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 Tomáše Langáška, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) v právní věci navrhovatele: **Mgr. Karel Janeček, MBA, Ph.D.**, a účastníka řízení: **Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o ochraně ve věci registrace kandidátní listiny Mgr. Karla Janečka, MBA, Ph.D., pro volbu prezidenta republiky, konanou ve dnech 13. a 14. ledna 2023

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. listopadu 2022 se navrhovatel coby kandidát na funkci prezidenta republiky uvedený na odmítnuté kandidátní listině domáhá toho, aby soud uložil Ministerstvu vnitra povinnost jeho kandidátní listinu registrovat podle § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), a § 89 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Dne 8. listopadu 2022 podal Mgr. V. Š. jako navrhující občan kandidátní listinu navrhovatele jakožto kandidáta na funkci prezidenta republiky pro volbu konanou ve dnech 13. a 14. ledna 2023. Rozhodnutím ze dne 25. listopadu 2022, č. j. MV-194824-6/OV-2022, ministerstvo odmítlo kandidátní listinu podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky z důvodu, že přiložená petice na podporu kandidatury obsahovala po kontrole provedené podle § 25 odst. 5 a 6 zákona méně než požadovaných 50 000 občanů.

[3] Navrhující občan připojil ke kandidátní listině petici s celkem 13 128 podpisovými archy, obsahujícími 74 208 záznamů. Ministerstvo nezapočítalo podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky do celkového počtu občanů podepsaných na petici 2 380 občanů, neboť u nich chyběl některý ze zákonem požadovaných údajů (jméno a příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu a vlastnoruční podpis občana), nebo byl uveden neúplně, případně šlo o záznamy na

petičním archu přeškrtnuté. Před započetím namátkové kontroly správnosti údajů na petici tak zůstalo 71 828 občanů. Postupem podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky zjistilo ministerstvo v rámci prvního náhodně vybraného vzorku 8 500 občanů chybovost 33,494 %, a přistoupilo proto ke kontrole dalšího stejně velkého vzorku, u něhož zjistilo chybovost 32,6 %. Podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky tak od celkového počtu 71 828 občanů odečetlo takový počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích, konkrétně 23 737 občanů. Ministerstvo tak konstatovalo, že výsledný počet občanů podepsaných na petici je 48 091, tedy nižší než vyžadovaných 50 000. Z toho důvodu rozhodlo o odmítnutí kandidátní listiny.

II. Obsah návrhu

[4] Navrhovatel shrnul, že brojí proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny ze dvou důvodů. Považuje systém výběru kontrolních vzorků za rozporný se zákonem a postup ministerstva při kontrole a vyhodnocení podpisů občanů za nedostatečný, nesprávný a vedoucí k nedůvodnému odmítnutí kandidátní listiny. Současně označuje zákonnou úpravu volby prezidenta republiky, zejména pokud jde o ustanovení o podání, náležitostech, kontrole a registraci kandidátní listiny, za netransparentní, nesrozumitelnou, zakládající právní nejistotu a nerovnost mezi kandidáty, a to v takové intenzitě, která zakládá i její protiústavnost a znemožňuje řádné konání voleb. Aktuálně probíhající volba je historicky již třetí přímou volbou prezidenta republiky, konanou podle této právní úpravy, přesto se vyskytují a přetrvávají zásadní otazníky, nesrovnalosti, nejistoty a nespravedlnosti.

[5] Konkrétně má navrhovatel za to, že právní úprava vytváří nerovné prostředí ve volební a politické soutěži a omezuje kandidáty navrhované občany v přístupu k veřejným funkcím. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky nepřiměřeně upřednostňuje postavení poslanců a senátorů, resp. váhu jejich podpisu na podporu kandidáta. Takový kandidát je výrazně zvýhodněn při ohlášení kandidatury co do termínu oznámení své kandidatury, neboť může kandidaturu ohlásit až na poslední chvíli před podáním kandidátní listiny, zatímco kandidáti navrhovaní občanem a shromažďující podpisy občanů ji musí zveřejnit o několik měsíců dříve. Zvýhodněn je také co do vynaložených nákladů, neboť nemusí použít finanční prostředky na shromažďování podpisů a také se dříve může věnovat volební kampani namísto organizace a administrace sběru podpisů pod petici. To vše významně ztěžuje, až znemožňuje nezávislou „občanskou“ kandidaturu a nahrává kandidátům s podporou politiků a různých vlivových skupin.

[6] Nedůvodné je podle navrhovatele i to, že zákon požaduje rozdílný rozsah povinných údajů u navrhujících poslanců a senátorů oproti podepisujícím se občanům. Zatímco poslanec a senátor je povinen připojit pouze jméno, příjmení, funkci a podpis, občan musí vedle jména a příjmení připojit také údaj o datu narození, adrese trvalého bydliště, čísle občanského průkazu či cestovního dokladu. Tento odlišný rozsah není odůvodněn, a je proto významně složitější a náročnější získat jeden podpis občana oproti jednomu podpisu poslance či senátora.

[7] Další nerovnost vyplývá z § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky a z toho, že kandidát předkládající podpisy zákonodárců je oprávněn ve lhůtě do 50 dnů přede dnem volby odstranit vady kandidátní listiny, tedy opravit nesprávnosti v údajích o poslancích a senátorech, případně jejich jména doplnit, zatímco kandidát podpořený peticí občanů tuto možnost nemá.

[8] Zákon o volbě prezidenta je pak podle navrhovatele neústavní také proto, že neumožňuje ověřit skutečnou vůli občana, který svým podpisem na petici podpořil kandidaturu. Podpis občana je jednou z povinných náležitostí petice, avšak není ze strany ministerstva nijak kontrolován. Zákonodárce tak rezignoval na jakoukoliv kontrolu vlastnoručních podpisů jako projevu vůle, což je v rozporu s čl. 56 odst. 5 Ústavy. Kontrola petice se tak omezuje jen na kontrolu úplnosti a v omezené míře správnosti vyplněných kolonek a údajů. Snaha „občanského" kandidáta o získání podpory občanů se tak proměňuje ve snahu nashromáždit předepsaný počet správných osobních údajů.

[9] Navrhovatel je dále přesvědčen, že ústavodárce předpokládal kontrolu všech podpisů občanů na předložené petici, nikoliv pouze kontrolu namátkovou, jak ji vymezuje § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Požadavek Ústavy na dosažení počtu nejméně 50 000 podporujících občanů je zcela zřejmý a není možné jej nahradit způsobem, který zjišťuje dosažení této „mety" pouze pravděpodobně a zhruba. Z ústavněprávních hledisek proto nemůže namátková kontrola sama o sobě obstát. Její konstrukce podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky je však problematická i z jiného hlediska. Jestliže kontrolovaný vzorek vykazuje menší chybovost než 3 %, odečte ministerstvo pouze absolutní počet chyb zjištěný v tomto vzorku, a zákon tak předpokládá správnost všech ostatních údajů mimo kontrolovaný vzorek, což nemusí odpovídat skutečnosti, a jistě neodpovídá. Tedy presumuje správnost ve prospěch kandidáta. Pokud první vzorek vykáže vyšší chybovost, ale druhý vzorek menší než 3 %, odečte se opět pouze absolutní počet chyb v obou vzorcích a zákon předpokládá správnost všech ostatních údajů, tedy opět jde o konstrukci ve prospěch kandidáta. Naopak však platí, že pokud oba vzorky mají chybovost vyšší než 3 %, odečte se od celkového počtu údajů počet údajů procentuálně odpovídajících chybovosti v obou vzorcích. V tomto případě tak zákon předpokládá chybovost i ve zbývající části petice dovozenou z chybovosti v obou kontrolních vzorcích, presumuje tak nesprávnost údajů v neprospěch kandidáta. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na odlišné stanovisko soudců Josefa Baxy, Radana Malíka a Jana Passera k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 11/2012–77, podle něhož mimo jiné není zřejmé, proč 2,99% chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že zbývající údaje jsou správné, a proč naopak chybovost v obou vzorcích nad 3 % vede k předpokladu, že zbývající část je ve stejném rozsahu nesprávná.

[10] Tato konstrukce může vést dle navrhovatele k absurdnímu výsledku, který lze ilustrovat na příkladu, kdy kandidát shromáždí 49 000 podpisů, o nichž ví, že jsou v pořádku a správné, a to díky neoprávněnému přístupu do evidence obyvatel. K nim vědomě přidá 1 400 podvodných, zcela vymyšlených podpisů a odevzdá petici podpořenou celkem 50 400 občany. Odevzdaných 1 400 podvodných podpisů představuje 2,77 % všech podpisů. Ministerstvo při kontrole vzorku 8 500 podpisů zjistí 236 chybných podpisů, tj. 2,77 %. Výsledkem kontroly bude, že odečte od celkového počtu pouze těchto 236 podpisů a kandidát s výsledkem 50 164 uznaných podpisů bude připuštěn k volbě. Tento příklad dle navrhovatele dokládá absurdnost systému, který tak umožňuje kandidovat těm, kdo vědomě podvádějí a objektivně neodevzdali požadovaný počet platných podpisů.

[11] Z těchto důvodů proto navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení ústavní konformity aplikované právní úpravy.

[12] Pokud by soud tomuto návrhu nevyhověl, pak navrhovatel zpochybnil zákonnost rozhodnutí ministerstva o odmítnutí kandidátní listiny a vytknul mu nesprávný postup. Ministerstvu vytýká nevhodnou a nesprávnou metodiku pro výběr a zpracování náhodných vzorků. Kontrola provedená namátkově podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky vede pouze k předpokladu a odhadu a její výsledek nemůže odpovídat skutečnosti. To podle navrhovatele předpokládá kontrolu údajů v celém rozsahu.

[13] Vedle toho byl však postup ministerstva při výběru vzorků a jejich vyhodnocení nedostatečný a chybný. Obavy navrhovatele jsou intenzivnější proto, že již při předchozích volbách došlo k závažným pochybením v procesu kontroly vzorků. V současné volbě pak představuje vyhodnocení vzorků u jednotlivých kandidátů značný exces na obě strany. Jsou zde kandidáti (D. Nerudová a P. Pavel) s výrazně nízkou chybovostí, kterou statisticky nelze podložit, a navrhovatel a další dva kandidáti (K. Diviš a T. Březina) s vysokou chybovostí, která rovněž neodpovídá statistické pravděpodobnosti.

[14] Právní úprava neumožňuje kandidátům údaje uváděné občany na petičních listinách jakkoliv ověřovat a navrhovatel se musel spolehnout na dobrou vůli občanů a důvěřovat, že údaje uvedli ve všech detailech správně. Namísto zohlednění tohoto složitého postavení kandidátů byla neúměrně zvýšena chybovost v rámci kontrolovaných vzorků, a tudíž i v nekontrolované části archů. Nemožnost ověřovat údaje získané od občanů tak opět vytváří nepřijatelný stav, který může vést kandidáta až k tomu, že ve snaze odstranit pochyby o správnosti údajů získá přístup k údajům z některého z veřejně nedostupných registrů a evidencí a údaje na petici si zkontroluje. Navrhovatel poukazuje na to, že například kandidátka D. Nerudová dle svých slov sama vyřadila až 20 000 z celkového počtu 100 000 podpisů. Důvodem podle navrhovatele mohla být buď nečitelnost či nekompletnost údajů, nebo také vědomí o jejich nesprávnosti, k čemuž lze dospět pouze porovnáním údajů s registry. Podle navrhovatele neexistuje z hlediska matematické logiky jiné vysvětlení, než že tým D. Nerudové musel mít přístup do těchto neveřejných registrů. Tento systém je tak nespravedlivý a staví kandidáty, kteří chtějí být čestní a nezískají možnost ověřovat údaje získané od občanů s údaji v neveřejných registrech a evidencích, do zásadní nevýhody.

[15] Tak jako právní úprava nedává kandidátům možnost ověřovat správnost údajů získaných od občanů, neumožňuje jim ani zkontrolovat správnost postupu ministerstva při vyhodnocení jednotlivých podpisů, zejména jak vybralo kontrolní vzorky a jak jednotlivé údaje kontrolovalo. Metodické pokyny úředníkům jsou navíc stanoveny pouze neveřejným vnitřním předpisem (pokynem č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022, dále jen „pokyn náměstka č. 2“). Takový postup je netransparentní a v rozporu s § 69 písm. b) bodem 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

[16] Navrhovatel konstatuje, že v jeho případě ministerstvo nejprve vyřadilo 2 380 občanů z důvodu, že jejich údaje byly neúplné, a uznalo jako celkový počet pouze 71 828. Trvá však na tom, že petice obsahovala celkem 73 037 řádných záznamů, a navrhuje, aby soud překontroloval údaje u všech 2 380 vyřazených občanů, kteří nebyli zahrnuti do kontroly. I kdyby vycházel z počtu 71 828, pak musí ministerstvo prokázat alespoň 21 829 chybných podpisů, které od celkového počtu odečetlo. Ve skutečnosti totiž zjistilo pouze 5 618 chybných údajů, které vztáhlo na zbývající část petice.

[17] Jako konkrétní případ flagrantního pochybení pak navrhovatel uvádí to, jak ministerstvo vyhodnotilo údaje o jeho vlastní osobě. Na petičním archu označeném jako č. 15007353 totiž navrhovatel připojil i vlastní údaje a podpis, avšak při kontrole byly údaje

vyhodnoceny jako chybné (viz str. 218 rozhodnutí o odmítnutí registrace). Navrhovatel fotokopií svého občanského průkazu dokládá, že všechny údaje o jeho osobě uvedené na archu jsou naopak správné. Z toho dovozuje, že postup ministerstva byl zřejmě nesprávný, což zakládá pochybnosti o tom, zda úředníci nepostupovali stejně i ve všech ostatních případech. S ohledem na to navrhovatel soudu navrhl, aby překontroloval všechny údaje všech občanů na petici, a to nejméně v takovém rozsahu, dokud nezjistí alespoň 21 829 chybných podpisů.

[18] Navrhovatel je přesvědčen, že postup ministerstva byl neústavní, nezákonný a nesprávný, a navrhl proto, aby mu soud uložil povinnost kandidátní listinu registrovat.

III. Vyjádření ministerstva

[19] Ministerstvo se k návrhu vyjádřilo podáním ze dne 2. prosince 2022. V něm zdůraznilo, že při kontrole petic se musí řídit platnou právní úpravou. Tato úprava mu ukládá ověřit správnost údajů na náhodně vybraném kontrolním vzorku čítajícím 8 500 podpisů, případně ještě na druhém vzorku, a stanoví pravidla, na základě kterých ministerstvo odečítá příslušný počet podpisů z celkového počtu. Jakékoliv úvahy o tom, jaký postup by byl *de lege ferenda* spravedlivější, jsou však pro přezkoumávaný výsledek registračního řízení irelevantní.

[20] Také metodika ke kontrole petic, která je přílohou pokynu náměstka č. 2 a která byla soudu na jeho výzvu předložena, se pohybuje v mantinelech ústavní a zákonné úpravy. Byla vydána ve formě interního aktu řízení a jejím hlavním smyslem bylo, aby všechny osoby zapojené do kontroly petic postupovaly podle stejných pravidel a principů. Námitka navrhovatele, že takový postup by měl být stanoven obecně závazným právním předpisem (vyhláškou), nemá oporu v zákoně o volbě prezidenta republiky. Ustanovení § 69 písm. b) bodu 1 zákona o volbě prezidenta republiky se týká postupu při sestavování registru kandidátů, nikoliv kontroly správnosti údajů na peticích.

[21] Navrhovatel pak formuluje toliko obecnou domněnku, že postup při kontrole byl nedostatečný a chybný, což dovozuje z některých pochybení ministerstva při volbě před 10 lety. Jedná se o obecná a hypotetická nařčení, na něž nemůže ministerstvo reagovat.

[22] Dále navrhovatel opírá svou argumentaci o excesy ve zjištěné chybovosti. Nízká chybovost pod 3 % však není ničím neobvyklá, například v rámci registračního řízení v roce 2017 měli dva kandidáti (J. Drahoš a M. Horáček) zjištěnou chybovost menší než 3 %. Zjištění chybovosti až desetkrát větší pak není chybou ministerstva a nestojí za ní ani snaha některého z kandidátů zvýhodnit či naopak poškodit.

[23] Navrhovateli lze však přisvědčit v tom, že kandidátům podporovaným občany neposkytuje zákon žádné podpůrné prostředky pro předběžné ověření existence podepsaných petentů a kontrolu správnosti údajů. Objektivní podmínky jsou však pro všechny tyto kandidáty stejné a je jejich věcí, jak se s nimi vypořádají a jakou zvolí organizaci sběru podpisů.

[24] Jestliže navrhovatel nesouhlasí s prvotním vyřazením 2 380 podpisů, které vůbec nebyly započítány do celkového počtu podpisů na petici, pak ministerstvo uvádí, že v rozhodnutí uvedlo důvody pro jejich vyřazení. Navrhovatel se sice domáhá po soudu jejich překontrolování, avšak neuvedl konkrétní důvod, na jehož základě vyřazení

zpochybňuje. Stejně tak, pokud požaduje kontrolu celé petice, vychází to buď z nepochopení § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky, nebo se navrhovatel domáhá toho, aby soud postupoval v souladu s jeho představou o spravedlivém vyhodnocení petice, ale v rozporu se zákonem.

[25] K pochybení, které navrhovatel zmínil ve svém vlastním případě, ministerstvo uvedlo, že záznam nebyl automatizovaně ztotožněn (software sloužící pro převod ručně psaného textu do textu strojového převedl údaje v podobě, která neodpovídala existujícímu záznamu osoby v evidencích), a postoupil tak do manuálního ověřování. Petent (v tomto případě totožný s osobou navrhovatele) nebyl „operátorem" manuálního ztotožňování ověřen z důvodu uvedení nesprávného údaje, konkrétně čísla dokladu (zcela korektně však nebyla zapsána ani adresa). „Operátor" pak dospěl k závěru o uvedení nesprávného čísla dokladu na základě porovnání elektronického obrazu řádku z petičního archu s údaji nalezenými v evidenci obyvatel. Přestože některé číslice z čísla dokladu uvedeného petentem nebyly jednoznačně čitelné, neboť u první číslice nebylo zřejmé, zda se jedná o „1", nebo „2", a u číslice 1 na páté pozici se její psaní neshodovalo se zapsáním stejné číslice na ostatních údajích o petentovi (byla psána se „zobáčkem", zatímco v tomto případě pouze s čárkou), uznalo ministerstvo, že „operátor" postupoval v tomto případě příliš formalisticky.

[26] Ministerstvo však zastává názor, že optikou tohoto jednoho doloženého hraničního případu, kdy záznam měl být spíše uznán, nelze nahlížet na dalších neuznaných 2 733 záznamů z prvního vzorku a 2 549 ze vzorku druhého. Z jediné sporné situace není možné usuzovat na systémové pochybení ve vztahu k dalším nesprávným a neuznaným záznamům a nemůže to vést automaticky k požadavku na kompletní kontrolu ze strany soudu. Ostatně přístup, který by byl založen na presumpci nesprávnosti, sám navrhovatel principiálně odmítá.

[27] Ministerstvu nepřísluší, aby se vyjadřovalo k namítané protiústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky. K tomu je povolán podle čl. 95 odst. 2 Ústavy pouze soud. K otázce přiměřenosti požadavku na 50 000 podpisů v porovnání s počty podpisů navrhujících poslanců a senátorů se však již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12.

[28] Ministerstvo se konečně ohradilo proti námitce, že zcela rezignovalo na kontrolu vlastnoručních podpisů petentů. Zákon o volbě prezidenta republiky nepožaduje úředně ověřený podpis a ministerstvo nemá žádnou zákonnou oporu a nástroj k tomu, aby mohlo věrohodně zjišťovat, zda se petenti vlastnoručně podepsali. Skutečnost, že podpis na petici je opravdu projevem vůle petenta, je do jisté míry zaručena tím, že mezi požadovanými údaji je i číslo dokladu totožnosti (občanského průkazu nebo cestovního pasu).

[29] Ministerstvo proto navrhlo, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl.

IV. Replika navrhovatele

[30] Navrhovatel reagoval na vyjádření ministerstva podáním ze dne 7. prosince 2022, v němž setrval na svém návrhu a uplatněných argumentech. Zdůraznil, že ministerstvo ve vyjádření uznalo nesprávný postup při kontrole jeho vlastních údajů na petici. Tím i přiznalo, že „operátor" nepostupoval v souladu s metodikou ke kontrole petic, podle níž mělo ministerstvo postupovat tak, aby se v maximální míře pokusilo petenta ztotožnit.

[31] Navrhovatel nesouhlasí s tím, že tento případ je pouhým excesem a že z jediné sporné situace nelze vyvozovat systémové pochybení. Klade otázku, jak velká je pravděpodobnost, že by právě a pouze tento jeden podpis byl ministerstvem jako jediný vyhodnocen nesprávně. Je tak přesvědčen, že i tento jeden příklad vede k důvodným pochybám o řádném postupu ministerstva při kontrole podpisů. Navzdory svým omezeným možnostem, jak ověřovat údaje na petici, poukázal na další případ, kdy ministerstvo záznam nesprávně vyhodnotilo. Jedná se o záznam na archu č. 15008524, řádek 1, na němž jsou uvedeny všechny údaje o občanovi správně, přesto je ministerstvo neuznalo (k tomu navrhovatel opět připojil kopii občanského průkazu občana a kopii záznamu v petičním archu). Rekapituloval z vyjádření ministerstva, že uchazečům o úřad prezidenta na základě podpory občanů neposkytuje zákon žádné podpůrné prostředky pro předběžné ověření existence petentů či kontrolu správnosti jimi uvedených údajů. O to víc je však podle navrhovatele žádoucí, aby ministerstvo postupovalo v souladu s vlastní metodikou a proklamacemi, vyjádřenými v rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Tyto příklady jednoznačně ukazují, že ministerstvo tak nepostupovalo.

[32] S ohledem na časové a technické možnosti tak navrhovatel předložil dostatečně zřetelné důkazy a tvrzení pro to, aby soud podrobil postup ministerstva revizi a údaje na peticích překontroloval. Jen tak lze určit, zda byl postup excesem, nebo systémovým pochybením.

[33] Pokud jde o tvrzení ministerstva, že ke všem tzv. občanským kandidátům přistupovalo věcně a bez jakéhokoliv náznaku některého z nich zvýhodnit či poškodit, navrhovatel netvrdí, že některého z nich zvýhodnilo. Poukazuje na nerovné podmínky pro všechny kandidáty před odevzdáním petičních archů. Pokud kandidátka D. Nerudová vyřadila podle svého prohlášení 20 000 podpisů, muselo se jednat o tisíce celých petičních archů. Ke zjištění, že jde o falešné údaje, musel mít její tým přístup do některé z databází či evidencí, neboť jejich validitu nelze v drtivé většině případů jiným způsobem ověřit. Případy na první pohled prokazatelně falešných archů, například pro stejný rukopis a podpisy, jsou podle navrhovatele ojedinělé.

[34] 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 navrhovatele ministerstvu k dalšímu vyjádření.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[35] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že návrh podala oprávněná osoba, neboť navrhovatelem je kandidát uvedený na kandidátní listině, která byla ministerstvem odmítnuta (§ 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.

[36] Sám navrhovatel rozdělil svou argumentaci do dvou částí, v nichž napadá ústavní konformitu právní úpravy obsažené v zákoně o volbě prezidenta republiky (zejména § 25 a 26) a nezákonnost a vadnost postupu ministerstva při ověřování správnosti údajů na petici připojené ke kandidátní listině a z toho vyplývající nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí registrace kandidátní listiny podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud ctil strukturu této argumentace a jednotlivé navrhovatelovy námitky vypořádá ve stejném pořadí.

V.1. Soulad právní úpravy s ústavním pořádkem

[37] Jak připomněl sám navrhovatel, současná volba prezidenta republiky je historicky již třetí přímou volbou probíhající podle právní úpravy obsažené v čl. 56 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 71/2012 Sb., a v zákoně o volbě prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud tak již měly příležitost se k celé řadě sporných otázek, a to včetně ústavní konformity, vyjádřit. Konkrétní navrhovatelovy námitky zpochybňující soulad aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem tak nejsou nijak převratně nové; naopak, s většinou z nich se již oba soudy vypořádaly ve své předchozí judikatuře, především v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 11/2012-63, č. 2795/2013 Sb. NSS, *Okamura,* a v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, N 2/68 SbNU 37, *Okamura*. Většinu z nich navrhovatel převzal a také výslovně reprodukoval z odlišného stanoviska soudců připojeného k výše uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu; soud však připomíná, že v jejich hodnocení je vázán samotným usnesením, k němuž dospěla tehdejší většina volebního senátu, jakož i závěry vyplývajícími z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.

[38] Navrhovatel zpochybnil soulad právní úpravy s ústavním pořádkem z několika důvodů, které lze shrnout do následujících celků. Namítá, že rozlišení kandidátů navrhovaných poslanci a senátory na straně jedné a občany na straně druhé zakládá jejich nerovnost v přístupu k volené funkci. Mají nerovné postavení při splnění podmínek registrace kandidátní listiny, z hlediska zákonem vyžadovaných údajů o navrhujících poslancích a senátorech a podporujících občanech, časové a finanční náročnosti sběru podpisů a je s nimi konečně nerovně zacházeno i v procesu odstraňování vad kandidátní listiny. Další neústavnost spatřuje navrhovatel v právní úpravě ověřování správnosti údajů na petici podle § 25 odst. 5 a 6, která je pouze namátková, a navíc není zaměřena na ověření pravosti podpisu.

[39] Otázkou nerovného postavení kandidátů navrhovaných poslanci a senátory a občanem se již zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i soud ústavní. Ten v nálezu ve věci *Okamura* především zdůraznil, že toto rozlišení je stanoveno již v samotném ústavním pořádku (čl. 56 odst. 5 Ústavy), přičemž v podmínkách parlamentní formy vlády má objektivní odůvodnění a je přiměřené (bod 53 nálezu).

[40] Za požadavkem doložení alespoň 50 000 občanů podporujících občanskou kandidaturu (tedy kandidátní listinu kandidáta podanou občanem jako navrhovatelem) a neúměrně menšího počtu navrhovatelů z řad poslanců (dvacet) a senátorů (deset) stojí nezbytnost zjistit politickou relevantnost takové kandidatury a její vážnost. Zatímco v případě návrhu poslanců a senátorů vyplývá taková relevantnost již ze skutečnosti, že vykonávají mandát vzešlý z voleb, v případě kandidáta navrhovaného občanem zvolil sám ústavodárce kritérium podpory ze strany 50 000 občanů. Výjimečnost postavení poslance či senátora spočívá právě v tom, že je reprezentantem lidu zvoleným do zastupitelského sboru, v němž zastupuje a hájí určité hodnotové, názorové a morální postoje (usnesení ze dne 13. prosince 2017, č. j. Vol 84/2017-175, č. 3716/2018 Sb. NSS, *H.,* bod 92). Každému z potenciálních kandidátů na funkci prezidenta je však otevřena možnost, aby se dle své vlastní úvahy ucházel o podporu přímo u občanů, anebo aby ji hledal u poslanců a senátorů; v tom jsou „startovní“ pozice všech potenciálních kandidátů stejné (usnesení ze dne 13. prosince 2012, č. j. Vol 8/2012-28, *S.*). Odlišné postavení těchto dvou kategorií kandidátů, resp. jejich navrhovatelů (poslanci, senátoři, jednotlivý občan), z pohledu faktické, časové či finanční náročnosti splnění podmínek zákona pak vyplývá již z povahy věci. V tom však nelze shledávat diskriminaci založenou právní úpravou. Ostatně

i kandidát navrhovaný občanem může dle svého vlastního rozhodnutí přistoupit ke splnění zákonných podmínek různě, ať už se spolehne na shromažďování podpisů na dobrovolnické bázi, což by zřejmě nejlépe odpovídalo občanskému charakteru takové kandidatury, nebo angažuje profesionální agentury, které sbírají podpisy občanů podle objednávky takříkajíc „na klíč“; zákon tyto metody nepředepisuje ani nezakazuje (srov. nález ve věci *Okamura*, bod 53).

[41] Navrhovatel namítl, že nerovnost spočívá také v tom, že od poslanců a senátorů jakožto navrhovatelů se vyžaduje jiný (menší) rozsah osobních údajů (jméno, příjmení, uvedení údaje, zda jde o poslance, či senátora, a podpis), než je tomu u navrhujícího občana (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu a podpis) a podporovatelů petice (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu a podpis). Tento rozdíl však opět vyplývá ze specifického postavení poslanců a senátorů, kteří jsou navrhovateli z titulu výkonu svého mandátu; jedná se o ústavní činitele a veřejně známé osoby, u nichž je podstatné doložit právě a jenom výkon mandátu; jejich osobní údaje vyjma jména a příjmení jsou nepodstatné, resp. v pochybnostech snadno a rychle ověřitelné.

[42] Naopak u navrhujícího občana a petentů je třeba ověřit přinejmenším to, že skutečně existují a že jsou sami oprávněni volit prezidenta republiky, což je opět přímo požadavek čl. 56 Ústavy. Odlišný rozsah zákonem vyžadovaných údajů sleduje legitimní účel a je objektivně odůvodněný. Ostatně také další zákony upravující shromažďování podpory v podobě petice vyžadují uvádět jméno, příjmení a bydliště (§ 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním), a tam, kde je třeba podrobněji ověřovat oprávněnost petenta, i další osobní údaje [například datum narození – viz § 11 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 11 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, či § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů].

[43] Pokud jde o tvrzení týkající se nerovného zacházení s kandidáty při odstraňování vad kandidátních listin, navrhovatel se mýlí v tom, že po uplynutí lhůty pro podání kandidátní listiny lze (oproti podpisům na petici) doplňovat navrhovatele z řad poslanců a senátorů, resp. jejich podpisy. Ani v jejich případě to totiž možné není; v podrobnostech viz usnesení ze dne 12. prosince 2022, č. j. Vol 17/2022-26, *Hrančík*.

[44] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se pak v minulosti již vyjádřily k ústavnosti metody kontroly údajů na petici na základě náhodného výběru jednoho až dvou vzorků čítajících celkem až 17 000 záznamů. Nejvyšší správní soud v usnesení ve věci *Okamura* konstatoval, že ústavnímu požadavku 50 000 podpisů na petici neodpovídá jen norma zavazující ministerstvo ke kontrole správnosti všech podpisů. Čl. 56 odst. 5 Ústavy nemá jen jednu správnou zákonnou implementaci a zákonodárce zvolil s ohledem na počet 50 000 podporujících občanů metodu náhodného výběru dvou vzorků. Kontrola až 17 000 petentů, samozřejmě při zachování nahodilosti výběru, umožňuje určit chybovost celé petice s vysokou mírou určitosti. Kontrola však musí být založena na presumpci správnosti uváděných údajů (k tomu viz dále, bod [71] tohoto usnesení). U každého navrhovatele předkládajícího petici nutno předpokládat přesvědčení o její správnosti a úplnosti; podáním návrhu s přílohou v podobě petičních archů splnil vůči ministerstvu „břemeno tvrzení“, důkazní břemeno opaku pak leží na ministerstvu (usnesení č. j. Vol 13/2012 – 36, č. 2796/2013 Sb. NSS, *Bobošíková*, bod 34). Soud za ústavněprávně přípustnou považoval také

presumpci nesprávnosti údajů na peticích, založenou na „extrapolaci“ (vztažení) skutečně zjištěné chybovosti v kontrolovaných vzorcích na zbývající část petice (§ 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky), pokud je vykládána a používána restriktivně a s jednoznačnou oporou v zákoně (bod 39 usnesení ve věci *Bobošíková*). Jako ústavně konformní pak akceptoval metodu ověřování správnosti údajů na peticích také Ústavní soud (bod 58 nálezu *Okamura*).

[45] To se konečně týká i otázky ústavního deficitu, který má podle navrhovatele spočívat v tom, že se nijak neověřuje autenticita podpisů jednotlivých občanů. Ověřovat, zda je připojený podpis vskutku skutečným podpisem občana a projevem jeho skutečné vůle, by předpokládalo požadavek předchozí legalizace, tedy úředního ověření, každého podpisu, což by při Ústavou vyžadovaném počtu 50 000 občanů sběr takříkajíc „v terénu“ ještě více znesnadnilo a představovalo by naopak značnou překážku v přístupu k „občanské“ (oproti „parlamentní“) kandidatuře. Dodatečná kontrola ministerstvem bez požadavku předchozí legalizace by byla v podstatě nemožná, zvláště v časovém rámci, který je pro ověření správnosti údajů zákonem stanoven (usnesení *Okamura*, bod 31). Zkoumání pravosti podpisů nad rozsah kontroly správnosti uváděných údajů by mohlo vést ke zjištění ještě větší chybovosti a pro navrhovatele, resp. kandidáty, by bylo nakonec méně příznivé (nález *Okamura*, bod 61). To však neznamená, že by bylo nepostižitelné, pokud by se zjistilo, že někdo opravdu padělal podpisy na peticích podporujících kandidaturu. Takové jednání by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda podle § 351 třetí alinea zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Pokud by takové jednání bylo prokázáno v řízení před ministerstvem nebo před soudem, pak by samozřejmě takové podpisy také nemohly být uznány. Zákon pouze vychází z toho, že se nekontrolují apriorně.

[46] Příklad uváděný navrhovatelem k doložení údajné absurdity a nespravedlnosti systému namátkové kontroly vychází z předpokladu, že navrhovatel kandidátní listiny má přístup do neveřejných registrů a evidencí, a proto získá jistotu, že předkládaná část údajů nevykazuje žádné chyby. Tato úvaha tedy předpokládá, že navrhovatel si nezákonně zajistil přístup do neveřejných systémů a že jedná nejen nepoctivě, ale i protiprávně, dokonce v rovině trestního práva. Takové východisko navrhovatelových úvah však soud nemůže přijmout a považuje tuto argumentaci za ryze spekulativní.

[47] Nejvyšší správní soud shrnuje, že navrhovatel postavil svoji argumentaci o neústavnosti právní úpravy na námitkách, s nimiž se již soudy v minulosti vypořádaly. Soud proto neshledal důvody k přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a mohl přistoupit k posouzení části návrhu, v níž navrhovatel zpochybnil nesprávný a nezákonný postup ministerstva při kontrole petice.

V.2. Nesprávný a nezákonný postup ministerstva

[48] V další části návrh zpochybňuje správnost postupu ministerstva a jeho rozpor se zákonem. Navrhovatel poukazuje na to, že navrhující občan předložil petici obsahující údaje a podpisy celkem 73 037 občanů, a trvá na tom, že v jejich případě nebylo důvodu pochybovat o jejich správnosti. Ministerstvo před započetím kontroly správnosti vyřadilo 2 380 občanů podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky a uznalo toliko 71 828 jako celkový počet občanů podporujících petici. Navrhovatel proto soud žádá, aby překontroloval všech těchto 2 380 záznamů.

[49] Dále navrhovatel zpochybnil průběh a vlastní výsledek kontroly dvou vybraných vzorků čítajících celkem 17 000 petentů. V nich ministerstvo shledalo celkem 5 283 chybových záznamů (2 734 v prvním vzorku a 2 549 ve druhém), na jejichž základě postupem podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky vyřadilo z petice dalších 21 829 údajně chybných záznamů, a uznalo tak pouze 48 091 občanů coby podporovatelů petice. Ministerstvo tak ve skutečnosti zjistilo pouze 5 283 chybných údajů a zbývající chybovost dovozuje na základě presumpce nesprávnosti zbytku petice. V této části navrhovatel po soudu proto požaduje, aby fakticky překontroloval správnost celé petice, tedy údajů o 71 828 občanech, resp. minimálně v takovém rozsahu, dokud skutečně nezjistí 21 829 vadných záznamů.

V.2.1. Procesní podmínky přezkumu volebním soudem a jeho rozsah

[50] Předtím, než soud přistoupí k věcnému posouzení této části návrhu, musí předeslat následující. Již ve věci *Okamura* byl soud konfrontován se stejným návrhem na ověření správnosti údajů o všech petentech a přepočítání výsledků kontroly bez ohledu na znění § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Dospěl přitom k závěru, že ze subsidiarity soudní ochrany plyne, že soud ověřuje toliko stejný postup, který před ním dle zákonné úpravy uplatnilo ministerstvo. Bylo by vskutku absurdní a technicky nemožné, aby ministerstvo bylo povoláno k namátkové kontrole petic, zatímco soud byl v rámci přezkumu jeho postupu – za situace, kdy metoda namátkové kontroly a „extrapolace" jejích výsledků na zbývající část petice byla i ze strany Ústavního soudu shledána ústavně konformní – povinen provést kontrolu celé petice v neomezeném rozsahu.

[51] Soud, stejně jako ministerstvo, je vázán ústavním příkazem pohybovat se v mezích zákonem stanovené pravomoci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a pokud je zákonná úprava v souladu s ústavním pořádkem, nelze svěřenou pravomoc rozšiřovat nad rozsah zákona. Pokud postup podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky v minulosti aproboval Ústavní soud jako ústavně konformní a akceptoval, aby ministerstvo vykonávalo kontrolu pouze omezené části petice, pak není důvodu, aby soud v rámci přezkumu postupu a rozhodování ministerstva prováděl nad rozsah zákona kontrolu faktické správnosti celé petice. Nejvyšší správní soud se proto může pohybovat pouze ve stejných mezích stanovených zákonem.

[52] Dále je třeba připomenout, že i ve volebních věcech stíhá navrhovatele břemeno tvrzení a důkazní. V řízeních týkajících se přezkumu výsledků voleb dospěl soud v minulosti k závěru, že s ohledem na to, že navrhovatel nemá přístup k volební dokumentaci, postačí, nabídne-li soudu toliko indicii vyvolávající pochybnosti o správnosti výsledků zjištěných volebními orgány (usnesení ze dne 19. listopadu 2017, č. j. Vol 58/2017–187, č. 3682/2018 Sb. NSS). V nynějším řízení o přezkumu registrace kandidátní listiny sice navrhovatel má přístup do dokumentace, která je podkladem registračního řízení, avšak jeho možnosti předkládat tvrzení a navrhovat důkazy jsou velmi omezené. Zjištění ministerstva nemá sám možnost ověřit, zejména je konfrontovat s neveřejnými registry a evidencemi, které ministerstvo při kontrole užilo podle § 8 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky.

[53] Lze si sice představit, že kandidát, navrhující občan, případně členové jejich týmu, začnou objíždět jednotlivé vyřazené petenty podle uvedených adres trvalého pobytu a žádat je o předložení občanského průkazu za účelem konfrontace se závěry ministerstva. Ve lhůtě pro podání návrhu pro soudní ochranu proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní

listiny (dva pracovní dny ode dne doručení rozhodnutí) však zjevně mohou stihnout takto ověřit jen nepatrný počet vyřazených podpisů. Petenti navíc nemusí být na adresách trvalého pobytu zrovna v danou chvíli k zastižení, mohou bydlet na jiných adresách, v mezidobí se přestěhovat či zemřít. Mohou mít i nedůvěru k cizím lidem, kteří se náhle objeví u jejich dveří a budou požadovat předložení jejich dokladů totožnosti. Je to totiž zcela jistě jiná situace, než když své údaje původně poskytli dobrovolně u petičního stánku. Pokud bude ministerstvo chybovat ve vyhodnocení většího počtu záznamů, je nereálné, aby kandidát nebo navrhující občan ve lhůtě pro podání návrhu doložili, že jde o údaje správné. Jistě lze namítnout i to, že pokud kandidát nebyl dostatečně pečlivý a ministerstvo mu vyřadilo velké množství podpisů, jde o jeho problém. Tato myšlenka by však byla správná jen za předpokladu, že ministerstvo vyřadilo velké množství podpisů po právu. To však nelze v době podání návrhu ještě zjistit, neboť právě to, zda a případně kolik podpisů bylo vyřazeno po právu, je předmětem sporu. Pokud by ministerstvo vyřadilo nedůvodně i jen nižší stovky podpisů, které jsou však klíčové pro překročení hranice 50 000 podpisů, kandidát či navrhující občan by fakticky neměl žádnou možnost unést své důkazní břemeno.

[54] Přesto lze očekávat, že pokud by ministerstvo skutečně ve větší míře chybovalo, pak se alespoň u několika 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 proto i povinnost, předložit soudu alespoň některé konkrétní indicie vyvolávající závažné pochybnosti o správnosti postupu a závěrů ministerstva. Typicky pak takovými indiciemi bude právě označení konkrétních osob, které ve skutečnosti uvedly správné údaje, ačkoliv ministerstvo dospělo k opačnému závěru. 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.

[55] Podle rozsahu indicií pak soud buď může usoudit, že už samy o sobě představují dostatečně závažnou pochybnost o tom, že nejde jen o pochybení zcela výjimečná, nebo pro učinění takového závěru ověří přiměřeně rozsáhlý vzorek vyhodnocených podpisů, aby indicie buď potvrdil, nebo vyvrátil. Teprve pokud soud nabude skutečně závažných pochybností o postupu ministerstva, provede hlubší a širší přezkum. Pokud by totiž soud měl provádět přezkum ve velkém rozsahu i při zpochybnění byť jen jediného podpisu, který by dále nebyl jakkoliv potvrzen, přestal by být orgánem přezkumným. Fakticky by dubloval kontrolu petic, kterou však má podle zákona provádět ministerstvo, které je k tomu proto také vybaveno jak technickými prostředky, tak personálními kapacitami, jež soud z povahy věci nemá k dispozici.

[56] V daném případě považoval soud za nedostatečné paušální tvrzení to, v němž navrhovatel zpochybnil prvotní vyřazení 2 380 záznamů. V tomto případě jde navíc o výsledek postupu ministerstva, který je pro navrhovatele snadno ověřitelný – v rozhodnutí o odmítnutí registrace totiž výslovně a přesně odkázalo na záznamy, které takto *a priori* neuznalo, přičemž důvodem je zcela chybějící údaj vyžadovaný zákonem nebo přeškrtnutí tohoto záznamu ze strany petenta či navrhovatele kandidátní listiny. Navrhovateli proto nic nebránilo v tom, aby tyto záznamy v petici sám porovnal a soudu předložil konkrétní argumenty, proč postup ministerstva považuje v této části za nesprávný. K tomu navrhovatel nepotřeboval přístup do neveřejných databází.

[57] Jinak je tomu v případě ověření správnosti výsledků vlastní, obsahové, kontroly petice ve dvou vybraných vzorcích, čítajících celkem 17 000 občanů. Jak již soud uvedl, v jejich případě má navrhovatel pouze velmi omezené možnosti ověřit správnost postupu a závěrů ministerstva, a soud se tak musí spokojit pouze s předložením konkrétních indicií. Za takovou indicii v daném případě považuje navrhovatelovo tvrzení, že ministerstvo neuznalo v petici údaj o samotném navrhovateli, a to z důvodu, že nebyl v evidenci nalezen. Navrhovatel soudu označil přímo petiční arch, v němž se údaje o jeho osobě a jeho podpis nacházejí, a doložil, že se shodují s údaji, které má uvedeny v občanském průkazu. Samo ministerstvo pak ve vyjádření uvedlo, že šlo sice o hraniční případ, ale uznalo vlastní pochybení, byť pouze v tomto – navrhovatelem doloženém – případě. Ten pak navrhovatel – byť až v replice k vyjádření ministerstva – podpořil dalším takovým případem (k oběma viz dále, bod [67]).

V.2.2. Posuzování správnosti údajů o petentech – obecná východiska

[58] Východiskem pro hodnocení zákonnosti postupu ministerstva je výklad § 25 odst. 3 až 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Ten totiž v odstavci 3 vyjmenovává údaje, které musí být nezbytnou součástí každé petice a podpisového archu. V případě údajů o petentech se jedná o jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo údaj, že občan trvalý pobyt na území ČR nemá, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu s údajem, o jaký druh dokladu se jedná, a vlastnoruční podpis. Následující ustanovení pak vyžadují, aby údaje byly úplné a správné. Neúplnost údajů vede k nezapočítání občana do celkového počtu petentů ještě před započetím namátkové kontroly, nesprávnost kteréhokoliv údaje zjištěná v rámci kontroly pak k neuznání tohoto občana jakožto podporovatele kandidátní listiny. Samotný zákon je tak na dodržení všech náležitostí petice velmi přísný, což ovšem má rovněž opodstatněný důvod. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu *Okamura* (bod 67), *„je-li účelem petice zjištění relevantní podpory a seriózności kandidatury, nelze je realizovat toliko způsobem, z něhož není zřejmé, zda petent uvedl skutečně svoje vlastní údaje a k nim připojil svůj vlastnoruční podpis, či zda neuvedl údaje svých rodinných příslušníků či dalších osob, jejichž osobní údaje v rozsahu požadovaném zákonem o volně prezidenta republiky zná“*. Požadavek správnosti všech údajů tak má snížit toto riziko, tj. aby kdokoliv vyplňoval údaje o dalších osobách, jejichž osobní údaje si v minulosti opatřil či si je pamatuje. Zákon tak předpokládá, že je to sám občan, který by měl bez dalšího a třeba i kdekoliv v „terénu“ (na ulici, náměstí a kdekoliv jinde) být schopen rozsah požadovaných údajů bez větších obtíží poskytnout. Je-li pak mezi nimi i číslo průkazu totožnosti, které si většina občanů jistě nepamatuje, bylo zjevně snahou zákonodárce (*nota bene* v reakci právě na zkušenosti z první přímé volby a kritiku ze strany Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu – viz novelu provedenou zákonem č. 90/2017 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony, a důvodovou zprávu k ní, podrobněji viz dále v bodě [64]), aby v terénu přivodil situaci, kdy petent bude potřebovat při zjišťování tohoto údaje průkaz skutečně vytáhnout, jeho číslo opsat a v ideálním případě předložit osobě sbírající podpisy ke kontrole všech údajů.

[59] Klíčový je tedy výklad toho, jaký údaj lze považovat za nesprávný a nezpůsobilý započítání. V případě pojmů správnost a nesprávnost údajů se jedná o neurčité právní pojmy, u nichž existuje prostor pro uvážení a které je třeba naplnit obsahem a významem až jejich interpretací v konkrétní věci. *„Při výkladu neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu“*

(Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck 2012, str. 80 – 81). Ministerstvo vyložilo tento pojem v pokynu náměstka č. 2, zejména v jeho příloze 2.

[60] Navrhovatel tento pokyn zpochybnil s tím, že se jedná o interní a neveřejný dokument a podle § 69 písm. b) bodu 1 zákona o volbě prezidenta republiky měl mít formu prováděcí vyhlášky. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení *Okamura* (body 49 a 50) a dospěl v něm k závěru, že z tohoto zmocňovacího ustanovení nevyplývá, že by mu měla podléhat i kontrola petic. Vztahuje se pouze ke kandidátním listinám, resp. k údajům samotných kandidátů, a to za účelem vytvoření jejich registru a kontroly správnosti údajů o kandidátech. Z toho vyplývá, že ministerstvo nemá k dispozici žádné zmocňovací ustanovení, které by mu umožňovalo jakoukoliv podrobnější metodiku kontroly petic upravit podzákonným právním předpisem. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy však může ministerstvo upravit podrobnosti formou vyhlášky pouze tehdy, je-li k tomu zákonem výslovně zmocněno. Lze proto akceptovat, pokud za této situace upravilo postup vnitřním pokynem za účelem sjednocení přístupu úředníků a jejich správní praxe.

[61] Nelze pak bez dalšího souhlasit s navrhovatelem ani v tom, že by tento pokyn byl neveřejný. Jak již soud uvedl, svou povahou se sice jedná o vnitřní řídicí pokyn vůči úředníkům ministerstva, avšak s ohledem na jeho význam pro samotný volební proces, resp. registraci kandidátů pro volbu prezidenta republiky, neshledává soud žádný kolidující zájem, který by bránil jeho zveřejnění. Ostatně i podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou důvody nezveřejnění (neposkytnutí) těchto vnitřních aktů řízení pouze fakultativní (povinný subjekt může omezit poskytnutí takové informace). Jejich nezveřejnění je možné pouze tehdy, pokud by tomu bránil konkurující veřejný zájem a jejich neposkytnutí by bylo proporcionální právu veřejnosti na informace. V daném případě má soud za to, že tyto podmínky splněny nejsou a že by jej ministerstvo, bylo-li by kýmkoliv podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí pokynu požádáno, mělo poskytnout a následně jako poskytnutou informaci zveřejnit. Bylo by však do budoucna žádoucí, aby tak postupovalo automaticky a tuto metodiku předem zveřejnilo, neboť je jak v jeho zájmu, tak v zájmu kandidátů a navrhujících občanů, aby to, jak bude ministerstvo vykládat pojmy správný a nesprávný údaj, bylo pro širokou veřejnost předvídatelné.

[62] Nejvyšší správní soud si od ministerstva pokyn náměstka č. 2 vyžádal a dospěl k závěru, že jím nastavená pravidla respektují jak požadavek zákona na správnost všech údajů v petici, tak na druhé straně odrážejí i požadavky dosavadní judikatury na presumpci správnosti údajů a na výklad, který vede v pochybnostech ve prospěch správnosti údajů, a tedy navrhovaného kandidáta. Doslovný výklad zákona by sice umožňoval neuznání jakéhokoliv údaje, který je v petici zapsán nesprávně, tj. například i přepis v jedné číslici, pokud jde o číslo občanského průkazu. Ministerstvo však legitimně vyložilo pojem nesprávnost úžeji, benevolentně. Z přílohy 2 pokynu náměstka č. 2 plyne, že úředníci ministerstva provádějící vyhodnocování údajů neměli tyto případy automaticky vyřadit, nýbrž podrobit další kontrole a dohledávání. Tak kupříkladu měli postupovat v případě uvedení zkratky jména (Fr. namísto František) nebo zdrobněliny jména či jeho hovorové podoby (Honza namísto Jan). To se týkalo i nečitelných částí jmen, příjmení či adres trvalého pobytu. Dokonce v případě uvedení rodného čísla namísto data narození to dle pokynu rovněž nemělo vést k neuznání záznamu; úředník měl i tak osobu dohledat podle data narození dovozeného z uvedeného rodného čísla. Konečně to platí i pro nečitelnou část čísla občanského průkazu (přepsal-li se petent v čísle dokladu, případně nějaké číslo vynechal, není to podle pokynu sám o sobě důvod k neuznání záznamu).

[63] Na druhou stranu metodika správně uvádí, že při ztotožňování petenta je třeba k souboru údajů poskytnutých petentem přistupovat s otázkou, zda poskytují záruku blížící se jistotě, že jde skutečně o údaje osoby, která se na petici podepsala. Jak již bylo totiž rozvedeno shora v bodu [58], tyto údaje nepřímo potvrzují, že petici podepsala právě osoba, která je v petici uvedena.

[64] Oproti právní úpravě, z níž vycházel Ústavní soud v nálezu *Okamura*, nicméně přibyl novelou zákona o volbě prezidenta republiky provedenou zákonem č. 90/2017 Sb. mezi údaje, které musí petent uvést, též požadavek na druh dokladu a jeho číslo. Na rozdíl od dříve požadovaných údajů, které jsou běžně dostupné například ohledně osob zapsaných ve veřejných rejstřících, se jedná o údaj neveřejný. Výrazně se tak zvýšila pravděpodobnost, že pokud jsou údaje uvedeny správně, připojila skutečně podpis v petici uvedená osoba. Skutečnost, že právě to bylo záměrem zákonodárce, potvrzuje i důvodová zpráva k tomuto zákonu: *Autenticita projevu vůle petenta bude ověřována s využitím čísla občanského průkazu nebo cestovního pasu, což je vedeno snahou vyhovět doporučení (požadavku) Ústavního soudu, tedy minimalizovat riziko falšování podpisů na petici, a zároveň udržet racionální míru administrativní a technické náročnosti sběru a ověřování podpisů a neměnit počet petentů stanovený v Ústavě.* (sněmovní tisk č. 899, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013 – 2017).

[65] V důsledku dané novely se tak na jednu stranu zvýšila pravděpodobnost, že uvedené osoby petici skutečně podepsaly, avšak zároveň vzrostla pravděpodobnost, že při opisování čísla dokladu dojde k další chybě. Pokud tedy při vypisování údajů dojde k ojedinělé chybě, ale ostatní údaje jsou správné, je vysoce nepravděpodobné, že by byly osobní údaje získány jinak než právě od petenta. Pokud je však chyb více, je zcela namístě pojmout pochybnost o tom, zda uvedená osoba petici skutečně podepsala. Není tedy možné uznat takové podpisy, u kterých sice lze určitou osobu ztotožnit, ale chybné údaje vzbuzují pochybnosti o tom, zda petici podepsala právě ona. Za chybné údaje zároveň nelze zpravidla považovat jakoukoliv nepřesnost či nestandardnost. Příkladem může být použití zkrácené varianty města (Havl. Brod), nebo zápis data narození nikoliv v obvyklém formátu den a měsíc, ale v opačném formátu, tedy měsíc a den.

[66] Soud proto uzavírá, že samotná pravidla obsažená v pokynu náměstka č. 2 pro vyhodnocování správnosti či nesprávnosti údajů použitá ministerstvem se nepochybně pohybovala v mezích stanovených § 26 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky. Je proto možné je zohlednit i při soudním přezkumu, a to i s ohledem na zachování rovných šancí všech kandidátů, neboť nebylo nijak zpochybněno, že ministerstvo podle metodiky posuzovalo petice všech kandidátů.

V.2.3. Ověření a potvrzení indicie o chybném postupu ministerstva

[67] Jak již soud shora uvedl, navrhovatel mu předložil jako konkrétní indicii zpochybňující správnost postupu ministerstva to, jak byly vyhodnoceny údaje o jeho vlastní osobě, neboť petici na podporu své kandidatury rovněž sám podepsal. Ministerstvo jej uvedlo mezi neuznanými petenty z důvodu, že uvedl nesprávné číslo občanského průkazu (str. 218 rozhodnutí). Nejvyšší správní soud se seznámil se záznamem obsaženým v příslušném petičním archu (petent č. 15007353/2), jakož i s kopií občanského průkazu navrhovatele, a dospěl k závěru, že číslo dokladu totožnosti navrhovatele bylo v petici napsáno tak, že mohlo dojít k záměně první číslice, která je ve skutečnosti „2“, avšak

mohla být přečtena i jako „1“. Šlo tedy o případ, kdy číslice mohla být přečtena dvěma způsoby. Pokud jde o adresu místa trvalého pobytu, byla sice vyplněna „ledabyle“, avšak nikoliv nečitelně. Ministerstvo proto mělo (ve shodě s vlastní metodikou) podrobit záznam další kontrole a uznat jej. Ostatně to samo připustilo ve vyjádření k návrhu. V replice k vyjádření ministerstva pak navrhovatel uvedl další takový příklad: osoba uvedená na archu č. 15008524/1 nebyla podle rozhodnutí ministerstva v evidenci nalezena (str. 414 rozhodnutí), avšak navrhovatel soudu předložil kopii části občanského průkazu k porovnání údajů uváděných na petičním archu. Z něj soud zjistil, že příjmení této osoby „*Halamová*“ mohlo být přečteno jako „*Malamová*“, a proto neztotožněno, ačkoliv lze tuto osobu podle dalších uváděných údajů v evidenci obyvatel nalézt. Soud však nepřehlédl to, že ani podpis této osoby není zcela zřetelný a mohl by být také vyhodnocen jako „*Malamová*“ namísto „*Halamová*“. V tomto případě soud dospěl k předběžnému závěru, že ministerstvo mělo dle své vlastní metodiky (pokynu náměstka č. 2) posoudit, zda zmíněné chyby mají vést k neuznání tohoto záznamu (avšak nikoliv z toho důvodu, že osoba se zapsanými údaji v evidenci neexistuje).

[68] S ohledem na tato zjištění přistoupil soud nejprve k namátkové kontrole záznamů, které ministerstvo vyhodnotilo jako nesprávné. V prvním vzorku ministerstvo neuznalo celkem 2 734 a v druhém vzorku 2 549, tj. celkem 5 283 podpisů na petici, přičemž v prvním vzorku ministerstvo uvedlo u 1 879 záznamů, že uvedený občan vůbec nebyl nalezen, a v druhém vzorku takto označilo 1 773 záznamů. Tuto první kategorii neuznaných záznamů soud seřadil podle vzorku a následně vzestupně podle čísla petičního archu a zkontroloval každý stý záznam, tj. celkem 36 záznamů o občanech uvedených na petici. Jednalo se o záznamy uvedené níže v tabulce (v posledních dvou sloupcích je uvedeno, jak údaje o osobách, jež ministerstvo označilo za nenalezené, vyhodnotil soud). Při ověření údajů soud použil informační systém evidence obyvatel.

Pořadí	Číslo vzorku	Identifikace podpisu (číslo archu / pořadí podpisu)	Osoba v evidenci nalezena / nenalezena	Nesprávné údaje na petici a jejich popis
1	1	15001953/3	Nalezena	nesprávná adresa trvalého pobytu (č. p.) a datum narození
2	1	15002846/6	nenalezena	
3	1	15003593/6	nalezena	v datu narození uveden nesprávný měsíc
4	1	15004309/1	nenalezena	
5	1	15005023/2	nenalezena	
6	1	15005578/3	nenalezena	
7	1	15006395/5	nenalezena	
8	1	15007004/4	nenalezena	
9	1	15008087/4	nenalezena	
10	1	15008542/5	nenalezena	
11	1	15008704/2	nenalezena	
12	1	15008874/1	nenalezena	
13	1	15009015/1	nenalezena	
14	1	15009418/3	nenalezena	
15	1	15009617/4	nenalezena	
16	1	15010600/5	nalezena	nesprávné datum narození
17	1	15011212/2	nenalezena	
18	1	15012339/4	nenalezena	
19	2	15000486/5	nenalezena	

20	2	15002330/3	nalezena	nesprávnost v jednom znaku ve jméně
21	2	15003261/5	nalezena	obtížně čitelná číslice v datu narození
22	2	15003775/1	nalezena	nesprávná adresa trvalého pobytu a datum narození
23	2	15004527/4	nalezena	nesprávné datum narození a číslo OP
24	2	15005026/6	nenalezena	
25	2	15005822/3	nenalezena	
26	2	15006845/4	nalezena	nesprávný rok narození
27	2	15007699/4	nalezena	všechny údaje správné
28	2	15008261/3	nenalezena	
29	2	15008608/2	nenalezena	
30	2	15008794/3	nenalezena	
31	2	15008936/2	nenalezena	
32	2	15009391/4	nenalezena	
33	2	15009560/3	nenalezena	
34	2	15010707/6	nenalezena	
35	2	15011427/2	nenalezena	
36	2	15012540/5	nenalezena	

[69] Na rozdíl od ministerstva soud v evidenci obyvatel nalezl ve zkoumaném vzorku celkem 9 osob. Jednoho občana (uveden výše v tabulce pod č. 27), jehož ministerstvo označilo za „v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“, soud v evidenci nalezl a zjistil, že všechny údaje uvedené v petici zcela odpovídají údajům v evidenci obyvatel, a jsou tedy správné. U dalších tří občanů (ve výše uvedené tabulce pod č. 3 a 20 a 21) soud při porovnání údajů na petici s údaji v evidenci zjistil určitou jednu nesprávnost, která však dle pokynu náměstka č. 2 měla být vyhodnocena ve prospěch správnosti údajů (například na petici uvedeno jméno „Beata“, v evidenci „Beáta“, nebo nesprávné číslo měsíce v datu narození). Soud tak dospěl k závěru, že tyto celkem čtyři záznamy měly být vyhodnoceny jako správné (viz následující tabulku). V případě zbývajících pěti dohledaných občanů byly údaje nesprávné i ve světle metodiky ministerstva (pokynu náměstka č. 2).

Pořadí	Číslo vzorku	Identifikace podpisu (číslo archu / pořadí podpisu)
3	1	15003593/6
20	2	15002330/3
21	2	15003261/5
27	2	15007699/4

V.2.4. Kontrola postupu ministerstva při ověřování a hodnocení správnosti údajů o petentech

[70] Zjištění, podle nichž ze 36 vybraných záznamů soud vyhodnotil jeden jako zcela správný a tři správné dle pravidel obsažených v pokynu náměstka č. 2, potvrdila prvotní indicii předloženou navrhovatelem, a tedy dále prohloubila pochybnost o tom, zda postup ministerstva není zatížen pochybeními ve větším rozsahu. Soud proto přistoupil ke kontrole všech záznamů, které byly ministerstvem vyhodnoceny jako nesprávné. Pro úplnost soud uvádí, že ministerstvo zjistilo v obou vzorcích chybovost 5 618 záznamů, avšak toliko 5 283 z důvodu, že podle ministerstva občan nebyl nalezen nebo že uvedl nesprávné údaje. Zbylých 335 záznamů v obou vzorcích ministerstvo neuznalo z jiných

důvodů, totiž že nalezený občan nedosáhl plnoletosti, zemřel před vznikem petice, má neplatný doklad nebo byl ve vzorcích uveden duplicitně. Soud podrobil kontrole všech 5 618 záznamů, které ministerstvo považovalo za chybné a na jejichž základě provedlo „extrapolaci" vůči zbývající části petice. Každý ministerstvem neuznaný záznam nejprve zkontroloval v petičním archu a v něm uvedené údaje ověřoval v informačním systému evidence obyvatel.

[71] Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že kontrola petic musí být založena na presumpci správnosti uváděných údajů, důkazní břemeno k tomu, že údaje jsou neúplné či nesprávné, leží na ministerstvu (usnesení *Bobošíková*, bod 34). Má-li se brát toto východisko skutečně vážně, pak to ovšem znamená, že nepostačuje, pokud ministerstvo v rozhodnutí uvede, že osoba petenta nebyla v evidencích dohledána, je-li v nich podle uváděných údajů dohledatelná. V takovém případě by mělo totiž uvést konkrétní důvod, v čem spočívá nesprávnost uváděných údajů a proč to vedlo k neuznání podpisu podporujícího občana.

[72] To znamená, že ministerstvo nemělo setrvat pouze na závěru, že osobu nedohledalo („občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji"), ale tzv. operátor měl v těchto případech přistoupit k manuálnímu dohledání osoby a posouzení, zda jsou zde konkrétní důvody, pro které jsou uváděné údaje nesprávné a pro něž má být záznam neuznán a nezapočítán. Nejvyšší správní soud přitom vychází z popisu, kterým ministerstvo vysvětlilo svůj postup při neuznání podpisu samotného navrhovatele pod peticí, a z pokynu náměstka č. 2, tedy z vlastní metodiky ministerstva.

[73] Nejvyšší správní soud však neustrnul pouze na tom, že osoby, které na rozdíl od ministerstva v centrální evidenci obyvatel dohledal, existují a že ministerstvo – přísně vzato – neuneslo v těchto případech důkazní břemeno. U každého takto dohledaného záznamu provedl dále i úvahu dle pokynu náměstka č. 2, zda jsou zde i tak důvody pro neuznání tohoto záznamu. Jinak řečeno, zjistil-li soud záznam o dané osobě v evidenci obyvatel navzdory závěru ministerstva, že občan nebyl v evidenci nalezen a že „neexistuje nikdo se zapsanými údaji", zkoumal dále důvody neuznání tohoto záznamu kvůli nesprávnosti některého z údajů, a to ve světle pokynu náměstka č. 2, tedy dle metodiky samotného ministerstva. Stejně tak v souboru 1 631 záznamů, které ministerstvo vyhodnotilo jako nesprávné, soud uváděný důvod nesprávnosti ověřil, a pokud jej neshledal, dále zjišťoval, zda zde případně existují další důvody pro jeho nezapočtení kvůli jiné nesprávnosti, a to ve všech údajích uváděných petentem. Soud totiž nemá možnost vrátit věc ministerstvu k dalšímu řízení, ale výsledkem přezkumu musí být buď zamítnutí návrhu, nebo rozhodnutí o registraci kandidáta (§ 26 odst. 2 a 7 zákona o volbě prezidenta republiky). Soud tak v této situaci musí sám ověřit, ve spojení s nezpochybněnými záznamy, zda připojená petice obsahovala alespoň 50 000 podpisů občanů oprávněných volit prezidenta republiky, samozřejmě výpočtem předpokládaným zákonem o volbě prezidenta republiky.

[74] Touto optikou soud zjistil, že se ministerstvo dopustilo chyb ve fázi automatického zpracování údajů z petic a jejich následné manuální kontroly, která neproběhla zcela důsledně. Dle pokynu náměstka č. 2 i samotného vyjádření ministerstva byl v první fázi použit počítačový program, který „strojově" rozpoznával text na peticích. Na výzvu soudu ministerstvo zaslalo soubor obsahující údaje o všech petentech uváděných ve dvou kontrolovaných vzorcích. Již zde soud zjistil, že zpravidla došlo k nesprávnému automatickému rozpoznání textu, ačkoli původní údaje uvedené na archu byly zřejmé, případně lidským okem rozpoznatelné a čitelné (například u petentky č. 15005404/4

s příjmením „Pflegerová“, jejíž příjmení bylo na petičním archu bez problému lidským okem čitelné, je software rozpoznal jako „Peleserová“; v případě petenta č. 15003508/3, který uvedl správné a čitelné datum narození „05/11/1945“, je stroj vyhodnotil jako „05/11/1975“; u petenta č. 15004071/4, který uvedl veškeré údaje správné, stroj „přečetl“ datum narození „09/11/1992“ jako „19/11/1992“). Dále se jednalo o případy chyb v psaní jednoho znaku, způsobené tím, že se pravděpodobně přeslechla osoba, která shromažďovala podpisy a jíž petent údaje diktoval, nebo že se sám petent takzvaně přepsal, ať již ve jménu, příjmení či dalších údajích. Namátkou lze zmínit případy, kdy petiční arch obsahoval jméno „Richar“ a stroj jej takto i vyhodnotil, namísto jména „Richard“ (petent č. 15001764/1), nebo kdy správné jméno „Štěpán“ je v archu uvedeno jako „Štefan“ (č. 15001448/1), příjmení „Bugala“ jako „Rugala“ (č. 15007683/2), „Matiášková“ jako „Matyášková“ (č. 15001765/2) nebo „Nousek“ jako „Ivousek“ (č. 15002752/5). V jiných případech se petent „upsal“ v jednom znaku čísla občanského průkazu (č. 15003508/3), avšak všechny ostatní uvedené údaje na petici jsou správné.

[75] Použitý software vyhodnotil ve všech uváděných případech tyto záznamy jako „neztotožnitelné“ a, jak soud ověřil z rozhodnutí ministerstva, ministerstvo všechny posoudilo jako „občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“. Podle pokynu náměstka č. 2 se však v takových případech měl tzv. operátor pokusit údaje manuálně ověřit a dohledat. Soud v těchto případech ověřil, že osoby v evidencích existují a všechny další údaje uváděné na petici jsou správné, a to buď bez jakýchkoliv pochyb, nebo při použití pravidel obsažených v pokynu náměstka č. 2, tedy v „ministerské“ metodice. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že neměl k dispozici data, zda se ministerstvo v takových případech skutečně pokusilo manuálně ověřit údaje na petičním archu a dohledat tyto osoby v evidencích. Pro zjištěný výsledek to ovšem není podstatné; soud nemá povinnost zjišťovat, v čem konkrétně tkví příčina chybného postupu ministerstva. Podstatné je to, že závěr ministerstva byl nesprávný.

[76] Soud takto znovu vyhodnotil všech 5 618 záznamů, odečetl od nich duplicity, které ověřoval ze souboru strojově čitelných údajů poskytnutých ministerstvem, a na rozdíl od ministerstva zjistil, že **433** z nich mělo být uznáno jako správných a nemělo být promítnuto do zjištěné chybovosti. Všechny tyto správné a ministerstvem chybně neuznané záznamy jsou uvedeny v tabulce níže.

[77] Kandidát však nepřesáhne požadovaných 50 000 podpisů, ani když se při výpočtu průměrné chybovosti obou kontrolních vzorků zohlední nově ověřené záznamy.

[78] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 1, upravené na základě zjištění soudu, jsou následující.

Občan nenalezen	Uvedeny nesprávné údaje	Neplatné záznamy (např. neplatný doklad, duplicitní záznam)	Celkem neuznáno	Uznané záznamy
1 671 (původní údaj ministerstva je 1 879)	831 (původní údaj ministerstva je 855)	111 (původní údaj ministerstva je 113)	2 613 (původní údaj ministerstva je 2 847)	5 887 (původní údaj ministerstva je 5 653)

Chybovost vzorku 1 – vypočtená jako $100 \text{ x} \left(1 - \frac{5887}{8500}\right)$ – je 30,741 %. Jelikož chybovost vzorku 1 není pod 3 %, je stále namístě v souladu s § 25 odst. 6, větou první, zákona o volbě prezidenta republiky zkoumat i vzorek 2.

[79] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 2, upravené na základě zjištění soudu, jsou následující.

Občan nenalezen	Uvedeny nesprávné údaje	Neplatné záznamy (např. neplatný doklad, duplicitní záznam)	Celkem neuznáno	Uznané záznamy
1 600 (původní údaj ministerstva je 1 773)	750 (původní údaj ministerstva je 776)	222	2 572 (původní údaj ministerstva je 2 771)	5 928 (původní údaj ministerstva je 5 729)

Chybovost vzorku 2 – vypočtená jako $100 \text{ x} \left(1 - \frac{5928}{8500}\right)$ – je 30,259 %.

[80] 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 $71\,828 - \left(71\,828 \text{ x} \frac{30{,}741 + 30{,}259}{200}\right)$ – činí **49 920.**

[81] Na tomto základě Nejvyšší správní soud konstatuje, že jelikož ke kandidátní listině Karla Janečka nebyla přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany, ministerstvo ji správně odmítlo podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky.

[82] Soud na rozdíl od ministerstva uznal tyto podpisy:

Pořadí	Číslo vzorku	Označení podpisu (číslo archu/pořadí podpisu)
1	1	15000050/6
2	1	15000075/3
3	1	15000075/4
4	1	15000173/5
5	1	15000228/2
6	1	15000228/5
7	1	15000311/5
8	1	15000323/4
9	1	15000352/4
10	1	15000391/6
11	1	15000461/4
12	1	15000583/6
13	1	15000604/4
14	1	15000628/6
15	1	15000702/1
16	1	15000742/3
17	1	15000746/3
18	1	15000778/1
19	1	15000828/6
20	1	15000913/1
21	1	15000969/2
22	1	15000988/3
23	1	15001040/5
24	1	15001076/4
25	1	15001092/3
26	1	15001092/4
27	1	15001144/5
28	1	15001306/3
29	1	15001309/1
30	1	15001356/3
31	1	15001368/3
32	1	15001407/1
33	1	15001448/1
34	1	15001622/3
35	1	15001764/1
36	1	15001765/2
37	1	15001813/2

38	1	15001830/3
39	1	15001833/4
40	1	15001835/4
41	1	15001860/2
42	1	15001870/2
43	1	15001953/2
44	1	15001975/5
45	1	15002093/1
46	1	15002234/5
47	1	15002353/6
48	1	15002400/2
49	1	15002400/5
50	1	15002403/4
51	1	15002682/1
52	1	15002682/6
53	1	15002751/2
54	1	15002752/5
55	1	15002791/2
56	1	15002910/3
57	1	15002957/5
58	1	15002961/3
59	1	15003034/1
60	1	15003034/2
61	1	15003048/1
62	1	15003048/5
63	1	15003190/5
64	1	15003275/6
65	1	15003311/2
66	1	15003470/3
67	1	15003486/4
68	1	15003508/3
69	1	15003630/3
70	1	15003657/2
71	1	15003681/4
72	1	15003894/4
73	1	15003933/6
74	1	15004071/4
75	1	15004071/5
76	1	15004121/3
77	1	15004139/3
78	1	15004151/6
79	1	15004229/3
80	1	15004309/6
81	1	15004313/6
82	1	15004323/6
83	1	15004361/2
84	1	15004361/4
85	1	15004675/1
86	1	15004732/1
87	1	15004739/2
88	1	15004811/1
89	1	15004817/5
90	1	15004958/2
91	1	15004993/3
92	1	15005351/4
93	1	15005351/6
94	1	15005379/4
95	1	15005404/4
96	1	15005434/1
97	1	15005434/4
98	1	15005474/6
99	1	15005564/6
100	1	15005584/4
101	1	15005793/5
102	1	15005806/3
103	1	15005931/2
104	1	15005933/3
105	1	15005978/1
106	1	15006136/3
107	1	15006146/4
108	1	15006159/1
109	1	15006226/3
110	1	15006279/3
111	1	15006344/1
112	1	15006367/5
113	1	15006374/6
114	1	15006382/5
115	1	15006461/5
116	1	15006461/6
117	1	15006578/2
118	1	15006603/6
119	1	15006605/3
120	1	15006610/6
121	1	15006654/5
122	1	15006691/3
123	1	15006841/4
124	1	15006841/5
125	1	15006910/4
126	1	15006954/4
127	1	15007011/4
128	1	15007021/5
129	1	15007054/6

130	1	15007137/3
131	1	15007153/2
132	1	15007353/2
133	1	15007416/5
134	1	15007429/3
135	1	15007429/5
136	1	15007429/6
137	1	15007431/4
138	1	15007431/6
139	1	15007509/6
140	1	15007616/4
141	1	15007616/6
142	1	15007625/3
143	1	15007658/1
144	1	15007683/2
145	1	15007683/4
146	1	15007898/6
147	1	15007918/3
148	1	15007918/6
149	1	15007991/4
150	1	15007998/1
151	1	15008004/2
152	1	15008004/6
153	1	15008047/1
154	1	15008047/6
155	1	15008151/1
156	1	15008316/1
157	1	15008316/5
158	1	15008408/3
159	1	15008435/4
160	1	15008480/2
161	1	15008481/2
162	1	15008481/3
163	1	15008525/3
164	1	15009044/2
165	1	15009055/1
166	1	15009520/2
167	1	15009678/1
168	1	15009879/6
169	1	15009989/4
170	1	15010008/4
171	1	15010008/5
172	1	15010041/2
173	1	15010041/4
174	1	15010042/2
175	1	15010042/6
176	1	15010162/4
177	1	15010188/3
178	1	15010189/1
179	1	15010189/3
180	1	15010260/3
181	1	15010260/6
182	1	15010306/3
183	1	15010315/2
184	1	15010457/1
185	1	15010533/1
186	1	15010639/1
187	1	15010650/2
188	1	15010825/3
189	1	15010833/4
190	1	15010833/6
191	1	15010901/2
192	1	15010924/1
193	1	15010947/4
194	1	15011005/6
195	1	15011078/3
196	1	15011127/1
197	1	15011195/1
198	1	15011301/5
199	1	15011357/6
200	1	15011389/5
201	1	15011484/1
202	1	15011527/5
203	1	15011549/2
204	1	15011588/6
205	1	15011646/4
206	1	15011908/1
207	1	15011911/5
208	1	15012058/3
209	1	15012213/4
210	1	15012215/5
211	1	15012318/5
212	1	15012385/2
213	1	15012456/5
214	1	15012544/3
215	1	15012549/5
216	1	15012613/3
217	1	15012645/2
218	1	15012659/1
219	1	15012680/1
220	1	15012680/4
221	1	15012688/5

222	1	15012695/4
223	1	15012761/4
224	1	15012808/1
225	1	15012821/6
226	1	15012874/6
227	1	15012907/1
228	1	15012922/2
229	1	15012936/5
230	1	15012971/2
231	1	15013053/1
232	1	15013060/3
233	2	15000014/2
234	2	15000108/3
235	2	15000254/2
236	2	15000359/1
237	2	15000359/6
238	2	15000390/4
239	2	15000407/5
240	2	15000407/6
241	2	15000453/4
242	2	15000471/5
243	2	15000471/6
244	2	15000513/6
245	2	15000568/3
246	2	15000587/3
247	2	15000698/2
248	2	15000709/5
249	2	15000715/2
250	2	15000716/3
251	2	15000803/3
252	2	15000979/2
253	2	15001090/3
254	2	15001154/2
255	2	15001241/5
256	2	15001263/3
257	2	15001300/2
258	2	15001353/6
259	2	15001440/4
260	2	15001472/5
261	2	15001472/6
262	2	15001511/4
263	2	15001559/6
264	2	15001619/2
265	2	15001717/2
266	2	15001797/6
267	2	15001859/3
268	2	15001889/1
269	2	15002071/4
270	2	15002124/5
271	2	15002257/2
272	2	15002330/3
273	2	15002376/2
274	2	15002390/4
275	2	15002412/6
276	2	15002507/6
277	2	15002548/6
278	2	15002690/2
279	2	15002690/3
280	2	15002728/3
281	2	15002740/3
282	2	15002758/1
283	2	15002880/6
284	2	15002982/4
285	2	15003000/1
286	2	15003025/6
287	2	15003031/2
288	2	15003047/4
289	2	15003047/5
290	2	15003084/4
291	2	15003149/2
292	2	15003163/6
293	2	15003340/2
294	2	15003653/6
295	2	15003724/3
296	2	15003839/2
297	2	15003895/4
298	2	15004198/1
299	2	15004248/2
300	2	15004271/6
301	2	15004285/6
302	2	15004307/3
303	2	15004308/1
304	2	15004363/5
305	2	15004380/4
306	2	15004394/1
307	2	15004394/3
308	2	15004570/1
309	2	15004570/2
310	2	15004669/6
311	2	15004672/1
312	2	15004684/2
313	2	15004711/5

314	2	15004713/1
315	2	15004812/1
316	2	15004919/6
317	2	15004946/1
318	2	15004946/4
319	2	15004946/5
320	2	15004999/2
321	2	15004999/6
322	2	15005000/4
323	2	15005052/6
324	2	15005085/2
325	2	15005211/2
326	2	15005233/2
327	2	15005249/2
328	2	15005249/6
329	2	15005438/4
330	2	15005453/2
331	2	15005472/4
332	2	15005672/6
333	2	15005805/1
334	2	15005805/6
335	2	15005953/2
336	2	15006128/5
337	2	15006237/4
338	2	15006238/6
339	2	15006295/3
340	2	15006300/1
341	2	15006303/3
342	2	15006339/3
343	2	15006622/2
344	2	15006637/6
345	2	15006765/4
346	2	15006827/4
347	2	15006845/4
348	2	15006856/6
349	2	15006865/6
350	2	15006943/3
351	2	15007009/1
352	2	15007009/2
353	2	15007009/3
354	2	15007133/4
355	2	15007135/4
356	2	15007169/1
357	2	15007276/6
358	2	15007295/6
359	2	15007331/5
360	2	15007331/6
361	2	15007357/3
362	2	15007566/4
363	2	15007634/2
364	2	15007645/2
365	2	15007699/4
366	2	15007740/6
367	2	15007767/4
368	2	15007767/5
369	2	15007830/6
370	2	15007861/6
371	2	15007891/6
372	2	15007934/6
373	2	15007957/3
374	2	15007987/6
375	2	15008098/1
376	2	15008188/3
377	2	15008215/3
378	2	15008220/2
379	2	15008252/5
380	2	15008337/2
381	2	15008364/1
382	2	15008455/1
383	2	15008459/5
384	2	15008488/6
385	2	15008524/1
386	2	15008823/2
387	2	15009069/1
388	2	15009222/4
389	2	15009344/2
390	2	15009483/2
391	2	15010031/2
392	2	15010051/2
393	2	15010246/3
394	2	15010264/2
395	2	15010338/4
396	2	15010397/6
397	2	15010428/2
398	2	15010684/6
399	2	15011042/1
400	2	15011227/5
401	2	15011350/3
402	2	15011507/1
403	2	15011519/4
404	2	15011528/2
405	2	15011528/3

406	2	15011574/4
407	2	15011574/5
408	2	15011580/3
409	2	15011604/1
410	2	15011606/5
411	2	15011730/4
412	2	15011767/4
413	2	15011931/3
414	2	15012053/5
415	2	15012077/6
416	2	15012242/1
417	2	15012438/4
418	2	15012482/3
419	2	15012545/6
420	2	15012554/4
421	2	15012563/2
422	2	15012662/5
423	2	15012675/5
424	2	15012716/1
425	2	15012742/5
426	2	15012828/4
427	2	15012859/5
428	2	15012916/5
429	2	15012951/6
430	2	15013000/3
431	2	15013028/6
432	1	15000612/3
433	1	15004071/1

V.2.5. Vypořádání dalších námitek navrhovatele

[83] Konečně soud hodnotil jako nedůvodnou navrhovatelovu námitku, podle níž je z matematického (statistického) hlediska nevysvětlitelné, že u petic podporujících kandidaturu P. Pavla a D. Nerudové byla zjištěna velmi nízká míra chybovosti, a naopak u petic ostatních kandidátů (K. Diviš, T. Březina a navrhovatel) velmi vysoká. Navrhovatel však tuto námitku nepodpořil žádným jiným konkrétním argumentem, kromě spekulativního tvrzení, že tým kandidátky D. Nerudové musel mít přístup do neveřejných registrů a evidencí, s nimiž získané údaje porovnával. Jedná se však pouze o spekulaci, založenou na předpokladu, že podporovatelé jiných kandidátů postupovali nezákonně a nepoctivě.

[84] Soud naopak nemohl přehlédnout, co při kontrole záznamů na petičních arších zjistil. Při sběru podpisů navrhovatele si vyplňující osoby údaje zjevně vymýšlely, a na arších jsou tak „podepsány" neexistující osoby. Pokud navrhovatel opakovaně poukazuje na statistické nemožnosti, pak jistě také není statisticky možné, aby nešlo ztotožnit ani jednu osobu na celém petičním archu. Takových archů se v petici navrhovatele nacházejí desítky. Například jde o archy č. 15000487, 15002670, 15002809, 15002838, 15002842, 15002843, 15002845, 15002846, 15002859, 15002868, 15002948, 15009394, 15009397, 15009385, 15003332, 15003334, 15003577, 15003617,15004057, 15005261, 15005271, 15008865, 15009334, 15009326, 15009333, 15009385, 15009439, 15009451, 15009454, 15009464, 15009506, 15009540, 15009545, 15009567, 15009585, 15009586, 15009593, 15009596, 15009597, 15009613, 15009617, 15009619, 15009633, 15009786, 15009790, 15009793, 15009809, 15009813, 15009817, 15010714, 15010723, 15010764, 15010779, 15010783, 15010927.

[85] S navrhovatelem pak nelze souhlasit ani v tom, že by bez přístupu do neveřejných databází neměl žádnou možnost ověřit správnost vyplněných petičních archů. Není to samozřejmě možné vždy, ale v mnoha případech ano.

[86] Například na petičním archu č. 15009596 mají všichni tam podepsaní petenti bydlet na adrese Voňavá 71, Jenišov. Takové číslo popisné ani číslo orientační se však v dané ulici nevyskytuje. Totéž platí pro petiční archy, podle kterých mají všichni petenti shodně bydlet na adrese Stinná 17, Český Krumlov (č. 15005271) nebo na adrese Rooseveltova 19, Český Krumlov (č. 15005261). Na petičním archu č. 15009585 údajně první dva petenti bydlí na adrese Kozinova a poslední dva petenti v ulicích Hřbitovní a Šibeniční v Domažlicích. Tato kombinace je na první pohled podezřelá. Ulice Hřbitovní a Šibeniční v Domažlicích vůbec neexistují. Ulice Kozinova existuje, ale nemá číslo popisné ani orientační 481 označené u druhého petenta. Zbývající dva petenti mají bydlet na adrese Plzeňská, která se opět v Domažlicích vůbec nevyskytuje.

[87] Na petičním archu č. 15010714 údajně všichni petenti bydlí v ulici Jasmínová v Mostě, přičemž postupně první má bydlet v č. p. 3048, další v č. p. 3049, další v č. p. 3050, až po posledního v č. p. 3053. Uvedené údaje tak opět na první pohled vzbuzují pochybnosti, zda si je vyplňující osoba jen nevymyslela. Taková čísla popisná ani orientační se v dané ulici nenachází. Obdobná je situace na archu č. 15010723, kde jsou čísla

popisná pro změnu seřazena sestupně od čísla 2764 níže, a má jít o ulici Pionýrů v Mostě. Taková čísla evidenční sice existují, ale jde o garáže.

[88] Petiční archy č. 15008194 a 15008237 pak obsahují duplicitně údaje o dvou stejných petentech (pořadí na archu č. 3 a 4), přičemž je na první pohled podle odlišného rukopisu (i bez znaleckého zkoumání) zjevné, že u každého údaje se podepisovala jiná osoba. Z archu je současně patrné, že jej předkládal stejný dobrovolník s kódem „RUDF". U petičního archu č. 15009385 naopak vykazují první tři podpisy nápadně podobné znaky a všichni petenti mají bydlet v ulici K. Kučery v Karlových Varech. Zadaná čísla popisná však v dané ulici neexistují.

[89] Tyto údaje jsou lehce dohledatelné přes mapové servery a veřejně dálkově přístupný registr územní identifikace, adres a nemovitostí provozovaný Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, případně přes veřejně dostupné údaje katastru nemovitostí. Navrhovatel měl navíc u každého petičního archu uveden kód dobrovolníka. Jakmile by byly zjištěny zjevně chybně vyplněné celé archy u některého z takových dobrovolníků, bylo by namístě se podrobněji zajímat o veškeré archy od takového dobrovolníka.

[90] Je tak nemístné obviňovat jiné kandidáty, že pro kontrolu petic se museli nezákonně dostat k databázím, které nejsou veřejně dostupné. Pokud by navrhovatel provedl kontrolu svých archů, i bez hlubšího zkoumání mohl vyřadit jistě minimálně stovky, ale spíše tisíce podpisů, vedle těch, které navrhovatel kandidátní listiny již sám před jejím podáním proškrtal.

[91] Jak také soud uvedl v bodě 68 usnesení *Okamura*, zjištěné vady a nedostatky v petici jsou přičitatelné kandidátovi na veřejnou funkci. Je jeho věcí, zda bude na základě dobrovolné spolupráce ověřovat identitu petentů, třebas i za cenu obtížnějšího získávání podpisů, nebo zda na takové ověřování rezignuje s rizikem výskytu chybových údajů. Roli tak nepochybně mohlo hrát i to, jak který z kandidátů ke sběru podpisů přistoupil.

VI. Závěr a náklady řízení

[92] Výše uvedené skutečnosti svědčí o tom, že zjištěná chybovost v petici na podporu navrhovatelovy kandidatury byla i tak velmi vysoká. Soud sice nalezl závažná pochybení ministerstva při kontrole petičních archů, avšak ani se záznamy, které mělo ministerstvo správně uznat, nedosahuje podpora kandidáta požadovaných 50 000 občanů. Tato pochybení nemohla mít proto vliv na konečné rozhodnutí ministerstva o odmítnutí kandidátní listiny. Soud uzavírá, že návrh shledal nedůvodným, a proto ho zamítl.

[93] Vzhledem k nedostatkům, které Nejvyšší správní soud při přezkumu zjistil, vyvstává otázka, zda se jedná toliko o jednotlivá pochybení v nyní projednávaném případě, nebo o systémový nedostatek, svědčící o nevhodnosti (což není totožné s protiústavností) celého systému ověřování občanské podpory kandidáta, jak je nastaven v zákoně o volbě prezidenta republiky. To například s ohledem na jeho technickou náročnost, riziko chybovosti i prostého lidského selhání vlastně všech zúčastněných aktérů, ať už navrhovatelů předkládajících kandidátní listiny, osob podílejících se na sběru podpisů, samotných petentů a konečně i ministerstva.

[94] Ačkoliv soudy v minulosti neshledaly aplikovanou právní úpravu neústavní a tento závěr aproboval i soud v tomto řízení, potvrdily výsledky kontroly dvě neblahé skutečnosti, na jejichž riziko upozornili soudci s odlišným stanoviskem již při přezkumu registrací k první přímé volbě prezidenta v usnesení *Okamura*. Systém sběru podpisů občanů a následné kontroly ze strany ministerstva se může omezit nikoliv na snahu získat a prokázat skutečnou občanskou podporu kandidáta, nýbrž jen obstarat co nejvíce přesných osobních údajů o občanech – ber kde ber. Nemusí se tak vůbec jednat o prokázání skutečné občanské podpory, jako spíš o projev schopnosti navrhovatele a kandidáta shromažďovat z různých zdrojů méně či více úplné a přesné osobní údaje, případně je prokládat úplnými falsy. V případě skutečných petentů pak tento systém testuje především jejich schopnost čitelně psát a nedopouštět se nepřesností. A konečně, pokud jde o kontrolu ze strany ministerstva, je pak klíčové to, zda je nasazený stroj schopen ručně psané údaje při automatizované kontrole co nejpřesněji přečíst a jak pečlivé je následné manuální ověření správnosti údajů a jejich interpretace v každém jednom případě. Soud pochybuje o tom, že stávající pojetí této procedury je s to naplnit rčení, podle něhož jsou volby jedním ze „svátků demokracie“; je tomu spíše naopak. Takový systém může totiž mít efekt přesně opačný: místo oslavy demokracie prohlubovat deziluzi části společnosti, posilovat nedůvěru v politický a ústavní systém, a napomáhat tak růstu radikálních, extremistických a antisystémových názorů a postojů.

[95] Soud proto připomíná, že to byl Ústavní soud (nález *Okamura*, bod 68), který již před deseti lety v souvislosti s nedostatkem ověřování pravosti podpisů petentů apeloval na ústavodárce a zákonodárce, aby zvážili změnu právní úpravy v podobě snížení počtu občanů nezbytného k podpoře kandidáta na petici a zavedení nějaké formy ověřování identity občanů již v procesu shromažďování jejich podpisů.

[96] I beze změny Ústavy se však nabízí možnosti, jak učinit sběr podpisů na petici transparentnějším a jednodušeji ověřitelným. Například se s ohledem na rozvoj nástrojů eGovernmentu, k němuž v mezidobí došlo, nabízí využít vedle běžných petic podepisovaných na ulici též vyjadřování občanské podpory prostřednictvím elektronických petic, které by šlo podepsat cestou datových schránek, institutu identity občana či Českého podacího ověřovacího a informačního národního terminálu, tzv. Czech Point. Minimálně ohledně těchto podpisů by pak riziko chyby bylo zanedbatelné.

[97] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého nemá v řízení ve věcech volebních žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudců Tomáše Langáška, Pavla Molka a soudkyně Michaely Bejčkové k části odůvodnění usnesení dle § 55a soudního řádu správního

Hlasovali jsme spolu s ostatními členy senátu pro zamítnutí návrhu. Považujeme však za potřebné připojit odlišné stanovisko k části odůvodnění dnes přijatého usnesení. Máme totiž za to, že soud ke svým zjištěním, jakkoli jsou závažná, dospěl proto, že sám nerespektoval procesní pravidla, jimiž se měl řídit. Stručně řečeno, návrh Karla Janečka soudu neumožňoval, aby vůbec ke kontrole části petice na podporu jeho kandidatury přistoupil. Jeho návrh měl soud zamítnout bez dalšího.

Ochrana ve věcech registrace je stejně jako většina jiných soudních řízení řízením návrhovým - navrhovatel musí uvést nejen, čeho se domáhá, ale i z jakých konkrétních a skutkových důvodů a jaké důkazy má soud provést k jejich prokázání. Pravidelně k tomu navrhovatele soud vyzývá (a když navrhovatel potřebné náležitosti návrhu ani dodatečně nedoplní, návrh dokonce odmítne; tak i letos v jiných řízeních na ochranu ve věci registrace). Říká se tomu dispoziční zásada – navrhovatel disponuje řízením a pro soud závazně vymezuje „hřiště“, tj. to, čím a jak se má soud zabývat, samozřejmě v mezích stanovených zákonem. Soud, až na zákonné výjimky, nemůže konat z vlastní iniciativy a podle svých představ. Toto pravidlo není samoúčelné. Zajišťuje procesní rovnost účastníků a brání arbitrárnímu a selektivnímu prosazování spravedlnosti ze strany soudců, a vyvažuje tak silné pravomoci, které zákon soudu svěřuje. Soud není advokátem, aby navrhovateli radil nebo za něj domýšlel a volil nejlepší procesní strategii, ani není nejvyšším prokurátorem či nejvyšším dohlížitelem, který ví všechno nejlépe a prosazuje to, co považuje za obecné dobro.

Navrhovatel, kandidát na nejvyšší ústavní funkci, zcela vědomě a advokátem nezastoupen zvolil svou vlastní procesní strategii, s níž se na volební senát Nejvyššího správního soudu obrátil.

Byla totálně neúspěšná. Všechny jeho argumenty a návrhy volební senát jednomyslně vyvrátil pro nedůvodnost, vágnost či z důvodu, že šlo o otázky, na které Nejvyšší správní soud a Ústavní soud již dávno odpověděly (ať už to byl nijak nezdůvodněný návrh na přezkoumání prvotního vyřazení 2 380 podpisů pro jejich neúplnost nebo proto, že byly škrtnuty, absurdní a proti zákonu jdoucí návrh na detailní přezkoumání všech 71 828 uznaných podpisů nebo argumentace rozporu volebního zákona s Ústavou a s tím spojený návrh na přerušení řízení a podnět k napadení volebního zákona u Ústavního soudu, což by nepochybně vedlo k paralýze prezidentské volby).

Navrhovatel uvedl jedinou konkrétnost (indicii nesprávného postupu ministerstva) u jednoho jediného – svého vlastního – podpisu; ani ta však není k chlubení. Naopak se – překvapivě právě tento navrhovatel – nepokusil jakkoli zpochybnit vyřazení nejméně 452 osob z obou kontrolních vzorků, což byl přesně ten počet, zjistitelný triviální matematickou operací, který by mu po extrapolaci chybovosti podle zákonného mechanismu stačil k dosažení Ústavou požadované hranice 50 000 podporovatelů. Navrhovatel je ani neoznačil, natož aby k nim uvedl alespoň nějakou argumentaci, jíž by se

soud mohl chytit; nemyslíme si, že by to bylo tak obtížné, jak většina empaticky popisuje v odstavci 53 odůvodnění.

Navzdory obsahové prázdnotě jeho návrhu nechybělo málo (ztotožnění pouhých dalších 19 osob v kontrolních vzorcích petice), a navrhovatel by dnes u soudu uspěl. Soud mu totiž, obrazně řečeno, udělil „doložku nejvyšších výhod" a nakládal s jeho návrhem pod dojmem argumentace, která byla věcně a právně přiléhavěji obsahem návrhu jiného navrhovatele (kandidáta Karla Diviše). Učinil tak přesto, že zákon nahlíží na kandidáty v registračním procesu jako na konkurenty (politické i procesní), jimž dokonce dává oprávnění napadat u soudu registraci kandidátní listiny jiného kandidáta.

Od každého navrhovatele, který se vážně uchází o nejvyšší státní funkci, bychom očekávali kvalifikovaný návrh na zahájení řízení před soudem, který přiléhavou argumentací umožní soudu zaměřit svou pozornost na nejslabší místa napadeného rozhodnutí a efektivně dosáhnout nápravy.

Ano, soud nakonec zjistil, že ministerstvo ve velkém chybovalo tím, že nedodrželo svou vlastní vstřícně se tvářící metodiku ve fázi manuálního ověřování identity občanů podepsaných na petici poté, co se jejich značný počet nepodařilo nalézt automatizovaně. Nevidíme však žádné indicie, natož důkazy, že by šlo o postup zlovolný, záměrně poškozující konkrétního kandidáta na úkor jiných.

Údajné rozdíly v přístupu ministerstva k různým kandidátům, kteří se opírají o občanskou podporu v podobě petic, jsou tak pouhými spekulacemi, odvádějícími pozornost od vlastního selhání.

Aniž by to snižovalo formální právní odpovědnost ministerstva za výsledek registračního řízení, nelze přece nevidět ani pravděpodobné příčiny navrhovatelova neúspěchu u něj samotného. Vysoká chybovost v peticích u jedněch ve srovnání s nízkou chybovostí u jiných má prozaické vysvětlení (žádná statistická nepravděpodobnost, žádné „ceteris paribus", jak jsme od některých kandidátů v médiích slyšeli), ostatně odůvodnění dnešního usnesení uvádí řadu křiklavých příkladů. Již před 10 lety v reakci na obdobné stížnosti jiného kandidáta Nejvyšší správní soud poznamenal, že jde koneckonců o to, jak pečlivě (a poctivě) přistoupí kampaně jednotlivých kandidátů ke sběru podpisů, jejich přípravě, organizaci a načasování. I zde se může projevit síla kandidáta z hlediska vážnosti občanské podpory a jeho „tah na branku", či v tomto případě na Pražský hrad. Novela volebního zákona z r. 2017, která v reakci na zjištěné problémy při sběru petic pro první přímou volbu stanovila povinnost uvést číslo občanského průkazu nebo cestovního dokladu, mířila právě tímto směrem – zákonodárce logicky předpokládal, že když bude třeba uvést číslo dokladu, které si skoro nikdo nepamatuje, je to skvělá příležitost takový doklad vytáhnout a všechny údaje na něm přesně a pečlivě do petice opsat (a je již notorietou, že údaje z průkazu nemusí do petice přepisovat občan sám, nýbrž že to za něj může udělat řádně proškolený a spolehlivý sběratel, ať už dobrovolník nebo agenturní profesionál, samozřejmě za předpokladu, že o předložení dokladu občana slušně požádá a ten mu jej dobrovolně předloží; a pak už se občan musí jen vlastnoručně podepsat).

Že je třeba psát pečlivě a čitelně a písmenka nemrzačit, se ilustrativně učí nejmenší děti z Ferdova slabikáře od Ondřeje Sekory. „Nahrabané" a strojově nečitelné číslice na

zadávacím archu snižují šance na přijetí na střední školu – o tom se každoročně přesvědčují tisíce žáků základních škol. Nedbalost při psaní jedničky či dvojky v čísle občanského průkazu může nakonec zmařit i nejvyšší politické aspirace; kéž by to bylo alespoň pro dnešní žáky základních škol, budoucí prezidenty, trvalým poučením.

Vůbec nepochybujeme o tom, že naši senátní kolegové, kteří navzdory vágnosti návrhu na zahájení řízení trvali na zevrubném a rozsáhlém přezkoumání záznamů v kontrolním vzorku petice, byli vedeni objektivní poctivou snahou dobrat se správného výsledku a vést ministerstvo k „lepší" správě bez ohledu na osobu navrhovatele. Považujeme však za potřebné upozornit, že i takto dobrými úmysly vydlážděná cesta by nás napříště zavedla do slepých uliček. Tento procesní „nadstandard", eufemisticky řečeno, byl soud schopen (a ochoten) poskytnout jen proto, že se to letos shodou okolností týkalo jen jednoho navrhovatele (rozsah kontroly ve věci kandidatury Karla Diviše byl nesrovnatelně menší). Soud by si však měl pečlivě hlídat (nemluvě o tom, co vyžaduje zákon), zda je stejný standard schopen poskytnout každému, kdo se na něj obrátí. Dnešní rozhodnutí v tomto směru zakládá neblahý precedens – hrozí, že napříště by mohlo stačit, že navrhovatel – ministerstvem odmítnutý kandidát na prezidenta – v návrhu uvede, že je rozhodnutí ministerstva nesprávné, že ministerstvu nevěří a že má soud vše přezkoumat a rozhodnutí ministerstva zrušit. Skoro tak málo letos vedlo volební senát k tomu, aby rozjel rozsáhlý oficiózní přezkum, na úkor jiných stejně naléhavých agend, v jakémsi *kinderprocesu*, v němž za navrhovatele, aspiranta na funkci hlavy státu, s otcovskou trpělivostí všechno odpracoval.

Nicméně ani tak to nestačilo.

Nepořádek v petičních arších kandidáta Karla Janečka byl stále o něco větší než nepořádek při kontrole ze strany Ministerstva vnitra.

V Brně dne 13. prosince 2022

Tomáš Langášek

Pavel Molek

Michaela Bejčková