



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského, soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti **K. J.**, zastoupeného JUDr. Janem Šťovíčkem, Ph.D., advokátem, sídlem Malostranské náměstí 5/28, Praha 1 – Malá Strana, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022 č. j. Vol 9/2022-38 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 11. 2022 č. j. MV-194824-6/OV-2022, o návrhu s ním spojeném na zrušení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), proti rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 27. 6. 2022 č. 207/2022 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky, proti Pokynu č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022, o eventuálním návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 27. 6. 2022 č. 207/2022 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky, o eventuálním návrhu na vydání předběžného opatření a o návrhu zakázat Ministerstvu vnitra organizaci a konání voleb prezidenta republiky, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Ministerstva vnitra** jako účastníků řízení, **takto**:

Ústavní stížnost a návrhy s ní spojené se odmítají.

O d ů v o d n ě n í

I

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 21. 12. 2022, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví napadených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv zaručených v čl. 21 odst. 1, odst. 3 a odst. 4, čl. 22 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 56 odst. 1 a odst. 5 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění zákona č. 38/2019 Sb., a to uplynutím dne 31. 12. 2022.

3. Stěžovatel, v případě, že by Ústavní soud nevyhověl jeho návrhu na zrušení citovaných ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, dále navrhl (první eventuální návrh), aby Ústavní soud odložil vykonatelnost rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 27. 6. 2022 č. 207/2022 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky (dále jen „rozhodnutí č. 207/2022 Sb.“), dále navrhl (druhý eventuální návrh), aby Ústavní soud vydal předběžné opatření, kterým by zrušil řádný termín konání prezidentských voleb vyplývající z rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 27. 6. 2022 č. 207/2022 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky, vyzval předsedu Senátu Parlamentu České republiky ke stanovení nového termínu konání těchto voleb tak, aby všichni prezidentští kandidáti měli rovnou příležitost vést po obvyklou dobu nerušenou volební kampaň, nebo aby Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) zakázal organizaci a konání voleb prezidenta republiky, které se mají konat ve dnech 13. 1. a 14. 1. 2023, na základě rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 27. 6. 2022 č. 207/2022 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky.

4. Stěžovatel dále požádal o přednostní projednání jeho ústavní stížnosti.

II

5. Dne 8. 11. 2022 podal V. Š. jako navrhující občan (dále „navrhující občan“) kandidátní listinu stěžovatele na funkci prezidenta republiky pro volbu konanou ve dnech 13. a 14. 1. 2023. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 25. 11. 2022 č. j. MV-194824-6/OV-2022 odmítlo kandidátní listinu podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky z důvodu, že přiložená petice na podporu kandidatury stěžovatele obsahovala po kontrole provedené podle § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky méně než požadovaných 50 000 podpisů občanů.

6. 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 započítáním 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.

7. Stěžovatel se s důvody odmítnutí své kandidátní listiny neztotožnil a podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky ve spojení s § 89 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se domáhal vydání rozhodnutí o povinnosti ministerstva registrovat jeho kandidátní listinu. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022 č. j. Vol 9/2022-38 byl návrh stěžovatele zamítnut (výrok I.). Žádnému z účastníků řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

8. Nejvyšší správní soud ke stěžovateli namítanému nesouladu zákonné úpravy volby prezidenta republiky s ústavním pořádkem poukázal na to, že s námitkami o neústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky se již dříve on sám stejně jako Ústavní soud vypořádal; neshledal proto důvody k přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

9. V další části se Nejvyšší správní soud zabýval namítaným nesprávným a nezákonným postupem ministerstva. Za tím účelem přistoupil ke kontrole záznamů, které ministerstvo ve dvou provedených vzorcích vyhodnotilo jako nesprávné. Podrobil kontrole všech 5 618 sporných záznamů, které ministerstvo považovalo za chybné a na jejichž základě provedlo „extrapolaci“ vůči zbývajícím částem petice. Každý ministerstvem neuznaný záznam soud nejprve kontroloval v petičním archu a v něm uvedené údaje si poté ověřoval v informačním systému evidence obyvatel. Na rozdíl od ministerstva Nejvyšší správní soud zjistil, že 433 záznamů mělo být ministerstvem uznáno jako správných a nemělo být promítnuto do zjištěné chybovosti. V rámci kontroly dále zjistil, že chybovost vzorku č. 1 činí 30,741 % a chybovost vzorku č. 2 činí 30,259 % (viz body č. 78 a č. 79 napadeného usnesení), s průměrnou chybovostí 30,500 %, a proto postupoval podle § 25 odst. 6 věty třetí zákona o volbě prezidenta republiky, a odečetl průměrnou chybovost obou vzorků od celkového počtu zjištěných petentů. Výsledný počet vypočtený soudem tak činil 49 920 petentů a byl tedy o 80 podpisů petentů nižší, než vyžaduje § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky; soud proto konstatoval správnost napadeného odmítavého rozhodnutí ministerstva. Nejvyšší správní soud neopomněl připomenout, že sice našel závažná pochybení ministerstva při kontrole petičních archů, avšak ani se záznamy, které mělo ministerstvo správně uznat, nedosahovala podpora kandidáta požadovaných 50 000 občanů. Podle Nejvyššího správního soudu nemohla mít tato pochybení vliv na konečné rozhodnutí ministerstva o odmítnutí stěžovatelovy kandidátní listiny. Nejvyšší správní soud proto návrh shledal nedůvodným a zamítl jej.

III

10. Stěžovatel zejména tvrdí, že k porušení jeho výše uvedených základních práv došlo v první řadě v důsledku nesprávného postupu ministerstva při kontrole a vyhodnocení záznamů uvedených na petici přiložené na podporu jeho kandidatury na prezidenta republiky. Vedle toho k dalšímu dotčení jeho práv došlo také v důsledku nesprávného postupu Nejvyššího správního soudu, který postup a rozhodnutí ministerstva aproboval, přestože na základě jím samotným provedené kontroly petičních archů našel pochybení ministerstva a výsledný počet petentů revidoval. Stěžovatel navíc považuje právní úpravu volby prezidenta republiky, zejména ve vztahu k ustanovením zákona o volbě prezidenta republiky týkajícím se náležitostí podání, projednání (kontroly) a registraci kandidátní listiny za netransparentní, nesrozumitelnou,

zakládající právní nejistotu a nerovnost mezi kandidáty, a to takovým způsobem a v takové intenzitě, jež zakládá protiústavnost této právní úpravy a znemožňuje řádné konání volby prezidenta republiky.

11. Stěžovatel má za to, že v daném případě došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva podílet se na správě veřejných záležitostí, jakož i ústavně zaručeného práva na přístup k volené funkci. Stěžovatel se domnívá, že došlo i k porušení principu rovnosti volebního práva a výklad zákona o volbě prezidenta republiky zvolený ministerstvem a následně aprobovaný Nejvyšším správním soudem nerespektuje ani čl. 22 Listiny. Porušení principu rovnosti volebního práva bylo podle stěžovatele způsobeno praktickou aplikací zákonných pravidel vztahujících se ke způsobu posuzování údajů na petičních listinách na konkrétní případ. Podle jeho názoru došlo rovněž k porušení jeho práva na spravedlivý proces, neboť Nejvyšší správní soud rozhodoval na základě podkladů, se kterými neměl stěžovatel možnost se seznámit.

12. Stěžovatel je přesvědčen, že ústavní podmínka podpory 50 000 podpisů ze strany oprávněných voličů musí být vykládána tak, že jde o podporu reálných 50 000 oprávněných voličů, což ale platná právní úprava provedená zejména v § 25 zákona o volbě prezidenta republiky vůbec nezajišťuje a záleží zejména na tom, jaký vzorek petičních listin bude k hodnocení vybrán. V případě takto těsného rozdílu, lze podle stěžovatele usuzovat, že o kandidatuře rozhoduje primárně náhoda při výběru vzorku petičních listin, neboť zcela jistě nelze vyloučit, že v obou kontrolních vzorcích byla pouhou shodou náhod větší chybovost, než ve zbývajících petičních listinách.

13. Stěžovatel namítá, že neshledává racionálními ani argumenty předložené ve prospěch přezkumu omezeného počtu vzorků petentů. Zastává názor, že je povinností státu vytvořit předpoklady pro kontrolu podmínek, které sám stát stanovil. Pokud tedy ústavodárce zakotvil podmínku podpory 50 000 oprávněných voličů, bylo povinností jak zákonodárce, tak následně orgánů exekutivy, přijmout taková opatření, aby splnění této podmínky bylo možno nadevší rozumnou pochybnost ověřit. Stěžovatel je přesvědčen, že reálné podpory 50 000 oprávněných voličů dosáhl, a údaj opačný, nebyl zjištěn objektivním způsobem, nýbrž na základě domněnky, resp. chybného použití matematické statistiky.

14. Stěžovatel dále namítá věcnou nesprávnost napadených rozhodnutí. Tvrdí, že ministerstvo i Nejvyšší správní soud pochybily, když neuznaly na podpisových arších záznamy petentů, kteří prokazatelně existují, resp. svým aktivním jednáním vyslovili podporu stěžovateli. Stěžovatel tedy i podle ústavně nekonformních pravidel splnil požadavky pro registraci kandidátní listiny. Výše uvedené tvrzení dokládá stěžovatel nalezenými korektními záznamy z podpisových archů, které nebyly v důsledku nikoliv řádné kontroly ministerstva Nejvyšším správním soudem uznány. Z důvodu obstrukce ze strany ministerstva a nedostupnosti petičních archů byl stěžovatel schopen zkontrolovat pouze přibližně pětinu neuznaných podpisů od Nejvyššího správního soudu, ke kterým byl schopen se dostat až v pondělí 19. 12. 2022 odpoledne. Celkově je tedy podle stěžovatele zřejmé, že existuje nadevší rozumnou pochybnost více než 100 záznamů, které měly být uznány.

15. Další pochybení Nejvyššího správního soudu mělo spočívat v tom, že se nepřidržel ústavněprávních východisek dovozených Ústavním soudem (např. v nálezech sp. zn. I. ÚS 38/02, II. ÚS 3168/09, II. ÚS 1648/10, IV. ÚS 2607/17 nebo

IV. ÚS 2620/21). Stěžovatel uvedl i další ustálené výkladové a aplikační principy, mezi něž patří zejména zásada, aby v případě, kdy právní úprava nabízí vícero aplikačních nebo interpretačních závěrů, byl zvolen ten, který je nejpříznivější pro naplnění základního práva či svobody, neboť právě to je podstatou ústavně konformního výkladu (viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 3780/18).

16. K porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces mělo dojít v důsledku toho, že ministerstvo i Nejvyšší správní soud rozhodovaly na základě skutečností, k nimž stěžovatel neměl možnost se vyjádřit. Tyto skutečnosti byly obsahem Pokynu č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022 (dále také jen „pokyn“). Stěžovatel měl mít možnost se k obsahu pokynu vyjádřit a případně i sám posoudit jeho aplikaci ve vztahu k jednotlivým případům neuznaných petentů. Stěžovatel konstatuje, že pro řízení ve volebních věcech není vyloučena aplikovatelnost části III. občanského soudního řádu (viz § 64 s. ř. s.), a že tedy i zde platí pravidla pro dokazování, zejména pak § 123 občanského soudního řádu zakotvující právo účastníků vyjádřit se k prováděným důkazům (viz k tomu např. nález sp. zn. IV. ÚS 186/98).

17. Stěžovatel se cítí být dotčen na svých základních právech také postupem ministerstva a Nejvyššího správního soudu v otázce zpřístupnění podpisových archů pro následnou revizi přezkumu vybraného vzorku podpisových záznamů. Z důvodu obstrukcí a nevstřícného přístupu ke stěžovateli, vůči kterému nebyla projevena ani nejmenší snaha o průběžné informování o tom, kde se podpisové archy v daném okamžiku nachází, případně, kdy a kde se pravděpodobně nacházet již nebudou, považuje stěžovatel postup ministerstva a Nejvyššího správního soudu za poškozující a nepřijatelný.

18. Stěžovatel rovněž tvrdí, že ustanovení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky je v rozporu s čl. 56 odst. 5 Ústavy, které explicitně stanoví, že návrh občanského kandidáta musí být podpořen peticí podepsanou nejméně 50 000 občany. Dále též podle přesvědčení stěžovatele ustanovení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky odporují čl. 56 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 21 odst. 1, čl. 21 odst. 3, čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny, protože musí být zrušeny.

19. Stěžovatel konečně poukázal na to, že kdyby se Ústavní soud neztotožnil s návrhem stěžovatele na zrušení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, avšak vyhověl by jeho ústavní stížnosti, nezbyvá, než se domáhat ochrany svých základních práv návrhem na odklad vykonatelnosti rozhodnutí č. 207/2022 Sb., tedy aby volba prezidenta republiky, která se má konat dne 13. 1. 2023 a 14. 1. 2023, byla odložena na neurčito. Rozhodnutí odložit vykonatelnost rozhodnutí č. 207/2022 Sb. nebude podle stěžovatele v rozporu s důležitým veřejným zájmem, když důležitým veřejným zájmem naopak je právě to, aby volba prezidenta republiky proběhla naprosto řádně, tedy zásadně zákonným a ústavně konformním způsobem. Zároveň naopak platí, že realizace předmětného rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky by pro stěžovatele znamenala nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení jeho vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám. V případě osoby stěžovatele by mu byl zcela odepřen výkon jeho pasivního volebního práva protiústavním zamezením v jeho aktivní kandidatuře na post prezidenta.

20. Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření uvádí, že při kontrole petic postupovalo tak, jak mu předepisuje zákon o volbě prezidenta republiky, konkrétně § 25 odst. 4 až odst. 6. Jde o postup, který byl aplikován již při kontrole petic v rámci první přímé volby prezidenta republiky (2013) i druhé přímé volby prezidenta republiky (2018) a jako ústavně konformní a probovován judikaturou již v roce 2012. Podle ministerstva jde o postup, který je veřejně známý a předvídatelný.

21. Ke zpochybnění nedosažení 50 000 podpisů na petici ministerstvo uvádí, že každá hranice, ať již množstevní, časová nebo věková, která je založena jako určité kritérium ke splnění, je stanovena proto, aby jasně rozdělila případy, které podmínku splnily, od případů, které ji nesplnily. Je přitom nerozhodné, jak malá část chybí k dosažení požadované hranice. Tolerance těchto minimálních nedostatků by zpochybňovala význam nastavených podmínek a ve svém důsledku by vedla k právní nejistotě a nepředvídatelnosti aplikace práva. Z pouhé těsnosti nedosaženého počtu 50 000 nelze vyvozovat faktické splnění této podmínky. Důkaz nelze podle ministerstva nahradit ani žádným výpočtem intervalu spolehlivosti, neboť zákon o volbě prezidenta republiky se zohledněním žádné „chyby odhadu“ při stanovení výsledného počtu podpisů na petici nepočítá.

