

Mohou se jednotliví poslanci a senátoři podílet na podání více než jedné kandidátní listiny pro volby prezidenta republiky?

Analýza stávající právní úpravy

**Zpracovatelé z advokátní kanceláře David Zahumenský:
Ivo Keisler, József Madurkay, Michal Staněk**

Úvod

Dne 24. 11. 2017 byl Ministerstvem vnitra oficiálně oznámen „seznam“ osob, jež byly zaregistrovány coby kandidáti pro volbu prezidenta republiky konanou v souladu s rozhodnutím předsedy Senátu Parlamentu České republiky č. 275/2017 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky, ve dnech 12. a 13. ledna 2018. V souvislosti s tímto oznámením, resp. již dříve v souvislosti se samotným podáním kandidátních listin (ke dni 7. 11. 2017) **vyvstala závažná otázka, zda stávající právní úprava umožňuje, aby se jednotlivci z řad členů zákonodárného sboru (poslanci a senátoři) podíleli na podání více než jedné kandidátní listiny, a tedy zda registrace částí podaných kandidátních listin ze strany Ministerstva vnitra proběhla v souladu zákonem, jelikož v praxi nastala opakovaně situace, kdy konkrétní poslanec nebo senátor spolunavrhoval více kandidátních listin.**

Konkrétně v případě podání kandidátní listiny skupinou poslanců se na podání všech tří v současné chvíli zaregistrovaných kandidátních listin (kandidáti Hannig, Hynek a Kulhánek) podíleli bývalí poslanci Augustin Karel Andrlé Saylor, Jiří Štětina (oba za Úsvit), Jiří Koskuba a Pavel Ploc (oba za ČSSD); na podání dvou kandidátních listin se pak v případě kandidátů Hanniga a Hynka podíleli bývalí poslanci Bohuslav Chalupa, Zdeněk Soukup (oba ANO) a Alena Nohavová (KSČM) spolu se staronovou poslankyní ANO Helenou Válkovou, a v případě dvojice kandidátů Hynka a Kulhánka bývalí poslanci Stanislav Huml, Ladislav Velebný (oba ČSSD), Jaroslav Lobkowicz (TOP 09) a Milan Šarapatka (za Úsvit).¹ V případě podání kandidátní listiny skupinou senátorů se vyskytují duplicity u všech kandidujících osob, konkrétně kandidáta Topolánka a Fišera shodně navrhovali senátoři Jiří Oberfalzer (ODS), Tomáš Czernin (TOP 09) a Leopold Sulovský (za hnutí Ostravak); Topolánka a Hilšera pak senátor František Bradáč (KDU-ČSL).

Výše uvedená míra shod podtrhuje důležitost předestřené otázky, na níž se snaží poskytnout odpověď tato analýza.

¹ Česká tisková kancelář. *Část zákonodárců podpořila dva uchazeče o Hrad, někteří dokonce tři* [Online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/prezidentske-volby-kandidati-podpisy-poslanci-senatori-pk6-domaci.aspx?c=A171124_104138_domaci_evam (cit. 5. 12. 2017).

1. Relevantní právní úprava

Právní (resp. pozitivněprávní) úprava týkající se předmětné otázky vychází logicky již z ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů² (dále jen „Ústava“), v čl. 56 upravujícím ústavní zakotvení volby prezidenta republiky, konkrétně pak v jeho odst. 5 stanoví, že *„navrhovat kandidáta je oprávněn každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky. **Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů**“*.

Toto pravidlo je následně konkretizováno na zákonné úrovni, a to v § 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoVP“). Dle prvního odstavce tohoto ustanovení *„**kandidátní listinu může podat nejméně dvacet poslanců** (dále jen „navrhující poslanci“) **nebo nejméně deset senátorů** (dále jen „navrhující senátoři“), anebo občan, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (dále jen „navrhující občan“)“*.

Již zde si můžeme všimnout určitého terminologické odlišnosti, kdy Ústava hovoří o „navrhování kandidátů“, zatímco ZoVP o „podávání kandidátní listiny“ a je tedy otázkou výkladu, zda ústavodárce a zákonodárce odlišným formulacím přiřkládali stejný význam a obsah. V obecné rovině je sice legislativním pravidlem, že stejné věci by měly být napříč právním řádem označovány stejným termínem. S ohledem na zavedenou legislativní zkratku „navrhující poslanci“, resp. „navrhující senátoři“ je však možné dospět k závěru, že se zde nejspíš jedná pouze o legislativně-technickou chybu a oba právní termíny, tedy jak „navrhování kandidáta“, tak „podání kandidátní listiny“ jsou použity ve stejném významu. Navíc je nelze odhlédnout od skutečnosti, že každá kandidátní listina může obsahovat pouze jednoho kandidáta,³ a tedy výše popsany „rozpor“ by v praxi neměl činit jakékoliv potíže.

Podle § 21 odst. 2 ZoVP pak *„**navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan mohou podat pouze jednu kandidátní listinu. Kandidát může být uveden pouze na jedné kandidátní listině**“*. Právě citované ustanovení, resp. jeho interpretace, je pak zdrojem aktuálně řešeného problému.

1.1 Možné intepretace § 21 odst. 2 věty první ZoVP

² Včetně ústavního zákona č. 71/2012 Sb., jímž byla do Ústavy aktuální úprava (přímé) volby prezidenta republiky včleněna.

³ Jak vyplývá již např. z § 25 ZoVP, jenž v rámci taxativního výčtu náležitostí kandidátní listiny hovoří opakovaně o kandidátu v jednotném čísle, na rozdíl např. od § 32 zákona 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jenž v případě náležitostí kandidátní listiny pro účely voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky užívá číslo množné.

Bez dalšího (ignorující níže uvedené okolnosti) existují, resp. v úvahu hypoteticky připadají, tři možné interpretace § 21 odst. 2 ZoVP (přesněji jeho věty první), přičemž všechny tři v týdnech po podání návrhů kandidátních listin rezonovaly ve veřejné diskusi.

První možnou interpretací je ta, že **každý poslanec či senátor se může podílet na návrhu kandidátní listiny v neomezeném počtu případů**, a tedy spolunavrhovat neomezený počet kandidátů. Podle této možnosti by teoreticky např. skupina 10 totožných senátorů mohla nominovat několik různých kandidátů na prezidenta (na samostatných kandidátních listinách).

Druhou možnou interpretací je ta, že každý poslanec či senátor **se může podílet na návrhu pouze jedné kandidátní listiny**, a spolunavrhovat pouze jediného kandidáta. Podle možnosti by se jeden senátor či jeden poslanec mohl platně podílet na návrhu kandidátní listiny pouze v jediném případě, a to bez ohledu na konkrétní složení navrhuující listiny.

Třetí možnou interpretací je ta, že zákonodárce v ZoVP vytvořil legislativní zkratkou určitou množinu či skupinu „navrhující poslanci“, resp. „navrhující senátoři“, která je definována svými dvaceti či deseti členy. Totožná skupina dvaceti poslanců či deseti senátorů, která již podala kandidátní listinu, pak sice nemůže ve stejném složení navrhnout kandidátní listinu další, **stačí však, aby se vyměnil byť jediný z členů skupiny a vznikne nová skupina „navrhujících poslanců“ či „navrhujících senátorů“, která již může platně kandidátní listinu podat**. Tato interpretace by k výše uvedeným představovali do jisté míry „střední cestu“, nicméně velmi nezvykle pojatou.

1.2 Charakter „podpisu“ poslance, senátora a „běžného“ občana

V samotném počátku pokusu o interpretaci § 21 odst. 2 věty první ZoVP je nutno uvědomit si podstatný rozdíl mezi tzv. podpisem v případě podání kandidátní listiny skupinou poslanců či senátorů a v případě podání kandidátní listiny „běžným občanem“.

Zatímco v případě poslanců a senátorů se tito stávají členy skupiny, která kandidátní listinu přímo podává – **celá tato skupina je sborovým navrhovatelem** (podatelem), a tak svým podpisem stvrzují příslušnost k této skupině a vůli podílet se na návrhu dotyčného kandidáta (podání kandidátní listiny). Ve druhém případě, tedy v případě podání kandidátní listiny „běžným“ občanem, **je navrhovatelem (podatelem) pouze tento jednatel**, který ke svému návrhu **toliko přikládá petici obsahující minimálně 50 000 podpisů dalších občanů**, kteří a jeho záměrem podat konkrétní kandidátní listinu vyjádřili souhlas (podporu), ale sami se na tomto podání nepodílejí.

Z popsaného rozdílu pak pramení např. skutečnost, že podpisy osob na peticích podporujících podání kandidátní listiny podávané „běžným“ občanem se mohou duplikovat, jelikož žádný právní předpis, na rozdíl od samotného podání kandidátní listiny (viz výše) nezakazuje podepsání většího množství těchto podkladových petic.

Bohužel ať už v laických diskusích či v rámci mediálních informací bývají oba „druhy podpisů“ směřovány, což vede k mylnému chápání obsahu předmětného ustanovení.

2. Oficiální stanovisko Ministerstva vnitra

Důležitým podpůrným pramenem interpretace, a v konkrétním případě také zdrojem interpretačního problému, je oficiální stanovisko Ministerstva vnitra publikované na oficiálních webových stránkách tohoto orgánu.⁴ V němž se Ministerstvo vnitra přiklonilo k třetí z výše uvedených výkladových variant,⁵ tedy k tomu, že zákonodárce zamýšlel vytvořit specifické skupiny „navrhujících poslanců“ a „navrhujících senátorů“. Výslovně pak ve stanovisku stojí:

„Ačkoli zákon o volbě prezidenta republiky v § 21 odst. 2 na první pohled jasně stanoví, že navrhující poslanci/senátoři mohou podat pouze jednu kandidátní listinu, je třeba vzít v potaz, že pojem „navrhující poslanci“, resp. „navrhující senátoři“ je legislativní zkratkou pro skupinu 20 poslanců, resp. 10 senátorů a bude-li poslanec/senátor zastoupen i v jiné skupině 20 poslanců/10 senátorů, jedná se již o jiné navrhující poslance/senátory, tj. jinou skupinu, která je rovněž oprávněna kandidáta na funkci prezidenta navrhnout (podat kandidátní listinu).

Vedle toho je třeba vzít v úvahu i to, že také občan oprávněný volit prezidenta republiky může svým podpisem na petici podpořit kandidaturu více kandidátů. Jde totiž pouze o fázi navrhování kandidátů, nikoli o volbu samotnou, ve které se již uplatňuje princip rovnosti hlasování (každý má stejný počet hlasů o stejné síle).“

Náměstek ministra vnitra doktor Mlsna následně v rámci mediálních vyjádření dodal, že „Ústava ani zákon o volbě prezidenta republiky **nezakazuje, že mohou podepsat jenom jednu kandidátní listinu**, z čehož naprosto logicky vyplývá, že stejně jako občan může podepsat kandidátní listinu všem kandidátům, kteří sbírají podpisy občanů, tak i poslanec nebo senátor se může rozhodnout pro vícero kandidátních listin“.⁶

2.1 Historie oficiálního stanoviska Ministerstva vnitra

S ohledem na výše citované je velmi zajímavé, že před minulou volbou prezidenta republiky (11. a 12. ledna 2013⁷) Ministerstvo vnitra k totožné otázce rovněž formulovalo

⁴ Ministerstvo vnitra. Odbor všeobecné správy, oddělení voleb. *Může tentýž poslanec nebo senátor svým podpisem na kandidátní listině podpořit kandidaturu více kandidátů na funkci prezidenta republiky?* [Online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/muze-tentyz-poslanec-nebo-senator-svym-podpisem-na-kandidatni-listine-podporit-kandidaturu-vice-kandidatu-na-funkci-prezidenta-republiky.aspx> (cit. 4. 12. 2017).

⁵ Resp. by se dalo říci, že tuto interpretaci vytvořilo.

⁶ JADRNÝ, P.; Česká tisková kancelář. *Prezidentští kandidáti v ohrožení? Zákonodárci směli dát jen jeden podpis, tvrdí někteří právníci* [Online]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezidentsti-kandidati-v-ohrozeni-zakonodarci-smeli-dat-jen-jeden-podpis-tvrdi_1711081115_pj (cit. 4. 12. 2017).

⁷ Rozhodnutím předsedy Senátu Parlamentu České republiky č. 322/2012 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky.

oficiální stanovisko, které nicméně obsahovalo právní názor vůči výše citovanému zcela opačný.⁸

Konkrétně bylo v tehdejší stanovisku (coby odpověď na hypotetický dotaz „Může být poslanec nebo senátor ve více skupinách navrhujeících poslanců nebo senátorů?“) uvedeno: „Týž poslanec nebo senátor může **navrhovat** v rámci zákonem stanoveného počtu **vždy pouze jednoho kandidáta na úřad prezidenta**. Svým **podpisem** ale může např. podpořit i kandidaturu jiného kandidáta kandidujícího na **základě petice navrhujícího občana**.“ Tuto svou úvahu Ministerstvo vnitra pak doprovodilo odkazem na důvodovou zprávu k příslušné novele Ústavy (viz níže), v níž se hovoří o zájmu na tom, aby kandidátů na prezidenta nebylo extrémně mnoho.

Přes existující rozpor mezi oběma oficiálními stanovisky se Ministerstvo vnitra při formulaci stanoviska zveřejněného v roce 2017 s dříve prezentovaným vlastním právním názorem **nijak nevypořádalo, především nijak nezdůvodnilo, proč bylo potřeba se od něj takto zásadně odchýlit.**

3. Úmysl zákonodárce dle důvodové zprávy

Dalším významným interpretačním pramenem je zachycení původního úmyslu zákonodárce (resp. zde přímo ústavodárce) a jím zamýšleného účelu přijímané právní úpravy v rámci příslušné důvodové zprávy. Úmysl ústavodárce zřetelně vyplývá z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., novele Ústavy, jejíž účinností byla (přímá) volba prezidenta v aktuálním znění zavedena.

Ve vztahu k čl. 56 odst. 5 Ústavy důvodová zpráva uvádí: „V odstavci 5 je upraveno oprávnění navrhovat kandidáty na prezidenta. Je zde stanoveno, že navrhovat kandidáta může každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta. Jde-li o stanovený počet občanů v petici, vychází se z toho, že je nutno stanovit takový počet, který bude deklarovat dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezí nadměrnému užívání tohoto práva. Na druhou stranu však musí být počet podpisů pod peticí stanoven tak, aby bylo možné ověřit, že podpisy pod peticí nejsou fiktivní. Z tohoto pohledu se počet 50 000 podpisů jeví jako odpovídající oběma sledovaným účelům. Navrhovat kandidáta by byla oprávněna rovněž **skupina nejméně 20 poslanců nebo nejméně 10 senátorů**; zatímco v případě senátorů zůstává zachován stávající počet, v případě poslanců návrh oproti současné úpravě vyžaduje dvojnásobný počet navrhovatelů [v původním návrhu bylo počítáno v 10 poslanci, pozn. aut.], a to z důvodu, aby byl zohledněn vyšší celkový počet poslanců (200) vůči celkovému počtu senátorů (81). Současně je smyslem navržené úpravy zohlednit i to, že kandidáti budou navrhováni i občany České republiky **a nebylo by tudíž žádoucí, aby celkový počet navržených kandidátů byl extrémně vysoký.**“

⁸ Ministerstvo vnitra. *Dotazy a odpovědi k přímé volbě prezidenta* [Online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/cthh/docDetail.aspx?docid=21728770&docType=ART> (cit. 4. 12. 2017).

Obecným účelem výše popsaných podmínek (limitací) při registraci kandidátů na prezidenta republiky (resp. kandidátních listin), ať už se jedná o stanovení kvalifikovaného počtu zákonodárců, jež mohou společně kandidátní listinu navrhnout, nebo o kvalifikovaný počet podpisů pod peticí, jíž ke svému návrhu přikládá „běžný“ občan, je nutno spatřovat v zajištění faktické efektivity a racionality volby prezidenta republiky, jíž se budou registrovaní kandidáti účastnit. Jak podmínka kvalifikovaného počtu zákonodárců, tak podmínka kvalifikovaný počet podpisů pod „podporovatelskou“ peticí, **mají za cíl garantovat odpovídající míru serióznosti kandidatury konkrétního kandidáta**, jež se hodlá volby účastnit (je „navrhován“) a **zároveň přirozeně limitovat počet osob, kterým se nastavené podmínky podaří splnit, a tedy které se budou volby moci účastnit, tedy na ty jedince, kteří se těší v rámci České republiky kvalifikované (seriózní) podpoře**. Každý z kandidátů na prezidenta republiky musí před zahájením samotné volební (poregistrační) soutěže skrze splnění jedné z uvedených podmínek dostatečnou podporu reprezentativní části obyvatelstva

V opačném případě by mohlo *ad absurdum* dojít situaci, v níž budou **navrženy stovky či tisíce kandidátních listin**, o jejichž serióznosti by pochopitelně nemohla být řeč, což by vedlo ke **značným objektivním komplikacím**, jelikož pak každý z kandidátů musí dostat odpovídající možnost prezentovat svou pozici ve veřejném prostoru (včetně např. televizních spotů), **skrze něž bylo možné konkrétní volbu návržením neúměrného počtu kandidátů až cíleně sabotovat**.

Potíže by pak nesla absence (či přílišná mírnost) odpovídajících limitací a s ní spojený vysoký počet kandidátů také v rovině politologické, jelikož přičemž čím větší je počet kandidátů, tím větší je dána **rozdrobenost spektra a méně možností pro artikulaci jejich programu a vizí směrem k voličům**. Při větším počtu kandidátů ubývá např. logicky prostor každého z nich v rámci pravidelně konaných předvolebních debat, v rámci nichž je možno plošně představovat svůj program či na polemiku s programem a představami politických soupeřů. Ruku v ruce s tím pak klesá penzum a hloubka informací, jež je při neúměrném množství kandidátů možno efektivně adresovat voličům, kteří se posléze rozhodují na základě neúplného obrazu o jednotlivých kandidátech.

Neopominutelným důsledkem existující limitace je také vyšší míra pravděpodobnosti, že dojde ke koncentraci podporovatelů jednotlivých politických směrů (obecně pravice, levice, střed apod.) kolem jedné unifikující osoby, což může napomoci také menší míře atomizace společnosti v důsledku průběhu volby prezidenta republiky.

Odpovídající efektivitu a racionalitu politické soutěže je tedy možno fakticky zajistit pouze, bude-li počet kandidátů díky od počátku nastaveným specifickým podmínkám nutnosti jejich naplnění přirozeně „regulován“. **Rovněž intepretace konkrétních limitací by měla tento účel v maximální možné míře sledovat, a tedy by neměla být prováděna neúměrně extenzivně – způsobem, který by fakticky vedl k popření účelu, pro něž byly v rámci Ústavy a ZoVP ukotveny**.

Důvodová zpráva k § 21 ZoVP k předmětné problematice pak uvádí pouze to, že „*právo navrhnout kandidáta pro volbu prezidenta upravuje návrh novely Ústavy; toto právo má*

skupina nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů. Vedle toho se zavádí právo státního občana České republiky, který dosáhl věku 18 let (ke dni podání návrhu), navrhnout kandidáta na prezidenta, je-li tento návrh podpořen peticí podepsanou nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky". Tato důvodová zpráva tak žádný posun ve vnímání účelu již z ústavy vyplývajících limitací při registraci kandidátů (kandidátních listin) neukázala.

4. Soudní judikatura

Velmi významný, často až zásadní pramen interpretace normativního textu právních předpisů představuje soudní judikatura (rozhodovací praxe), zvláště pak judikáty dvojice vrcholných orgánů soudních soustav – Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, a dále (a především) Ústavního soudu. Bohužel s ohledem na specifičnost předmětné otázky nebyla tato doposud (až do rozhodnutí Nejvyšším správním soudem o aktuálně podaném návrhu – viz níže) předmětem soudního přezkumu, jelikož kvalifikované požadavky na entitu, jež může platně podat kandidátní listinu, jsou v případě volby prezidenta republiky zásadně odlišné od podmínek existujících v případě jiných druhů voleb konajících se na území České republiky.

V době tvorby této analýzy existuje v podstatě jediné rozhodnutí ústavního soudu, které se dotýká podmínek, jež musí podatelé kandidátních listin pro účely volby prezidenta republiky splnit, a to náleží Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013., sp. zn. Pl. ÚS 27/12, v němž se Ústavní soud vyjádřil pouze k hranici 50 000 podpisů občanů pod peticí podporující návrh kandidátní listiny podaný „běžným“ občanem. Uvedl, že „vyžadování 50 000 podpisů podporovatelů v souladu s uváděným ustanovením Ústavy považuje z hlediska práva stěžovatele na přístup k volené funkci za přiměřené. Toto množství vychází z úvahy ústavodárce, v níž je nepochybně reflektována skutečnost, že ústavní systém České republiky je založen na systému zastupitelské demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a parlamentní formy vlády, a na tom nic nemění ani zavedení přímé volby prezidenta. Konkrétní počet petentů je pak odrazem úvahy o tom, kde leží hranice dostatečné podpory kandidáta jako **projevu serióznosti jeho kandidatury**. Z toho důvodu nelze akceptovat ani námitku stěžovatele týkající se jeho diskriminace ve srovnání s kandidáty navrženými skupinou poslanců či senátorů, neboť **relevance jejich podpory pro kandidaturu vyplývá z mandátu poslanců a senátorů, kteří sami byli zvoleni určitým počtem voličů. Rovněž v tom se zračí princip parlamentní formy vlády, která je navzdory zavedení přímé volby prezidenta zachována**“.

Ústavní soud jednak podtrhl požadavek serióznosti kandidatury, představující jeden z účelů existujících restriktivních podmínek pro podání a úspěšnou registraci kandidátní listiny. Uvedený závěr Ústavního soudu stran relevance návrhu členů zákonodárského sboru pak být platný pouze za předpokladu, že každý poslanec či senátor může podpořit jen jednoho kandidáta. Opačný případ by tuto relevanci podpory, z níž bylo při výpočtech vycházeno, zcela devalvoval. Kdyby totiž mohl poslanec či senátor podepsat kandidaturu neomezenému počtu kandidátů, měla by jeho podpora relevanci podstatně menší, než

jaká odpovídá jeho váze nyní, kdy podpis senátora má de facto váhu podpisu 5 000 občanů a podpis poslance váhu podpisu 2 500 občanů.

5. Komentářová literatura

V současné době existují dva komentáře k Ústavě, které reflektují novelizaci, již bylo zavedeno aktuální pojetí (přímé) volby prezidenta republiky. Prvním z nich je komentář k Ústavě z kolektivu soustředěného kolem předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského, přičemž ten, konkrétně pak doktor Mlsna k subjektům oprávněným k nominaci uvádí: „*Další klíčovou otázkou bylo nastavení okruhu subjektů, které budou legitimovány k předkládání kandidátů. Diskuse u této otázky nebyla nikterak dramatická a nakonec bylo rozhodnuto, že kandidáty na prezidenta republiky bude moci předkládat skupina nejméně 20 poslanců, 10 senátorů nebo přímo skupina nejméně 50 000 občanů České republiky starších 18 let.*“⁹ Ve vztahu k čl. 56 odst. 5 Ústavy již komentář dále jen cituje z důvodové zprávy a **žádné další poznatky, třeba alespoň teoretické, bohužel k otázce podpisů neuvádí.**

Další z komentářů vydaných po novele Ústavy, a to autorským kolektivem Sládeček, Mikule/Suchánek, Syllová, se k možnosti více podpisů zmiňuje pouze v případě občanů: „*Pokud jde o návrh podpořený peticí, Ústava ani zákon č. 275/2012 Sb. výslovně nezakazují, aby občan podepsal více peticí. Je tedy možné – obdobně jako ve volbách do Senátu –, aby občan připojil svůj podpis na více kandidátních listin. Ostatně to ani nelze zkontrolovat a ve druhém kole ani nemusí být možné, aby občan volil (jediného) kandidáta, kterého podpořil svým podpisem petice. **U občana, který petici podal, je pak výslovně stanoveno, že tak může učinit jen jednou (§ 21 odst. 1).***“¹⁰ Ve vztahu k podání kandidátní listiny skupinou poslanců nebo senátorů se autoři, konkrétně profesor Sládeček, nijak nevyjádřili, přičemž důvod tohoto mlčení může spočívat ve skutečnosti, že nepovažovali právní úpravu v tomto směru za problematickou (spornou).

Komentářová literatura vztahující se pouze k ZoVP bohužel v době tvorby této analýzy neexistuje.

6. Veřejně prezentované názory odborníků

K věci v po podání kandidátních listin, resp. po zjištění, že v několika případech je dáno duplicitní zastoupení vybraných členů zákonodárského sboru se vyjádřilo několik médií oslovených osob z řad tzv. odborné veřejnosti, jejichž názory mohou rovněž posloužit coby interpretační vodítka, nicméně jejichž názory se, jak je v právu dobrým zvykem, rozcházejí.

⁹ MLSNA, P. In RYCHTESKÝ, P.; LANGÁŠEK, T.; HARC, T.; MLSNA, P. a kolektiv. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015. čl. 56. ISBN 978-80-7478-809-3.

¹⁰ SLÁDEČEK, V. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V./SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 570. ISBN 978-80-7400-590-9.

Např. profesor Kysela uvedl: „Výklad ministerstva odporuje zákonu, který je relativně jednoznačný.“¹¹ Později však uvedl: „Může dojít k žalobě na nezákonnou registraci u Nejvyššího správního soudu, ten by však kandidáty nevyškrtl. Řídil by se tím, že postupovali podle výkladu ministerstva vnitra, a realizovali tak svůj politický záměr.“¹² Stejný názor zastává také profesor Pavlíček, jenž uvedl: „Pokud někdo podá kandidátku, která obsahuje podpisy zčásti stejných zákonodárců jako jiný kandidát, taková kandidátka by nemohla být předmětem hlasování.“¹³ Totožně ZoVP vykládá také senátorka a bývalá soudkyně Ústavního soudu doktorka Wagnerová, která konstatovala: „Už když jsem stanovisko ministerstva viděla, pomyslela jsem si, že se nejspíše někdo zbláznil a může někoho udělat hodně nešťastným. Není pochyb o tom, že každý zákonodárci má pouze jeden podpis.“¹⁴

Podle doktora Jana Kudrny je naopak právě z důvodu nejasnosti zákona potřeba zákon vykládat opačně: „V případě pochybností je třeba zákon vykládat ve prospěch uplatnění ústavně garantovaného práva nebo svobody. Ustanovení zákona není naprosto jednoznačné a ministerstvo podle mě jedná zcela správně.“¹⁵ Stejně to vidí také další ústavní právník Marek Antoš: „Je to sporná věc, ale stojím na straně ministerstva vnitra. Ze zákona takový výklad jednoznačně nevyplývá, a pokud to není jednoznačné, tak soudní judikatura u sporné legislativy vždy upřednostnila právo být volen.“¹⁶

Poměrně nejednoznačně se pak vyjádřil další ústavní právník profesor Aleš Gerloch: „K výkladu ministerstva jsem byl zprvu dosti rezervovaný. Mohl by mít absurdní dopady do budoucna. Mohl by výrazně zvyšovat počty kandidátů. Na druhé straně podle pravidla in dubio pro libertate lze zákon vykládat liberálně, tedy v případě pochybností o výkladu kandidaturu umožnit. Stanovisko ministerstva neodmítám, ač tomu osobně nejsem nakloněn.“¹⁷

¹¹ VALÁŠEK, L. *Experti tepou vnitro. Topolánek může přijít o prezidentskou kandidaturu* [Online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/ministerstvo-vnitra-podpisy-prezidentska-volba-fbp-domaci.aspx?c=A171107_163458_domaci_lva (cit. 4. 12. 2017).

¹² MARTINEK, J.; BOHUSLAVOVÁ, R. [Online]. *Podpisy platí, uklidňuje vnitro kandidáty*. Dostupné z: <http://www.vystrcil.cz/web/clanky/media/podpisy-plati-uklidnuje-vnitro-kandidaty-p15056/> (cit. 4. 12. 2017).

¹³ VALÁŠEK, L. *Experti tepou vnitro. Topolánek může přijít o prezidentskou kandidaturu* [Online]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/ministerstvo-vnitra-podpisy-prezidentska-volba-fbp-domaci.aspx?c=A171107_163458_domaci_lva (cit. 4. 12. 2017).

¹⁴ JADRNY, P.; Česká tisková kancelář. *Prezidentští kandidáti v ohrožení? Zákonodárci směli dát jen jeden podpis, tvrdí někteří právníci* [Online]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prezidentsti-kandidati-v-ohrozeni-zakonodarci-smeli-dat-jen-jeden-podpis-tvrdi_1711081115_pj (cit. 4. 12. 2017).

¹⁵ ŽBIRKOVÁ, N.; Česká tisková kancelář. *Topolánek na prezidenta kandidovat může, vnitro jedná zcela správně, říká pro INFO.CZ znalec Ústavy* [Online]. Dostupné z: <https://www.info.cz/volby/prezidentske-volby-2018/topolank-na-prezidenta-kandidovat-muze-vnitro-jedna-zcela-spravne-rika-pro-info-cz-znalec-ustavy-18918.html> (cit. 4. 12. 2017).

¹⁶ Novinky. *Vnitro se pře s právníky, zda zákonodárci může podpořit víc kandidátů na prezidenta* [Online]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/454354-vnitro-se-pre-s-pravniky-zda-zakonodarce-muze-podporit-vic-kandidatu-na-prezidenta.html> (cit. 4. 12. 2017).

¹⁷ GRUBER, J. *Kolik kandidátů na Hrad mohou poslanci a senátoři podpořit? Právníci se prou* [Online]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/26454-kolik-kandidatu-na-hrad-mohou-poslanci-a-senatori-podporit-pravnici-se-prou> (cit. 4. 12. 2017).

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, postoj odborné veřejnosti, dokonce jedinců zaměřujících se na oblast ústavního práva, je vše, jen ne jednotný.

7. Komparace s právním stavem ve vybraných evropských zemích

Dalším zdrojem nejen normotvorné inspirace, ale také podpůrné argumentace bývá komparativní výklad právní institutů s pomocí náhledu do právního stavu v zahraničí, zpravidla u regionálních sousedů České republiky.

7.1 Rakousko

Prvním vhodným příkladem, který ostatně v minulosti sloužil v rámci odborné diskuse coby jistý vzor, je právní úprava rakouská. V případě Rakouska je s ohledem na volbu prezidenta směrodatný Spolkový ústavní zákon (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*) a Zákon o volbě spolkového prezidenta (*Bundespräsidentenwahlgesetz – BPräsWG*).¹⁸

Co se kandidatury týče, § 7 odst. 2 BPräsWG stanoví, že „volební návrhy pro volbu spolkového prezidenta musí být předloženy Spolkové volební komisi nejpozději 37. den před dnem voleb, a to do 17:00; § 42 odst. 1 NRWO¹⁹ se použije přiměřeně. K těmto volebním návrhům musí být přiloženo celkem 6 000 prohlášení o podpoře²⁰ podle vzoru přílohy 1 a zahraničních prohlášení o podpoře²¹ podle vzoru přílohy 7“. Zmíněné prohlášení o podpoře, které je ekvivalentní tuzemské petici podporující návrh kandidátní listiny „běžného“ občana musí dle § 7 odst. 2 BPräsWG obsahovat „rovněž potvrzení od obce, podle kterého byla v prohlášení o podpoře uvedená osoba v danou dobu zapsaná ve volebním registru a oprávněna volit (§ 21 odst. 1 NRWO). Toto potvrzení může být obcí vystavenou pouze tehdy, pakliže osoba uvedená v prohlášení o podpoře osobně přijde na úřad pověřený vedením volebního registru, prokáže se identifikačním průkazem opatřeným fotografií (např. občanskými průkazy, cestovními pasy a řidičskými průkazy), prohlášení o podpoře obsahuje údaje o jejím jménu, příjmení, datu narození, bydlišti, jakož i jménu podporovaného kandidáta, a vlastnoruční podpis osoby odevzdávající prohlášení o podpoře, který byl buď učiněn před úřadem obce nebo soudně či notářsky ověřen. Obce jsou povinny dát k dispozici k těm, kteří chtějí vyjádřit svou podporu, tiskopisy dle vzoru přílohy 1 bez vybírání správních poplatků, jiných poplatků a tax; dále mají v každém případě používat tiskopisy znějící na kandidáty označené podporovateli, které mají k dispozici. Potvrzení na prohlášení o podpoře je uděleno bez prodlení.“ Pro účely této analýzy je pak především podstatné, že ve smyslu § 7 odst. 5 BPräsWG „pro každé volby smí být **pro jednu osobu vystaveno jednou pouze jedno potvrzení na prohlášení o podpoře nebo na zahraniční prohlášení o podpoře**“.

¹⁸ Texty právních předpisů dostupné z: www.jusline.at (cit. 5. 12. 2017).

¹⁹ *Nationalrats-Wahlordnung* (Volební řád do Národní rady)

²⁰ *Unterstützungserklärung*

²¹ *Auslands-Unterstützungserklärung*

Z uvedeného vyplývá, že rakouské právo počítá toliko s podporou návrhu kandidáta (kandidátní listiny) z řad běžných občanů a nepřiznává speciální návrhová oprávnění členům zákonodárského sboru. Pojetí podmínky shromáždění kvalifikovaného počtu kandidaturu podporujících osob (za výše popsáním účelem zajištění efektivního průběhu volby) je však nastaveno **velmi striktně**, když je jednak vyžadováno úřední ověření podpisu podporující osoby, a dále je **výslovně zakázána souběžná podpory jiného kandidáta za strany této osoby**. S ohledem na takto nastavenou limitaci lze konstatovat, že rakouské pojetí je přísnější než tuzemské.

7.2 Maďarsko

V Maďarsku je dle čl. 1 odst. 2 písm. e) Základního zákona (*Alaptörvény*)²² prezident republiky volen Národním shromážděním (*Országgyűlés*), a tedy maďarský právní (politický) systém nezná institutu přímo voleného prezidenta.

Samotné tajné volbě²³ předchází nicméně nominace kandidátů, která se podává u předsedy parlamentu a která je platná pouze v případě **písemného návrhu minimálně jedné pětiny poslanců. Každý poslanec pak může navrhnout pouze jednoho kandidáta. Navrhne-li někdo z poslanců více kandidátů, jsou všechny jeho návrhy neplatné.**²⁴

Přestože tedy v Maďarsku není prezident volen přímo, kterážto skutečnost s sebou přirozeně nese menší riziko nevídaných excesů, podmínky pro navržení kandidáta jsou velmi omezené, přičemž maximální počet kandidujících osob nemůže nikdy překročit pět. Velmi podstatná je pak citovaná tvrdá sankce za nominaci více kandidátů, která má výslovně zamezit situaci, v níž by díky vícečetné podpoře *ad absurdum* Národní shromáždění „vybíralo“ z desítek osob. Opět se jedná o pojetí striktnější než tuzemské.

²² Text je dostupný z: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953 (cit. 5. 12. 2017).

²³ Čl. 11 odst. 1 Základního zákona: „Prezidenta republiky je potřeba zvolit nejpozději 30 a nejdříve 60 dní před koncem volebního období předchozího prezidenta republiky. Volbu prezidenta republiky určí předseda Národního shromáždění. Národní shromáždění volí prezidenta republiky tajnou volbou.“

²⁴ Čl. 11 odst. 2 Základního zákona: „Volbu prezidenta republiky předchází nominace. K platnosti nominace je potřebný písemný návrh alespoň jedné pětiny poslanců Národního shromáždění. Nominace musí být podána předsedovi Národního shromáždění ještě před nařízením hlasování. Každý poslanec Národního shromáždění může navrhnout pouze jednoho kandidáta. Všechny návrhy toho, kdo navrhuje více kandidátů, jsou neplatné.“

7.3 Slovensko

Opomenout nelze komparaci s relevantním správním stavem na Slovensku. Volba prezidenta Slovenské republiky je upravena v ústavním zákoně č. 460/1992 Sb., Ústavě Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů (zejména čl. 101 a násl.),²⁵ a zákoně č. 180/2014 Sb., o podmínkách výkonu volebního práva a změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zejména § 98 a násl.).²⁶

Podle čl. 101 odst. 2 Ústavy SR volí prezidenta občané Slovenské republiky, kteří mají právo volit do Národní rady SR, a to v přímých volbách tajným hlasováním na pět let. Dle odst. 3 téhož ustanovení navrhuje kandidáty na prezidenta nejméně 15 poslanců Národní rady SR nebo občané, kteří mají právo volit do Národní rady SR, a to na základě petice podepsané nejméně 15 000 občany. **Nikde ovšem není uvedeno, zda jeden poslanec NR SR může navrhnout pouze jednoho nebo více kandidátů, což někteří v minulosti využili pro účelovou podporu i více kandidátů.**²⁷ Podobné omezení ostatně není k nalezení ani ve vztahu k občanům.

Nejen ve srovnání s modelem rakouským a maďarským, ale také ve srovnání s tuzemským pojetím, je právní situace panující na Slovensku velmi liberální, umožňující účast velkého množství kandidátů. V kontextu výše uvedeného účelu zakotvené podmínek pro registraci kandidátních listin (kandidátů) rozhodně nepovažujeme za příklad vhodný následování.

7.4 Irsko

Mimo území střední Evropy lze poukázat na příklad Irska. Dle čl. 12 odst. 4 bodu 1 irské Ústavy²⁸ může být každý občan, který dosáhl věku 35 let, zvolen prezidentem. Každý kandidát – s výjimkou předchozích prezidentů, kteří mohou kandidovat bez dalšího (čl. 12 odst. 4 bod 4 Ústavy) – musí být nominován:

- ne méně než 20 osobami, z nichž každá je toho času členem z jedné komor Oireachtas (parlament); nebo
- dle ustanovení zákona prostřednictvím Shromáždění rady ne méně než čtyř hrabství (včetně obcí nepříslušících žádnému hrabství).

Dle bodu 3 téhož ustanovení Ústavy pak **žádná osoba a žádné shromáždění rady nemá právo navrhnout na ty samé volby více jak jednoho kandidáta.** Rovněž

²⁵ Text je dostupný z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460#hlava6-oddiel1> (cit. 5. 12. 2017).

²⁶ Text je dostupný z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180#cl1-cast4> (cit. 5. 12. 2017).

²⁷ Viz např. *Prezidentské volby odhalili další problém, poslanci môžu podporit viac kandidátov* <https://www.ta3.com/clanok/1032399/prezidentske-volby-odhalili-dalsi-problem-poslanci-mozu-podporit-viac-kandidatov.html> (cit. 5. 12. 2017).

²⁸ Text je dostupný z: <http://www.verfassungen.eu/irl/> (cit. 5. 12. 2017).

v Irsku je tedy možnost podpory prezidentských kandidátů (s cílem naplnit výše předestřený účel) maximálně limitována.

7.5 Estonsko

Poslední ze zemí vybraných ke komparaci je pak Estonsko (oproti Irsku prakticky stát z druhého konce Evropy).

V souvislosti s kandidaturou na prezidenta republiky v Estonsku je relevantní jak ustanovení § 79 estonské Ústavy²⁹, tak zákon o volbě prezidenta republiky (*President of the Republic Election Act*)³⁰. Dle § 15 odst. 1 je k platné kandidatuře potřebná podpora minimálně jedné pětiny členů Riigikogu (parlament). Každý člen Riigikogu však může nominovat pouze jednoho kandidáta (§ 15 odst. 2 Ústavy).

Nelze tedy než konstatovat, že právní úprava volby prezidenta republiky je v Estonsku velmi podobná úpravě maďarské, a opět je nutno označit ji za velmi striktní.

7.6 Výsledek komparace

Z výše předestřených příkladů právního stavu ve vybraných evropských zemích, přes vzájemné nuance mezi jednotlivými modely, coby hlavní výstup vyplývá, že omezení vyjádření podpory (či spolupodání návrhu), a to jak v případě členů zákonodárných sborů, tak „obyčejných“ občanů, pouze na jednoho kandidáta není stavem nijak výjimečným, ba naopak ve většině ze srovnávaných právních úprav je toto omezení vyjádřeno ještě striktněji než v případě ZoVP, a tedy České republiky.

8. Správná interpretace § 21 odst. 2 věty první ZoVP

První z interpretačních cest předestřených již v podkapitole 1.1 této analýzy, tedy cesta, dle níž se každý poslanec či senátor může podílet na návrhu kandidátní listiny v neomezeném počtu případů, naráží již na jazykový výklad § 21 odst. 2 věty první ZoVP, jež stanoví, že „*navrhující poslanci, navrhující senátoři ... mohou podat pouze jednu kandidátní listinu*“, a z nějž evidentně vyplývá, že **samotný text daného předpisu s určitou mírou limitace možností navrhovatelů výslovně počítá**. Tento výklad je tedy za současného právního stavu evidentně nesprávný.³¹

Komplikovanější situace nicméně panuje u zbylých dvou hypotetických interpretačních cest představených v subkapitole 1.1 této analýzy. Za klíč k jejímu vyřešení leží v teleologickém výkladu, tedy v zamýšleném účelu ukotvení zákonného omezení.

²⁹ Text je dostupný z: <http://www.verfassungen.eu/ee/index.htm> (cit. 5. 12. 2017).

³⁰ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512112013006/consolide>

³¹ Obstát by mohl pouze, pokud by nad rámec textu čl. 56 odst. 5 Ústavy neexistovala v tomto směru žádná konkretizující zákonná úprava.

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3, účelem restriktivních podmínek (limitací) dle čl. 56 odst. 5 Ústavy a § 21 odst. 2 věta první ZoVP, jež je nutno pro vydání kladného rozhodnutí o registraci kandidátní listiny splnit, je zajištění odpovídající míry efektivity a racionality volby prezidenta republiky (politické soutěže) čehož se ústavodárce a zákonodárce snažili dosáhnout **nastavením systému, v němž by byl přirozeným způsobem omezen počet kandidátů na ty jedince, kteří se těší v rámci České republiky kvalifikované (seriózní) podpoře.** Jak bylo rovněž již výše zmíněno tohoto účelu lze v odpovídající míře dosáhnout toliko v případě, kdy **nebude interpretace konkrétních limitací prováděna neúměrně extenzivně, tedy způsobem, který by fakticky vedl k popření účelu,** pro nějž byly v rámci Ústavy a ZoVP ukotveny.

Tento účel z inkriminované dvojice možných interpretací splňuje pouze ta, dle níž se každý poslanec či senátor **může podílet na návrhu pouze jedné kandidátní listiny.**

V případě této interpretace je dosaženo **jakési rovnováhy mezi návrhem skupiny poslanců nebo senátorů a návrhem běžného občana,** podpořeným odpovídající peticí, přičemž s ohledem na obtížnost, v níž lze obě podmínky splnit (shromáždit alespoň 50 000 podpisů či přesvědčit o podání kandidátní listiny kvalifikovaný počet doposud nikoho nenavrhnuvších poslanců nebo senátorů) se jedná o interpretaci, která jednak **není objektivně nesplnitelná,** a zároveň zaručuje, že osoby, které takto vyložené podmínky splní, budou **mít kýženu seriózní podporu,** přičemž jejich **počet nebude ve výše uvedeném smyslu kontraproduktivní.**

Dle výkladu Ministerstva vnitra, který jednak prezentovalo v rámci svého výše citovaného stanoviska, a dále především aplikovalo v rámci rozhodování o registraci kandidátních listin, je naopak možné, aby se poslanec nebo senátor podílel na návrhu opakovaně, přičemž postačí, aby se v rámci přecházející skupiny navrhovatelů vyměnil byt jediný z členů a vznikne nová skupina „navrhujících poslanců“ či „navrhujících senátorů“, která již může platně kandidátní listinu podat. S touto interpretací se s ohledem na původní účel restriktivních podmínek dle čl. 56 odst. 5 Ústavy a § 21 odst. 2 věty první ZoVP nelze ztotožnit a považovat ji za správnou.

Ministerstvem vnitra zastávaná argumentace fakticky dává určité privilegované skupině osob možnost, aby velmi jednoduchým způsobem podala a prakticky libovolné množství kandidátních listin (to klidně účelově) a zásadně tak ovlivňovala průběh politické soutěže v rámci volby prezidenta republiky. V praxi by podle výkladu prezentovaného Ministerstvem vnitra např. pouhých 19 senátorů mohlo podat 10 kandidátních listin, což je počet, který by dle výše uvedené (a dle našeho mínění správné) interpretace **nebyl možný ani při využití všech zvolených senátorů.**

Je pak také otázkou, do jaké míry se jedná o skutečně seriózní a vážně míněnou podporu, pokud člen zákonodárského sboru spolunavrhne dvě a více kandidátních listin.

Takový výklad tak jednoduše nelze než označit **za neúměrně extenzivní a fakticky popírající samou podstatu účelu, za níž byla podmínka podání „pouze jedné kandidátní listiny“ do § 21 odst. 2 věty první ZoVP vložena,** neboť umožňuje za

vynaložení relativně malého úsilí postavit do politické soutěže v rámci volby prezidenta republiky značné množství kandidátů s nepříliš vyjasněnou podporou ze strany samotných navrhovatelů.

V takovém případě máme pak za to, že jeho **užití nelze dostatečně ospravedlnit ani argumentací ve prospěch konkrétního navrhovatele**, eventuálně kandidáta. Předně argumentační pravidlo, dle něž je aplikován výklad příznivější pro určitou osobu či skupinu osob není možno bez dalšího aplikovat v případě, kdy **proti sobě stojí výklad, který sleduje původní účel interpretované právní úpravy a výklad, jež jej popírá**. Pokud proti sobě stojí dvě hypoteticky možné interpretace, z nichž jedna účelu určitého institutu v praxi odporuje, **není dána nejasnost (rozpor) v právní úpravě v relevantním slova smyslu** (může být dán pouze, pokud by účelu bylo možno dosáhnout v obou případech). Dále pak tento argument zároveň naráží na postavení zbylých po právu registrovaných kandidátů, jimž v důsledku registrace takto problematické kandidátní listiny v rozporu s právem přibývá soupeř v rámci politické soutěže, ke kteréžto otázce se nevyjádřilo Ministerstvo spravedlnosti, ani odborná veřejnost k tomuto výkladu se klonící.

Pokud, jak bylo již výše uvedeno, se náměstek ministra vnitra, doktor Mlsna, dále vyjádřil v tom smyslu, že „*Ústava ani zákon o volbě prezidenta republiky nezakazuje, že mohou podepsat jenom jednu kandidátní listinu, z čehož naprosto logicky vyplývá, že stejně jako občan může podepsat kandidátní listinu všem kandidátům, kteří sbírají podpisy občanů, tak i poslanec nebo senátor se může rozhodnout pro vícero kandidátních listin*“, je nutno konstatovat, že tento názor pramení z mylného pochopení charakteru zmíněných druhů „podpisů“, jak byl vysvětlen v rámci subkapitoly 1.2, a **nemístně tedy směšuje postavení navrhovatele kandidátní listiny s postavením petenta toliko podporující návrh navrhovatele kandidátní listiny**. Navíc je nutno dodat, že v případě registrace kandidátní listiny pro účely volby prezidenta republiky se pohybujeme v pomyslných vodách veřejného práva (nikoliv soukromého), v jehož rámci je takového míra analogie značně problematická.

V neposlední řadě je pak nutno podotknout, že oficiální stanovisko Ministerstva vnitra staví neoprávněně a zcela neodůvodněně do fakticky nevýhodné pozice vůči navrhovatelům z řad členů zákonodárského sboru navrhovatele kandidátních listin z řad „běžných“ občanů. **Zatímco „běžný“ občan by mohl nadále podat pouze jednu kandidátní listinu, poslanec či senátor by se mohl v rámci rozličných (nuančních) skupin podílet na návrzích desítek kandidátních listin**, aniž by byl takovýto rozdíl jakkoliv Ministerstvem vnitra zdůvodněn.

Z výše uvedeného tedy dle našeho názoru vyplývá, že interpretace § 21 odst. 2 věty první ZoVP provedená v letošním roce ministerstvem je nesprávná, přičemž na základě teleologického výkladu je nutno konstatovat, že ve smyslu tohoto ustanovení **se může každý poslanec nebo senátor podílet na návrhu pouze jedné kandidátní listiny**; čímž není dotčeno jeho právo podepsat libovolné množství petic podporujících návrh kandidátní listiny podávaný „běžným“ občanem.

9. Aktuálně se objevující otázky

Bylo-li výše uvedeno, že správnou interpretací § 21 odst. 2 věty první ZoVP je ta, dle níž **se může každý poslanec nebo senátor podílet na návrhu pouze jedné kandidátní listiny**, vyvstává celá řada navazujících otázek spojených s řešením aktuálně nastalé situace, v ní byly zaregistrovány také kandidátní listiny požadavkům tohoto výkladu odporující. Konkrétně je nasnadě dotazovat se, který, pokud vůbec nějaký, z podpisů poslance či senátora podnávrhy více kandidátních listin akceptovat? Má to být chronologicky první či snad poslední z nich, resp. co kdy se datum shoduje? Má hrát roli okamžik, kdy došlo k doručení kandidátní listiny do dispozice Ministerstva vnitra?

Bohužel tato otázka představuje v dané chvíli skutečnou mezeru v zákoně, jelikož na rozdíl např. od výše předestřené právní úpravy maďarské, který výslovně uvádí, že navrhne-li někdo z poslanců více kandidátů, jsou všechny jeho návrhy neplatné. Zajímavé je, že pokud by byl takový postup aplikován buď již Ministerstvem vnitra, nebo následně Nejvyšším správním soudem (viz níže), **nesplnil by podmínku kvalifikovaného počtu navrhuujících poslanců či senátorů ani jeden z pětice** výše vyčtených kandidátů, v jejichž případě docházelo k duplicitám či triplicitám, a tedy jedinými platně zaregistrovanými by se stali kandidáti Zeman, Drahoš, Horáček a Fischer.

10. Je možno v současné době registraci předmětných kandidátních listin zrušit?

Otázkou nejpodstatnější z vázících se k výše vyslovenému právnímu názoru, dle něž není dána jednotlivým poslancům nebo senátorům možnost se platně podílet na návrhu více než jedné kandidátní listiny ve smyslu § 21 odst. 2 věty první ZoVP, je otázka, zda a jak je možné již provedené registrace kandidátních listin (vydaná rozhodnutí), které byly podány skupinami členů zákonodárského sboru, jejich součástí byly i osoby, které současně spolupodávaly jinou kandidátní listinu, eventuálně zrušit.

Předně je nutno konstatovat, že rozhodnutí, jímž je registrována podaná kandidátní listina, je správním rozhodnutím. Použití správního řádu při jeho vydávání a následně přezkumu je nicméně až na výjimky vyloučeno díky § 72 ZoVP, jež výslovně stanoví, že *„Na postup podle tohoto zákona se správní řád, s výjimkou řízení o přestupcích, jiných správních deliktech a odmítnutí registrace třetí osoby Úřadem, nevztahuje.“*³² Proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny nebo o její registraci tak nelze podat rozklad a ani jej není možno zrušit v rámci přezkumného řízení.

Důvodová zpráva k ZoVP k tomuto uvádí: *„Vzhledem ke specifické průběhu zabezpečení voleb (zejména s ohledem na lhůty) nelze při rozhodování volebních orgánů správní*

³² Úřadem se zde myslí Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (viz legislativní zkratka zavedená v § 21 odst. 3 ZoVP).

řád použit, s výjimkou projednávání přestupků a jiných správních deliktů. Jak konstatoval Ústavní soud (II. ÚS 330/02) při volbách do Parlamentu České republiky, zákon o volbách upravuje výrazně specifické vztahy spojené s přípravou, průběhem a důsledky voleb do Parlamentu České republiky, tedy spojené **s vymezeným relativně krátkým časovým údobím, jež charakterizuje sekvence velké řady právních úkonů, které na sebe navazují a vzájemně se podmiňují.** V pozadí zákona o volbách je naléhavý veřejný zájem na tom, aby volby do Parlamentu, jež jsou základním projevem suverenity lidu, proběhly bez poruch a řádně. Uvedené konstatování platí jednoznačně i pro volbu prezidenta. Ve velmi krátkém Ústavou i zákonem daném čase je třeba zajistit volební proces (za 90 dnů). Z těchto důvodů se správní řád nepoužije; v souladu s § 177 správního řádu se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů. Správnímu řádu tak jsou podřazeny pouze věci, u nichž nejde o rozhodování, které by bylo vázáno na lhůty spojené s průběhem volby a není tak věcný ani právní důvod správní řád vylučovat – jedná se o projednání přestupků a jiných správních deliktů. **S ohledem na vyloučení správního řádu se podrobně upravují např. postupy a náležitosti rozhodování při registraci kandidátní listiny.**"

V otázce přezkumu je tak nutné se obracet rovnou na soudy, konkrétně Nejvyšší správní soud. Přestože v případě „klasického“ správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu právního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), je osobou oprávněnou (aktivně legitimovanou) k podání žaloby vydaným rozhodnutím přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, tedy zpravidla ten, o němž bylo v rámci rozhodnutí rozhodováno, **v případě řízení ve věcech volebních je situace odlišná.**

Předně ZoVP v § 65 odst. 1 stanoví, že „proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny se mohou navrhuující poslanci, navrhuující senátoři, navrhuující občan a kandidát uvedený na kandidátní listině, která byla odmítnuta, do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu.“ Na toto ustanovení navazuje § 89 odst. 1 písm. a) SŘS a především pak § 89 odst. 2 SŘS, jenž uvádí, že „návrhem podle odstavce 1 písm. a) se může [...] při volbě prezidenta republiky nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občan, který navrhl kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo kandidát uvedený na kandidátní listině, která byla odmítnuta, domáhat vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu kandidátní listinu [...] registrovat.“ Navrhovatelé nebo sám kandidát mohou tak u Nejvyššího správního soudu brojit proti rozhodnutí, jímž byla kandidátní listina odmítnuta, přestože dle jejich názoru k odmítnutí dojít nemělo.

Pro účely této analýzy je klíčové nicméně ustanovení § 65 odst. 2 ZoVP, dle něhož se „**proti provedení registrace kandidátní listiny** mohou navrhuující poslanci, navrhuující senátoři a navrhuující občan do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle jiného právního předpisu.“ Na toto ustanovení navazuje § 89 odst. 1 písm. c) SŘS a především pak § 89 odst. 4 SŘS, jenž uvádí, že „návrhem podle odstavce 1

písm. c) se může [...] při volbě prezidenta republiky nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občan, který navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, domáhat vydání **rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny [...] nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů, kteří navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo občana, který navrhli kandidáta na funkci prezidenta republiky, nebo zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta.**" Navrhujícím poslancům, senátorům a občanovi, je tak umožněno, aby citovaným návrhem u Nejvyššího správního soudu napadat registraci jiné kandidátní listiny, než je ta, která jimi byla podána, přičemž okruh námitek, jež možno v rámci tohoto návrhu uplatnit není nijak výslovně zákonem omezen. **Dle našeho názoru je tedy možné v rámci tohoto návrhu brojit rovněž proti nedostatku spočívajícím v protiprávní duplicitě či triplicitě poslanců či senátorů podílejících se na návrhu kandidátní listiny.**

Jak uvádí komentář k SŘS z pera autorského kolektivu koncentrovaného kolem doktora Potěšila a docenta Šimíčka: „Podle dřívější judikatury Ústavního soudu platilo, že tato aktivní legitimace svědčí pouze těm subjektům, které samy podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci úspěšně, které tedy jsou skutečnými soupeři ve volebním boji; naopak tento návrh nemohou podat kandidující subjekty, které podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci neúplnou či jinak vadnou.“³³ Ústavní soud ve vztahu tehdy účinné úpravě obsažené v dobovém znění zákona č. 99/1963, občanského soudního řádu (před účinností SŘS) v usnesení ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, doslova uvedl: „Jestliže občanský soudní řád v ust. § 200m odst. 2 písm. b) svěřoval aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení registrace přihlášky k volbám do Senátu pouze tomu, kdo podal přihlášku k registraci, nepochybně tím měl na mysli subjekty, které podaly přihlášku řádnou, tj. splňující náležitosti dle ust. § 61 odst. 1 a 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR.“ Odlišný názor však vyslovil o 10 let později Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 13. 12. 2013, č. j. Vol 7/2012-69, který judikoval, že „**i kandidát na funkci prezidenta republiky, který neuspěl v registračním řízení u Ministerstva vnitra, ale má současně pochybnosti o správnosti registrace jiného kandidáta, je aktivně legitimován podat k soudu návrh na zrušení registrace „konkurenčního“ kandidáta**“. S tímto výkladem se ztotožňuje také docent Šimíček v rámci citovaného komentáře k SŘS, protože dle něj „zamezuje potenciálním případům, kdy by registrační úřad již rozhodováním o registraci kandidátních listin dopředu nastavoval okruh aktivně legitimovaných subjektů k podání návrhu v tomto typu řízení. Jinak řečeno, **odmítnutím kandidátní listiny by této volební straně registrační úřad znemožnil podat návrh zpochybňující jiná jeho rozhodnutí.** Navíc, pokud by platil citovaný názor Ústavního soudu, vedlo by to ke značně komplikovaným důsledkům, jelikož strana, jejíž registrace by byla zprvu odmítnuta, by se **proti tomuto rozhodnutí mohla úspěšně bránit před soudem a teprve poté, když byla provedena její registrace, by mohla u soudu**

³³ ŠIMÍČEK, V. In POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 830. ISBN 978-80-7502-024-6.

napadnout registraci svého politického soupeře. A to za situace, kdy volební zákony k podání návrhu stanoví velmi krátkou lhůtu dvou dnů a tuto lhůtu nelze prodloužit ani prominout její zmeškání".³⁴

Stran účelu možnosti napadat registraci kandidátní listiny druhé osoby (resp. omezení této možnosti pouze na úzký okruh osob) lze odkázat na již výše zmíněné usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, v němž Ústavní soud uvedl: **„Jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškození a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).“** Je-li pak v daném případě o otázku porušení pravidel politické soutěže, ve věci registrace kandidátní listiny mezi tato musí logicky spadat **také provedení registrace i přes nesplnění zákonných podmínek, protiprávní spolunavrhování více listin nevyjímaje, neboť jen stěží si lze představit intenzivnější porušení pravidel soutěže, než umožnění v ní startovat osobě, která k tomu není oprávněna.**

Předmětné ustanovení před pár dny v praxi využila Terezie Holovská,³⁵ která navrhovala jako kandidátku na prezidenta sama sebe a následně odevzdala podpisový arch s pouhým jediným podpisem, a je tak osobou aktivně legitimovanou k tomu, aby podala návrh směřující proti registraci pětice jiných kandidátů. Ta svým návrhem konkrétně navrhla zrušení registrace kandidátů Hanniga, Hilšera, Hynka, Kulhánka a Topolánka, to právě k důvodu duplicity v osobách navrhuujících poslanců a senátorů.

O tomto návrhu je Nejvyšší správní soud dle § 89 odst. 5 SŘS rozhodnout do 15 dnů od jeho doručení.

10.1 Pravděpodobnost zrušení registrace

Po podání výše zmíněného návrhu paní Terezie Holovské proběhlo další kolo mediálních vyjádření ze strany odborné veřejnosti, tentokrát reagujících na otázku pravděpodobnosti, s níž Nejvyšší správní soud řečenému návrhu vyhoví a registraci konkrétních kandidátních listin zruší.

Již výše jsme citovali názor profesora Kysely (vyřčený před samotným podáním návrhu), jenž konstatoval, že s ohledem na legitimní očekávání založené stanoviskem Ministerstva

³⁴ Ibid. s. 831.

³⁵ Nejvyšší správní soud. *NÁVRHY TYKAJÍCÍ SE OCHRANY VE VĚCI REGISTRACE KANDIDÁTNÍ LISTINY PRO VOLBU PREZIDENTA* [Online]. Dostupné z: <http://nssoud.cz/Navrhy-tykajici-se-ochrany-ve-veci-registrace-kandidatni-listiny-pro-volbu-prezidenta/art/19502> (cit. 6. 12. 2017).

vnitřně nakonec, přestože registraci kandidátních listin navrhovaných s účastí „duplicitních“ členů zákonodárského sboru považuje za protiprávní, ke zrušení registrace nedojde (viz kapitola 6). Obdobný postoj zajímá také doktor Antoš, který shodně konstatoval, že díky předcházejícímu postupu Ministerstva vnitřně kandidátům „vznikla očekávání, že tímhle způsobem postupovat jde. A kdyby NSS řekl, že nelze, tak to bude značný zásah do jejich práv. To by měl soud zvážit,“ vysvětlil Antoš.³⁶

Objevily se také hlasy zpochybňující aktivní legitimaci nejen Terezie Holovské, ale jakékoliv osoby v totožném postavení, k podání návrhu napadajícího registraci jiné než „vlastní“ kandidátní listiny ve výše uvedeném smyslu. Konkrétně doktor Kudrna v tomto směru uvedl, že „Tady vlastně nemůže být žádný žalobce. Zákon je totiž postavený tak, že ten přezkum slouží k ochraně práv toho konkrétního kandidáta, ale není postavený tak, že by mohl napadat ostatní kandidáty. To znamená, že když ona není zaregistrovanou kandidátkou, může se obrátit na soud, aby prozkoumal zákonnost, pokud má za to, že třeba ministerstvo vnitřně jako registrující orgán porušilo zákon. Ale nemůže si stěžovat na ostatní.“³⁷ Poněkud zdrženlivější, ale ve výsledku ve shodě v rámci svého vyjádření zůstal také doktor Antoš: „Při doslovném výkladu zákona asi ano, ale smyslem podle mě je, aby ti kandidáti, kteří chtěli kandidovat, ale nemohli, se mohli bránit proti rozhodnutí ministerstva vnitřně v té své věci. A za druhé, aby ti kandidáti, kteří uspěli v registraci, mohli napadat registraci těch ostatních, u kterých mají pocit, že došlo k nějaké chybě. Ale aby ten, který ani nebyl zaregistrován, zároveň napadal ty, co registrováni byli, mi připadá jako absurdní výklad.“³⁸

Osobně se na základě výše uvedeného jednak kloníme k závěru, že Terezie Holovská je **aktivně legitimovanou osobou k podání předmětného návrhu, který může obsahovat také námitky směřující vůči pochybení spočívající v porušení zákazu duplicitního podání kandidátních listin ze strany členů zákonodárského sboru** (resp., že tyto námitky lze v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem projednat). Obdobně jako profesor Kysela nebo doktor Antoš nicméně uznáváme, že Nejvyšší správní soud v rámci hodnocení těchto námitek bude **klást velkou váhu právě na legitimní očekávání navrhovatelů** (potažmo kandidátů) založené předchozím jednáním Ministerstva vnitřně.

Závěr

Závěrem nezbyvá než shrnout, že odpověď na v úvodu položenou otázku, tedy zda stávající právní úprava umožňuje, aby se jednotlivci z řad členů zákonodárského sboru (poslanci a senátoři) podíleli na podání více než jedné kandidátní listiny, a tedy zda registrace části podaných kandidátních listin ze strany Ministerstva vnitřně proběhla

³⁶ ČÁPOVÁ, M. *Právníci: Má bránit sebe, ne škodit ostatním. Žaloba Holovské boj o Hrad neovlivní* [Online]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/S8C6a/pravnici-ma-branit-sebe-ne-skodit-ostatnim-zaloba-holovske-boj-o-hrad-neovlivni> (cit. 5. 12. 2017).

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

v souladu zákonem, zní: **ne**. Naopak na základě teleologického výkladu je nutno dospět závěru, že jedinou správnou interpretací § 21 odst. 2 věty první ZoVP je, že se **poslanec či senátor může podílet na návrhu pouze jedné kandidátní listiny**.

V současnosti je u Nejvyššího správního soudu podán návrh paní Terezie Holovské na zrušení rozhodnutí o registraci vybraných kandidátních listin. Konkrétní navrhovatelka je podle našeho názoru osobu oprávněnou k podání tohoto návrhu, který je tak projednatelný, a lze tedy očekávat, že bude v nejbližší době, nejpozději dne 13. 12. 2017, vydán právní názor Nejvyššího správního soudu, jenž bude nejen pro aktuálně se blížící volbu prezidenta republiky, ale rovněž pro účely budoucí aplikace klíčový.

Přestože si za námi přestřeným výkladem stojíme, a věříme, že ten bude také potvrzen Nejvyšším správním soudem, máme za to, že pro účely předejití podobných nežádoucích situací *pro futuro* by bylo vhodné provést drobnou úpravu stávajícího textu § 21 odst. 2 věty první ZoVP, která by napříště namísto textu: „*Navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan mohou podat pouze jednu kandidátní listinu*“; zněla: „**Navrhující poslanec nebo navrhující senátor se může podílet na podání pouze jedné kandidátní listiny.**“ Dále pak máme za to, že je vhodné doplnit do ZoVP ustanovení, které by stanovilo, že podílí-li se některý z poslanců nebo senátorů na podání více kandidátních listin, nepřihlíží se k jeho projevu vůle ani v jednom z těchto případů.