

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše (soudce zpravodaj), Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Ing. I. R.**, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Tomio Okamura**, **3) Ing. Mgr. Tomáš Doležal**, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů zvolených za politické hnutí Svoboda a přímá demokracie ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 3. a 4. října 2025,

t a k t o :

- I. Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených za politické hnutí Svoboda a přímá demokracie ve Středočeském kraji **z a m í t á .**
- II. Návrh na neplatnost volby kandidátů **s e** v části týkající se kandidátů zvolených za politické hnutí Svoboda a přímá demokracie v ostatních volebních krajích **o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Volební stížnost

[1] Navrhovatel žádá, aby soud rozhodl o neplatnosti volby všech kandidátů zvolených za politické hnutí Svoboda a přímá demokracie (dále jen „SPD“) ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 3. a 4. října 2025.

[2] Namítá, že podle § 49 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále „volební zákon“), činí uzavírací klauzule pro vstup do skrutinia v případě koalice tří a více politických stran nebo hnutí 11 % z celkového počtu platných hlasů. Z veřejně dostupných informací, které navrhovatel označil k důkazu, a z registrace kandidátních listin vyplývá, že hnutí SPD kandidovalo ve spolupráci s dalšími politickými subjekty: Trikolora, PRO, a Svobodní. Jedná se tedy o koalici více subjektů dle § 20 odst. 2 volebního zákona. Krajské úřady a Státní

volební komise neposoudily kandidátní listiny SPD již při jejich registraci jako koaliční. Toto pochybení mohlo mít vliv na celkový výsledek voleb, neboť při použití správné uzavírací klauzule ve výši 11 % by hnutí SPD nezískalo dostatek hlasů nezbytný pro vstup do skrutinia. Obdobně již rozhodl Krajský soud v Brně.

II. Právní hodnocení

[3] Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání návrhu, kterým se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů zvolených za hnutí SPD do Poslanecké sněmovny Parlamentu ve smyslu § 87 odst. 1 volebního zákona.

[4] Podle § 87 odst. 1 volebního zákona platí, že *podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.*

[5] Proto je podaný návrh, který směřuje proti platnosti volby všech kandidátů za hnutí SPD, věcně projednatelný jen ve vztahu k těm kandidátům za hnutí SPD, kteří byli zvoleni ve volebním kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu, tzn. ve Středočeském kraji, kde má navrhovatel trvalé bydliště. Těmito kandidáty jsou dle sdělení Státní volební komise č. 374/2025 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 3. a 4. října 2025, Tomio Okamura a Ing. Mgr. Tomáš Doležal. Zbývající část návrhu (tzn. ve vztahu k volbě kandidátů za hnutí SPD v ostatních 13 volebních krajích) proto Nejvyšší správní soud odmítl z důvodu chybějící aktivní legitimace navrhovatele.

[6] Soud se tedy návrhem dále zabýval jen ve vztahu ke Středočeskému kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu voličů. Z návrhu je patrné, v čem navrhovatel spatřuje porušení volebního zákona, neplatnost volby kterých kandidátů navrhuje a jakého rozhodnutí se po soudu domáhá. Soud tento návrh věcně posoudil. Dospěl však k závěru, že není důvodný.

[7] Podle § 49 odst. 2 volebního zákona se při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů nepřihlíží k politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným, pokud nepřekročily procenta z celkového počtu hlasů uvedených v § 49 odst. 1. Tam uvedená procenta se liší podle toho, zda se jednalo o samostatnou kandidující politickou stranu nebo politické hnutí, která musí překročit alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů, nebo zda šlo o koalici více politických stran a hnutí. Ta musí získat v případě dvoučlenné koalice více než 8 %, a v případě tříčlenné a početnější koalice více než 11 % z celkového počtu platných hlasů.

[8] Podle vyhlášených výsledků voleb získalo SPD 7,78 % z celkového počtu platných hlasů. Pokud by se tedy skutečně jednalo o koalici tří a více politických stran a hnutí,

pokračování

nepřekročilo by zákonem stanovenou hranici a nepostoupilo by do prvního a druhého skrutinia, ve kterém se rozdělují mandáty, a k hlasům pro ně odevzdaným by se nepřihlíželo.

[9] Pro posouzení je tedy klíčové, jakým způsobem vykládat pojem koalice uvedený v § 49 volebního zákona. Ten je obsahově definován zejména v § 31 odst. 1 volebního zákona, podle nějž platí, že *kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny mohou 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.*

[10] Výkladem toho, jak nahlížet na situaci, kdy na kandidátce jedné politické strany či hnutí jsou též kandidáti z jiných stran a hnutí, se Nejvyšší správní soud již zabýval. Například v usnesení ze dne 14. 11. 2017, čj. Vol 57/2017-24, na základě podrobného rozboru dospěl k závěru, že 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, nejsou-li splněny zákonné požadavky § 31 odst. 1 volebního zákona, tj. jednoznačné označení kandidátní listiny za koaliční ze strany společně kandidujících stran či hnutí, uvedení členů koalice a názvu koalice (body 12 až 26 daného usnesení). Nejvyšší správní soud tedy již v minulosti odmítl aplikovat zvýšenou uzavírací klauzuli platící pro koalice na případy, kdy na kandidátce jedné politické strany či politického hnutí kandidovali i kandidáti jiných stran.

[11] Správnost tohoto pojetí potvrdil v nedávné době Ústavní soud v usnesení ze dne 24. 9. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 36/25. I on poukázal na současný právní stav, který nastavil zákonodárce tak, že vymezil koalice v § 31 odst. 1 volebního zákona pomocí formálních, nikoli materiálních znaků. Přezkum faktických koalic vylučuje i formální povaha registračního řízení a faktická nemožnost krajských úřadů zkoumat materiální povahu těchto volebních stran coby „nepřiznaných“ koalic. Ústavní soud též přihlédl k dlouhodobé toleranci praxe zařazování osob bez politické příslušnosti nebo členů jiných politických stran na kandidátní listiny podané politickými stranami a s ní spojeným očekáváním přípustnosti této praxe. Ústavní soud uzavřel, že koalice je definována formálně (jednoznačným označením na kandidátní listině, včetně uvedení členů a názvu koalice), nikoli materiálně (zdali fakticky jde o společně kandidující politické strany nebo hnutí, jak tvrdí navrhovatel), tzn. „že politické strany [...] se mohou svobodně rozhodnout, zda a případně jaké formy spolupráce při vědomí výhod a nevýhod s nimi spojených využijí. V tomto ohledu jsou na tom všechny stejně, všechny mají rovné šance a svobodnou volbu. Při tom se mohou nepochybně řídit i taktickými úvahami.“

[12] Ústavní soud sice přezkoumával postup při registraci kandidátních listin, ale uvedené závěry dopadají i na aplikaci zvýšených uzavíracích klauzulí pro koalice v § 49 odst. 1 volebního zákona. Jde totiž o výklad téhož pojmu *koalice*. Ústavní soud ostatně výslovně vztáhl výklad pojmu koalice i na další důsledky s tím spojené, mj. na aplikaci aditivních uzavíracích klauzulí (bod 57 daného usnesení).

[13] Ačkoliv se jedná pouze o usnesení Ústavního soudu, které nepožívá stejné závaznosti, jako je tomu v případě jeho nálezů, nelze přehlédnout, že se jedná o jednomyslné usnesení

pléna Ústavního soudu, které je velmi podrobně odůvodněno a bylo vydáno bezprostředně před volbami při vědomí důsledků, které jsou s tím spojeny. Nelze proto rozumně očekávat, že by názor tam uvedený Ústavní soud, minimálně v dohledné době, jakkoliv zpochybňoval.

[14] Pokud pak navrhovatel poukazoval na to, že jím zastávaným názorům přitakal dříve například Krajský soud v Brně, pak je podstatné, že všechny návrhy na zrušení registrace kandidátních listin byly krajskými soudy zamítnuty. Ačkoliv některá usnesení dospívala k závěru, že by na koalici mělo být nahlíženo odlišně, tyto závěry vztahovala do budoucna, nikoliv ke stávajícím volbám (například usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2025, čj. 65 A 7/2025-235, nebo ze dne 3. 9. 2025, čj. 64 A 7/2025-175). I závěry mířící na další volby navíc jednoznačně popřel v citovaném usnesení Ústavní soud.

[15] Je tedy zjevné, že k navrhovatelem tvrzené nezákonnosti při přidělování mandátů kandidátům SPD nedošlo.

[16] Kromě závěru, že se nejednalo o nezákonnost, je třeba poukázat na to, že návrh by nemohl být úspěšný ani z dalšího důvodu. Ten souvisí s omezenou legitimací občana podle § 87 odst. 1 volebního zákona. Tou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ze dne 26. 6. 2006, č. j. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS. Při přezkumu předcházejících voleb do Poslanecké sněmovny na něj navázal například v usneseních ze dne 3. 11. 2021, čj. Vol 105/2021-17, a čj. Vol 190/2021-16. Z těchto závěrů proto vycházel i v této věci.

[17] Podle § 87 odst. 1 volebního zákona je možné podat v případě voleb do Poslanecké sněmovny (na rozdíl například od voleb do Senátu) výhradně návrh na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů), nikoliv celých voleb (shodně tomu je u voleb do Evropského parlamentu). Může tak být napadena volba jediného kandidáta například proto, že se v jeho případě projevila pochybení při sčítání a vyhodnocování odevzdaných hlasů (např. nebyly započteny preferenční hlasy, komise se dopustila matematické chyby při sčítání apod.). Nelze však vyloučit, že bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu více (nebo dokonce všech) kandidátů.

[18] Volební zákon přiznává právo podat návrh na neplatnost volby kandidáta každému občanovi zapsanému do stálého seznamu „*ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen*“, a každé politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina „*ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována*“. Občan proto může návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo. Naopak politická strana je aktivně legitimována k podání návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice. U jednotlivého občana vystupuje do popředí ochrana jeho subjektivního aktivního volebního práva. Z povahy věci je tak nezbytné, aby argumentace návrhu podaného občanem směřovala proti konkrétním protizákonnostem souvisejícím s uplatněním jeho volebního práva. Logicky lze výsledek volby zpochybnit jen tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu, anebo kde skutečně své právo uplatnil.

[19] Důvody, pro které navrhovatel navrhuje vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů za hnutí SPD, se však netýkají pouze průběhu voleb ve volebním kraji, kde je stěžovatel

pokračování

zapsán do stálého seznamu, ale voleb v celostátním měřítku. I pokud by měl navrhovatel pravdu, že by se na SPD měla aplikovat zvýšená uzavírací klauzule jako na koalici, případné prohlášení neplatnosti zvolených kandidátů pouze ve Středočeském kraji by vedlo k neřešitelným důsledkům. Ať Státní volební komise nebo přímo soud (§ 90 odst. 4 s. ř. s.) by poté totiž musely řešit otázku, jaký má tato skutečnost vliv na zvolení jiných osob. Taková situace by totiž vedla k tomu, že by byl jiný zbytek hlasů ve Středočeském kraji, než byl určen při započítání hlasů pro SPD. To by pak ovlivnilo přepočtení ve druhém skrutiniu (§ 51 volebního zákona), který by ovlivnil mandáty v rámci celé republiky. Tam by se muselo rozhodovat o tom, zda hlasy odevzdané volební straně mají být v souladu s textem § 51 odst. 1 volebního zákona převedeny v plném rozsahu do druhého skrutinia nebo se k nim za daný kraj s ohledem na závěr soudu nemá přihlížet. První závěr by pak znamenal, že se sice hlasy dané straně nepromítnou v prvním skrutiniu, ale zcela plnohodnotně je využije ve druhém skrutiniu. Druhý závěr by vedl k tomu, že by se za jeden kraj hlasy nepřeváděly, ačkoliv za jiné by se převedly, přestože by důvody nezohlednění hlasů v jednom kraji byly zcela shodné i v dalších krajích. Přepočtení ve druhém skrutiniu by mohl také paradoxně vést i tomu, že by podle něj mohlo být ve hře přidělení mandátu opět i těm samým kandidátům, o kterých soud rozhodl, že nebyli platně zvoleni v rámci prvního skrutinia. Bez zneplatnění všech zvolených kandidátů volební strany by tedy daná situace byla neřešitelná nebo by minimálně vedla ke zjevně absurdním důsledkům.

[20] Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. Vol 5/2006 zdůraznil, že pokud se podstata tvrzených důvodů neplatnosti volby kandidátů dotýká voleb na celostátní úrovni, vzniká tu nepoměr mezi procesním prostředkem daným občanovi a mezi limity pro rozhodování soudu. Jestliže občan požaduje rozhodnout o neplatnosti volby konkrétních kandidátů z důvodů týkajících se voleb jako celku (např. nekorektní volební kampaně na celostátní úrovni, nepřekročení uzavírací klauzule), pak by při vyhovění návrhu nebyla uspokojivým řešením výměna těchto kandidátů za osoby jiné, kandidující za stejnou politickou stranu nebo hnutí, neboť důvod neplatnosti jejich volby by se vztahoval i na tyto náhradníky.

[21] Návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem podle § 87 odst. 1 volebního zákona proto může být důvodný pouze tehdy, pokud soud zjistí porušení volebního zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby kandidáta, a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď uvnitř krajské kandidátní listiny jedné politické strany či hnutí (tzn. např. jeden z kandidátů protizákonným způsobem poškodil jiné kandidáty na téže kandidátní listině natolik zásadním způsobem, že je namíste prohlásit jeho volbu za neplatnou a na jeho místo nastupuje v pořadí první nezvolený náhradník), anebo i napříč stranami, pokud to neovlivní mandáty napříč kraji. Jen výjimečně si lze představit důvodnost návrhu, pokud by šlo o individualizované pochybení v jednom kraji, které by sice mělo dopad na volby v jiném kraji, avšak se zcela jasně řešitelným dopadem. Například by se v důsledku dodatečného započtení hlasu v jednom kraji změnilo republikové volební číslo tak, že by nově danému kraji příslušel jiný počet mandátů, což by vedlo k tomu, že by jinému kraji mandát ubyl (§ 48 volebního zákona).

[22] Pokud tedy občan namítá důvody týkající se voleb jako celku, nemůže mu soud vyhovět, protože k tomu nemá procesní nástroj. Pouze v případě návrhu politické strany, hnutí nebo koalice, které kandidovaly ve všech volebních krajích, kde byli zvoleni kandidáti hnutí SPD, by soud mohl v konečném důsledku zpochybnit volbu všech zvolených

kandidátů za hnutí SPD; jediné tehdy by se mohl zabývat i důvody majícími celostátní charakter, tedy například i překročením uzavírací klauzule.

[23] Navrhovatel by tedy nemohl být úspěšný ani z tohoto druhého důvodu.

III. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud proto zčásti odmítl podaný návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a zčásti jej zamítl jako nedůvodný, neboť nebyla zjištěna nezákonnost napadené volby kandidátů zvolených ve Středočeském kraji za hnutí SPD a.

[25] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech volebních žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu