

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **navrhovatele - skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem se sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 28. 12. 2020, č. 611/2020 Sb., za účasti **prezidenta republiky**, jako účastníka řízení,

t a k t o :

Návrh se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata podaného návrhu

1. Navrhovatel (skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky) se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „rozhodnutí o vyhlášení voleb“ anebo „napadené rozhodnutí“), kterým byly podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) vyhlášeny volby do Poslanecké sněmovny a byly stanoveny dny jejich konání na pátek 8. října 2021 a sobotu 9. října 2021.

2. Navrhovatel dovozuje svoji aktivní legitimaci k podání návrhu z ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podle něhož je skupina nejméně 10 senátorů oprávněna podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

3. Navrhovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 445, č. 318/2009 Sb.; veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kde je uvedeno, že rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu, neboť obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň je aktem aplikace Ústavy.

4. Vyhlášení voleb s předstihem více než 9 měsíců považuje navrhovatel za krajně neobvyklé, jelikož z čl. 17 odst. 1 Ústavy plyne, že tyto volby musí proběhnout v době od konce září do konce října, takže stanovený termín nemohl být považován za překvapivý. Podstatná je okolnost, že vyhlášením voleb je zahájena volební kampaň, což podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně

a doplnění některých dalších zákonů ve znění zákona č. 322/2016 Sb. (dále jen „volební zákon“) znamená především následující důsledky:

- započítávání výdajů politických stran do výdajů na volební kampaň [§ 16c odst. 2 písm. a) volebního zákona],
- povinnost zřídit volební účet (§ 16a odst. 1 volebního zákona),
- povinnost vést zvláštní volební účetnictví (§ 16d odst. 5 volebního zákona).

5. Kromě toho počínaje vyhlášením termínu voleb může volič požádat o vydání voličského průkazu (§ 6a odst. 2 volebního zákona) a všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí jsou podřazeny pod volební kraj určený losem Státní volební komisí (§ 27 volebního zákona).

6. Navrhovatel sice připouští, že v důsledku nyní napadeného rozhodnutí nejde pozastavit činnost či rozpustit politickou stranu nebo politické hnutí [§ 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) ve spojení s § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích]; současně však namítá, že pokud by tak činil prezident republiky opakovaně, nebude prakticky možné postihovat více než dva roky neplnění základních povinností politickými subjekty.

7. Navrhovatel dále poukazuje na okolnost, že termín pro podání kandidátek nastane až začátkem srpna a v současnosti není vůbec zřejmé, které strany budou kandidovat a zda samostatně anebo v koalici. Přitom podle výkladu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí („ÚDHPSH“) se na politické strany hledí jako na kandidující již před registrací kandidátních listin, tzn. již od okamžiku vyhlášení voleb. Smyslem vyhlášení termínu voleb je přitom poskytnutí přiměřené lhůty pro přípravu voleb ze strany orgánů veřejné moci i kandidujících subjektů, přičemž se však mezi tímto vyhlášením a odevzdáním kandidátních listin neuskutečňuje žádný relevantní úkon. Takto neobvykle brzké vyhlášení termínu voleb proto nedává žádný rozumný smysl.

8. Navrhovatel požaduje konání ústního jednání před Ústavním soudem, které by sloužilo zejména k vyjasnění toho, jak se na napadeném rozhodnutí ocitl podpis předsedy vlády, který se totiž mediálně vyjádřil v tom smyslu, že je vyhlášením termínu voleb překvapen.

9. Závěrem navrhovatel uvádí, že za situace, kdy právní úprava nestanoví „horní časový limit“ pro vyhlášení termínu voleb, nelze připustit bezbřehou a faktickou libovůli prezidenta republiky. Neadekvátně brzké stanovení termínu voleb se totiž negativně promítne do politické soutěže a do hospodaření politických stran, neboť zvýhodňuje vládní představitele, jejichž oficiální vyjádření se za kampaň nepovažuje, a naopak znevýhodňuje politické strany nevládní, jejichž aktivity budou hodnoceny jako volební propaganda (nepřímá diskriminace). V tomto směru navrhovatel poukazuje i na řízení vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 92/20, ve kterém Nejvyšší správní soud navrhl zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, umožňujících ÚDHPSH pokutovat osoby, které vystupují ve volební kampani kriticky vůči některému z kandidátů nebo stran, aniž by se předtím nechali zaregistrovat.

10. Navrhovatel žádá o přednostní projednání svého návrhu.

II. Posouzení splnění podmínek řízení

11. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly splněny procesní podmínky řízení před Ústavním soudem.

**II.a) Právní povaha rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb
a jeho přezkoumatelnost Ústavním soudem**

12. Návrh byl podán skupinou 18 senátorů s odkazem na čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, neboť navrhovatel se domnívá, že rozhodnutí o vyhlášení voleb představuje tzv. jiný právní předpis.

13. Proti právnímu názoru, že se jedná o tzv. jiný právní předpis, však svědčí dvě zásadní okolnosti: formální a materiální.

14. Z formálního hlediska Ústavní soud uvádí, že povahu právního předpisu nelze v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb dovozovat z jeho formy, neboť z ústavního pořádku neplyne žádné obecné oprávnění prezidenta republiky k vydávání právních předpisů (na rozdíl např. od ústavního zmocnění pro vládu podle čl. 78 Ústavy nebo pro ústřední orgány státní správy a orgány státní správy a orgány územní samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo pravomoci zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy).

15. Z materiálního hlediska Ústavní soud opakovaně akcentoval [viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005, č. 327/2005 Sb. (N 130/37 SbNU 641) „*Jezy na Labi*“], že „*k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví.*“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, na který navrhovatel výslovně poukazuje, Ústavní soud rovněž uvedl, že „*[v]šeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu.*“

16. Rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb proto materiálně není právním předpisem, jelikož nestanoví žádné obecně závazné pravidlo chování. Jeho obsahem je totiž výhradně stanovení termínu konání voleb, takže svojí právní podstatou (nikoliv významem!) jde o podobnou situaci, jakou je např. svolání zasedání Poslanecké sněmovny nebo Senátu (čl. 34 odst. 1, 3 Ústavy) či ohlášení termínu vyhlášení rozsudku soudu (čl. 96 odst. 2 věta druhá Ústavy).

17. Nelze pominout ani okolnost, že pravomoc vyhlašovat volby do Poslanecké sněmovny a Senátu náleží v případě uvolnění úřadu prezidenta republiky (čl. 66 Ústavy) předsedovi Poslanecké sněmovny (volby do Senátu) a předsedovi Senátu (volby do Poslanecké sněmovny). Prezident republiky vyhlašuje rovněž volby do zastupitelstev obcí a krajů, a to na základě nikoliv ústavního, nýbrž pouze zákonného zmocnění, tzn. podle čl. 63 odst. 2 Ústavy (srov. § 3 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 3 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů). V těchto případech, které se obsahově nijak neliší od vyhlášení voleb

Poslanecké sněmovny, tento akt prezidenta republiky není stanoven přímo Ústavou (tzn. nejedná se o ústavní akt), nýbrž plyne z „běžného“ zákona.

18. Kontextuálně a komparativně viděno není rovněž bez zajímavosti, že dodatečně a opakované volby nebo opakované hlasování vyhláší v případě voleb do obecních a krajských zastupitelstev dokonce ministr vnitra (§ 54 odst. 2 - 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů). Jakkoliv v právě zmíněných případech nejde o ústavní, nýbrž pouze o zákonná zmocnění k vyhlášení termínu voleb, je zřejmé, že samotná povaha těchto právních aktů je velmi srovnatelná, takže není dán ani zvláštní důvod, pro který by se v případě napadeného rozhodnutí prezidenta republiky mělo jednat svojí povahou o „ústavní akt *sui generis*“. Z citovaných zákonných ustanovení je současně zřejmé, že zákonem založená pravomoc uvedených orgánů vyhlášovat volby nepředstavuje jejich pravomoc k tvorbě podzákonného právního předpisu *secundum et intra legem*, jelikož se jedná o výhradně kompetenční normy.

19. Konečně je vhodné uvést, že konání voleb je z organizačního hlediska obdobné konání referenda, které vyhláší zastupitelstvo obce nebo kraje, nicméně za určitých okolností je oprávněn k jeho vyhlášení i správní soud [srov. § 91a odst. 1 písm. b) a § 91b odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud by proto mělo platit, že vyhlášení termínu voleb představuje vydání podzákonného právního předpisu, nepřímým a konzistentním důsledkem tohoto právního názoru by bylo i vydávání podzákonných předpisů soudy, což by však odporovalo principu dělby moci.

20. Navrhovatel zjevně vychází z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v případě rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb „*Ústavní soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.*“ Tento text skutečně lze vyložit tak, že rozhodnutí o vyhlášení voleb vykazuje prvky normativního právního aktu, tzn. právního předpisu

21. Současně však nelze přehlédnout, že Ústavní soud ve stejné věci usnesením sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. 9. 2009 uvedl, že „*neshledal důvody odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu*“ neboť „*rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., určující den konání těchto voleb na 9. a 10. říjen 2009 - jakkoli má i prvky normativního právního aktu - nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona, jenž stěžovateli, který je poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vymezuje okamžik ukončení jeho mandátu, čili ukončení výkonu veřejné funkce. V tomto smyslu je zásahem orgánu veřejné moci, který se dotýká jeho základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Minimální časový prostor vymezený okamžikem zahájení řízení v posuzované věci a naplněním normy opatření (ústavního zákona č. 195/2009 Sb.), jež dle stěžovatele zakládá tvrzenou protiústavnost, neumožňuje Ústavnímu soudu uplatnit Ústavou mu svěřenou kompetenci v oblasti konkrétní kontroly norem. Jedinou alternativou jejího uplatnění je proto odklad vykonatelnosti ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb.*“ V tomto usnesení, kterým rozhodl o odkladu vykonatelnosti, Ústavní soud výslovně odkázal na ustanovení § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, které umožňuje Ústavnímu soudu odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí v řízení o ústavní stížnosti, přičemž odložit

vykonatelnost právního předpisu ústavní a ani zákonná úprava neumožňuje. Ostatně platí, že přímo napadnout právní předpis podle platné právní úpravy a ani podle judikatury nelze [poprvé viz usnesení ze dne 25. 7. 1994 sp. zn. I. ÚS 92/94 (U 15/2 SbNU 233), „za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy, v mezích jeho pravomoci a působnosti, a to ani v tom případě ne, když jeho ustanovení porušují základní právo občana.“]

22. Na základě shora uvedeného proto Ústavní soud činí dílčí závěr, že ani z navrhovatelem odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, zasazeného do kontextu tehdejších podmínek řízení, nelze dovodit přesvědčivý a konzistentní závěr v tom smyslu, že se v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb jedná o podzákonný právní předpis (ostatně tento akt je jako „rozhodnutí“ výslovně označen v čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy).

23. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda již samotné rozhodnutí o vyhlášení voleb je způsobilé zasáhnout do základních práv fyzických a právnických osob, protože pouze v tomto případě je dána pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o něm v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Platí totiž, že v podmínkách demokratického právního státu je nutno trvat na tom, že každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, které je svojí povahou způsobilé zasáhnout do základních práv nebo svobod jednotlivce, musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 4 Ústavy).

24. V tomto ohledu dospěl Ústavní soud k závěru, že nelze *a priori* vyloučit, že rozhodnutím o vyhlášení voleb dojde k porušení některých základních práv fyzických a právnických osob (zejména čl. 21 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy) s ohledem na možnost uplatnění pasivního či aktivního volebního práva. Kvalita aktivního i pasivního volebního práva případných stěžovatelů, vykonávaného za podmínek svobodných voleb, se totiž přímo odvíjí i od skutečně svobodné soutěže politických sil, tzn. politické plurality, možnosti výběru, předvídatelnosti a férovosti přípravného stadia voleb atd. Možnost ochrany před případným zásahem do základních práv a svobod tak obecně musí být dána, a to formou ústavní stížnosti směřující přímo proti rozhodnutí o vyhlášení voleb. Jakýkoliv stěžovatel ovšem musí – za účelem posouzení jeho aktivní legitimace – tvrdit skutečnosti, z nichž lze dovozovat skutečný zásah do jeho základních práv a svobod.

25. Příkladem konkrétního zásahu do základních práv je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb (ve spojení s ústavním zákonem o zkrácení 5. volebního období Poslanecké sněmovny) došlo k ukončení mandátu poslance (stěžovatele), a tedy k porušení základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny, který z tohoto důvodu předmětné rozhodnutí o vyhlášení termínu voleb napadl ústavní stížností.

26. Ústavní soud dále uvádí, že povaha rozhodnutí o vyhlášení voleb je značně specifická, jelikož svými definičními znaky (konkrétní předmět úpravy, avšak neurčitý okruh adresátů) se jedná spíše o opatření a ústavní ani zákonná úprava výslovně nestanoví způsob jeho přezkumu (proto také Nejvyšší správní soud v případě vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev ministrem vnitra dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy – viz rozsudek ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, in: www.nssoud.cz). Za této situace proto Ústavní soud vycházel přiměřeně ze závěrů obsažených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267), kde uvedl: „[P]ojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny, je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině

jednoduchého práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem "rozhodnutí" ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku."

27. Lze tak uzavřít, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny nepředstavuje podzákonný právní předpis a ani soudně nepřezkoumatelný ústavní akt *sui generis*, nýbrž rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelné Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

II.b) Aktivní legitimace navrhovatele

28. Ústavní soud setrvale vychází z toho, že se vyhýbá přepjatému formalismu a že každý obdrženy návrh proto posuzuje přednostně podle jeho obsahu a nikoliv označení.

29. V daném případě je z obsahu návrhu patrné, které rozhodnutí je napadeno (byť je navrhovatel chybně označuje za podzákonný právní předpis, viz shora) a rovněž požadovaný petit je zformulován způsobem, který umožňuje věcný přezkum návrhu v rámci řízení o ústavní stížnosti [navrhovatel požaduje zrušení napadeného rozhodnutí - § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

30. K otázce aktivní legitimace navrhovatele Ústavní soud uvádí, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Navrhovatel (fyzická nebo právnická osoba) je proto oprávněn podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda.

31. Okolnost, že ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu zakládá oprávnění podat ústavní stížnost fyzické nebo právnické osoby proti rozhodnutím vydaným „v řízení, jehož byla účastníkem“, na tomto závěru nemůže nic změnit, jelikož zákonná úprava nemůže omezit přístup k soudu, zaručený ústavním pořádkem. V daném případě vydání napadeného rozhodnutí ani nepředcházelo žádné zvláštní řízení a z povahy věci nelze podmiňovat aktivní legitimaci navrhovatele účastenstvím v tomto neexistujícím řízení. Podstatné je proto výhradně to, zda napadené rozhodnutí je svojí povahou způsobilé zasáhnout ústavně zaručená základní práva nebo svobody navrhovatele. Jinak řečeno, nelze vyloučit přezkum rozhodnutí orgánu veřejné moci, způsobilého zasáhnout základní práva navrhovatele, jen z toho důvodu, že jeho vydání nepředcházelo žádné řízení, ve kterém by tento navrhovatel byl účastníkem.

32. Jakkoliv však platí, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb je přezkoumatelné v řízení o ústavní stížnosti, není navrhovatel oprávněn k jejímu podání a z tohoto důvodu musel být návrh odmítnut.

33. Jak se totiž podává již ze shora uvedeného, navrhovatel koncipoval svůj návrh jako návrh na zrušení podzákonného právního předpisu (tzv. abstraktní kontrola norem) a svoji argumentaci proto nezaložil na porušení svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Skupina senátorů ostatně nositelem základních práv v tomto případě ani není, těmito nositeli by museli být jednotlivci (senátoři) a návrh by tedy musel být založen na zcela odlišné argumentaci a odlišným navrhovatelem. Proto také Ústavní soud navrhovatele nevyzýval k odstranění vad návrhu, protože tyto byly v daném případě neodstranitelné (musel by totiž být podán návrh v jiném typu řízení – řízení o ústavní

stížnosti namísto v řízení o kontrole norem, a také jiným navrhovatelem, resp. jinými navrhovateli).

34. Navrhovatelem označená ustanovení, se kterými spatřuje napadené rozhodnutí rozporné (čl. 1 a 5 Ústavy, čl. 3 a 22 Listiny), nepředstavují základní práva, jejichž nositelem je právě navrhovatel jako skupina senátorů, a daleko případněji by se jejich ochrany mohly domáhat (zejména) politické strany v intencích čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, tzn. v řízení o tom, zda rozhodnutí, týkající se činnosti politické strany, je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Současně však *a priori* nelze zcela vyloučit i porušení některých základních práv individuálních stěžovatelů (nikoliv však skupiny senátorů, jako je tomu v této věci), neboť s odkazem na možnost uplatnění pasivního či aktivního volebního práva by bylo možné uvažovat např. o potenciálním zásahu do práv podle čl. 21 odst. 1 Listiny, popř. čl. 18 Ústavy. Konkrétním příkladem zásahu do základních práv způsobeného právě vyhlášením voleb je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nále z sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (ukončení mandátu poslance a tedy porušení čl. 21 odst. 4 Listiny).

35. Z obsahu podaného návrhu se však podává, že navrhovatel ani netvrdí, v jakém ohledu a jakým způsobem byla porušena základní práva (byť i) jednotlivých senátorů, kteří podepsali tento návrh. Ústavní stížnost přitom slouží k ochraně před zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Tento zásah do základních práv stěžovatele však musí být „*osobní, aktuální a bezprostřední*“ („*selbst, gegenwärtig, unmittelbar*“, srov. např. SACHS, M. Verfassungsprozessrecht. 4. vyd., Tübingen: Mohr Siebeck, 2016, str. 155). Právní úprava řízení o ústavní stížnosti nezná tzv. *actionem popularis*, kdy může návrh podat i někdo, koho se zásah orgánu veřejné moci *bezprostředně* nedotýká, tzn. není dána možnost podat ústavní stížnost, nedojde-li k bezprostřednímu porušení základních práv navrhovatele vůbec nebo pouze obecně, tj. nekonkrétně, nebo neindividualizovaně [viz již usnesení ze dne 8. 12. 1994 sp. zn. II. ÚS 178/94 (U 22/2 SbNU 259)]. Z uvedeného rovněž vyplývá, že mezi napadeným rozhodnutím a tvrzeným porušením základních práv musí existovat jasný příčinný vztah - *kauzalita*. Není totiž úkolem Ústavního soudu přezkoumávat činnost či nečinnost orgánů veřejné moci v obecné rovině, natož se k ní pouze v obecné či dokonce politické rovině vyjadřovat.

36. V nyní posuzované věci je však podstata uplatněné argumentace v převažujícím rozsahu značně obecná a spíše hypotetické povahy, když je namítáno porušení volné soutěže politických stran a znevýhodnění některých účastníků volební soutěže, aniž by však bylo současně konkrétně tvrzeno, jakým způsobem by se mohlo toto tvrzené znevýhodnění konkrétně projevit (třeba právě) v právní sféře uvedených jednotlivých senátorů.

37. Pokud si totiž Ústavní soud „odmyslí“ část odůvodnění návrhu, která zjevně ani nemá ambici tvrdit porušení ústavních práv (viz výčet povinností, které jsou spojeny s vyhlášením voleb – např. možnost voliče požádat o vydání voličského průkazu, určení volebního kraje pro účel hlasování v zahraničí, „moratorium“ pro pozastavování činnosti a rozpouštění politických stran a politických hnutí), zbývají k zodpovězení námitky vztahující se ke vzniku nových povinností kandidujících subjektů v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb.

38. K tomu Ústavní soud uvádí, že těchto povinností si je dobře vědom, stejně jako okolnosti, že se tyto povinnosti – přinejmenším potenciálně – nevztahují *stricto sensu* pouze na kandidující politické strany a politická hnutí [a proto také nelze aktivní legitimaci v těchto případech vztáhnout výhradně na ně – srov. již citovaný čl. 87 odst. 1

písm. j) Ústavy], nýbrž i na subjekty další. Je totiž třeba mít v patrnosti, že volby a volební kampaň nejsou doménou výhradně politických stran a politických hnutí, nýbrž i jednotlivých kandidátů, sympatizantů, aktivistů a v konečném důsledku všech voličů. Povinnosti, které se pojí se zahájením volební kampaně, proto postihují i tyto další subjekty.

39. Jen příkladmo v této souvislosti Ústavní soud zmiňuje povinnost každého nechat se registrovat jako registrovaná třetí osoba u ÚDHPSPH (§ 16 odst. 2 volebního zákona), povinnost zřídit volební účet, která nepostihuje jen politické strany a politická hnutí, resp. jejich koalice, nýbrž také nezávislé kandidáty ve volbách do Senátu (§ 16a volebního zákona) a limitaci výdajů na volební kampaň (§ 16c volebního zákona). Nad rámec nyní posuzované věci si je Ústavní soud vědom toho, že obdobné povinnosti jsou obsaženy i v ostatních volebních zákonech, které upravují další volby do zastupitelských orgánů, resp. volby prezidenta republiky.

40. Současně však Ústavní soud uvádí, že případné výkladové problémy a sankcionování dotčených volebních subjektů za porušení právě naznačených zákonných povinností je řešitelné i bezprostředně poté, co by bylo k těmto sankcím teprve přistoupeno. Jednoduše vyjádřeno, samotné stanovení termínu voleb v nyní posuzovaném případě (tzn. určení termínu se značným předstihem) představuje pouze příslovečný „startovní výstřel“ zahájení volební kampaně, který však sám o sobě ještě neznamená zásah do práv kandidujících politických stran nebo voličů. Teprve když by totiž byla vydána např. sankční rozhodnutí za porušení některé z naznačených zákonných povinností, otevřel by se procesní prostor pro soudní ochranu, v rámci které by bylo možno vyložit aplikovaná zákonná ustanovení ústavně souladným způsobem.

41. Příkladem tohoto postupu je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, č. j. Ars 6/2019-33 (obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. Ars 5/2019-38), v němž je vyloženo, že *„povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky, jejíž nesplnění je sankcionováno jako přestupek [...], lze nesporně považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit. [...] Zásada in favorem libertatis, kterou je třeba zvláště zdůraznit při výkladu ustanovení omezujících svobodu politického projevu, ovšem vyžaduje, aby byl zvolen naopak ten výklad, který svobodu projevu omezuje méně. Je tak třeba se přiklonit k restriktivnímu výkladu citovaného ustanovení a pro účely požadavku registrace třetích osob podle § 16e zákona o volbách do Parlamentu považovat v době probíhající volební kampaně za „kandidáta“ pouze toho, kdo je kandidátem nejen materiálně, ale i formálně, tedy je uveden na kandidátní listině nebo přihlášce k registraci, která již byla příslušným orgánem registrována. Až od okamžiku registrace se totiž potenciální třetí osoby mohou dozvědět, že na ně v případě určitých podob realizace politického projevu dopadá povinnost registrace ve smyslu § 16e zákona o volbách do Parlamentu.“*

42. Konečně k argumentaci navrhovatele, která se týká polemiky s výkladovou praxí ÚDHPSPH ohledně toho, od jakého momentu se na politické strany, politická hnutí a jejich koalice vztahuje povinnost jako na registrované kandidující volební strany ještě před tím, než jejich registrace proběhne, Ústavní soud poukazuje na řízení vedené před zdejší soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 92/20, ve kterém Nejvyšší správní soud podal návrh na zrušení ustanovení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 volebního zákona, v rámci kterého se teprve bude zabývat těmito otázkami. Nyní je však podstatné, že právě citovaná ustanovení volebního zákona nebyla v posuzované věci použita, takže Ústavní soud nemá procesní možnost se k jejich ústavnosti vyjádřit již v tomto řízení.

III. Závěr

43. Ze shora uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu] a z tohoto důvodu jej odmítl.

44. S ohledem na formu rozhodnutí a na okolnost, že od ústního jednání nebylo lze očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

45. Protože Ústavní soud rozhodl neprodleně po obdržení návrhu (7. 1. 2021), vyhověl tím návrhvatelům ohledně přednostního projednání věci fakticky (§ 39 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2021

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jana Kadlečková

**Odlišné stanovisko soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka
k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21**

S výrokem usnesení souhlasíme, uplatňujeme však odlišné stanovisko k jeho odůvodnění.

1. Ústavní soud se již v minulosti vyslovil k právní povaze rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb vydávaného podle čl. 63 odst. 1 Ústavy písm. f) Ústavy České republiky, a to v tzv. kauze Melčák – obě relevantní rozhodnutí v této věci odůvodnění cituje (body 20 a 21). V tehdejší věci se ovšem uplatnil instrumentální přístup, podle něhož je možno s tímto rozhodnutím prezidenta vzhledem k jeho „smíšené povaze“ jednou nakládat jako se zásahem orgánu veřejné moci – individuálním aktem aplikace ústavního zákona (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09, č. 312/2009 Sb.), podruhé zas jako s normativním právním aktem – jiným právním předpisem (II. výrok nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, č. 318/2009 Sb.). Účelovost v chápání tohoto prezidentova aktu v první fázi onoho řízení jako „aktu aplikace ...“ způsobilého zasáhnout do základních práv jednotlivce a tudíž suspendovatelného, potažmo zrušitelného Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti (viz odlišná stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09) jeho význam nepochybně snižuje, oproti uvedenému druhému pojetí, v němž vystupují do popředí prvky normativního (byť prováděcího) právního aktu (nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09), jež ostatně navrhovatelka v nynější věci (skupina senátorů) pro svůj návrh považovala za určující. Z těchto dvou přístupů si („však“ – bod 21) nynější většina pléna – upřednostňujíc odkazované usnesení před nálezem – zvolila ten první, tedy pojetí tohoto aktu (toliko) jako rozhodnutí, a nikoli (také) jako právního předpisu. Dle obsahu odůvodnění jí byla motivem k této volbě především zpravodajem prosazovaná petrifikace možnosti napadat rozhodnutí prezidenta republiky obecnou ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. S tím však nemůžeme souhlasit.

2. Identifikace rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny s pojmem „zásahu do základních práv a svobod“, a to zásahu ve formě „rozhodnutí“, ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, tedy s nutně navazujícím přezkumem v řízení o ústavní stížnosti, naráží na problém, zda je tento akt způsobilý být vůbec předmětem přezkumu v tomto řízení. Definičním znakem ústavní stížnosti totiž je, že je 1) nástrojem *fyzické nebo právnické osoby* a 2) směřuje „proti *pravomocnému* rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“. Další definiční znak pak představuje podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu podmínka, aby tato osoba tvrdila, „že pravomocným rozhodnutím v řízení, *jehož byla účastníkem ...* bylo porušeno *její* základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem“. Konečně podmínka přípustnosti ústavní stížnosti podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, vycházející z nescetněkrát Ústavním soudem zdůrazňované zásady subsidiarity ústavněprávního přezkumu, tj. požadavek vyčerpání „všechny procesní prostředky“ (viz § 72 odst. 3 téhož zákona) povahu ústavní stížnosti významně doplňuje.

3. Nejen navrhovatelka v nynější věci (skupina senátorů), ale ani jiní potenciální navrhovatelé (fyzické či právnické osoby) ovšem ani nemohou být účastníky jakéhokoli řízení, předcházejícího vydání tohoto aktu (neboť žádné neprobíhá – bod 32), nadto řízení, v němž by mohla být porušena jejich ústavně zaručená základní práva či svobody. Tam, kde chybí některý z definičních znaků ústavní stížnosti, o takovou stížnost jít nemůže, čemuž odpovídá i v judikatuře Ústavního soudu, že jde o návrh, k jehož

projednání není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu], nikoli tedy návrh podaný někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu], jak dovozuje odůvodnění usnesení (bod 43), neboť kvalifikace prvně uvedená tu druhou logicky předchází. Jinak řečeno, důvod odmítnutí spočívající ve „zjevné neoprávněnosti“ navrhovatele lze shledat jen tehdy, existuje-li alespoň nějaký (jiný) subjekt, jenž je k podání předmětného návrhu aktivně legitimován. A tak tomu v dané věci není, neboť návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, samozřejmě aktivně legitimovaného navrhovatele – pojmově – nemá.

4. Pojmout akt prezidenta republiky o vyhlášení voleb jako rozhodnutí má tedy za následek, že nemůže být napadnut před Ústavním soudem nejen privilegovanými subjekty podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ale ani jednotlivými fyzickými osobami (jejich ústavní stížností), neboť ty nevyhnutelně postrádají podmínku, že prezidentův akt zakládá dostatečné individuální dotčení v podobě zásahu do jejich základních práv, neboť zde není zásahu „osobního, aktuálního a bezprostředního“, jak je v judikatuře Ústavního soudu standardně dovozováno a jak do relevantních důsledků ostatně – avšak nekonzistentně vzhledem k povaze posuzovaného právního aktu i k návrhu na zahájení řízení – uvádí též dnešní usnesení v bodě 35 odůvodnění.

5. Předpoklad, že „a priori nelze zcela vyloučit i porušení některých základních práv individuálních stěžovatelů“ vydaným rozhodnutím prezidenta republiky o vyhlášení voleb, např. práv podle čl. 21 odst. 1 Listiny, popř. čl. 18 Ústavy (bod 34), se tak mívá s povahou i obsahem tohoto ústavního aktu. Tímto prezidentovým aktem se totiž toliko formálně oznamuje, že proběhnou volby, a stanoví se dny jejich konání. Teprve příslušné zákony pak stanoví k tomu se vážící konkrétní práva a povinnosti občanů, politických stran, jakož i volebních orgánů. Ostatně je s podivem, že Ústavní soud v zásadě „imunizoval“ před soudním přezkumem rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu, když je považuje za „primárně akt aplikace ústavního práva“, který „neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo“ a „nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu“ (poprvé v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20; srov. též odlišná stanoviska k němu připojená), kdežto rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb hodlá podrobovat běžnému přezkumu v řízení o ústavní stížnosti jednotlivce.

6. Pro uvedené se očividně jeví přiléhavějším prohlásit rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do komory Parlamentu za akt vůbec před soudy nepřezkoumatelný. Formální obdoba se nabízí i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, jež se týká – z hlediska jeho podstatných znaků obdobného – rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii (rovněž vydávaného v režimu čl. 63 odst. 1 Ústavy, tj. s podmínkou kontrasignace předsedou vlády, s neurčeným okruhem adresátů a vyhlášeného ve Sbírce zákonů), byť tamní důvod byl specifický věcně.

7. Jinak coby zajímavý důsledek odůvodnění dnešního usnesení si lze představit stovky či tisíce stěžovatelů, povzbuzených případně nějakou organizovanou akcí či aktivistickým advokátem, kteří se obrátí na Ústavní soud jako nositelé takto dovozené aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti, aby tak oni či iniciátor takové akce mohli hrát se soudním orgánem ochrany ústavnosti „hru“ podobnou té, s níž má v poslední době Ústavní soud bohaté zkušenosti (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 99/20, Pl. ÚS 100/20, Pl. ÚS 105/20, Pl. ÚS 111/20 a řada dalších). Takovým aktivitám se odůvodněním dnešního usnesení dostalo, bohužel, další vhodné příležitosti.

8. Ostatně první obecná ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny již Ústavnímu soudu byla podána (sp. zn. Pl. ÚS 4/21).

9. Za logicky nesourodé konečně považujeme i úvahy – s odkazy na judikaturu k opatření obecné povahy – o tom, že v případě rozhodnutí o vyhlášení voleb jde „*spíše o opatření*“ (bod 26), když se pak uzavírá, že jde o „*rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu*“ (bod 27). Také z těchto pozic se podává i naše přitakání k výhradám k rozsahu odůvodnění dnešního usnesení, jak je uvedl ve svém odlišném stanovisku soudce Vladimír Sládeček.

Brně dne 26. ledna 2021

Josef Fiala

Radovan Suchánek

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podávám odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 2/21:

1. S odmítnutím návrhu jako podaného někým zjevně neoprávněným jsem souhlasil. Zásadní připomínky však mám k odůvodnění přijatého usnesení. Nicméně mohu připustit, že by bylo možné uvažovat také o odmítnutí návrhu z důvodu, že k jeho projednání není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu]. A to na základě toho, že chybí-li některý z definičních znaků ústavní stížnosti (oprávněná osoba, ústavněprávní argumentace ad.), o takovou stížnost jít nemůže. K této variantě rozhodnutí podrobněji srov. odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka.

2. Koncepce široce pojatého odůvodnění (devět stran) spíše připomíná quasi meritorní rozhodnutí o odmítnutí návrhu jako zjevně neopodstatněného (což byl možná prvotní úmysl soudce zpravodaje). Takové rozhodnutí by mohlo obsahovat určitou relevantní argumentaci k věci, i když nikoliv nezbytně. K tomu srov. § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jenž se však vztahuje ke všem odmítacím důvodům. Nicméně odmítnutí návrhu jako podaného někým zjevně neoprávněným, tedy rozhodnutí, které neshledalo základní podmínku řízení u Ústavního soudu, má - obdobně jako další důvody uvedené v § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu - jiný procesní význam. Proto by nemělo přinášet obsáhlé úvahy k meritu věci a tím méně nepřipustné hypotetické kontemplace o možném porušení ústavních práv aktem vyhlášení voleb prezidentem republiky (body 23. až 25.).

3. Ponechám-li stranou zbytečně rozmáchlou naraci (body 1. až 10.), ve světle výše uvedeného lze za relevantní považovat body 12. až 27. Ovšem s výhradou, že některé body by bylo žádoucí vypustit, jiné zkrátit. V tomto směru považuji za nadbytečný bod 18., 19., 23., 24., 25., 26 a 27. V těchto dvou posledních bodech se opětovně - již méně přesvědčivě - konstatuje, že akt vyhlášení voleb není podzákonným právním předpisem.

4. Za samostatné zhodnocení stojí body 20. až 22., kde se Ústavní soud úporně snaží - s pomocí obsáhlých citací - vypořádat s odkazem navrhovatelů na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (případ „Melčák“). V tomto směru by určitou argumentaci usnesení obsahovat mělo, ale toliko v podobě stručného vysvětlení, že nejde o změnu právního názoru na povahu rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb, neboť každé z těchto rozhodnutí mělo jiný ústavní a zákonný základ, a proto i jinou kvalitu. Stručně řečeno: podle čl. 1 ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, bylo totiž vyhlášením voleb rovněž stanoveno datum, kdy skončí volební období dosavadní Poslanecké sněmovny. Takovýto právní následek však s vyhlášením voleb do komor Parlamentu obecně spojen není (srov. čl. 34 odst. 4 Ústavy).

5. Také rozbor aktivní legitimace v bodech 28. až 42. je zcela nadbytečně rozvláčný. Postačovalo by objasnit, že jelikož nejde o právní předpis, lze tento kontrasignovaný právní akt prezidenta republiky napadnout ústavní stížností. Tedy v podstatě zachovat jen body 30. a 33. A upřesnit, že tento akt nazvaný rozhodnutí není výsledkem žádného

právního řízení, nemohou tudíž ani existovat jeho účastníci, kteří by ho mohli napadnout. Nepochybně nejde o **pravomocné** rozhodnutí [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], kontrasignací předsedou vlády nabylo rozhodnutí platnosti a na vládu přešla odpovědnost za jeho realizaci (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy). Tento akt by tak bylo možné napadnout jen jako „jiný zásah“ do ústavně zaručených práv obecnou ústavní stížností, případně specifickou ústavní stížností politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

V Brně dne 26. ledna 2021

Vladimír Sládeček

Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala k výroku a odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/21

1. Nesouhlasím s většinou pléna, která usnesením odmítla návrh navrhovatele – skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 28. 12. 2020, č. 611/2020 Sb., na tom základě, že toto rozhodnutí prezidenta republiky nepředstavuje podzákoný právní předpis a ani soudně nepřezkoumatelný ústavní akt *sui generis*, nýbrž rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelné Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (bod 27 usnesení), a závěru, že návrh byl podán někým zjevně neoprávněným [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu; body 30. až 43. usnesení]. Navrhovatel (skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky) koncipoval svůj návrh jako návrh na zrušení podzákoného právního předpisu (tzv. abstraktní kontrola norem) a svoji argumentaci proto nezaložil na porušení svých ústavně zaručených základních práv a svobod. Skupina senátorů ostatně nositelem základních práv v tomto případě ani není, těmito nositeli by museli být jednotlivci (senátoři) a návrh by tedy musel být založen na zcela odlišné argumentaci a podán odlišným navrhovatelem. Proto také Ústavní soud navrhovatele nevyzýval k odstranění vad návrhu, protože tyto byly v daném případě neodstranitelné (musel by totiž být podán návrh v jiném typu řízení – v řízení o ústavní stížnosti namísto v řízení o kontrole norem, a také jiným navrhovatelem, resp. jinými navrhovateli; viz body 33. a násl. usnesení).

2. Navrhovatel dovozoval svoji aktivní legitimaci k podání návrhu z ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), podle něhož je skupina nejméně 10 senátorů oprávněna podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Přitom odkázal na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 445, č. 318/2009 Sb.), v němž bylo uvedeno, že rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu, neboť obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň je aktem aplikace Ústavy.

3. Většina pléna Ústavního soudu v odůvodnění usnesení však odmítla rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny podle čl. 63 odst. 1 písm. g) Ústavy považovat za tzv. jiný právní předpis a ztotožnila ho s rozhodnutím, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelným Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (viz bod 27. usnesení). V odůvodnění většina uvedla, že proti právnímu názoru, že se jedná o tzv. jiný právní předpis, svědčí dvě zásadní okolnosti: formální a materiální. Z formálního hlediska povahu právního předpisu nelze v případě rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb dovozovat toliko z jeho formy, neboť z ústavního pořádku neplyne žádné obecné oprávnění prezidenta republiky k vydávání právních předpisů (na rozdíl např. od ústavního zmocnění pro vládu podle čl. 78 Ústavy nebo pro ústřední orgány státní správy a orgány státní správy a orgány územní samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo pravomoci zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy). Z materiálního hlediska odkázala zejména na náleží sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005, č. 327/2005 Sb. (N 130/37 SbNU 641) „*Jezy na Labi*“, že „*k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek*

obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec),“ a paradoxně i na nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09, ve kterém je také zdůrazněno, že „[p]ožadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu.“

4. Přitom však Ústavní soud dále uvádí, že povaha rozhodnutí o vyhlášení voleb je značně specifická, jelikož svými definičními znaky (konkrétní předmět úpravy, avšak neurčitý okruh adresátů) se jedná spíše o opatření a ústavní ani zákonná úprava výslovně nestanoví způsob jeho přezkumu (proto také Nejvyšší správní soud v případě vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev ministrem vnitra dospěl k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy – viz rozsudek ze dne 7. 11. 2012 č. j. 1 Aps 7/2012-50, in: www.nssoud.cz). Za této situace proto Ústavní soud vycházel přiměřeně ze závěrů obsažených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267), kde uvedl: „[P]ojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny, je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem "rozhodnutí" ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.“

5. Tímto odůvodněním v bodě 26. usnesení se ovšem většina opět přihlásila k přiznání váhy normativnímu prvku implicitně zakotveného v „opatření obecné povahy“, kterým se rozumí jednostranný závazný právní akt, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím (tzv. negativní vymezení – např. v pojetí § 171 správního řádu); právní teorie jej stručně řečeno vymezuje jako smíšený správní akt, jenž leží někde na pomezí mezi individuálními správními akty (např. správními rozhodnutími) a normativními správními akty (např. vyhláškami ministerstev), přičemž jde vždy o určitou vzájemnou kombinaci, a to buďto řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (konkrétně abstraktní akty), nebo o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům (abstraktně konkrétní akty). Podřazením opatření obecné povahy ve veřejné správě pod rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 Listiny a přezkumem návrhového řízení ve správním soudnictví podle § 101a a násl. soudního řádu správního, je zaručena efektivní soudní ochrana, byť nejde o „klasické“ akty individuální. Přes odůvodnění v bodě 26. však většina pléna rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení termínu voleb neposoudila jako „opatření obecné povahy“, ač dosavadní judikatura Ústavního soudu by mohla i takovému posouzení nasvědčovat [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409) nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08 ze dne 18. 11. 2010, body 20. a násl.].

6. Smysl tohoto přístupu většiny v usnesení je zřejmý jen z toho, že jinak by totiž muselo jít o rozhodnutí Ústavním soudem nepřezkoumatelné po vzoru usnesení ze dne 5. 3. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ve věci amnestie prezidenta Václava Klause (kde ovšem šlo o zcela specifickou věc).

7. Definujeme-li si znaky ústavní stížnosti, pak musíme dovodit, že je

- a) nástrojem fyzické nebo právnické osoby a
 - b) směřuje proti „pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].
- Další definiční znak pak představuje podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu podmínka, aby stěžovatel tvrdil, „že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl

účastníkem...bylo porušeno jeho základní právo nebo svobody zaručené ústavním pořádkem“. Stěžovatelem může být samozřejmě i senátor nebo skupina senátorů, avšak každý z nich pak musí tvrdit, že napadeným aktem byla porušena jeho ústavně zaručená práva, což samozřejmě v dané věci splněno není.

8. Nesouhlasím s tvrzením většiny, že „[p]říkladem konkrétního zásahu do základních práv je ostatně právě navrhovatelem odkazovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde v důsledku rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb (ve spojení s ústavním zákonem o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny) došlo k ukončení mandátu poslance (stěžovatele) a tedy k zásahu do základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny, který proto předmětné rozhodnutí napadl ústavní stížností“ (viz bod 25. usnesení). Je totiž pravdou, že stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrasignovaného předsedou vlády, ale zároveň podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, spolu s předmětnou ústavní stížností podal návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Uvedeným rozhodnutím prezidenta se cítil být dotčen zejména v základním právu plynoucím z čl. 21 odst. 4 Listiny, z něhož dle judikatury Ústavního soudu [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)] plyne i právo na nerušený výkon veřejné funkce. Porušení tohoto základního práva však ve skutečnosti spatřoval nikoli v protiústavním způsobu aplikace a interpretace právního řádu v ústavní stížností napadeném rozhodnutí prezidenta republiky, nýbrž v jeho právním základu, v ústavním zákonu č. 195/2009 Sb., který považoval za rozporný s čl. 21 odst. 2 a 4 a čl. 22 Listiny a s čl. 9 odst. 2, čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 Ústavy. Rozhodnutí prezidenta republiky mu tedy v podstatě jen sloužilo, jako tzv. podvozek k tomu, aby jako jednotlivec – poslanec – mohl napadnout ústavní zákon č. 195/2009 Sb., který ve skutečnosti zasahoval (nikoli napadené rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb) do jeho práva na nerušený výkon veřejné funkce. Proto také náleznem ze dne 10. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, pozbylo platnosti podle § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, jako rozhodnutí, které má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona.

9. Nakonec i většina v jiné souvislosti v bodě 40. usnesení konstatuje, že „samotné stanovení termínu voleb v nyní posuzovaném případě (tzn. určení termínu se značným předstihem) představuje pouze příslovečný „startovní výstřel“ zahájení volební kampaně, který však sám o sobě ještě neznamená zásah do práv kandidujících politických stran nebo voličů. Teprve když by totiž byla vydána např. sankční rozhodnutí za porušení některé z naznačených zákonných povinností (pozn. které ovšem nejsou stanoveny v rozhodnutí prezidenta o vyhlášení termínu voleb, ale ve volebním zákonu), otevřel by se procesní prostor pro soudní ochranu, v rámci které by bylo možno vyložit aplikovaná zákonná ustanovení ústavně souladným způsobem.“

10. K definičním znakům ústavní stížnosti (viz bod 6. shora) je ještě třeba připomenout, že podmínka přípustnosti ústavní stížnosti podle § 75 zákona o Ústavním soudu

(požadavek vyčerpát „všechny procesní prostředky“) sice již její definiční znak nepředstavuje, leč povahu ústavní stížnosti nikoli nevýznamně dokresluje.

11. Jestliže chybí některý z definičních znaků ústavní stížnosti, nemůže o takovou *stížnost jít*. Tomu pak odpovídá, že jde „o návrh, k jehož projednání pak není Ústavní soud příslušný“ [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu]. Podle mého názoru tedy *nejde o návrh podaný zjevně neoprávněnými subjekty, ale ani o návrh zjevně neopodstatněný* (jak bylo také uvažováno v alternativním návrhu), neboť odmítnutí podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu má logicky přednost. S tím se ovšem většina dostatečně nevypořádává.

12. Pojetí aktu prezidenta republiky jako *rozhodnutí* má tedy logicky za následek, že nemůže být napadnut před Ústavním soudem ani subjekty podle § 64 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu a současně ani jednotlivými fyzickými osobami (ústavní stížností), neboť ty nevyhnutelně postrádají podmínku, že prezidentův akt zakládá *dostatečné individuální* dotčení v podobě zásahu do jejich základních práv. Chybí zde totiž zásah „osobní, aktuální a bezprostřední“, jak je v judikatuře Ústavního soudu stabilně zdůrazňováno, naposledy opakovaně ve věcech nouzového stavu a krizových opatření vlády.

13. Vzhledem k tomu by se podle mého názoru jevilo jako přiléhavější prohlásit akt prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny za *nepřezkoumatelný*, samozřejmě s limitem článkem 9 odst. 2 Ústavy (obdobně jako ve věci Pl. ÚS 4/13, byť tamní důvod byl jiný a značně specifický).

14. Nad rámec tohoto závěru považuji ještě za potřebné uvést, že dostatečně přesvědčivá není ani argumentace odmítnutí dosavadní judikatury obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (kauza Melčák), zejména když většinou přijaté usnesení může pro potenciální navrhovatele či stěžovatele oprávněně představovat jisté zmatení a nejistotu. K odklonu či překonávání judikatury by také nemělo docházet v usnesení, byť plenárním, ale mělo by se tak činit nálezem, zvláště když jde o tak zásadní nález, jako byl učiněn ve věci Melčák (tento závěr činím i přesto, že jsem si vědom obsahu § 13 zákona o Ústavním soudu). K tomu připomínám, že v tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že „*předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho je nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.*“ Jsem si rovněž vědom, že mezi nyní posuzovanou věcí a věcí Melčák jsou určité rozdíly. Podle přezkoumávaného rozhodnutí prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy a podle § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a stanovil dny jejich konání na 8. a 9. října 2021. Naproti tomu ve věci Melčák znělo rozhodnutí jinak. Prezident republiky tehdy vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky „podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy a v souladu s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny“ a stanovil dny jejich konání na 9. a 10. října 2009 (viz rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 1. července 2009, č. 207/2009 Sb.). Smíšená povaha rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb by však měla být

stejná. Nejde-li však o akt orgánu veřejné správy, nýbrž o ústavní akt prezidenta republiky jako hlavy státu, není důvod jej nyní přiřazovat k pojmu rozhodnutí. Za situace, kdy je předem vyloučeno bezprostřední dotčení na ústavně zaručených právech, se jeví příhodnější zacházet s ním spíše jako s právním předpisem, u kterého není nutné tvrdit zásah do ústavně zaručených práv. Právní úprava opatření obecné povahy ve veřejné správě konec konců reaguje na složitou právní realitu, která se mnohdy vymyká dichotomii normativní-individuální právní akt. Není proto namístě se tolik obávat toho, co již Ústavní soud vyslovil – ne každý smíšený akt se nutně musí chovat jako rozhodnutí. Přijaté procesní řešení mohlo být mnohem „čistší“ a k vlastní judikatuře šetrnější, byť by byl výsledek stejný.

15. Většina se ani nevypořádala s tím, že obdobně z „jiného právního předpisu *sui generis*“ vychází i recentní judikatura ke krizovým opatřením (srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/20, Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20, Pl. ÚS 15/20 a mnoho dalších). Přitom nevidím příliš velký rozdíl mezi uloženou povinností nevycházet po určité hodině, zdržet se návštěv divadel, kaváren, školní výuky atd. (pro všechny ty, kdo by tak jinak činili) či podrobit se v určitém období karanténě, „testu na Covid“ apod. na straně jedné a uložením povinnosti jít volit jen ve stanovených dvou dnech (pro všechny ty, kdo se rozhodnou jít volit), na straně druhé.

V Brně dne 26. ledna 2021

Pavel Šámal