

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatelky: volební strana **Česká republika na 1. místě!**,
zastoupená zmocněnkyní E. Ž.,
bytem X,
dále zastoupená advokátem JUDr. Miroslavem Pindešem, Ph.D.,
sídlem Zámecká 550, Bučovice,

dalších účastníků: 1) **Krajský úřad Karlovarského kraje**,
sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary,

2) volební strana **Svoboda a přímá demokracie (SPD)**,
zastoupená zmocněnkyní Mgr. M. Z.,
bytem X,
dále zastoupená advokátem JUDr. Adamem Batunou,
sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha,

o návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny volební strany Svoboda a přímá demokracie (SPD) provedené rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje č. j. KK/2897/LP/25-3 ze dne 15. 8. 2025 pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. října 2025,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před soudem

1. Krajskému soudu v Plzni jako volebnímu soudu byl dne 20. 8. 2025 doručen návrh, kterým se navrhovatelka domáhala zrušení registrace kandidátní listiny volební strany Svoboda a přímá demokracie (SPD) pro volby do poslanecké sněmovny konané ve dnech 3. a 4. října 2025.

Návrh

2. Politické hnutí Česká republika na 1. místě! podalo návrh na zrušení registrace kandidátní listiny hnutí SPD pro volby do Poslanecké sněmovny v Karlovarském kraji, přičemž tvrdí, že kandidatura byla formálně vedena jako samostatná, ale fakticky šlo o koalici čtyř subjektů – SPD, Trikolora, Svobodní a PRO – vystupujících pod společnou značkou „Spojení. Pro vás!“. Navrhovatelka poukazovala na koordinovanou kampaň, společnou vizuální identitu, rozhodování o kandidátech napříč stranami a údajné zneužití názvu navrhovatelky

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v předvolebních sloganech. To představuje obcházení volebního zákona a narušení rovnosti politické soutěže.

Vyjádření ostatních účastníků řízení

3. Krajský úřad Karlovarského kraje uvedl, že kandidátní listina SPD byla podána jako samostatná a splňovala všechny zákonné náležitosti. Kandidáti uvedli příslušnost k SPD nebo byli bez stranické příslušnosti. Úřad zdůraznil, že mediální vystupování politických subjektů není předmětem registračního řízení. Posuzování míry spolupráce mezi stranami či dopad kampaně na voliče podle něj přesahuje rámec zákonem stanoveného přezkumu.
4. Volební strana SPD označila návrh za nedůvodný. Kandidátní listina byla podána výlučně jménem SPD, bez označení jako koaliční. Figurují na ní pouze členové SPD nebo osoby bez politické příslušnosti. SPD vychází z judikatury vrcholných soudů, podle níž je rozhodující formální označení kandidátní listiny, nikoli politická spolupráce či podpora jiných subjektů. Rovněž odmítla tvrzení o zneužití názvu navrhovatele, který podle SPD používá obecný slogan, jenž nelze zaměňovat s názvem politického subjektu.

II. Procesní úvahy soudu

Jednání vůči volebním stranám

5. Soud vychází z toho, že volební zákony předpokládají účast politických stran a hnutí ve volbách prostřednictvím institutu *volební strany*. V některých volebních zákonech jsou volební strany výslovně zmíněny, v jiných je úprava v zásadě stejná, ovšem bez použití tohoto pojmu. Na podstatě této regulace se tím však nic nemění. Za tohoto stavu Krajský soud v Plzni, tak jako některé jiné krajské soudy, chápe *volební strany* jako zvláštní procesní subjekty konstruované každým volebním zákonem právě pro účely postupů spojených s volbami, ať jde o procesy před volebními orgány nebo řízení před volebním soudem. S existujícími politickými stranami se fakticky mohou, ale nemusí shodovat. Mezi volební stranou ve smyslu volebních zákonů a politickou stranou ve smyslu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, tak existuje úzká věcná a personální souvislost, nejde však o stejné subjekty (koalice ostatně vůbec není subjektem z hlediska hmotného práva).
6. Konsekventně musí volební soud jednat s volební stranou tak, jak předpokládá volební zákon – prostřednictvím volebního zmocněnce (§ 32 odst. 5 zákona o volbách do parlamentu). Jeho role je specifická a je omezena právě na volební věci, což by mělo přinést zjednodušení a zrychlení. Oproti tomu je nevhodné použití zákona o sdružování v politických stranách, protože volební strana jako zvláštní procesní subjekt nemá na rozdíl od politické strany statutární orgán, který by za ni mohl jednat. Z hlediska přístupu k soudu jde o neproblematickou úpravu, protože je předvídatelná a platná pro všechny stejně (non-subjekty ostatně mohou jednat *pouze prostřednictvím volebního zmocněnce*, protože zde nikdo jiný není; srov. přiměřeně nálezy sp. zn. III. ÚS 35/19 ze dne 27. 3. 2019, odst. 24). Striktně uplatňované jednání vůči volebnímu zmocněnci tedy jen narovnává přístup soudu ke všem procesním subjektům. Zároveň nepředjímá konečné posouzení ze strany soudu: volební strana Svoboda a přímá demokracie (SPD) se vztahuje k politickému hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) registrovanému dne 2. 6. 2015. Pokud by soud jeho kandidátní listinu prohlásil – po posouzení nejasných materiálních hledisek – za kandidátní listinu koalice, pak by nutně vznikla otázka, kdo má tedy v řízení před soudem jednat. Statutární orgán politického hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) či statutární orgány jednotlivých stran a hnutí spojených v této materiální koalici?

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

7. Jednání výlučně vůči volebnímu zmocněnci *volební strany*, tento problém zcela řeší. Lze samozřejmě uznat, že tento výklad přináší v různých procesních situacích některé jiné nevýhody, za běžného běhu věcí však výhoda v možnosti rychlého a jednoznačného postupu zřetelně převažuje.

Příslušnost krajského soudu k řešení celostátní otázky

8. Již před rokem soud v usnesení č. j. 55 A 37/2024-114 poukázal na to, že krajské volební soudy jsou soudy decentralizované, rozhodující pro území volebního kraje. Proto také volební zákony počítají s tím, že krajské volební soudy jsou příslušné v rámci organizačně-přípravné fáze voleb, kde lze předpokládat především otázky nepřesahující území volebního kraje. Oproti tomu je Nejvyšší správní soud příslušný k soudní kontrole voleb ve fázi hlasování, zjišťování výsledků a jejich vyhlášení, které již mají bezprostřední význam pro celé volební území (§ 88 zákona o volbách do parlamentu).
9. Z povahy věci je tedy nevhodné, aby krajské volební soudy rozhodovaly celostátní otázku (tím spíše, že jde o spěšné věci vyřizované v jednom stupni soudnictví). Otázka povahy kandidujícího subjektu sice spadá v první fázi do působnosti krajského úřadu, musí však být na úrovni volebních krajů vyřešena jednotně: kandiduje-li koalice, musí kandidovat ve stejném složení ve všech krajích (§ 31 odst. 2 zákona o volbách do parlamentu). Za současné úpravy se otázka povahy kandidujícího subjektu projevuje především v postupu do prvního skrutinia (§ 49 zákona o volbách do parlamentu). To je zřetelně otázka zjišťování výsledku voleb, nadto regulovaná přímo pro celostátní úroveň. Není zde žádná přímá souvislost s organizačně-přípravnou fází voleb, a tedy i s tím, co mají řešit krajské soudy.
10. Tomu odpovídá, že krajské soudy nemají ani žádný prostředek, jak své rozhodnutí uplatnit či dokonce prosadit na celostátní úrovni – jejich rozhodnutí je závazné toliko vůči krajskému úřadu. Teoretickou možnost sjednocení Ústavním soudem nelze přeceňovat, neboť tomu také nesvědčí řada faktorů: mimo jiných lze poukázat na to, že Ústavní soud je volebním soudem toliko pro řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí *ve věci ověření volby* poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR. Ve vztahu k rozhodování krajského volebního soudu je Ústavní soud „pouze“ soudem rozhodujícím o případném porušení ústavně zaručených práv či svobod potenciálního stěžovatele. Nenáleží mu tedy rozhodovat o otázkách podústavního práva, tím méně je sjednocovat, ani rozhodovat o porušení práv jiných procesních subjektů či o otázkách objektivního práva, pokud nemají průmět do ústavně zaručených práv stěžovatele. Řízení o ústavní stížnosti má tedy jiné procesní předpoklady, referenční hledisko posouzení i jiné možnosti výroku. Výlučně kasační pravomoc v řízení o ústavní stížnosti i nespěšná povaha tohoto řízení jsou antitezí efektivního soudního přezkumu voleb (k omezené možnosti ingerence do volebního procesu srov. přiměřeně již nálezy sp. zn. III. ÚS 277/96 ze dne 22. 10. 1996).
11. S krajskou úrovní volebního soudnictví nyní věc souvisí toliko ve formální rovině: předmětem řízení je rozhodnutí krajského úřadu o registraci kandidátní listiny pro volební kraj. Formálně tedy krajský soud může o návrhu rozhodovat a potenciálně mu i vyhovět (byť s nejasnými účinky pro celostátní úroveň). Soudní řád správní i volební zákon v této souvislosti nepředvídají podobu výroku rozhodnutí krajského soudu; nic tedy nebrání tomu, aby soud naříkané rozhodnutí o registraci zrušil a krajskému úřadu přímo ve výroku uložil povinnost kandidátní listinu zaregistrovat jako listinu podanou koalici podle § 33 odst. 7 zákona o volbách do parlamentu (toliko výrok rozhodnutí soudu je závazný, srov. § 55 odst. 5 ve spoj. s § 54 odst. 6 s. ř. s.).

12. Je třeba odmítnout (blíže neodůvodněný) závěr odborné literatury, že v případě vyhovění návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny soud registraci zruší, aniž by vyslovil cokoliv dalšího.¹ Takový závěr neplyne z procesní úpravy soudního řádu správního, stejně tak jako neplyne ani z procesní či hmotněprávní úpravy volebního zákona. Jeho důsledek v podobě odmítnutí – *prima facie* možné – opětovné registrace by nepředstavoval šetření podstaty politických práv volební strany. Vedl by také k nelogické nerovnosti: nesprávně nezaregistrovaná volební strana či nesprávně vyškrtnutý kandidát by měli možnost opětovné registrace, resp. účasti volbách, kdežto volební strana registrovaná nesprávně toliko v údajích o koalici, by tuto možnost neměla. To vše přesto, že procesně by jinak byly tyto situace srovnatelné. To je třeba odmítnout: neúčast ve volbách může být následkem vad registrace v kombinaci s nedostatkem času k jejich nápravě, nikoliv však zákonem výslovně nepředvídaným trestem za vady registrace.
13. Jistěže existuje riziko nežádoucí situace, kdy by na základě rozhodnutí jednoho či více krajských volebních soudů došlo v jednotlivých volebních krajích k registraci též kandidátní listiny volební strany v rozporu s § 31 odst. 2 zákona o volbách do parlamentu zároveň jako kandidátky koalice a zároveň jako kandidátky samostatné strany. To je však riziko vlastní decentralizovanému soudnímu přezkumu registrace krajskými soudy. Ve výsledku by se tato neshoda projevila především v označení, nikoliv však v subjektu registrace. Volební strana by se tedy mohla účastnit voleb ve všech volebních krajích s tím, že zmíněnou diskrepanci by bylo třeba vyřešit ve stadiu zjišťování a uveřejňování výsledku voleb. To je nežádoucí následek patrně nižší závažnosti, než je vyřazení této volební strany z voleb pro území celého jednoho volebního kraje, ke kterému by došlo bez pokynu k opětovné registraci kandidátní listiny podle rozhodnutí soudu.
14. V této souvislosti je třeba připomenout, že hlavním smyslem soudního přezkumu voleb je ochrana volebního řízení či procesu jako celku. Ochrana subjektivního práva jednotlivce v takovém řízení sice není vyloučena, je však jen reflexem hlavní funkce tohoto řízení. Soud proto návrh přezkoumává v rozsahu primárně vymezeném návrhovatelem, pokud však spolu s tím zjistí i další nezákonnost, která by mohla být podstatná pro výsledek přezkumu, může jít nejen nad rámec navržených tvrzení a důkazů, ale i nad návrh petitu. Z toho pohledu je tedy irelevantní, zda návrhovač požadoval toliko zrušení registrace kandidátní listiny, nebo i její opětovnou registraci se správnými údaji.
15. Lze tedy shrnout, že zákon o volbách do parlamentu předvídá opětovnou registraci po rozhodnutí soudu. Právní úprava nevylučuje, aby soud rozhodl o zrušení registrace zároveň s pokynem, aby došlo k opětovné registraci bez vad. Za tohoto stavu může být výrok o povinnosti opětovné registrace s opraveným údajem vhodným řešením, které šetří jak objektivní pravidla volebního procesu, tak subjektivní práva zúčastněných. Soud jej proto může a musí vyslovit, pokud jeho potřeba vyplývá z okolností případu („liberálně ve způsobu, konzervativně ve věci“).

III. Posouzení věci

16. Návrh není důvodný.
17. Navrhovatelka se v soudním řízení, které má toliko krajský dosah, domáhala změny celostátní praxe. Chtěla změnit výklad volebního zákona ve vztahu k předvolebním koalicím, a tím i závěry dosavadní judikatury a odborné literatury. To vše za situace, kdy byl

¹ Mikeš, P. in Kühn Z., Kocourek T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 760 (§ 89, Rn. 21).

dosavadní výklad dlouhodobě znám, praxe se mu mohla přizpůsobit a zákonodárce neučinil žádnou změnu, která by této praxi mohla zamezit. Dosavadnímu výkladu i praxi odpovídají i jiné předpisy upravující činnost politických sil. Z tohoto pohledu soud neshledal žádný důvod pro zásah, a to i kdyby pro navrhovanou změnu bylo v nynějším řízení místo.

Obecná východiska posouzení volebním soudem

18. Prvotním východiskem je formální povaha registračního řízení. Krajský úřad jako registrační úřad ověřuje vyjmenované otázky v omezeném čase 7 dnů: soulad kandidátní listiny s § 31, její náležitosti podle § 32 nebo „správnost údajů“ (§ 33 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu). Na činnost krajského úřadu v registračním řízení se nevztahuje správní řád, ale pouze základní zásady činnosti správních orgánů (§ 97 zákona o volbách do parlamentu, § 177 odst. 1 správního řádu). Krajský úřad správnost údajů prověřuje především z formálního hlediska. Činí tak 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 neuplatní s výjimkou základních zásad. Volební zákon explicitně předpokládá využití údajů ze základního registru obyvatel a systému obyvatel (srov. § 12 odst. 5 až 9 zákona o volbách do parlamentu). Registrační orgán je tak prakticky omezen na zmíněné registry a evidence a dále na skutečnosti jemu známé z úřední činnosti. Materiální správnost registrace proto prověřuje pouze v mezích toho, co má v době nejméně 60 dnů přede dnem konání voleb *bezpochyby prokázáno jako nesprávné* (srov. přiměřeně usnesení KS v Ostravě č. j. 22 A 28/2010-19 ze dne 23. 4. 2010, č. 2090/2010 Sb. NSS).
19. Tento náhled byl (paradoxně) v zásadě potvrzen i Ústavním soudem v nálezu sp. zn. II. ÚS 3181/18 ze dne 31. 12. 2018. V něm totiž dospěl k závěru, že zaměnitelnost názvu volebních stran musí registrační úřad ověřovat a hodnotit podle rejstříku politických stran a hnutí. Jde tedy o právní hodnocení jasně dané skutečnosti zjistitelné bez dalšího z veřejného rejstříku. I tak však představuje spíše výjimku než typický úkol registračního úřadu (srov. usnesení NSS č. j. Vol 2/2024-75 ze dne 3. 5. 2024, odst. 32).
20. Dalším východiskem je ta skutečnost, že zákon vůbec nemusí připustit formální možnost spolupráce politických stran a hnutí, ať již v podobě koalic či předložení jedné kandidátní listiny s účastí členů vícero politických stran. Zákonodárce se musí rozhodnout, zda připustí koalici, a jestliže *ano, tak v jakém významu* (právním či politickém). Je však věcí zákonodárce, jaké řešení i z hlediska srozumitelnosti a průhlednosti zvolí (srov. nálezy Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021, č. 49/2021 Sb., odst. 180). Limitován je pouze základními principy právního státu jako je např. předvídatelnost, vnitřní koherence právní úpravy a v tomto případě zejm. rovnost v zacházení s jednotlivými volebními subjekty.²
21. Mezi další prvky volebního systému jako celku patří tzv. umělá uzavírací klauzule. Ani ta není ústavně předepsána, ani vyžadována, byť jde z řady dobrých důvodů o tradiční úpravu. Jde však o jeden z řady prvků, které ve svém souhrnu vytváří volební systém, v němž se soutěž politických sil musí prosadit. I zde je na zákonodárci, jak nastaví samotnou uzavírací klauzuli a její spolupůsobení s ostatními prvky. Odlišná úprava uzavírací klauzule pro koalice pak je možná, nikoli ale nezbytná – jak soud již uvedl, ani připuštění či vyloučení koalic, ani zavedení uzavírací klauzule nejsou *ústavně nezbytné* prvky volebního systému. Proto nelze z ústavní úrovně ani dovodit, jakých přesných účinků má zákonodárce

² Soud v tomto ohledu činí stejný závěr jako Horák, F. Vartazaryan, G.: „Stačilo!“ obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Analýza současné definice koaličních kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a návrhy de lege ferenda. Právník č. 6/2025.

dosáhnout. I zde je to věcí především jeho uvážení a lze snáze identifikovat jen ty účinky, kterých uzavírací klauzule nemají dosahovat (srov. nález Pl. ÚS 44/17, odst. 147–152, 167–180).

22. Nelze ztratit ze zřetele, že umělé uzavírací klauzule mají za svůj účel integraci politických sil ve voleném zastupitelském sboru. Jejich účinek však nelze popsat v tom smyslu, že vyšší klauzule má vždy za následek vyšší míru integrace. V závislosti na její výši, konkrétní roli v celém volebním systému či jen podle politické reality mohou uzavírací klauzule mít i dezintegrační účinky.³ Akceschopnost zastupitelského sboru na úkor jeho reprezentativnosti ostatně také není jediným cílem, naopak jde o hodnoty, které musí být vzájemně vyváženy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997, č. 88/1997 Sb.). Uzavírací klauzule tedy nepředstavují přínos *a priori*, ale pouze jako vhodně nastavená součást systému, jehož celkový design náleží především uvážení zákonodárce.
23. Text pravidla pro registraci kandidátních listin se v rozhodném ustanovení § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu za čtvrt století podstatně neměnil: zákonem č. 204/2000 Sb. byla vložena úprava, podle níž se *za kandidátní listinu podanou koalici 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*. Vedle toho zákon dlouhodobě umožňuje, aby na kandidátní listině jedné politické strany kandidovali členové jiných politických stran.
24. Tato pravidla byla přímo i nepřímo předmětem právní reflexe:
25. Nejvyšší správní soud k této úpravě uvedl, že současná úprava § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu odpovídá požadavku jednoznačnosti a předvídatelnosti volebního zákona (usnesení č. j. Vol 57/2017-24 ze dne 14. 11. 2017, odst. 21 a 25; *citace upravena*):

...rozhodné je, zda společně kandidující politické strany či hnutí jednoznačně označí kandidátní listinu jako koaliční, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název. Nejvyšší správní soud zastává stanovisko, že v případě pojmu „kandidátní listina podaná koalici“ není důvodu se odchýlovat od doslovného jazykového výkladu, který by měl být pravidlem při interpretaci právní normy. ... Politické strany nejsou limitovány v tom, zda na kandidátní listině, kterou podávají, uvedenou výhradně své členy nebo i osoby, které nejsou členy žádné strany, případně členy jiné politické strany. Ani skutečnost, že na kandidátní listině jedné politické strany či hnutí figurují členové jiné politické strany či hnutí, nečiní z takové kandidátní listiny koaliční kandidátní listinu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, nejsou-li splněny požadavky uvedené v tomto ustanovení (tj. jednoznačné označení kandidátní listiny za koaliční ze strany společně kandidujících stran či hnutí, uvedení členů koalice a názvu koalice).

Závěry tohoto rozhodnutí nelze bagatelizovat tím, že jeho právní posouzení bylo vztaženo k nejasné argumentaci tehdejších účastníků. Citovaná pasáž má totiž povahu obecně vyjádřené právně-interpretací úvahy. Její platnost není závislá ani na okolnostech, ani na argumentaci účastníků: § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu platil bez ohledu na okolnosti. Pakliže jeho obsahem bylo v roce 2017 pravidlo, že koaliční kandidátní listinou je (jen) taková kandidátní listina, která je jednoznačně označena za koaliční, je toto pravidlo jeho obsahem i v roce 2025.

26. Nejde přitom o nějakou zcela osamocenou, zjevně nerozumnou úvahu. Takto vyložené pravidlo § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu prostě jen upřednostňuje stabilitu a předvídatelnost uplatňování práva upravujícího volební proces. Komparativně lze poukázat

³ Hodulík, J. Aditivní klauzule pro koalice a její obcházení aneb boj proti spojování trpaslíků a podlézání laťky. In: Antoň, M., Wintr, J. (eds.): Volby a volební systémy. Praha: Leges, 2021, str. 54–55.

na závěr polského Sądu Najwyższego, podle něhož ani dohoda mezi třemi politickým stranami o nominování svých stranických kandidátů na kandidátní listině jedné z nich nepředstavuje koalici v právní smyslu, pokud nejsou splněny zákonné požadavky na vznik koalice v podobě notifikace koaliční smlouvy státní volební komisi. Politické strany mají právo rozhodnout, zda chtějí vytvořit volební koalici v právním smyslu tohoto pojmu, a zvážit výhody a nevýhody vyplývající z tohoto rozhodnutí. Naopak volební orgány nemají pravomoc přezkoumávat neformalizované dohody o spolupráci stran (srov. usnesení SN sp. zn. III SW 168/15 ze dne 19. 1. 2016, část 4.2.1). Samostatné navrhování kandidátů na kandidátní listinu jiné strany nevylučuje předchozí dohody mezi stranami nebo mezi volebním výborem politické strany a samotným kandidátem, který patří k jiné straně. Přijetí hmotných (faktických) kritérií existence volebních koalic by vedlo k obtížným nebo často v rozumném čase neřešitelným sporům o to, zda určitý stupeň spolupráce stran je nebo není volební koalici. Neformalizovaná spolupráce mezi politickými stranami přitom umožňuje snazší zastoupení regionálně silným politickým stranám, případně stranám reprezentujícím specifický (*niche*) segment voličů (srov. usnesení SN sp. zn. III SW 160/15 ze dne 17. 12. 2015). K tomu Krajský soud v Plzni podotýká, že zastoupení takových stran je v souladu s reprezentační funkcí voleb a zastupitelského sboru, byť třeba není nezbytné; naopak nelze bez dalšího říci, že je v rozporu s požadavkem akceschopnosti. Obava Sądu Najwyższego o nejasnosti hmotněprávních kritérií přezkumu se pak ukazuje jako přiléhavá právě v nynější věci: na zaregistrované kandidátní listině je 12 kandidátů členy SPD a dva kandidáti jsou bez politické příslušnosti. Členové jiných politických stran uvedeni nejsou. Hodnocení údajné skryté koalice by se tak muselo odvíjet od skutečností, které nemají bezprostřední vztah k osobám na kandidátní listině a velmi pravděpodobně přesahují hranice volebního kraje, v němž byla registrace provedena.

27. Takto vyložené pravidlo § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu stále zapadá do systému ostatních pravidel upravujících činnost politických sil. Není proto přesvědčivý náhled, že akceptované obcházení uzavíracích klauzulí neformalizovanými koalicemi činí tyto klauzule zcela zbytečným prvkem volebního systému a činí zbytečnými i úvahy Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 44/17, odst. 167–180.
28. Kandidování členů jedné politické strany na kandidátních listinách jiné politické strany za účelem uplatnění 5% uzavírací klauzule označil Ústavní soud za logický důsledek přísnějších uzavíracích klauzulí uplatňovaných na formální koalice (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, č. 60/2018 Sb., odst. 94). Důsledkem toho je, že se na takovou neformalizovanou spolupráci politických stran uplatní jiná pravidla financování. Politické strany sdružené ve formalizované koalici mají zásadně stejný nárok na státní příspěvek a příspěvek na mandát podle úspěchu jejich poslance. U neformalizovaných koalicí je příjemcem politická strana, která registrovala kandidátní listinu (srov. § 20 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích). Již cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 také upozornil, že na neformalizovanou spolupráci stran dopadá finanční limit na přijetí darů či jiných bezúplatných plnění (§ 18 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).
29. Dále pak lze poukázat na odlišná pravidla vzniku poslaneckých klubů: v dlouhodobé praxi Poslanecké sněmovny se totiž na strany kandidující ve formalizované koalici hledí jako na samostatné strany oprávněné zřídit na začátku nového volebního období poslanecký klub složený i jen ze tří poslanců (§ 77 odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Naopak v případě neformalizované spolupráce se zvýhodnění uplatní toliko pro politickou stranu, která registrovala kandidátní listinu. Pokud na její kandidátní listině byli

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zvolení členové jiných politických stran, potřebují k založení samostatného klubu poslanců deset. Právě poslanecké kluby jsou také jedním z prvků integrujících formování politické vůle v parlamentu.

30. Lze tedy mezitímně shrnout, že volba mezi formalizovanou koalici více politických stran a neformalizovanou spoluprací politických stran, která má za výsledek kandidátní listinu jedné z nich „s podporou“ ostatních, je dobře známa, a to i v rozhodovací činnosti. Každá z těchto možností s sebou přináší jiné přínosy a nevýhody. Není to tedy tak, že „neformální koalice“ svým vychytralým postupem, který je ovšem znám a dostupný i všem ostatním, získají pouze výhody oproti zbylým politickým soupeřům.
31. Z tohoto pohledu nelze dospět k závěru, že by možnost neformalizované spolupráce na úrovni politických stran představovala nějakou zjevnou, protiplánovou mezeru v úpravě voleb. Stávající pravidla v jejich dosavadním pochopení jsou možná a stále tvoří (alespoň částečně) funkční součást provázaného systému. Nejde ani o nějakou výstřední, specificky českou cestu. Není proto *ústavně nezbytné*, aby tuto mezeru odstraňovaly soudy, nadto soudy volební v některé z fází již vyhlášených voleb.
32. Tyto skutečnosti i jejich souvislosti jsou politickým aktérům známy, jsou známy soudům veřejného práva, a jsou známy i odborné literatuře, která všechny tyto otázky vhodně a aktuálně tematizovala (srov. práce Hodulíka, Horáka a Vartazaryana citované výše v tomto usnesení). Tyto úvahy se ostatně v různých podobách objevily i dříve: „neformální koalice“ a obcházení uzavírací klauzule na základě dohody stran zmiňují Molek se Šimíčkem či ještě mnohem dříve J. Filip.⁴ I soudce Procházka varoval před obcházením uzavíracích klauzulí pro koalice ve svém disentu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, č. 64/2001 Sb. Přes to všechno zákonodárce tento prostor pro neformalizovanou spolupráci politických stran neuzavřel, ani nevyjasnil.
33. Úprava volebních pravidel přitom představuje svého druhu rozhodnutí politických stran ve vlastní věci, které s sebou nese nebezpečí nedůvodných zvýhodnění zamýšlených k udržení vlastní politické moci a ne ku prospěchu fungování stranického systému. Změny jsou totiž přijímány členy stran úspěšných v posledních volbách, přičemž změna ve prospěch stran aktuálně zastoupených je v politické soutěži zároveň znevýhodnění. Hrozí, že by při formování volebního práva mohla většina poslanců zajistit volbu vlastních stran pomocí uzavírací klauzule a jí způsobeným vyloučením malých stran [srov. přiměřeně rozsudek Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvC 4, 6, 8/10 ze dne 9. 11. 2011, BVerfGE 129, 300 (322–324)]. Úprava volebního systému řešená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 je toho ostatně dobrým příkladem.
34. Z toho pohledu je podstatné, že politické strany zastoupené v poslanecké sněmovně se doposud nepokusily vyloučit ono „obcházení“ uzavírací klauzule pro formalizované koalice. Zda se tak (ne)stalo z důvodu důvěry ve stranický systém a integrační schopnost zbylých prvků volebního systému, nebo spíše z obavy, jak by tato změna dopadla v budoucnu na ně samé („komu zvoní hrana?“), je nerozhodné. Existuje zde zkrátka dlouhodobě známá vlastnost či vada volebního systému, u níž přímo dotčení političtí aktéři doposud neměli pocit, že jí je ohrožena akceschopnost poslanecké sněmovny. I z tohoto důvodu není na soudech, aby případnou změnu vynutily (byť třeba na návrh, o kterém samozřejmě musí rozhodnout).

⁴ Molek, P. Šimíček, V. Soudní přezkum voleb. Praha: Linde, 2006, str. 147–148, 251. Filip, J. Základní otázky volebního práva v ČSFR. Masarykova universita, 1992, str. 183.

Posouzení samotného návrhu

35. Z výše uvedené argumentace plyne, že se soud neztotožnil již s východiský argumentace navrhovatelky. Lze jí přisvědčit v tom, že možnost nominace členů různých politických stran na kandidátní listině jedné politické strany a s tím související praxe, jsou kritizovatelné. Navrhovatelce však nesvědčí žádné subjektivní právo na změnu této praxe, resp. na ochranu před ní, a není důvod pro zásah soudu ani z pohledu ochrany objektivních volebních pravidel.
36. Za stávajících zákonných pravidel krajský úřad při registraci nepochybil. V nyní souzené věci podalo kandidátní listinu registrované politické hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD). Byla tedy splněna základní podmínka pro registraci kandidátní listiny podle § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu. Tato kandidátní listina nebyla označena jako koaliční, nesplňovala žádné požadavky, které zákon na kandidaturu koalice klade. Tato kandidátní listina, resp. volební strana ani není zaměnitelná s jinými. Stejně tak umožňuje průměrnému voliči, který čerpá informace o volbách z běžných sdělovacích prostředků identifikovat, komu dává svůj hlas. Je tedy schopen kandidující volební stranu Svoboda a přímá demokracie (SPD) propojit s konkrétní politickou silou (srov. požadavky nálezu II. ÚS 3181/18, odst. 24–25, 34–35).
37. Navrhovatelka nemá pravdu v tom, že by byla porušena rovnost politické soutěže. Každá *politická strana či hnutí* (tj. včetně navrhovatelky samotné) může svobodně vybrat, zda vstoupí do formalizované koalice, anebo podá kandidátní listinu, na které budou i členové jiných stran nebo hnutí. Účastníci politické soutěže tedy mají rovné šance, na základě předem známých pravidel platných pro všechny stejně. Skutečnost, že navrhovatelce tento postup nepřijde salonní, a možná proto jej nechce využít, nepředstavuje porušení jejích subjektivních práv ani porušení práva objektivního.
38. Údajné zneužití názvu navrhovatelky ve sloganech účastnice 2) je otázkou volební kampaně, která nesouvisí s registračním řízením. Pro posouzení zákonnosti registrace kandidátní listiny krajským úřadem je tedy bez významu.
39. Z uvedených důvodů nemohl být návrh na zrušení registrace kandidátní listiny úspěšný. Soud proto neprováděl žádné dokazování k bližšímu zjištění skutkového stavu nad rámec správního spisu. Na okraj toho podotýká, že ve volebních věcech sice zásadně není třeba nařizovat jednání ani dokazovat notoriety. To však neřeší související otázku toho, co je to vlastně notorieta a pro koho (soudní praxe např. zná dosti sporné „lokální“ či spíše „personální“ notoriety, srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 65/2021-50 ze dne 30. 3. 2023, odst. 20). Stejně tak to neřeší související otázku předvídatelnosti rozhodování na základě notorií: do jaké míry může volební soud založit své rozhodnutí na skutečnostech, jež není třeba prokazovat, aniž by o tom předem zpravil účastníky a dal jim možnost se k tomu vyjádřit.⁵

IV. Závěr

40. Soud nezjistil pochybení Krajského úřadu Karlovarského kraje při registraci kandidátní listiny volební strany Svoboda a přímá demokracie (SPD). Návrh proto zamítl.
41. Ve věcech volebních nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení (§ 94 odst. 4 s. ř. s.).

Poučení:

⁵ Šmakal, J. Ústavní soud čtyřikrát k řízení před volebními soudy. Právní rozhledy č. 21/2017, pozn. č. 21 a související text.

Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

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

Plzeň 3. září 2025

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.