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 (soudce zpravodaj), Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelů: **a) T. K.**, **b) PhDr. Karel Diviš**, oba zast. JUDr. Karolem Hrádelou, advokátem se sídlem Pod Beránkou 2469/1, Praha 6, a účastníka řízení: **Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o ochraně ve věci registrace kandidátní listiny PhDr. Karla Diviše 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-194607-4/OV-2022, **se ruší**.

II. Kandidátní listina kandidáta na funkci prezidenta republiky PhDr. Karla Diviše **se registruje**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 30. listopadu 2022 podali navrhovatelé Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. listopadu 2022, č. j. MV-194607-4/OV-2022, kterým byla odmítnuta kandidátní listina kandidáta na funkci prezidenta republiky PhDr. Karla Diviše, navrženého T. K. Zároveň navrhují vydání rozhodnutí o povinnosti ministerstva registrovat kandidátní listinu podle § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

[2] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že ke kandidátní listině připojil T. K. jako navrhující občan celkem 10 972 petičních archů obsahujících celkem 63 210 záznamů. Z tohoto počtu ministerstvo nezapočítalo podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky celkem 1 772 záznamů, neboť 1 632 škrtli navrhovatelé a dalších 140 bylo neúplných (chybí některý z údajů nebo byl uveden neúplně – tj. jméno a příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu a vlastnoruční podpis občana). Po této první fázi kontroly ministerstvo započítalo navrhovatelům 61 438 záznamů. Postupem podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta

republiky zjistilo ministerstvo v rámci prvního náhodně vybraného vzorku 8 500 občanů chybovost 17,847 %, a přistoupilo proto ke kontrole dalšího stejně velkého vzorku, u něhož zjistilo chybovost 19,765 %. Podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky tak od celkového počtu započítaných 61 438 záznamů odečetlo takový počet občanů, který procentuálně odpovídá průměru chybovosti obou kontrolních vzorků, konkrétně 11 553,958 (sic!) občanů. Ministerstvo proto konstatovalo, že výsledný počet občanů podepsaných na petici je 49 884, tedy nižší než vyžadovaných 50 000. Z toho důvodu rozhodlo o odmítnutí kandidátní listiny.

II. Obsah návrhu a vyjádření

II. a) Obsah návrhu

[3] Navrhovatelé předně zmiňují základní ústavněprávní východiska volby prezidenta republiky a práva občanů navrhovat a podporovat své kandidáty prostřednictvím petice. Dle jejich názoru čl. 22 Listiny základních práv a svobod vyžaduje, aby výklad volebních zákonů sledoval jejich účel a smysl a byl zároveň vstřícný k zachování co možná nejširšího práva být volen či volit.

[4] Návrh obsahuje dva okruhy námitek, pro které se navrhovatelé domnívají, že kandidátní listina PhDr. Karla Diviše měla být registrována.

[5] První okruh námitek se týká otázky určení celkového počtu petentů podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Navrhovatelé mají za to, že ministerstvo vyšlo z nesprávného čísla, jestliže navrhovatelé předložili celkem 63 210 záznamů, ale započítáno bylo pouze 61 438 záznamů, což je o 1 772 záznamů méně. Převážně (1 632 záznamů) šlo o přeškrtnuté záznamy. Dle jejich stěžejní námitky zákon o volbě prezidenta republiky neumožňuje v této fázi nezapočítat škrtnuté záznamy. Ministerstvo mělo i tyto záznamy ověřovat při kontrole správnosti. To, že tak nepostupovalo, považují navrhovatelé za porušení petičního práva petentů a práva PhDr. Karla Diviše kandidovat. Postup ministerstva je zároveň v rozporu s čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jelikož tento výklad nešetřil podstatu těchto práv, a zároveň ministerstvo nemá pro nezapočítání přeškrtnutých záznamů zákonnou oporu. Jinými slovy se navrhovatelé domáhají toho, aby i jimi přeškrtnuté záznamy ministerstvo ověřilo a případně započetlo. Škrtnutí záznamu považují toliko za upozornění na nesprávně uvedené číslo občanského průkazu, nikoliv za důvod pro vyřazení záznamu. Navrhovatelé také poukazují na rozdíl v počtu archů, jejichž převzetí ministerstvo potvrdilo (10 973 archů), a počtu těch, které následně opatřilo čárovým kódem (10 972 archů), a na způsob hodnocení úplnosti adres uvedených v arších.

[6] Následně navrhovatelé rozebrali postup výpočtu chybovosti obou kontrolních vzorků, přičemž nezpochybňovali výslovně správnost postupu výpočtu ministerstva, ale pouze hodnoty, které byly do výpočtu použity. Jelikož dle jejich názoru mělo ministerstvo hodnotit i to, zda škrtnuté záznamy jsou započitatelné, a případně je zařadit do zkoumaných vzorků, odečetlo ministerstvo průměr chybovostí od nesprávného výchozího počtu záznamů (tj. 61 438). Postup ministerstva navíc mohl mít dopad do výběru záznamů, které byly podrobeny kontrole správnosti, jelikož přeškrtnuté záznamy mohly být

pokračování

součástí kontrolního vzorku o celkem 17 000 záznamech, namísto toho byly *a priori* vyřazeny a ministerstvo už k nim nepřihlíželo.

