ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ JANA KALVODY

BĚLOHORSKÁ 238/85, 169 00 PRAHA 6, TEL. +420 233351812
E-MAIL: **office@akjk.cz**, ID datové schránky: **qvkhbcq**

ÚSTAVNÍ SOUD
Joštova 8, 660 83 Brno
Došlo dne: 24 -12- 2017 1
krát Přílohy:
Vyřizuje:

Ústavnímu soudu České republiky
Joštova 625/8
Brno
602 00

V Praze dne 22. prosince 2017

Navrhovatelka **PhDr. Terezie Holovská,**

Zastoupena Janem Kalvodou, advokátem, ev. č. ČAK 00260 se sídlem AK Bělohorská 238/85, 169 00 Praha 6

Účastníci řízení: **Nejvyšší správní soud České republiky,** Moravské náměstí 6, Brno

Vedlejší účastníci:

Mgr. Petr Hannig
zast. Mgr. Filipem Červenkou, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, 101 00 Praha 10, evid. č. ČAK 16930

MUDr. Bc. Marek Hilšer, Ph.D.

zast. JUDr. Václavem Luťchou, advokátem se sídlem nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9, Praha 3, ev. č. ČAK 07999

RNDr. Jiří Hynek,
zast. Prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, 128 00 Praha 2

Ing. Vratislav Kulhánek Dr.h.c.,

zast. Mgr. Davidem Belhou, advokátem se sídlem Praha 2, nám Jiřího z Poděbrad 1382/2

Ing. Mirek Topolánek,
zast. JUDr Petrem Tomanem, advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2, e. č. ČAK 0685

Ministerstvo vnitra ČR, Nad štolou 3, 170 34, Praha 7

ústavní stížnost
proti usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 13.12.2017 sp. zn. Vol 84/2017-175

Příloha:
1. usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 13.12.2017 sp. zn. Vol 84/2017-175
2. plná moc

24 -12- 2017
Nepředchází

I. Podmínky přípustnosti ústavní stížnosti

1. **Oprávněná osob.** Stěžovatel je osobou, oprávněnou k podání ústavní stížnosti ve smyslu ust. § 72 odst. 2 a) zákona o Ústavním soudu, neboť tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, v němž byl účastníkem, bylo porušeno jeho ústavou zaručené právo nebo svoboda. Toto tvrzení stěžovatel níže podrobně odůvodní.

2. **Zásah orgánu veřejné moci** Rozhodnutí soudu, jímž je zasaženo do základních a ústavou chráněných práv stěžovatele je zásahem veřejné moci ve smyslu ust. § 72/1a zákona o ústavním soudu a čl. 87/1 d Ústavy. V tomto případě spočívá v usnesení Nejvyššího správního soudu (dále „NSS"), jímž se odmítá návrh stěžovatelky na zrušení registrace kandidátních listin tam uvedených kandidátů volby prezidenta republiky. Navrhovatelka tvrdí, že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jejích - níže uvedených – práv, zejména upřeno právo na přístup k soudu a soudní ochranu.

3. **Vyčerpání procesních prostředků.** Proti usnesení Nejvyššího správního soudu není přípustný řádný ani mimořádný opravný prostředek.

4. **Lhůta**. Stížnost se podává v zákonné dvouměsíční lhůtě.

5. **Zasažená práva.** Stěžovatelka tvrdí, že rozhodnutím NSS byla zasažena její právo

   (i) **na spravedlivý proces** ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť napadeným usnesením NSS jí bylo upřeno právo na přístup k soudu a věcné projednání jejího návrhu formálním vyloučením její legitimace k návrhu, stejně jako právo na zákonného soudce, jímž je míněn rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dle ust. § 17 s.ř.s.;

   (ii) **legitimního očekávání správnosti rozhodovacích aktů státní moci,** s tím, že napadené rozhodnutí vybočilo z ustálené rozhodovací praxe co do aktivní legitimace k ochraně proti registraci kandidátních listin jiných kandidátů; je rozhodnutím překvapivým, a formalistickým. Z formálního důvodu odepřelo stěžovatelce soudní ochranu proti unfair výkonu působnosti Ministerstva vnitra jako správního úřadu, kompetentního k registraci kandidátních listin pro volbu prezidenta republiky.

   (iii) **podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců; právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek** (č. 21 Listiny). Rovnost podmínek byla stěžovatelce upřena v samém volebním procesu, míněno ve fázi navrhování kandidátů „navrhujícími poslanci či senátory" zásahem Ministerstva vnitra, jež v závěru této nominační fáze voleb změnilo pravidla navrhování kandidátů. Návrh vůči Nejvyššímu správnímu soudu představoval nástroj ochrany proti takto založené nerovnosti.

II. Napadené rozhodnutí a řízení, jež předcházelo

6. Napadeným usnesením se stěžovatelka, jako navrhující občan ve smyslu zápona o volbě prezidenta republiky domáhala zrušení registrace pěti kandidátů ve smyslu ust. § 65(2) zákona o volbě prezidenta republiky (dále „zákon o volbě" či „VOL") a ust. § 89(4) s.ř.s. Zásadním důvodem, o nějž opřela svůj návrh i zásadní právním problémem, byla otázka, zda „navrhující poslanci či senátoři", o nichž zákon stanoví, že mohou podat jednu kandidátní listinu, mají ve skutečnosti, jako jednotlivci k dispozici prakticky neomezený počet podání kandidátních listin.

7. Stěžovatelka opřela svoji aktivní legitimaci především o skutečnost, že sama podala kandidátní listinu (navrhující sebe sama s podporou jediného – vlastního - hlasu), nicméně je „navrhujícím občanem" ve smyslu ust. § 65(2) zákona o volbě), a *„//občanem//, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky"* ve smyslu ust. § 89(4) s.ř.s.

8. Napadeným usnesení Nejvyšší správní soud (dále „NSS") návrh stěžovatelky odmítl pro nedostatek jej aktivní legitimace k návrhu. V obsáhlém obiter datum se pak zabýval meritem věci, kde podal přesvědčivé důvody ve prospěch argumentů stěžovatelky a jejího výkladu ust. § 21(2) zákona o volbě. Stěžovatelka považuje za správné připomenout, že její argumentace byla ovšem opřena o dosavadní převažující doktrínu i komentářovou literaturu; rovněž o judikaturu NSS a Ústavního soudu.

III. Rekapitulace stanovisek účastníků řízení

9. Navrhovatelka podá podstatná tvrzení a argumenty, jimiž odůvodnila svůj návrh vůči Nejvyššímu správnímu soudu, aby dostála požadavku ust. § 34 zákona o Ústavním soudu. Uvede tedy podstatné z odůvodnění návrhu, jeho doplnění i repliky k vyjádřením odpůrců.
Skutková tvrzení podala především ve dvou směrech; jednak co do své aktivní legitimace k návrhu, jednak podala základní údaje o registraci napadených kandidátních listin, obé s odkazy k důkazním prostředkům. Pokud jde o *právní argumentaci*, podala ji k otázce své aktivní legitimace k návrhu a k meritu věci – k výkladu ust. § 21 (2) zákona o volbě.

Tvrzení/argumenty k aktivní legitimaci k návrhu

10. Uvedla a doložila podání vlastní kandidátní listiny a odmítavé rozhodnutí o ní[1]. K podpoře svého tvrzení o vážnosti svého rozhodnutí kandidovat podala údaje o svých minulých politických angažmá a skutkové okolnosti o své snaze parlamentní podporu/návrh své prezidentské kandidatury. Zmínila několikaměsíční jednaní o takové podpoře, mimo jiné se senátory Jaroslavem Kuberou, ing. Jaromírou Vítkovou, Ing. Karlem Kratochvíle, Petrem

---

[1] rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne, 24.11. 2017 č.j. MV-130433-6/VS-2017

Holečkem, Ing. Karlem Kratochvíle, Petrem Holečkem, Jiřím Šestákem, Václavem Láskou.

11. Referovala o příslibech návrhu v její prospěch i o změnu postojů dotyčných (kterou plně respektovala), kteří po slibu podpory její návrh počali zvažovat a informovali ji o jiných kandidátech, kteří s nimi jednají. Doložila, že (mimo senátora Kubery) všichni zmínění navrhovatelce sdělili emailovou zprávou odmítnutí jej podpory s tím, že v mezidobí navrhli jiného kandidáta. Sdělení ji adresovali dne 7.11. 2017, v den, kdy končila lhůta pro podání kandidátních listin k registraci Ministerstvu vnitra.

12. Navrhovatelce byla tedy upřena navrhovací podpora z důvodů, které vyplývaly z právní úpravy, a jejího dosud bezvýjimečného výkladu, jako nemožná (neboť dotyční již „podpořili jiného kandidáta"); zatímco kandidátům, registraci jejichž kandidátních listin napadla, jiní navrhující poskytli podporu bez ohledu k této překážce.

13. Navrhovatelka tedy tvrdila zásah do svého práva na rovnou účast na správě věcí veřejných a přístup k voleným funkcím ve smyslu čl. 21 Listiny a navrhla, aby její aktivní legitimace byla posuzována i s ohledem k popsanému průběhu nominační fáze volebního procesu a ohlášené změně správní praxe Ministerstva vnitra (dále „MV") 12 dní před koncem lhůty k podání kandidátních listin (prvá zmínka o změně na webových stránkách MV nejdříve dne 15. 10. 2017).

14. V průběhu argumentace před NSS se problém aktivní legitimace navrhovatelky soustředil na otázku, zda svědčí „navrhujícímu občanu" ve smyslu ust. § 21(2) a § 65 zákona o volbě; tedy na otázku zda je přiznána -jen –tomu navrhujícímu občanu, jenž splnil podmínky ust. § 21(1) zákona o volbě (*„....který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky"*). Stěžovatelka zastává stanovisko, že ust. § 65 zákona o volbě nutno vyložit ve spojení s ust. § 89(4) s.ř.s. a legitimace k návrhu je přiznána *„//občanu// který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky"*, bez dalších podmínek.