22. K existenci nezapočítaných petentů ministerstvo odkazuje na ustanovení § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky, z něhož plyne taxativní výčet všech údajů o petentovi, které musí být na petici spolu s jeho podpisem uvedeny. Pouze tehdy, jsou-li tyto údaje správné a natolik čitelné (identifikovatelné), aby jejich správnost bylo možné ověřit, lze takový záznam (podpis) započítat. Podle ministerstva zákonodárce správně předpokládal, že není možné určovat pravost podpisů na petici, a tak pracuje s konstrukcí kontroly správnosti požadovaných elementárních osobních údajů, přičemž pokud jsou správné, je dána vysoká míra pravděpodobnosti, že podpis na petici skutečně odpovídá dané osobě. Zdůrazňuje přitom, že pokud se petent rozhodne podpořit určitého občanského kandidáta svým podpisem, měl by tak činit s potřebnou mírou vážnosti a pečlivosti.

23. K nemožnosti ověřit správnost údajů o petentech při sběru podpisů na petici ministerstvo uvádí, že zákon o volbě prezidenta republiky neposkytuje kandidátům žádné podpůrné prostředky pro předběžné ověření existence podepsaných petentů či kontrole správnosti jimi uvedených údajů. Zdůrazňuje však, že objektivní podmínky jsou pro všechny „občanské“ kandidáty nastaveny stejně. Je věcí těchto kandidátů, jak se s těmito podmínkami vypořádají, jakou zvolí organizaci sběru podpisů a systém své vnitřní kontroly petice. Ministerstvo v této souvislosti odkazuje na právní úpravu, na jejímž základě dochází k evidenci osobních údajů v informačních systémech základních registrů obyvatel a evidence obyvatel (zákony č. 111/2009 Sb., o základních registrech, a č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel), a vysvětluje podmínky přístupu k těmto údajům. Na základě toho deklaruje, že žádnému z kandidátů nebyl umožněn přístup do těchto informačních systémů. Ministerstvo dále poukazuje na to, že petice stěžovatele vykazala i po korekci ze strany Nejvyššího správního soudu průměrnou chybovost kontrolních vzorků přes 30 %, což je historicky nejvyšší hodnota.

24. K námitkám týkajícím se výběru kontrolního vzorku ministerstvo uvádí, že dostalo zákonnému požadavku, aby výběr kontrolního vzorku byl náhodný, tj. nebylo možno předem odhadnout, které záznamy, resp. petiční archy do vzorku „spadnou“.

Zvoleno přitom bylo takové technické řešení, které pracuje s celými archy, což zákon o volbě prezidenta republiky nezakazuje. Ten nevylučuje ani to, aby vzorek případně tvořila ucelená část petice čítající 8 500 záznamů. Postup, který zvolilo ministerstvo, tj. výběr vzorku po arších, umožnil kontrolovat záznamy rozptýlené napříč celou peticí. Na všechny kandidáty byl přitom aplikován stejný postup.

25. K námitce týkající se nevěřejnosti pokynu náměstka ministra vnitra č. 2 ministerstvo uvádí, že se jedná o interní akt řízení, který náměstek ministra vnitra vydal (obdobně jako v roce 2017) za účelem jednotného postupu zaměstnanců ministerstva při kontrole petic. Žádný právní předpis neukládá ministerstvu povinnost takový pokyn vydat, tím spíše jej zveřejnit. Na druhé straně však nemá ministerstvo žádný důvod tento pokyn jakkoli tajit. Důkazem toho je odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny stěžovatele, v němž se tento pokyn zmiňuje na str. 3, 5 a 6. S existencí tohoto dokumentu se tak stěžovatel mohl seznámit ihned po vydání rozhodnutí ministerstva o odmítnutí jeho kandidátní listiny. Ministerstvo k tomu dodává, že pokud by stěžovatel nebo jeho navrhuující občan měli zájem, aby jim tento pokyn poskytlo bezprostředně po vydání rozhodnutí, ministerstvo by tak učinilo stejně, jako jej poskytlo např. zástupcům kandidáta T. B. O poskytnutí pokynu mohl stěžovatel požádat i kdykoli později. Stěžovatel si však o pokyn požádal až dne 16. 12. 2022 spolu se žádostí o poskytnutí digitalizované podoby odevzdaných petičních archů na podporu prezidentské kandidatury stěžovatele, a to navíc v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

26. K námitce týkající se nahlížení do podpisových archů ministerstvo uvádí, že kdykoli se stěžovatel, resp. navrhuující občan, obrátili na ministerstvo s požadavkem nahlížení do spisu, bylo jim promptně vyhověno.

27. Ministerstvo závěrem svého vyjádření uvádí, že nepovažuje ústavní stížnost za důvodnou a navrhuje její zamítnutí.

28. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvádí, že s argumentací stěžovatele týkající se opětovného zpochybnění ústavní konformity zákona o volbě prezidenta republiky se vypořádal v odůvodnění napadeného usnesení, v němž podrobně citoval předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a odkázal rovněž na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/12 (body 37. - 47. usnesení). Napadené usnesení z těchto předchozích závěrů judikatury vyšlo a těsná většina volebního senátu byla přesvědčena, že jsou splněny i procesní podmínky pro přezkum výsledků kontroly ze strany ministerstva.

29. Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatel v návrhu nepředložil – kromě jediného případu, jímž byl jeho vlastní podpis – žádná konkrétní tvrzení a důkazy, jimiž by zpochybnil správnost a zákonnost kontroly ze strany ministerstva. Tento nedostatek nyní „dohání“ v ústavní stížnosti, v níž předložil příklady celkem 33 občanů, kteří podle něj existují a jejichž podpisy měly být uznány. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že většina těchto osob podle systému evidence obyvatel existuje, avšak petiční arch obsahoval nesprávnost, pro kterou nemohl být tento záznam uznán ministerstvem a ani soudem. Pro uznání petentů není relevantní pouze jejich existence, ale především správnost údajů na archu. Ministerstvo stejně jako soud musí postupovat podle zákona a nesprávnost údajů na odevzdaných peticích již nelze později napravit tím, že stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu nebo dokonce až Ústavnímu soudu doloží

existenci svých podporovatelů. Takový postup je podle Nejvyššího správního soudu v rozporu se subsidiaritou ústavního přezkumu, neboť stěžovatel činí z ústavní stížnosti další, v pořadí již druhý přezkumný prostředek vůči rozhodnutí ministerstva, a dožaduje se další věcné kontroly, nyní ze strany Ústavního soudu.

30. K namítaným procesním vadám a nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení Nejvyšší správní soud uvádí, že navzdory nedostatečným tvrzením a důkazním návrhům stěžovatele provedl kompletní kontrolu závěrů ministerstva a na rozdíl od něj uznal ve zkoumaném vzorku další záznamy. Zdůrazňuje, že ačkoliv soud provedl kontrolu všech ministerstvem neuznaných záznamů v kontrolovaných vzorcích, nadále se jedná o soudní přezkum, jehož funkce a možnosti jsou omezené. Nejvyšší správní soud proto v napadeném usnesení identifikoval pouze záznamy, které na rozdíl od ministerstva považoval za uznatelné, a podrobně již nekvalifikoval všech 5 618 záznamů z hlediska jejich správnosti a u každého z nich neuvedl důvod, proč bylo jeho nezapočítání ze strany ministerstva zákonné a věcně správné.

31. K námitce, že Nejvyšší správní soud do celkového výsledku kontroly nepromítl dva záznamy, které podle odůvodnění měly být rovněž uznány, Nejvyšší správní soud uvádí, že prováděl přezkum rozhodnutí ministerstva a kontrolu jeho postupu celkem ve třech samostatných krocích. To právě s ohledem na skutečnost, že sám stěžovatel neoznačil záznamy, jejichž kontroly se domáhal. První dva kroky představovaly podle Nejvyššího správního soudu toliko předběžné „sondy“ do petičních archů a závěrů ministerstva, nikoli vlastní kontrolu. Soud tedy prováděl nové a konečné posouzení všech záznamů až v třetím kroku a při této kontrole předběžná zjištění z předchozího kroku (body 68. a 69. napadeného usnesení) přehodnocoval. Proto se dva záznamy vyhodnocované v rámci druhého kroku neobjevily v konečné tabulce a nebyly započteny. Nejvyšší správní soud připouští, že měl v odůvodnění na tuto skutečnost výslovně upozornit, nejde však podle jeho vyjádření o vadu, která by zakládala nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, natož pak jeho neústavnost.

32. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že uplatnění výkladové zásady *in dubio pro libertate*, která měla být podle stěžovatele zvolena, v daném případě nemá místo. V této souvislosti odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, v němž uvedl, že ustanovení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky by mohla být vyložena striktně tak, že jakákoliv chyba v zákonem vyžadovaných údajích by mohla vést k neuznání záznamu a podpisu občana. Jak ministerstvo v metodice, tak soud v napadeném usnesení však zvolily mnohem příznivější výklad (viz body 62. – 66. napadeného usnesení).

33. K namítanému porušení práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud uvádí, že pokyn náměstka ministra vnitra č. 2 si od ministerstva vyžádal, o čemž stěžovatel musel vědět, neboť usnesení ze dne 1. 12. 2022 č. j. Vol 9/2022-16, které bylo účastníkům v souladu s § 93 odst. 5 s. ř. s. doručováno vyvěšením na úřední desce, obsahovalo ve výroku II. i výzvu ministerstvu k předložení tohoto pokynu. Tento pokyn byl součástí dokumentace zasláné ministerstvem. Soud se s ním seznámil a v rozhodnutí na něj odkazuje, ostatně stejně tomu bylo i v řízení ve věci registrace kandidátní listiny K. D. sp. zn. Vol 7/2022. V tomto řízení však navrhovatel požádal o zaslání tohoto pokynu a soud mu jej na žádost poskytl a do spisu pořídil jeho kopii. Pokud by stěžovatel v průběhu řízení také požádal o jeho zaslání, soud by postupoval v jeho věci stejně. Nejvyšší správní soud má za to, že pokyn není neveřejný, a stěžovatel o něj mohl

ministerstvo požádat dokonce kdykoliv před podáním kandidátní listiny (bod 61. napadeného usnesení).