[7] Druhý okruh námitek směřuje do posuzování správnosti výsledku obou kontrolních vzorků. Navrhovatelé považují za velmi závažný počet nenalezených občanů (tj. takových, kde ministerstvo uzavřelo, že žádný petent s uvedenými údaji neexistuje). Přitom stačilo ztotožnit pouhých 33 občanů (z celkem 2 451 nenalezených). V takovém případě by průměrná chybovost vzorků klesla dostatečně na to, aby po jejím odečtení od všech záznamů (bez ohledu na první okruh námitek) měl kandidát 50 000 petentů. Navrhovatelé tak požadují kontrolu všech nenalezených petentů, jelikož mají za to, že chybovost petice na podporu kandidatury PhDr. Karla Diviše musela být výrazně menší. Přitom odkazují i na velmi nízkou chybovost *„vládních kandidátů“* Danuše Nerudové a Petra Pavla. Obsahem návrhu jsou i seznamy petentů z obou kontrolovaných vzorků, kteří měli být dle jejich názoru ztotožněni. K šestnácti z nich zároveň navrhovatelé doplnili podrobnější informace (např. jak by mohl být přečten záznam připouštějící více výkladů).

[8] Zároveň navrhovatelé uvádí, že ministerstvo nepostupovalo podle své vlastní metodiky, dle které měl operátor postupovat primárně tak, aby kontrolovaného petenta ztotožnil. Soud by při tomto přezkumu měl přihlédnout ke skutečné vůli ztotožněných petentů a ověřit je i v případě, kdy došlo k přepisu v čísle dokladu či datu narození.

[9] Závěrem navrhovatelé poukazují na obecný přesah svého návrhu, jelikož jeho vyřešení může v budoucnosti přispět k rovnému přístupu dalších kandidátů k prezidentské funkci. Postup ministerstva mají za protiústavní a odporující rovněž smyslu a účelu § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Navrhují tedy soudu, aby přikázal ministerstvu kandidátní listinu PhDr. Karla Diviše registrovat a zároveň zrušil rozhodnutí ministerstva o odmítnutí jeho kandidátní listiny.

II. b) Vyjádření ministerstva

[10] Na výzvu soudu se k návrhu vyjádřilo ministerstvo, které navrhuje návrh zamítnout.

[11] K prvnímu okruhu námitek uvádí, že je zcela věcí navrhujícího občana či kandidáta, v jaké podobě archy předloží ministerstvu. Škrtnutí záznamů jim umožňuje vyloučit z přezkumu ty řádky, které se jim jeví např. jako pochybné. Tím v případě zařazení archu do kontrolního vzorku dojde ke snížení jeho chybovosti. Dalším důvodem pro škrtnutí může být i vyloučení podpory petenta, od kterého kandidát nechce podporu z jakýchkoliv důvodů přijmout. Jde přitom o výsostné právo navrhovatelů, kterým je dána možnost vlastní kontroly petic a s tím spojená možnost ovlivnit chybovost záznamů. Škrtání záznamů je tak zcela běžný institut, který byl využíván i v předchozích prezidentských volbách. Zároveň ministerstvo poukazuje na to, že podepsání petice pro kandidáta na prezidenta není výkonem petičního práva – jde totiž o petici *sui generis*.

[12] K nesrovnalosti v počtu spočítaných archů a archů opatřených čárovým kódem ministerstvo uvádí, že kontrola počtu odevzdaných petic probíhá dvoufázově. O tomto postupu byli navrhovatelé vyrozuměni při odevzdání podpisových archů spolu s tím, že ve druhé fázi se počet může změnit, a bylo jim umožněno se obou fází zúčastnit. Tohoto

práva ovšem navrhovatelé nevyužili. Pokus o telefonické sdělení problému při přepočtu archů s podpisy byl neúspěšný.

[13] V otázce chybovosti kontrolovaných vzorků ministerstvo poukazuje na to, že při stanovení jakékoliv hranice se může stát, že výsledek bude těsný. Takový výsledek ovšem nemůže vést k opakování celé kontroly u jiného orgánu (soudu). Ministerstvo při kontrole postupovalo podle podrobných pravidel zákona o volbě prezidenta republiky a schválené interní metodiky. Argumenty navrhovatelů ohledně vysoké chybovosti (a to i v porovnání s jinými kandidáty) považuje za obecné a stěží komentovatelné. Chybovost pod 3 % je přitom dosažitelná a zjevně souvisí s kvalitou, interní kontrolou a důsledností při sběru podpisů – v předcházející prezidentské volbě přitom byla chybovost občanských kandidátů za stejné úpravy nízká.

[14] Následně se ministerstvo vyjádřilo k seznamu záznamů, které navrhovatelé přiložili ke svému návrhu. Poukazuje na to, že mu nelze vytýkat nečitelnost záznamů a není možné požadovat, aby operátoři provádějící manuální kontrolu vymýšleli všechny možné i nemožné kombinace údajů. Ministerstvo znovu prošlo 16 záznamů, které navrhovatelé uvedli ve svých seznamech s konkrétně popsanou pochybností, a ke každému záznamu nově uvedlo, zda se podařilo osobu ztotožnit či jak byl daný záznam přečten. Ministerstvo dále stejným způsobem kontrolovalo i dva vybrané záznamy z každé stránky přílohy, kde navrhovatelé konkrétní pochybnosti neuvedli. V této části ministerstvo uzavírá, že lze připustit nepřesný postup operátora u jednoho záznamu. Z toho ovšem nelze usuzovat na systémové pochybení ministerstva. Požadavek na opakované provedení celé kontroly v řízení před soudem má ministerstvo za neopodstatněný.

II. c) Replika navrhovatelů

[15] K vyjádření ministerstva zaslali navrhovatelé repliku.

[16] K prvnímu okruhu námitek uvedli, že v peticích nikdy neškrtali. Ostatně žádná právní norma nedává kandidátovi právo rozhodovat o tom, jak bude vypadat petice na jeho podporu, a nemusí ji ani vidět. Dle jejich názoru neexistuje nikdo, kdo by mohl s podpisovými archy takto manipulovat. Nezahrnutí přeškrtnutých archů do druhé fáze hodnocení správnosti tak považují za porušení ústavních práv petentů, navrhovatele kandidáta i kandidáta samotného. V další části opakují svoji dřívější argumentaci o hodnocení záznamů, kde petenti mají trvalý pobyt v obci bez pojmenovaných ulic. K problematice chybějícího archu s podpisy dodávají, že přepočítávání skutečně opustili předčasně, nicméně telefonicky nebyli ministerstvem kontaktováni.

[17] K otázce kontroly správnosti poukazují na metodiku použitou ministerstvem. Dle jejich názoru je základním problémem neidentifikování petentů při jejich vyhledávání podle několika kritérií najednou. Pokud je v jednom údaji překlep, není petent ztotožněn. Přitom by pro identifikaci petenta postačilo jej vyhledat dle uvedeného dokladu a ostatní údaje pak s výpisem z evidencí srovnat. Za problematické považují navrhovatelé i to, že je ministerstvo neseznámilo s výsledky svých zjištění před vydáním rozhodnutí a že v rozhodnutí neuvedlo konkrétnější důvody neuznání podpisů. To neumožňuje zpětnou kontrolu postupu a nutí navrhovatele „hádat“, z jakých konkrétních důvodů nebyl ten či

onen záznam uznán. Dále navrhovatelé doplnili záznamy, které dle jejich názoru ministerstvo vyhodnotilo nesprávně.

[18] V závěru repliky navrhovatelé spekulují o postupu ministerstva jako o cíleném poškozování kandidatury PhDr. Karla Diviše a zmiňují různé politické případy, které spojují s možným ovlivňováním těchto prezidentských voleb.

[19] 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 ministerstvu k dalšímu vyjádření.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že návrh podaly oprávněné osoby, neboť navrhovatelem je kandidát uvedený na kandidátní listině, který byl ministerstvem odmítnut, a navrhující občan (§ 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 2 s. ř. s.). Návrh je také včasný, a nic proto nebrání jeho věcnému projednání.

[21] Vypořádání návrhu je rozčleněno do několika částí. Nejdříve se Nejvyšší správní soud bude zabývat obecně fázemi přezkumu petic ministerstvem a následně se k jednotlivým krokům konkrétněji vyjádří. Jednotlivé fáze přitom korespondují s námitkovými okruhy navrhovatelů.

III. a) Obecná východiska přezkumu petic

[22] Aby mohl občan kandidovat na prezidenta republiky, resp. aby mohl občan navrhnout jiného občana jako kandidáta na prezidenta republiky, musí prokázat politickou relevantnost kandidatury a její vážnost. Jednou z možností, jak to prokázat, je předložit kandidátní listinu spolu s peticí podepsanou alespoň 50 000 petenty. Přesně tuto možnost zvolil PhDr. Karel Diviš, resp. T. K., který kandidátní listinu PhDr. Karla Diviše předložil ministerstvu s návrhem na její registraci pro volbu prezidenta republiky.

[23] Na peticích musí jednotliví petenti uvést osobní údaje požadované § 25 odst. 3, čtvrtou větou, zákona o volbě prezidenta republiky. Účelem je umožnit ministerstvu následně provést kontrolu, a to přinejmenším toho, že petenti skutečně existují a že jsou sami oprávněni volit prezidenta republiky, což je přímo požadavek čl. 56 Ústavy. Požadované osobní údaje jsou:

- jméno;
- příjmení;
- datum narození;
- adresa místa trvalého pobytu nebo údaj, že občan trvalý pobyt na území České republiky nemá;
- číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu s údajem, o jaký druh dokladu se jedná; a
- vlastnoruční podpis.

[24] Kontrola archů ministerstvem se skládá ze dvou základních kroků předvídaných zákonem. Prvním krokem je zjištění celkového počtu petentů na všech petičních arších. Jeho součástí je také nezapočítání petentů, u kterých některý ze zákonem požadovaných

záznamů zcela chybí či je neúplný (§ 24 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky). Výsledkem tohoto procesu je počet petentů, jejichž údaje byly vyplněny úplně, a toto číslo je východiskem pro další fázi. Ve druhém kroku je prováděna kontrola správnosti na náhodně vybraném vzorku záznamů (§ 24 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky). Podle ministerstvem zjištěné správnosti záznamů může být následně snížen počet započítaných petentů. Pro určení, zda kandidát na prezidenta splnil požadavek podpory alespoň 50 000 občanů, je relevantní právě počet petentů po odečtení případných chybných záznamů.

[25] V případném následujícím soudním přezkumu platí, že i ve volebních věcech stíhá navrhovatele břemeno tvrzení a důkazní. Jejich míra se ovšem liší s ohledem na to, jaký krok kontroly ministerstva je přezkoumáván. Ministerstvo v rozhodnutí o odmítnutí registrace výslovně a přesně odkázalo na záznamy, které při kontrole úplnosti neuznalo, přičemž důvodem je zcela chybějící údaj vyžadovaný zákonem nebo přeškrtnutí tohoto záznamu. Navrhovatelům proto nic nebránilo v tom, aby tyto záznamy v petici porovnali a soudu předložili konkrétní argumenty, proč postup ministerstva považují v této části za nesprávný. K tomu navrhovatelé nepotřebovali přístup do neveřejných databází.

[26] Jinak tomu ovšem je při kontrole v druhém kroku. I když v daném případě navrhovatelé mají přístup do dokumentace, která je podkladem registračního řízení, jejich možnosti předkládat tvrzení a navrhovat důkazy však jsou omezené. Zjištění ministerstva nemají možnost ověřit a konfrontovat s neveřejnými registry a evidencemi, které ministerstvo při kontrole užilo podle § 8 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Přesto lze očekávat, že pokud by ministerstvo skutečně ve větší míře chybovalo, pak se alespoň u řady jednotlivců podaří poukázat na to, že jejich údaje byly vyhodnoceny chybně. I za této situace tedy má navrhovatel při zpochybnění správnosti postupu ministerstva možnost a současně i povinnost předložit soudu konkrétní indicie vyvolávající závažné pochybnosti o správnosti postupu a závěrů ministerstva. Nepostačuje tak pouze ničím nepodložené a paušální tvrzení, že údaje na petici má navrhovatel za správné, ale je třeba soudu předložit konkrétní příklady zakládající alespoň rozumnou míru pochybnosti. Ty teprve mohou vést k tomu, že po ověření správnosti těchto indicií soud přistoupí k dalšímu zkoumání.

III. b) K prvnímu kroku – kontrola úplnosti záznamů

[27] Prvním krokem kontroly petic je spočtení všech petentů na peticích a vyřazení těch, kteří nemají částečně nebo vůbec uvedeny zákonem požadované údaje. V projednávaném případě takto ministerstvo vyřadilo 140 neúplných záznamů, které navrhovatelé nezpochybňují. Zároveň vyřadilo dalších 1 632 petentů, kteří byli přeškrtnuti. Proti tomuto postupu navrhovatelé brojí v prvním okruhu námitek s argumentem, že zákon o volbě prezidenta republiky neumožňuje ministerstvu škrtnuté podpisy nezapočítat a jejich neověřením ministerstvo porušuje ústavní práva petentů a navrhovatelů.

[28] K tomu volební senát uvádí, že podepsáním petice na podporu kandidatury občané nevykonávají své petiční právo zakotvené v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Jak již uvedl dříve, *„peticí přikládanou ke kandidátní listině ve volbách prezidenta republiky ovšem tam podepsaní ničeho nežádají, nic nenavrhují a na nic si nestěžují ve smyslu čl. 18 odst. 1* [Listiny základních práv a svobod]. [...] *Ústavní opora pro tento typ petice totiž plyne přímo z čl. 56 odst. 5* [Ústavy] *a její smysl spočívá ve vyjádření podpory konkrétnímu kandidátovi.“* (usnesení NSS ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 6/2012-28, č. 2798/2013 Sb. NSS, *Kesner*, bod 18). Argumentace navrhovatelů je v tomto ohledu nepřiléhavá a soud neshledal důvody se od uvedeného právního názoru odchýlit.

[29] Možnost kandidáta, navrhujícího občana, petenta či jiné osoby v procesu sběru podpisů vyřadit vybrané podpisy jejich přeškrtnutím z kontroly je zcela legitimní a se zákonem souladný postup. Umožňuje totiž vyloučit z přezkumu takové záznamy, u kterých mají tyto osoby pochybnosti o správnosti a které by mohly zvýšit chybovost v případném druhém kroku. V opačném případě by neměli navrhovatelé, resp. kandidáti vliv na výslednou podobu záznamů na podpisových arších, jakkoliv je to právě navrhovatel, resp. kandidát, který odpovídá za vady a nedostatky petic (usnesení NSS ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 11/2012-63, č. 2795/2013 Sb. NSS, *Okamura*, bod 68). Takový závěr by tedy byl v neprospěch navrhovatelů a jejich kandidátů.

[30] Argument navrhovatelů, že v petičních arších žádný záznam neškrtli, zůstal pouze v rovině spekulací (přitom při soudní kontrole této fáze je tíží břemeno tvrzení – srov. bod [25] tohoto usnesení), a to je to nejmírnější, co na něj soud může říci. Je totiž stěží uvěřitelný, ostatně byl vznesen až v replice; v návrhu na zahájení řízení navrhovatelé nic takového netvrdili a jistě by si nenechali pro sebe argument, že jim někdo, snad ministerstvo, podpisy vyškrtal, a pokud to byli oni sami, při této argumentaci by to znamenalo, že se dovolávají vlastní nepoctivosti. Taková argumentace kandidátu na funkci prezidenta republiky nesluší. Byť nelze vyloučit, že záznamy mohly být škrtnuty samotnými petenty, případně osobami sbírajícími podpisy (např. pokud jim bylo zřejmé, že petent poskytl falešné údaje), nabízí se přirozené vysvětlení, že tak činil především navrhovatel, kandidát či někdo z jejich týmu v průběhu kontroly petic před jejich odevzdáním. Ptáme-li se *cui bono*, bylo to totiž v jejich bytostném zájmu, jak přiléhavě uvedlo ministerstvo, neboť jeden škrtnutý problematický podpis sníží množství podpisů právě o ten jeden, zatímco kdyby byl zjištěn až ve fázi ověřování správnosti v kontrolním vzorku, promítl by se v důsledku extrapolace (vztažení i na nekontrolované vzorky) do vyřazení násobně více podpisů (v tomto konkrétním případě téměř čtyřnásobně).

[31] Obecně tak volební senát k této části návrhu shrnuje, že nezapočítání škrtnutých záznamů bylo zákonné a samozřejmé. Navrhovatelé předložili celkem 63 210 záznamů, z nichž bylo postupem podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky vyřazeno celkem 1 772 záznamů. Celkový počet započítaných záznamů na konci prvního kroku kontroly tak je 61 438 záznamů.

[32] K námitce chybějícího archu soud uvádí, že je též spekulativní a nebyla ničím podložena. Navrhovatelům ministerstvo umožnilo se kontroly petičních archů zúčastnit, což ovšem z vlastního rozhodnutí neučinili. Vzhledem k dále učiněným zjištěním [část III. c) tohoto usnesení] považuje navíc soud tuto námitku za marginální a bez vlivu na výsledek projednávané věci.

III. c) K druhému kroku – kontrola správnosti záznamů

[33] Ve druhém kroku ministerstvo ověřuje správnost petenty uvedených údajů postupem podle § 25 odst. 5 a případně odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky.

[34] Správnost uvedených údajů se ověřuje pouze na náhodně (slovy zákona) vybraném vzorku (postup výběru vzorku je blíže popsán v rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny). Ministerstvo tímto způsobem vybere 8 500 petentů a jejich údaje na petici ověří v informačních systémech a základních registrech. Zjistí-li nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočítá ministerstvo tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici.

[35] Pokud je ovšem zjištěná chybovost vzorku 3 % a více, vybere ministerstvo další vzorek a stejným postupem ověří i ten. Je-li chybovost druhého zkoumaného vzorku méně než 3 %, odečte ministerstvo záznamy s nesprávnými údaji od celkového počtu započítaných záznamů. V opačném případě ministerstvo odečte z celkového počtu započítaných záznamů zprůměrovanou chybovost obou vzorků. Aby byla kandidátova listina zaregistrována, musí mít po provedení kontroly alespoň 50 000 záznamů. Tento postup již byl shledán ústavně konformním (blíže viz usnesení *Okamura* a nález Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, N 2/68 SbNU 37, *Okamura*).

[36] Na tomto místě Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že kontrola petic je založena na presumpci správnosti uvedených údajů a břemeno tvrzení o opaku tak tíží ministerstvo (usnesení NSS ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 13/2012-36, č. 2796/2013 Sb. NSS, *Bobošíková*, bod 34). Naopak při následném soudním přezkumu je toto břemeno na navrhovatelích (bod [26] tohoto usnesení).

[37] V projednávaném případě navrhovatelé k návrhu přiložili dva seznamy uvádějící dohromady 339 záznamů, které měly být dle jejich názoru ověřeny. U 16 z nich zároveň uvedli konkrétní námitku, např. jakým jiným způsobem by určitý údaj mohl být čten či interpretován.

[38] Nejvyšší správní soud na základě tvrzení navrhovatelů přistoupil nejdříve k ověření správnosti závěrů ministerstva u těch záznamů z uvedených 339, u kterých ministerstvo při kontrole uzavřelo, že neexistuje nikdo s uvedenými údaji. Jednak je tento závěr nejjednodušeji ověřitelný a jednak opačný závěr by představoval nejhrubší pochybení ministerstva. Takových záznamů bylo v obou kontrolních vzorcích celkem 253.

[39] Jednotlivé petenty dohledával Nejvyšší správní soud v evidencích nejprve podle čísla občanského průkazu, příp. cestovního pasu. V případě, kdy občanský průkaz daného čísla nebyl nikomu přidělen nebo byl přidělen osobě s odlišnými údaji než té, uvedené na archu, dohledával soud osobu v evidencích podle kombinace jména, příjmení a data narození.

[40] Ze zkoumaného vzorku 253 osob, u kterých ministerstvo v rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny PhDr. Karla Diviše uvedlo „Občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“, dohledal Nejvyšší správní soud následující petenty:

Pořadí	Číslo vzork	Označení podpisu (číslo archu/pořadí	Pořadí	Číslo vzork	Označení podpisu (číslo archu/pořadí

pokračování

	u	podpisu)
1	1	14000608/3
2	1	14001475/2
3	1	14002242/5
4	1	14002723/3
5	1	14002744/1
6	1	14003650/5
7	1	14003907/4
8	1	14004465/3
9	1	14006547/1
10	1	14007274/2
11	1	14007844/2
12	1	14008779/3
13	1	14009461/3
14	1	14010515/1
15	1	14010675/6
16	2	14000705/2
17	2	14001230/3

	u	podpisu)
18	2	14001503/5
19	2	14001679/4
20	2	14002775/4
21	2	14003016/6
22	2	14003153/3
23	2	14003388/5
24	2	14003647/2
25	2	14004636/1
26	2	14004909/1
27	2	14005012/1
28	2	14005095/6
29	2	14005473/6
30	2	14006048/4
31	2	14007254/1
32	2	14008972/5
33	2	14010373/3
34	2	14010671/3

Údaje uvedené na peticích u všech těchto 34 dohledaných petentů přitom zcela odpovídaly údajům zaznamenaným v příslušných evidencích, a jsou tak nepochybně správné ve smyslu § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky. Zároveň nebyly v kontrolovaných vzorcích nalezeny na základě čísla dokladu či jména a příjmení petenta duplicitní záznamy, všichni jsou oprávněni v prvním kole prezidentských voleb volit a nezemřeli před 20. 1. 2022 (tj. dnem, kdy bylo poprvé možné petici podepsat). Jinými slovy, tito petenti měli být bez jakýchkoliv pochybností ministerstvem uznáni.

[41] Při vlastní kontrole Nejvyšší správní soud zjistil, že se ministerstvo u těchto petentů dopustilo zcela elementárních chyb. Zpravidla v těchto případech došlo k nesprávnému automatickému rozpoznání textu, přičemž ale původní údaje uvedené na archu byly zcela zřejmé. Při rozpoznávání například program uvedl jméno petenta „Luďek“ a nikoliv „Luděk“ (petent 14003647/2); či zřetelně čitelné datum narození „1986“ rozpoznal jako „1989“ (petent 14003016/6). Nesprávně rozpoznané bylo také datum u petenta 14000608/3, u něhož je zřetelné datum narození „2. 5. 1975“, nicméně ministerstvo v evidencích hledalo s datem „25. 1. 1975“. Tato pochybení pak – pro Nejvyšší správní soud zcela nepochopitelně – nenapravil při manuální kontrole ani operátor, a petenti tak byli neoprávněně vyřazeni pro neexistenci podepsané osoby.

[42] Soud zde zároveň poukazuje na to, že mu není zřejmé, jakým způsobem ministerstvo znovu ověřovalo petenty uvedené v příloze návrhu, ke kterým se vyjadřovalo ve svém vyjádření. U petenta 14000705/2 poukázali navrhovatelé na možnou záměnu prvního písmene příjmení „D“ a „J“, kvůli níž nebyl petent ztotožněn. Ministerstvo ve svém vyjádření tvrdí, že vyzkoušelo variantu příjmení uvedenou navrhovateli a osobu ani tak nedohledalo. Nejvyšší správní soud při své kontrole ovšem danou osobu bez jakéhokoliv problému dohledal, navíc se správnými údaji v archu (je uvedena na řádku 16 tabulky) s příjmením začínajícím na „J“.

[43] K mediálně známému případu petenta 14004636/1 soud uvádí, že jakkoliv příjmení uvedené na archu může být na první pohled sporné, při vyhledání osoby dle čísla občanského průkazu jsou jakékoliv pochybnosti rozptýleny, a není tak důvod záznam neuznat. Všechny údaje uvedené na archu odpovídají údajům v evidenci. Obrana ministerstva, že ke ztotožnění nedošlo jen z toho důvodu, že „u“ v příjmení bylo vizuálně považováno za „n“, je tak nepatřičná.

[44] Ministerstvo z vlastní iniciativy poskytlo Nejvyššímu správnímu soudu i technická data z kontrol petentů zaznamenávající dotazy, prostřednictvím kterých se ministerstvo snažilo petenty dohledat. Již konfrontace 34 identifikovaných petentů s těmito daty ukazuje na možné systémové nedostatky současné kontroly petentů ze strany ministerstva. Problém spočívá ve způsobu vyhledávání petentů v evidencích. To probíhalo na základě různých kombinací jména, příjmení, data narození (které muselo být ve vyhledávacím dotazu vždy) a čísla dokladu. Přitom bylo možné využít zástupných znaků.

[45] Právě vyhledávání podle kombinace údajů místo vyhledávání např. pouze podle čísla dokladu (jak přednostně prováděl soud – viz bod [39] usnesení) pravděpodobně způsobilo vysoký počet osob, které ministerstvo nebylo schopno – na rozdíl od soudu – dohledat.

[46] Na smyšleném příkladu (z důvodu ochrany osobních údajů petentů) vycházejících ze skutečných vyhledávacích dotazů ministerstva lze problém demonstrovat následovně. Petent se jmenuje Jan Doupě a je narozen 1. 1. 1986 (a na petici jsou i další a úplné, pro účely příkladu, irelevantní, informace). Příjmení petenta je ovšem při strojovém zpracování petic rozpoznáno jako „Poupě“ a rok jako „1980“. Jelikož tomuto záznamu neodpovídá žádný občan, je vyhodnocen jako neztotožnitelný a předán operátorovi k manuálnímu ztotožnění. Ten vyzkouší následující vyhledávací dotazy: „Jan Poupě, 1. 1. 1986“, „Jan P*, 1. 1. 1986“, „Jan *, 1. 1. 1980“ a „Jan Doupě, 1. 1. 1980“. Jakkoliv v těchto vyhledávacích dotazech jsou vyzkoušeny obě možnosti příjmení a obě možnosti roku narození, nikdy nejsou správné údaje vyhledány v jednom dotazu. Z toho důvodu není petent úspěšně ztotožněn, a je tak vyřazen jako neexistující občan. Pokud by ovšem operátor vyhledal petenta toliko podle občanského průkazu (na archu čitelně a správně uvedeného), byla by mu správnost na archu uvedeného příjmení a roku narození při porovnání s údaji v databázi zřejmá.

[47] Toto platí například u petenta 14001475/2, kterého se ministerstvo pokusilo dohledat na základě devíti různých kombinací jména, příjmení a data narození, nicméně neúspěšně. Žádný z těchto dotazů totiž neuvedl správnou kombinaci prvního písmena příjmení („D“ namísto rozpoznaného „P“) a roku narození („1996“ namísto rozpoznaného „1999“), jakkoliv v dotazech ministerstva se vyskytovaly obě varianty údajů. Druhý údaj byl ovšem vždy zadán v nesprávné variantě, a tak se ztotožnění nepodařilo. Z technických dat přitom neplyne, že by se tohoto petenta ministerstvo pokusilo dohledat pouze na základě čísla občanského průkazu.

[48] Totéž platí i pro petenta 14002723/3. U něj ministerstvo provedlo dokonce 13 vyhledávacích dotazů, ovšem nikdy ve správné kombinaci příjmení a data narození. U tohoto petenta mělo ministerstvo pochybnosti o „Y“ v příjmení, které považovalo za „T“. Všechny vyhledávací dotazy s „Y“ v příjmení jsou kombinovány s nesprávným rokem

pokračování

narození. Pokud by ministerstvo osobu dohledalo pouze podle čísla dokladu, jako to udělal soud, muselo by taktéž dojít k závěru o uznatelnosti takového petenta.

[49] Ministerstvo se (alespoň v těch případech, které detailně prověřil soud) správně snažilo petenty dohledat manuálně. Údaje petentů obecně musí být napsány dostatečně čitelně tak, aby nevytvářely možnost víceré interpretace. Ministerstvo při ověřování správnosti údajů petentů není detektivní kanceláří. Na druhou stranu nelze přehlédnout nastavení systému vyhledávacích dotazů takovým způsobem, že nebyli ověřeni petenti, kteří uvedli správné údaje a jsou snadno dohledatelní, a měli tak být bez pochybností ověřeni. V očích Nejvyššího správního soudu taková praxe neobstojí.

III. d) Důsledky zjištěných pochybení pro kandidáta

[50] Zohlední-li se nově ověřené záznamy při výpočtu průměrné chybovosti obou kontrolních vzorků, kandidát přesáhne požadovaných 50 000 podpisů.

[51] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 1, upravené na základě zjištění soudu, jsou:

Občan nenalezen	Uvedeny nesprávné údaje	Neplatné záznamy	Celkem neuznáno	Uznané záznamy
1 192 (původní údaj ministerstva je 1 207)	230	80 (např. neplatný doklad, duplicita záznamu)	1 502	6 998

Chybovost vzorku 1 – vypočtená jako $100 \text{ x } (1 - \frac{6\,998}{8\,500})$ – je 17,671 %. Jelikož chybovost vzorku 1 není pod 3 %, je stále na místě v souladu s § 25 odst. 6 větou první zákona o volbě prezidenta republiky zkoumat i vzorek 2.

[52] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 2, upravené na základě zjištění soudu, jsou:

Občan nenalezen	Uvedeny nesprávné údaje	Neplatné záznamy	Celkem neuznáno	Uznané záznamy
1 225 (původní údaj ministerstva je 1 244)	275	161 (např. neplatný doklad, duplicita záznamu)	1 661	6 839

Chybovost vzorku 2 – vypočtená jako $100 \text{ x } (1 - \frac{6\,839}{8\,500})$ – je 19,541 %.

[53] Jelikož chybovost vzorku 2 zjištěná soudem nebyla pod 3 %, postupoval soud podle § 25 odst. 6, věty třetí, zákona o volbě prezidenta republiky a odečetl průměrnou chybovost obou vzorků od celkového počtu zjištěných petentů. Výsledný počet petentů – vypočtený jako $61\,438 - (61\,438 \text{ x } \frac{17{,}671 + 19{,}541}{200})$ – činí 50 007.

[54] Na tomto základě Nejvyšší správní soud konstatuje, že jelikož ke kandidátní listině PhDr. Karla Diviše byla přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany, nebyl dán důvod ji odmítnout podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky.

Postup ministerstva, které tak učinilo, je nezákonný. Již tato zjištění jsou dostačující pro to, aby soud návrhu vyhověl.

[55] Pro úplnost soud doplňuje, že provedl kontrolu i zbývajících 219 záznamů z 253 navrhovateli označených záznamů (bod [38] tohoto usnesení), u kterých ministerstvo uzavřelo „Občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“. I zde soud dohledal existující osoby, nicméně jejich záznam již vykazoval více či méně závažné vady správnosti. Nad rámec v tabulce uvedených petentů tak za uznatelné soud považuje např. petenty:

- 14001951/4 (rok narození uvedeno jako 1974 namísto 1975);
- 14003006/4 (jméno v archu vypadá jako „Petra“, ale petent je „Petr“);
- 14003212/5 (příjmení bez „T“ na konci);
- 14003617/1 (měsíc narození uveden listopad namísto prosince);
- 14004677/4 (číslo popisné uvedeno 1165 namísto 1965);
- 14004960/4 (den narození uveden 30. namísto 31.); či
- 14010023/6 (příjmení obsahuje „V“ namísto „W“).

S ohledem na to, že již podle předchozích zjištění soudu podpořil kandidáta PhDr. Karla Diviše požadovaný počet petentů, nezahrnul je soud do výpočtu, a to pro jejich nadbytečnost. Stejně se soud nezabýval ani identifikovanými, ale neuznatelnými petenty. Počet uznatelných petentů však fakticky převyšuje požadovanou hranici 50 000 petentů o více než o pouhých 7 (viz bod [53] tohoto usnesení).

[56] Výsledky kontroly 253 záznamů, které prověřil Nejvyšší správní soud a u kterých ministerstvo uzavřelo „Občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“, lze tedy shrnout následovně. Soud oproti ministerstvu dohledal a ztotožnil 34 petentů, což kandidátovi PhDr. Karlu Divišovi postačuje k dosažení požadované hranice 50 000 podpisů. Dohledatelných a uznatelných záznamů je ve skutečnosti více, soud se jimi ovšem pro nadbytečnost již nezabýval. Pro nadbytečnost se soud vůbec nezabýval ani dalšími petenty, které navrhovatelé označili ve své replice, ani zbývajícími záznamy z těch, jejichž přezkum navrhovatelé výslovně požadovali.

III. e) K ostatním námitkám navrhovatelů

[57] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal, že PhDr. Karel Diviš měl být zaregistrován, nezabýval se již dalšími namítanými pochybeními ministerstva, jelikož výsledek soudního řízení již nemohly zvrátit.

[58] Argumentaci navrhovatelů, podle níž byl postup ministerstva i jiných orgánů a zájmových skupin účelový a měl za cíl ovlivnit průběh a výsledky prezidentských voleb, považuje soud za zcela spekulativní, a proto se k ní nebude jakkoliv blíže vyjadřovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v prvním kroku přezkumu odevzdaných petic byl postup ministerstva správný. Přeškrtnuté záznamy na peticích se vyřazují již při kontrole úplnosti podpisových archů.

pokračování

[60] Ve druhém kroku – kontrole správnosti záznamů – postupovalo ministerstvo nezákonně, jelikož nesprávně vyhodnotilo minimálně 34 záznamů. Při přihlédnutí k výsledkům kontroly provedené soudem se průměrná zjištěná chybovost snížila natolik, že kandidátní listina byla podpořena minimálně 50 007 občany. Jelikož ministerstvo nezákonně odmítlo kandidáta zaregistrovat, soud v souladu s § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 2 s. ř. s. rozhodl kromě zrušení napadeného rozhodnutí i o registraci kandidátní listiny kandidáta na funkci prezidenta republiky PhDr. Karla Diviše.

[61] 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 j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu