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: **Mgr. Bc. Karel Světnička,** proti odpůrci: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem 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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah návrhu

[1.] Včas podaným návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 11. 2012 navrhovatel napadá rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-124388-5/VS-2012, kterým byla odmítnuta jeho kandidátní listina na funkci prezidenta republiky z důvodu, že nesplňovala zákonem vyžadované náležitosti.

[2.] Navrhovatel nejprve namítl, že byl porušen čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným i jiným veřejným funkcím. Jeho porušení spatřoval v tom, že ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava"), i zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), vytváří dva druhy kandidátů – jedni potřebují jen 10 podpisů senátorů či 20 podpisů poslanců, kdežto druzí potřebují 50 000 podpisů občanů. Nerovnost navrhovatel spatřuje i v nákladech spojených se sběrem podpisů u jednotlivých druhů kandidátů.

[3.] Zadruhé navrhovatel uvedl, že dle Ústavy mají být sbírány podpisy, přičemž poukázal na § 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „zákon o právu petičním"), který vyžaduje u podpisu na petici jen uvedení jména, příjmení a bydliště. Ústava požaduje petici s 50 000 podpisy, na základě zákona o volbě prezidenta se však

nekontrolují podpisy, ale statistické údaje o podpisujících. Dle názoru navrhovatele tak Ministerstvo vnitra na jedné straně požaduje podpisy, ale na druhé straně kontroluje něco jiného, než jsou podpisy.

[4.] Zatřetí navrhovatel poukázal na § 8, § 25, § 26 a § 35 zákona o volbě prezidenta, které dle jeho názoru byly ze strany Ministerstva vnitra porušeny v době, kdy sbíral podpisy pro doplnění registrace. K porušení došlo nepravdivým, zavádějícím či matoucím sdělením mluvčího Ministerstva vnitra ve veřejnoprávní televizi, který na zpravodajském kanálu ČT 24 dne 14. 11. 2012 přibližně v 12.51 hodin v rozhovoru sdělil skutečnosti, které zastavily sběr podpisů. Tímto postupem byl navrhovatel těžce poškozen a dokončení sběru podpisů pod jeho petici tak bylo značně omezeno, ne-li přímo znemožněno.

[5.] Ze všech těchto důvodů navrhovatel žádá, aby jím podaná kandidátní listina byla Ministerstvem vnitra zaregistrována.

II. Vyjádření odpůrce

[6.] Ministerstvo vnitra (dále jen „odpůrce“) ve vyjádření k návrhu zrekapitulovalo důvody, na nichž založilo své rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny navrhovatele. K navrhovatelově námitce o nerovných podmínkách kandidátů odpůrce uvedl, že již ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým byla změněna Ústava v souvislosti s přímou volbou prezidenta, vymezil okruh subjektů, kteří mají právo navrhnout kandidáta pro volbu prezidenta, a založil podmínku, že občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, má toto právo, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany. Dále odpůrce konstatoval, že dle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky je zjišťován celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta podepsaných na petici. V případě, že na podpisovém archu petice chybí některý z požadovaných údajů nebo je uveden neúplně, do celkového počtu se nezapočítá. Vzhledem k tomu, že ke kandidátní listině navrhovatele byla petice zaslána až 22. 11. 2012 a obsahovala pouze 26 podpisů, odpůrce neprováděl další kontrolu správnosti údajů jednotlivých petentů.

[7.] Odpůrce nepovažuje návrh za důvodný a navrhuje jeho zamítnutí.

III. Argumentace soudu

[8.] Návrh byl podán v souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), navrhovateli svědčí důvod aktivní legitimace podle § 89 odst. 2 tohoto zákona a zároveň jsou splněny i ostatní podmínky řízení.

[9.] Navrhovatel v první námitce poukázal na nerovnost mezi těmi kandidáty na prezidenta, kteří byli navrženi občany a jejichž návrh musí být podpořen peticí s podpisy 50 000 občanů oprávněných volit prezidenta, a kandidáty, kteří byli navrženi nejméně dvaceti poslanci nebo deseti senátory.

[10.] Navrhování kandidáta na prezidenta je upraveno v čl. 56 odst. 5, větě první, Ústavy, dle kterého: „*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.“ Citovaným ustanovením je sledováno, aby návrh kandidáta na prezidenta být zaštítěn určitou mírou podpory daného kandidáta. Jak vyplývá z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., jímž byla novelizována Ústava v souvislosti s přímou volbou prezidenta, ústavodárce byl při úpravě navrhování kandidáta na prezidenta veden snahou zajistit, aby počet kandidátů nebyl extrémně vysoký. Tato snaha je z důvodové zprávy patrná nejen u navrhování kandidáta občanem, ale i u poslanců a senátorů. Novelou Ústavy byl zvýšen počet poslanců, kteří mohou navrhovat kandidáta na prezidenta, z deseti (viz čl. 58 odst. 1 Ústavy před novelizací) na současných dvacet, k čemuž důvodová zpráva uvedla, že se tak stalo „*z důvodu, aby byl zohledněn vyšší celkový počet poslanců (200) vůči celkovému počtu senátorů (81). Současně je smyslem navržené úpravy zohlednit i to, že kandidáti budou navrhováni i občany České republiky a nebylo by tudíž žádoucí, aby celkový počet navržených kandidátů byl extrémně vysoký*.“

[11.] Ústavodárce zvolil mechanismus navrhování kandidáta na prezidenta, který vychází z toho, že tato podpora pro kandidáta může být vyjádřena dvojím způsobem, a to přímo občany oprávněnými volit prezidenta anebo tak, že se podpora odvozuje od nikoli zanedbatelné části politické reprezentace vzešlé z přímých voleb. Obě varianty mají přitom své opodstatnění a obě mají vypovídací hodnotu o potřebné podpoře pro kandidáta, jejich kombinace pak v praxi může přinést volební souboj nejrozličnějších kandidátů.

[12.] Navrhovatel poukazuje na nerovnost kandidáta podporovaného občany s kandidátem navrženým poslanci či senátory, v čemž spatřuje nerovné podmínky přístupu k voleným funkcím. Zde je třeba zmínit, že každému z potenciálních kandidátů je otevřena možnost, aby se dle své úvahy ucházel o podporu přímo u občanů nebo aby ji hledal u poslanců či senátorů. V tomto ohledu mají všichni potenciální kandidáti v obecné rovině podmínky stejné. Nelze však mechanicky porovnávat vyjádření podpory od občanů a od poslanců či senátorů, a to např. porovnáváním počtu podporovatelů z jedné či druhé skupiny. Nejenže by to popíralo samotné zavedení dvojího způsobu, jak lze navrhovat kandidáta na prezidenta, vycházejícího ze dvou zdrojů, z nichž kandidát svou podporu může odvozovat. Ale také by to zcela pomíjelo skutečnost, že oproti počtu občanů oprávněných volit prezidenta, kterých jsou řádově miliony, je poslanců jen 200 a senátorů 81, takže i počet poslanců či senátorů, kteří mohou kandidáta navrhnout, musí být nesrovnatelně nižší, než je tomu u občanů.

[13.] Zcela jistě lze souhlasit s navrhovatelem, že náklady na získání podpory od minimálně deseti senátorů či dvaceti poslanců jsou nižší než na sběr 50 000 podpisů občanů oprávněných volit prezidenta. Tato rozdílnost je však důsledkem zvolené úpravy navrhování kandidáta a sama o sobě nemůže být důvodem pro to, aby snad měla být u kandidátů odvozujících svoji podporu přímo od občanů pominuta již na ústavní úrovni stanovená podmínka petice s 50 000 podpisy, kterou navrhovatel nebyl ani zdaleka schopen splnit, když jím odevzdaná petice čítala toliko 26 podpisů.

[14.] Ve své druhé námitce navrhovatel vyjádřil nesouhlas s tím, že na jedné straně jsou na petici vyžadovány podpisy, na druhé straně ale odpůrce u kandidátních listin kontroluje něco jiného, než jsou podpisy. K tomu lze uvést, že odpůrce dle § 25 odst. 4

zákona o volbě prezidenta zjišťuje celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici a v případě, že k návrhu není přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky, odpůrce takovou kandidátní listinu dle § 26 odst. 2 písm. d) odmítne.

[15.] Ve vztahu k petici navrhovatel poukázal na zákon o právu petičním. Soud k danému konstatuje, že petice ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta, která se přikládá ke kandidátní listně pro kandidáta na prezidenta, se řídí režimem zákona o volbě prezidenta, nikoli zákonem o právu petičním. Podle § 1 odst. 1 zákona o právu petičním se za petice 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 způsobem, který by umožňoval samostatné vyřízení podle § 5 odst. 3 zákona o právu petičním. Jak vyplývá z jejího znění, pouze vyjadřují podporu konkrétní kandidátní listině, čímž naplňují požadavek kladený na kandidáty, jejichž kandidatura není podpořena alespoň deseti senátory nebo alespoň dvaceti poslanci. Skutečnost, že nejde a nemá jít o petici ve smyslu zákona o právu petičním, je zjevná i z toho, že jejím důsledkem rozhodně nemělo být, aby k ní samotné zastával odpůrce stanovisko a samostatně ji vyřizoval ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o právu petičním. To vyplývá již z toho, že petice podle zákona o právu petičním je samostatným, o sobě stojícím dokumentem, který vyjadřuje, kdo se něčeho domáhá a čeho se domáhá. Oproti tomu petice podle § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky nejsou samostatně stojícími peticemi, tedy peticemi v užším slova smyslu podle zákona o právu petičním, ale jakýmisi akcesorickými peticemi, tedy peticemi v širším slova smyslu coby listinami obsahujícími podpisy občanů shromážděné za určitým cílem, jejichž právní režim je plně vymezen tímto zvláštním zákonem; režimy uvedených zákonů však nejsou vzájemně prostupné. Termín „petice“ byl zákonem o volbě prezidenta republiky zvolen nikoli jako pojem, který by měl danou listinu podřadit také zákonu o právu petičním, ale pouze jako obecné označení písemného dokumentu, jímž se větší množství osob obrací na orgán veřejné moci.

[16.] Ve třetí námitce navrhovatel vyjádřil přesvědčení, že byl poškozen vyjádřením mluvčího Ministerstva vnitra, který na zpravodajském kanálu ČT 24 dne 14. 11. 2012 *„sdělil v rozhovoru skutečnosti, které zastavily sběr podpisů“*.

[17.] Pro posouzení této námitky je nutno zodpovědět otázku, do kdy mohla být u navrhovatelovy kandidátní listiny Ministerstvu vnitra předložena petice s podpisy občanů oprávněných volit prezidenta, kteří podporují návrh kandidáta, a to, zda mohla být předložena nejpozději do 66 dnů přede dnem volby prezidenta (u prezidentských voleb v roce 2013 jde o den 6. 11. 2012), nebo zda tak mohlo být učiněno až do dne 22. 11. 2012 v souvislosti s odstraněním vad podání kandidátní listiny, které je k výzvě Ministerstva vnitra třeba odstranit do 50 dnů přede dnem volby (což bylo právě 22. 11. 2012).

[18.] Podání kandidátní listiny reguluje § 21 zákona o volbě prezidenta republiky. Toto ustanovení zní:

„(1) Kandidátní listinu může podat nejméně dvacet poslanců (dále jen „navrhující poslanci“) nebo nejméně deset senátorů (dále jen „navrhující senátoři“), anebo občan, který

dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (dále jen „navrhující občan").

(2) Navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan mohou podat pouze jednu kandidátní listinu. Kandidát může být uveden pouze na jedné kandidátní listině.

(3) Kandidátní listina se podává nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta Ministerstvu vnitra. Dnem podání kandidátní listiny je zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny. Ministerstvo vnitra informuje zmocněnce navrhujících poslanců nebo navrhujících senátorů anebo navrhujícího občana, a pokud ten nemá zmocněnce, pak přímo navrhujícího občana, že kandidátní listinu obdrželo a kdy bylo zahájeno řízení."

[19.] Výzvy k odstranění vad kandidátní listiny se týká § 26 odst. 1, věta druhá, zákona o volbě prezidenta republiky, dle něhož: „*Není-li kandidátní listina podána v souladu s § 21, nemá-li náležitosti uvedené v § 25 odst. 1 a 2 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, vyzve Ministerstvo vnitra zmocněnce navrhujících poslanců, navrhujících senátorů nebo navrhujícího občana, a pokud ten nemá zmocněnce, pak přímo navrhujícího občana, nejpozději 58 dnů přede dnem volby prezidenta, aby závady odstranil do 50 dnů přede dnem volby prezidenta.*"

[20.] Z § 21 odst. 3 zákona o volbě prezidenta tak vyplývá, že kandidátní listina se podává nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta. V tento den je též potřeba, navrhuje-li kandidáta občan, připojit ke kandidátní listině petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta, kteří podporují návrh kandidáta.

[21.] Ve vztahu k petici přitom nelze aplikovat postup dle výše citovaného ust. § 26 odst. 1, věty druhé, zákona o volbě prezidenta republiky. Vada spočívající v tom, že kandidátní listina nebyla podána v souladu s § 21 zákona o volbě prezidenta republiky, se vztahuje jen na akt podání samotné listiny jako takové, ale nevztahuje se k její příloze, kterou je ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta právě petice; pod akt podání kandidátní listiny lze zařadit též požadavky na osobu jejího podatele, resp. na osoby podatelů. Ze zákona o volbě prezidenta lze totiž vysledovat rozlišení mezi tím, že kandidátní listina nebyla podána v souladu s § 21 tohoto zákona, a tím, že ke kandidátní listině nebyla přiložena petice buď vůbec, anebo s nedostatečným počtem podpisů. Lze zde odkázat na ust. § 26 odst. 2 písm. a) a d) zákona o volbě prezidenta, kde je samostatně jako důvod odmítnutí kandidátní listiny uvedeno to, že ke kandidátní listině nebyla připojena petice ve smyslu § 25 odst. 3 nebo je-li na petici po odečtení občanů podle § 25 odst. 5 a 6 méně než požadovaných 50 000 občanů [písm. d)], vedle důvodu odmítnutí, že kandidátní listina nebyla podána v souladu s § 21 tohoto zákona [písm. a)].

[22.] Takové rozlišení má význam pro to, aby vůbec mohla řádně proběhnout kontrola petice dle § 25 odst. 4 až 6 zákona o volbě prezidenta. Při této kontrole Ministerstvo vnitra zjišťuje celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta podepsaných na petici, a také zda jsou u nich uvedeny všechny požadované údaje. Následuje pak kontrola ověření správnosti údajů na peticích na prvním kontrolním vzorku 8 500 občanů a případně i na druhém kontrolním vzorku 8 500 občanů. Jde přitom o časově náročnou kontrolu, pokud jde o petice s velkým počtem podpisů. Na kontrolu petice zákon Ministerstvu vnitra

ponechává časové rozmezí mezi 66. dnem přede dnem voleb, kdy musí být nejpozději podány kandidátní listiny společně s peticemi, a 49. dnem přede dnem voleb, kdy musí Ministerstvo dle § 26 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky rozhodnout o registraci kandidátní listiny nebo o jejím odmítnutí.

[23.] Opačný výklad, tj. připuštění výzvy na odstranění vady spočívající v nepředložení petice, je-li navrhovatelem občan, nebo předložení petice s nedostatečným počtem podpisů a možnost odstranění této vady do 50 dnů přede dnem voleb, by vedl k absurdním důsledkům. Pokud by petice byla v takovém případě dodána až 50. dne přede dnem volby, tak by v případě rozsáhlejší petice buď nemohla řádně proběhnout její kontrola, nebo by nebylo možno vydat rozhodnutí o registraci kandidáta nebo jejím odmítnutí nejpozději 49 dnů přede dnem volby. Nebylo by tedy možno dodržet zákon, a to buď s ohledem na kontrolu, nebo na lhůtu k vydání rozhodnutí.

[24.] Jazykový výklad ust. § 26 odst. 1, věty druhé, zákona o volbě prezidenta republiky v kombinaci se zněním ust. § 21 odst. 1 tohoto zákona by nevylučoval vyzývat na odstranění vad podané kandidátní listiny i v případě, že nebyla předložena petice vůbec nebo s nedostatečným počtem podpisů, avšak s ohledem na shora uvedené je nutno ho odmítnout a vadu, že kandidátní listina nebyla podána v souladu s § 21 zákona o volbě prezidenta republiky, spatřovat jen u kandidátní listiny samotné, nebo u osob jejích podatelů (tj. poslanců, senátorů či občana staršího 18 let). O situaci, kdy Ministerstvo vnitra bude vydávat výzvu k odstranění vady kandidátní listiny spočívající v tom, že nebyla podána v souladu s § 21, půjde např. tehdy, pokud by navrhující poslanci, senátoři či navrhující občan podali více kandidátních listin, přičemž dle § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta mohou podat jen jednu kandidátní listinu. Je vhodné zmínit, že v některých případech nebude vadu, že kandidátní listina nebyla podána v souladu s § 21 zákona o volbě prezidenta, již z povahy věci možno ani dodatečně odstranit, a to např. tehdy, když byla podána méně než 66 dnů před volbami nebo občanem, který nedosáhl věku 18 let apod. V těchto případech pak nebude mít výzva k odstranění vad smysl a ministerstvo bude moci rovnou přikročit k odmítnutí kandidátní listiny dle § 26 odst. 2 písm. a) zákona o volbě prezidenta.

[25.] Nejvyšší správní soud tak ve vztahu k navrhovateli může shrnout, že dne 6. 11. 2012, tj. 66 dnů přede dnem voleb, nebyla k jeho kandidátní listině přiložena žádná petice podporující návrh jeho kandidátní listiny; již tato skutečnost založila důvod k odmítnutí jeho kandidátní listiny dle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta. Vzhledem k tomu, že tento nedostatek nebylo možno následně odstranit, vyjádření mluvčího Ministerstva vnitra učiněné dne 14. 11. 2012 ve vztahu k petici je naprosto irelevantní, a proto nemohlo navrhovatele žádným způsobem poškodit, jak uvádí ve svém návrhu. Soud proto ani tuto námitku neshledal jako důvodnou.

[26.] 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