U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí, složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy (soudce zpravodaj), Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové, v právní věci navrhovatelky: **PhDr. T. H.**, zastoupená Janem Kalvodou, advokátem se sídlem Bělohorská 238/85, Praha 6, proti odpůrcům: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, **2) Mgr. Petr Hannig**, zastoupený Mgr. Filipem Červenkou, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, **3) MUDr. Bc. Marek Hilšer, Ph.D.**, zastoupený JUDr. Václavem Luťchou, advokátem se sídlem nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9, Praha 3, **4) RNDr. Jiří Hynek**, zastoupený prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, **5) Ing. Vratislav Kulhánek, Dr.h.c.**, zastoupený Mgr. Davidem Belhou, advokátem se sídlem nám. Jiřího z Poděbrad 1382/2, Praha 2, **6) Ing. Mirek Topolánek**, zastoupený JUDr. Petrem Tomanem, LL.M., advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2, ve věci návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny kandidátů pro volbu prezidenta republiky uvedených shora pod body 2) až 6),

takto:

I. Návrh **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

I. Návrh na zrušení registrace kandidátní listiny

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 11. 2017, který navrhovatelka dne 29. 11. 2017 doplnila a toto své doplnění opravila podáním doručeným dne 30. 11. 2017 (neboť dříve zaslané doplnění postrádalo druhou stranu podání ze tří), se navrhovatelka domáhá zrušení registrace kandidátní listiny kandidátů na funkci prezidenta republiky uvedených shora pod body 2) až 6) a vyslovení výroku, že se registrace těchto kandidátních listin odmítá.

[2] Navrhovatelka tvrdí, že mezi navrhujícími poslanci či senátory kandidátů, jejichž registraci zpochybňuje, jsou tací, kteří již dříve navrhli jiného kandidáta, ačkoli jsou oprávněni podat pouze jednu kandidátní listinu, a proto v jejich případě nelze k návrhu výše zmíněných kandidátů přihlížet. Současně počet návrhů těch poslanců či senátorů, kteří navrhují kandidáta poprvé, není dostatečný ve smyslu § 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

[3] Svůj návrh navrhovatelka opírá o dva důvody, které považuje za zásadní. Předně se domnívá, že kandidátní listiny byly Ministerstvem vnitra registrovány na základě výkladu zákona o volbě prezidenta republiky, který „navrhujícím poslancům" a „navrhujícím senátorům" přiznává právo podat více než jednu kandidátní listinu, což navrhovatelka považuje za rozporné se zněním zákona. Navrhovatelka je dále přesvědčena, že zmíněné stanovisko ministerstva je protikladné s tím, na jehož základě ministerstvo postupovalo při předchozí prezidentské volbě v roce 2013. Toto stanovisko bylo zveřejněno patrně nejdříve během října 2017 a posléze ve formě tiskové zprávy ministerstva dne 8. 11. 2017, tedy den po uplynutí lhůty k podání kandidátních listin, čímž bylo zasaženo do ustáleného pravidla fair politické soutěže na základě předem stanovených pravidel.

[4] Navrhovatelka si je současně vědoma, že skutkové okolnosti, o něž opírá svoji aktivní legitimaci, mohou budit pochybnosti; zakládá ji na samonávrhu, podpořeném pouze jí samou. Tento krok však jen završil její vážnou snahu o prezidentskou kandidaturu, jež měla být podpořena navrhujícími senátory a do níž bylo zasaženo oznámením změněného stanoviska Ministerstva vnitra, měnícím pravidla volby. V případě navrhovatelky tedy došlo k situaci, že napadené kandidatury jsou podpořeny „druhými" hlasy poslanců či senátorů, zatímco jí byla podpora oslovenými senátory odmítnuta právě proto, že by šlo o „druhé hlasy".

[5] Nejvyšší správní soud podrobnou argumentaci navrhovatelky, včetně jejích replik, kterými reagovala na vyjádření a dupliky odpůrců, jakož i podrobnou argumentaci níže jmenovaných odpůrců, uvádí pro přehlednost vždy u jednotlivých právních otázek v části IV odůvodnění tohoto usnesení.

II. Shrnutí vyjádření odpůrců

[6] K návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny kandidátů uvedených shora pod body 2) až 6) se vyjádřili všichni v záhlaví jmenovaní odpůrci, odpůrci 1) a 4) soudu adresovali rovněž dupliku:

[7] Odpůrce 1), tj. Ministerstvo vnitra, zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelky a vážnost její kandidatury, avšak výslovně neformuloval žádný petit. Ministerstvo se rovněž vyjádřilo k obsahu a způsobu sdělování svého stanoviska, podle něhož tentýž poslanec nebo senátor může svým podpisem na kandidátní listině podpořit kandidaturu více kandidátů na funkci prezidenta republiky, a své podání uzavřelo s tím, že případný opačný výklad „*by zavdával mnohem pádnější důvody pro pochybnosti o regulérnosti a*

legitimitě voleb, nehledě na to, že i takový přístup by byl bezpochyby předmětem soudního přezkumu."

[8] Odpůrce 2), Mgr. Petr Hannig, navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky, eventuálně, pokud shledá, že není na místě návrh odmítnout, aby návrh zamítl. Pokud jde o osoby navrhujících poslanců a senátorů, domnívá se, že jeden poslanec nebo senátor může v rámci různých skupin podpořit několik kandidátů. Současně souhlasí s tím, že „*změna metodiky krátce před volbami je nešťastná, nicméně zároveň je třeba uvést, že pokud ministerstvo dospělo k (správnému) závěru, že dosavadní metodika není v souladu se zákonem, nemohlo tuto skutečnost ignorovat a bylo jeho povinností vydat metodiku novou. V opačném případě mohly být dopady daleko závažnější.*"

[9] Odpůrce 3), MUDr. Bc. Marek Hilšer, Ph.D., se vyjádřil pouze k nastolené otázce duplicit v osobách navrhujících poslanců a senátorů, přičemž se přiklání k názoru Ministerstva vnitra. Odpůrce rovněž uvedl, že v jeho případě je návrh na zrušení registrace kandidátní listiny zcela irelevantní, neboť v daném konkrétním případě byla práva senátorů (konkrétně 10 z 11 senátorů) „*vyčerpána právě v jeho prospěch*". Soudu navrhl, aby návrh navrhovatelky odmítl, eventuálně jako nedůvodný zamítl.

[10] Odpůrce 4), RNDr. Jiří Hynek, – ačkoliv ve svém vyjádření zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelky – soudu navrhl, aby návrh zamítl. Ministerstvo, které registrovalo odpůrcovu kandidátní listinu, zvolilo postup *in favorem* („ve prospěch") výkonu pasivního volebního práva, které je nutno vykládat podle ústavního principu *in dubio pro libertate* („v pochybnostech ve prospěch práva či svobody"). Podle odpůrce přitom není žádného důvodu, aby se kdokoliv spoléhal na stanovisko ministerstva k problematice, k jejímuž apriornímu výkladu nemá ministerstvo žádnou pravomoc. „*Jinak řečeno, není vůbec zřejmé, z jakého důvodu ministerstvo, jak při první přímé volbě prezidenta, tak v současnosti podalo výklad zákona. Ministerstvo má ve věcech registrace kandidátů rozhodovat, nikoliv předem vykládat zákon. Je tedy sporné, zda tak ministerstvo mohlo učinit.*" Odpůrce se domnívá, že registrací jeho kandidátní listiny nedošlo k porušení principu rovnosti volebního práva ve vztahu k navrhovatelce, protože navrhovatelka zjevně podmínky své vlastní kandidatury nesplňuje a ani netvrdí, že by je splňovala. Ve své duplice odpůrce dále zdůraznil, že navrhovatelka přehlíží, že žádná setrvalá správní praxe ve věci registrace kandidátů pro volbu prezidenta neexistuje. Jde pouze o dvě stanoviska k výkladu zákona o volbě prezidenta republiky, jedno z roku 2013 a jedno aktuální.

[11] Odpůrce 5), Ing. Vratislav Kulhánek, poukázal na skutečnost, že navrhovatelka není ve věci aktivně legitimována a její návrh není důvodný. Podle odpůrce nelze ze zákona dovodit, že by snad jednotlivý poslanec nebo senátor nemohl podpořit více kandidátů. I kdyby soud dospěl k opačnému závěru, nemělo by to na kandidaturu odpůrce vliv, neboť rozhodujícím okamžikem pro posouzení je okamžik podání kandidátní listiny u Ministerstva vnitra. Kandidátní listina odpůrce byla ministerstvu doručena jako první ze všech, a to již dne 13. 10. 2017. Odpůrce proto setrval na stanovisku, že registrace jeho kandidátní listiny byla provedena řádně a je nadále kandidátem ve volbách na funkci prezidenta republiky.

[12] Odpůrce 6), Ing. Mirek Topolánek, uvedl, že navrhovatelka, která je v postavení pouze kandidátky a nikoliv navrhujícího občana, není aktivně legitimována k podání návrhu a soud by jej měl z tohoto důvodu odmítnout, popřípadě jako nedůvodný zamítnout. Odpůrce uvedl, že se stanoviskem Ministerstva vnitra pochopitelně řídil a i s vědomím jeho obsahu postupoval při zajišťování podpisů senátorů k podpoře své kandidátní listiny, přičemž jednal v maximální důvěře v právo a v dobré víře, že postupuje v souladu se zákonem. S obsahem stanoviska navíc zcela souhlasí.

III. Vyjádření Ministerstva vnitra k okolnostem sdělování stanoviska

[13] Nejvyšší správní soud vyzval odpůrce 1), tj. Ministerstvo vnitra, aby ve svém vyjádření popsalo veškeré skutkové okolnosti vztahující se ke sdělování názoru ministerstva k otázce, zda tentýž poslanec nebo senátor může svým podpisem na kandidátní listině podpořit kandidaturu více kandidátů na funkci prezidenta republiky.

[14] Ministerstvo vnitra sdělilo, že pro potřeby první přímé volby prezidenta republiky v roce 2013 byl na internetových stránkách ministerstva zveřejněn text, ve kterém se mj. uvádělo: „*Týž poslanec nebo senátor může navrhovat v rámci zákonem stanoveného počtu vždy pouze jednoho kandidáta na úřad prezidenta. Svým podpisem ale může např. podpořit i kandidaturu jiného kandidáta kandidujícího na základě petice navrhujícího občana.*“ K tomuto závěru ministerstvo uvedlo, že spíše než o stanovisko šlo o citaci důvodové zprávy. Tehdejší kandidáti na prezidenta byli v podstatě „stranickými“ kandidáty, kteří byli podpořeni zákonodárci svého poslaneckého nebo senátorského klubu, a proto otázka, zda tentýž poslanec nebo senátor může svým podpisem na kandidátní listině podpořit kandidaturu více kandidátů na prezidenta, nebyla řešena.

[15] V roce 2017 se Ministerstvo vnitra v rámci organizačně technické přípravy na volbu prezidenta zabývalo otázkou zastoupení zákonodárců ve skupině navrhujících poslanců nebo senátorů již v dubnu. Dospělo přitom k závěru, že pro odmítnutí započítání podpisu poslance nebo senátora nelze ve stávající právní úpravě nalézt dostatečnou oporu. K tomuto názoru mělo ministerstvo podle svého vyjádření dospět „*již několik měsíců před podáváním kandidátních listin, aniž mohlo vědět, že, na rozdíl od první přímé volby prezidenta republiky, budou podpisy zákonodárců na podporu kandidatury ve volbě prezidenta republiky tolik žádané*“. Obdobným způsobem se ministerstvo s předstihem připravovalo i na další hypotetické možnosti.

[16] K otázce, zda tentýž poslanec nebo senátor může svým podpisem na kandidátní listině podpořit kandidaturu více kandidátů na funkci prezidenta republiky, v roce 2017 zaujalo následující stanovisko: „*Ačkoli zákon o volbě prezidenta republiky v § 21 odst. 2 na první pohled jasně stanoví, že navrhující poslanci/senátoři mohou podat pouze jednu kandidátní listinu, je třeba vzít v potaz, že pojem "navrhující poslanci", resp. „navrhující senátoři“ je legislativní zkratkou pro skupinu nejméně 20 poslanců, resp. 10 senátorů a bude-li poslanec/senátor zastoupen i v jiné skupině nejméně 20 poslanců/10 senátorů, jedná se již o jiné navrhující poslance/senátory, tj. jinou skupinu, která je rovněž oprávněna kandidáta na funkci prezidenta navrhnout (podat kandidátní listinu). Vedle toho je třeba vzít v úvahu i to, že také občan oprávněný volit prezidenta republiky může svým podpisem na petici podpořit kandidaturu více kandidátů. Jde totiž pouze o fázi navrhování kandidátů, nikoli o volbu*

samotnou, ve které se již uplatňuje princip rovnosti hlasování (každý má stejný počet hlasů o stejné síle).“

[17] Výše zmíněné stanovisko bylo podle ministerstva „*prezentováno okamžitě, jakmile po něm nastala poptávka ze strany sdělovacích prostředků i samotných kandidátů a zákonodárců*“, tj. v době, kdy potenciální kandidáti začali sbírat podporu z řad zákonodárců. Ve své duplice ministerstvo dále zdůraznilo, že vzhledem k tomu, že si je „*dobře vědomo toho, že jeho úloha v souladu se zákonem o volbě prezidenta republiky spočívá v rozhodování o registraci kandidátní listiny a nikoli v (nezávazném) výkladu zákona, publikovalo a zveřejnilo [ministerstvo] své stanovisko až okamžikem, kdy po něm nastala poptávka, tj. v okamžiku, kdy obdrželo první dotaz, zda takový postup je možný, ačkoli toto stanovisko ministerstvo vnitřně zaujalo již v dubnu 2017.*“ Tento svůj postup ministerstvo neshledává jako problematický, neboť jeho stanoviskem se pouze rozšiřují možnosti oproti těm, jež byly prezentovány při první přímé volbě prezidenta v roce 2013. Stanovisko ministerstva je ve srovnání s dosavadním výkladem pro kandidáty příznivější, a jde tedy o výklad ve prospěch pasivního volebního práva.

[18] Ministerstvo ve vyjádření dále uvádí, že stanovisko bylo odborem tisku a public relations dne 12. 10. 2017 sděleno redaktorovi ČTK K. Č. a prostřednictvím médií veřejně oznámeno. Stanovisko ministerstva bylo dne 17. 10. 2017 písemně sděleno Petru Daušovi, zmocněnci odpůrce 3), MUDr. Bc. Marka Hilšera, Ph.D. Na internetových stránkách ministerstva bylo stanovisko zveřejněno dne 25. 10. 2017, přičemž k poslední úpravě jeho obsahu došlo dne 29. 11. 2017. V návaznosti na dotaz bylo stanovisko ministerstva osobním dopisem náměstka ministra vnitra JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D., dne 27. 10. 2017 zasláno místopředsedovi Senátu Mgr. Jiřímu Šestákovi, Ph.D. Ministerstvo uzavírá, že své stanovisko veřejně poskytlo 25 dnů před konečnou lhůtou pro podání kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky.

[19] Jako důvod, proč svůj výklad považuje za jediný přijatelný, ministerstvo uvádí, že v této fázi se jedná o nominaci kandidátů, nikoli uplatnění volebního práva, a proto není vůbec zapotřebí omezovat kohokoli v podpoře více kandidátů. Ministerstvo dále upozorňuje na skutečnost, že kandidát nemusí vědět, že konkrétní zákonodárce podpořil i jiného kandidáta. Zákon navíc neupravuje mechanismus, jak se s takovou situací vypořádat, což svědčí ve prospěch možnosti podepsat kandidátní listinu více kandidátům. Podle ministerstva zastávaná výkladová alternativa v sobě též obsahuje „*nikde nepsaný etický aspekt*“, kdy se předpokládá, že poslanec nebo senátor bude mít, s ohledem na to, že jde o veřejně činnou osobu, za níž stojí množina voličů s určitými politickými postoji, jisté morální zábrany podpořit každého potenciálního kandidáta, který by o jeho podporu žádal (o čemž se zřejmě přesvědčila i sama navrhovatelka).

IV. Zjištění ze správních spisů z registračního řízení

[20] Nejvyšší správní soud si od Ministerstva vnitra současně vyžádal správní spisy z registračního řízení navrhovatelky a kandidátů uvedených shora pod body 2) až 6).

[21] Správní spis vedený Ministerstvem vnitra pod sp. zn. MV-130433/VS-2017 ve věci kandidátní listiny PhDr. T. H. obsahuje následující dokumenty: *Kandidátní listinu* pro

volbu prezidenta republiky ze dne 7. 11. 2017, *Prohlášení kandidáta* pro volbu prezidenta republiky ze dne 7. 11. 2017, *Petici* na podporu kandidatury kandidáta, *Oznámení o zahájení řízení* o registraci kandidátní listiny ze dne 7. 11. 2017, jehož přílohu č. 1 tvoří *Protokol o převzetí kandidátní listiny a příloh* a přílohu č. 2 *Rozdělovník*; k oznámení je rovněž připojena *doručenka* o přijetí této zásilky navrhovatelkou dne 24. 11. 2017. Správní spis dále obsahuje: pomocný dokument nadepsaný *Kontrola kandidátní listiny*; *Sdělení k podané kandidátní listině* pro volbu prezidenta republiky ze dne 14. 11. 2017, č. j. MV-130433-4/VS-2017, které bylo vyvěšeno na úřední desce dne 15. 11. 2017; *nedoručenou obálku* se shora označeným sdělením, která byla vrácena ministerstvu; a *rozhodnutí* Ministerstva vnitra ze dne 24. 11. 2017, č. j. MV-130433-6/VS-2017, *o odmítnutí kandidátní listiny*.

[22] Z obsahu shora popsaných dokumentů Nejvyšší správní soud zjistil, že kandidátní listinu navrhovatelky Ministerstvo vnitra převzalo dne 7. 11. 2017 v 14:30 hod. a téhož dne bylo zahájeno řízení o registraci kandidátní listiny. Na kandidátní listině není výslovně uvedeno, kdo ji podává. Kandidátní listina z rubové strany obsahuje toliko nečitelný podpis, jenž je datován dne 7. 11. 2017. Z tohoto důvodu ministerstvo ve sdělení ze dne 14. 11. 2017 navrhovatelku mj. upozornilo na skutečnost, že kandidátní listina údaj o navrhovateli (navrhujícím občanu) postrádá. Ke kandidátní listině je dále připojen jeden petiční arch, na němž je uvedeno, že ho bylo možné poprvé podepsat dne 7. 11. 2017, a tento petiční arch obsahuje jeden podpis občana, konkrétně podpis navrhovatelky.

[23] Z rozhodnutí ze dne 24. 11. 2017, č. j. MV-130433-6/VS-2017, vyplývá, že Ministerstvo vnitra projednalo kandidátní listinu navrhovatelky, přičemž shledalo, že nebyla podána v souladu s § 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, neboť nebyla splněna podmínka vztahující se k minimálnímu počtu občanů podepsaných na petici, a nesplňovala náležitosti vyžadované § 25 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona. Ministerstvo vnitra proto rozhodlo o odmítnutí kandidátní listiny navrhovatelky. Rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce dne 24. 11. 2017.

[24] Pokud jde o správní spisy vedené Ministerstvem vnitra ve věcech kandidátních listin odpůrců 2) až 6), tyto shodně obsahovaly následující typy dokumentů: *Kandidátní listinu* s podpisy navrhujících poslanců nebo senátorů, včetně případných doplnění; *Prohlášení kandidáta* pro volbu prezidenta republiky; *Oznámení o zahájení řízení* o registraci kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky, včetně příloh (tj. *Protokolu o převzetí kandidátní listiny a příloh* a *Rozdělovníku*); pomocný dokument označený jako *Kontrola kandidátní listin*; a *rozhodnutí* Ministerstva vnitra *o registraci kandidáta* (všechna ze dne 24. 11. 2017).

[25] Z obsahu jednotlivých kandidátních listin odpůrců 2) až 6) Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti:

[26] Kandidátní listina odpůrce 2) Mgr. Petra Hanniga byla ministerstvu doručena prostřednictvím zmocněnkyně Ing. Olgy Škarydkové dne 25. 10. 2017, přičemž obsahovala podpisy 20 poslanců a podpisy 2 senátorů. Kandidátní listina byla dne 26. 10. 2017 dále doplněna o podpisy 4 poslanců a dne 3. 11. 2017 o podpisy 2 poslankyň a 1 senátora.

[27] Kandidátní listina odpůrce 3) MUDr. Bc. Marka Hilšera, Ph.D., byla ministerstvu doručena prostřednictvím zmocněnce Petra Dauše dne 2. 11. 2017 a obsahovala podpisy 11 senátorů. Odpůrce svou kandidátní listinu již v průběhu registračního řízení nedoplňoval.

[28] Kandidátní listina odpůrce 4) RNDr. Jiřího Hynka byla ministerstvu doručena prostřednictvím zmocněnkyně Elišky Hynkové dne 16. 10. 2017 a obsahovala podpisy 21 poslanců. Kandidátní listina byla dne 26. 10. 2017 dále doplněna o podpisy 8 poslanců.

[29] Kandidátní listina odpůrce 5) Ing. Vratislava Kulhánka byla ministerstvu doručena prostřednictvím zmocněnce Martina Vaice dne 13. 10. 2017 a obsahovala podpisy 20 poslanců. Kandidátní listina byla dne 18. 10. 2017 dále doplněna o podpisy 3 poslanců a dne 25. 10. 2017 o podpis 1 poslance.

[30] Kandidátní listina odpůrce 6) Ing. Mirka Topolánka byla ministerstvu doručena prostřednictvím zmocněnce Mgr. Dalibora Veřmiřovského dne 7. 11. 2017 a obsahovala podpisy 10 senátorů. Odpůrce svou kandidátní listinu již v průběhu registračního řízení nedoplňoval.

[31] Nejvyšší správní soud musí podotknout, že kandidátní listiny připomínají spíše petiční archy. Obsahují jméno a příjmení poslance či senátora a zpravidla nečitelný podpis. Žádný jiný identifikační znak navrhovatele kandidatury (např. číslo některého dokladu totožnosti) není na listině uveden. Na většině z nich chybí data podpisů, je v nich škrtáno a vpisováno do nich. Z registračních spisů není patrné, jestli a jak ministerstvo ověřovalo správnost a úplnost údajů v nich uvedených. Z takto charakterizovaného obsahu kandidátních listin odpůrců 2), 4) a 5) Nejvyšší správní soud zjistil, že někteří poslanci skutečně podepsali kandidátní listinu vícero kandidátům. Konkrétně byly zjištěny níže uvedené duplicity a triplicity v podpisech jednotlivých poslanců u níže jmenovaných kandidátů:

KANDIDÁTNÍ LISTINY PODPOŘENÉ POSLANCI			
POSLANCI A POČTY PODPISŮ	KANDIDÁT		
	Petr HANNIG	Jiří HYNEK	Vratislav KULHÁNEK
CELKOVÝ POČET PODPISŮ:			
Počet podpisů celkem	**26**	**29**	**24**
TRIPLICITNÍ PODPISY:			
Augustin Karel Anderle Sylor	x	x	x
Ivana Dobešová	x	x	x
Jiří Koskuba	x	x	x
Pavel Ploc	x	x	x
Jiří Štětina	x	x	x
Počet triplicitních podpisů	**5**	**5**	**5**
DUPLICITNÍ PODPISY:			
Bohuslav Chalupa	x	x	
Alena Nohavová	x	x	

Zdeněk Soukup	x	x	
Helena Válková	x	x	
Stanislav Huml	x		x
Jaroslav Lobkowicz	x		x
Milan Šarapatka	x		x
Pavel Čihák		x	x
Radim Holeček		x	x
Jiří Junek		x	x
David Kádner		x	x
Zuzana Šánová		x	x
Ladislav Velebný		x	x
Počet duplicitních podpisů	7	10	9
JEDINEČNÉ PODPISY:			
František Adámek	x		
Hana Aulická Jírovcová	x		
Margita Balaštíková	x		
Ondřej Benešík	x		
Jaroslav Borka	x		
René Číp	x		
Karel Fiedler	x		
Jaroslav Holík	x		
Gabriela Hubáčková	x		
Stanislav Mackovík	x		
Květa Matušovská	x		
Bronislav Schwarz	x		
Štěpán Stupčuk	x		
Josef Zahradníček	x		
Miloš Babiš		x	
Stanislav Berkovec		x	
Milan Brázdil		x	
Marek Černoch		x	
Karel Černý		x	
Josef Hájek		x	
Jana Hnyková		x	
Václav Horáček		x	
Václav Klučka		x	
Martin Lank		x	
Antonín Seďa		x	
Martin Sedlář		x	
Jiří Skalický		x	
Roman Váňa		x	
Petr Adam			x
Vojtěch Adam			x
Jaroslav Foldyna			x
Barbora Jelonková			x
David Kasal			x

Jaroslav Krákora			x
Nina Nováková			x
Martin Novotný			x
Bohuslav Sobotka			x
Jiří Zemánek			x
Počet jedinečných podpisů	**14**	**14**	**10**
CELKOVÝ PŘEHLED:			
Počet triplicitních podpisů	5	5	5
Počet duplicitních podpisů	7	10	9
Počet jedinečných podpisů	14	14	10
Celkový počet podpisů	**26**	**29**	**24**

[32] Z obsahu kandidátní listin odpůrců 3) a 6) Nejvyšší správní soud dále zjistil, že jeden senátor podpořil oba níže jmenované kandidáty:

KANDIDÁTNÍ LISTINY PODPOŘENÉ SENÁTORY		
SENÁTOŘI A POČTY PODPISŮ	KANDIDÁT	
	Marek HILŠER	Miroslav TOPOLÁNEK
CELKOVÝ POČET PODPISŮ:		
Celkový počet podpisů	**11**	**10**
DUPLICITNÍ PODPISY:		
František Bradáč	x	x
Počet duplicitních podpisů	**1**	**1**
JEDINEČNÉ PODPISY:		
Šárka Jelínková	x	
Lumír Kantor	x	
Ladislav Kos	x	
Václav Láska	x	
Hassan Mezian	x	
Libor Michálek	x	
Petr Orel	x	
Alena Šromová	x	
Jaromíra Vítková	x	
Jan Žaloudík	x	
Lumír Aschenbrenner		x
Tomáš Czernin		x
Daniela Filipiová		x
Tomáš Grulich		x
Zdeněk Nytra		x
Jiří Oberfalzer		x
Jaromír Strnad		x
Leopold Sulovský		x
Ivo Valenta		x
Počet jedinečných podpisů	**10**	**9**
CELKOVÝ PŘEHLED:		
Počet duplicitních podpisů	1	1

Počet jedinečných podpisů	10	9
Celkový počet podpisů	**11**	**10**

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V.A Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

[33] Nejvyšší správní soud poté, co konstatoval, že návrh byl podán v zákonné lhůtě, se dále zabýval otázkou, zda je navrhovatelka aktivně legitimována k podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny ve smyslu § 65 zákona o volbě prezidenta republiky. Při jejím zodpovězení soud postupuje následovně: nejdříve rekapituluje argumentaci účastníků řízení k této otázce (IV.A/1) a poté se věnuje jejímu právnímu posouzení (IV.A/2).

V.A/1 Argumentace účastníků řízení

[34] Navrhovatelka k posouzení své aktivní legitimace a vážnosti své účasti v prezidentské volbě předně uvedla, že je dlouhodobě aktivní občankou, což dokládá výčtem údajů o svých politických angažmá, včetně aktuální doplňovací volby do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 39, v níž podala svou kandidátní listinu. Kandidaturu v prezidentské volbě vážně zvažovala od ledna tohoto roku. O podpoře jednala s několika poslanci a senátory a ti jí předběžně, „*v různém stupni závaznosti*“ podporu přislíbili. Dne 7. 11. 2017, tj. poslední den lhůty pro podání kandidátní listiny, však všichni „*odmítli podat návrh v její prospěch výslovně proto, že již (dříve) podpořili jiného kandidáta*“. Tuto skutečnost navrhovatelka dokládá e-mailovou korespondencí s pěti z nich.

[35] Svou aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky navrhovatelka opírá „*o dvě samostatné skutečnosti*“. Jednak je přesvědčena, že je aktivně legitimována jako „jiný kandidát“, jehož registrace (kandidátní listina) byla odmítnuta, a jednak jako „navrhující občan“, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky ve smyslu uvedeného ustanovení.

[36] Navrhovatelka ve své replice k vyjádřením odpůrců uvedla, že ochrany před odmítnutím své vlastní kandidatury se nedomáhala „*z evidentního důvodu: takový postup by byl zjevně nevážný, neboť nesporně nesplnila zákonné podmínky registrace své kandidátní listiny*“, a vzbudil by „*oprávněné podezření, že představuje jen formální podporu jejího návrhu, resp. její legitimace*“. Svou aktivní legitimaci navrhovatelka založila „na logice rozhodnutí“ Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2017, č. j. Vol 7/2012-69 (dále jen „usnesení Kesner II“). Jedna z argumentačních linií tohoto usnesení se váže k současně podanému návrhu ve věci ochrany vlastní registrace, tato skutečnost však podle navrhovatelky není zásadní. Nosná je především interpretační zásada *in dubio pro libertate*. Nejvyšší správní soud v usnesení Kesner II rozhodl „*na základě pouhé možnosti, že kandidát uspěje s ochranou své vlastní kandidatury*“, a proto mu přiznal aktivní legitimaci napadnout registraci jiného kandidáta, aniž se vůbec zabýval „*(ani nemohl) pravděpodobností jeho úspěchu;* [*kandidatura*] *mohla být stejně tak hypotetická. Přiznal tedy v posledku ochranu eventuálního subjektivního*

práva“. Podle navrhovatelky proto nezahájené řízení ve věci ochrany vlastní registrace nebrání úspěšnosti návrhu na zrušení registrace jiného.

[37] Podle navrhovatelky aktivní legitimaci „občana, který navrhl kandidáta na prezidenta republiky“ nebrání ani skutečnost, že navrhovatelka je „sebenominantkou“. Rovněž v této souvislosti navrhovatelka odkazuje na usnesení Kesner II s tím, že právní úprava, ze které Nejvyšší správní soud vycházel v roce 2012, se nezměnila, není proto žádného důvodu, aby otázka legitimace byla posouzena odlišně.

[38] V neposlední řadě navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že účelem právní úpravy soudního přezkumu voleb není jen ochrana zmiňovaného subjektivního volebního práva, nýbrž především zajištění objektivnosti volby. Navrhovatelka tvrdí, že toto její právo, odpovídající kritériu „objektivnosti volby“ bylo zasaženo již v průběhu voleb (za což považuje i proces vedoucí k registraci kandidátů). Stalo se tak náhlou, překvapivou a opožděně ohlášenou změnou správní praxe ze strany správního úřadu, vybaveného pravomocí vydat rozhodnutí o registraci kandidátů. Veřejné subjektivní právo, jehož se navrhovatelka dovolává, není především její pasivní volební právo v prezidentské volbě, ale zejména veřejné subjektivní právo, odpovídající principu rovnosti, konkrétně právo na rovnou účast na správě věcí veřejných.

[39] Závěrem navrhovatelka uvádí, že „*za skutečnou pointu předložené věci*“ nepovažuje otázku, který z frekventovaných výkladů zákona o volbě prezidenta republiky je správný, a to i přesto, že ustálené výkladové postupy nemohou podpořit nový výklad ministerstva. Podle navrhovatelky jsou podstatou věci „*okolnosti, za nichž došlo ke změně správní praxe a nesporný fakt, že k ní došlo v samém závěru nominační fáze volby prezidenta*.“ Takto pojatá regulace volby reprezentuje deficit požadavku pravidel politické soutěže určených předem.

[40] Všichni odpůrci [s výjimkou shora uvedeného odpůrce 3), MUDr. Bc. Marka Hilšera, Ph.D., který aktivní legitimaci navrhovatelky ve svém vyjádření v podrobnostech nerozvádí, avšak soudu rovněž navrhuje návrh odmítnout] vyslovují závěr, že navrhovatelka není ve věci aktivně legitimována. Argumenty odpůrců lze shrnout do několika věcných okruhů.

[41] První okruh argumentů se týká postavení navrhovatelky jako „navrhujícího občana“ ve smyslu § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. Ministerstvo vnitra poukazuje na skutečnost, že navrhovatelka tímto občanem formálně není, neboť na své kandidátní listině neuvedla, kdo ji podává. Na tuto skutečnost upozorňuje rovněž Ing. Vratislav Kulhánek, Ing. Mirek Topolánek a Mgr. Petr Hannig. Podle názoru posledně uvedeného mohla navrhovatelka brojit pouze proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, který toto právo přiznává také kandidátovi.

[42] Druhý okruh argumentů se věnuje otázce sebenominace, resp. možnosti podat návrh ve věci ochrany vlastní registrace. Podle RNDr. Jiřího Hynka není sebenominace v případě kandidátů navrhovaných občany výslovně vyloučena (zakázána) ani Ústavou, ani zákonem o volbě prezidenta republiky. Z toho lze podle odpůrce 4) v souladu se zásadou legální licence dovodit, že sebenominace je možná. To podle jeho názoru ale bez dalšího

neznamená, že občan, který navrhl sám sebe, je oprávněn za všech okolností podat návrh na zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta. RNDr. Jiří Hynek se domnívá, že usnesení Kesner II je třeba vykládat tak, že aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny je pouze ten neregistrovaný kandidát, který současně podal návrh na soudní ochranu ve věci své vlastní registrace.

[43] Obdobně Ing. Vratislav Kulhánek je přesvědčen, že skutečnost, že se navrhovatelka nedomáhala ochrany vlastní registrace, je pro posuzovanou věc zcela zásadní a významnou skutečností, jež ji odlišuje od situace, kterou soud posuzoval v usnesení Kesner II. U navrhovatelky není vzhledem k uplynutí zákonných lhůt ani teoreticky možné, že by se ještě jako kandidátka mohla volby prezidenta republiky v lednu 2018 účastnit.

[44] Třetí okruh argumentů míří na skutečnost, že pouze občanu, který navrhnul kandidáta, jenž byl v registračním řízení u Ministerstva vnitra úspěšný, svědčí aktivní legitimace. Mgr. Petr Hannig v této souvislosti uvádí, že nezaregistrovaný kandidát se volby prezidenta neúčastní, a není tak konkurentem registrovaných kandidátů. Názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v usnesení Kesner II proto jmenovaný odpůrce 2) považuje za rozporný se zákonem. V případě kdy by byla připuštěna možnost podat návrh na zrušení registrace registrovaných kandidátů tomu kandidátovi, který registrován nebyl (ale byl zároveň navrhujícím občanem), bylo by možno dospět k paradoxnímu závěru, že registrovaný kandidát, který byl navržen skupinou poslanců nebo senátorů, návrh na zrušení registrace kandidátní listiny podat nemůže, zatímco kandidát nezaregistrovaný, který je zároveň samonavrhovatelem, návrh podat může. Takový závěr považuje odpůrce 2) za absurdní, neboť je evidentní, že registrovaný kandidát má subjektivní právo na to, aby proti němu ve volbě nekandidoval kandidát, který nesplnil podmínky registrace, nepoměrně větší, než kandidát, který k volbě ani zaregistrován nebyl a této registrace se třeba ani nemusel domáhat postupem podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

[45] Čtvrtý okruh argumentů poukazuje na smysl předmětné právní úpravy. Ministerstvo vnitra se domnívá, že smyslem nebylo dát *de facto* komukoliv do ruky nástroj, jak prostřednictvím podání kandidátní listiny, která ani nemusí splňovat podmínky stanovené zákonem, získat aktivní legitimaci ke zpochybnění registrace kandidátní listiny kteréhokoliv kandidáta na funkci prezidenta republiky. Tím spíše je pak podle názoru Mgr. Petra Hanniga absurdní závěr usnesení Kesner II o aktivní legitimaci kandidáta, jehož registrace byla odmítnuta. Tímto postupem by totiž mohl rozhodnutí o registraci kandidátů napadat v podstatě každý, a to i „kandidát“ bez jakýchkoliv reálných ambicí na prezidentskou kandidaturu, což podle odpůrce 2) odporuje účelu zákona a vytváří prostor pro šikanózní výkon práva.

[46] Rovněž podle názoru RNDr. Jiřího Hynka spočívá účel zákonné konstrukce aktivní legitimace k podání návrhu podle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s. v tom, aby bylo možno zabránit situaci, kdy by proti oprávněně (v souladu se zákonem) registrovanému kandidátu vystupoval v prezidentských volbách kandidát, jehož přihláška by byla registrována v rozporu se zákonem. Na tomto místě mají primární zájem ti, kdo navrhli přihlášky kandidáta v souladu se zákonem. Pokud by byl zákonodárce přesvědčen o nezbytnosti potřeby obecného přístupu k procesním prostředkům ochrany směřujícím

k udržení „čistoty“ voleb prezidenta republiky, aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení registrace přihlášky kandidáta by svěřil každému oprávněnému voliči. Takovou úpravu však zákonodárce nepřijal ani v případě voleb parlamentních a komunálních. Naopak, široká aktivní legitimace je založena k podání návrhu na rozhodnutí o neplatnosti volby, protože takový návrh může podat každý občan.

[47] Stejně tak Ing. Vratislav Kulhánek uvádí, že pokud by byla navrhovatelce aktivní legitimace přiznána, znamenalo by to, že zpochybňovat rozhodnutí o registraci kandidátních listin kandidátů na funkci prezidenta republiky může naprosto kdokoli, tj. i jednotlivý občan, jako v tomto případě. Takový závěr by však byl ve zjevném rozporu nejen s § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta, ale i se zákonem stanoveným okruhem účastníků, který je obsažen v § 89 odst. 4 s. ř. s. Zákonodárce však úmyslně omezil okruh subjektů, které mohou v této fázi volebního procesu o soudní ochranu žádat.

[48] Obdobně Ing. Mirek Topolánek se domnívá, že zákonodárce neměl vůli ponechat samotnému kandidátovi aktivní legitimaci k napadení rozhodnutí o provedení registrace jiného kandidáta. Tato skutečnost je zřejmá z § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. Stanoví se zde, že ochrany u soudu proti provedení registrace kandidátní listiny se mohou domáhat jen navrhující poslanci, navrhující senátoři a navrhující občan – kandidát v tomto výčtu uveden není.

[49] V rámci pátého okruhu argumentů odpůrci zpochybňují vážnost kandidatury navrhovatelky. Vzhledem k jedinému doloženému podpisu na petici, který je navíc podpisem navrhovatelky, Ministerstvo vnitra vyjádřilo pochybnosti o vážnosti úmyslu navrhovatelky dosáhnout svým postupem kandidatury na funkci prezidenta republiky.

[50] Stejně argumentuje Mgr. Petr Hannig, podle něhož je zřejmé, že by navrhovatelka neměla ve věci šanci na úspěch.

[51] Rovněž RNDr. Jiří Hynek ve svém vyjádření vyslovuje domněnku, že navrhovatelka podala svoji vlastní přihlášku k registraci účelově právě proto, aby si vytvořila podmínky pro podání návrhu na zrušení registrace kandidátů registrovaných. Ve věci je podle jeho názoru zcela nesporné, že sama navrhovatelka by registrována být nemohla. Stejným postupem, který volí navrhovatelka, by si mohl vytvořit aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení registrace registrovaného kandidáta každý oprávněný volič (resp. dokonce i ten, kdo oprávněným voličem vůbec není, například i osoba bez českého státního občanství), a to jen tím, že by podala návrh na registraci sebe sama, ačkoliv by takový návrh zjevně nesplňoval ani elementární náležitosti vyžadované Ústavou či zákonem. Takový postup by měl být hodnocen jako zneužití práva, jemuž by neměla být poskytnuta soudní ochrana ani v souvislosti s realizací práv politických, protože jde o realizaci politického práva pouze domnělou.

[52] Konečně Ing. Vratislav Kulhánek konstatuje, že není možné zpochybňovat již provedenou registraci jeho kandidátní listiny osobou, která se ani nestala kandidátem v těchto volbách a zcela zjevně se snaží obstrukčním podáním diskvalifikovat některé účastníky této volební soutěže v situaci, kdy sama ani nemá kvalifikovaný zájem se jí

účastnit. Již sama zpráva o tom, že kandidatura některých z kandidátů je soudně napadána, je podle odpůrce 5) způsobilá politickou soutěž ovlivnit.

V.A/2 Právní posouzení této otázky soudem

[53] Ve věci soudní ochrany registrace kandidátní listiny upravuje § 65 zákona o volbě prezidenta republiky dva typy návrhů. Podle § 65 odst. 1 jde jednak o návrh proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Na základě tohoto ustanovení „*se mohou navrhující poslanci, navrhující senátoři, navrhující občan a kandidát uvedený na kandidátní listině, která byla odmítnuta, do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu.*“ Podle § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky je dále možné podat návrh proti provedení registrace kandidátní listiny, prostřednictvím něhož „*se mohou navrhující poslanci, navrhující senátoři a navrhující občan do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu*.“

[54] Odkazovaným jiným právním předpisem je soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle jehož § 89 odst. 1 se soudní ochrany lze domáhat ve věcech, v nichž správní orgán podle zvláštních zákonů (mimo jiné) *odmítl kandidátní listinu k registraci* [§ 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nebo *registroval kandidátní listinu k registraci* [§ 89 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[55] Ustanovení § 89 odst. 2 s. ř. s. následně určuje okruh navrhovatelů a účastníků řízení ve věci ochrany proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Okruh navrhovatelů a účastníků řízení ve věci ochrany proti registraci jiného kandidáta pak stanoví § 89 odst. 4 s. ř. s., podle něhož se může návrhem podle odstavce 1 písm. c) s. ř. s. „*při volbě prezidenta republiky nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občan, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny* [...] *nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občana, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky* [...].“ Účastníky tohoto řízení jsou podle poslední věty § 89 odst. 4 s. ř. s. „*navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci, a ten, o jehož registraci se jedná.*“

[56] Klíčovou pro posouzení aktivní legitimace navrhovatelky je interpretace shora citovaných ustanovení ve smyslu usnesení Kesner II, na které ve svých podáních odkazují jak navrhovatelka, tak odpůrci. Nejvyšší správní soud proto nejdříve ve stručnosti rekapituluje skutkové okolnosti a právní závěry přijaté v tomto rozhodnutí.

[57] Případ se týkal dvou řízení ve věci registrace kandidátní listiny, která pan Kesner zahájil v souvislosti se svou kandidaturou na funkci prezidenta republiky v roce 2012. Během této prezidentské volby jako navrhující občan Ministerstvu vnitra odevzdal svou vlastní kandidátní listinu podpořenou podpisy 54 občanů. Ministerstvo jeho kandidátní listinu registrovat odmítlo, proti čemuž pan Kesner brojil návrhem podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Vol 6/2012-28, neboli usnesení Kesner I). Pan Kesner podal dále rovněž návrh proti provedení registrace ostatních kandidátů podle § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky (srov. již dříve odkazované usnesení Kesner II).

[58] V rozhodnutí Kesner II Nejvyšší správní soud při posuzování otázky aktivní legitimace navrhovatele dospěl k závěru, že panu Kesnerovi, jenž byl občanem, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, a zároveň byl tímto kandidátem (samonavrhovatel), svědčil důvod aktivní legitimace podle § 89 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyslovil následující právní závěry: 1) Ústava ani zákon o volbě prezidenta republiky nezakazuje tzv. sebenominaci, tj. osoba navrhující a osoba navržená může být identická (odst. 19 usnesení Kesner II); 2) zákon o volbě prezidenta republiky sice může připouštět různé výkladové varianty, ale vzhledem k tomu, že se jedná o přístup k soudu a o kandidaturu na politickou funkci v rámci svobodné soutěže, je třeba důsledně respektovat ústavní výkladový princip *in favorem libertatis* a soudní přezkum připustit (odst. 22 usnesení Kesner II); a konečně 3), i navrhující občan, jehož kandidát neuspěl u Ministerstva vnitra, a má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, může vedle soudní ochrany registrace svého kandidáta podat současně návrh na přezkum registrace konkurenčního kandidáta (odst. 23 usnesení Kesner II).

[59] Pokud jde o nyní projednávanou věc, z citované právní úpravy v prvé řadě vyplývá, že návrh proti provedení registrace kandidátní listiny podle § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky mohou podat 1) navrhující poslanci, 2) navrhující senátoři a 3) navrhující občan. Část odpůrců přitom zpochybňuje postavení navrhovatelky jakožto „*občana, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky*“ ve smyslu § 89 odst. 4 s. ř. s., neboť na kandidátní listině navrhovatelky nebylo uvedeno, kdo ji podává.

[60] Nejvyšší správní soud toto tvrzení ověřil, přičemž konstatuje, že na kandidátní listině navrhovatelky, která je obsažena ve správním spisu, skutečně není výslovně uvedeno, kdo ji podává. Kandidátní listina z rubové strany obsahuje toliko nečitelný podpis, jenž je datován dne 7. 11. 2017. Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra ve sdělení ze dne 14. 11. 2017 navrhovatelku upozornilo mj. právě na skutečnost, že kandidátní listina údaj o navrhovateli postrádá, avšak navrhovatelka na toto sdělení nereagovala. Skutečnost, že jí zásilka se sdělením nebyla doručena, je v projednávané věci bez významu, neboť sdělení bylo současně vyvěšeno na úřední desce. Je přitom věcí navrhovatelky, a tím spíše kandidátky na prezidentku republiky, aby se seznámila s příslušnou právní úpravou a dostála všem náležitostem kandidátní listiny, které vyplývají ze zákona o volbě prezidenta republiky.

[61] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ke kandidátní listině byla připojena petice, jež obsahovala jeden petiční arch, na něm jeden podpis, konkrétně podpis navrhovatelky, který se podle všeho shoduje s podpisem na rubové straně kandidátní listiny. Lze se tedy bez větších pochybností domnívat, že kandidátní listina byla skutečně podána navrhovatelkou, která zde vystupovala souběžně jako navrhující občan, navrhovaný kandidát a zároveň jako jediný občan, který tuto kandidaturu podpořil podpisem. Aktivní legitimace v projednávané věci jí však nesvědčí.

[62] Z výše citovaných judikaturních závěrů ve věci Kesner II totiž vyplývá, že jednou z podmínek zakládajících aktivní legitimaci ve věci návrhu proti provedení registrace je v případě navrhujícího občana, který je zároveň kandidátem na funkci prezidenta republiky, rovněž skutečnost, že tento navrhovatel kromě soudního přezkumu registrace jiného

kandidáta, příp. jiných kandidátů podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, současně usiluje o soudní ochranu ve věci své vlastní registrace. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s rozšiřující interpretací závěrů usnesení Kesner II, kterou ve své replice předestírá navrhovatelka, konkrétně se závěrem, že nezahájení řízení ve věci ochrany vlastní registrace nebrání úspěšnosti návrhu na zrušení registrace jiného kandidáta.

[63] Navrhovatelka ve své replice zdůvodňuje své rozhodnutí neusilovat o vlastní registraci tím, že „*takový postup by byl zjevně nevážný, neboť nesporně nesplnila zákonné podmínky registrace své kandidátní listiny*“. Zároveň ve svém návrhu obšírně popisuje své politické aktivity, které mají demonstrovat vážnost její kandidatury. Nejvyšší správní soud podotýká, že i kdyby byl postup navrhovatelky veden úmyslem nezahajovat soudní řízení, které má mizivou šanci na úspěch, vážnost vlastní kandidatury lze stěží demonstrovat tak, že se účastník o svá práva nebude brát v řízení, které je k tomuto účelu primárně určeno, tj. v projednávané věci v řízení proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

[64] Navrhovatelka zdůrazňuje, že v usnesení Kesner II soud rozhodl „*na základě pouhé možnosti, že kandidát uspěje s ochranou své vlastní kandidatury*“, a proto mu přiznal aktivní legitimaci napadnout registraci jiného kandidáta, aniž se vůbec zabýval pravděpodobností jeho úspěchu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že to nic nemění na skutečnosti, že v případě navrhovatelky se nejedná ani o možnost hypotetickou – její šance na úspěch je zkrátka nulová, protože řízení ve věci ochrany vlastní registrace vůbec nezahájila.

[65] Soud se ztotožňuje s některými odpůrci, pokud jde o závěr, že řízení proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky a řízení proti rozhodnutí o provedení registrace kandidátní listiny podle § 65 odst. 2 téhož zákona má jiný okruh navrhovatelů, jakož i jiný smysl a účel. Oproti řízení podle § 66 zákona o volbě prezidenta, které míří na ochranu ve věci volby prezidenta poté, kdy tato volba proběhla, je okruh navrhovatelů pro řízení ve věci registrace kandidátní listiny omezený.

[66] Jedná se o obdobné omezení, které je obsaženo i v jiných volebních zákonech a společně pak řešeno v § 89 s. ř. s. jako ochrana ve věcech registrace. Skutečnost, že v tomto typu řízení je právo napadnout registraci kandidátní listiny přiznáno pouze „soupeřům“ ve volebním boji, a nikoli např. voličům, či potenciálním voličům, je odůvodněna tím, že „*jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškozováni a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže.*“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I ÚS 699/02, které se týkalo senátních voleb).

[67] Soudní ochrana na „vstupu“ a na „výstupu“ procesu voleb se tedy liší. Samotný základ prezidentské kandidatury je založen na reprezentativnosti vyjádřené buďto

množstvím *občanských petentů* podporujících konkrétního kandidáta nebo minimálním počtem navrhujících poslanců či senátorů, kteří sami jsou reprezentanty občanů, jejichž důvěru získali volebním výsledkem v jiných volbách. To přirozeně omezuje okruh potencionálních kandidátů do prezidentské funkce a v návaznosti na to okruh osob, které se mohou v této fázi volebního procesu domáhat soudní ochrany.

[68] K námitce odpůrce 2), že napadnout registraci kandidátní listiny mohou pouze takové subjekty, které samy podaly kandidátní listinu úspěšně, Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto otázku již vyřešilo usnesení Kesner II, na jehož závěry soud pro stručnost odkazuje (viz jejich shrnutí v odst. 58 tohoto odůvodnění). Toto řízení slouží k ochraně proti „soupeřům" a může je použít buď ten, kdo je již jako kandidát uznán nebo se toho aspoň v soudním řízení domáhá.

[69] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že navrhovatelce nesvědčí ve věci návrhu proti registraci kandidátních listin odpůrců uvedených shora pod body 2) až 6) aktivní legitimace, a nejsou proto splněny podmínky řízení pro to, aby soud mohl rozhodnout jinak, než její návrh odmítnout. Kde není (oprávněný) žalobce, nemůže být ani soudce. Obrazně řečeno, cestující ve vlaku mohou upozornit na černého pasažéra a domáhat se jeho vyloučení z přepravy na cestě za přízní voličů. Ale takové právo mají jen ti cestující, kteří jsou sami ve vlaku právem. Případ Kesner II se snažil vyřešit situaci toho, kdo se domáhal vpuštění do vlaku s lístkem údajně platným, a bylo mu to odepřeno, zatímco jiným, podle něho neoprávněně, to umožněno bylo. Nedává však smysl, aby člověk, který nemá platný lístek, ani si jej vědomě nepokusil koupit, mohl brojit proti tomu, kdo byl do vlaku vpuštěn, s argumentem, že „sedí na jeho místě". Návrh podle § 89 odst. 4 s. ř. s. je opravdu obranou kandidáta proti jízdě spolu s černým pasažérem, nikoliv smutným povzdechnutím někoho, kdo zůstal na nástupišti, protože neměl na zaplacení lístku, a ani netvrdí opak.

VI. Obiter dictum k otázce, zda tentýž poslanec nebo senátor může navrhnout vícero kandidátů na prezidenta republiky

VI.A Důvody pro vyjádření nad rámec základních procesních důvodů rozhodnutí

[70] Vzhledem ke skutečnosti, že není dána aktivní legitimace na straně navrhovatelky, Nejvyšší správní soud její návrh na zrušení registrace kandidátních listin kandidátů uvedených shora pod body 2) až 6) nepřezkoumával věcně. Z tohoto důvodu soud v rozhodnutí ani nerekapituluje podrobnou argumentaci účastníků řízení k navrhovatelkou nastolené otázce, zda je možné, aby jeden poslanec nebo senátor mohl navrhnout vícero kandidátů na prezidenta republiky. Tato otázka ovšem mohla vyvolat pochybnosti o řádnosti registrace některých kandidátů na prezidenta republiky. Dokladem existence těchto pochybností je ostatně i právě probíhající soudní řízení. Nastolená právní nejistota je přitom způsobilá v budoucnu negativně ovlivnit politickou soutěž. Přetrvávající pochybnosti o řádnosti registrace by mohly být zneužity ve volební kampani. Ostatně již samotná informace o tom, že kandidatura některých z kandidátů je soudně napadena, je způsobilá do průběhu politické soutěže zasáhnout, na což ve svých vyjádřeních poukazují i někteří účastníci řízení.

[71] Je nezadatelným úkolem volebního soudu a jeho povinností přispívat k ochraně voleb v jejich objektivním i subjektivním smyslu. Přitom má mít na zřeteli, že kultivaci volebního procesu napomůže nejen tím, že do voleb zasáhne zrušovacím rozhodnutím, nýbrž také přesným, rozumným a předvídatelným výkladem právních norem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 73/06). Soudní judikatura má totiž v těchto případech i funkci preventivní a symbolickou. Dobrou službu může soud vykonat i „jen" tím, že upozorní na zjištěnou nezákonnost a vyloží, co se má dít, aby se podobné pochybení neopakovalo v budoucnu.

[72] S ohledem na předestřené okolnosti se Nejvyšší správní soud rozhodl formou *obiter dicta* vyjádřit k otázce, zda tentýž poslanec nebo senátor může svým podpisem podpořit vícero kandidátů na prezidenta republiky. Jak vyplyne dále, se stanoviskem Ministerstva vnitra ohledně této otázky soud z níže uvedených důvodů nesouhlasí.

VI.B Historie volby prezidenta republiky

VI.B/1 Ústavní úprava a praxe v letech 1993-2012

[73] Ústava samostatné České republiky (ve znění pozdějších ústavních zákonů do 30. 9. 2012) souvisle navázala na model parlamentní nominace kandidáta na prezidenta republiky upravené v předešlých ústavách bývalého Československa. Minimální počet navrhujících poslanců a senátorů stanovila původně na deset z každé komory. Tímto způsobem bylo do osmi uskutečněných nepřímých prezidentských voleb nominováno postupně 13 osob, některé z nich opakovaně. Jednalo se o **Václava Havla** (srov. sněmovní tisk 65, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, I. volební období 1993-1996, digitální repozitář, www.psp.cz; sněmovní tisk 364 a 365, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, II. volební období 1996-1998); **Marii Stiborovou** (srov. sněmovní tisk 66, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, I. volební období 1993-1996), **Miroslava Sládka** (srov. sněmovní tisk 67, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, I. volební období 1993-1996, sněmovní tisk 375, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, II. volební období 1996-1998), **Stanislava Fischera** (srov. sněmovní tisk 366, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, II. volební období 1996-1998), **Václava Klause** (srov. sněmovní tisk 154 a 156, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006, sněmovní tisk 174 a 179, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006, sněmovní tisk 219 a 225, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006, sněmovní tisk 364 a 375, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010, sněmovní tisk 412 a 419, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010), **Miroslava Kříženeckého** (srov. sněmovní tisk 157, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Petra Pitharta** (srov. sněmovní tisk 159 a 164, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Jaroslava Bureše** (srov. sněmovní tisk 160, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Jaroslavu Moserovou** (srov. sněmovní tisk 180 a 182, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Miloše Zemana** (srov. sněmovní tisk 179 a 181, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Jana Sokola** (srov. sněmovní tisk 235 a 237, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006), **Jana Švejnara** (sněmovní tisk 384, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010, sněmovní tisk 418, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010) a **Janu Bobošíkovou** (sněmovní

tisk 422, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010). Ve všech zde zmíněných případech prezidentských nominací navrhovali konkrétní poslanci či senátoři pouze jednoho kandidáta.

VI.B/2 Historie zavedení přímé volby

[74] Úsilí o zavedení přímé volby prezidenta provázelo společenskou a politickou debatu od vzniku samostatné České republiky. Zesílilo zejména na základě zkušeností z poslední nepřímé volby prezidenta v roce 2008. V průběhu existence samostatného českého státu bylo předloženo do parlamentního projednávání deset návrhů na změnu volby prezidenta (srov. sněmovní tisk 1109/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998-2002; sněmovní tisk 90/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006; sněmovní tisk 95/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006; sněmovní tisk 172/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006; sněmovní tisk 349/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002-2006; sněmovní tisk 332/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010; sněmovní tisk 524/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010; sněmovní tisk 747/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010; sněmovní tisk 7/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VI. volební období 20010-2013).

[75] Ve všech těchto návrzích byl bezvýjimečně respektován základní princip nominace prezidentského kandidáta, tedy že navrhující jednotka (jeden občan, jeden poslanec, jeden parlamentní klub, jedna politická strana či hnutí atd.) může navrhovat jen jednoho kandidáta.

[76] Ústavní a zákonná úprava přímé volby prezidenta republiky, jak již bylo uvedeno výše, praxi navrhování kandidátů nezměnila. Zachovala „kvalifikované“ navrhovatele z řad zákonodárců a přinesla dvě zásadní změny. Jednak přidala možnost, aby kandidát byl navržen kterýmkoliv občanem tehdy, jestliže se prokáže jistá reprezentativnost podpory jeho návrhu (vyjádřená nejméně 50.000 občany), jednak změnila volební „těleso“. Místo Parlamentu volí prezidenta přímo lid.

[77] Přímá volba přinesla také jednu kvantitativní změnu parlamentní nominace. Dle původní úpravy bylo k nominaci kandidáta na prezidenta republiky zapotřebí nejméně deset senátorů (více než 12 % všech senátorů), přičemž u poslanců pro nominaci kandidáta postačovalo stejné množství poslanců (pouhých 5 % z celkového počtu poslanců). Zvýšením počtu navrhujících poslanců z deseti na dvacet tak došlo k nastolení proporcionální rovnoprávnosti mezi oběma komorami, obdobně jak se tato dodržuje i v jiných zákonech [srov. čl. 39 odst. 3 a 4 Ústavy či § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

VI.B/3 První přímá volba prezidenta republiky v letech 2012-2013

[78] Do první přímé volby prezidenta republiky po nabytí účinnosti prováděcího zákona č. 275/2012 Sb., prošlo přes registrační řízení devět kandidátů. Pouze tři z nich nebyli kandidáty občanskými. Jednalo se o **Jiřího Dienstbiera** (srov. rozhodnutí

Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-122787-4/VS-2012, www.mvcr.cz), **Karla Schwarzenberga** (srov. rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-115629-7/VS-2012, www.mvcr.cz) a **Přemysla Sobotku** (srov. rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2012, č. j. MV-118742-4/VS-2012, www.mvcr.cz). U žádného z těchto kandidátů nedošlo k duplicitní nominaci.

[79] Z vyjmenovaných pramenů lze zjistit a shrnout, že až do nynějších voleb se nikdy nestalo, aby jeden a týž člen zákonodárného sboru navrhl více kandidátů. Tato letitá ústavní praxe nominace prezidentského kandidáta zákonodárci nebyla zpřetrhána ani změnou způsobu volby prezidenta z nepřímé na přímou. Ústavní praxe kontinuálně plyne.

VI.C K postavení navrhovatele kandidatury, zejména je-li jím zákonodárce

[80] Pokud jde o právo navrhovat kandidáta na prezidenta republiky, i nadále podle názoru Nejvyššího správního soudu může toto právo oprávněný navrhovatel uplatnit v dané volbě prezidenta vždy pouze jednou. Jinak řečeno, žádná osoba není oprávněna v souvislosti s týmiž volbami navrhnout více než jednoho kandidáta.

[81] Podle čl. 56 odst. 5 Ústavy může navrhovat kandidáta na prezidenta „*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. Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů.*“

[82] Podle § 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky, který upravuje podání kandidátní listiny, platí, že „[*k*]*andidátní 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“).*“

[83] Podle § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky mohou navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan „*podat pouze jednu kandidátní listinu. Kandidát může být uveden pouze na jedné kandidátní listině.*“

[84] Ze shora citované právní úpravy vyplývá, že právo navrhovat kandidáta na prezidenta republiky má za stanovených podmínek *jeden navrhující občan*, podpoří-li jeho návrh svým podpisem nejméně 50 000 občanů, a dále *nejméně dvacet poslanců* nebo *nejméně deset senátorů*.

[85] V případě navrhujících poslanců a navrhujících senátorů se podle názoru soudu nejedná o právo skupiny tvořené těmito poslanci nebo senátory, nýbrž o právo každého jednotlivého poslance anebo senátora podpořit konkrétního kandidáta na prezidenta republiky a nikoho jiného, ačkoliv k tomu, aby bylo vykonáno účinně, musí být vykonáno společně s jinými navrhovateli. Učiní-li tak, je jeho právo vyčerpáno a ve stejných volbách již takovým právem nedisponuje. Naopak mu vznikají určitá práva a povinnosti jako jednomu z navrhovatelů, i když je toto právo často spojeno s tím, že musí

být vykonáváno v rámci skupiny navrhovatelů a to prostřednictvím společného zmocněnce (§ 22 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky).

[86] V souladu s § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky může přitom každý z oprávněných navrhovatelů podat *pouze* jednu kandidátní listinu. Není přitom pochyb o tom, že navrhující občan s podporou 50 000 podpisů tak může učinit pouze jednou. Současně není důvod domnívat se, že by tak navrhující poslanci nebo navrhující senátoři mohli oproti navrhujícímu občanovi učinit vícekrát a být v tomto ohledu „zvýhodněni". Zákon o volbě prezidenta republiky tyto oprávněné navrhovatele ostatně staví naroveň i v oblasti navazující soudní ochrany a opačný výklad by vedl k absurdním procesním důsledkům.

[87] Podle § 65 odst. 2 o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 4 s. ř. s. jsou navrhující občan, navrhující poslanci a navrhující senátoři oprávněni domáhat se ochrany proti provedení registrace kandidátní listiny jiného kandidáta. Pokud by byl akceptován názor, že tentýž poslanec nebo senátor může podpořit kandidaturu více kandidátů na prezidenta republiky, pak by se mohlo stát, že by se tento poslanec nebo senátor mohl ocitnout tak říkajíc „na obou stranách řízení". Registrace jím navrženého kandidáta by byla zpochybňována navrhovateli protikandidáta, mezi nimiž však také figuruje. Byl by daný poslanec na straně navrhovatele či odpůrce? Čí práva by v řízení hájil? Kdo s kým a proti komu by se vlastně účastnil politické soutěže?

[88] Z ústavní úpravy rovněž jednoznačně vyplývá rozdíl mezi podporujícím petentem na straně jedné a navrhujícím občanem či zákonodárcem na straně druhé (navrhovateli kandidatury). Podpisem petičního archu role petenta (běžného občana) v přednominační fázi prezidentských voleb začíná a zároveň končí. K podpisu se neváže žádné právo či povinnost. Nevyvolává se zde žádné řízení. Petent může libovolně (a prakticky nekontrolovatelně) podpořit více osob ucházejících se o kandidaturu.

[89] Účinky návrhu podaného poslancem či senátorem nastávají (až a jen) tehdy, projeví-li stejnou vůli nejméně dalších 19 poslanců či 9 senátorů (na sobě zcela nezávislých). Navrhující poslanci či senátoři mají kromě aktivního nominačního práva i právo na soudní ochranu svého kandidáta, stejně jako na ochranu prostředí, ve kterém soutěží. Mohou se domáhat provedení odmítnuté registrace nebo brojit proti (podle nich neoprávněně) provedené registraci jiného kandidáta. A to také dává jedinečnou charakteristiku postavení navrženého kandidáta – ten nemá žádné spojence, nýbrž jen protivníky či soupeře. Stejně jako ti, kdo jej navrhují.

[90] „Skupina" poslanců či senátorů, která vznikne z jednotlivých navrhovatelů, představuje specifickou účastnici politické soutěže, která stojí za konkrétním kandidátem. Lze ji tak připodobnit k politické straně nebo politickému hnutí, které ve volbách navrhují konkrétní kandidáty na poslance či senátory. I v takovém případě platí, že jedna politická strana nebo hnutí může navrhnout pouze jednu kandidátní listinu ve volbách do Poslanecké sněmovny (§ 31 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) nebo podat jednu přihlášku k registraci k volbám do Senátu (§ 60 odst. 2 téhož zákona).

[91] I tehdy, kdy jsou vytvářeny ad hoc volební strany, tedy opět účastníci politické soutěže soutěžící o přízeň voličů, není možné, aby byla jedna politická strana, hnutí, nebo nezávislý kandidát či jejich sdružení součástí více volebních stran (viz § 20 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů). Není tedy důvodu nahlížet na skupinu navrhujících poslanců či senátorů odlišně, když mají i v mnoha ohledech shodná práva a povinnosti jako politické strany a hnutí nebo volební strany. Zejména mohou být v různých druzích voleb navrhovateli nebo účastníky řízení ve věcech registrace nebo namítat neplatnost volby kandidáta. Jak vyplývá ze shora uvedeného, účastnit se politické soutěže lze vždy jen v rámci jednoho účastníka politické soutěže a skupina navrhujících poslanců či senátorů takového účastníka politické soutěže představuje.

[92] Výjimečnost postavení každého jednotlivého poslance či senátora spočívá mimo jiné v tom, že reprezentuje určité hodnotové, názorové a morální postoje; je reprezentantem lidu zvoleným do konkrétního zastupitelského sboru na vymezené časové období. Důvěra daná mu jeho voliči, občany České republiky, je přímo spjatá právě s jeho osobností vymezenou chováním a názory, které ho utvářejí. Podepsáním kandidátní listiny určitému kandidátovi se poslanec či senátor nestará o „větší pestrost soutěže“, neposuzuje vhodnost více možných kandidátů, ale provede svým návrhem výběr nejvhodnějšího z nich – reprezentanta svých voličů. Jak správně poznamenala navrhovatelka, poslanec či senátor by měl před podpisem vážit, koho ke kandidatuře navrhne. K vážnosti takové úvahy jej zavazuje parlamentní slib, který zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“ (čl. 23 odst. 3 Ústavy).

[93] Poslanci a senátoři nemají být chladnokrevně kalkulujícími sázkaři, kteří své podpisy (aktiva) rozdělují (diverzifikují) mezi jednotlivé závodníky, aby si tak zvýšili možnost úspěchu (třeba i tím, že záměrně rozředí soutěž množstvím kandidátů za účelem jejich vzájemné eliminace s kalkulací na postupová místa ve druhém kole závodu), ale spíše „majiteli“ jednoho koně, kteří ve stejném závodu sází pouze na svého svěřence, protože věří v jeho vítězství. Úvahy o „skupinách“ navrhujících poslanců, v nichž se někteří jednotlivci liší, a tím se liší i tyto skupiny, je třeba odmítnout jako zcela liché. Nejde o žádné „množiny“ zákonodárců, a tudíž zde nemá místo ani rozvíjení matematických pouček o jejich vzájemné totožnosti, různosti či průnicích, apod. Na ústavní právo nelze nahlížet pouze technicistně, nýbrž je třeba hledat jeho skutečný smysl a účel.

[94] Výkladová alternativa zastávaná ministerstvem a některými dalšími odpůrci je v rozporu se smyslem a účelem omezení dle § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky, kterým se v ústavní praxi zhmotnila dosud nepsaná ústavní zvyklost popsaná výše. Tím je Ústavou sledovaný cíl zabránit extrémně vysokému počtu prezidentských kandidátů (blíže srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, tisk 415/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, VI. volební období 2010-2013, k čl. 56, str. 11). To je nepochybně cíl legitimní (i když ne jediný) – stanovením formálních a procedurálních podmínek pro registraci, za předpokladu zachování rovnosti podmínek mezi navrhovateli, zákon zabraňuje frivolním (nevážným) kandidaturám, resp. kandidaturám bez vážné a opravdové podpory ze strany kvalifikovaných navrhovatelů, což

má i významné rozpočtové dopady (a i v tomto ohledu je cíl deklarovaný v důvodové zprávě k vládnímu návrhu ústavního zákona legitimní). Dosažení cíle se zajišťuje především stanovením podmínky, že jednomu navrhovateli náleží podat pouze jednu kandidátní listinu. Dalšími podmínkami vylučujícími bezbřehost počtu kandidátů je doložení petice s 50 000 podpisy k občanské nominaci, jakož i podmínka shodného návrhu nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů.

[95] Článek 58 Ústavy svěřuje zákonu, aby stanovil další podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky, jakož i podrobnosti navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlašování a provádění volby prezidenta republiky a vyhlašování jejího výsledku a soudní přezkum. Nejde o žádné omezující či zužující zmocnění, které by v tomto směru zákonodárce limitovalo. Články 54 odst. 2 a 56 Ústavy stanoví základní principy ustanovování prezidenta republiky do funkce s tím, že další podmínky stanoví zákon. Podobně jako to dříve činily jednací řády obou komor Parlamentu České republiky (srov. zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění účinném do 30. 9. 2012), nyní je rozhodujícím volebním předpisem zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. Jeho ustanovení § 21 odst. 2 ústavní úpravu konformně provádí a nelze je považovat za nepřípustně omezující.

[96] Výklad posuzované právní úpravy by ostatně ani v praxi neměl směřovat k absurdním důsledkům (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 436/05). Navrhovatelka v této věci připomněla, že stanovisko ministerstva vede k tomu, že všichni navrhující poslanci a senátoři by mohli navrhnout tak extrémně vysoký počet prezidentských kandidátů, že by reálně znemožnil úspěšné provedení voleb. Aniž by se soud pouštěl do vlastních astronomických výpočtů, uvede vlastní zjednodušený příklad. Zatímco 10 senátorů by mohlo navrhnout pouze 1 kandidáta, pokud by se jednalo o 11 senátorů, kteří by chtěli podpořit více kandidátů, pak by prostou záměnou jediného senátora v navrhující desetičlenné skupině mohli navrhnout již 11 kandidátů. Pokud by šlo o 12 senátorů, pak by za stejných východisek mohli navrhnout již dokonce 66 kandidátů! Pokud by se jednalo o poslanecké varianty, pak by 21 poslanců mohlo navrhnout 21 kandidátů a 22 poslanců již dokonce 231 kandidátů! Navíc tyto výpočty spoléhají na to, že navrhující skupina představuje vždy pouze 10 senátorů nebo 20 poslanců, ačkoliv jsou možné ještě další kombinace, kdy by některé skupiny mohly mít více členů. Zejména však není z hlediska rovnosti navrhovatelů akceptovatelné, aby navrhující občan měl právo navrhnout jen jednoho kandidáta (podat jednu kandidátní listinu), zatímco navrhující poslanci a senátoři by měli právo navrhovat jich libovolně více podle toho, jak se přeskupí.

[97] Zatímco výpočty předložené navrhovatelkou jsou v reálně těžko uskutečnitelných hodnotách, lze si velmi snadno představit shora uvedené množství poslanců či senátorů, kteří by neměli problém podpořit více kandidátů (i s ohledem na reálně zdvojené či dokonce ztrojené návrhy v těchto volbách). Připuštění takové varianty by mohlo vést velmi snadno k desítkám řádných kandidátů, kterým by musely být například vytištěny volební lístky nebo poskytnuto bezplatně 5 hodin vysílacího času v České televizi a v Českém rozhlasu (§ 35 odst. 7 zákona o volbě prezidenta republiky). Pokud by se připustilo, že se jedná vždy o jiného navrhovatele, i když dojde ke změně byť v jediné osobě, pak by zcela ztrácelo jakýkoliv význam omezení stanovené v § 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky.

VII. Shrnutí a náklady řízení

[98] Nejvyšší správní soud tedy na základě všech výše uvedených argumentů uzavírá, že v mezidobí od zavedení ústavní úpravy přímé volby prezidenta republiky do dneška nedošlo k žádné relevantní změně právní úpravy, a není tedy ani důvod ke změně náhledu na její aplikaci a interpretaci. Odklon od dosavadního názoru a rozhodovací praxe Ministerstva vnitra je tak ničím neodůvodněný.

[99] Ministerstvo vnitra však jmenované kandidáty zaregistrovalo. Jejich registrace byla napadena navrhovatelkou, které toto právo nesvědčí, jak výše podrobně odůvodnil Nejvyšší správní soud. Jestliže registraci nenapadl úspěšně nikdo z těch, jimž právo podat takový návrh zákon přiznává, je nutno na odpůrce 2) až 6) hledět v těchto volbách jako na řádně zaregistrované, a tudíž oprávněné zúčastnit se volby.

[100] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. prosince 2017

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Miloslava Výborného k odůvodnění usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 84/2017 - 175 ze dne 13. 12. 2017 připojené dle § 55a s. ř. s.

I.

[1] Hlasoval jsem pro výrok usnesení vycházející i z mého názoru, že navrhovatelka nebyla k podání návrhu aktivně legitimována, a necítím potřebu jakkoliv argumenty výrok odůvodňující rozšiřovat, korigovat či jiným způsobem opravovat.

II.

[2] Naprosto však nesouhlasím s tou částí odůvodnění přijatého rozhodnutí, v níž většina senátu neodolala pokušení vyjádřit se k podstatě věci samé, totiž k tomu, zda odpůrce zaregistroval navrhovatelkou napadené kandidáty právem či neprávem.

[3] Především považuji na rozdíl od většiny za nepochybné, že k úvahám zde přednášeným neměl Nejvyšší správní soud žádný rozumný důvod a už vůbec ne procesní prostor, neboť ten nutně byl uzavřen právě v důsledku úvahy, na jejímž základě byl návrh odmítnut. Správně k tomu odůvodnění přijatého výroku konstatovalo (odst. 69), že *„[k]de není (oprávněný) žalobce, nemůže být ani soudce“*; neměl jím proto být ani v projednávané věci.

[4] Většina rozhodujícího senátu však neodolala pokušení přece jen se soudcem v této věci stát a alespoň, údajně na okraj, mimochodem (obiter dictum), ve skutečnosti však do budoucna (a dle většinového přesvědčení snad závazně), postoj k argumentaci stěžovatelky výslovně vyjádřit a prejudikovat.

[5] Podlehnout tomuto pokušení je jistě lidsky pochopitelné. Ani soudce nemůže být imunní vůči svým pocitům, a to zvláště je-li přesvědčen, že jeho pocity vyvěrají z právních názorů, které považuje za správné a dobře obhajitelné. Přesto však judikovat zásadní názory v situaci, kdy by soud měl mlčet (protože si mlčení sám uložil), není dostatečně ospravedlnitelné jen jeho přesvědčením o správnosti toho, co by tak rád řekl.

[6] Nynější stanovisko odpůrců, akceptující možnost jednotlivých poslanců či senátorů navrhnout (v různých navrhujících skupinách) i více kandidátů, většina rozhodujícího senátu příkře odmítla jako nesprávné.

[7] Argumenty, jimiž většina tento názor podepřela, nejsou však dle mého názoru ani dostatečné a ani přesvědčivé.

[8] Je zjevné, že tato jejich – dle mého názoru stručně vyjádřeno nedostatečnost – je pro mne obtížně kritizovatelná. Stojím-li totiž na stanovisku, že názor většiny neměl být vůbec formulován, jen stěží mohu jeho formulaci vyčítat stručnost. Nemohu se však přenést přes skutečnost, že rozhodující většina senátu vyjadřuje v mnou kritizované části odůvodnění rozhodnutí své úvahy velmi autoritativně a svůj názor formuluje jednoznačně jakožto

názor jediný možný. K tomu připomínám, že názory opačné zjevně existují, jsou (byly) uplatňovány a jsou minimálně plausibilní oproti názoru navrhovatelky a ve shodě s ní i oproti názoru většiny senátu. Nemyslím si, že by tyto názory mohly být vyhodnoceny pouze jako „*technicistní*“ náhled na ústavní právo nehledající „*jeho skutečný smysl a účel*“, jak většina shrnula v odst. 93. Je pro mne lhostejné, že můj nesouhlas s argumentací většiny zůstal v senátě osamocen, a byť i byl příkře ocejchován, zůstávám přesvědčen, že ústavním principům mnohem více vyhovuje výklad, k němuž dospělo v řízení o registraci zpochybněných kandidátů ministerstvo vnitra.

[9] Ne vždy musí být opakované využití návrhového práva poslance či senátora protiústavní svévolí, nevážným přístupem k výkonu mandátu, jednáním proti složenému slibu či jinou neakceptovatelnou, protože protiústavní praktikou. Taková jednání lze si jistě představit (jejich příklad nabízí usnesení v odst. 96 a 97); všem takovým, nejen politicky nekorektním, ale i nemravným jednáním, soudní ochranu, jsou-li protiústavní, poskytnout nelze. To však musí se stát právě v rámci přezkumu provedeném za účelem zjištění, zda k takovému ochrany nehodnému jednání skutečně došlo. Označit postup kritizovaný většinou senátu za protiústavní výkon mandátu paušálně a vždy, a ještě tak učinit jen jakoby mimochodem, považuji za nesprávné.

[10] V projednávané věci na rozdíl od většiny mám za to, že u poslance a senátora lze předpokládat jednání souladné s Ústavou a že není třeba, na základě hypotetické úvahy o zneužitelnosti jimi zastávaného mandátu k protiústavnímu jednání, dopředu konstruovat zákaz jeho výkonu co do možnosti navrhovat do přímé volby prezidenta republiky vícero kandidátů. Snad je to náhled poněkud idealistický, vlastní však mému pohledu na opatrné nakládání s regulací Ústavou nezapovězených práv poslanců a senátorů, a to zvláště dochází-li k takové regulaci nikoliv cestou zákonné či ústavní úpravy, ale jejím soudním výkladem.

[11] Polemizovat s jednotlivými argumenty – ač bych k mnohým měl chuť leccos uvést - za případné nepovažuji a zůstávám proto u obecného nesouhlasu s částí VI. přijatého usnesení.

V Brně dne 13. prosince 2017

Miloslav Výborný