

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: **z84fstx**

sídlo AK:

Řehenice - Malešín 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:

Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Praze dne 7.1.2021

zn.: --- **nepředchází**

dat.schr.: **z2tadw5**

Ústavní soud ČR

Joštova 625/8
660 83 **Brno-střed**

Ústavní soud ČR

Navrhovatel: **skupina senátorů,**

za něž jedná senátor **Jan H o r n í k**, jenž udělil plnou moc k zastupování před
Ústavním soudem

JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

Účastník řízení: 1) **prezident republiky**

2) **Vláda ČR**

N Á V R H

podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR

**na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb
do Poslanecké sněmovny PČR v r. 2021**

publikované pod č. 611/2020 Sb.,

spolu s návrhem na přednostní projednání

(§ 39 zákona o Ústavním soudu)

a návrhem na ústní jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu)

Trojmo

Přílohy:

Podpisová listina senátorů

Plná moc

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti právního předpisu. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28.12.2020 o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny PČR, vyvolává zásadní pochybnosti o jeho souladu s ústavním pořádkem a zneužitím práva.
2. Prezident republiky rozhodl dne 28.12.2020 podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy ČR a podle § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „**volební zákon**“) o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „**rozhodnutí o vyhlášení poslaneckých voleb**“) a stanovil dny jejich konání na pátek **8. října 2021 a sobotu 9. října 2021**. K danému rozhodnutí připojil svůj podpis také předseda vlády a kontrасignované rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení poslaneckých voleb pak bylo pod č. 611/2020 Sb. vyhlášeno ve Sbírce zákonů.
3. Hned úvodem si přejí navrhovatelé zdůraznit, že pochopitelně neprotestují proti stanovení konkrétního termínu voleb. Volby pokládají navrhovatelé za klíčovou hodnotu demokratického právního státu, jistou „oslavou demokracie“. **Navrhovatelé se rozhodli uplatnit tento návrh, protože neexistuje žádná jiná forma nápravy stavu, který tímto rozhodnutím prezident vyvolal v důsledku sepjetí zákonných účinků s okamžikem vyhlášení termínu voleb, jež v souhrnu navrhovatelé pokládají za způsobilé ohrozit hodnoty volné soutěže politických stran, jež je hodna nejvyšší (ústavní) ochrany.** Jediná možnost, jak dosáhnout nápravy, představuje toto řízení před Ústavním soudem.
4. Napadené rozhodnutí prezidenta republiky totiž ve svých důsledcích, jež ovšem nelze od něj nijak oddělit a jsou s ním imanentně spojeny, podle navrhovatelů omezuje volnou soutěž politických stran, znevýhodňuje některé účastníky volební soutěže a má vliv na férovost celého volebního klání a rovněž porušuje princip rovnosti zbraní. Podle navrhovatelů stojí v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.
5. Navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k navrhování abstraktního přezkumu právních předpisů na základě § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZÚS**“), podle něhož je skupina nejméně deseti senátorů oprávněná podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Návrh je ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu podepsán požadovaným počtem senátorů, což dokládáme podpisovou listinou v příloze.

II. Rozhodnutí prezidenta republiky jakožto tzv. jiný právní předpis

6. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 (N 199/54 445; 318/2009 Sb.) Ústavní soud o rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb konstatoval, že **předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu**: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň nutno ho považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Cit. nálezem Ústavní soud rozhodnutí prezidenta republiky zrušil pro protiústavnost (srov. druhý výrok nálezu Ústavního soudu).
7. Navrhovatelé nemají k dispozici žádný jiný prostředek nápravy stavu, který pokládají porušení ústavního pořádku, se proto dovolávají tohoto právního závěru, jež Ústavní soud v minulosti stran posouzení povahy rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb provedl. Je

patrné, že rozhodnutí má všeobecnou závaznost, státní orgány z něj vychází (viz MV ČR¹: Volby do Poslanecké sněmovny PČR 8. a 9.10.2021), navrhovatelé proto mají za to, že klasifikace tohoto rozhodnutí za akt smíšené povahy je zcela na místě.

8. Pro úplnost navrhovatelé uvádějí, že svým návrhem míří na zrušení tohoto rozhodnutí prezidenta republiky a vytyčení mantinelů pro vyhlásování termínu voleb z pohledu dodržení zásad ústavnosti Ústavním soudem, kdy bude stále vytvořen dostatečný časový prostor pro to, aby stávající protiústavní stav byl prezidentem napraven a zároveň z tohoto napadeného rozhodnutí neplynula žádné protiprávní omezení politických stran a dalších účastníků volební soutěže, jež jsou s napadeným rozhodnutím spojena.
9. V neposlední řadě navrhovatelé označují i přes vědomí, že napadený akt je rozhodnutím prezidenta republiky, za účastníka řízení i Vládu ČR, neboť jde o kontrasignovaný akt (čl. 63 odst. 1 písm. f/ Ústavy) a odpovědnost za něj tak přejímá Vláda ČR.
10. Ze všech shora uvedených důvodů pak navrhovatelé dospívají k závěru, že **napadené rozhodnutí prezidenta republiky může Ústavou ČR vytyčená skupina senátorů u Ústavního soudu napadnout** postupem dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Tato podmínka abstraktního přezkumu norem Ústavním soudem je tak podle navrhovatelů naplněna.

III. Meritum věci

11. Nejprve nutno předeslat, že dosud stanovování termínu voleb ani okamžik jejich vyhlášení nepůsobilo žádné problémy, protože samotné stanovení termínu se odehrává v ústavním rozmezí a prezident republiky má obecně poměrně malý prostor pro vlastní úvahu o konkrétním termínu voleb (pohybuje se v 30 denním rozmezí - čl. 17 odst. 1 Ústavy). Proto se nabízí legitimní otázka, proč bylo nutné již takto v předstihu vyhlášovat volby.
12. Prezident republiky tak časné vyhlášení termínu voleb již více než devět měsíců před jejich konáním odůvodnil zájmem, aby strany měly dostatek času na volební kampaň, která s ohledem na epidemii koronaviru zřejmě nebude moci probíhat kontaktně². Pro úplnost nutno doplnit, že předešlý termín poslaneckých voleb vyhlásil prezident s datem účinnosti dne 2.5.2017, když volby se konaly dne 20. a 21. října 2017, což již tehdy bylo pokládáno za nezvykle brzké stanovení termínu voleb a musel se s tímto úkolem vypořádat především nově zřízená Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) - srov. Výroční zprávu³ Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí za rok 2017.
13. Je-li nyní prezidentem republiky deklarovaný důvod (dostatek času na kampaň) tím reálným, o čemž navrhovatelé významně pochybují (viz dále b. 23), nemůže být důvodem příležitým již z toho výše uvedeného důvodu, že rámcově je termín voleb daný vymezením *ex constitutione* (viz shora b. 11). **Vyhlášení termínu poslaneckých voleb více než 9 měs. před jejich konáním je tak krajně neobvyklé** a nemá obdobu v žádném rozhodnutí prezidenta republiky v moderních dějinách ČR.⁴ Upozorňujeme, že časový sousled kroků pro řádné uskutečnění voleb předpokládá harmonogram o 90ti dnech a vydává ho pravidelně Ministerstvo vnitra ČR (viz např. zde [https://www.mvcr.cz/clanek/volby-do-poslanecke-](https://www.mvcr.cz/clanek/volby-do-poslanecke)

¹ <https://www.mvcr.cz/clanek/volby-do-poslanecke-snemovny-parlamentu-cr-8-a-9-rijna-2021.aspx>

² <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zeman-stanovil-termin-snemovnich-voleb-40346328>

³ <https://www.udhphs.cz/wp-content/uploads/2018/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-2017.pdf>

⁴ Prezident Václav Havel i prezident Václav Klaus vyhlášovali konkrétní termín voleb zpravidla čtyři měsíce před jejich konáním.

[snemovny-parlamentu-ceske-republiky-v-roce-2017.aspx](#)), když naopak lhůta 90 dnů před dnem konání voleb je nejzazší pro vyhlášení voleb samotných (§ 1 odst. 3 volebního zákona). Jaký je tedy důvod pro stanovení termínu voleb v tak výrazném předstihu, když je zřejmé, že mohou proběhnout fakticky od konce září do konce října a politické strany už s tímto rámcovým obdobím počítají a zjevně pro ně samotný termín voleb překvapivý nebyl - na rozdíl od skutečnosti, že prezident svým rozhodnutím zahájil předvolební kampaň?

14. Zásadní změna, pokud jde o důsledky spojené s vyhlášením termínu voleb, nastala po přijetí zákona č. 322/2016 Sb., který významným způsobem reguluje činnost politických stran ve volební soutěži zejména s ohledem na vedení volební kampaně a transparentnost financování volební kampaně.

15. **Volební zákon spojuje s vyhlášením termínu voleb hned několik zásadních skutečností, a to především**

a) tímto okamžikem dochází nejen k stanovení termínu voleb, ale také k **zahájení volební kampaně** - § 16 odst. 3 volebního zákona, po novelizaci legislativy v roce 2016 obsahují všechny české volební zákony (s výjimkou komunálních voleb) časové i obsahové vymezení volební kampaně. V době od vyhlášení voleb do jejich ukončení se *jakákoliv propagace kandidující strany, hnutí či kandidáta nebo volební agitace v jejich prospěch či neprospěch, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata*, považuje za volební kampaň; **politické subjekty a kandidáti jsou pravidly kampaně vázáni už od vyhlášení voleb**⁵,

b) aplikace **limitů výdajů na volební kampaň** - dle § 16c odst. 2 písm. a) volebního zákona - pro volby do Poslanecké sněmovny částku 90 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty pro kandidující politickou stranu, hnutí či koalici, do těchto limitů se nyní započítává prakticky vše, co budou politické strany a hnutí platit jako své výdaje na propagaci, veřejnou komunikaci vč. nákladů na využívání služeb poradců, marketérů, expertů na PR a sociální sítě, příp. dokonce zaměstnanců a další plnění se do tohoto limitu započítává od okamžiku vyhlášení termínu voleb⁶,

c) povinnost **zřídit volební účet** - do 5 dnů po vyhlášení termínu voleb (§ 16a odst. 1 vol. zákona),

d) **povinnost vést zvláštní volební účetnictví** - volební zákon v § 16d odst. 5 volebního zákona ukládá kandidujícím stranám, hnutím a koalicím povinnost zaslat Úřadu mimo jiné veškeré účetnictví týkající se volební kampaně,

a dále i ve vazbě na další úkony ve volebním procesu od dne vyhlášení termínu voleb

e) volič může požádat o vydání **voličského průkazu** ode dne vyhlášení voleb, § 6a odst. 2 volebního zákona,

f) všechny zvláštní **volební okrsky v zahraničí jsou podřazeny pod volební kraj určený losem** Státní volební komisí do 7 dnů od vyhlášení voleb prezidentem republiky - § 27 volebního zákona.

16. Jak je vidět z výše uvedeného příkladného výčtu, rozhodnutí o stanovení termínu poslaneckých voleb má poměrně dalekosáhlé důsledky pro volební proces, na činnost

⁵ https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament

⁶ https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot20

politických sil (stran a politických hnutí) a státních orgánů. V zájmu objektivitavy musí navrhovatelé také výslovně uvést, že tímto okamžikem vyhlášení termínu voleb již nejde pozastavit činnosti či rozpustit politickou stranu či hnutí (§ 94 odst. 2 s.ř.s. ve vazbě na § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb.), což ovšem na negativním hodnocení předmětného rozhodnutí prezidenta republiky z hlediska navrhovatelů nic nemění (viz dále). Tento důsledek však může být rovněž posouzen negativně z hlediska řádného fungování demokratického právního státu. Úřad již nahlásil vládě k pozastavení činnosti dalších 20 politických subjektů. Jen co však skončily krajské a senátní volby v loňském roce, došlo po třech měsících k vyhlášení dalšího termínu voleb. Pokud prezident republiky bude postupovat obdobně i na konci roku 2021 vyhlásí termín komunálních voleb v r. 2022, nebude prakticky možné vůbec postihnout více než dva roky neplnění základních povinností politickými subjekty, což je situace rovněž krajně nežádoucí.

17. Ve volebním procesu lze za jeden z klíčových termínů lze označit zákonem stanovený limit pro podání kandidátních listin, neboť se od něj odvíjí účast politických stran na volbách. Ten je stanoven zákonnou úpravou až na dobu 66 dnů přede dnem voleb. Proč by měly být politické strany regulovány pravidly volební kampaně více než 9 měsíců před volbami, proč by měly vést *ex lege* volební kampaň více než 9 měsíců před volbami, pokud termín pro podání kandidátních listin je stanoven na 66 dnů před dnem voleb?
18. V této souvislosti nutno uvést, že v současném volebním období je v Poslanecké sněmovně na základě výsledku voleb v r. 2017 zastoupeno devět politických stran a řada z nich ještě ani nestanovila, v jaké formě bude kandidovat v příštích volbách (srov. § 31 volebního zákona), tj. zda samostatně či v koaliční formě (navrhovatelé předpokládají, že tzv. sněmovní strany budou v příštích sněmovních volbách v nějaké formě kandidovat, resp. obhajovat své mandáty). Pokud jde o další (mimo sněmovní) z registrovaných stran či hnutí, mnohé z nich nemusí mít svými interními procesy ani mít rozhodnuto, zda budou ve volbách kandidovat, a to z řady pochopitelných důvodů: například s ohledem finanční náročnost takové volební účasti (viz povinné kauce v každém volebním kraji), dále s ohledem na zhodnocení svých šancí přesáhnout zákonem stanovené prahy (1,5% pro úhradu volebních nákladů, 3% pro nárok na stálý státní příspěvek, 5% pro samostatnou kandidátní listinu politické strany či hnutí, 10% a výše pro vícečetnou koalici) či z důvodu toho, že nebudou kandidovat a podpoří účastí svých kandidátů kandidátní listinu jiné strany. Jaký legitimní důvod by měl nyní ospravedlnovat, aby již více než devět měsíců před volbami byly politické strany nuceny plnit povinnosti či se jim již plnil limit výdajů volební kampaně, když ještě ani členská základna politických subjektů nemusí být skutečně rozhodnuta o kandidatuře své strany. Navrhovatelé takovou situaci, kdy tyto politické subjekty, které jediné se mohou účastnit voleb do Poslanecké sněmovny, tj. registrované politické strany a hnutí, tyto otázky ještě nemají uzavřené, pokládají za pochopitelnou, protože **termín pro podání kandidátek** je značně vzdálen až na počátek srpna 2021, tj. více než 7 měsíců. Přitom však podle Úřadu, pokud jde o kandidáty a jejich politické subjekty, platí, že o nich lze jako o kandidujících stranách, hnutích a kandidátech hovořit již před registrací kandidátních listin⁷ a musí se na ně plně zákonná úprava vztahovat už od okamžiku vyhlášení voleb.

⁷ https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot12

Kandidátní listiny jsou podávány a registrovány u různých kandidujících subjektů v různých časech (na jednotlivých krajských úřadech), nikoliv jednotně. Výklad, že by se politická strana, která kandidovat hodlá, ale ještě nepodala kandidátní listinu, resp. její listina ještě nebyla registrována, musela dočasně registrovat jako třetí osoba ve smyslu § 56f zákona o volbách do ZK, je též absurdní, a navíc rozporný s § 56b odst. 1 zákona o volbách do ZK. Definice volební kampaně je vázána především na časové hledisko: § 56a odst. 3 označuje za počátek regulované kampaně den vyhlášení voleb. Jde tedy o start kampaně pro všechny kandidující subjekty zároveň. Jiný výklad by mohl znamenat výrazné zkrácení doby regulované volební kampaně a netransparentní využívání finančních prostředků za účelem volební propagace.

19. Smyslem vyhlášení termínu voleb je poskytnutí přiměřené (dostatečné) lhůty pro přípravu voleb ze strany orgánů veřejné moci, účastníků volebního klání jak v podobě kandidujících subjektů, tak i jednotlivých kandidátů. Nepochybně tento úkon také „avizuje“ veřejnosti (občanům), že v relativně krátké době bude probíhat více či méně intenzivní předvolební soutěž. Termín vyhlášení voleb také obvykle iniciuje veřejnou diskusi o aktuálních veřejných otázkách a společenských problémech. V tomto smyslu navrhovatelé zcela souhlasí s uznávaným komentářem Ústavy ČR ohledně vyhlášení voleb jakožto funkce "startovací"⁸ v rámci volebního procesu. Jak ovšem vyplývá z harmonogramu lhůt pro volby, kterou aktuálně zveřejnilo Ministerstvo vnitra⁹, kromě několika základních zákonných postupů nemá mezi vyhlášením termínu voleb až do 3.8.2021 žádný relevantní úkon či postup v přípravě voleb (sic!). Proč tedy má být startován volební proces hned na přelomu roku 2020/2021?
20. Navrhovatelé s odstupem dvou týdnů ode dne, kdy prezident své rozhodnutí oznámil, konstatují, že vyhlášení termínu voleb až na zákonem předepsané postupy s tímto okamžikem mandatorně spojené, neaktivizovalo ani veřejnost, ani účastníky volební soutěže, nýbrž naopak hojně rozproudilo veřejnou debatu o naprosté neobvyklosti takového postupu prezidenta republiky či dokonce úvah o zneužití jeho pravomoci k výraznému poškození stran současné opozice¹⁰. Navrhovatelé nezaznamenali, že by jakákoliv politická strana či hnutí veřejně deklarovala ztotožnění s vyhlášením termínu voleb v takovém předstihu. Navrhovatelé předpokládají, že i tento rozměr vnímání (socio-politologické hledisko) krajně neobvyklého postupu hlavy státu je pro posouzení Ústavním soudem významný.
21. Za zcela překvapivý pak lze **označit údiv premiéra vlády ČR, jenž je pod rozhodnutím prezidenta republiky spolupodepsán** (bez kontrasignace by rozhodnutí nebylo lze vyhlásit ve Sbírce zákonů), že **došlo k vyhlášení termínu voleb** (irozhlas.cz¹¹: *Babiše překvapilo, že Zeman vyhlásil termín voleb. Strany už musí vykazovat náklady na kampaň, 3.1.2021*). Vzhledem k zásadní povaze kontrasignace prezidentského aktu předsedou vlády a značné nejednoznačnosti až zmatečnosti jeho opakovaného veřejného vyjádření v tomto směru si dovoluují navrhovatelé předestřít Ústavnímu soudu **požadavek na ústní jednání ve věci** (§ 44 ZÚS), neboť lze očekávat, že toto jednání může ozřejmit, jak se podpis předsedy vlády na rozhodnutí prezidenta dostal, zda se tak vůbec stalo s jeho vědomím, případně zda s prezidentem premiér o stanovení tohoto termínu alespoň jednal, jak věc posoudil atp. Zároveň pro úplnost navrhovatelé uvádí, že neočekávají, že by naopak případné ústní vyjádření prezidenta republiky vedlo k objasnění věci (§ 44 ZÚS).

Návrh:

- *výslech předsedy vlády ČR Andreje Babiše, nechť je obeslán na Úřad Vlády ČR*

22. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že jako je právní úpravou stanoven nejzazší limit pro vyhlášení termínu voleb (90 dnů přede dnem jejich konání - viz § 1 odst. 3 volebního zákona), pak ačkoli tak není výslovně v právní úpravě stanoveno, **není možné připustit, aby míra úvahy o vyhlášení voleb mohla být bezbřehá a předmětem faktické libovůle prezidenta a příslušného člena vlády ČR**. Naopak navrhovatelé jsou přesvědčeni, že při absenci výslovné právní úpravy ohledně „horního limitu“ pro vypsání termínu voleb je nezbytné posoudit, zda **konkrétně stanovený termín z ústavněprávních kautel nevybočuje s ohledem na nově stanovené důsledky spojené s vyhlášením termínu voleb** (viz shora pod b. 15 - srov. zákon č. 322/2016 Sb.). Navrhovatelé ovšem v žádném případě nepomýšlejí na to, že by bylo třeba

⁸ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava ČR, Komentář. Praha: C. H. Beck 2007, str. 461

⁹ <https://www.mvcr.cz/clanek/volby-do-poslanecke-snemovny-parlamentu-cr-8-a-9-rijna-2021.aspx>

¹⁰ <https://plus.rozhlas.cz/ustavni-pravnik-wintr-vyhlasi-volby-skoro-rok-dopredu-je-naschval-vlady-vuci-8396575>

¹¹ https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/babis-nema-radost-z-vypsani-voleb_2101031314_btk

okamžik vyhlášení termínu voleb prezidentem republiky vždy přezkoumávat. Bude nepochybně nutno vždy věc posuzovat vždy v každém případě zvlášť, přičemž pro protiústavnost takového vyhlášení musí svědčit přílehlavé argumenty. Každopádně s ohledem na shora popsané důsledky spojené s okamžikem vyhlášení konkrétního termínu voleb a změnu právní úpravy setrvávají navrhovatelé na svém závěru, že **zcela neobvyklý a bezprecedentní předstih vyhlášení termínu voleb musí být s ohledem na tyto spojené důsledky dopadů do volné soutěže politických stran z ústavněprávního hlediska zhodnocen.**

23. Navrhovatelé opakovaně označují okamžik vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny za bezprecedentní a krajně neobvyklý. Prezident jej zdůvodnil zájmem poskytnout stranám dostatek času na volební kampaň, která s ohledem na epidemii koronaviru zřejmě nebude moci probíhat kontaktně (b. 12). Tento důvod nicméně nepokládají přílehlavý (b. 13). Nad rámec již uvedeného však musí navrhovatelé výslovně vyzdvihnout, že v r. 2020 v době pandemie proběhly v ČR dvoje významné volby (vedle řady místních komunálních voleb, viz např. sdělení MV ČR č. 8/2020 Sb.) také krajské a senátní volby, které se konaly dokonce v době vyhlášeného nouzového stavu, a přestože jejich uspořádání bylo náročnější, vše se obešlo bez větších potíží. Dokonce volební účast v nich předčila očekávání a byla například u krajských voleb o více než 3% vyšší než v r. 2016. Politické strany vedly poměrně standardní kampaň; že by kontaktní kampaň nebyla vedena, o tom nemají navrhovatelé žádných poznatků.
24. Navrhovatelé také zdůrazňují, že zvažovali, zda není protiústavní i samotná úprava zákonné fikce, že dnem vyhlášení termínu voleb je zároveň dnem zahájení předvolební kampaně (§ 16 odst. 3 a § 56a volebního zákona). Danou otázku ponechávají zatím bez vlastního závěru, zda zákonná úprava je v souladu s ústavním pořádkem. Za protiústavní však v každém případě považují akt veřejné moci, navazující na tuto zákonnou úpravu, kterým prezident republiky vyhlásil volební kampaň v době, kdy o vedení předvolební kampaně zjevně neuvažuje žádná politická strana a dokonce ani předseda vlády.
25. Rozhodnutí prezidenta republiky tedy představuje akt veřejné moci, jde nepochybně o projev státu vůči politickým stranám, jež požívají v rámci ústavního pořádku jistého privilegovaného postavení, do jejichž právních poměrů může veřejná moc zasahovat jen ve výjimečných případech, zákonem předepsaným způsobem a ve snaze vyloučit jakékoli podezření na případné zneužití této veřejné moci buďto například ve prospěch.
26. Vyhlášení termínu voleb musí prezident s ohledem na zákonnou úpravu zvažovat s vědomím, že svým rozhodnutím zakládá účastníkům volebního aktu nejen významná práva, ale také povinnosti. Svým rozhodnutím pak nesmí zavdat odůvodněné pochybnosti, že svým rozhodnutím napomáhá například vládním představitelům, znevýhodňuje koalici (limit 90 mil. Kč se nepochybně vztahuje na kandidátní listinu i koalici, tj. je dělen na všechny účastníky koalice). Prezidentem zvolený okamžik vyhlášení voleb proto musí v přiměřené době předcházet termínu voleb a odvozenému termínu podání kandidátních listin, být ve vztahu k nim proporční.
27. Neadekvátně brzké stanovení termínu voleb se **negativně promítne do politické soutěže** a také do činnosti a hospodaření politických stran, potažmo i ve vztahu ke kandidátům. Má tak důsledky na Ústavou chráněnou volnou soutěž politických sil, dopad na činnost politických stran, které jsou, jak uvedeno shora, z ústavního hlediska hodné zvláštní ochrany před zásahy státu, resp. orgánů veřejné moci, dále na výkon pasivního volebního práva z hlediska kandidátů, ale i obecnou demokratickou diskusi (ostatně volební zákon je v tomto směru jako velmi přísný kritizován i Nejvyšším správním soudem, jenž uplatnil u Ústavního soudu zásadní návrh na zrušení příslušné části zákona: *volební senát NSS navrhuje Ústavnímu soudu, aby zrušil část volebního zákona, která umožňuje Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí pokutovat osoby, které vystupují ve volební kampani kriticky vůči některému*

z kandidátů či kandidujících politických stran, aniž by je předtím Úřad pro tento účel zaregistroval.¹² - viz řízení pod sp.zn. Pl. ÚS 92/20).

28. Uvedený postup prezidenta republiky a předsedy vlády zcela zjevně může zvýhodňovat některé aktéry politické soutěže (nepochybně zvýhodňuje vládní představitele, jejichž oficiální vyjádření, směřované k činnosti vlády, se za kampaň samo o sobě považovat nedá¹³ - jde o činnost exekutivy, stejně tak i další možné způsoby komunikace vlády vůči veřejnosti se za formy kampaně dle volebního zákona nepovažuje a nezapočítává se tak do limitů stanovených pro politické strany a hnutí (např. vládní očkovací kampaň není možné započítat vůči hnutí ANO, vládou propagovaná pomoc integrovaného záchranného systému nebude připočtena ČSSD atp., sociální sítě a další veřejná propagace činnosti vládních orgánů), tím pádem však znevýhodňuje opoziční síly, jejichž komunikace s veřejností, podřaditelná definici propagace (viz b. 15), znevýhodňuje koaliční uskupení, když se jim od data stanovení termínu voleb plní společný limit na volební kampaň, zvýhodňuje volební strany, kterými budou samostatné kandidátky politických stran)¹⁴. Navrhovatelé musí také zdůraznit, že Úřad už dříve rozhodl, že pokud se kandidující koalice rozpadla a kandidují jednotlivé strany, započítá se jim dosavadní plnění koalice do jejich vlastního limitu¹⁵. Je pak nasnadě, že se stejnou logikou platí obdobně pro opačný postup, tj. že se plnění limitu v rámci výdajů jednotlivých stran, které se stanou následně součástí koalice, započítává i následně vzniklé koalici. Jinak by fakticky mohlo docházet zjevně k obcházení volebního zákona (strany by koalici formálně ustanovily až poslední den lhůty pro podání kandidátek 66 dnů před volbami). To vše jen dokazuje, jak problematické a podle přesvědčení navrhovatelů i v tomto případě protiústavní je vyhlášení termínu voleb v takto výrazném předstihu. Rozhodnutí prezidenta republiky tak má nepřijatelný dopad na volnou soutěž politických sil, která je chráněna na ústavní úrovni dle čl. 5 Ústavy, do nějž vstoupila veřejná moc aktem prezidenta republiky za hranici akceptovatelné míry vlastního uvážení a na hranici účelového rozhodnutí až projevu libovůle.

29. Cit. článek 5 Ústavy uvádí: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ Stejně tak v této souvislosti je nezbytné přihlédnout k čl. 22 Listiny: „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“ Rozhodnutí prezidenta republiky jakožto akt moci veřejné ve vazbě na spojené důsledky dle zákona č. 322/2016 Sb., dopadající na politické strany a hnutí, ale i další účastníky volebního procesu těmito ústavním kautelám a v provedeném testu proporcionality nevyhovuje, ba je přímo porušuje. Pokud by došlo k vyhlášení termínu voleb v období nejvýše jako v r. 2017, tj. nejdříve na přelomu dubna/května 2021, bylo by je snad možno akceptovat (i tak by do termínu podání kandidátek zbývaly více než 3 měsíce, což lze ve vazbě na úpravu zákona č. 322/2016 Sb. označit za hraniční předstih). Tím je také jednoznačně dovozeno, že existuje

¹² http://nssoud.cz/NSS-navrhuje-Ustavnimu-soudu-castecne-zrusit-povinnou-registraci-pro-vedeni-volebni-kampane-u-Uradu-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickych-stran-a-hnuti/art/32797?tre_id=205.

¹³ Navrhovatelé jsou však přesvědčeni, že by exekutivní představitelé měli sami zásadně odlišovat a pečlivě vážit roli, kdy vystupují jako zástupci vlády a kdy jako zástupci své nominující politické strany.

¹⁴ <https://denikn.cz/526541/zeman-vyhlasil-volby-necekane-brzy-vyhovuje-to-babisovi-ale-nejde-zdaleka-jen-o-penize/?ref=in>

<https://www.novinky.cz/volby/clanek/zeman-vyhlasenim-voleb-dopalil-opozici-poznamena-to-kampan-40346544>

¹⁵ https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot26

26. *Jak naložit s výdaji na kampaň volební koalice, byla-li koaliční dohoda vypovězena a strany či hnutí pokračují v kampani samostatně?* Zastáváme názor, že toto pravidlo se má analogicky vztahovat i na rozdělení nákladů volební kampaně mezi kandidující subjekty. Pokud koaliční smlouva obsahuje ujednání o poměru, v jakém se jednotlivé strany koalice budou dílet na celkových nákladech kampaně, platí, že při vypovězení koaliční smlouvy se dosud vynaložené náklady na kampaň koalice započtou v daném poměru do limitu nákladů na kampaň jednotlivých „nástupnických“ stran. V případě, že koaliční smlouva takové ujednání neobsahuje, započtou se při rozpadu koalice dosud vynaložené náklady na kampaň koalice rovným dílem mezi jednotlivé subjekty.

jednoduchá náprava protiústavního stavu, tj. v případě zrušení napadeného rozhodnutí prezidenta republiky vydání jeho nového rozhodnutí v přiměřené (adekvátní) době.

30. Navrhovatelé činí své podání také s vědomím, že je s ohledem na sepětí zákonných důsledků spojených s rozhodnutím o vyhlášení termínu voleb a z pohledu záruk ústavnosti volebního procesu **i pro budoucí období** zjevně nutné vymezit nejvyšším ochráncem ústavnosti „vlastní ústavní prostor pro míru úvahy prezidenta republiky - kontrasigovaný akt“.
31. V nálezu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. února 2001 Ústavní soud dovodil: „*Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní.*“¹⁶ Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 30/98, *princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat právo na rovnost šancí politických stran a politických hnutí z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků na její účastníky, neboť jde o v podstatě o aplikaci obecné zásady rovnosti. Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti politických stran a politických hnutí ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci přijatých zákonných opatření, jež diferencovaně postihují určité strany a hnutí, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži.*
32. V neposlední řadě navrhovatelé namítají také, že rozhodnutím prezidenta republiky došlo k porušení zákazu nepřímé diskriminace dle čl. 3 Listiny. Nepřímou diskriminaci vymezuje nauka tak, „*že určitá obecná právní úprava, která formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, ve skutečnosti vyvolává diskriminaci při své aplikaci. Taková norma, ačkoli je v obecné rovině formálně v pořádku, a aplikuje se „rovně“, má a musí mít v realitě na své adresáty nerovný dopad, přičemž tento nerovný dopad se odvíjí právě již od formulace kritéria podaného normou.*“¹⁷ V daném případě přijaté pravidlo dopadá na všechny politické strany a politická hnutí. Formální rovnost na straně jedné je ale provázena materiální nerovností, když na různé politické strany a politická hnutí a případně jejich koalice dopadají důsledky tohoto rozhodnutí prezidenta republiky vzhledem k neodůvodněné brzkému vyhlášení termínu voleb také odlišným způsobem (b. 26 až 28 shora).
33. Závěrem musí navrhovatelé uvést podstatnou okolnost, že prezident přijal předsedu Úřadu Vojtěcha Weise v krátké době předcházející dni vyhlášení termínu voleb, když o obsahu této schůzky nebylo zveřejněno ničeho¹⁸. Dané lze rovněž pokládat vzhledem k zásadní roli Úřadu a jeho postavení jakožto nezávislého státního dohledového a kontrolního orgánu v oblasti kontroly financování volebních kampaní za výrazně netransparentní s pochybnostmi, zda se na schůzce nedojednávaly podrobnosti takto brzkého vyhlášení termínu voleb nebo dokonce věci vlastního zájmu prezidenta republiky (ihned.cz¹⁹: *Úřad, který hlídá finance stran, volá před volbami o pomoci. Jeho vlastní předseda mu před Vánoci omezil pravomoci*, 5.1.2021).

Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené rozhodnutí prezidenta stojí v rozporu především s čl. 1 a čl. 5 Ústavy, dále s čl. 3 a čl. 22 Listiny, pročež navrhovatelům v zájmu ochrany ústavnosti volebního procesu příštích voleb do Poslanecké sněmovny nezbylo než vznést tento návrh.

¹⁶ Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001.

¹⁷ Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.): Rovnost a diskriminace. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, strana 52 - 53.

¹⁸ <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-prijal-vojtecha-weise-15672#from-list>

¹⁹ <https://archiv.ihned.cz/c1-66864310-urad-ktery-hlida-finance-stran-vola-pred-volbami-o-pomoc-jeho-vlastni-predseda-mu-pred-vanoci-omezil-pravomoci>

IV. Žádost o přednostní projednání

34. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu **o přednostní projednání svého návrhu**. S ohledem vymezený předmět řízení - jednu ze základních hodnot v naší zemi, férové a řádné volby jsou navrhovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí nejvyšší soudní instance v zemi bude mít mimo vlastní rozhodnutí také výrazný judikatorní význam do budoucnosti.

V. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28.12.2020, publikované pod č. 611/2020 Sb., o vyhlášení termínu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2021 se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů z r u š u j e.

skupina senátorů Parlamentu ČR,

jednající **Janem H o r n í k e m**, senátorem

zastoupeni JUDr. Stanislavem P o l č á k e m, advokátem