34. Nejvyšší správní soud se dále ohrazuje proti námitce, že se dopustil „flagrantního pochybení“ při komunikaci týkající se nahlížení do spisu. Zdůrazňuje, že nahlížení zmocněnkyní stěžovatele se uskutečnilo až po vydání napadeného usnesení; v průběhu řízení stěžovatel neprojevil vůli nahlížet do soudního spisu, ani do dokumentace ministerstva. Komunikace, kterou stěžovatel líčí jako „složitou a těžkopádnou“, se proto nijak nemohla promítnout do napadeného usnesení (natož jeho zákonnosti) a ani nemohla představovat porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces, jak namítá.

35. Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem a ústavním pořádkem a Nejvyšší správní soud se jím nedopustil porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv. Navzdory nedostatkům v návrhu poskytl soud stěžovateli vysoký procesní standard ochrany jeho práv, neboť sám provedl kompletní přezkum kontroly petice ze strany ministerstva. Jeho návrhem se zabýval věcně a dospěl k závěru, že i přes zjištěná pochybení ministerstva vykazuje petice přiložená ke kandidátní listině vysokou chybovost, pro kterou nedosahuje požadovaných 50 000 podpisů občanů. Soud tak přirozeně postupoval v mezích zákona o volbě prezidenta republiky a ve světle výkladu a závěrů o jeho ústavní konformitě, k nimž v minulosti dospěl Ústavní soud. Z těchto důvodů navrhuje, aby byla ústavní stížnost v části, v níž směřuje proti napadenému usnesení, odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, případně zamítnuta.

36. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření účastníků řízení stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť neobsahovala žádné závažné skutečnosti, jež by nebyly patrné ze soudního spisu, nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci.

V

37. Ústavní soud nejprve konstatuje, že ústavní stížnost směřující především proti rozhodnutí ministerstva a Nejvyššího správního soudu byla podána včas a splňuje i další náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

38. Ústavní soud posoudil argumentaci stěžovatele i obsah ústavní stížností napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že jde zčásti o návrh zjevně neopodstatněný a zčásti o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, a proto jej odmítl.

39. Podle ustanovení § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu musí být usnesení o odmítnutí návrhu podle odstavců 1 a 2 písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné.

40. Ústavní soud připomíná, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn do rozhodovací činnosti ostatních orgánů veřejné moci zasahovat jen tehdy, pokud chybná interpretace či aplikace podústavního práva nepřípustně postihuje některé

z ústavně zaručených základních práv či svobod nebo je v rozporu s požadavky spravedlivého (řádného) procesu či s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti. Věcná nesprávnost právních aktů pak kritériem posuzování být nemůže. Postup v právním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, přísluší posuzovat nezávislým soudům. Ústavní soud tak zřetelně akcentuje doktrínu minimalizace zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci, která je odrazem skutečnosti, že není součástí soustavy soudů (čl. 83 Ústavy). Proto mu nepřísluší ingerovat do jejich ústavně vymezené pravomoci, pokud jejich rozhodnutím, příp. v průběhu procesu mu předcházejícího, nedošlo k zásahu do ústavně zaručených práv.

41. Ústavní soud dále konstatuje, že není primárně povolán ani k interpretaci právních předpisů z oblasti veřejného, resp. volebního práva, nýbrž je v řízení o ústavní stížnosti *ex constitutione* určen k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. V kontextu své dosavadní judikatury se Ústavní soud cítí, s odkazem na zásadu zdrženlivosti a princip sebeomezení, být oprávněn výklad tzv. podústavního práva posuzovat pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě extrémně vybočila z požadavků obsažených v hlavě páté Listiny.

42. Jelikož Ústavní soud nevystupuje v tomto řízení jako volební soud, nepřísluší mu postup a rozhodnutí ministerstva přezkoumávat z pohledu dodržení běžné zákonnosti a v hloubce a rozsahu, jak to činí Nejvyšší správní soud a tedy fungovat jako další „superrevizní“ instance. Ústavní soud tak danou věc v řízení o ústavní stížnosti posuzuje optikou ochrany stěžovatelových ústavně zaručených základních práv a svobod.

43. Podstatu ústavní stížnosti představuje především nesouhlas stěžovatele se způsobem vyhodnocení petice na podporu jeho kandidatury na funkci prezidenta republiky, provedené podle § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky a odůvodněný návrh na zrušení uvedených ustanovení. Ústavní soud předesílá, že řádná aplikace ustanovení zákona upravujícího volbu hlavy státu, jejichž ústavnost nebyla ani v minulosti Ústavním soudem zpochybněna (což připouští i stěžovatel na str. 8 ústavní stížnosti), nemůže sama o sobě znamenat stěžovatelem namítané porušení jeho ústavně garantovaných práv.

44. Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížnost téměř postrádá ústavněprávní argumentaci, na kterou by měl a mohl reagovat. Stěžovatel buď jen zmiňuje určitá ustanovení Listiny, Ústavy nebo Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo toliko reprodukuje či parafrázuje jejich znění. Chybí specifikace v čem, resp. čím konkrétně mělo dojít k porušení ústavně zaručených práv, což se týká i obsáhlé a převažující argumentace, v níž se pouze opakuje, že zásah spočívá v nesprávném ověření určitých údajů o petentech na základě některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, které stěžovatel navrhuje zrušit. Navzdory tomu Ústavní soud napadená rozhodnutí přezkoumal. Nicméně v tomto směru shledal ústavní stížnost zjevně neopodstatněnou, neboť žádný deficit ústavněprávní povahy, který by mohl vést ke kasačnímu zásahu, neshledal.

45. Ústavní soud zjistil, že napadená rozhodnutí byla patřičně odůvodněna, správný orgán i soud srozumitelně a logicky uvedly, z jakých skutečností vycházely, jakými úvahami se při rozhodování řídily a které předpisy aplikovaly. Ústavní soud neshledává,

že by ústavní stížností napadená rozhodnutí byla projevem svévole, či v extrémním rozporu s principy spravedlnosti. Skutečnost že orgány veřejné moci své rozhodnutí opřely o právní názor, se kterým se stěžovatel neztotožňuje, sama o sobě opodstatněnost ústavní stížnosti nezakládá.

46. Ústavní stížnost se obsahově zčásti překrývá s obdobnou ústavní stížností stěžovatele T. O. z konce roku 2012, kterou Ústavní soud zčásti zamítl a zčásti odmítl (nález sp. zn. Pl. ÚS 27/12). Jelikož ústavní úprava se od této doby nezměnila a zákon o volbě prezidenta republiky doznal v této části jen drobné změny provedené zákonem č. 90/2017 Sb. (povinnost uvedení čísla občanského průkazu nebo cestovního dokladu), Ústavní soud bude dále na toto rozhodnutí částečně navazovat, resp. v podrobnostech na ně odkazovat.

47. Stěžovatel především – obdobně jako v návrhu k Nejvyššímu správnímu soudu – považuje napadené usnesení Nejvyššího správního soudu za věcně nesprávné a protiústavní, a to „z důvodu nesouladu úpravy provedené ZVPR s ústavním pořádkem České republiky a dále z důvodu nesprávného a nezákonného postupu Ministerstva vnitra“ (str. 4 ústavní stížnosti). Posléze uvedenou problematikou se zevrubně zabýval Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí (bod 48. a násl.). Kriticky se stěžovatel k zákonné úpravě, resp. k jejímu výkladu vyjadřuje na řadě dalších míst ústavní stížnosti, zejména pak na str. 15 a násl., kdy navrhuje zrušení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, a nakonec uvádí svou představu, že by ke kandidatuře stačila ověřená podpora 6 000 oprávněných voličů, jak je tomu v Rakouské republice (str. 20). Souladem právní úpravy s ústavním pořádkem se podrobně zabýval již Nejvyšší správní soud v napadeném usnesení (bod. 37 a násl.). Ústavní soud se přezkumem ústavnosti dotčených ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky nemohl meritorně zabývat (k tomu srov. bod 56.).

48. Stěžovatel dále namítá, že podmínky soutěže kandidátů na prezidenta republiky nejsou rovné, což především odůvodňuje způsobem posuzování správnosti údajů o petentech, resp. systém kontroly podpisů považuje za rozporný s Ústavou a Listinou. I této problematice se již adekvátně věnoval Nejvyšší správní soud, který mimo jiné poukázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 27/12 a vypořádal se také s v ústavní stížnosti opakovanou námitkou proti postupu ministerstva při kontrole vybraného vzorku podpisů (zejména bod 45. a násl., bod 58. a násl. napadeného usnesení). Ostatně otázkou zvolené statistické induktivní metody kontrolování petic na vybraných vzorcích se zabýval Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 13. 12. 2012 č. j. Vol 11/2012-36 (body 30. až 34.), který dovedl, že tato statistická metoda je legitimním způsobem kontroly správnosti údajů uvedených v peticích, která je navíc v takových případech obvyklá v Evropě i ve světě, což Ústavní soud aproboval (bod 58. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/12). Stěžovatelem předloženým výpočtem „intervalu spolehlivosti“ se Ústavní soud nezabýval, neboť jej zákonná ani ústavní úprava nezná.

49. Stěžovatel dále předkládá údaje o několika desítkách petentů, „které nebyly v důsledku nikoliv řádné kontroly Ministerstvem vnitra soudem uznány“ (str. 12 ústavní stížnosti). Stěžovatel se však mylí, domnívá-li se, že Ústavní soud bude – obdobně jako Nejvyšší správní soud – znovu ověřovat správnost údajů o dalších petentech, o nichž stěžovatel tvrdí, že splnili požadovaná kritéria (srov. též body 40. - 42.). Jak stěžovatele již také upozornil Nejvyšší správní soud, měl takové návrhy předložit již v řízení před tímto soudem (srov. body 54. a násl. napadeného usnesení).

50. Ústavní soud pro úplnost připomíná *obiter dictum* nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/12 (body 67. a 68.) ve kterém vyslovil pochybnost o platné úpravě ověřování autenticity projevu vůle petenta (nikoliv však pochybnost o její ústavnosti) a vyzval zákonodárce k její změně, resp. se obrátil i na ústavodárce, aby se zamyslel nad možností „změnit i znění Ústavy a snížit požadovaný počet podporovatelů“.

51. V rámci tvrzeného porušení práva na spravedlivý (řádný) proces stěžovatel poukazuje na skutečnost, že bylo rozhodnuto mimo jiné na základě Pokynu č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022 (resp. metodiky, která je jeho přílohou), se kterým neměl možnost se seznámit, a jenž měl být podle jeho názoru předmětem dokazování. O existenci pokynu ovšem stěžovatel věděl již z rozhodnutí ministerstva o odmítnutí kandidátní listiny. Ve vyjádření k ústavní stížnosti ministerstvo uvádí, že nemá žádný důvod pokyn tajit, poskytlo jej například zástupcům kandidáta T. B. Měl-li stěžovatel o zjištění obsahu pokynu skutečně zájem, jak naznačuje i Nejvyšší správní soud, mohl o něj požádat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (bod 61. napadeného usnesení). Nejvyšší správní soud navíc ve vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že by pokyn stěžovateli zaslal, kdyby o to požádal, jak se stalo v případě kandidáta K. D. Soud dospěl k závěru, že pravidla uvedená v pokynu respektují jak požadavek zákona na správnost všech údajů v petici, tak na druhé straně odrážejí i požadavky dosavadní judikatury na presumpci správnosti údajů a výklad, který vede v pochybnostech ve prospěch správnosti údajů (bod 62. napadeného usnesení). Z ustanovení § 89 odst. 5 s. ř. s. vyplývá, že v daném řízení není třeba nařizovat jednání.

52. Ústavní soud připomíná, že právo na spravedlivý (řádný) proces, jehož porušení se stěžovatel dovolává, neznamená, že je jednotlivci zaručováno přímo a bezprostředně právo na rozhodnutí odpovídající jeho názoru, ale je mu zajišťováno právo na spravedlivé řízení, v němž se uplatňují všechny zásady správného rozhodování podle zákona a v souladu s ústavními principy. Stěžovatel měl a nepochybně využil možnosti uplatnit v řízení všechny procesní prostředky k obraně svého práva.

53. V závěrečném shrnutí stěžovatel velice stručně odůvodňuje své další návrhy, které nesměřují proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a ministerstva.

54. Pokud jde o návrh na zrušení rozhodnutí č. 207/2022 Sb., které stěžovatel v odůvodnění ústavní stížnosti podmiňuje zrušením § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, jde o návrh zjevně neopodstatněný, neboť samotné vyhlášení termínu volby nemůže nijak zasáhnout do ústavně zaručených práv stěžovatele.

55. Návrhem na zrušení Pokynu č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022 se Ústavní soud nezabýval, neboť k jeho projednání není příslušný. Z Ústavy ani ze zákona o Ústavním soudu totiž nevyplývá pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat interní normativní akty. První eventuální návrh na odložení vykonatelnosti rozhodnutí č. 207/2022 Sb. Ústavní soud odmítl, neboť sdílí právní „osud“ ústavní stížnosti proti rozhodnutí č. 207/2022 Sb., která byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost (bod 54.). Druhý eventuální návrh na vydání předběžného opatření Ústavní soud odmítl pro nepřislušnost, neboť podle § 80 zákona o Ústavním soudu lze o předběžném opatření rozhodnout jen v případě ústavní stížnosti

směřující proti jinému zásahu orgánu veřejné moci než je rozhodnutí. Variantní návrh v rámci druhého eventuálního návrhu o uložení zákazu organizace voleb Ústavní soud odmítl jako návrh, k jehož projednání není příslušný.

VI

56. Na základě výše uvedeného byla ústavní stížnost mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků – za použití argumentu *a minori ad maius* – podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) a § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu zčásti jako návrh zjevně neopodstatněný a zčásti jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, odmítnuta. Návrh na zrušení § 25 odst. 5 a odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky podle ustálené judikatury Ústavního soudu sdílí právní „osud“ ústavní stížnosti, a proto byl také odmítnut [§ 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. O návrhu na přednostní projednání věci Ústavní soud samostatně nerozhodoval, neboť mu vyhověl fakticky. V souladu s čl. 1 odst. 1 písm. f) a čl. 1 odst. 2 písm. a) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14, o atrahování působnosti, publikovaného jako sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb., tak učinil v plénu, které si tímto rozhodnutím vyhradilo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím správního soudu ve věcech registrace (§ 89 s. ř. s.), jde-li o volbu prezidenta republiky, včetně rozhodnutí o odmítnutí těchto ústavních stížností.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 3. ledna 2023

JUDr. Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká