USNESENÍ

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, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) v právní věci navrhovatelů: **senátoři Miroslav Balatka, Michael Canov, Jiří Drahoš, Zdeněk Hraba, Pavel Kárník, Marek Ošťádal, Miroslav Plevný, Přemysl Rabas, David Smoljak, Adéla Šípová, Petr Štěpánek, Ivo Trešl** a **Karel Zitterbart**, jednající prostřednictvím zmocněnkyně G. S., zastoupeni Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5, a účastníků řízení: **I) Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, a **II) Mgr. Denisa Rohanová, LL.M.**, zastoupena JUDr. Ondřejem Vodákem, advokátem, sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1, v řízení o ochraně ve věcech registrace kandidátní listiny Mgr. Denisy Rohanové, LL.M., pro volbu prezidenta republiky, konanou ve dnech 13. a 14. ledna 2023

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. listopadu 2022 č. j. MV-170334-6/OV-2021 o registraci kandidátní listiny Mgr. Denisy Rohanové, LL.M., **se ruší.**

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

Odůvodnění:

I. Návrh a vyjádření účastníků řízení

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 30. listopadu 2022 návrh, jímž se senátoři uvedení v návětí výroku tohoto usnesení, kteří jako navrhující senátoři [§ 21 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)] podali kandidátní listinu Marka Hilšera, domáhají zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové (účastnice řízení II), tj. rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. listopadu 2022 č. j. MV-170334-6/OV-2021. Návrh podali prostřednictvím zmocněnkyně, která dále udělila plnou moc advokátu k zastupování v tomto řízení.

[2] Navrhovatelé uvedli, že návrh na registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové byl podán dne 21. října 2021 a podpořili jej poslanci zvolení ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. října 2017, z nichž žádný nebyl opětovně zvolen ve volbách konaných ve dnech 8. a 9. října 2021. Volby prezidenta republiky, pro něž byla Denisa Rohanová zaregistrována, byly vyhlášeny rozhodnutím předsedy Senátu

Parlamentu ze dne 27. června 2022, publikovaným ve Sbírce zákonů, rozeslané dne 1. července 2022 (č. 207/2022 Sb.). Navrhovatelé mají za to, že návrh na registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové nebyl způsobilý vyvolat jakékoli účinky ve vztahu k volbám vyhlášeným až po jeho podání. Odkazují na čl. 56 odst. 8 Ústavy, který stanoví nejzazší termín pro vyhlášení volby prezidenta republiky, což dle jejich názoru nemůže být samoúčelné. Pravidlo o vyhlášení volby stanoví základní procesní rámec pro celý průběh volby prezidenta upravený v čl. 56 Ústavy. Podání návrhu na registraci kandidátní listiny se tak logicky musí odehrát v časovém rámci vymezeném na jedné straně vyhlášením volby a na druhé straně volbou samotnou. Návrh na registraci kandidáta je tedy možný až po vyhlášení volby. Toto pravidlo nijak nemění ani zákon o volbě prezidenta republiky, z jeho struktury lze dovodit totéž jako z Ústavy. Časový rámec volby (vyhlášení, registrace, volba) je vymezen již v úvodních ustanoveních zákona a proces registrace kandidátů, který samozřejmě začíná podáním návrhu, podléhá tomuto rámci. Navrhovatelé dále upozornili, že okamžik konání volby není až do jejího vyhlášení zřejmý, předseda Senátu má v tomto směru určitou diskreci. Možnost přihlásit kandidáta do procesu, jehož parametry nejsou dány, je pro navrhovatele obtížně přijatelná. V některých případech může být termín volby určující i například pro splnění podmínek volitelnosti (věk). Přibližný termín volby je samozřejmě dán, avšak může nastat událost, která vynutí konání dřívější volby, a to před vyhlášením volby i po ní. Platí pak ale domněnka, že dokud není volba vyhlášena, neví se, kdy se bude konat – a naopak. Má-li Ústavou předepsané vyhlášení volby přinést aktérům nějakou právní jistotu, musí veřejná moc důsledky těchto domněnek respektovat a nepřihlížet k úkonům, které jsou učiněny před vyhlášením volby. Navrhovatelé dále rozvíjeli přístup Ministerstva vnitra *ad absurdum* s tím, že by takto bylo možné nechat si podepsat i kandidátní listinu pro volby konané v letech 2028 a 2033.

[3] Navrhovatelé též položili otázku, jak bylo v návrhu kandidatury Denisy Rohanové vymezeno, pro jakou volbu prezidenta je určen, a zda byl návrh v tomto směru dostatečně určitý. Uzavřeli, že jelikož je možné podat návrh až od okamžiku vyhlášení volby, je registrace kandidátní listiny Denisy Rohanové nepochybně nezákonná.

[4] Navrhovatelé (pouze na okraj) dodali, že mandát poslanců, kteří podali kandidátní listinu Denisy Rohanové, vznikl zvolením dne 21. října 2017 a zanikl uplynutím čtyř let, tedy dne 20. října 2021. Návrh v této věci byl však podán až o den později, což podtrhuje nezákonnost napadeného rozhodnutí Ministerstva vnitra.

