůžeme souhlasit s usnesením. Na tomto místě již doplňujeme pouze několik výhrad k jeho konkrétním částem.

63. Usnesení akceptuje namátkovou kontrolu petic s tím, že „svým počtem dostatečně reprezentativní vzorek údajů“, resp. kontrola „značného množství podpisů“ umožňuje „s vysokou mírou určitosti“ určit chybovost celé petice. Tento závěr považujeme za nepřezkoumatelný a jsme přesvědčeni, že ve světle jasného ústavního požadavku na určitý počet podpisů neobstojí. Použití zmíněných termínů neposkytuje oporu pro věrohodné vztažení míry chybovosti kontrolovaných vzorků k chybovosti celé petice.

64. V podrobnostech argumentace odkazujeme na pasáže tohoto odlišného stanoviska, které obecně připouští namátkovou kontrolu, ale na rozdíl od usnesení nesouhlasí s jejím faktickým vyprázdněním, k jakému dochází v případě předmětné právní úpravy.

65. Nepovažujeme za opodstatněnou ani argumentaci úpravou v jiných státech, která je bez zasazení do kontextu nevypovídající a může být zavádějící např. již jen proto, že usnesení v rámci zmíněných odkazů argumentuje kontrolou podpisů, na niž ovšem český zákonodárce rezignoval úplně.

66. Pokud usnesení dovozuje věrohodnost podpisů pouze z toho, že údaje uváděné na petici zná obvykle jen daná osoba, lze poukázat na veřejně dostupné zdroje, např. obchodní rejstřík, v nichž je získání takových údajů triviální záležitostí. Jsme přesvědčeni, že údaje požadované volebním zákonem o pravosti k nim připojených podpisů prakticky nevypovídají.

67. K argumentaci usnesení pod bodem IV. B. nabízíme konkurenční názor v tomto stanovisku. Ve vztahu k metodice výběru kontrolních vzorků nelze přehlédnout, že vyřazení některých kandidátů vyvolalo pozornost veřejnosti a existují indicie, podle nichž postup odpůrce neodpovídal zvolenému algoritmu, popsanému v rozhodnutích odpůrce (srov. např. http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/jak-se-v-kocourkove-dela-nahodny-prezidentsky-vyber).

68. Jsme přesvědčeni, že rozhodl-li se soud vyjít z ústavnosti volebního zákona, pochybil, pokud se zcela konkrétně nezabýval postupem odpůrce při náhodném výběru vzorků ke kontrole podle § 25 odst. 5, 6 volebního zákona, a to případně i za pomoci soudního znalce. S ohledem na zmíněné indicie vyvolává pochybnosti samotný postup odpůrce při pseudonáhodném výběru vzorků, ale stranou pozornosti by neměla zůstat např. ani otázka, nakolik byly výsledky ovlivněny tím, že algoritmus byl použit k výběru celých archů, nikoliv jednotlivých podpisů. Závěry, které se v tomto směru v usnesení objevují, nevycházejí z exaktních definovatelných pravidel.

69. K argumentaci usnesení pod bodem IV. C. uvádíme pouze tolik, že pochybení odpůrce, který v případě více než 3 % chybovosti obou kontrolovaných vzorků údaje před promítnutím do zbytku petice namísto zprůměrování sečetl, se jeví v kontextu ostatních vad jako triviální. Toto pochybení byl soud schopen bez zvláštních obtíží odstranit. I nadále však zůstalo nevyjasněné, nakolik z hlediska exaktně vyjádřené pravděpodobnosti odpovídá takto zprůměrovaná chybovost kontrolovaných vzorků chybovosti zbývajících částí petic.

70. K argumentaci usnesení pod bodem IV. D. nabízíme rovněž konkurenční názor a poukazujeme na systémové chyby zákonné úpravy, které vylučují poskytnutí účinné soudní ochrany. Soud se, omezen svými reálnými možnostmi, vzdal přezkumu výsledku kontroly odpůrce. Pomineme-li symbolickou kontrolu dvaceti údajů vyřazených odpůrcem jako nesprávné, celá zbývající část vyřazených údajů soudní kontrolou neprošla. Vzhledem k legitimní námitce, podle níž sami kandidáti nemají přístup do databází použitých odpůrcem ke kontrole, považujeme neprovedení takové kontroly za porušení práva na soudní ochranu.

71. V tomto kontextu se jako utopická jeví úvaha, že by soud v případě vyřazení některého kandidáta, sám nevázán omezením § 25 odst. 5, 6 volebního zákona, zkontroloval celou petici – ať již namátkovou kontrolou s jasně definovaným vztahem chybovosti mezi kontrolovanou a zbývající části petice toho kterého navrhovatele, nebo v krajním případě fyzickou kontrolou údajů v celé petici.

72. Aplikace zákona vedoucí k zamítnutí návrhu za situace, kdy nebyl exaktně stanoven vztah pravděpodobnosti mezi chybovostí kontrolovaných vzorků a zbývající části petic a kdy nebyla provedena ani kontrola údajů vyřazených odpůrcem, vedlo k vyprázdnění soudní ochrany poskytované soudem.

73. Rozumíme praktickým důvodům, které mohly vést většinu k jejímu rozhodnutí. Snaha neblokovat volby prezidenta republiky soudním iniciováním řízení u Ústavního soudu je zcela pochopitelná. To, aby se volby odehrávaly podle pravidel, která si společnost určila, však považujeme za stejně významné, jako volby samotné. Jinak by se mohly stát svou vlastní karikaturou. Máme pochopení pro uvažování většiny, ale historie i zkušenost současného světa nás pak učí, že cesta k popření principů právního státu bývá často lemována patníky demokratických voleb. S názorem na ústavnost zákona, který nutí soud k předstírání fakticky neexistující ochrany nebo pouze k formálnímu respektování zákona, proto nadále nesouhlasíme.

74. S velkým politováním přitom konstatujeme, že se tak děje při příležitosti zákonného provedení vážné změny české Ústavy v době, kdy uplynulo 20 let od jejího schválení. Zavedení přímé volby prezidenta republiky občany, tedy nový proces kreování jednoho z nejdůležitějších ústavních činitelů, mělo být ukázkou pevných, jasných, srozumitelných a jednoznačných pravidel, navíc včas schválených. Bylo úkolem zákonodárce, aby naplnil čl. 56 Ústavy a na základě zmocnění jejího čl. 58 upravil mimo jiné zákonný postup ověření skutečně projevené vůle voličů. Namísto toho je výsledkem legislativního procesu zákon, který je „ozdoben“ mnoha tolikrát kritizovanými nedostatky již chronicky provázejícími platný právní řád. Nejednoznačně znějící, nejasný a nesrozumitelný, nenaplňující požadavek ústavního zmocnění, místy mlčící a (s přiznáním samotného předkladatele ve své důvodové zprávě) přijímaný ve chvatu.

75. Aplikace tohoto zákona v podobě úkonů prováděných jednotlivými aktéry ucházejícími se o možnost kandidatury na funkci prezidenta republiky, i postupů ministerstva vnitra, pouze zvýraznily vady v intenzitě neústavnosti. Veřejná moc, ať už zákonodárná nebo výkonná, nemůže rezignovat na naplnění ústavní normy stanovící jako podmínku kandidatury projevenou vůli nejméně 50 000 voličů. Splnění této podmínky

musí být garantováno na zákonné úrovni a následně praktickou činností správního orgánu v ověření (byť v rozsahu reprezentativního vzorku) nejen úplnosti, ale i správnosti údajů prokazujících projevenou vůli voličů (petentů).

76. Opustit tento požadavek, resp. ustat při kontrole a srovnání s úředními evidencemi jen na zjištění, zda osoby, jejichž údaje jsou na petičních arších uvedeny, existují, znamená připustit nebezpečí, které příště může přinést přímé zneužití zákonné procedury, např. tím, že potenciální kandidát se omezí jen na sběr a shromáždění dostatečného počtu osobních údajů o voličích, bez toho, že by ti skutečně projevili svou vůli jeho kandidaturu osobně podpořit. Platná právní úprava tomu nebrání.

77. Soud provádějící přezkum aktů jiných orgánů veřejné moci by neměl projevovat nadměrné „předporozumění“ či dokonce pochopení, a to i za situace, kdy jeho kroky by mohly znamenat, že volby prezidenta republiky se podle těchto pravidel v původně naplánovaném termínu neuskuteční. Cestou není ani použití soudního rozhodnutí jaké jakési hojivé náplasti, která pro tento případ „vyléčí“ zákon z jeho protiústavní podoby tím, že do soutěže zařadí všechny kandidáty, kteří předložili k registraci petiční archy s údaji o občanech, kteří je podpořili, i když nedosáhli potřebného minimálního počtu.

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Josef Baxa

JUDr. Radan Malík

JUDr. Jan Passer