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 navrhovatelek: **a) Ing. Jana Bobošíková, b) Eva Morávková,** proti odpůrci: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-123093-12/VS-2012, **se ruší.**

II. Ministerstvo vnitra **je povinno** zaregistrovat kandidátní listinu kandidátky na funkci prezidenta republiky **Ing. Jany Bobošíkové**.

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a obsah návrhu

[1.] Dne 28. 11. 2012 navrhovatelky podaly Nejvyššímu správnímu soudu návrh na vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu podle ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Tímto návrhem brojí proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-123093-12/VS-2012, kterým byla odmítnuta kandidátní listina na funkci prezidenta republiky Ing. Jany Bobošíkové, navržené Evou Morávkovou.

[2.] Z odůvodnění předmětného rozhodnutí plyne, že důvod odmítnutí kandidátní listiny spočíval v ustanovení § 26 odst. 2 písm. d) cit. zákona, podle něhož Ministerstvo vnitra rozhodne o odmítnutí kandidátní listiny, jestliže *„k ní není přiložena příloha podle § 25 odst. 3 nebo je-li na petici po odečtení občanů podle § 25 odst. 5 a 6 méně než požadovaných 50.000 občanů“*. V daném případě ministerstvo dospělo k závěru, že z předložených petičních archů sice byl zjištěn celkový počet 56.725 záznamů, nicméně u 534 občanů byly

uvedeny neúplné údaje, resp. tyto údaje chyběly zcela. Ze zbývajících 56.191 podepsaných občanů byl náhodně vybrán první kontrolní vzorek 8.500 podpisů a jeho prověřením bylo zjištěno, že u 530 podpisů byly neověřené a u 121 podpisů neplatné údaje. Celková chybovost tohoto vzorku proto činila 7,659 %. V souladu s ustanovením § 25 odst. 6 cit. zákona proto ministerstvo provedlo kontrolu druhého vzorku podpisů rovněž v počtu 8.500 a zjistilo zde 599 neověřených a 378 neplatných údajů. Chybovost tohoto druhého kontrolního vzorku proto činila 11,494 %.

[3.] Na základě těchto zjištění ministerstvo aplikovalo následující vzorec:

$$V_p = C_p - C_p . (C_1 + C_2)/100,$$

kde V_p je výsledný počet započtených občanů; C_p je celkový počet občanů podepsaných na peticích; C_1 je relativní chybovost kontrolního vzorku č. 1 v procentech a C_2 je relativní chybovost kontrolního vzorku č. 2 v procentech. Postupem podle popsaného vzorce dospělo ministerstvo k závěru, že výsledný počet započtených občanů podepsaných na petici činí 45.429, což je méně, než požaduje Ústava a zákon.

[4.] Navrhovatelky zásadně nesouhlasí s výkladem ustanovení § 25 odst. 6 poslední věta zákona o volbě prezidenta republiky tak, jak jej v napadeném rozhodnutí provedlo Ministerstvo vnitra. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že „[z]*jistí-li Ministerstvo vnitra postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu (dále jen „druhý kontrolní vzorek"). Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, 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*."

[5.] Určení celkového odečtu občanů, jejichž údaje jsou považovány za chybné, se totiž mělo provést zprůměrováním zjištěného procenta chybných údajů z obou kontrolních vzorků a výsledný údaj měl být použit pro odečet občanů, jejichž údaje jsou takto považovány za chybné. V použitém vzorci proto měl být součet veličin C_1 a C_2 vydělen dvěma. Teprve na základě takto určené veličiny pak mělo dojít k odečtu občanů s chybnými údaji od jejich celkového počtu na petici. V daném případě se tak mělo od čísla 56.191 odečíst číslo 5.381 a výsledné číslo 50.810 představuje dostatečný počet občanů pro registraci kandidátky ing. Bobošíkové.

[6.] Výklad Ministerstva vnitra odporuje základním výkladovým principům. Při vyšší chybovosti kontrolních vzorků by mohl vést dokonce k závěru, že součet procentuální chybovosti obou kontrolních vzorků přesáhne 100 %. Takový závěr je však zcela nesmyslný. Navrhovatelky tvrdí, že ze shora citovaného ustanovení § 25 odst. 6 nelze jazykovým výkladem dovodit, že by celková procentuální chybovost měla být součtem procentuální chybovosti zjištěné v obou kontrolních vzorcích. Zákonodárcem zvolená kontrola má totiž vést k určení domnělého počtu chybných údajů, a je proto třeba, aby údaje plynoucí z ověření správnosti údajů z kontrolních vzorků byly co nejvěrněji

přeneseny do posouzení petice jako celku. Postup ministerstva však v daném případě odporoval i zásadě materiální pravdy, když za chybné považovalo údaje od 19,084 % občanů, tzn. 10.762,23 občanů.

[7.] Lze sice připustit dvojí výklad citovaného zákonného ustanovení, a to navíc s přihlédnutím k okolnostem historicky první přímé volby prezidenta republiky. Za situace možného dvojího výkladu je nicméně třeba zvolit takový, který je příznivější pro adresáta právní normy – tedy kandidátku ing. Bobošíkovou.

[8.] Navrhovatelky dále uvádějí, že zákon neumožnil kandidátům údaje uváděné občany na petičních listinách jakkoliv ověřovat. Kandidáti se tak museli spolehnout na dobrou vůli občanů a důvěřovat, že údaje uvedli správně. Není proto možno ani zjistit, zda vysoký počet nesprávných údajů byl dán omylem anebo úmyslem poškodit daného kandidáta. Za těchto okolností je však nepřípustné, aby namísto zohlednění složitého postavení kandidátů došlo k neopodstatněnému a naprosto neúměrnému navýšení chybovosti v nekontrolované části podpisových archů oproti dvěma kontrolovaným vzorkům. Zákonná úprava přitom nedává možnost kandidátům kontrolovat postup ministerstva, zejména jak byly vybrány kontrolní vzorky a jak byly kontrolovány jednotlivé údaje.

[9.] Navrhovatelky poukazují rovněž na čl. 21 Listiny základních práv a svobod, v jehož kontextu se jeví podmínka 50.000 podpisů příliš přísnou, zejména pokud nelze ověřit správnost údajů uváděných občany. Navíc, v letošních volbách nabyl zákon o volbě prezidenta republiky účinnost teprve 1. 10. 2012, takže byl dán velmi krátký časový prostor pro podávání kandidátních listin, což ještě více znevýhodnilo tzv. nezávislé kandidáty, resp. kandidáty neparlamentních politických stran.

II. Vyjádření Ministerstva vnitra

[10.] Ministerstvo vnitra ve vyjádření k návrhu uvedlo, že ustanovení § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky setrvale vykládá tak, že se zjištěná procenta chybovosti sčítají, což plyne ze znění tohoto ustanovení i z důvodové zprávy. O uvedeném svědčí rovněž to, že součástí smlouvy o dodávce služeb za účelem realizace veřejné zakázky s názvem „Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta“ je i Metodický pokyn ke kontrole petic, který obsahuje vzorec založený právě na součtu procent chybovosti z obou kontrolních vzorků. Ministerstvo proto považuje za nesprávné, aby od počátku zastávaný výklad byl účelově měněn v průběhu volebního procesu, zjistí-li se např., že chybovost v peticích kandidátů je větší, než se předpokládalo, anebo že dosažení požadované hranice 50.000 podpisů na petici je obtížnější.

[11.] Odpůrce dále uvádí, že použití prostého průměru, tak jak požadují navrhovatelky, by nevedlo ke správnému výsledku reflektujícímu chybovost v celé petici. Zjištěné chyby lze totiž rozdělit na nezávislé (např. chybějící státní občanství, občan je neztotožněn atp.) a závislé na velikosti kontrolního vzorku. Závislými chybami jsou tzv. duplicity a zde je zřejmé, že zatímco u prvního kontrolního vzorku dochází k identifikaci chyb pouze porovnáním ztotožněných záznamů, jde u druhého vzorku již o hledání duplicit se znalostí vzorku prvního. Jakkoliv ministerstvo konstatuje, že nelze vytvořit zcela přesný model

duplicit (případně triplicit), bylo u kandidátky ing. Bobošíkové v prvním vzorku zjištěno 0,95 % duplicit a ve druhém vzorku 2,46 %. Celkové odhadované procento duplicit by proto mělo činit 6,30 %.

[12.] S ohledem na velké množství variabilních parametrů zřejmě není vhodné takto odhadnuté procento použít pro vlastní výpočet celkové chyby. Alternativou proto může být užití průměru všech chyb mimo duplicit mezi oběma kontrolními vzorky a přičíst chybu duplicit ve druhém kontrolním vzorku. Takový postup by vedl k výsledku, podle něhož by celkový počet započtených podpisů na peticích u této kandidátky činil 49.964, tedy ani v tomto případě by nedosáhla stanoveného minimálního počtu podpisů.

[13.] K dalším námitkám navrhovatelek ministerstvo konstatuje, že ověřit všechny řádky petice podle zákona provést nemohlo a v maximální míře se snažilo o zjištění skutečného stavu věci. Podmínky pro sběr podpisů i jejich ověřování jsou nastaveny pro všechny kandidáty stejně a je proto zachována zásada rovnosti přístupu k veřejným funkcím. Kandidátka sice nemohla být přítomna při zjišťování výsledného počtu započtených občanů, nicméně měla možnost nahlížet do spisu a ověřit si tak veškerou dokumentaci, na základě které bylo vydáno napadené rozhodnutí.

[14.] K námitce vysokého počtu 50.000 podpisů na petici poukazuje odpůrce na úpravu obsaženou přímo v Ústavě. Ohledně nedostatečné lhůty pro sběr podpisů je třeba vycházet z ustanovení § 75 zákona o volbě prezidenta republiky, podle něhož nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta republiky učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona. Sběr podpisů tak bylo možno zahájit ještě před účinností citovaného zákona a o této možnosti ministerstvo informovalo na svých internetových stránkách. Jako referenční kritérium pro zahájení sběru podpisů bylo stanoveno 12. 3. 2012, kdy vstoupil v platnost ústavní zákon č. 71/2012 Sb., který přímou volbu prezidenta zakotvil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15.] Nejvyšší správní soud poté, co konstatoval splnění všech podmínek řízení (zejm. navrhovatelky jsou aktivně legitimovány, návrh byl podán v zákonné lhůtě a jeho obsah i petit odpovídají tomuto typu řízení), přistoupil k meritornímu posouzení projednávané věci.

[16.] 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. 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). Nejvyšší správní soud tuto ústavní úpravu plně respektuje (ohledně bližší argumentace k této otázce lze odkázat na usnesení z dnešního dne sp. zn. Vol 6/2012).

[17.] Zákon o volbě prezidenta republiky vychází z toho, že kontrola správnosti se neprovede u všech podpisů, ale jen u kvalifikovaného vzorku (k tomu podrobněji viz níže).

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

[18.] Soud nemá za to, že ústavnímu požadavku 50.000 podpisů na petici odpovídá jen norma zavazující ministerstvo provést kontrolu správnosti všech podpisů. Nelze dovozovat, že ústavní norma obsažená v čl. 56 odst. 5 má jen jednu jedinou správnou zákonnou implementaci. Sebrání jednotlivých podpisů se odehrálo 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. požadavek 6.000 podpisů v úpravě prezidentské volby v Rakousku).

[19.] Zákonodárce tedy 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 premisy, že zákonem požadované údaje zná obvykle jen daná osoba. Podle soudu třetí úprava, kterou vzal za svou zákon o volbě prezidenta republiky, není modelem méně odrážejícím skutečný počet hlasů. V krajním případě totiž ministerstvo kontroluje náhodným výběrem až 17.000 podpisů, což činí u petice opatřené 60.000 podpisy bezmála jejich třetinu. 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.

[20.] 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 ve státech 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).

[21.] Soud tedy činí dílčí závěr, že zákon o volbě prezidenta upravující namátkovou kontrolu správnosti podpisů je jednou z možných zákonných cest, jak ověřit naplnění ústavního požadavku 50.000 podpisů. V tomto směru ho proto nelze považovat za protiústavní. Jiná je však samozřejmě otázka jeho výkladu a aplikace v konkrétním případě, čímž se bude soud zabývat dále.

[22.] V nyní projednávané věci soud předně konstatuje, že navrhovatelky nijak nezpochybňují skutkové okolnosti nyní projednávaného případu. To konkrétně znamená, že i navrhovatelky vycházejí ze skutkových zjištění tak, jak se podávají z napadeného rozhodnutí Ministerstva vnitra, a zjevně akceptují i údaje o zjištěných neúplných a nesprávných údajích na petičních listinách, a to co do jejich počtu i povahy.

[23.] Ze shora provedené rekapitulace je tak zřejmé, že spornou otázkou je mezi účastníky pouze způsob promítnutí zjištěných chyb ve dvou kontrolních vzorcích do celkového počtu odevzdaných podpisů. Právě v tomto bodu totiž spočívá názorová odlišnost navrhovatelek a Ministerstva vnitra: zatímco Ministerstvo vnitra má za to, že zjištěná procenta nesprávných údajů z obou kontrolních vzorků se musí nejprve sečíst a poté promítnout do celkového počtu odevzdaných podpisů; tvrdí navrhovatelky, že z celkového počtu odevzdaných podpisů se má odečíst pouze tolik podpisů, kolik odpovídá procentuálnímu průměru obou zjištěných kontrolních vzorků.

[24.] Jednoduše řečeno, zatímco Ministerstvo vnitra aplikovalo vzorec, dle něhož se zjištěné výsledky relativní chybovosti obou kontrolních vzorků sečetly (7,659 % + 11,494 %), takže se od celkového počtu podepsaných občanů občanů odečetl počet podpisů odpovídající součtu relativní chybovosti obou kontrolních vzorků (19,153 %), tedy celkem 10.762,262 občanů, a výsledný počet podpisů občanů, u nichž se neuplatnila presumpce chybovosti, tak činil 45.428,77 (po zaokrouhlení na celá čísla 45.429) podpisů občanů. Tento počet nedosahuje ústavně a zákonem stanovené podmínky nejméně 50.000 podpisů, a kandidátka ing. Bobošíková proto nemohla být ministerstvem zaregistrována.

[25.] Oproti tomu navrhovatelky mají za to, že znění i smyslu ustanovení § 25 odst. 6 věta poslední zákona o volbě prezidenta republiky odpovídá zprůměrování procentuální chybovosti zjištěné v obou kontrolních vzorcích. To v daném případě znamená, že z celkového počtu hlasů 56.191 je možno odečíst pouze 5.381,1311 podpisů (9,5765 %). Výsledný počet podpisů, u nichž platí domněnka o jejich správnosti, tak činí 50.809,869, tzn. po zaokrouhlení 50.810. Tento počet podpisů pro registraci kandidátky na funkci prezidenta republiky ing. Bobošíkové postačuje.

[26.] Ke srovnání obou shora popsaných výkladů a použití ustanovení § 25 odst. 6 cit. zákona soud uvádí, že z jeho výlučně gramatického znění lze dovodit obě výkladové možnosti. Pokud totiž tato norma stanoví, že se „*odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních*

vzorcích“, lze si jistě představit výklad tendující k součtu i ke zprůměrování procentuální chybovosti obou vzorků.

[27.] Jak nicméně plyne z právní teorie i z rozhodovací činnosti Ústavního soudu (zejména nález sp. zn. Pl.ÚS 33/97; veškerá judikatura Ústavního soudu viz http://nalus.usoud.cz), gramatické znění právní normy slouží toliko k prvotnímu přiblížení se k jeho obsahu. Pro správný a funkční výklad právní normy (jejíž formulace není zcela jednoznačná a nevylučuje tedy výklady alternativní) proto zpravidla nepostačuje toliko znalost jejího přesného znění, nýbrž je zapotřebí toto znění vykládat v souladu s účelem dané normy, s jejím systematickým začleněním, je nutno hledat její logické opodstatnění, vazbu na normy jiné a pominout nelze ani výklad pomocí tzv. historického zákonodárce. Zejména pak je třeba zdůraznit, že každé zákonné ustanovení je nutno vykládat ústavně konformně, tedy způsobem, který odpovídá smyslu a účelu ústavní úpravy. Pokud tedy nejednoznačné znění zákonného ustanovení nabízí vícero možných výkladů, nicméně některé z nich se jeví být protiústavními, je nutno je vykládat tím způsobem, který protiústavní není.

[28.] Z důvodové zprávy k předmětnému zákonnému ustanovení (poznámka soudu: v návrhu zákona se jednalo o § 23 odst. 6, nicméně stejného znění) plyne, že „*vzhledem ke krátkosti času není možné zkontrolovat všechny údaje na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra nesprávné údaje u více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 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 (například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici)*” (viz tisk č. 613, Poslanecká sněmovna, 2012, VI. volební období in: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=613&CT1=0). Je tak zřejmé, že ani z důvodové zprávy nelze bez jakýchkoliv rozumných pochybností dovozovat, že postup ministerstva v nyní projednávaném případě odpovídal úmyslu navrhovatele zákona. Zvolenou dikci, podle níž „*bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*”, totiž lze vykládat tak, že součet chybovosti v obou zkoumaných vzorcích činí 10 %, a proto se od celé množiny podpisů odečte právě 10 %; stejně však i tak, že je tato chybovost v každém z kontrolních vzorků právě 10%, a proto od celého souboru je nutno odečíst 10% podpisů. I pokud by nicméně soud přijal výklad, že obsah důvodové zprávy svědčí spíše pro výklad zvolený ministerstvem, je třeba připomenout tezi G. Radbrucha, přijímanou 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*” (citováno podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/02).

[29.] V daném případě nicméně považuje Nejvyšší správní soud za klíčová ústavní východiska zakotvená především v čl. 4 Ústavy ČR a v čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Významná je zejména zásada, podle níž výklad a používání zákonné úpravy všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Základním úkolem soudů je pak ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod.

[30.] 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.

[31.] 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). Nejvyšší správní soud tuto ústavní úpravu plně respektuje a samotnou existenci privilegovaných a neprivilegovaných navrhovatelů nepovažuje za a priori chybnou či diskriminační (ohledně bližší argumentace k této otázce lze odkázat na usnesení sp. zn. Vol 6/2012). Současně je však třeba říci, že výklad zákona musí být takový, aby těmto „neprivilegovaným" navrhovatelům nevytvářel překážky pro vstup do politické soutěže nad rámec citovaného požadavku zmíněného přímo Ústavou.

[32.] V tomto směru je vhodné odkázat rovněž na konstantní judikaturu Ústavního soudu, z níž plyne, že čl. 22 Listiny *„je závaznou směrnicí nejen pro moc zákonodárnou při vytváření zákonů, ale i pro moc výkonnou a soudní při používání a výkladu zákonů. Svobodná soutěž politických sil nacházející svůj výraz především ve volbách, je základním předpokladem fungování demokratického státu a společnosti, a to je důvodem, aby interpretační pravidlo obsažené v článku 22 Listiny nacházelo uplatnění obzvláště u volebních zákonů*" (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 275/96). V jiném nálezu Ústavní soud akcentoval, že článek 22 Listiny *„vyžaduje, aby případná sporná ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, ale i zákonů souvisejících, byla vykládána a používána ve prospěch účelu a smyslu těchto zákonů. Přitom účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větách předpisu. V právním předpisu jsou a musí vždy být obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy. Za takový stát se Česká republika také prohlašuje v čl. 1 své Ústavy. Jestliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně - tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být volen a ne naopak. Kromě tohoto speciálního interpretačního pravidla pro práva politická opírá Ústavní soud svůj názor I o ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, které stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu*" (sp. zn. IV. ÚS 275/96).

[33.] Je zřejmé, že zmíněný požadavek petice představuje apriorní omezení pro navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky. Smysl tohoto omezení spočívá ve dvou směrech: (1.) jedná se o projev vážnosti úmyslu kandidovat, kdy získání potřebného počtu podpisů vyžaduje značné úsilí (a také nesporně též finanční náklady), a (2.) tento počet podpisů prokazuje alespoň minimální apriorní politickou podporu. Souběh těchto důvodů by měl snížit riziko podávání kandidátních listin takových kandidátů, kteří svoji kandidaturu považují např. spíše za recesi, resp. jedná se o návrhy

zcela zjevně bezúspěšné. Jak plyne z důvodové zprávy k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým byla přímá volba prezidenta zavedena, počet podpisů na petici je stanoven tak, aby deklaroval „*dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezil nadměrnému užívání tohoto práva*" (viz tisk č. 415, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, in: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=415&CT1=0).

[34.] Současně však platí, že u údajů obsažených na těchto peticích je třeba vycházet z presumpce jejich správnosti. To znamená, že každý navrhovatel, který předloží nejméně 50.000 podpisů na těchto peticích, je předkládá s tím, že je přesvědčen o jejich správnosti, a splnil tak své „břemeno tvrzení" a je věcí ministerstva, aby do celkového počtu nezapočetlo takové údaje, které jsou neúplné či nesprávné. Důkazní břemeno v tomto směru spočívá samozřejmě na ministerstvu.

[35.] Ze zákona o volbě prezidenta republiky plyne, že ministerstvo nejprve prověřuje *úplnost* předložených údajů (§ 25 odst. 4), když do celkového počtu občanů nezapočte takové, u nichž chybí některý z požadovaných údajů anebo je tento údaj uveden neúplně. Teprve poté ministerstvo ověřuje *správnost* údajů na peticích, a to nejprve na náhodně vybraném vzorku 8.500 občanů; zjistí-li ministerstvo nesprávné údaje u 3 % nebo více podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu a nezapočítává tyto občany, u nichž byly zjištěny nesprávné údaje, do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost alespoň u 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích (odst. 6 cit. ustanovení).

[36.] Jakkoliv Nejvyšší správní soud uznává, že výklad provedený v projednávaném případě Ministerstvem vnitra je z čistě jazykového hlediska možný, nemůže obstát při použití ostatních výkladových metod.

[37.] Základním problémem tohoto zvoleného způsobu výkladu je to, že presumuje nesprávnost předkládaných údajů dokonce nad rámec exaktních zjištění plynoucích z obou prověřovaných vzorků. Jestliže totiž smysl namátkového ověřování správnosti údajů na peticích spočívá v tom, aby kandidáti tuto zákonnou podmínku dodržovali a aby předložením petic se stanoveným počtem podpisů doložili výše zmíněnou vážnost vůle kandidovat i apriorní politickou podporu, je namístě, aby ministerstvo při této kontrole odečetlo jen ty údaje, které se mu podaří zásadním způsobem zpochybnit, a aby toto zjištění promítlo do zbývajícího počtu údajů. Jinak řečeno, přístup ministerstva musí být založen na presumpci správnosti předkládaných údajů; nikoliv na myšlence, že mají být kandidáti nějakým způsobem sankcionováni za to, že některé údaje se ukážou být neúplnými či nesprávnými. V tomto směru je ostatně třeba plně přisvědčit navrhovatelkám, pokud argumentují velmi malými možnostmi prověřovat správnost údajů, které občané zapisují do petičních archů, a také velmi krátkou dobou, kterou mohli neprivilegovaní kandidáti s ohledem na nabytí účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky pro sběr podpisů využít.

[38.] Zákonný mechanismus plynoucí z ustanovení § 25 odst. 5 a 6 cit. zákona vychází z toho, že ministerstvo neprověřuje úplně všechny předložené údaje, nýbrž vybere si

nejprve jeden vzorek podpisů o velikosti 8.500 a pokud v něm zjistí chybovost nejméně 3 %, přistoupí k prověření dalšího stejně velkého vzorku. Pokud i v tomto případě dosahuje chybovost nejméně 3 %, další zjišťování ministerstvo neprovádí a zákon mu umožňuje presumovat obdobnou chybovost i ve zbývající části odevzdaných podpisů.

[39.] Samotnou možnost presumpce nesprávnosti předložených údajů na peticích považuje soud za ústavněprávně přípustnou. Při její aplikaci je však namístě maximální míra restriktivnosti. Jinak řečeno, pokud by ministerstvo vykládalo tuto zákonnou úpravu v neprospěch kandidátů a dovozovalo by neúplnost či nesprávnost uváděných údajů na peticích bez výslovné zákonné opory, případně svým postupem by porušovalo zásadu proporcionality, dopouštělo by se pochybení dosahující protiústavní intenzity.

[40.] Právě proto považuje soud způsob výkladu a aplikace citovaného ustanovení § 25 odst. 6 zákona o volbách prezidenta republiky provedený v nyní projednávaném případě odpůrcem za jednoznačně protiústavní a také nelogický. Pokud totiž ministerstvo provedlo namátkové prověřování obou vzorků podpisů za účelem zjištění statistické míry chyb, nedává žádný smysl, aby byla zjištěná procentuální pochybení z obou vzorků mechanicky sečtena a poté promítnuta do celého souboru odevzdaných podpisů.

[41.] Smysl zjištění průměrné chyby totiž nespočívá v ničem jiném, než v nastavení pravděpodobnostního odhadu chybovosti zbytku souboru, u něhož správnost předkládaných údajů již není samostatně zkoumána. Úvaha, podle níž se do zbytku této množiny nepromítá průměrná hodnota chybovosti získaná z obou zkoumaných vzorků, však v tomto kontextu viděno popírá smysl předchozího zjišťování statistických chyb. Pokud by totiž měl být postup ministerstva principielně správný či alespoň obhajitelný, pak by to např. znamenalo, že k oběma zjištěným sečteným procentuálním výsledkům chyb by se musely logicky přičítat procentuální výsledky další, pakliže by ministerstvo pokračovalo v přezkoumávání dalších vzorků. Tento postup však zcela popírá smysl a význam zjištěných procentuálních chyb u náhodně prověřovaných vzorků: ten totiž spočívá pouze a jedině v tom, že s velkou mírou pravděpodobnosti lze očekávat, že stejná či alespoň podobná procentuální chybovost existuje též u zbývajících údajů, které již samostatně prověřovány nejsou.

[42.] Navrhovatelky správně poukázaly na další absurdní výsledek, který by mohl nastat tím, že by součet procentuální chybovosti u obou zkoumaných vzorků přesáhl 100 %. Například za situace, kdy by kandidát na funkci prezidenta republiky předložil petice s celkovým počtem 150.000 podpisů, nicméně u prvního kontrolního vzorku by byla zjištěna chybovost 48 % a u druhého 53 %, znamenalo by to při součtu obou údajů nutně, že mu nemůže být uznán jediný podpis na petici, ačkoliv se lze důvodně domnívat, že se počet správných a úplných podpisů pohybuje kolem 75.000. Tento modelový příklad názorně ukazuje nesmyslnost postupu Ministerstva vnitra.

[43.] Závadnost postupu ministerstva lze vyložit rovněž na tom, že v důsledku použitého vzorce dochází k navýšení počtu chybných údajů i u toho prověřeného kontrolního vzorku, kde byla tato chybovost prokazatelně nižší. Konkrétně to v nyní projednávaném případě znamená, že byla-li zjištěna chybovost prvního kontrolního vzorku 7,659 % (chyby byly zjištěny u celkem 651 občanů) a druhého vzorku 11,494 % (977 občanů),

představuje součet obou chybovostí 19,153 %. Takto zjištěná procentuální chybovost však v nyní řešeném případě nebyla promítnuta jen do té části údajů, které ministerstvo vůbec neprověřovalo (a kde se proto měla dovodit určitá domnělá míra nesprávnosti), nýbrž také do údajů obsažených v obou již prověřovaných vzorcích v celkovém počtu 17.000.

[44.] Jinak řečeno, jestliže v daném případě ministerstvo zjistilo, že v obou vzorcích bylo obsaženo celkem 1.628 chybných údajů (a stejný počet občanů tedy měl být správně odečten od součtu občanů z obou kontrolních vzorků – tedy od 17.000); vedl postup ministerstva k absurdnímu závěru, že z těchto obou kontrolních vzorků bylo odečteno celkem 3.256 občanů, což odpovídá součtu obou zjištěných průměrů chybovosti. Z rozdílu obou čísel tak plyne závěr, že 1.628 občanů bylo odečteno, ačkoliv u nich předtím ministerstvo nezjistilo žádnou chybu. K odpočtu proto došlo ve zcela evidentním a vědomém rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

[45.] Na závadnosti postupu ministerstva nemůže nic změnit ani jeho argumentace obsažená ve vyjádření k návrhu, v níž poukazuje na problém tzv. duplicit podpisů. Jestliže totiž provádí „alternativní kalkulaci“ a nabízí tak úplně jinou metodiku výpočtu, založenou na oddělení tzv. závislých a nezávislých chyb a jejich oddělené promítnutí do celého souboru obdržených údajů, je třeba konstatovat, že se tato dodatečně uplatněná argumentace jeví soudu jako značně účelová a nemůže mít v tomto řízení žádnou relevanci. Úkolem soudu je totiž přezkoumat napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým byla odmítnuta kandidátní listina ing. Jany Bobošíkové na funkci prezidenta republiky, a to z hlediska jím zvoleného postupu v této konkrétní věci, a nikoliv domýšlet možné alternativní způsoby řešení. Zvolená metodika měla být ostatně nastavena předem tak, aby odpovídala požadavkům transparentnosti a předvídatelnosti, a nelze ji dodatečně měnit v závislosti na tom, jaké výsledky jsou dosahovány.

[46.] Soud proto uzavírá, že na základě ústavně konformního výkladu a použití ustanovení § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta, kdy je namísto chybného součtu průměrné chybovosti z obou kontrolních vzorků správně použit jejich průměr, dosahuje výsledný počet podpisů na petičních listinách kandidátky na funkci prezidenta republiky ing. Jany Bobošíkové celkem 50.810 podpisů, což překračuje minimální požadovaný počet podpisů a kandidátka proto měla být zaregistrována. Za této situace a s ohledem na uplatněné námitky soud v plném rozsahu vyhověl podanému návrhu a nemusel se již zabývat dalšími okolnostmi postupu ministerstva při registraci kandidátních listin, neboť by to bylo v tomto projednávaném případě nadbytečné a nemohlo by to žádným způsobem ovlivnit výsledek tohoto řízení.

IV. Závěr

[47.] Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že postup zvolený ministerstvem v projednávané věci byl protiústavní a odporující rovněž smyslu a účelu aplikovaného ustanovení § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbách prezidenta republiky. Proto soud v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 2 s. ř. s. rozhodl o povinnosti ministerstva kandidátní listinu kandidátky na funkci prezidenta republiky ing. Jany Bobošíkové registrovat.

[48.] Současně soud zrušil napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra tak, jak navrhovatelka požadovala. Jakkoliv totiž sice zákonná úprava pravomoc soudu takové rozhodnutí zrušit výslovně nestanoví, vycházel soud z dříve vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 111/2009 - 64, publ. pod č. 2017/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz), podle něhož *„při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby byly dostatečně určitě a jasně stanoveny zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákoně zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. „implicitní pravomoci", tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné pravomoci nemohly být řádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob.*" V nyní projednávaném případě proto soud napadené rozhodnutí ministerstva zrušil i bez výslovné zákonem stanovené pravomoci, neboť dospěl k závěru, že je to opodstatněno zájmem na právní jistotě. V opačném případě by totiž soud pouze uložil povinnost ministerstvu provést registraci kandidátky, nicméně i nadále by formálně existovalo předchozí rozhodnutí ministerstva, vydané ve stejné věci, které by tomuto novému rozhodnutí ministerstva, vázaného právním názorem soudu, zcela evidentně protiřečilo.

[49.] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 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

Soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Radan Malík a JUDr. Jan Passer uplatnili odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. k výroku I. a II. tohoto usnesení.

V odlišném stanovisku přiměřeně odkazujeme na odlišné stanovisko uplatněné proti usnesení ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. Vol 11/2012 (kandidát Tomio Okamura).

JUDr. Josef Baxa

JUDr. Radan Malík

JUDr. Jan Passer