[5] Ministerstvo vnitra ve vyjádření k návrhu uvedlo, že mu zákon o volbě prezidenta republiky ukládá rozhodnout o odmítnutí registrace kandidátní listiny pouze v případech výslovně stanovených zákonem; ten však neuvádí, kdy nejdříve může být kandidátní listina podána. Právě chybějící zákonné omezení považuje ministerstvo za klíčové, neboť odmítnutí registrace kandidátní listiny zcela zásadně zasahuje do pasivního volebního práva. Registrační úřad nemůže nahrazovat činnost zákonodárce. Ministerstvo rovněž odkázalo na čl. 22 Listiny základních práv a svobod a nutnost volit výklad příznivější pro adresáta, v daném případě pro kandidující subjekt. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že v době podání kandidátní listiny nebyla vyhlášena volba prezidenta republiky. Vyhlášení voleb je zejména organizační úkon, nelze mu přiznat obecný konstitutivní účinek ve vztahu k volbám jako takovým (což lze dovodit i z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 2/21). Řádný termín voleb je

rámcově znám ihned na začátku volebního období, na které bude nové zvolení navazovat. Například sběr podpisů na podporu kandidatury lze zahájit daleko před vyhlášením volby, což nikdo nezpochybňuje. V minulých volbách obdrželo ministerstvo kandidátní listiny již před vyhlášením voleb. Vždy je odmítlo, nikoli však z důvodu předčasného podání. Předseda Senátu není při vyhlášení volby vázán žádnou lhůtou. Povinnost vázat podání kandidátní listiny na vyhlášení volby by tak mohla vést k tomu, že vyhlašovatel bude určovat, kteří zákonodárci budou moci vykonat své právo navrhnout kandidáta na prezidenta republiky, což se nejeví jako vhodná konstrukce i z důvodu právní jistoty kandidáta. Zákon výslovně počítá s tím, že mandát poslance či senátora může po podání kandidátní listiny zaniknout. Navrhovatelé předpokládají, že navrhující skupina poslanců či senátorů má být aktuální, současná situace však ukazuje, že ani vyhlášení volby takový stav nedokáže zajistit, neboť až po vyhlášení volby se uskutečnily volby do Senátu.

[6] K otázce existence mandátů navrhujících poslanců ke dni podání návrhu ministerstvo odkázalo na obecná pravidla pro počítání lhůt dle § 605 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, které lze při nedostatku zvláštní úpravy aplikovat právě i na trvání mandátu. Hypotetické úvahy navrhovatelů ohledně časového rámce pro podání kandidátních listin pro volbu prezidenta republiky ve vzdálenější budoucnosti označilo ministerstvo za bezpředmětné. Z označení kandidátní listiny v této věci jednoznačně vyplývá, že byla podána pro volbu prezidenta republiky konanou v roce 2023.

[7] Kandidátka Denisa Rohanová ve vyjádření k návrhu uvedla, že požadavek na podání kandidátní listiny z Ústavy nevyplývá. I zákon o volbě prezidenta republiky jednoznačně vymezuje pouze nejpozdější den, kdy lze kandidátní listinu podat. Zároveň Ústava i zákon požadují pouze to, aby osoba, která podepisuje a navrhuje kandidátní listinu, byla v tomto okamžiku poslancem, přičemž k zániku mandátu po podání kandidátní listiny se nepřihlíží. Měl-li by platit výklad navrhovatelů, pak by se stejné pravidlo mělo uplatnit i pro petice na podporu kandidátů navrhovaných občany. Mělo by se tudíž kontrolovat, zda občan petici podepsal až po vyhlášení voleb a zda k datu podání kandidátní listiny měl právo volit prezidenta republiky. Taková kontrola přitom není reálně proveditelná. Navrhovatelé uvádějí, že před vyhlášením volby není jistý její termín, ten však není stoprocentně jistý ani po jejím vyhlášení. Kandidátní listina je svým označením určena pro řádný termín konání volby v roce 2023, čemuž vyhlášená volba odpovídá. Úvahy navrhovatele o možnosti nechat si podepsat kandidátní listinu pro volby v letech 2028 či 2033 jsou spekulativní. Účastnice řízení je přesvědčena, že pokud požadavek jednoznačně nevyplývá ze zákona, nelze ji s pouhým poukazem na obecnou úpravu vyloučit z volby prezidenta republiky. Je na místě uplatnit zásadu *in dubio pro libertate* a přihlédnout k čl. 2 odst. 3 Listiny, dle něhož může každý činit vše, co není zákonem zakázáno. Je též nutné přihlédnout k tomu, že ministerstvo již předtím, než účastnice řízení podávala kandidátní listinu, prezentovalo stanovisko, že takový postup bude akceptovat.

[8] Denisa Rohanová dále uvedla, že kandidátní listinu zaslala prostřednictvím zmocněnce ministerstvu e-mailem již dne 20. října 2021 a následně ji doručila osobně dne 21. října 2021. S ohledem na § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který je třeba analogicky aplikovat, byla tedy kandidátní listina podána dne 20. října 2021. I následující den však ještě trval mandát poslanců, kteří ji podepsali. Mandát poslance vzniká zvolením, přičemž poslanci jsou voleni na dobu čtyř let. Ústava ani zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím

řádu Poslanecké sněmovny, neupravují pravidla počítání času, a proto je třeba s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 uplatnit obecná pravidla zakotvená nyní v § 605 občanského zákoníku. Mandát poslanců zvolených dne 21. října 2017 tedy zanikl dne 21. října 2021.

[9] Navrhovatelé v replice označili argumentaci ministerstva za nelogickou s tím, že argumentuje pouze částí zákona a pomíjí jeho celek i rámec daný Ústavou. Konstrukce, že již složením slibu stávajícího prezidenta začíná běžet lhůta pro registraci kandidátní listiny, nemá oporu v zákoně a neobstojí v konkurenci s výkladem zastávaným navrhovateli. Možnost zneužít institut vyhlášení volby pro zúžení okruhu navrhujících poslanců či senátorů nemůže výklad navrhovatelů *a priori* vyloučit. Navrhovatelé dále rozebrali odlišné postavení občanů podepisujících petici na podporu určitého kandidáta a navrhujících poslanců či senátorů. Argumentaci *ad absurdum* považují za zcela legitimní. Pravidlo, že občan může činit vše, co mu zákon nezakazuje, se zde neuplatní, neboť jde primárně o postup ministerstva, které naopak může postupovat pouze v mezích zákona.

[10] Navrhovatelé rovněž uvedli, že možnost podání prostým e-mailem a jeho následné doplnění sice upravuje správní řád, ten se však na řízení podle zákona o volbě prezidenta republiky nepoužije a nelze jej aplikovat ani analogicky. Podle zákona o volbě prezidenta republiky činí zmocněnec podání osobně, v listinné podobě či elektronicky, čímž se bezesporu myslí úkon elektronicky podepsaný.

[11] Ohledně otázky zániku mandátu poslanců navrhovatelé uznali jistou nejasnost ve stávajícím výkladu. Odmítají však použití závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, který se týkal procesní lhůty, a nikoli období. Za vhodnější by považovali inspirovat se právní úpravou ukládání a vykonávání trestů, které se rovněž ukládají na dobu (nikoli lhůtu).

[12] S ohledem na nutnost rozhodnout věc ve lhůtě 15 dnů od podání návrhu (§ 89 odst. 5 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud již nezasílal repliku navrhovatelů dalším účastníkům řízení.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

II.1. Stručně k účastníkům řízení

[13] Podle § 65 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky se mohou navrhující senátoři (tj. nejméně deset senátorů, kteří podali kandidátní listinu – viz již citovaný § 21 odst. 1 tohoto zákona) domáhat u soudu ochrany proti provedení registrace kandidátní listiny. Toto ustanovení dále rozvíjí § 89 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož se lze domáhat soudní ochrany *ve věcech, v nichž správní orgán podle zvláštních zákonů registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci*. Podle § 89 odst. 4 s. ř. s. se takovým návrhem může (mimo jiné) *nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky,* domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny.

[14] Nyní projednávaný návrh podalo třináct senátorů, kteří (jak Nejvyšší správní soud ověřil z rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. listopadu 2022 č. j. MV-188491-4/OV-2022 přiloženého k návrhu) podali řádně zaregistrovanou kandidátní listinu Marka Hilšera. Navrhovatelé jsou tedy aktivně legitimováni k podání

návrhu dle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s. (k podmínkám aktivní legitimace viz v podrobnostech usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2017 č. j. Vol 84/2017-175, č. 3716/2018 Sb. NSS, *Holovská*). Současně platí, že návrh za ně může podat zmocněnec, který je také oprávněn udělit plnou moc právnímu zástupci – podle § 22 odst. 2 věty první zákona o volbě prezidenta republiky totiž *navrhující poslanci nebo navrhující senátoři činí úkony ve volebních věcech prostřednictvím svého zmocněnce* a podle § 65 téhož zákona mezi úkony ve volebních věcech zjevně patří i úkony vůči soudu v řízení na ochranu ve věci registrace kandidátní listiny. Podle § 89 odst. 4 *in fine* s. ř. s. jsou účastníky řízení navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci (tj. Ministerstvo vnitra), a ten, o jehož registraci se jedná (kandidátka Denisa Rohanová).

II.2. Časový úsek pro podávání kandidátních listin

[15] Podle § 21 odst. 3 věty první zákona o volbě prezidenta republiky se kandidátní listina podává *nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta*. Zákon zde stanoví nejzazší termín pro podání kandidátní listiny, avšak výslovně neuvádí (a nečiní tak ani na žádném jiném místě), *od kdy* lze kandidátní listinu podat.

