U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **Ing. Jiří Kesner**, proti odpůrci: **Ministerstvo vnitra** se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, v řízení o návrhu na vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Včas podaným návrhem podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), se navrhovatel, coby občan, který navrhl sám sebe na funkci prezidenta republiky, domáhá ochrany proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „odpůrce") ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-108487-8/VS-2012, kterým odpůrce podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, s odkazem na § 25 odst. 3 téhož zákona, odmítl navrhovatelovu kandidátní listinu. Odpůrce vyšel z toho, že navrhovatel podal kandidátní listinu dne 26. 9. 2012, tedy ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky, která nastala dne 1. 10. 2012. Dnem jejího podání nicméně bylo zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny. Z přezkoumání kandidátní listiny vyplynulo, že kandidátní listina po doplnění potvrzení o zřízení volebního účtu obsahuje náležitosti vyžadované ustanovením § 25 odst. 1 a 2 zákona o volbě prezidenta republiky a kandidát splňuje podmínky volitelnosti. Z ustanovení § 25 odst. 3 téhož zákona ovšem vyplývá, že podává-li kandidátní listinu navrhující občan, připojí ke kandidátní listině petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky. Odpůrce ovšem při přezkoumání kandidátní listiny zjistil, že ke kandidátní listině podané navrhovatelem bylo přiloženo celkem 17 petičních archů obsahujících pouze 54 podpisů občanů. Zákonná podmínka vztahující se k minimálnímu

počtu občanů podepsaných na předložené petici nebyla splněna, a odpůrce proto navrhovatelovu kandidátní listinu odmítl.

[2.] Toto rozhodnutí napadl navrhovatel včas podaným návrhem, jímž se domáhá vydání rozhodnutí o povinnosti registrovat kandidátní listinu. Nejprve tvrdí, že ustanovení § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky lze slovně vyložit různě. Konkrétně uvádí, že spojení *„podává-li kandidátní listinu navrhující občan, připojí petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky“*; může znamenat, že má být petice podepsána alespoň padesátitisícovými občany, ve smyslu občanů majících padesát tisíc či beroucích takový plat; nebo že má být podepsána alespoň padesátitisícími občany ve smyslu jejich pořadí; nebo že má být podepsána alespoň padesáti třínulovými občany, přičemž jako adekvátní příklad uvádí navrhovatel označování pšeničné mouky hladké světlé 00 extra speciál, tedy takzvané „dvounulky“. Uvedená podmínka má podle důvodové zprávy zamezit nadměrnému užívání tohoto práva, z čehož navrhovatel dovozuje, že navrhující občan toto právo navržení bez dalšího podmiňování má, což vyplývá z hlediska rovnosti s poslanci a senátory, jež vychází z Listiny základních práv a svobod.

[3.] Zadruhé navrhovatel připomíná, že čl. 56 Ústavy zmiňuje tajnost volby prezidenta republiky, ovšem při sepisování petice občané uvádějí svá jména i data narození, takže ve výsledku dochází k odkrytí tajnosti hlasování, jakkoli není zcela jisté, že budou hlasovat právě pro toho kandidáta, kterého podpořili peticí. To lze akceptovat v užším kruhu podporovatelů, ale nikoli v širším měřítku. Navíc následná kontrola vlastnoručních podpisů na petičních arších, či spíše ověřování správnosti údajů požadovaných od podporujících občanů na základě namátkového a náhodného vzorku, je právně zcela irelevantní. O jistém přiblížení právnímu stavu by se dalo hovořit po tzv. legalizaci dle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu, ta se však provádí pouze na žádost, takže podepsaní občané by o ni museli požádat a absolvovat ji, což by bylo časově velmi náročné a nerealizovatelné; proto to navrhovatel ani nepožaduje.

[4.] Zatřetí pak navrhovatel poukazuje na znění čl. 18 Listiny základních práv a svobod zaručujícího petiční právo, které je na zákonné úrovni provedeno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Právě jím se měla řídit petice, kterou k podpoře své kandidatury podal dne 26. 9. 2012, tedy ještě před tím, než nabyl účinnosti zákon o volbě prezidenta republiky, neboť ten podle svého § 89 nabyl účinnosti až dne 1. 10. 2012. Podle § 75 téhož zákona se přitom nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona považují za úkony učiněné podle tohoto zákona. Proto předložení kandidátní listiny navrhovatele a k ní náležející petice mělo být považováno za úkon učiněný podle zákona o volbě prezidenta republiky, a tudíž za úkon vyhovující a umožňující registraci této kandidátní listiny. Přitom podle § 21 odst. 2 tohoto zákona mohl podat pouze jednu kandidátní listinu, takže nemohl podat po účinnosti zákona novou kandidátní listinu, která by lépe plnila požadavky zákona o volbě prezidenta republiky. Kdyby se snad objevil nápad dodat takovou druhou petici, dostal by se navrhující občan podle navrhovatele do tzv. právní smyčky, což by byl „ryzí právní amaterismus“. Jím podaná petice tedy měla být vyhodnocena ještě podle zákona o právu petičním. Nadto navrhovatel podotýká, že když byla podaná petice podrobena následným procedurám, očekával i stanovisko k obsahu petice ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o právu petičním. Ze

všech těchto důvodů žádá navrhovatel, aby byla jím podaná kandidátní listina odpůrcem zaregistrována.

II. Vyjádření odpůrce

[5.] Odpůrce podal k návrhu vyjádření, v němž k navrhovatelově námitce ohledně ustanovení § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky připomíná, že již ústavní zákon č. 71/2012 Sb. stanovil podmínku, že kandidáta je oprávněn navrhovat kromě skupiny poslanců nebo skupiny senátorů také každý občan České republiky, pokud jeho návrh podpoří petice podepsaná nejméně 50 000 občanů České republiky oprávněných volit prezidenta republiky. K navrhovatelově námitce, že jím podanou petici je třeba vyhodnotit podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, odpůrce poukazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 1996, sp. zn. Ovs 35/96/Ha, vykládající náležitosti petice podporující kandidaturu nezávislého kandidáta ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Odpůrce připomíná, že zákon o právu petičním představuje obecnou zákonnou úpravu práva petičního zaručeného na ústavní úrovni v čl. 18 Listiny základních práv a svobod. Vedle toho ale existuje v českém právním řádu několik speciálních zákonů, které zakotvují oprávnění předkládat petiční archy na podporu věci související s konkrétním předmětem úpravy daného zákona, jako je zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, či zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, a konečně i zákon o volbě prezidenta republiky. Podle posledně jmenovaného zákona je peticí příloha navrhujícího občana ke kandidátní listině obsahující kvalifikovaný seznam občanů oprávněných volit prezidenta republiky. Přitom zákonodárce v žádném z těchto zákonů neučinil odkaz na zákon o právu petičním, na rozdíl od zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, kde na tento zákon přímo odkazuje. Ze všech těchto důvodů odpůrce nepovažuje návrh za důvodný.

III. Argumentace soudu

[6.] Návrh byl podán v souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to občanem, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky a který je zároveň tímto kandidátem. Navrhovateli tedy svědčí souběžně dva důvody aktivní legitimace podle § 89 odst. 2 s. ř. s. Zároveň jsou splněny i ostatní podmínky řízení.

[7.] Navrhovatelova první námitka se týká toho, zda splnil podmínku počtu podpisů na petici podporující jeho kandidaturu. Navrhovatel a odpůrce shodně uvádějí, že na petici předložené navrhovatelem je 54 podpisů. Navrhovatelova kritika míří proti tomu, zda to stačí ke splnění podmínky dle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, který zní:

„Podává-li kandidátní listinu navrhující občan, připojí petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky. Součástí petice jsou očíslované podpisové archy. V záhlaví petice a na každém jejím očíslovaném podpisovém archu se uvede skutečnost, že petice je určena na podporu kandidatury kandidáta na volbu prezidenta, jeho jméno a příjmení, rok narození a rok konání volby prezidenta. Každý občan, podporující kandidaturu kandidáta, uvede na podpisový arch své jméno, příjmení, datum narození a adresu místa trvalého pobytu a připojí vlastnoruční podpis.“

[8.] Toto ustanovení je zákonným odrazem ústavní úpravy podmínek pro kandidáty na prezidenta republiky, konkrétně článku 56 Ústavy, jenž ve znění účinném od 1. 10. 2012 upravuje přímou volbu prezidenta republiky a jeho první věta zní: *„Navrhovat kandidáta je oprávněn 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.“* Již z pouhého textu ústavního i zákonného ustanovení je zjevné, že podmínku v nich obsaženou splní coby navrhovatel ten občan, který ke svému návrhu připojí petici, kterou podepíše alespoň přesně stanovený minimální počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky. Tento počet činí 50 000. Alternativní výklady, které uvádí navrhovatel, jsou sice odrazem jeho pozoruhodné interpretační kreativity, to však nic nemění na tom, že nemají žádnou oporu v textu obou ustanovení. Pokud by navíc měla mít relevanci argumentace navrhovatele o požadavku prokázání jakýchsi osobních kvalit občanů podepisujících petice, případně prokázání jejich majetkových poměrů či příjmů, vedla by tato výkladová varianta ke zjevnému porušení principu rovnosti, vyjádřenou např. v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[9.] Zmíněnému požadavku rovnosti podle přesvědčení soudu naopak neodporuje určitá privilegovanost těch navrhovatelů, kteří jsou ve svém návrhu podpořeni nikoli větším množstvím občanů, ale menším množstvím senátorů či poslanců, jak vyplývá z čl. 56 odst. 5 věta druhá Ústavy. Jejich privilegovanost je přípustná jednak proto, že není založena na rozlišování na základě majetku či jiného důvodu nepřípustného podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jednak proto, že podpora desítky senátorů či dvacítky poslanců je odrazem toho, že kandidaturu předmětného kandidáta podporuje relativně podstatná část politické reprezentace vzešlé z přímých voleb. Stejně tak podmínka stanovená pro neprivilegované navrhovatele, tedy oněch 50 000 podpisů občanů oprávněných volit prezidenta republiky, je odrazem toho, že daného kandidáta podporuje přímo nikoli zcela marginální část společnosti, byť třeba tento kandidát nemá podporu již konstituované politické reprezentace. Sám požadavek přiložit ke kandidátní listině petici s podpisy vyjadřujícími podporu kandidatury přitom není v rozporu s právem na rovné podmínky v přístupu k voleným funkcím ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2004, č. j. Vol 9/2004 - 9 (publ. pod č. 470/2005 Sb. NSS).

[10.] Není úkolem soudu odpovídat na navrhovatelovy spekulace obsažené v jeho druhé námitce, tedy v otázce, zda je namístě požadovat kromě podpisu také uvádění jména, příjmení, data narození a adresy místa trvalého pobytu a zda by bylo zvládnutelné, pokud by kontrola podpisů na petičních arších zahrnovala legalizaci ve smyslu § 10 zákona o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu. Stejně tak i navrhovatelovy obavy z narušení tajnosti voleb z důvodu odkrytí údajů občanů podporujících kandidaturu konkrétního kandidáta podmiňuje sám navrhovatel tím, že by tento problém vyvstal až v případě širšího kruhu podporovatelů, což ovšem není případ petice s 54 podpisy, kterou přiložil ke své kandidátní listině on. Navíc vyjádření podpory kandidatuře není totožné s následnou volbou určitého kandidáta, takže vyjádřením podpory kandidatury na petici není tajnost voleb nijak ohrožena. Lze tak posouzení druhé námitky uzavřít konstatováním, že v ní navrhovatel toliko akademicky spekuluje o hrozbách nastávajících v případě podpory kandidatury peticí s více než 50 000 podpisy

oprávněných občanů, takže se tato námitka zcela míjí se skutkovými okolnostmi jeho kandidátní listiny podpořené peticí s toliko 54 podpisy.

[11.] Svou třetí námitkou navrhovatel v zásadě tvrdí, že jeho petice byla sepsána podle obecného zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky; nemusela tedy splňovat jeho tehdy ještě neúčinné požadavky, měla ovšem následně nabýt na základě přechodného jeho ustanovení § 75 účinky petice ve smyslu § 25 odst. 3 téhož zákona. I tuto námitku je třeba odmítnout.

[12.] Soud se neztotožňuje s navrhovatelem v tom, že by petice, kterou přiložil ke své kandidátní listině, byla peticí ve smyslu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Za petice se podle § 1 odst. 1 tohoto zákona pokládají *„žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu.“* Peticí přikládanou ke kandidátní listině ve volbách prezidenta republiky ovšem tam podepsaní ničeho nežádají, nic nenavrhují a na nic si nestěžují ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny a citovaného zákonného ustanovení. Ústavní opora pro tento typ petice totiž plyne přímo z čl. 56 odst. 5 Ústavy a její smysl spočívá ve vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi. V případě těchto peticí proto není dán žádný důvod očekávat jejich vyřízení způsobem podle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o právu petičním, tzn. písemně sdělit petičnímu výboru stanovisko k obsahu petice a informovat o způsobu jejího vyřízení.

[13.] Jinak řečeno, v případě petice podle čl. 56 odst. 5 Ústavy jde výhradně o vyjádření podpory konkrétní kandidátní listině, a nejedná se tak na rozdíl od obecné úpravy obsažené v petičním zákoně o samostatný, o sobě stojící dokument, který vyjadřuje, kdo a čeho se domáhá. Petice podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, stejně jako petice podle § 21 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, podle § 6 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, či podle § 61 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, tedy nejsou samostatně stojícími peticemi, tedy peticemi podle zákona o právu petičním, ale jakýmisi akcesorickými peticemi, tedy peticemi coby listinami obsahujícími podpisy občanů shromážděné za určitým cílem, jejichž právní režim je plně vymezen těmito zvláštními zákony.

[14.] Všechny tyto zákonné úpravy jsou sice odrazem ústavního práva petičního a také volebního práva v širším pojetí; režimy jednotlivých výše uvedených zákonů jsou však relativně oddělené, podobně jako například zákonné úpravy práva sdružovacího podle článku 20 Listiny základních práv a svobod. Takže pokud se někdo sdružuje v politické straně nebo politickém hnutí, podléhá výhradně režimu zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, nikoli režimu „obecného“ zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Stejně tak pokud má navrhovatel předložit petice podle zákona o volbě prezidenta republiky, nemůže se domáhat toho, že stačí, pokud před účinností tohoto zákona splňovala podmínky zákona o právu petičním, neboť jde o dvě relativně autonomní právní úpravy. Termín „petice“ byl zákonem o volbě prezidenta republiky, stejně jako zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích či zákonem o volbách do Parlamentu České republiky, zvolen nikoli jako pojem, který by měl danou listinu podřadit také zákonu o právu petičním, ale pouze jako obecné označení písemného dokumentu, jímž větší množství osob podporuje

kandidaturu konkrétní osoby na funkci prezidenta republiky. Petice připojená navrhovatelem k jeho návrhu na registraci kandidátní listiny tedy nespadá do režimu zákona o právu petičním, nýbrž výhradně do režimu zákona o volbě prezidenta republiky a musí splňovat požadavky jeho § 25 odst. 3. Petice připojená ke kandidátní listině navrhovatelem nesplňovala požadavek 50 000 podpisů, a proto nemohla v režimu zákona o volbě prezidenta republiky vyvolat splnění podmínky doložení podpory navrhovatelovy kandidatury.

[15.] Nic na tom nemůže změnit ani ustanovení § 75 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle tohoto ustanovení platí, že *„nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona.“* Na navrhovatelem předloženou petici způsobem, jak tvrdí navrhovatel, ovšem toto ustanovení nedopadá. Muselo by se totiž jednat pouze o „nezbytné“ úkony, přičemž ona nezbytnost by měla spočívat v tom, že je daná osoba musela učinit ještě před účinností zákona, jinak už by jej nestihla provést v zákonem stanovených lhůtách. Uzavření a odevzdání petice na podporu kandidatury však úkonem, který bylo nezbytné učinit ještě před 1. 10. 2012, zjevně není, neboť pro tento úkon byla navrhovateli stanovena zákonem konkrétní lhůta, a to do *„nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta*“, jak vyplývá z § 21 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. V případě voleb prezidenta republiky konaných v roce 2013 šlo konkrétně o den 6. 11. 2012, do kdy měly být kandidátní listiny, včetně petičních archů, odpůrci předány. V jejím podání před účinností zákona tak lze spatřovat ze strany navrhovatele marnou snahu zákon obcházet, kterou je třeba odmítnout. Z toho, že úkony učiněné přede dnem nabytí účinnosti zákona se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona, totiž nelze dovodit, že by tyto úkony vyvolávaly účinky podle daného zákona, přestože by nesplňovaly podmínky, které na ně klade. Naopak je třeba dané ustanovení vyložit tak, že tyto účinky může vyvolávat jedině úkon, který byl sice učiněn ještě před účinností zákona, ale splňuje podmínky jím kladené. Opačný výklad by vedl k tomu, že by kdokoli mohl využít legisvakanční lhůty mezi platností a účinností zákona k tomu, aby v ní učinil úkon nesplňující podmínky zákona, a spoléhal by přitom na to, že účinností zákona bude tento nedostatek konvalidován. Takový přístup by však zjevně protiřečil smyslu legisvakanční lhůty, kterým je dát osobám dotčeným nově přijatým zákonem první příležitost a dostatečný čas na seznámení se s ním, než na ně začne působit, nikoli poslední příležitost k obcházení podmínek, které platný, ale dosud neúčinný zákon stanovuje.

[16.] Je tak třeba navrhovatelovu třetí námitku odmítnout s tím, že petice, kterou předložil 26. 9. 2012 odpůrci, nebyla peticí ve smyslu zákona o právu petičním, nýbrž peticí podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, provádějícího čl. 56 odst. 5 Ústavy. Požadavky stanovené tímto ustanovením ovšem nesplnila, takže nemohla vyvolat zákonem požadované následky, na čemž nemohl nic změnit ani navrhovatelův chybný výklad § 75 zákona o volbě prezidenta republiky.

[17.] Lze tak závěrem konstatovat, že navrhovatelovu kandidátní listinu podpořilo svými podpisy pouze 54 občanů oprávněných volit prezidenta republiky, kvůli čemuž nesplnila podmínku stanovenou v čl. 56 odst. 5 Ústavy a v § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Bylo proto zcela namístě, že byla odpůrcem odmítnuta. Pokud by totiž byly akceptovány i kandidátní listiny s tak mizivou podporou, jako je kandidátní listina nyní

posuzovaná, lze se obávat, že by tím byly otevřeny dveře k nevážně míněným kandidaturám učiněných z žertu či pro pouhé osobní zviditelnění. Předmětný návrh je proto třeba zamítnout.

[18.] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu