

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 senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj), Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Mgr. L. B.**, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, **2) Ing. Karel Beran**, zast. JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, o návrhu na neplatnost volby kandidáta Ing. Karla Berana ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu konaných ve dnech 3. a 4. října 2025

t a k t o :

I. Návrh se **z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Volební stížnost

[1] Svým návrhem se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidáta Ing. Karla Berana zvoleného za politickou stranu Motoristé sobě (AUTO) v Kraji Vysočina. Krom toho se domáhá, aby v Královéhradeckém kraji byla prohlášena za zvolenou kandidátka Mgr. Lucie Potůčková za politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ.

[2] Navrhovatel polemizuje s tím, jak Státní volební komise a Český statistický úřad (dále též „ČSÚ“) interpretují § 48 odst. 2 a 3 a zejména § 50 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“). Pro pochopitelnost následující navrhovatelovy argumentace Nejvyšší správní soud již na tomto místě uvedená ustanovení ocituje.

[3] Podle § 48 volebního zákona platí:

„Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků a zvláštních volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 43 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly ve všech volebních krajích odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice, a vydělí ho počtem volených poslanců podle § 24. Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslem.

(2) Republikovým mandátovým číslem se dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. **Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům.**

(3) **Nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty, případnou zbylé mandáty postupně volebním krajům, které vykazují největší zbytek dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.**“

[4] Podle § 50 odst. 1 až 5 volebního zákona platí:

„(1) V prvním skrutiniu se rozdělují mandáty v rámci volebních krajů.

(2) Součet platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, se vydělí počtem **mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přiděleny**, zvětšeným o dvě; číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je krajským volebním číslem.

(3) Celkový počet platných hlasů, který obdržela politická strana, politické hnutí nebo koalice v rámci volebního kraje, se dělí krajským volebním číslem a politické straně, politickému hnutí nebo koalici se přikáže tolik mandátů, kolikrát je krajské volební číslo obsaženo v celkovém počtu platných hlasů, které tato politická strana, politické hnutí nebo koalice získala.

(4) **Bylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit podle § 48 odst. 2, odečtou se přebývající mandáty postupně těm politickým stranám, politickým hnutím nebo koalicím, které ve volebním kraji vykazovaly nejmenší zbytek dělení. Při stejném zbytku dělení se mandát odečte politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která získala ve volebním kraji menší počet hlasů; je-li i tak počet platných hlasů stejný, rozhodne los.**“

[5] Navrhovatel hlasoval v Třebíči v Kraji Vysočina. Následně z výsledků voleb zveřejněných na stránkách www.volby.cz zjistil, že ČSÚ podle „ministerského výkladu“ využil počet mandátů přidělených kraji po korekci podle § 48 odst. 3 volebního zákona, na jehož základě bylo pro účely rozdělení již v prvním skrutiniu rozděleno mezi volební kraje i sedm mandátů, které by postupem podle § 48 odst. 2 nebyly mezi kraje rozděleny a přešly by do druhého (celorepublikového) skrutinia. ČSÚ tedy použil stejný počet, který je použit v § 50 odst. 2 volebního zákona při výpočtu krajského volebního čísla, kde se však píše o počtu „**mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přiděleny**“. Podle navrhovatele má být v prvním skrutiniu použit výchozí počet mandátů zjištěný podle § 48 odst. 2 a dále neupravovaný podle § 48 odst. 3. Přestože § 50 odst. 4 používá spojení „**[b]ylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit podle § 48 odst. 2,**“ nejedná se o konečný počet mandátů kraje. V § 48 se ve skutečnosti žádný závazný počet mandátů neurčuje a kraj může mít tento počet nenaplněn, nebo naopak překročen ve druhém skrutiniu. Správně vyložený úmysl zákonodárce, tedy použít v § 50 odst. 4 jen „zaručený“ počet mandátů připadající kraji podle § 48 odst. 2, by vedl k tomu, že by zbylo více mandátů pro celostátní vyrovnávání ve druhém skrutiniu, což by více naplňovalo požadavek proporcionality zdůrazňovaný v nálezů Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, č. 49/2021 Sb.

[6] ČSÚ ovšem postupoval podle chybného „ministerského výkladu“, takže nejprve rozdělil podle § 50 odst. 4 volebního zákona mezi kraje pro účely prvního skrutinia všech

200 mandátů, nikoli pouze 193, jež byly rozděleny podle § 48 odst. 2 volebního zákona, a následně v prvním skrutiniu rozdělil dva mandáty navíc, konkrétně po jednom Plzeňskému a Královéhradeckému kraji, v obou případech straně Motoristé sobě. Přesto zůstalo i při ministerském výkladu v prvním skrutiniu nerozděleno 12 mandátů (Liberecký kraj 3, Kraj Vysočina 2 a dalších 7 krajů po jednom). Po druhém skrutiniu dostalo jen 5 krajů svůj „určený“ počet mandátů, 5 krajů získalo o 1 mandát navíc, 3 kraje získaly o 1 mandát méně a Liberecký kraj dokonce o 2 mandáty méně. Po druhém skrutiniu došlo k přidělení jednoho mandátu navíc straně Motoristé sobě (AUTO) v Kraji Vysočina na úkor jednoho mandátu pro hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ v Královéhradeckém kraji. Navrhovatel dále představuje svůj propočet, jak měly být mandáty rozděleny mezi jednotlivé kandidující subjekty a volební kraje. Je si vědom toho, že tento problém již Nejvyšší správní soud řešil v minulých volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021, s tehdejší argumentací soudu nicméně polemizuje.

[7] Na tomto základě navrhuje u kandidujícího subjektu číslo 20 Motoristé sobě (AUTO) prohlásit za neplatnou volbu kandidáta Ing. Karla Berana s pořadovým číslem 1 na hlasovacím lístku pro Kraj Vysočina. U kandidujícího subjektu číslo 23 STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ (STAN) naopak navrhuje prohlásit za zvolenou kandidátku Mgr. Lucii Potůčkovou s pořadovým číslem 2 na hlasovacím lístku pro Královéhradecký kraj.

[8] Státní volební komise ve vyjádření k návrhu připomněla, že se navrhovatel sice formálně domáhá vyslovení neplatnosti volby kandidáta Ing. Karla Berana s pořadovým číslem 1 zvoleného v kraji Vysočina za politickou stranu Motoristé sobě (AUTO), celá jeho argumentace však směřuje k tomu, aby byl korigován výsledek voleb v celé republice způsobem, který by odpovídal výsledku přepočtu hlasů na mandáty podle jeho výkladu vztahů mezi § 48, § 50 a § 51 volebního zákona. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu však návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem ve smyslu a za podmínek obsažených v § 87 odst. 1 volebního zákona může soud shledat důvodným, pouze pokud zjistí porušení zákona ve smyslu § 87 odst. 5 volebního zákona a zároveň se jedná o porušení řešitelné buď v rámci krajské kandidátní listiny jedné politické strany, anebo i napříč stranami, avšak v rámci téhož volebního kraje, tj. tam, kde je občan zapsán ve stálém seznamu voličů nebo kde volební právo reálně uplatnil.

[9] Věcně pak Státní volební komise připomíná, že obdobné argumentaci již Nejvyšší správní soud nevyhověl po sněmovních volbách v roce 2021. Nad rámec své tehdejší argumentace poukazuje na důvodovou zprávu k novele volebního zákona, která nabude účinnosti k 1. lednu 2026. Ustanovení § 50 odst. 4, které je jádrem sporu o správný výklad, bylo novelizujícím zákonem č. 89/2024 Sb., kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, doplněno tak, že ve větě první se za text „odst. 2“ vkládají slova „a 3“. Po nabytí účinnosti této novely tak bude § 50 odst. 4 volebního zákona znít: „Bylo-li takto rozděleno více mandátů, než se mělo přidělit **podle § 48 odst. 2 a 3**, odečtou se přebývající mandáty postupně těm volebním stranám, které ve volebním kraji vykázaly nejmenší zbytek dělení. (...)“ Důvodová zpráva k tomuto novelizačnímu bodu uvádí: „Navrhuje se výslovně doplnit i odkaz na odstavec 3 v § 48, aby nevznikaly žádné výkladové pochybnosti v souvislosti s výpočtem mandátů ve volebním kraji. Navrhované doplnění je reakcí na povolební soudní přezkum ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021. Návrh na neplatnost volby kandidáta byl u Nejvyššího správního soudu projednáván pod č. j. Vol 202/2021; obdobný návrh byl podán také pod č. j. Vol 23/2021.“ Z citovaného

odůvodnění je patrné, že smyslem doplnění § 50 odst. 4 nebylo změnit pravidla pro přesun mandátů do druhého skrutinia, nýbrž postavit najisto, že ČSÚ postupoval při rozdělování mandátů po volbách v roce 2021 i v letošních volbách v souladu s volebním zákonem.

[10] Zvolený kandidát Ing. Karel Beran, jehož volba byla napadena, ve vyjádření uvedl, že navrhovatelův výklad, podle něhož má být krajské volební číslo fakticky odvozováno od počtu mandátů, které byly volebnímu kraji přiděleny po druhém skrutiniu, je vnitřně rozporný a odporuje časové posloupnosti jednotlivých kroků přidělování mandátů. Navrhovatelův výklad by znamenal, že by výsledek druhého skrutinia zpětně měnil parametry prvního skrutinia, čímž by se narušila stabilita a „reprodukovatelnost“ celého systému přidělování mandátů. Navrhovatelův jazykový výklad § 50 odst. 4 volebního zákona by totiž vedl k tomu, že by se při tomto přidělování ČSÚ vrátil po kroku rozdělování mandátů v prvním skrutiniu zpět do kroku určení počtu mandátů pro jednotlivé volební kraje. Rozdělení mandátů dle § 50 odst. 4 volebního zákona však nemá být pouhou korekcí nesprávného přidělení mandátů mezi kraje v rámci prvního skrutinia, nýbrž samostatnou druhou fází, která je předpokladem pro celostátní přepočítání zbývajících hlasů v druhém skrutiniu.

[11] Navrhovatel v replice upozornil, že pokud Státní volební komise pocituje rozpor mezi odůvodněním jeho návrhu a zúženým petitem, jde o důsledek toho, že považoval za vhodné uvést celé své odůvodnění, a ne se formalisticky držet pouze požadavku na prohlášení neplatnosti volby Ing. Karla Berana. V opačném případě by se navíc vystavoval riziku, že Nejvyšší správní soud jeho návrh zamítne s poukazem na to, že není možné, aby nebyl zvolen plný počet 200 poslanců. Pokusil se tedy proplout mezi touto „právní Skyllou a Charybdou“ podáním dvou alternativních petitů se společným zdůvodněním. Upozornil, že v bodě 21 usnesení ze dne 22. října 2025, č. j. Vol 6/2025 – 18, Nejvyšší správní soud připustil možnost důvodnosti návrhu s dopadem na volby v jiném kraji. Krom toho v reakci na argumentaci Státní volební komise úmyslem zákonodárce poukázal na svou komunikaci s tehdejšími místopředsedou Poslanecké sněmovny Vojtěchem Pikalem, který se v roce 2021 aktivně účastnil přípravy zákona. V e-mailu ze dne 16. října 2021 místopředseda Pikal uvedl: „*Souhlasím s vaším výkladem, že by se měl v daný moment použít počet mandátů pro kraj podle § 48 odst. (2), nikoliv podle § 48 odst. (2) a (3), jak to udělal statistický úřad.*“

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud předepisuje, že podle platné právní úpravy může občan navrhnout vyslovení neplatnosti volby jen těch kandidátů, kteří byli ve volbách do Poslanecké sněmovny zvoleni ve volebním kraji, v němž se nachází okrsek, ve kterém je navrhovatel zapsán ve stálém seznamu voličů, jinými slovy, v němž má přihlášen trvalý pobyt (§ 87 odst. 1 volebního zákona). Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře touto právní úpravou setrvale řídí a návrhy na vyslovení neplatnosti volby kandidáta v jiném volebním kraji, než ve kterém je navrhovatel zapsán do stálého seznamu voličů v některém z volebních okrsků, odmítá pro chybějící aktivní legitimaci navrhovatele (srov. usnesení NSS ze dne 26. června 2006, č. j. Vol 5/2006 - 46, č. 944/2006 Sb. NSS).

[13] 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, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo. Naopak politická strana je aktivně legitimována k podání návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde 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 nezákonnostem 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.

[14] Důvody, pro které navrhovatel navrhuje vyslovení neplatnosti volby kandidáta za politickou stranu Motoristé sobě (AUTO) v Kraji Vysočina, se však netýkají pouze průběhu voleb ve volebním kraji, kde je stěžovatel zapsán do stálého seznamu, ale voleb v celostátním měřítku. Jedná se totiž o mandát přidělený v rámci druhého skrutinia, a tedy v rámci všech volebních krajů (§ 51 odst. 5 volebního zákona, srov. usnesení NSS ze dne 5. listopadu 2021, č. j. Vol 23/2021-21). Navrhovatel totiž uplatňuje jako důvod neplatnosti volby kandidáta výhrady vůči volebnímu systému na celostátní úrovni. Takovým námitkám by však soud nemohl vyhovět (i pokud by byly oprávněné) pouze výrokem o neplatnosti volby kandidáta zvoleného ve druhém skrutiniu v Kraji Vysočina, protože závěr o nesprávně nastaveném volebním systému by nutně ovlivnil celostátní výsledek voleb, tedy zejména vzájemné poměry mandátů pro jednotlivé kandidující strany. Navrhovatel jako občan však nemůže s úspěchem zpochybňovat celostátní výsledek voleb.

[15] Nejvyšší správní soud již v usnesení č. j. Vol 5/2006-46 zdůraznil, že pokud se podstata tvrzených důvodů neplatnosti volby kandidáta (kandidátů) dotýká voleb na celostátní úrovni, vzniká nepoměr mezi procesním prostředkem daným občanovi a limity pro rozhodování soudu. Jestliže občan požaduje rozhodnout o neplatnosti volby konkrétních kandidátů z důvodů týkajících se voleb jako celku, pak by při vyhovění návrhu nebyla uspokojivým řešením pouhá výměna těchto kandidátů za osoby jiné, jak navrhovatel požaduje ve svém alternativním petitu, požadujícím, aby za zvolenou byla označena kandidátka Mgr. Lucie Potůčková kandidující v Královéhradeckém kraji. Uvedené platí i v případě nyní namítaného nesouhlasu s metodami přepočtu hlasů a přidělování mandátů.

[16] 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 nezákonným způsobem poškodil jiné kandidáty na téže kandidátní listině natolik zásadně, 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. Navrhovatel poukázal na bod 21 usnesení č. j. Vol 6/2025 – 18, v němž Nejvyšší správní soud připustil možnost důvodnosti návrhu s dopadem na volby v jiném kraji, pokud k onomu pochybení došlo výhradně uvnitř voličova volebního kraje (byl zde uveden příklad nezapočítání hlasu v tomto kraji). Nynější návrh však míří k přehodnocení způsobu přepočtu hlasů na mandáty napříč celou republikou.

[17] Pokud občan namítá takovéto 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 těchto subjektů, by soud mohl v konečném důsledku zpochybnit volbu zvolených kandidátů napříč jednotlivými volebními kraji, jak požaduje navrhovatel; jedině tehdy by se mohl zabývat i důvody majícími celostátní charakter, tedy například i poměrem při přidělování mandátů.

[18] Na úpravě volebního zákona, která efektivní přezkum voleb v rámci republiky jako celku prakticky svěruje především do rukou kandidujících politických stran a politických hnutí, Nejvyšší správní soud v minulosti neshledal nic protiústavního. Na tom nic nezměnilo ani zavedení jiných metod přepočtu platně odevzdaných hlasů na mandáty, a především druhého skrutinia. To sice má – na rozdíl od prvního skrutinia – celostátní podobu, takže hlas voliče z jakéhokoli volebního kraje může ovlivnit zvolení poslance i v jakémkoli jiném volebním kraji. To však samo o sobě nepředstavuje podstatnou změnu v postavení samotného voliče, neboť jeho hlas měl konkrétní celostátní důsledky i před novelou volebního zákona provedenou zákonem č. 189/2021 Sb., zejména měl tradičně vliv na to, zda voličem zvolený kandidující subjekt překročí na celostátní úrovni umělou uzavírací klauzuli podle § 49 volebního zákona.

[19] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zamítl návrh jako nedůvodný. K té části návrhu, již se navrhovatel domáhal, aby v Královéhradeckém kraji byla prohlášena za zvolenou kandidátka Mgr. Lucie Potůčková za politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ, Nejvyšší správní soud podotýká, že domáhat se vyslovení zvolení kandidáta v jiném volebním kraji volič účinně nemůže.

[20] Nad tento rámec Nejvyšší správní soud uvádí, že ani argumentace předestřená navrhovatelem v nynějším návrhu nevede k tomu, aby přehodnotil právní názor, který zaujal po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021, a to konkrétně v usnesení ze dne 5. listopadu 2021, č. j. Vol 202/2021 - 89. V jeho bodě 54 shrnul, že „*odkaz v § 50 odst. 4 volebního zákona, týkající se mandátů přidělených danému volebnímu kraji, je nutno vykládat jako odkaz na výpočet mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům podle základního pravidla uvedeného v § 48 odst. 2 volebního zákona, případně modifikovaného doplňkovým pravidlem uvedeným v § 48 odst. 3 volebního zákona.*“ V bodě 42 zdůraznil, že výklad prosazovaný tehdejší navrhovatelkou (KOALICE PIRÁTI a STAROSTOVÉ), stejně jako nynějším navrhovatelem, „*nerespektuje systematiku volebního zákona. Fakticky by totiž znamenal, že by byly podle § 50 odst. 4 kandidujícím subjektům (i volebním krajům jako celkům) odebrány všechny dodatečné mandáty předtím přidělené podle § 48 odst. 3 volebního zákona, nikoli jen nadpočetné mandáty, které volebnímu kraji nikdy přiděleny nebyly, ale v důsledku použití Imperialiho kvóty byly v rámci volebního kraje rozděleny mezi kandidující subjekty, jak soud výše vyložil. Jinak řečeno, zatímco podle výkladu soudu má § 50 odst. 4 zabránit tomu, aby byly na úrovni volebního kraje rozděleny i mandáty, které tomuto kraji nikdy nebyly přiděleny, podle výkladu navrhovatelky mají být podle tohoto ustanovení volebnímu kraji zároveň odebrány mandáty, které mu předtím byly přiděleny podle § 48 odst. 3. Ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona by tak podle výkladu navrhovatelky fakticky znamenalo: pokud byly krajům přiděleny jakékoli mandáty postupem podle § 48 odst. 3, pak je třeba jim všechny tyto mandáty zase odebrat.*“

[21] Ani navrhovatelova nynější polemika se zde vyjádřeným právním názorem, ani jeho poukaz na jeho komunikaci v roce 2021 s tehdejším místopředsedou Poslanecké sněmovny Vojtěchem Pikalem na téma přijímání zákona č. 189/2021 Sb. nevede Nejvyšší správní soud k potřebě svůj právní názor přehodnotit cestou předložení rozšířenému senátu podle § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

III. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy zamítl návrh jako nedůvodný.

[23] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 93 odst. 4 soudního řádu správního, podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 soudního řádu správního).

Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. listopadu 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu