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 zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Ing. Libor Hrančík**, a účastníka řízení: **Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o ochraně ve věci registrace kandidátní listiny Ing. Libora Hrančíka k volbě prezidenta republiky konané ve dnech 13. a 14. ledna 2023, proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. listopadu 2022, č. j. MV-194414-6/OV-2022,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Ing. Libor Hrančík chtěl kandidovat na funkci prezidenta republiky ve volbě konané ve dnech 13. a 14. ledna 2023 (proto jej soud dále označuje jako *kandidáta*). Ministerstvo vnitra však jeho kandidátní listinu odmítlo (rozhodnutím ze dne 25. listopadu 2022, č. j. MV-194414-6/OV-2022). Zjistilo totiž, že kandidátní listinu podali jen dva senátoři (Daniela Kovářová a Jaroslav Doubrava) namísto potřebných nejméně deseti. Navíc Jaroslav Doubrava nebyl v říjnových senátních volbách opětovně zvolen, a mandát mu tak zanikl již dne 15. října 2022. Ke dni podání kandidátní listiny (7. listopadu 2022) tedy nebyl senátorem.

[2] Kandidát se dne 30. listopadu 2022 obrátil na Nejvyšší správní soud. Tvrdí, že ministerstvo v jeho věci nepostupovalo správně. Když svou kandidátní listinu odevzdával, ministerští úředníci mu sdělili, že k ní není přiložen dostatek podpisů senátorů a že podpisy lze doplnit jen do následujícího dne, tedy do 8. listopadu. Až po čtrnácti dnech telefonovali navrhovateli z ministerstva, že ve skutečnosti může podpisy doplňovat až do 24. listopadu. Ať už se úředníci spletli, nebo chtěli kandidáta záměrně poškodit coby nepohodlného uchazeče o funkci, je pro něj výsledek stejný: v důsledku nesprávného poučení neměl čas doplnit ostatní potřebné podpisy. Proto se kandidát brání u soudu a má za to, že by jeho kandidátní listina měla být zaregistrována.

[3] Ministerstvo s jeho návrhem nesouhlasí. K odstranění všech vad své kandidátní listiny byl kandidát řádně vyzván písemnou výzvou ze dne 16. listopadu 2022, žádnou z vad však neodstranil.

2. Právní hodnocení

[4] Návrh není důvodný. Ministerstvo sice nemělo vyzývat kandidáta k tomu, aby dodatečně předložil další podpisy senátorů, ale samotným odmítnutím jeho kandidátní listiny nepochybilo.

2.1 *Kandidát dostal možnost odstranit vady kandidátní listiny, a nebyl tak zkrácen na právech*

[5] Kandidát podal svou kandidátní listinu (přesněji řečeno doručil ministerstvu návrhy dvou senátorů podávajících jeho kandidátní listinu) včas, ale nikoli bezvadně. Sám tvrdí, že při podání kandidátní listiny dne 7. listopadu byl ústně upozorněn na některé vady: jednak na chybějící údaj o zmocněnci (který prý mohl doplnit dodatečně, do 24. listopadu), jednak na nedostatečný počet podpisů senátorů (tam byl poučen, že podpisy musejí být kompletní do následujícího dne, tedy do 8. listopadu). Kandidát dodává, že dne 18. listopadu volal na ministerstvo a ptal se, zda by přece jen nemohl oslovit další senátory; dostalo se mu ale stejné odpovědi jako předtím. Až 21. listopadu mu telefonoval úředník z ministerstva a omlouval se mu: prý se předtím spletli a podpisy lze sbírat i v dodatečné lhůtě, konkrétně do 24. listopadu. (K tomu kandidát zaslal soudu zvukový záznam.) To ale pro kandidáta bylo bohužel už pozdě.

[6] Ministerstvo se nijak nevyjádřilo k tomu, zda tento kandidátův popis odpovídá skutečnosti. Soudu to však v právním posouzení nebrání, protože všechny podstatné okolnosti registračního řízení jsou zachyceny ve spisu.

[7] Z něj plyne, že kandidátní listina skutečně trpěla třemi vadami: nebyl zde uveden zmocněnec; na prohlášení kandidáta chyběla obec trvalého pobytu; a především nebylo na kandidátní listině uvedeno jméno, příjmení a podpis nejméně deseti navrhujících senátorů. Ministerstvo proto vyzvalo kandidáta k odstranění těchto tří vad ve lhůtě do 24. listopadu; mj. tak dalo najevo, že kandidát může a má do tohoto data doplnit i chybějící podpisy (resp. návrhy) senátorů. Výzva byla jednak zaslána kandidátovi (doručena mu byla dne 22. listopadu), jednak vyvěšena na úřední desce ministerstva (dne 16. listopadu). Za doručenou se výzva považuje dnem vyvěšení (§ 26 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

[8] Kandidátovi se tedy nestala žádná újma. S účinky k 16. listopadu (tedy 58 dní přede dnem volby prezidenta, jak to žádá právě zmíněný § 26 odst. 1) byl písemnou výzvou informován o tom, že je třeba (jak to on sám formuluje) „*dosbírat podpisy*“. Je bez právního významu, kdy se kandidát skutečně seznámil s obsahem výzvy (a že se tak možná stalo až dne 22. listopadu, kdy mu byla doručena listovní zásilka). Pro právní účinky výzvy je dále nepodstatné, co případně ministerští úředníci řekli kandidátovi osobně či telefonicky (proto soud nepokládal za potřebné provádět důkaz zvukovým záznamem, který mu kandidát zaslal). Kandidát by teoreticky mohl být zkrácen na svých právech jen tehdy, pokud by mu ministerstvo nedalo příležitost napravit to, co považovalo za odstranitelnou vadu – tedy včas by jej nevyzvalo k jejímu odstranění a pak by jeho kandidátní listinu odmítlo. To se nestalo. Ministerstvo kandidátovi ve výzvě z 16. listopadu sdělilo, co má dělat, ovšem nápravy se nedočkalo. Soud nyní ponechává stranou otázkou, zda výzva

tohoto obsahu vůbec měla být vydána. Vydána byla – a zůstala bez reakce. Kandidáta tedy nenavrhlo minimálně deset senátorů, a proto musela být kandidátní listina odmítnuta.

2.2 *Ministerstvo nemělo kandidáta vůbec vyzývat k doplnění navrhujících senátorů, protože potřebný počet zákonodárců jako navrhovatelů musí být shromážděn již před uplynutím lhůty pro podání návrhu*

[9] Jinou otázkou ale je, zda kandidát skutečně měl být vyzván i k doplnění chybějících senátorů jako navrhovatelů. Soud je přesvědčen, že nikoli.

[10] Podle § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky platí, že není-li kandidátní listina podána v souladu s § 21, nemá-li náležitosti uvedené v § 25 odst. 1 a 2 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, vyzve ministerstvo zmocněnce navrhujících poslanců, navrhujících senátorů nebo navrhujícího občana, a pokud ten nemá zmocněnce, pak přímo navrhujícího občana, nejpozději 58 dnů přede dnem volby prezidenta, aby vady odstranil do 50 dnů přede dnem volby prezidenta. V § 21 se stanoví, kdy lze kandidátní listinu podat a že tak může učinit nejméně deset senátorů, nejméně dvacet poslanců nebo občan, který připojí petici podpořenou nejméně 50 000 občany. Ustanovení § 25 odst. 1 vypočítává údaje, které musí kandidátní listina obsahovat, § 25 odst. 2 pak upravuje náležitosti prohlášení kandidáta.

[11] Z úřední činnosti je soudu známo, že ministerstvo před nadcházející volbou prezidenta republiky odmítlo kandidátní listiny i několika dalších kandidátů buď proto, že je ke kandidatuře nenavrhl dostatečný počet poslanců či senátorů, nebo proto, že návrh občana nebyl podpořen dostatečným počtem občanů na připojené petici (§ 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Kandidáti z první skupiny byli vyzýváni k tomu, aby v dodatečné lhůtě napravili vadu spočívající v nedostatečném počtu podepsaných poslanců či senátorů. Naproti tomu kandidátům z druhé skupiny ministerstvo v rozhodnutích psalo, že podpisy občanů dodatečně doplňovat nelze; k tomu je odkazovalo na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 8/2012-28, *Světnička*, a ze dne 7. prosince 2017, č. j. Vol 85/2017-78, *Toman*.

[12] V těchto usneseních se soud zabýval rozdílem mezi náležitostmi kandidátní listiny (§ 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) a náležitostmi petice s podpisy občanů, která je její přílohou (§ 21 odst. 3 tohoto zákona). Dospěl k závěru, že povinnost ministerstva vyzvat k odstranění vad se vztahuje jen na akt podání samotné listiny, ale nevztahuje se k její příloze. Takové rozlišení má význam pro to, aby vůbec mohla řádně proběhnout časově náročná kontrola petice s nejméně 50 000 podpisy. Pokud by ministerstvo mělo vyzývat k odstranění vady spočívající v nepředložení petice nebo předložení petice s nedostatečným počtem podpisů, nebylo by v krátké zákonné lhůtě vůbec možné petici zkontrolovat a vydat rozhodnutí ve věci registrace (*Světnička*, body 21 až 23). Soud se zmínil i o tom, že „*pod akt podání kandidátní listiny lze zařadit též požadavky na osobu jejího podatele, resp. podatelů*“. To dále upřesnil: vyzvat k odstranění vady by bylo třeba, pokud by navrhující poslanci, senátoři či navrhující občan nerespektovali, že mohou podat jen jednu kandidátní listinu (§ 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky) a podali jich více (*Světnička*, body 21 a 24, a také usnesení ze dne 13. prosince 2017, č. j. Vol 84/2017-175, *Holovská*, body 80 a 85).

[13] Je pravda, že při úvahách o tom, zda je možno po podání kandidátní listiny dodatečně napravovat určité vady, se usnesení ve věci *Světnička* omezilo jen na dva argumenty. Především poukázalo na formální rozdíl mezi kandidátní listinou a její přílohou (které jsou v zákoně upraveny v samostatných odstavcích). Krom toho zdůraznilo, že stihnout kontrolu podpisů občanů, pokud by mohly být dodatečně doplňovány, je nemožné. Tato argumentace ale vědomě nebyla komplexní: reagovala jen na tehdy řešený dílčí problém a na úmysl tehdejšího kandidáta sbírat (další) podpisy občanů i po uplynutí lhůty k podání kandidátní listiny.

[14] Nyní před soudem leží otázka, zda lze dodatečně doplňovat další navrhovatele z řad senátorů (poslanců). Bylo by zjednodušující a nesprávné odpovídat na ni argumentem opaku k úvahám formulovaným v usnesení ve věci *Světnička*. (Třeba takto: jestliže nelze dodatečně odstraňovat vady přílohy ke kandidátní listině, ale vady samotné listiny ano, platí, že vadu spočívající v nedostatečném počtu navrhujících senátorů odstraňovat lze, protože jména, příjmení a podpisy senátorů jsou vlastní součástí kandidátní listiny. A jestliže je zapovězeno dodatečně doplňovat podpisy občanů, protože při jejich velkém počtu by je nebylo možné včas zkontrolovat, nic naopak nebrání doplňování podpory zákonodárců, protože spočíst deset či dvacet jmen je věcí okamžiku.) Místo toho je třeba zaměřit se na zvláštní postavení kvalifikovaných navrhovatelů, jimiž zákonodárci jsou, a na význam senátorských či poslaneckých návrhů kandidátů na funkci prezidenta republiky.

[15] Senátoři (či poslanci) totiž nejsou jen nějakou vyšší kastou *podporovatelů* prezidentské kandidatury, jejichž postavení (byť privilegované) by bylo srovnatelné s podporovateli petice tzv. občanského kandidáta, tedy s oněmi nejméně 50 000 občany. (Ačkoli to tak někdy chápe nejen veřejnost, ale i zákonodárci a také samotní kandidáti: ostatně kandidát v této věci nadepsal připojené listiny s podpisy dvou senátorů jako „*petice na podporu kandidatury Ing. Libora Hrančíka*“). Naopak senátoři či poslanci mají postavení *navrhovatelů*, kteří svým podpisem pro určitého kandidáta dávají najevo své dlouhodobé politické (či obecněji hodnotové) postoje a i touto formou reprezentují své voliče (*Holovská*, bod 92).

[16] Zvláštností senátorského či poslaneckého návrhu je jeho kolektivní povaha. Právo navrhnout prezidentského kandidáta svědčí každému jednotlivému zákonodárci; aby však zákonodárce mohl toto své právo uplatnit, musí je vykonat společně s ostatními (*Holovská*, body 85 a 89). Tato podmínka má svůj věcný i časový aspekt. Kandidátní listina tak nejen že musí obsahovat nejméně deset (dvacet) jmen, příjmení a podpisů, ale také tam musejí být všechny. Podpisy zde nejsou projevem podpory návrhu jiné osoby, ale představují projev vůle podepsaných zákonodárců stát se sami navrhovateli. Protože návrhové právo se před shromážděním projevů vůle minimálně deseti (dvaceti) zákonodárců vůbec neaktivuje, musí být návrh v tomto ohledu bezvadný, a to již při podání kandidátní listiny. Je-li návrh podán méně než deseti senátory, znamená to, že kandidátní listina bude nevyhnutelně odmítnuta. Lhůta k uplatnění návrhového práva marně uplynula a to, co se nevykonalo dosud, už nelze dohnat.

[17] Platí, že obecně lze vady kandidátní listiny odstraňovat dodatečně, až do 50. dne přede dnem volby (§ 26 odst. 1 tohoto zákona). Neznamená to ale, že lze takto doplnit *cokoli* z náležitostí vyjmenovaných v § 25 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky. Výzva by měla typicky mířit na nedostatky typu formalit, které nejsou určující pro totožnost osoby – upřesňující údaje o kandidátovi (pohlaví, věk, zaměstnání, pobyt,

politická příslušnost) či o navrhujícím občanovi (datum narození, pobyt). Doplňovat lze i datum, kdy bylo poprvé možné podepsat petici (u občanského kandidáta). Stejně tak je možné doplňovat veškeré údaje o zmocněnci – zde i včetně jména a příjmení, protože zmocněnec má v registračním řízení jen pomocnou procesní roli a ani bez něj není průběh řízení ohrožen. Naproti tomu už v okamžiku podání kandidátní listiny musí být zřejmá totožnost jak kandidáta, tak jeho navrhovatelů. Neoznačit některého z navrhovatelů (tedy neoznačit jmenovitě *všechny* ty, kterých je k podání návrhu třeba) je stejně neodčinitelnou vadou jako neuvést jméno a příjmení kandidáta.

[18] Neprojeví-li potřebný počet senátorů či poslanců *společně a současně* svou vůli navrhnout pro volbu prezidenta určitou osobu, musí registrační řízení skončit odmítnutím kandidátní listiny. Tento následek bude zřejmý už z kandidátní listiny samotné a žádná výzva k odstraňování vad tu není namístě. Jednotliví senátoři (poslanci), kteří mají v úmyslu navrhnout svého kandidáta, se totiž nemohou teprve dodatečně, natožpak na výzvu, postupně trousit k podpisu návrhu do podatelny ministerstva – jako to dělají prostí občané, když přicházejí podepisovat petiční archy u předvolebních stánků prezidentských kandidátů. Kandidatura, kterou svým návrhem podpořili zákonodárci v předepsaném minimálním počtu, má být promyšleným a koordinovaným aktem (i proto zákon počítá s tím, že za zákonodárce bude v registračním řízení jednat zmocněnec). Je odpovědností navrhovatelů zajistit, aby k návrhu byly připojeny podpisy všech z nich. S ohledem na význam aktu lze na navrhovatele jistě klást požadavek, aby takto nízké množství podpisů správně spočetli už před podáním návrhu. Případně by podpisy zákonodárců mohl správně spočíst sám kandidát (pokud v této věci fakticky vystupuje jako jejich zmocněnec).

[19] Situace v nyní projednávané věci a také veřejně známé okolnosti provázející jiná registrační řízení však ukazují, že některým kandidátům a zákonodárcům patrně příliš neleží na srdci nejen správné počítání do deseti či do dvaceti, ale ani vážnost aktu, jakým je kandidatura na funkci prezidenta republiky. Místo aby nominace senátorských či poslaneckých kandidátů byly podloženy důkladnou úvahou (k tomu opět *Holovská*, bod 92), stávají se sídla zákonodárných sborů petičními stánky, u nichž se může podepsat každý právě přítomný, a to každému náhodně kolemjdoucímu.

[20] Soud se musí pozastavit nad postupem kandidáta na funkci prezidenta republiky, který se obrátil na soud v nynější věci. Kandidát měl po vyhlášení termínu prezidentské volby několik měsíců na to, aby si obstaral dostatečný počet navrhovatelů z řad zákonodárců pro svou kandidaturu. Za celou dobu však získal jen dva (druhá senátorka podepsala návrh v den, kdy byla kandidátní listina podána); navíc jejich návrh přinesl na ministerstvo až v době, kdy už jednomu z podepsaných senátorů zanikl mandát. Nyní si před soudem stěžuje, že nedostal osm dní na to, aby sehnal zbývajících devět navrhovatelů; k tomu dodává, že telefonoval na ministerstvo ještě šest dní před koncem dodatečné lhůty a snažil se v tomto směru smlouvat. Soudu není jasné, proč kandidát – měl-li vážný úmysl kandidovat – nezískával pro tuto myšlenku potřebné navrhovatele, jak se zdá, s předstihem a systematicky. Nelze vyloučit, že kandidát vyvíjel potřebné úsilí dlouhodobě, a přesto neuspěl. Pak by ale možná bylo rozumnější realisticky zhodnotit své šance a smířit se s nezdarem. I pro společnost jako celek by bylo vhodnější, aby volba prezidenta a proces jí předcházející byly standardním soubojem veřejně aktivních osobností, které jsou voličům aspoň nějak známé, požívají podpory a důvěry svých spoluobčanů a nevyužívají možnosti kandidovat jen jako prostředku ke zviditelnění.

[21] Je samozřejmě právem každého, kdo touží kandidovat, aby se o kandidaturu ucházel i za pomoci návrhu zřetelně nedostatečného počtu zákonodárců. Soud zde však (jako už dříve ve věci *Holovská*) apeluje na senátory a poslance nadané návrhovým oprávněním. Zájemci o funkci prezidenta mohou sledovat kandidaturou i své soukromé cíle – ovšem zákonodárci, kteří jako navrhovatelé své podpisy rozdávají nikoli soukromě, nýbrž jako představitelé jedné ze státních mocí, by tak neměli činit lehkovážně (jako už zmínění občané na procházce, které někdo oslovil u petičního stánku), ale naopak uvážlivě: nejen v zájmu svých voličů, ale i ve snaze nesnižovat celkový význam volby hlavy státu.

3. Závěr a náklady řízení

[22] Soud neshledal podmínky pro to, aby zrušil rozhodnutí, jímž byla odmítnuta kandidátní listina Ing. Libora Hrančíka. Tento kandidát nesplnil zákonné podmínky kandidatury, i když mu ministerstvo (ani nikdo jiný) v jejich splnění nebránilo. Současně by je nemohl splnit ani dodatečně, protože odstraňování vad kandidátní listiny nemůže sloužit ke shánění návrhů zákonodárců na poslední chvíli. Proto soud návrh zamítl.

[23] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

P o u č e n í : Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 věta druhá soudního řádu správního).

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. prosince 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu