

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Aleše Smetanky a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

navrhovatele: **Volt Česko**
sídlem Na dlouhém lánu 343/34, 160 00 Praha 6
zastoupený advokátkou Mgr. Petrou Stupkovou,
sídlem Na Zderaze 1275/15, 120 00 Praha 2

a dalších účastníků: **1) Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň
2) Svoboda a přímá demokracie (SPD)
sídlem Rytířská 410/6, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem JUDr. Adamem Batunou,
sídlem Václavské náměstí 846/1, 110 00 Praha 1

o návrhu navrhovatele na zrušení registrace kandidátní listiny účastníka 2) pro volby v Plzeňském kraji do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. října 2025,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Vymezení věci

1. Navrhovatel podal soudu návrh, jímž se podle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), domáhal vydání rozhodnutí soudu o zrušení registrace kandidátní listiny účastníka 2) pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. října 2025, a to rozhodnutím účastníka 1) ze dne 15. 8. 2025, č.j. PK-VVŽÚ/8198/25 (dále jen „Rozhodnutí o registraci“).
2. Podle § 86 volebního zákona platí, že proti provedení registrace kandidátní listiny se může nezávislý kandidát, politická strana, politické hnutí nebo koalice, která podala kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, do 2 dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu.
3. Podle § 89 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se lze soudní ochrany domáhat ve věcech, v nichž správní orgán podle zvláštního zákona registroval kandidátní listinu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

4. Podle § 89 odst. 4 s. ř. s. se může tímto návrhem politická strana, nezávislý kandidát, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, které podalo kandidátní listinu, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné politické strany, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Účastníky jsou navrhovatel, správní orgán, který provedl registraci, a ten, o jehož registraci se jedná.
5. Navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu, neboť jeho kandidátní listinu registroval účastník 1) rozhodnutím ze dne 15. 8. 2025, č.j. PK-VVŽÚ/8201/25.
6. Podmínky přípustnosti návrhu stanovené v § 92 s. ř. s. byly též splněny, neboť návrh byl podán u Krajského soudu v Plzni, který je věcně i místně příslušný k rozhodnutí podle § 88 odst. 1 s. ř. s. Návrh byl i včasný. Napadené Rozhodnutí o registraci bylo navrhovateli doručeno dne 18. 8. 2025, jelikož bylo vyvěšeno na úřední desce účastníka 1) dne 15. 8. 2025 (§ 33 odst. 4 volebního zákona). Dvoudenní lhůta k podání návrhu tedy uplynula dne 20. 8. 2025 v 16.00 hodin (§ 86 ve spojení s § 97a odst. 1 a 3 volebního zákona). Navrhovatel podal návrh před uplynutím této lhůty, a to dne 19. 8. 2025.

[II] Odůvodnění návrhu

7. Návrh byl odůvodněn tak, že kandidátní listina účastníka 2) neměla být zaregistrována, jelikož součástí kandidátní listiny jsou též členové dalších politických stran, na čemž se měl účastník 2) dohodnout na celostátní úrovni s dalšími třemi politickými stranami (Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní). Podle navrhovatele jde o porušení aditivní uzavírací klauzule pro koalice dle § 49 volebního zákona, nepřiznanou koalici, zneužití práva a obejítí regulace koalic. Navrhovatel odkázal na senátní nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96, plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17-1, ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, a ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24-2, plenární usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14-2, a usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2017, č.j. Vol 57/2017-24. Navrhovatel tvrdil, že kdyby zákonodárce chtěl nechat rozhodnutí o vzniku koalice čistě na tom, zda se strany za koalici označí, bez ohledu na naplnění materiálních charakteristik koalice, nestanovil by pro ně vyšší uzavírací klauzule. Tyto klauzule ukazují, že cílem je zabránit spojování stran výhradně za účelem snadnějšího překonání běžné pětiprocentní hranice pro vstup do prvního skrutinia a následné fragmentace zastoupení lidu v Poslanecké sněmovně. Podle navrhovatele je z mediálních výstupů zřejmé, že členové politických stran Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní byli navrženi přímo těmito politickými stranami, což je předpokládaný postup koaliční kandidátní listiny. Navrhovatel se vytvořením nepřiznané koalice cítil poškozen na svých právech zejména tím, že dochází k porušení rovnosti účastníků politické soutěže, což je základní rys demokratické politické soutěže ve smyslu článku 5 Ústavy a článku 22 LZPS. Ve skryté koalici zúčastněné politické strany a hnutí spolu uzavřely memorandum o spolupráci a jednotlivé strany určily své zástupce na kandidátní listiny (tedy nikoliv jednotlivci), společně se tyto strany a hnutí prezentují, vystupují a dle postavení na kandidátních listinách je jejich cílem, aby se zástupci všech čtyř stran dostali do Poslanecké sněmovny. Jednají tedy a vystupují jako koalice, jen se za koalici neprohlásily, jelikož se chtějí vyhnout vyšší aditivní uzavírací klauzuli. Navrhovatel navrhl, aby soud Rozhodnutí o registraci zrušil.
8. Dne 22. 8. 2025 v 19.25 hodin podal navrhovatel soudu doplnění návrhu, v němž uvedl, že

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

na napadené kandidátní listině účastníka 2) nefiguruje žádný člen z politických stran Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní. Podle navrhovatele byla však dohoda účastníka 2) s těmito politickými stranami celorepubliková a veřejně známá a není nutné, aby se členové všech stran zúčastněných v nepřiznané koalici objevili na kandidátních listinách v každém kraji. Soud stran tohoto podání konstatuje, že ho navrhovatel učinil po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu, ač v řízení ve věcech voleb platí, že všechny skutkové a právní důvody, o něž navrhovatel opírá svůj návrh, lze účinně uvést jen ve lhůtě stanovené pro podání návrhu (viz např. usnesení volebního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č.j. Vol 13/2004-91, č. 472/2005 Sb. NSS). Soud proto k tomuto podání dále nepřihlížel.

[III] Vyjádření dalších účastníků k návrhu

9. Účastník 1) s odkazem na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 11. 2012, č.j. 30 A 65/2012-38, č. 2817/2013 Sb. NSS, uvedl, že při rozhodování o registraci kandidátní listiny účastníka 2) postupoval v souladu s § 31 až § 33 volebního zákona. Kandidátní listina obsahovala kromě členů účastníka 2) i 3 kandidáty bez politické příslušnosti, což nepředstavuje vadu kandidátní listiny. V Plzeňském kraji tudíž nemůže být pochyb o tom, že kandidátní listina byla podaná samostatným politickým subjektem. I kdyby kandidátní listina obsahovala členy jiného politického subjektu než účastníka 2), účastník 1) by ji v registračním řízení akceptoval. V rozporu s žádným ustanovením volebního zákona by tedy ani nebylo, kdyby na kandidátní listině byli i členové jiné politické strany, politického hnutí nebo jejich koalice. Účastník 1) navrhl, aby soud návrh zamítl.
10. Účastník 2) se k návrhu vyjádřil následovně. Návrh je nedůvodný, protože součástí kandidátní listiny nejsou členové jiné politické strany či politického hnutí než účastníka 2). Koalice jakožto procesní uskupení více registrovaných stran/hnutí vzniká a definuje se na kandidátní listině pro účely společné kandidatury pouze z rozhodnutí kandidujících subjektů dle § 31 odst. 1 volebního zákona. Kandidátní listina účastníka 2) neměla žádné závady, a proto byla správně účastníkem 1) registrována. Tzv. nepřiznaná koalice (v důsledku dohody uzavřené na úrovni nejvyšších orgánů zúčastněných politických stran a hnutí na kandidátní listině jednoho subjektu figurují i členové jiných politických stran) není automaticky koalicí ve smyslu volebního práva. Koaliční povaha se odvíjí výlučně od výslovného označení podle § 31 odst. 1 volebního zákona. Jakékoli politické či programové spolupráce, dohody či podpora mezi subjekty, pokud nepřekročí rámec zákonných ustanovení, nemohou být důvodem k odmítnutí registrace kandidátní listiny. Účastník 2) odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996 sp. zn. I. ÚS 127/96, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2017, č. j. Vol 57/2017-24, podle nichž nelze právně překvalifikovat kandidátní listinu na koaliční jen proto, že ji jiná strana podporuje nebo na ní figurují členové jiných stran, kdy zákon neupravuje veřejnoprávní vznik koalice mimo výslovné označení na kandidátní listině a žádný orgán není oprávněn **prohlásit** kandidaturu za koaliční proti tomuto vymezení. Účastník 2) navrhl, aby soud návrh zamítl.

[IV] Posouzení věci

11. Návrh není důvodný.

Právní úprava

12. Na řízení u účastníka 1), předcházejícího vydání Rozhodnutí o registraci účastníka 2), se v souladu s § 97 volebního zákona nevztahoval správní řád. Základní zásady činnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu se však na toto řízení užily (§ 177 odst. 1 správního řádu).

13. Při rozhodování o kandidátní listině je krajský úřad (v tomto usnesení označován i jako „registrační úřad“) vázán volebním zákonem, podle něhož měl přezkoumat podanou kandidátní listinu, příp. vyzvat k odstranění chyb, a následně vydat rozhodnutí o registraci kandidátní listiny, o odmítnutí kandidátní listiny nebo o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině [§ 12 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b) a d), § 33 odst. 1 až 3 volebního zákona]. Registrační úřad má, je-li mu kandidátní listina podána poslední den zákonné lhůty, na přezkoumání podané kandidátní listiny včetně případné písemné výzvy k odstranění jejích vad a vydání rozhodnutí o registraci kandidátní listiny, o odmítnutí kandidátní listiny nebo o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině celkem 18 dnů (§ 31 odst. 3 věta první a § 33 odst. 1 až 3 volebního zákona).
14. Stěžejní pro posouzení důvodnosti návrhu byl § 31 volebního zákona.
15. Podle § 31 odst. 1 volebního zákona mohou kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny podávat registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice; za kandidátní listinu podanou koalicí se považuje ta, kterou všechny společně kandidující politické strany a politická hnutí jednoznačně na kandidátní listině jako koaliční označí, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název.
16. Podle § 31 odst. 2 volebního zákona platí, že každá politická strana, politické hnutí a koalice může podat pro volby do Poslanecké sněmovny v každém volebním kraji pouze 1 kandidátní listinu; pokud politická strana a politické hnutí podávají samostatně kandidátní listinu, nemohou již být součástí koalice. Každá politická strana a politické hnutí může být členem pouze 1 koalice. Koalice musí být složena ze stejných politických stran nebo politických hnutí ve všech volebních krajích. Kandidát může být uveden pouze na 1 kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny.
17. Politická strana, politické hnutí a koalice musí při podání kandidátní listiny splnit nejen podmínky stanovené v § 31 odst. 1 a 2 volebního zákona, ale i řadu dalších formálních náležitostí a podmínek: Kandidátní listina musí obsahovat všechny údaje dle § 32 odst. 1 volebního zákona *(a) název volebního kraje, b) název politické strany, politického hnutí nebo koalice a její složení, c) jména a příjmení kandidátů, pohlaví, věk ke druhému dni voleb, jejich povolání, obec, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí, d) pořadí kandidáta na kandidátní listině, vyjádřené pomocí arabského čísla, e) jméno a příjmení zmocněnce politické strany, politického hnutí nebo koalice s uvedením místa, kde je přihlášen k trvalému pobytu; politická strana, politické hnutí a koalice má právo navrhnout náhradníka zmocněnce a uvede jeho jméno a příjmení a místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, f) jde-li o koalici, název politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo, g) podpis zmocněnce politické strany, politického hnutí nebo koalice, h) jméno a příjmení, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jménem politické strany nebo politického hnutí; v případě koalice jména a příjmení, označení funkcí a podpisy všech osob oprávněných jednat jménem všech politických stran a politických hnutí, které ji tvoří]*. Ke kandidátní listině musí být přiloženo vlastnoručně podepsané prohlášení kandidáta a potvrzení o složení příspěvku na volební náklady (§ 32 odst. 2 a § 31 odst. 4 volebního zákona). Počet kandidátů na kandidátní listině nesmí překročit maximální hranici (§ 32 odst. 3 volebního zákona).
18. Volební zákon reguluje i postup krajského úřadu v případě, že jeho rozhodnutí bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

napadeno u správního soudu. Podle § 33 odst. 7 volebního zákona platí, že na základě rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu, provede registrační úřad zaregistrování kandidátní listiny i po lhůtě stanovené v odstavci 3, nejpozději však 20 dnů přede dnem voleb. Proti tomuto zaregistrování nelze podat opravný prostředek.

19. Dále je třeba zmínit § 49 volebního zákona upravující postup politických stran, politických hnutí a koalic do prvního skrutinia. Podle odst. 1 Český statistický úřad zjistí, a) které politické strany nebo politická hnutí získaly méně než 5 procent z celkového počtu platných hlasů, b) které koalice složené ze 2 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 8 procent z celkového počtu platných hlasů, c) které koalice složené ze 3 a více politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 11 procent z celkového počtu platných hlasů. Podle odst. 2 při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k politickým stranám, politickým hnutím a koalicím podle odstavce 1 a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží. Odstavce 3 až 5 citovaného ustanovení upravují případné snižování stanovené procentní hranice pro případ, že by do skrutinia postupem podle odstavce 1 a 2 nepostoupily alespoň dva volební subjekty.
20. V ustanovení § 50 volebního zákona je upraven postup rozdělení mandátů v prvním skrutiniu (v rámci volebních krajů) a § 51 volebního zákona upravuje postup v rámci druhého skrutinia, kde se rozdělují „zbylé“ mandáty nerozdělené v prvním skrutiniu.

Skutkový stav

21. Ze správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č.j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS), soud zjistil, že dne 22. 7. 2025 byla účastníkovi 1) pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. října 2025 podána kandidátní listina účastníka 2) s dvaceti kandidáty. Z těchto kandidátů je 17 členem účastníka 2) a 3 jsou bez politické příslušnosti.

Právní posouzení

22. Kandidátní listina byla podána v souladu s § 31 volebního zákona a měla náležitosti podle § 32 volebního zákona. Ze správního spisu, z úřední činnosti ani z úředních databází dle § 12 odst. 5 volebního zákona nevyplývalo, že by kandidátní listina obsahovala nesprávné údaje ve smyslu § 33 odst. 1 volebního zákona [chyby dle § 12 odst. 2 písm. b) volebního zákona]. Nesprávnost některého z údajů kandidátní listiny nebyla ani zjevná na první pohled. Proto účastník 1) nepochybil, když kandidátní listinu v souladu s § 33 odst. 3 písm. a) volebního zákona zaregistroval.
23. Soud musel mít v první řadě na paměti charakter soudního řízení, v němž o předmětném návrhu rozhodoval. Navrhovatel se svým návrhem podle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 86 volebního zákona domáhal zrušení rozhodnutí krajského úřadu o registraci kandidátní listiny jiného politického hnutí. V tomto typu řízení je úkolem soudu přezkoumat rozhodnutí krajského úřadu o registraci kandidátní listiny.
24. Podle stávající právní úpravy krajský úřad pro volby do Poslanecké sněmovny projednává a registruje kandidátní listiny, příp. vyzývá k odstranění závad kandidátní listiny, a následně vydá rozhodnutí o registraci kandidátní listiny, o odmítnutí kandidátní listiny nebo o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině (§ 12 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b) a d), § 33 odst. 1 až 3 volebního zákona]. Úkolem krajského úřadu je přezkoumat *soulad kandidátní listiny s § 31, její náležitosti podle § 32 a správnost údajů v ní obsažených* (§ 33 odst. 1 volebního zákona). Činí tak v krátkém časovém úseku. Krajský úřad má, je-li mu kandidátní listina

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podána poslední den zákonné lhůty, na přezkoumání podané kandidátní listiny včetně případné písemné výzvy k odstranění jejích závad a vydání rozhodnutí o registraci kandidátní listiny, o odmítnutí kandidátní listiny nebo o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině celkem 18 dnů (§ 31 odst. 3 věta první a § 33 odst. 1 až 3 volebního zákona).

25. Podle § 33 odst. 3 volebního zákona (zvýraznění podtržením provedl krajský soud) „*krajský úřad [...] rozhodne a) o registraci bezvadné kandidátní listiny, b) o odmítnutí kandidátní listiny, jestliže není podána v souladu s § 31 nebo kandidátní listina neobsahuje náležitosti podle § 32 a nápravy nelze dosáhnout postupem podle odstavců 1 a 2“ [tj. nejsou-li ve stanovené lhůtě zjištěné závady odstraněny ani na základě písemné výzvy – pozn. soudu].*
26. Na činnost krajského úřadu, coby registračního orgánu, se v souladu s § 97 volebního zákona nevztahuje správní řád. Nicméně základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu se i na toto registrační řízení užijí (§ 177 odst. 1 správního řádu).
27. Z popsané právní úpravy vyplývá, že registrační orgán v rámci řízení o registraci kandidátních listin může zkoumat jen omezený okruh skutečností v rozsahu vymezeném v § 33 odst. 1 volebního zákona, přičemž tak činí ve velmi omezeném časovém rámci a je limitován i v procesních postupech a nástrojích, které má dle zákona k dispozici. Registrační orgán nevede dokazování, neboť volební zákon takový postup nepředpokládá a správní řád se, s výjimkou základních zásad, neuplatní. Volební zákon explicitně předpokládá využití údajů ze základního registru obyvatel a systému obyvatel (srov. § 12 odst. 5 až 9 volebního zákona). Registrační orgán je tak prakticky omezen na zmíněné registry a evidence a dále na skutečnosti jemu známé z úřední činnosti.
28. Nutno doplnit, že registrační řízení není specifikem toliko voleb do Parlamentu, ale je součástí i dalších volebních předpisů upravujících evropské, prezidentské, krajské i obecní volby. Z tohoto důvodu lze obecné judikaturní závěry vztahující se k povaze registračního řízení pro jeden druh voleb aplikovat i na registrační řízení v jiných volbách.
29. V nyní projednávané věci účastník 1) rozhodl o registraci kandidátní listiny účastníka 2) jako kandidátní listiny podané politickým hnutím. Jak vyplývá z odůvodnění Rozhodnutí o registraci, účastník 1) předmětnou kandidátní listinu přezkoumal a shledal ji bez vad, proto provedl její registraci. Naopak navrhovatel namítal, že registrace kandidátní listiny účastníka 2) je v rozporu s § 32 odst. 1 písm. c) a f) volebního zákona a že dochází obcházení uzavírací klauzule § 49 odst. 1 volebního zákona, neboť formálně byla kandidátní listina podána jako kandidátní listina jednoho politického hnutí, ovšem fakticky se jedná o kandidaturu volební koalice čtyř politických subjektů.
30. Zjednodušeně řešeno, navrhovatel namítal, že pochybení registračního orgánu spočívá v tom, že kandidátní listinu účastníka 2) zaregistroval jako kandidátní listinu podanou politickým hnutím, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o kandidátní listinu podanou volební koalicí čtyř politických stran, resp. politických hnutí. Jinými slovy, navrhovatel zpochybnil pravdivost jednoho z povinných údajů na kandidátní listině, tedy že kandidátní listinu podalo jedno politické hnutí, neboť ve skutečnosti kandidátní listinu fakticky podala tzv. nepřiznaná volební koalice čtyř politických subjektů.
31. Soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda nepřiznaná volební koalice vůbec může být závadou kandidátní listiny, kterou by byl krajský úřad povinen se zabývat a vyzvat k jejímu odstranění (§ 33 odst. 1 volebního zákona), příp. zda by při neodstranění takové závady byl povinen kandidátní listinu odmítnout zaregistrovat.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

32. Kromě již zmíněné úpravy obsažené v § 31 odst. 1 část věty za středníkem volebního zákona, tento ani jiný zákon definici koalice neobsahuje. Zmíněné zákonné ustanovení totiž obsahuje právní fikci „*kandidátní listiny podané koalici*“, nikoliv definici či definiční znaky koalice jako takové. Byť se v důvodové zprávě k novele volebního zákona provedené zákonem č. 204/2000 Sb. (sněmovní tisk č. 585/0, volební období 1998-2002) uvádí, že cílem změny v § 31 odst. 1, věta za středníkem, volebního zákona bylo „*jednoznačně přímo v zákoně vymezit, co se rozumí pojmem „koalice*“, tak tento záměr nebyl naplněn. Z hlediska definičních znaků koalice lze z citovaného ustanovení dovodit pouze to, že koalici mohou tvořit výhradně politické strany a politická hnutí.
33. V odborné literatuře je pojem předvolební koalice politologicky definován tak, že „*pro její identifikaci je potřeba jednak uplatnit individualistický přístup (tj. zaměřit se na jednotlivé kandidáty a jejich stranickou příslušnost) a jednak kumulativně splnit dvě podmínky, a to podmínku materiální (tj. na koaliční kandidátní listině se objevují kandidáti z více než jedné politické strany) a podmínku formální (tj. kandidátní listina se za koaliční explicitně a transparentně prohlásí)*“ [In: Vartazaryan, G., Horák, F. „*Stačilo!*“ obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Analýza současné definice koaličních kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a návrhy de lege ferenda. Ústav státu a práva AV ČR. Právník 6/2025, s. 507-523; dostupné v systému ASPI]. Zmínění autoři rovněž upozorňují, že český zákonodárce „*důsledně nepřijal individualistickou perspektivu, a navíc zcela rezignoval na materiální podmínku pro identifikaci předvolební koalice*“. Současně ale tito autoři kriticky popisují negativní důsledky takto požímaného formálního pojetí pojmu předvolební koalice: „*Volním aktem politických stran samozřejmě má být to, zdali se rozhodnou kandidovat samostatně, nebo v koalici. Je nicméně pošetilou mezerou v zákoně, že hranice onoho volního aktu sahají tak daleko, že bez ohledu na to, zdali strany de facto kandidují samostatně, nebo v koalici, mohou se „svobodně“ rozhodnout, zdali de iure chtějí, aby na ně byla uplatněna aditivní uzavírací klauzule. Pokud vyjdeme z předpokladu racionálního zákonodárce, bylo by podivné připustit, že zákonodárce spojuje zakládání a působení předvolebních koalic s určitými podmínkami a omezeními sledujícími výše rozebrané legitimní cíle, a zároveň umožňuje všechny tyto podmínky a omezení obcházet tím, že se de facto koalice odmítnou za koalice prohlásit, čímž se z nich de iure stávají jednostranické kandidátky*“ [In: tamtéž].
34. Soud si je vědom skutečnosti, že zmíněné formální pojetí předvolební koalice je i některými soudy označováno za jediný možný výklad stávající právní úpravy, ba dokonce že se jedná o stav zákonodárcem chtěný, a to bez ohledu na možnost výše nastíněného obcházení jiných pravidel stanovených volebním zákonem pro koalice. Tyto názory akcentují jednoznačné jazykové vyjádření pojmu „*kandidátní listina podaná koalici*“ v § 31 odst. 1 volebního zákona, a dovozují, že se o předvolební koalici jedná pouze tehdy, pokud se politický subjekt při podání kandidátní listiny za koalici výslovně označí, neboli je zcela ponecháno na vůli daného subjektu, zda přizná či nepřizná, že *de facto* do voleb kandiduje jako účelové volební uskupení více politických stran či politických hnutí.
35. Často v této souvislosti bývá odkazován nálezk Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 127/96, ve kterém se Ústavní soud vyjádřil k pojmu *koalice*, a to v reakci na názorové rozdíly v Ústřední volební komisi, které vedly k podání ústavní stížnosti politickou stranou Svobodní demokraté – Liberální strana národně sociální (dále jen „*SD-LSNS*“) proti rozhodnutí zmíněné komise o tom, že SD-LSNS bude ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 posuzována jako koalice. Konkrétně Ústavní soud uvedl zejména následující:
- „*Zákon č. 247/1995 Sb. v žádném svém ustanovení neupravuje veřejnoprávní podmínky pro*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vznik a činnost koalice, nezakotvuje pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitý politický subjekt (politická strana nebo deklarované či nedeklarované seskupení politických stran nebo hnutí) účastníci se voleb (např. jako strana) nutno chápat jako koalici, není tedy dáno žádné oprávnění státního či výkonem veřejné moci pověřeného orgánu zasahovat svým rozhodováním do (před-) volebních aktivit politických subjektů. [...] Při nedostatku právní regulace vytváření koalic tedy může být relevantní jedině to, jakým způsobem subjekt své kandidátní listiny zaregistroval. Jistou podporu takovému závěru poskytuje sám zákon č. 247/1995 Sb. v ustanovení § 31 odst. 1, když ve výčtu subjektů oprávněných podávat kandidátní listiny pro volby se vedle politických stran uvádí i (bez dalšího) koalice. Utváření (volebních) koalic tak podléhá dohodě stran, která není nijak veřejnoprávně regulována, resp. zakázána. Zákon č. 247/1995 Sb. s takovým jednáním nespojuje žádné právní důsledky pro kandidující stranu. Není ani předepsáno, že na kandidátní listiny se zapisují pouze členové kandidující strany, je možné zapsat každou fyzickou osobu, která má pasivní volební právo (srov. zejména § 25 zákona č. 247/1995 Sb.). Vytvoření koalice je – za současné právní úpravy – volní akt, tj. projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů.“

36. Soud považuje za důležité výše uvedené závěry vykládat v kontextu řízení, ve kterém byl uvedený nález vydán (řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí Ústřední volební komise), a skutkových okolností daného případu (Ústřední volební komise vydala před volbami do Poslanecké sněmovny usnesení, že na politickou stranu SD-LSNS bude ve volbách nahlížet jako na koalici, přestože v době takového rozhodnutí již došlo ke sloučení dvou politických stran do jedné a kandidátní listina SD-LSNS byla již do voleb zaregistrována jako jedna volební strana). Ostatně i publikovaná právní věta svědčí o tom, že podstatou posouzení ze strany Ústavního soudu nebylo posouzení nepřiznané koalice (z hlediska možného obcházení volebního zákona), ale meritem věci bylo posoudit, zda má Ústřední volební komise oprávnění zasahovat svým rozhodnutím do předvolebních aktivit politických subjektů [právní věta zní: „Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, neupravuje veřejnoprávní podmínky pro vznik a činnost koalice a nestanoví pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitá politická strana nebo seskupení politických stran či hnutí má být považována za koalici účastníci se voleb. Není tedy dáno žádné oprávnění státního či výkonem veřejné moci pověřeného orgánu zasahovat svým rozhodnutím do předvolebních aktivit politických subjektů a zákonodárce neměl zřejmě v úmyslu do vytváření (volebních) koalic veřejnoprávně zasahovat.“].
37. Navíc i v citovaném nálezu je vytvoření koalice vnímáno jako „projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů“, což podle názoru soudu nijak neřeší problematiku nepřiznaných koalic, neboť jejich podstatou je, že projev vůle vůči registračnímu orgánu směřuje k zaregistrování kandidátní listiny jedné politické strany či politického hnutí, ačkoli fakticky bylo vytvořeno účelové volební uskupení s cílem společně bojovat o hlasy voličů a dosáhnout tím lepšího volebního výsledku, než kdyby kandidovaly samostatně, tj. byla vytvořena předvolební koalice. U nepřiznaných koalic není podstatou problému to, že by vytvoření koalice mělo podléhat schválení či přezkumu státních orgánů, ale to, že je dán rozpor mezi faktickým stavem a právním jednáním projeveným vůči registračnímu orgánu, přičemž tento problém nabývá na intenzitě v okamžiku, kdy k takovému rozporu mezi skutečným stavem a projevenou vůlí dochází ze strany daného volebního uskupení cíleně ve snaze obejít zákonem stanovená pravidla pro koalice, jak

namítá navrhovatel (k otázce možného obcházení zákona viz níže).

38. Na obranu nepřiznaných koalic je rovněž často argumentováno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2017, č.j. Vol 57/2017-24, kterým byl zamítnut návrh registrovaného voliče na neplatnost volby kandidátů zvolených za stranu TOP 09 ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných v roce 2017. Podstatou věci bylo posouzení, zda v případě kandidátní listiny podané stranou TOP 09 šlo o kandidátní listinu podanou koalicí, a to na základě tvrzení, „že straně TOP 09 se dostalo podpory od minimálně dvou stran (Liberálně ekologické strany a Koruny České), že nelze připustit, aby podporující Liberálně ekonomická strana vydávala a publikovala vlastní volební materiály, že TOP 09 je skrytou koalicí s politickou stranou Starostové a nezávislí od svého vzniku a že do svého volebního programu strana TOP 09 zapracovala požadavky podporujících stran“ (body 14 a 16 cit. usnesení). Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě zákonné úpravy v § 31 odst. 1 volebního zákona a v něm obsaženého pojmu „kandidátní listina podaná koalicí“ není třeba se odchýlovat od doslovného jazykového výkladu a dále, že „úvahy stěžovatele o ‚skryté koalicí‘ působí matoucím dojmem a jejich připuštění by do volebního procesu vneslo nejistotu a řadu sporů včetně sporů soudních.“ Přitom akcentoval, že „[v]yjádření podpory kandidujícím politickým stranám, hnutím či jejich koalicím od politických stran či hnutí, které se volebního klání neúčastní, představuje zcela legitimní součást volné soutěže politických stran“ (body 21 až 23 cit. usnesení). Poté v reakci na úvahy navrhovatele o „skryté“ koalici strany TOP 09 a Starostové a nezávislí, kterým – dle svých slov – nerozuměl, konstatoval, že „[p]odání koaliční kandidátní listiny je společným úkonem dvou či více politických stran či hnutí. Vytvoření takové koalice vychází z dohody na úrovni stran či hnutí, která se odrazí v podání kandidátní listiny označené jako koaliční ze strany společně kandidujících stran či hnutí. Od toho je třeba lišit situace, kdy samostatně kandidující strana na své kandidátní listině uvede člena jiné politické strany, jelikož jde o situaci, pro kterou plně postačí domluva této strany a člena jiné politické strany“ (bod 26 cit. usnesení).
39. Soud zastává názor, že Nejvyšší správní soud v usnesení č.j. Vol 57/2017-24 neaproboval záměrně nepřiznané koalice, u nichž existuje rozpor mezi faktickým stavem a právním jednáním projeveným vůči registračnímu orgánu s cílem obejít ustanovení volebního zákona dopadající na koalice. Nejvyšší správní soud výslovně odlišil jím posuzovanou situaci, kdy samostatně kandidující strana na své kandidátní listině uvede člena jiné politické strany (tehdy postačí domluva této strany a člena jiné politické strany), od situace, kdy více politických stran či hnutí uzavřou dohodu, která se poté odrazí v podání kandidátní listiny označené jako koaliční. Problematiku nepřiznaných koalic ve všech jejích důsledcích však neřešil. Nelze přehlížet ani to, že v dané věci posouzení Nejvyššího správního soudu odpovídá některým nejasnostem v tamních návrhových tvrzeních. V tomto duchu je nutné číst závěry vyslovené v usnesení č.j. Vol 57/2017-24.
40. Naproti tomu soud považuje za určující pro problematiku nepřiznaných koalic posouzení Ústavního soudu v později vydaném nálezu ze dne 31. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 3181/18, ve kterém byla posuzována ústavní stížnost směřující proti usnesení Městského soudu v Praze, jímž tento správní soud zamítl návrh volební strany (koalice více politických stran a hnutí) na zrušení registrace kandidátní listiny jiné volební strany, která se pro volby do zastupitelstva hl. m. Prahy označila názvem, jenž prvá volební strana vnímala jako zaměnitelný s názvem jednoho z členů této koalice. Jednalo se tedy o nálezy vydané ve věci soudního přezkumu návrhu podaného ve věci registrace dle § 89 s. ř. s. (tedy ve stejném typu soudního řízení, ve kterém i nyní soud rozhoduje). Ačkoliv se tento nálezy týkal voleb do

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zastupitelstev obcí, není důvodu jeho závěry nepřenést i do nynější věci voleb do Poslanecké sněmovny, neboť již výše soud zmínil obdobnost úpravy registračního řízení v zákonech upravující jednotlivé druhy voleb (navíc soudní ochrana v řízení ve věcech registrace dle § 89 s. ř. s. je společná pro všechna volební registrační řízení).

41. Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 3181/18 nejprve v rámci vymezení obecných východisek svého posouzení konstatoval zejména následující: „ze základního práva na svobodné volby nevyplývá pro veřejnou moc primárně povinnost zdržet se určitého jednání a nezasahovat, ale naopak pozitivní závazek přijmout taková opatření, která umožní konání svobodných voleb [...]. Zákonodárce tak má povinnost přijmout takovou právní úpravu, která umožní konání svobodných voleb. [...] Při výkladu zákonné úpravy je třeba vycházet z toho, že zákonodárce nemínil své ústavní povinnosti porušit, a proto je nutné volit takový výklad, který zajistí co největší respektování Ústavy (ústavně konformní výklad).“; „Aby bylo možné volby pokládat za svobodné, je v první řadě třeba, aby tyto volby zajistily svobodné vyjádření názorů voličů či lidu [...]“; „Jedním z předpokladů, aby mohl lid projevit své názory ve volbách, je to, aby jednotliví voliči byli schopni v hlasovacích lístcích identifikovat, komu dávají svůj hlas. Právní úprava tudíž musí zajistit to, že volič bude schopen rozlišit jednotlivé kandidující subjekty navzájem a že bude schopen každý z kandidujících subjektů propojit s konkrétní politickou silou“ (body 21 až 23 cit. nálezu).
42. Ústavní soud poté nesouhlasil s názorem Městského soudu v Praze, že si volební strana může zvolit jakýkoliv název, i totožný či zaměnitelný s názvem politické strany či hnutí, což Městský soud v Praze odůvodnil tím, že příslušný volební zákon neklade žádné požadavky na název volebních stran a současně daný zákon ani neumožňuje registračnímu úřadu tento název přezkoumávat. Ústavní soud zdůraznil, že výklad názvu volební strany, coby jedné z náležitostí kandidátní listiny, nelze činit izolovaně, ale musí se do něj promítnout i požadavek na nezaměnitelnost názvu a zkratky politické strany a hnutí obsažený v jiném zákonném předpisu (konkrétně v § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích). Podle Ústavního soudu „[p]růměrný volič, který si není vědom rozdílu mezi politickou a volební stranou, nemá důvod počítat s tím, že zákaz zaměnitelnosti názvů bude u voleb a názvů volebních stran prolomen. Jinak řečeno, průměrný volič nemá důvod přistupovat k názvu volební strany obezřetně, má naopak legitimní důvody se na název spoléhat a vycházet z toho, že název volební strany odpovídá názvu politické strany či politického hnutí. Hlasovací lístky sice obsahují i další údaje odlišující jednotlivé volební strany a umožňující případně identifikovat politické strany a politická hnutí stojící za těmito volebními stranami – jako je vylosované číslo volební strany a informace o jednotlivých kandidátech –, avšak nelze očekávat, že jim průměrný volič bude věnovat takovou pozornost jako názvu.“ (body 33 až 35 cit. nálezu).
43. Ve vztahu k registračnímu řízení pak Ústavní soud v posledně zmíněném nálezu dospěl k závěru, že registrační úřad je povinen zabývat se tím, zda kandidátní listina není vadná, což může spočívat i v zaměnitelnosti názvu volební strany s názvem politické strany či hnutí, které nejsou součástí dané volební strany. Podle Ústavního soudu registrační úřad je tedy povinen tuto skutečnost zjistit z rejstříku politických stran a v případě shledané zaměnitelnosti vyzvat k odstranění této závady (body 38 a 41 cit. nálezu).
44. V návaznosti na právě uvedené závěry Ústavního soudu zdejší soud nesdílí názor, že by se činnost registračního orgánu měla omezit toliko na ryze formální kontrolu údajů, které jsou uvedeny na kandidátní listině, resp. na listinách s ní společně doložených. V poměrech nyní projednávané věci to znamená, že i údaj o tom, zda je kandidujícím subjektem (volební

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stranou) buď samostatná politická strana, resp. politické hnutí anebo koalice, coby volební uskupení několika politických stran, resp. politických hnutí, je jednou z povinných náležitostí kandidátní listiny dle § 32 odst. 1 volebního zákona, které je registrační orgán povinen přezkoumat. Pokud by tedy k registračnímu orgánu byla podána kandidátní listina nepřiznanou koalici, tedy jako kandidátní listina jedné politické strany či politického hnutí, ačkoli ve skutečnosti by se jednalo o koalici více politických stran, resp. hnutí, pak *a priori* nelze vyloučit, že se jedná o závalu kandidátní listiny, ohledně které by měl registrační orgán vyzvat kandidující subjekt k odstranění.

45. Soud se totiž neztotožňuje s výkladem založeným na ryze formálním pojetí pojmu koalice, který vychází pouze z jazykového výkladu § 31 odst. 1 část věty za středníkem volebního zákona. Ač lze souhlasit s tím, že zmíněné zákonné ustanovení je jasně formulované, neznamená to, že má být vykládáno izolovaně od ostatních ustanovení volebního zákona upravujících předvolební koalice. Stejně je v tomto ohledu již zmíněné ustanovení § 49 volebního zákona obsahující uzavírací klauzule, prostřednictvím kterých zákonodárce stanovil pravidla pro postup do prvního skrutinia pro rozdělování mandátů, a to tak, že uzavírací klauzule je pro koalice vyšší (8 %, případně 11 % získaných hlasů) než pro samostatně kandidující politické strany, resp. politická hnutí (5 % získaných hlasů).
46. V souvislosti s uzavírací klauzulí (u koalic hovoříme o tzv. aditivní či adiční uzavírací klauzulí) je třeba zmínit nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, v němž Ústavní soud přezkoumával otázku (proti)ústavnosti některých ustanovení volebního zákona. Zdůraznil, že při posuzování ústavnosti napadených ustanovení volebního zákona nelze vycházet jen z jejich izolovaného čtení, nýbrž je třeba je zasadit do celkového mechanismu vytvořeného volebním zákonem. Ústavní soud se rovněž zabýval otázkou ústavnosti tzv. „sčítacích“ uzavíracích klauzulí pro koalice (v tehdejší výši 10 %, 15 % a 20 %), které shledal protiústavními. Naproti tomu adiční uzavírací klauzule jako takové, které jsou v českém (resp. československém) právním řádu přítomny již od roku 1992, neodmítl, neboť se jejich předchozí podobou zabýval nemohl. V rámci shrnutí svých závěrů Ústavní soud ovšem konstatoval, že *„[n]ení tak neústavní postup, který upozorňuje voliče na to (psychologický aspekt uzavírací klauzule), že má ve volbách do Poslanecké sněmovny nejen vyjádřit svou preferenci, nýbrž také přispět k ustavení komory Parlamentu, která v rámci konstrukce parlamentní demokracie vykonává kontrolu výkonné moci“* (srov. body 180 a 203 cit. nálezu). Lze rovněž poukázat na další části odůvodnění předmětného nálezu, v němž Ústavní soud akcentuje, že účelem voleb *„není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách [...], nýbrž ustavení komory Parlamentu, která bude způsobilá plnit všechny funkce zákonodárného sboru v podmínkách parlamentní demokracie, tedy nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i funkci orgánu, před kterým nese vláda odpovědnost za fungování výkonné moci.“* (bod 151 cit. nálezu).
47. Soud je toho názoru, že nemá-li být stávající zákonná úprava aditivní uzavírací klauzule zcela bezúčelná, nelze ponechat pouze na vůli koalice, zda se k tomu, že je koalici, na kandidátní listině „dobrovolně přizná“ anebo zda se v rozporu se skutečným stavem označí za jednu politickou stranu či politické hnutí, neboť si vyhodnotí, že takový postup je pro ni v daný okamžik výhodnější. Takový účelový postup nepřiznaných koalic s cílem obejít aditivní uzavírací klauzuli by byl obcházením zákona, kterému nelze přiznat právní ochrany. Lze připomenout, že podle ustálené judikatury se obcházením zákona rozumí *„jednání, které spočívá ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

sám o sobě není zákonem zakázáný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího“ (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05). Ač je zákonná úprava pravidel voleb v mnohém specifická, soud nevidí důvod, proč by se tyto obecné právní principy neměly v oblasti volebních zákonných předpisů rovněž aplikovat.

48. Ostatně, možné obcházení zákona v souvislosti s nepřiznanými předvolebními koalicemi a jeho projevy a nežádoucí důsledky byly rovněž popsány v již zmíněné odborné literatuře. Zejména jsou zmiňovány (i) „očividný“ *problém obejití aditivní uzavírací klauzule*, (ii) *obcházení zákazu kandidatury v různých formách (koalice a zároveň samostatně) či složeních (koalice s různými členy) v jedné volbě (je totiž možné, aby politická strana kandidovala v některých krajích samostatně, zatímco v jiných, kde se těší menší podpoře, přibrala na svou kandidátní listinu členy různých menších regionálně populárních politických stran a tvořila tak simultánně několik různých de facto předvolebních koalic)*; (iii) *sekundární problémy týkající se státních příspěvků (politické strany, které vyslaly své členy kandidovat na kandidátní listinu jiné politické strany, jsou vydány napospas dobré vůli té politické strany, která kandidátní listinu podala)* [In: výše zmíněný článek autorů G. Vartazaryana a F. Horáka].
49. Soud ovšem musel ve svém posouzení důvodnosti návrhu na zrušení Rozhodnutí o registraci zohlednit již výše zmíněná omezení registračního orgánu v rámci registračního řízení (časové i co do možností a nástrojů ověřovat správnost údajů na kandidátní listině). Soud má za to, že registrační orgán bude mít povinnost zasáhnout pouze v těch případech, kdy by se jednalo o zcela zjevnou (*prima facie*) nesprávnost údaje týkajícího se jedné z povinných náležitostí kandidátní listiny, tj. v posuzovaném případě údaje o charakteru kandidujícího subjektu (tedy zda jde o samostatnou politickou stranu či hnutí anebo o koalici). Neboli o takovou nesprávnost údaje, která by nevyžadovala zjišťování skutkového stavu nad rámec registračnímu orgánu dostupných evidencí a skutečností jemu známých z úřední činnosti.
50. Ač to nelze v obecné rovině zcela vyloučit, tak učinit závěr o tom, že kandidující subjekt je nepřiznanou koalicí, která cílí výlučně na obcházení aditivní uzavírací klauzule, si lze bez bližšího zjišťování skutkového stavu, resp. dokazování jen obtížně představit. Lze připustit, že v nyní posuzovaném případě se sice závěr o nepřiznané koalici nabízí, nelze to však bez bližšího zjišťování skutkového stavu s jistotou konstatovat. Potřebné zjišťování skutkového stavu věci by ale přesáhlo smysl a účel registračního řízení, jak je v současnosti koncipováno ve volebním zákoně a jak jej vyložil Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3181/18.
51. Lze tudíž uzavřít, že účastník 1) v nyní posuzovaném případě nepochybil, pokud kandidátní listinu účastníka 2) zaregistroval, neboť se nejednalo o případ zcela zjevné nesprávnosti povinného údaje v kandidátní listině. Samotná kandidátní listina, na níž nebyl žádný kandidát, který by byl členem jiné politické strany nebo politického hnutí, než je účastník 2), nemohla u účastníka 1) ani vzbudit pochybnosti, že kandidátní listina účastníka 2) není kandidátní listinou tohoto politického hnutí.
52. I přes výše uvedené soud považuje tvrzené obcházení zákona v podobě nepřiznané koalice za velmi závažný problém, který má potenciál v konečném důsledku narušit konání svobodných voleb, neboť by mohlo být ohroženo svobodné vyjádření názorů voličů tím, že by někteří voliči mohli být nepřiznanou koalicí oklamáni. V případech nepřiznaných koalic totiž na hlasovacím lístku není uveden pravdivý údaj o koalici a volič svým hlasem pro „přiznanou“ politickou stranu či hnutí volí (a v některých případech aniž by to věděl) i

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

představitelů dalších politických stran či hnutí účastnících se nepřiznané koalice. Negativním důsledkem je rovněž efekt „výťahu“ do Poslanecké sněmovny pro ty malé politické strany, resp. jejich představitele, kteří by se, pokud by kandidovali sami nebo v rámci „přiznané“ koalice, do Poslanecké sněmovny nedostali. Tím je ale popřen smysl aditivní uzavírací klauzule, která má bránit fragmentaci Poslanecké sněmovny, a tím i oslabení usnášeníschopnosti tohoto zákonodárského sboru, resp. schopnosti vytvořit funkční vládu.

53. Soud se proto zabýval otázkou, zda i přes to, že registrační orgán ve svém postupu v nyní projednávané věci nepochybil, není úkolem soudu otázku tvrzeného obcházení zákona v podobě nepřiznané koalice v soudním řízení posoudit, aby dostal požadavku na soudní ochranu ve věcech volební registrace, resp. aby nedošlo k odepření spravedlnosti. Bylo totiž třeba zohlednit, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *„v rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 s. ř. s. nelze s úspěchem brojít proti vadám v registraci přihlášky kandidáta. K tomu slouží samotné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů“* (viz usnesení NSS č. j. Vol 11/2004-31, č. 471/2005 Sb. NSS).
54. Soud dospěl k závěru, že za stávající právní úpravy nemůže v soudním řízení vedeném ve smyslu § 89 s. ř. s. zasáhnout a zrušit registraci kandidátní listiny účastníka 2) z tvrzeného důvodu, že se jedná o nepřiznanou koalici obcházející zákon (pokud by se takové tvrzení navrhovatele prokázalo).
55. Soudní ochrana podle § 89 s. ř. s. je jedním ze způsobů preventivní ochrany ve volebních věcech, tedy ještě před hlasováním voličů. Je zde chráněno pasivní volební právo, tedy právo být volen, a rovněž i spravedlivá politická soutěž v tom směru, aby se političtí soupeři mohli bránit situaci, že by správní orgán umožnil kandidovat i tomu, kdo nesplňuje zákonné podmínky (srov. komentář k § 89 s. ř. s. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ).
56. Ovšem Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 4. 7. 2006, č.j. Vol 36/2006-22, dospěl k závěru, že *„zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takového vymezení je pro soud závazné, neboť i pro soud platí základní pravidlo právního státu, podle něhož státní orgán může činit pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje“*.
57. Volební zákon v případě návrhu na zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny soudu dává kompetenci rozhodnutí o registraci pouze zrušit. Volební zákon totiž reguluje postup krajského úřadu pouze v případě, že jeho rozhodnutí bylo napadeno u správního soudu, ovšem pouze ve svém § 33 odst. 7, dle kterého platí, že *„na základě rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu, provede krajský úřad zaregistrování kandidátní listiny i po lhůtě stanovené v odstavci 3, nejpozději však 20 dnů přede dnem voleb. Proti tomuto zaregistrování nelze podat opravný prostředek.“* Soud má za to, že toto ustanovení směřuje pouze na případy návrhu směřujícího proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podle § 89 odst. 1 písm. a) a odst. 2 s. ř. s., nikoliv na návrhy usilující o zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny dle § 89 odst. 1 písm. c) a odst. 4 s. ř. s.
58. Vzhledem k tomu, že zákon neupravuje žádný další navazující postup registračního orgánu na takové zrušující rozhodnutí, soud má za to, že registrační orgán již po takovém zrušujícím rozhodnutí soudu nemůže daný volební subjekt registrovat jako již „přiznanou“ koalici. To by ovšem znamenalo, že rozhodnutím soudu o zrušení Rozhodnutí o registraci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

by účastník 2) ztratil možnost kandidovat v letošních volbách do Poslanecké sněmovny. Takový výsledek byl podle názoru soud byl neproporcionálním zásahem do průběhu voleb a byl by i v rozporu s ustálenou judikaturou vyžadující po soudu zdrženlivost ve volebním soudnictví.

59. Soud zvažoval i variantu, zda by nemohl nejen zrušit, ale rovněž i uložit povinnost registračnímu orgánu zaregistrovat danou kandidátní listinu jako koaliční, a to za analogického použití § 89 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 33 odst. 7 volebního zákona. Dospěl však k závěru, že takové řešení by mohlo vést k nepřijatelným důsledkům plynoucím z toho, že by byla registrována kandidátní listina podaná koalici bez vyjádření vůle všech koaličních stran či hnutí být společně jako koalice do voleb registrován. Nelze pak vyloučit ani následný rozpor mezi jednotlivými koaličními stranami v tom, zda se i za nově nastalé situace účastnit voleb jako „přiznaná“ koalice.
60. Navíc zvažovaný procesní postup soudu vylučuje i zákonné omezení plynoucí z § 31 odst. 2 volebního zákona, podle kterého podá-li politická strana a politické hnutí samostatně kandidátní listinu, nemohou již být součástí koalice, resp. že ve všech volebních krajích musí být koalice složena ze stejných politických stran nebo politických hnutí. Je třeba vzít v úvahu, že kandidátní listiny v různých volebních krajích přezkoumávají různé krajské soudy, tudíž je reálné (ostatně aktuální praxe to potvrzuje), že některé soudy mohou mít názor odlišný a návrh zamítnout. Anebo by navrhovatel v některých volebních krajích svůj návrh nepodal, tudíž by platily původní kandidátní listiny registrující nepřiznanou koalici jako jednu politickou stranu, resp. hnutí.
61. Závěr o procesní nemožnosti soudu rozhodnout o uložení povinnosti registračnímu orgánu zaregistrovat kandidátní listinu jako podanou koalici podporuje i komentářová literatura, podle které soud v případě důvodnosti návrhu podle § 89 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (zvýraznění podtržením provedl soud) „*rozhodne o zrušení registrace kandidátní listiny (nebo o zrušení registrace přihlášky kandidáta v případě voleb do Senátu). Jde tak o obdobu výroku rozhodnutí jako v případě žaloby proti rozhodnutí podle § 65, nicméně s tím rozdílem, že soud věc registračnímu orgánu nevrací k dalšímu řízení, neboť rozhodl s konečnou platností*“ (srov. již výše odkazovaný komentář autorů Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. k § 89 s. ř. s., dostupný v systému ASPI).
62. Ačkoliv soud zastává názor, že kandidování nepřiznaných koalic je krajně nežádoucím nešvarem, který v současnosti nabývá na intenzitě, a může představovat obcházení aditivní uzavírací klauzule ve smyslu § 49 volebního zákona (případně vést i k jiným výše popsaným nežádoucím důsledkům majícím negativní dopad na férovost politické soutěže), dospěl k závěru, že ani registrační řízení vedené před krajským úřadem, ani následné soudní řízení o návrhu na zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny není za stávající právní úpravy místem, kde lze zjednat nápravu. Je třeba apelovat na zákonodárce, pokud chce i nadále setrvat na aditivní uzavírací klauzuli pro koalice, aby stávající nedostatky právní úpravy odstranil zejména tím, že odpovídajícím způsobem reguluje registraci kandidátních listin, přezkumnou činnost registračních orgánů (včetně jejího rozsahu a jejích výstupů) a navazující přezkum v rámci správního soudnictví (též pokud jde o jeho rozsah a výstupy), příp. se zohledněním navazujících úkonů registračního orgánu. Z dosavadní legislativní činnosti zákonodárce nelze podle soudu dovodit, že chce umožňovat registraci nepřiznaných (resp. skrytých) koalic a s tím spojené obcházení volebního zákona (zejména aditivních uzavíracích klauzulí). Soud dodává, že budoucí právní úprava (§ 81 odst. 2 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb) svěří přezkum rozhodnutí registračního orgánu ve volbách

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

do Parlamentu České republiky Nejvyššímu správnímu soudu.

63. Soud uzavírá, že na základě všech shora popsanych důvodů dospěl k závěru, že návrh na zrušení rozhodnutí účastníka 1) o registraci kandidátní listiny účastníka 2) pro volby v Plzeňském kraji do Poslanecké sněmovny konané ve dne 3. a 4. 10. 2025 není důvodný, a proto jej výrokem I. tohoto usnesení zamítl.

[V] Závěr a náklady řízení

64. V souladu s § 89 odst. 5 s. ř. s. soud ve věci nenařizoval jednání, neboť neprováděl dokazování a všechny potřebné skutečnosti bylo možné zjistit z předloženého správního spisu.
65. Soud v souladu s § 89 odst. 5 s. ř. s. rozhodl o návrhu usnesením do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu.
66. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s, podle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná [srov. § 104 odst. 1 s. ř. s.].

Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Plzeň 2. 9. 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.