15. K podpoře tohoto stanoviska uvedla, že ustanovení § 21(1) zákona o volbě stanoví hmotněprávní podmínky registraceschopné kandidátní listiny, nikoli podmínky aktivní legitimace k ochranu proti registraci. Legitimaci k ochraně „proti provedení registrace kandidátní listiny (ust. § 65(2) zákona po volbě)" zákon přiznává dle cit ustanovení ve spojení s ust. § 89(4) s.ř.s. *„//občanu// který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky* bez dalších podmínek. Stěžovatelka označila aktivní legitimaci k návrhu za legitimaci procesní.

K meritu; k výkladu ust. § 21(2) zákona o volbě

16. Stěžovatelka nejprve prokázala, že dosavadní pojetí samým Ministerstvem vnitra (dále „MV") bylo počínaje platností právní úpravy jednoznačně

založené na předpokladu, že každý navrhující poslanec či senátor má k dispozici pouze jednu kandidátní listinu. Předložila v tomto smyslu úřední stanovisko MV z roku 2013. Poté podala příklady komentářové literatury v témž smyslu; a odkázala a důvodovou zprávu k novele Ústavy, týkající změny počtu navrhujících s tím, že smyslem úpravy je zamezit extremnímu počtu (navržených) kandidátů. Prokázala, že do doby bezprostředně před koncem lhůty k podání kandidátních listin nebylo ve správní praxi MV ani v odborné literatuře ani zmínky o výkladu, poskytujícímu navrhujícím členům parlamentu neomezený počet kandidátních listin.

17. Prokázala, že MV zveřejnilo „nový výklad zákona "- ve formě odpovědí na otázky občanů na webových stránkách úřadu- nejdříve až dne 25. 10. 2017; tedy 12 dní před koncem lhůty k podání kandidátních listin. Označila to za překvapivý zásah do volebního procesu v samém závěru jeho nominační fáze.

18. Dále citovala stanovisko MV (ohlašující „nový výklad" zákona) v tom smyslu, že omezení na podání jedné kandidátní listiny se vztahuje pouze na skupinu navrhovatelů, nikoli na jejího příslušníka a podala argumentaci o nesprávnosti tohoto výkladu. Dospěla k závěru, že nakolik se MV opírá pouze o (domnělý) jazykový výklad, ano ten nepodporuje jeho nové pojetí věci. Nabídla stanovisko k relevanci jazykového výkladu normy, toliko jako základního a významu výkladu logického, systematického, případně teleologického (citováno z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Ans 5/2009-117).

19. Uvedla některé následky, jež by pojetí MV implikovalo:

    i. Navrhující skupina poslanců o nejméně 20 členech by byla vždy „novými" navrhujícími poslanci a každý poslanec by mohl zaujmout místo v kterékoli takové skupině „navrhujících". Stěžovatelka užila argumentu ad absurdum, spočívající ve výpočtu kombinací takto možných nominací, jež v případě poslanců činí 1,6 na 27, tedy řád kvadriliard. Vyjádřila názor, že by šlo jistě o dostatečně extremní počet kandidátů, odporující doktrinálními názoru, kupř. stanovisko, zaujaté kolektivem autorů Rychetský, Langášek, Herc, Mlsna a kolektiv[2].

    ii. Další z absurdních dopadů nově ohlášení správní praxe byl demonstrován na příkladu legitimace takových skupin navrhujících poslanců k ochraně proti provedení registrace jiného kandidáta. Důsledkem by byla neodůvodněná nerovnost v uplatnění tohoto práva. Kupříkladu, pokud se přizná nominační právo každému uskupení (navrhujících) poslanců, většímu nebo rovno dvaceti, kde alespoň jeden člen je odlišný od druhého (uskupení), ztrácí toto uskupení právo napadnout registraci jiného uskupení, pokud se jej účastní

---

2 „Ústava České republiky, Wolters Kluwer, 2015

alespoň jeden z prvého. To proto, že napadnout lze jen kandidaturu **jiného** kandidáta (ust. § 89(4) s.ř.s: *„nebo zrušení registrace přihlášky **jiného** kandidáta..“*). Nicméně v tomto případě by šlo zčásti (pokud jde o „prvonavrhující“ členy volebního uskupení) o kandidaturu **jiného kandidáta**, ale zčásti o **stejného** kandidáta (pokud by členem byl ten, jenž již byl členem prvého uskupení.

iii. Stěžovatelka uvedla podstatu výkladu a zejména správní praxe do souvislosti se základními náležitostmi demokratického a právního státu. Ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu pokládá výkon volebního práva obecně za náležitost demokratického a právního státu (kupř. Nález Ústavního soudu sp. zn. **II. ÚS 276/96**[3]).

iv. Zdůraznila pojmovou náležitostí fair soutěže, jíž je průběh podle pravidel, **stanovených předem** a rovných pro všechny účastníky. V případě této prezidentské volby kompetentní orgán ponechal d doby bezprostředně před koncem nominační fáze volby nedotčené pravidlo, založená na předpokladu, že člen parlamentu jak „navrhující poslanec/senátor“ disponuje právem podat jednu kandidátní listinu, na něž soutěžící i navrhující právem spoléhali. Zmíněný princip, že podmínkou fair soutěže jsou její pravidla **stanovená předem** je formulován mimo jiné Nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 275/96[4].

v. Připomněla ratio legis zvoleného počtu „navrhujících poslanců či senátorů“ a jeho korelaci s počtem petentů u občanského kandidáta, o níž referují důvodová zpráva k novele Ústavy komentářová literatura. Tato korelace se však zásadně naruší výkladem MV, přiznávajícím těmto privilegovaným navrhovatelům prakticky neomezenou navrhovací kapacitu. Navrhovatelka má za použitelnou obecnou argumentaci Ústavního soudu ve věci volebního práva do Evropského parlamentu, zdůrazňující podmínku legitimity takového omezení (Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/14-1[5]).

---

[3] Z právní věty: „Jestliže účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR, zák. č. 247/1995 Sb., je realizovat svobodnou soutěž politických sil dle čl. 22 Listiny a blíže upravit základní právo volit a být volen dle čl. 21 Listiny, přičemž výkon těchto práv je podstatnou náležitostí demokratického právního státu, pak skutečně s tím důsledkem, že budou při interpretaci a aplikaci tohoto zákona eliminovány formálně pozitivistické přístupy.“

[4] Z právní věty: **„Volná a svobodná soutěž politických sil je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem_stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů“.**

[5] Z právní věty: „Omezení rovnosti volebního práva, přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek a svobodné soutěže politických sil jsou v demokratické společnosti přípustná jen s ohledem na legitimitu těmito omezeními sledovaného cíle, na jejich způsobilost takového cíle dosáhnout a potřebnost a míru, která má šetřit podstatu a smysl těchto základních práv. Zároveň nesmí dojít ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu. Jelikož lid je zdrojem veškeré moci, svěřené státu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy i přenesené na Evropskou unii na základě čl. 10a Ústavy, platí z hlediska ochrany ústavnosti podle

vi. Namítla i zásah do **principu rovnosti** při výkonu tohoto práva. Právo volit a být volen je součástí ústavním pořádkem garantovaného práva na účast na správě věcí veřejných (Čl. 21 Listiny[6]).

vii. Uvedla: „Stejně tak by šlo o zásah do principu *reprezentativnosti* politických funkcí, míněno „parlamentních" kandidátů a posléze prezidenta republiky, pokud by vzešel z jejich řad. Pokud zákonodárce vycházel z určité korelace voličské „váhy" jednoho mandátu poslance či senátora a hledal jeho vztah k počtu občanů, potřebných k podpoře občanského kandidáta, pak uvažoval bezpochyby o **jednom** nominačním právu člena parlamentu; nikoli o prakticky neomezeném. Argumentu Ministerstva vnitra, citovanému shora, totiž že občan rovněž není omezen v počtu podporovaných kandidátů), nelze přiznat dobrou víru a snad ani vážnost: je zajisté rozdíl mezi obtížností dohody deseti senátorů či dvaceti poslanců a koordinací podpory 50.000 petentů".

viii. Stěžovatelka dále argumentovala účelem a mezemi soudního přezkumu voleb, jak jsou judikovány Ústavním i Nejvyšším správním soudem, s tím, že **„/s/myslem návrhu podle ust. § 87 odst. 1 volebního zákona, o němž do 1. 1. 2003 byl příslušný rozhodovat Nejvyšší soud ČR (po tomto datu Nejvyšší správní soud) není bez dalšího toliko ochrana subjektivního volebního práva, nýbrž především zajištění objektivnosti volby**[7]…..". Navrhovatelka uvedla, že zmíněná změna volebních (nominačních) pravidel a současně její načasování představuje akutní ohrožení legitimity prezidentské volby. Nikoli pouze pro případ, že by uspěl kandidát, jehož kandidátní listina odporuje zákonu, ale pro regulérnost volby samé. Již sama účast takového kandidáta je způsobilá deformovat rozdělení voličských hlasů a zasáhnout legitimitu kteréhokoli zvoleného kandidáta.

ix. Uzavřela, že s ohledem k extrémnímu načasování zásahu Ministerstva vnitra, spadajícímu v jedno s koncem lhůty pro podání kandidátních listin se účastník řízení (Ministerstvo vnitra) nemůže dovolat principu in dubio pro libertate (čl. 22 Listiny), ale že tento princip svědčí proti jeho zásahu.

čl. 83 Ústavy v zásadě stejné demokratické a lidskoprávní "mantinely" omezujících opatření pro volební zákony do vnitrostátních zastupitelských sborů i pro zákon o volbách do Evropského parlamentu."

6 „(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců."

7 z odůvodnění Nálezu sp.zn. II. ÚS 540/02

IV. Usnesení Nejvyššího správního soudu

20. Nejvyšší správní soud odmítl návrh pro nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky a k meritu předložené věci zaujal stanovisko/obiter datum. Posléze zmíněné navrhovatelka oceňuje, neboť jím soudní moc zaujala postoj k otevřené manipulaci volebními pravidly ze strany exekutivy (kompetentního správního úřadu, Ministerstva vnitra).

21. Stěžovatelka napadá zmíněné usnesení, jímž byl její návrh odmítnut bez projednání, proto, že jí byla zasažena její veřejná subjektivní práva, uvedená shora.

V. K aktivní legitimaci stěžovatelky, odepření práva na spravedlivý proces

22. Rozhodnutím o nedostatku aktivní legitimace Nejvyšší správní soud zasáhl do práva stěžovatelky na soudní ochranu. Jde současně o rozhodnutí, nepodložené zákonem, současně o rozhodnutí vybočující z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jeho následkem je zbavení stěžovatelky soudní ochrany proti unfair politické soutěži.

23. Nejvyšší správní soud upřel stěžovatelce aktivní legitimaci k návrhu, neboť její přiznání by považoval za extenzi (svého) výkladu aktivní legitimace in re Kesner II (usnesení NSS sp. zn. Vol 7/2012), kterýžto případ je v odůvodnění podrobně referován. Stěžovatelka k popisu věci v napadeném usnesení dodá, že tento prezidentský kandidát (občanský kandidát, sebenávrh), podpořil svůj návrh peticí celkem 54 petentů.

24. Jediným rozdílem mezi oběma případy, na němž staví NSS svůj závěr o nedostatku aktivní legitimace navrhovatelky je, že pan Kesner mimo ochranu proti registraci (jiného kandidáta) uplatnil současně ochranu proti odmítnutí registrace své kandidátní listiny.

25. V jeho věci NSS aktivní legitimaci navrhovateli přiznal s často citovaným odůvodněním, že „[23] I druhý argument, který účastník řízení uvádí, tedy to, že pouze úspěšný kandidát má právo napadnout registraci svých soupeřů, soud odmítá s odkazem na otevřenost politické soutěže a rovněž rychlost a účelnost přezkumu registračního procesu. **Kdyby totiž soud přijal tento postoj, mohlo by dojít k situaci, kdy soud zprvu neúspěšného kandidáta "vrátí" do boje, a teprve poté by takový soudem "vrácený" kandidát mohl napadnout v druhém kole registraci dříve úspěšných kandidátů.** Celý proces, u něhož je rychlost a plynulost zcela zásadní hodnotou a požadavkem, by se tím významně pozdržel. **Je tedy možné, aby i neúspěšný kandidát, který neuspěl u Ministerstva vnitra a má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta** (obé zvýrazněno stěžovatelkou), vedle soudní ochrany své registrace současně podal návrh na přezkum registrace konkurenčního kandidáta".

26. Právě zmíněná podmínka (totiž současně uplatněná ochrana proti odmítnutí vlastní registrace) však z nosných důvodů NSS in re Kesner II neplyne. NSS uzavřel, že legitimován k návrhu dle ust. § 89(1) c) s.ř.s. je kandidát, který neuspěl s vlastní registrací; bez dalšího; o zmíněné podmínce (ochrany vlastní registrace) není řeč ani právní větě (dle systému ASPI[8]). Aktivně je legitimován ten, kdo **„neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra, ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta"**.

27. Pokud by NSS hodlal dovozovat implicitnost této podmínky z kontextu odůvodnění („mohlo by dojít k situaci, kdy soud zprvu neúspěšného kandidáta "vrátí" do boje …"), pak se připomene, že „vrácení do boje" bylo v okamžiku přiznání legitimace panu Kesnerovi stejně tak bezpečně vyloučeno, jako by bylo v případě stěžovatelky, a to z týchž důvodů.

28. Stěžovatelka byla podporována **jedním petentem** a pan Kesner disponoval **54 podporujícími petenty**. V situaci, kdy již skončila lhůta k podání kandidátních listin, šlo tedy v obou případech o obranu vlastní registrace předem neúspěšnou. Jak jeden petent, tak 54 petentů představují ve srovnání s požadavkem 50.000 petentů stejně zanedbatelný počet, vylučující registraci. Přičemž ve věci Kesner I a Kesner II rozhodoval týž senát **téhož dne**; v okamžiku, kdy přiznal navrhovateli, panu Kesnerovi, legitimaci k návrhu na ochranu proti registraci věděl (ze své činnosti, ust. § 121 použitelného os.ř.), že poskytnutí ochrany navrhovateli proti odmítnutí jeho registrace je reálně vyloučeno, nebo dokonce již byl odmítnuto.

29. NSS si byl tudíž při formulaci svých závěrů ve věci Kesner II vědom (ze své činnosti), že možnost vrácení do boje je v případě Kesner reálně vyloučena; nebo, jak připomenuto, snad již vyloučena jeho rozhodnutím, jež se přijímalo současně. Důvod NSS in re Kesner byl tedy zjevně jiný, než ten, k němuž se kloní tento soud ve věci stěžovatelky. Soudě z odůvodnění citovaného případu spočívalo patrně na principech a požadavcích (cituje se)„otevřenost/i/ politické soutěže a rovněž rychlost/i/ a účelnost přezkumu registračního procesu (Kesner II)". Tato hlediska však ve věci stěžovatelky uplatněna nebyla.

30. Nedává smyslu, aby právo na soudní ochranu, tudíž aktivní legitimace neúspěšného kandidáta byla podmiňována zahájením jiného, zjevně beznadějného řízení. Je ustáleně připomínáno soudy nejvyšších instancí, že soudní řízení je místem řešení vážných poruch prvních vztahů, nikoli místem projednávání frivolních podání. A soudní ochrana je odpírána jak frivolním, tak šikanozním postupům stran (kupř. z odůvodnění nálezu sp. zn. I ÚS

---

[8] „II. I kandidát na funkci prezidenta republiky, **který neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra** (zvýrazněno stěžovatelkou), ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, je aktivně legitimován podat k soudu návrh na zrušení registrace "konkurenčního" kandidáta [§ 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s.]."

284/04[9]). Návrh ve věci Kesner I, stejně jako eventuelní návrh stěžovatelky v tomto smyslu, (by) musel být nevážným shledán. Témuž bezpečně svědčí část odůvodnění Kesner I (zvýrazněno stěžovatelkou):

> „[17] Lze tak závěrem konstatovat, **že navrhovatelovu kandidátní listinu podpořilo svými podpisy pouze 54 občanů oprávněných volit prezidenta republiky, kvůli čemuž nesplnila podmínku stanovenou v čl. 56 odst. 5 Ústavy a v § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky**. Bylo proto zcela namístě, že byla odpůrcem odmítnuta. **Pokud by totiž byly akceptovány i kandidátní listiny s tak mizivou podporou, jako je kandidátní listina nyní posuzovaná, lze se obávat, že by tím byly otevřeny dveře k nevážně míněným kandidaturám učiněných z žertu či pro pouhé osobní zviditelnění. Předmětný návrh je proto třeba zamítnout.**"

31. Stěžovatelka tedy uzavírá, že ani zákon, ani jeho výklad, zaujatý Nejvyšším správním soudem ve věci Kesner II nepodmiňuje aktivní legitimaci k návrhu na ochranu proti registraci jiného kandidáta současným podáním návrhu na ochranu proti odmítnutí vlastní kandidátní listiny.

32. Pokud jde o zákonnou úpravu věci, stěžovatelka setrvává na stanovisku, že nositelem aktivní legitimace k ochraně proti registraci je občan, „který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky" ve smyslu ust. § 89(4) s.ř.s. bez dalších omezení, neboť toto ustanovení žádná nestanoví.

33. Vrátí se k interpretaci, užité odpůrci v řízení před Nejvyšším správním soudem, k níž se NSS podstatným způsobem nevyjádřil.

34. Je založena na argumentu legislativní zkratky, založené zněním ust. § 21(1) zákona o volbě, s tím, že tak třeba rozumět aktivní legitimaci k návrhu, stanovené v ust § 65(2) zákona. Z toho má plynout, že aktivně legitimován je jen ten občanský navrhovatel, který splňuje podmínky ust. § 22(1) zákona: legitimován je „občan, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (dále jen „navrhující občan").".

35. Takový – omezující - výklad je nutno odmítnout, a to nikoli jen s ohledem k principu otevřenosti politické soutěže (pro libertate), vysloveném NSS ve věci Kesner II. Stěžovatelka odkáže k rekapitulaci své repliky před NSS, podané shora, a stručně zopakuje, že ustanovení § 21(1) zákona o volbě

---

[9] „Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími obecných soudů nebyla porušena ústavně zaručená základní práva stěžovatele, jak v ústavní stížnosti tvrdil, když navíc větší část jeho námitek se ukázala jako lichá či dokonce smyšlená. Ústavní soud je toho názoru, že podání účastníků řízení, navíc právně zastoupených advokátem, která jsou vystavěna převážně na smyšlených skutečnostech, představují ve vztahu k soudu šikanózní výkon práv. V takových extrémních případech je třeba vážit, zda z důvodu šikonózního výkonu práva vůbec jednotlivci poskytnout ochranu, jíž se tímto způsobem domáhá. Lze mít totiž pochybnosti o tom, zda je požadavek ochrany v takových případech vůbec míněn seriózně a zda se jednání právního zástupce stěžovatele ještě pohybuje v mezích profesní etiky. V projednávaném případě však Ústavní soud takový přístup nezvolil a námitkami stěžovatele, byť se - jak Ústavní soud v průběhu řízení zjistil - opíraly často o smyšlené skutečnosti, se věcně zabýval."

stanoví hmotněprávní podmínky způsobilosti kandidátní listiny. Avšak legitimaci k ochraně „proti provedení registrace kandidátní listiny (ust. § 65(2) zákona po volbě)" zákon přiznává dle cit ustanovení ve spojení s ust. § 89(4) s.ř.s. **„//občanu// který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky"** bez dalších podmínek. Tak je vymezena aktivní legitimace v ust. § 89(4) s.ř.s., na který ust. § 65(2) zákona o volbě výslovně odkazuje. Její odepření nad rámec zákona představuje zásah do politických práv, uvedených shora; zejména na účast na správě veřejných věcí za rovných podmínek.

36. Zmíněná zužující interpretace pojmu „navrhující občan" (tedy ve smyslu ust. § 21(1) zákona o volbě) neobstojí ani při povšechném srovnání se způsobem, jímž tento zákon s tímto pojmem nakládá v ostatních souvislostech. Jinými slovy: v dalším textu zákona o volbě se vymezují práva a povinnosti „navrhujícímu občanu" bez dalšího, tedy aniž se předpokládá, že by již v okamžiku založení práva a povinností disponoval podporou 50.000 petentů.

37. Příkladem může být užití tohoto pojmu v ust. §§ 25 a 26 VOL. Je zřejmé, že z kontextu i systematiky jejich zařazení v rámci VOL jako celku, jakož i s ohledem na právní otázky, které jsou v nich upraveny, je vyloučeno, aby „navrhujícím občanem" byl nutně jen takový občan, který dosáhl věku 18 let **a zároveň** (již) prokazatelně disponuje peticí se shora uvedenými parametry:

38. Ust. § 25(1) c) zákona uvádí, že kandidátní listina obsahuje jméno, příjmení a datum narození navrhujícího občana etc., a pokud jde o kandidátní listinu podávanou navrhujícím občanem, uvede se i datum, kdy poprvé bylo možné petici podepsat. Z konstrukce tohoto ustanovení se podává, že míní pojmem navrhujícího občana, toho, jenž ještě nedisponuje příslušnou peticí s minimálním potřebným počtem hlasů podporovatelů.

39. Ust. § 25 odst. 3 VOL stanoví, že **podává-li kandidátní listinu navrhující občan, připojí petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky.** I z konstrukce tohoto ustanovení je patrno, že navrhující občan není nutně jen ten občan, který **k momentu podání kandidátní listiny** kumulativně splňuje jak podmínku věku, tak podmínku disponování příslušnou podporou občanů. Zde citované ustanovení totiž pracuje s konstrukcí, že občan podávající kandidátní listinu je navrhujícím občanem i bez toho, aby splňoval veškeré podmínky, které jsou v souvislosti se subjektem občana uvedeny v ust. § 21 odst. 1 VOL, obsahujícím výčet subjektů oprávněných nominovat kandidáta.

40. Stěžovatelka uzavírá, že přiznání legitimace k návrhu stěžovatelce by nepředstavovalo extenzi výkladu NSS ve věci Kesner, ale bylo by zcela v jeho intencích. Naopak, opačný závěr ve věci stěžovatelky představuje zúžení právního názoru, zaujatého v zmíněné (obdobné) věci Nejvyšším správním

soudem a odklon od něho. Senát NSS, pokud k takovému závěru dospěl, měl věc předložit rozšířenému senátu NSS ve smyslu ust. § 17(1) s.ř.s.[10].

41. Pokud tak neučinil, zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces a současně ji odňal jejímu zákonnému soudci. Stejně tak založil nerovnost mezi navrhovateli v obou případech a stěžovatelce tak, odepřel právo na přístup k soudu.

Další zasažená práva a předmět řízení před Ústavním soudem

42. Navrhovatelka uváděla otázku své aktivní legitimace v řízení před NSS do souvislosti s překvapivou změnou pravidel, jež zasáhla „objektivitu" nejen procesu nominace kandidátů, ale v téže logice i legitimitu volby samé. Svoji legitimaci tudíž podporovala demonstrací, jak odmítnutí soudní ochrany zasáhlo jak její subjektivní práva, tak její zájem na objektivnosti voleb.

43. Poukázala k ustáleně judikovanému pohledu na smysl a meze soudního přezkumu voleb v tom smyslu, že „/S/myslem návrhu podle ust. § 87 odst. 1 volebního zákona, o němž do 1. 1. 2003 byl příslušný rozhodovat Nejvyšší soud ČR (po tomto datu Nejvyšší správní soud) není bez dalšího toliko ochrana subjektivního volebního práva, nýbrž především zajištění objektivnosti volby…[11]."

44. Bere na vědomí, že předmět řízení před Ústavním soudem je odlišný od předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem, jež je zaměřeno na volební přezkum. V tomto řízení je předmětem uplatněná ochrana základních práv navrhovatelky, o nichž tvrdí, že byly zasaženy usnesením Nejvyššího správního soudu mimo jiné v tom smyslu, že jí byla upřena soudní ochrana restriktivním výkladem její legitimace k návrhu; současně s odnětím zákonnému soudci.

45. Ani v řízení před Ústavním soudem není předmět posouzení striktně omezen na posouzení- tvrzeného - deficitu řešení procesní otázky; tedy její aktivní legitimace k návrhu vůči NSS. I v tomto řízení je významný kontext zásahu do jejích práv a jejich dopad mimo jejich sféru. Oporu pro toto tvrzení hledá stěžovatelka v judikatuře Ústavního soudu (zde míněn Nález ÚS sp. zn. **I. ÚS 768/06** ze dne 12. 12. 2006, z odůvodnění:

> **„ I v případech, kdy Ústavní soud rozhoduje na základě individuální ústavní stížnosti, nemůže odhlédnout od celkového kontextu, pokud jím je proces voleb jakožto zásadní prvek zastupitelské demokracie. Postup a rozhodnutí Ústavní soudu tak musí respektovat nejen zájem stěžovatele na ochraně jeho**

---

10 „Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní."

11 z odůvodnění Nálezu sp. zn. II. ÚS 540/02

subjektivních základních práv, ale i širší zájem na ochraně dalších prvků demokratického právního státu."

46. V citovaném Nálezu Ústavní soud rekapituluje dříve formulovaná hlediska (rozhodnutí) v témž smyslu, jež stěžovatelka považuje za obecně platná, bez ohledu k tomu, zda jejich předmětem byl návrh na vyslovení neplatnosti voleb, či bez ohledu k tomu o jaké volny se jednalo. Vždy je za kriterium považován - krom subjektivních práv stěžovatele - *„i širší zájem na ochraně dalších prvků demokratického právního státu* (cit Nález").

47. Ústavní soud zdůrazňuje princip proporcionality v souvislosti s intenzitou zásahu do subjektivních práv, ale i s intenzitou zásahu do důvěryhodnosti volebního procesu, tedy i do jeho legitimity (odst. 52 citovaného Nálezu[12]).

48. K intenzitě dopadu do legitimity voleb se dodává: návrh stěžovatelky vůči NSS reagoval na náhlou změnu pravidel volebního procesu (jeho nominační fáze), jenž z regulérně nominovaných kandidátů vydělil skupinu, nominovanou na základě **jiných pravidel**, ohlášených v samém závěru „nominační" fáze voleb.

49. Dotyční kandidují přesto, že pravidla, na jejich základě byla jejich kandidatura registrována, byla označena Nejvyšším správním soudem za neregulérní (obiter dictum). Zásah do „důvěryhodnosti volebních výsledků voleb" lze již z tohoto důvodu považovat za nikoli hypotetický, ale jistý. Připomene se, že NSS vyslovil stanovisko, že právo člena parlamentu navrhnout kandidáta se vyčerpává prvým návrhem. Dotyční kandidují na základě „druhých" či „třetích" návrhů a budou se účastnit voleb s exaktně pojmenovaným a kvantifikovaným **zákonným deficitem** své kandidatury. Tím bude zasažena důvěryhodnost celé volby. Tento následek třeba přičíst bezprecedentnímu postupu Ministerstva vnitra, nikoli stěžovatelce či obsahu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

50. Argument ochrany dobré víry zmíněných kandidátů stěžovatelka považuje za sporný. Zpochybňuje ji skutečnost, že většina z nich opakovaně doplňovala již podanou kandidátní listinu o další podpisy nad počet předepsaný zákonem; to implikuje možný výklad, že se na ad hoc ohlášenou změnu správní praxe Ministerstvem vnitra nespoléhali (části 26., 28. a 29. usnesení NSS).

51. Totéž platí o argumentaci výkladem in dubio pro libertate, tedy argument důrazem na svobodu politické soutěže. Jde o jistě významný princip, ale hodna ochrany je politická soutěž s jasnými, konzistentními a předem danými pravidly, závaznými rovně pro všechny její účastníky. V tomto případě byla ve hře dvojí pravidla a ochrana dvojích pravidel je přirozeně nepřijatelná. Nebyla by chráněna svoboda politické soutěže pro všechny, ale jen pro zvané.

---

12 „Nepominutelným faktem zůstává, že ve hře nejsou pouze základní práva stěžovatele, ale i důvěra voličů ve funkčnost všech fází volebního procesu včetně soudního přezkumu voleb a důvěryhodnost volebních výsledků, tedy i určitý objektivní prvek přezkumu na straně Ústavního soudu."

52. Stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud zvážil mimo jí tvrzených zasažených práv i právě naznačený kontext. Má zato, že dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu (avšak i Nejvyššího správního soudu) opodstatňuje závěr, že ochrana jejích subjektivních práv musí být posuzována nejen v kontextu dopadů do veřejné sféry, ale že její subjektivní právo přímo zahrnuje zájem na objektivnosti volby.

Návrh

53. Navrhuje se, aby napadené usnesení bylo nálezem zrušeno.

PhDr. Terezie Holovská