[16] Nabízí se proto výklad, že kandidátní listinu lze podat kdykoli, nejpozději však 66 dnů přede dnem volby prezidenta. Tento výklad by byl vstřícnější vůči (potenciálním) kandidátům a odpovídal by čistě jazykovému výkladu zákona o volbě prezidenta republiky (zejména citovaného § 21 odst. 3). Ústavní soud i Nejvyšší správní soud však již mnohokrát judikovaly, že jazykový výklad je pouze jednou z interpretačních metod (oním „*prvotním přiblížením se k aplikované právní normě*“ dle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, vyhlášeného pod č. 30/1998 Sb.). „*Pro správný a funkční výklad právní normy (jejíž formulace není zcela jednoznačná, a nevylučuje tedy výklady alternativní) proto zpravidla nepostačuje toliko znalost jejího přesného znění, nýbrž je zapotřebí toto znění vykládat v souladu s účelem dané normy, s jejím systematickým začleněním, je nutno hledat její logické opodstatnění, vazbu na normy jiné a pominout nelze ani výklad pomocí tzv. historického zákonodárce*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 13/2012-36, č. 3796/2013, *Bobošíková*), přičemž „*výlučný a jednoznačný smysl a účel zákona je třeba upřednostnit před výlučným a jednoznačným zněním zákona*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2015, č. j. 6 As 153/2014-108).

[17] Nejvyšší správní soud přitom shledal, že jsou tu závažnější a přesvědčivější argumenty pro závěr, že časový úsek (lhůta) pro podávání kandidátních listin není omezen jen koncem, nýbrž i začátkem.

[18] Na úvod soud uvádí, že vzal v úvahu znění čl. 22 Listiny, podle něhož *zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*. Toto ustanovení však nelze interpretovat jednoduše jako pravidlo „v pochybnostech ve prospěch“. Takový závěr nelze učinit ani z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. října 1996, sp. zn. IV. ÚS 275/96, N 104/6 SbNU 249, na který ve svém vyjádření odkazovalo ministerstvo. Ústavní soud zde sice skutečně uvedl, že „*jestliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně - tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být*

volen a ne naopak“, učinil tak však v kontextu konkrétního případu. Tehdy soudy rozhodovaly ve věci odmítnutí registrace kandidátní listiny pro volby do Senátu, a to z důvodu nepředložení dokladu o státním občanství za situace, kdy stěžovatel bezesporu byl státním občanem České republiky, předložil příslušnému orgánu občanský průkaz, avšak nikoli požadované osvědčení o státním občanství. Zákon však jednoznačně nestanovil, jakým dokladem se mělo státní občanství prokazovat. Předmětem řízení tedy bylo výlučně pasivní volební právo odmítnutého kandidáta, a je tak logické, že Ústavní soud právě na ně kladl důraz.

[19] Nyní probíhající řízení má však jinou povahu. Nejde v něm pouze o pasivní volební právo Denisy Rohanové, ale též dalších, řádně zaregistrovaných kandidátů (v tomto případě Marka Hilšera, jehož práva hájí senátoři, kteří podali jeho kandidátní listinu). Tito kandidáti mají právo na to, aby se volebního klání účastnili jen ti, kteří se do něj přihlásili v souladu se zákonem [ochrana takového práva je základním smyslem řízení podle § 89 odst. 1 písm. c) a § 89 odst. 4 s. ř. s., jak vyplývá mimo jiné z usnesení Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, U 29/31 SbNU 375]. V tomto případě jde konkrétně o to, aby se volby prezidenta republiky účastnili pouze kandidáti, za kterými stojí aktuální a relevantní politická nebo občanská podpora (v podrobnostech viz níže bod [30]).

[20] Případný není ani odkaz Denisy Rohanové na čl. 2 odst. 3 Listiny (jemuž obsahově odpovídá čl. 2 odst. 4 Ústavy). Podle tohoto ustanovení *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. V tomto případě však Nejvyšší správní soud níže provedeným teleologickým výkladem čl. 56 Ústavy a zákona o volbě prezidenta republiky dospěl k závěru, že kandidátní listiny lze podávat až po vyhlášení volby prezidenta. Účastnici řízení tudíž není bráněno v něčem, co jí zákon nezakazuje, nýbrž se po ní požaduje, aby přijala pravidla pro podání kandidátní listiny, jež zákon stanoví dle níže podaného výkladu.

[21] Z obdobného důvodu nelze v tomto případě uplatnit ani zásadu výkladu *in favorem libertatis* (která ostatně vyvěrá – mimo jiné – právě z čl. 2 odst. 3 Listiny). Uvedenou zásadu lze použít v případě, kdy přichází v úvahu vícero výkladů právního předpisu (nález Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06, N 211/47 SbNU 733), o samotném výkladu však pochybnosti mít nelze (platí, že soud zná právo). V tomto případě však Nejvyšší správní soud, i přes nejednoznačnost samotného textu zákona o volbě prezidenta republiky, shledal, že v úvahu rozumně přichází pouze jediný výklad. V tomto směru nelze ztrácet ze zřetele, že předmětem tohoto řízení je proces konstituování veřejné moci ve státě, při kterém má být obsazena funkce hlavy státu, tedy nejvyšší ústavní funkce. Nelze k němu proto přistupovat stejně jako ke klasickým vztahům občana a státu, jimiž se Nejvyšší správní soud zabývá v rámci své obecné agendy (či dokonce jako ke vztahům soukromoprávním, kde je jednoznačně upřednostněna autonomie vůle jednotlivce). Naopak je třeba klást důraz na dodržování pravidel, která zohledňují smysl a účel tohoto procesu, respektive jeho jednotlivých fází.

[22] Na základě těchto obecných východisek dospívá Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům.

[23] Základní právní rámec pro volbu prezidenta republiky vyplývá z čl. 56 Ústavy. Relevantní jsou zejména ustanovení, podle nichž je oprávněn navrhovat kandidáta *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* (odst. 5), *volba prezidenta republiky se koná v posledních šedesáti dnech volebního období úřadujícího prezidenta republiky, nejpozději však třicet dnů před uplynutím volebního období úřadujícího prezidenta republiky. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, koná se volba prezidenta republiky do devadesáti dnů* (odst. 7), a *volbu prezidenta republiky vyhlašuje předseda Senátu nejpozději devadesát dnů před jejím konáním. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, vyhlásí předseda Senátu volbu prezidenta republiky nejpozději do deseti dnů poté a zároveň nejpozději osmdesát dnů před jejím konáním* (odst. 8). Těmto ustanovením v zákoně o volbě prezidenta republiky odpovídají § 21 (podání kandidátní listiny) a § 3 (vyhlášení volby a časový rámec pro uskutečnění volby – v užším slova smyslu, tedy spíše hlasování a zjišťování výsledků volby).

[24] Klíčovým východiskem pro další úvahy je skutečnost, že volby (v případě prezidenta republiky volba) nejsou proces, který by probíhal permanentně, tedy bez jasně vymezeného počátku, až do samotného hlasování, respektive vyhlášení výsledků. Takové pojetí, které zjevně zastává ministerstvo, by znamenalo, že v okamžiku zvolení jednoho prezidenta by ihned začínala volba dalšího, nebo by dokonce procesy volby všech budoucích prezidentů, které by neměly žádný konkrétní počátek, probíhaly současně, což je zcela absurdní. Při takovém výkladu by skutečně bylo teoreticky možné podat již nyní kandidátní listinu pro volby, které by se měly konat například v roce 2033, jak správně namítali navrhovatelé. Jedním z nežádoucích důsledků takové situace by bylo například riziko permanentní volební kampaně, což by popřelo zjevnou snahu zákonodárce o jisté časové ohraničení volební kampaně – a to právě dnem vyhlášení voleb na straně jedné a vyhlášením celkových výsledků voleb na straně druhé (viz § 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky a totožná ustanovení v dalších volebních zákonech), jakož i smysl a účel relativně nového širšího právního rámce, který cílí na regulaci a kultivaci volebních kampaní (viz novelizaci volebních zákonů provedenou zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony). V extrémním případě by permanentní kampaň mohla dokonce paralyzovat ústavní systém (podobně jako příliš krátká volební období, viz BARTOŇ, M. Čl. 21 in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021).

[25] Proces volby prezidenta, který je předmětem regulace zákona o volbě prezidenta republiky, tedy musí v určitém okamžiku začít. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovateli, že tento okamžik nastává právě při vyhlášení volby.

[26] Volební zákony předepisují pro většinu úkonů činěných v rámci přípravy voleb a hlasování určité lhůty – počítané zpravidla zpětně ode dne voleb (v případě volby prezidenta republiky je takovým dnem první den volby prezidenta – viz § 2 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). To je i případ lhůty pro podání kandidátní listiny (obdobně je konstruována například lhůta pro delegování členů okrskových volebních komisí v § 18 odst. 2 či pro vydávání voličských průkazů v § 33). Přesný termín volby však není znám dříve, než je vyhlášena. Článek 56 odst. 7 Ústavy sice vymezuje určitý časový rámec, v němž se volba musí konat, uvnitř něj však má předseda Senátu diskreci omezenou pouze

dny hlasování pevně stanovenými v § 2 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Navrhovatelé navíc správně upozorňovali na to, že v průběhu volebního období stávajícího prezidenta může dojít k řadě událostí, v jejichž důsledku se úřad prezidenta republiky uvolní a volba bude muset proběhnout dříve (ostatně výše citovaný čl. 56 odst. 8 Ústavy s takovou situací výslovně počítá). Argument ministerstva, že termín voleb je rámcově znám ihned na začátku volebního období, na které bude nové zvolení navazovat, je proto rovněž nepřesný a zavádějící v tom, že do aktuálně probíhajícího volebního období prezidenta republiky může vstoupit řada nepředvídatelných skutečností, které nakonec povedou ke zkrácení volebního období. Před konkrétním vyhlášením volby se tak jedná o proměnnou, kterou nelze jednoznačně předvídat. Nelze ani vyloučit ústavní změnu, například návrat k nepřímé volbě hlavy státu. Není proto validní ani argument, že alespoň rok volby prezidenta republiky je předem znám. V jistém smyslu sice lze souhlasit s argumentem Denisy Rohanové, že ani po vyhlášení volby není termín jejího konání stoprocentní, avšak skutečnosti, které by mohly tento termín ovlivnit, nastanou spíše až po podání kandidátních listin (v úvahu zde přichází především odložení volby v důsledku zásahu volebního či Ústavního soudu do registračního procesu). Pro nynější úvahy tudíž tato možnost nemá význam.

[27] Z uvedeného vyplývá, že vyhlášení volby jednoznačně a přesně fixuje časový průběh volby prezidenta. Zároveň jde bezesporu o úkon, bez kterého volba nemůže proběhnout. Jde proto o zcela klíčový úkon, a dokud není učiněn, volby (v tomto případě volba prezidenta republiky) vůbec neprobíhají. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s výkladem ministerstva, že jde o čistě organizační úkon. Také Ústavní soud v nedávné době potvrdil, že vyhlášení voleb může zasáhnout do práv a povinností účastníků volebního procesu (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 2/21, a ze dne 2. března 2021, sp. zn. Pl. ÚS 4/21, týkající se rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. prosince 2020 o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vyhlášené pod č. 611/2020 Sb., obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, č. 2752/2013 Sb. NSS, k vyhlášení voleb do zastupitelstva obce ministrem vnitra).

[28] Vyhlášení volby je tedy prvním úkonem v procesu, který lze označit jako volba prezidenta republiky (v širším smyslu, nikoli ve smyslu užším, jak tento pojem používá § 2 zákona o volbě prezidenta republiky, který se fakticky týká spíše hlasování), tedy úkonem, který tento proces zahajuje. Také doktrína označuje vyhlášení voleb za jejich počátek (FILIP, J. Základní otázky volebního práva. In ŠIMÍČEK, V. (eds) *Volby v demokracii. Soubor přednášek*. Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 1995, s. 30 a 31). Význam vyhlášení volby prezidenta podtrhuje i skutečnost, že je jako jeden z mála úkonů spojených s tímto procesem upraven přímo v Ústavě, a to poměrně podrobně.

[29] Uvedené pak nutně vede k závěru, že „volební“ (volebně relevantní) úkony lze činit právě až po vyhlášení voleb, což platí jak pro volební orgány, tak pro voliče, kandidáty i další subjekty, které mají ve volebním procesu nějakou úlohu. Konkrétně podání kandidátní listiny je úkonem, který zahajuje registrační řízení (§ 21 odst. 3 věta druhá zákona o volbě prezidenta republiky). Takové řízení však nemůže být zahájeno v době, kdy ještě volební proces neběží, respektive nebyl zahájen. Podání kandidátní listiny před vyhlášením voleb tedy nemůže vyvolat žádné právní účinky.

[30] Tento závěr odpovídá i smyslu a účelu požadavku na podání kandidatury nejméně deseti senátory či dvaceti poslanci (nebo občanem, jehož prostřednictvím petice podpoří dalších 50 000 občanů). Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v usnesení ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 6/2012-28, č. 2798/2013 Sb. NSS, *Kesner I*, *„podpora desítky senátorů či dvacítky poslanců je odrazem toho, že kandidaturu předmětného kandidáta podporuje relativně podstatná část politické reprezentace vzešlé z přímých voleb*“ (obdobně usnesení ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 8/2012-28, *Světnička*, bod 11, a nález Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, N 2/68 SbNU 37, *Okamura*, bod 53). Taková podpora musí vycházet z aktuální politické reprezentace společnosti (tedy nikoli z Poslanecké sněmovny, která byla zvolena ještě před minulou volbou prezidenta republiky a jejíž volební období skončilo tři čtvrtě roku před vyhlášením nyní probíhající volby a rok a čtvrt před samotnou volbou, jako tomu je v případě Denisy Rohanové).

[31] Poslanci a senátoři navrhující určitého kandidáta na prezidenta republiky totiž reprezentují určité hodnotové, názorové a morální postoje (výše citované usnesení *Holovská*, bod 92), které se mohou v čase měnit (což názorně ilustruje případ poslanců za ČSSD a KSČM, kteří podpořili právě kandidaturu Denisy Rohanové a jejichž politické strany se do stávající Poslanecké sněmovny, zvolené v roce 2021, nedostaly). To, jaké hodnoty, názory a postoje reprezentovali dřívější poslanci a senátoři, pokud je nevtělili do přijatých zákonů, již nemůže být relevantní; jejich dnešní politická legitimita je nulová (a v případě poslanců či senátorů, kteří se neúspěšně pokusili obhájit svůj mandát, svým způsobem „záporná“). Nemohou doufat, že se jim „chytračením“ na poslední chvíli podaří natahovat svůj odcházející politický vliv na měsíce nebo dokonce na léta za svůj časově omezený mandát. Takový absurdní důsledek (zjevně rozporný s ústavním principem vlády na čas) nemohl ani konstituovaný ústavodárce, ani odvozený zákonodárce předpokládat. Nemůže být proto ani relevantním argumentem, že mu výslovnou právní úpravou nebránil (samozřejmosti upravovat zpravidla netřeba).

[32] Cílem ústavodárce zároveň bylo, aby počet kandidátů nebyl extrémně vysoký (již citované usnesení *Světnička*, bod 10, nebo obdobně usnesení *Holovská,* bod 94). Umožnit podání kandidátní listiny poslancům, jejichž mandát zanikl před vyhlášením volby, však tento cíl popírá, neboť by hypoteticky (při kompletní obměně Poslanecké sněmovny) mohlo počet poslaneckých kandidátů až zdvojnásobit. Samozřejmě může nastat i situace, že se složení Poslanecké sněmovny či Senátu změní až po vyhlášení volby (ostatně přesně to se stalo v důsledku voleb do Senátu proběhlých v říjnu tohoto roku), ovšem s tím zákon výslovně počítá (podle § 26 odst. 9 zákona o volbě prezidenta republiky se k zániku mandátu navrhujících poslanců nebo senátorů, ke kterému došlo po podání kandidátní listiny, nepřihlíží). Zároveň platí, že volba se vyhlašuje zpravidla v časovém úseku nikoli tak vzdáleném samotné volbě (otázku možného zneužití tohoto institutu ve smyslu nastiňovaném ministerstvem ponechává Nejvyšší správní soud stranou, neboť k ničemu takovému v tomto případě nedošlo). Poslanci a senátoři, jejichž mandát zanikl až po vyhlášení volby, tak reprezentují stále ještě relativně aktuální společenské postoje. O poslancích, kteří navrhli kandidaturu Denisy Rohanové, však nic takového říci nelze.

[33] Nejvyšší správní soud dále ve shodě s navrhovateli poukazuje na skutečnost, že je-li podána kandidátní listina předtím, než je konkrétní volba vyhlášena, nemusí být zcela jisté, pro kterou volbu je vlastně podávána (k tomu srov. v bodě [24] nastíněnou možnost podávat kandidátní listiny pro libovolnou volbu v budoucnu). Zákon o volbě prezidenta

republiky vyžaduje uvést rok konání volby prezidenta pouze na podpisových arších petice na podporu kandidáta navrhovaného občanem (§ 25 odst. 3). Takový požadavek je logický, neboť podpisy na petici lze sbírat i před vyhlášením volby, a tím pádem musí být zřejmé, pro jakou – dosud nevyhlášenou – volbu se podpisy sbírají. Opačný výklad, který pro případ přijetí argumentace navrhovatelů předestírá účastnice řízení, totiž že i petice lze podepisovat až po vyhlášení volby, nelze přijmout, neboť nezohledňuje rozdíl mezi navrhovateli kandidátů na prezidenta republiky – jimiž může být nejméně dvacet poslanců, nejméně deset senátorů či občan – a petenty, tj. občany, kteří prostřednictvím podpisu na petici pouze podporují kandidátní listinu podávanou občanem.

[34] Petice je přílohou, nikoli součástí kandidátní listiny jako takové (§ 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky a výše citované usnesení *Světnička*, bod 21). Petice samotná nemůže v režimu zákona o volbě prezidenta republiky vyvolat žádné právní účinky. V kontextu nyní prováděných úvah je tedy rozhodující okamžik podání kandidátní listiny občanem (které lze stejně jako v případě poslanců a senátorů učinit až po vyhlášení volby), nikoli okamžik podpisu na petici (Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na registraci kandidátů v roce 2012, kdy ministerstvo a následně implicitně i soudy akceptovaly i petice podepisované ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky, k němuž došlo dne 1. října 2012, a tím pádem i před vyhlášením volby, které proběhlo o dva dny později rozesláním rozhodnutí předsedy Senátu č. 322/2012 Sb.).

[35] Ze zákona naopak neplyne, že by povinnou náležitostí kandidátní listiny mělo být časové určení volby, na kterou je podávána. Při respektování logiky Ústavy a zákona o volbě prezidenta republiky toto časové určení totiž musí být zcela zřejmé. Vzorový formulář, který je přílohou vyhlášky č. 294/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, takovou položku sice předepisuje, jde však o požadavek nad rámec zákona, který nemůže být rozhodující pro jeho výklad. Ministerstvo tedy musí akceptovat i kandidátní listiny, které takto časově konkretizovány nejsou. Problémy to nečiní, postupuje-li ministerstvo v souladu s podaným výkladem.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že kandidátní listina Denisy Rohanové byla označena jako „*Kandidátní listina pro volbu prezidenta republiky (řádný termín voleb r. 2023)*“, a popsaný problém se jí tudíž přímo netýká. Nejvyšší správní soud jej však při výkladu zákona o volbě prezidenta republiky nemůže zcela přehlížet, neboť při popsané konstrukci zákona by mohl nastat. Je nezadatelným úkolem volebního soudu a jeho povinností přispívat k ochraně voleb v jejich objektivním i subjektivním smyslu. Přitom má soud 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. ledna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 73/06). Soudní judikatura má totiž v těchto případech i funkci preventivní a symbolickou.

[37] Z porovnání požadavků na petiční archy na jedné straně a kandidátní listiny na straně druhé lze dovodit, že zatímco petiční archy musejí být specifikovány co do roku konání volby prezidenta, neboť je lze podepisovat i před vyhlášením volby, kandidátní listiny (*a contrario*), které takto označeny být nemusejí, lze podávat až po vyhlášení volby, kdy bude jednoznačně určitelné, pro kterou volbu jsou podávány.

[38] K již uvedenému lze doplnit, že není zcela zřejmé, proč ministerstvo o kandidátní listině Denisy Rohanové informovalo až s blížícím se koncem lhůty pro podání kandidátních listin, a nikoli bezprostředně po jejím podání (jiná otázka je posouzení jejích náležitostí, na kterou má ministerstvo pevně stanovenou lhůtu 66 až 60 dnů přede dnem volby, viz § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Pokud ministerstvo od počátku zastávalo názor, že kandidátní listiny lze podávat kdykoli do 66. dne přede dnem volby, nevidí Nejvyšší správní soud důvod, proč podání kandidátních listin a zahájení registračního řízení před veřejností tajilo (resp. neinformovalo o nich). Takový postup rozhodně nepřispívá k transparentnosti volebního procesu, naopak může vyvolat zbytečnou nedůvěru k registračnímu orgánu, který teprve na samém sklonku registrační fáze obrazně řečeno „provětrá své skříně“ a vytáhne kandidáty, kteří se přihlásili před několika lety, respektive byli navrženi zákonodárci, kteří již dávno nedisponují jakoukoli demokratickou legitimitou. Jde přece o obsazení nejvyššího státního úřadu, a proto by mělo být samozřejmostí (a to i v případě kandidátních listin podaných řádně po vyhlášení volby), že ministerstvo bezprostředně informuje veřejnost přiměřeným způsobem o tom, kdo a na návrh koho se o úřad hlavy státu uchází (srov. čl. 17 Listiny).

[39] Na základě uvedeného lze učinit následující závěr: podání kandidátní listiny před vyhlášením voleb nemůže vyvolat žádné právní účinky, neboť jde o úkon učiněný mimo právní režim pro něj určený.

[40] Tvrzení Denisy Rohanové, že ještě před podáním její kandidátní listiny prezentovalo ministerstvo stanovisko, že takový postup bude akceptovat, není nijak podložené. Touto otázkou se proto Nejvyšší správní soud nebude zabývat.

[41] S ohledem na přijatý závěr již není nutné hodnotit ani to, zda byla kandidátní listina podána dne 20., nebo 21. října 2021 (na základě argumentace Denisy Rohanové), ani otázku, kdy přesně poslancům zvoleným v roce 2017 zanikl mandát (na základě námitky navrhovatelů).

[42] Zbývá posoudit, jak mělo ministerstvo s kandidátní listinou Denisy Rohanové procesně naložit. Nejvyšší správní soud souhlasí s ministerstvem, že ji nemohlo odmítnout, neboť nebyl naplněn žádný z důvodů pro takový postup předvídaných v § 26 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. V obecném režimu správního řízení v této situaci by bylo namístě zastavit řízení pro zjevnou právní nepřípustnost návrhu [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Takový postup však v režimu zákona o volbě prezidenta republiky nepřichází v úvahu, neboť je zde aplikace správního řádu obecně vyloučena (§ 72 zákona o volbě prezidenta republiky). Nejvyšší správní soud proto odkazuje na výše provedenou úvahu, že kandidátní listina podaná mimo proces volby prezidenta republiky nemůže vyvolat žádné účinky (bod [29] rozsudku). Z toho vyplývá, že k ní ministerstvo vůbec nemělo přihlížet.

[43] S ohledem na principy dobré správy, respektive základní zásady činnosti správních orgánů (zejména povinnost šetřit oprávněné zájmy dotčených osob dle § 2 odst. 3 správního řádu a pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti dle § 4 správního řádu), které se uplatní i při postupech dle zákona o volbě prezidenta republiky (§ 177 odst. 1 správního řádu), však nebylo namístě tuto kandidátní listinu ponechat bez jakékoli reakce. V podobných případech, které by se mohly naskytnout v budoucnu, by mělo ministerstvo

ty, kteří kandidátní listinu podali (tj. zejména zmocněnce osob oprávněných podat kandidátní listinu, popřípadě navrhujícího občana, pokud zmocněnce nemá), o neúčinnosti jejich podání vyrozumět, čímž by jim zároveň umožnilo podat kandidátní listinu řádně, až bude volba prezidenta republiky vyhlášena.

III. Závěr a náklady řízení

[44] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl a zrušil rozhodnutí ministerstva o registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové.

[45] Nákladový výrok 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 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu