

U S N E S E N Í

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 zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila ve věci navrhovatele: **Mgr. P. H.**, a účastníků řízení: **1) Státní volební komise**, náměstí Hrdinů 4, Praha 4, **2) Bc. Jakub Krainer**, o návrhu na neplatnost volby kandidáta ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 3. a 4. 10. 2025

t a k t o :

- I. Návrh **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel je voličem zapsaným do stálého seznamu voličů v Jihomoravském kraji. Svým návrhem se domáhá neplatnosti volby Bc. Jakuba Krainera, v pořadí třetího kandidáta zvoleného v tomto kraji za hnutí STAN. Tvrdí, že místo tohoto kandidáta měl být zvolen kandidát téhož hnutí Ing. Petr Kulhánec, a to v Karlovarském kraji.

1. Obsah návrhu

[2] Podstata navrhovatelovy argumentace se týká výkladu pojmu „zbytek dělení“. S tím volební zákon (č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR) pracuje mj. pro účely určení pořadí krajů, v nichž mají strany (hnutí, koalice) získat mandáty ve druhém skrutiniu. Podle navrhovatele se tento pojem nemá vykládat stejně jako pojem „zbytek hlasů“, ale jako ta část číselného výsledku za desetinnou čárkou, která vzešla z dělení při výpočtu mandátů v prvním skrutiniu. Kdyby takový výklad platil, znamenalo by to, že ve druhém skrutiniu – při rozdělování mandátů příkázaných stranám podle pořadí krajů (§ 51 odst. 5

volebního zákona) – by hnutí STAN získalo jeden mandát (ze dvou jemu přikázaných ve druhém skrutiniu) právě v Karlovarském kraji, kde vykázalo nejvyšší zbytek dělení v prvním skrutiniu, a nikoli v Jihomoravském kraji, kde mu po dělení v prvním skrutiniu zbylo nejvíce „nespotřebovaných“ hlasů.

[3] Ačkoli volební orgány pracují s oběma pojmy tak, jako by znamenaly totéž, nejde o jediný možný přístup. K odlišnému řešení zastávanému navrhovatelem vede hned několik argumentů.

- Rozumný zákonodárce by jistě nepoužil v jediném ustanovení dva různé pojmy (navíc opakovaně) pro označení téhož.
- Ani jazykově nemusí „zbytek dělení“ znamenat totéž co „zbytek *po* dělení“ (tj. zbytek hlasů nespotebovaných na mandáty v prvním skrutiniu).
- Podle teleologického výkladu je účelem druhého skrutinia vyrovnat nepoměrnost vyplývající jak z nutného zaokrouhlování při přikazování mandátů v prvním skrutiniu, tak z rozdílné velikosti volebních krajů. Nejde tu přitom jen o nepoměrnost (nerovnost) mezistranickou, ale i mezikrajskou. Navrhovatel podrobně vysvětluje, že menší kraje (jako Karlovarský a Liberecký) získávají v prvním skrutiniu relativně méně mandátů než kraje větší (kvůli nižšímu krajskému volebnímu číslu). Proto by se mandáty ve druhém skrutiniu měly přidělovat tak, aby tuto nevýhodu vyrovnaly: konkrétně podle vyššího dosaženého „podílu na mandátu“ (podle zbytku dělení, tj. čísla za desetinnou čárkou), nikoli podle vyššího absolutního počtu zbytků hlasů.
- Je pravda, že historický výklad (podpořený textem důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely volebního zákona č. 189/2021 Sb.) by mohl vést k přidělování zbytků po přikázání mandátů v prvním skrutiniu právě tím způsobem, jaký použily už při dvojích sněmovních volbách volební orgány. Důvodová zpráva se ovšem týkala jiného textu zákona, než jaký Parlament následně schválil, takže z ní nelze vycházet.
- Navrhovatelův výklad je i ústavně souladnější, protože účinně směřuje k dosažení co největší poměrnosti mezi kraji.

[4] S pomocí tabulek pak navrhovatel srovnává výsledky, k nimž při přikazování celkem dvanácti mandátů ve druhém skrutiniu dospěly volební orgány – a k nimž při svém výkladu dospěl on sám. Rozložení mandátů je podle obou různých metod skoro vždy stejné, až na jedinou výjimku, a tou je právě onen sporný mandát pro hnutí STAN. Zatímco podle „zbytků hlasů“ získalo hnutí ve druhém skrutiniu jeden mandát pro Jihomoravský kraj a jeden pro Liberecký kraj, podle „zbytků dělení“ v navrhovatelově pojetí by připadl první z těchto mandátů Karlovarskému kraji a druhý Libereckému kraji (až hypotetický třetí mandát by získal Jihomoravský kraj).

2. Vyjádření dalších účastníků řízení

[5] K návrhu se vyjádřila Státní volební komise. Podle ní by soud měl návrh zamítnout. Úprava zjišťování výsledků voleb (zvláště přepočítání hlasů na mandáty podle § 48 až § 51 volebního zákona) je přísně technicistní a nepůsobí ani žádné výkladové nejasnosti, které by mohly založit pochybnost o dodržení volebního zákona. Obecně se v matematice za „zbytek

dělení“ považuje výsledek celočíselného dělení (zde mezi dělencem představovaným počtem hlasů pro stranu ve volebním kraji – a dělitelem v podobě krajského volebního čísla), a také sám tento zbytek dělení je celým číslem. Zbytkem takové početní operace je tedy ve volebním zákoně vždy zbývající (na mandáty nespotřebovaný) počet voličských hlasů, nikoli číslo za desetinnou čárkou. (Kdyby měla platit druhá varianta, zákon by jistě tento tvrzený „zbytek dělení“ musel upřesnit: například zda a jak má být desetinný rozvoj zaokrouhlován a na kolik desetinných míst se má uvádět.)

[6] Pojem „zbytky hlasů“ pak § 51 volebního zákona používá v případech, kdy tyto zbytky vstupují do další početní operace nebo kdy je výsledek početní operace dalším kritériem při rovnosti zbytků dělení. Krom toho současný výskyt obou srovnávaných pojmů není ve volebním zákoně novinkou: velmi podobně byl totiž formulován i § 51 volebního zákona v původní verzi z roku 1995 a volební orgány pracovaly s oběma pojmy při volbách v letech 1996 a 1998 právě tak jako při volbách letošních – tedy jako se synonymy.

[7] Zvolený kandidát, Bc. Jakub Krainer, se k návrhu nevyjádřil.

3. Posouzení věci

[8] Obecně platí, že návrh na neplatnost volby kandidáta může být úspěšný, je-li prokázáno porušení zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek volby (§ 87 odst. 5 volebního zákona). Při zjišťování, zda jsou tyto podmínky splněny, postupuje soud ve třech krocích. Postupně tak zkoumá, zda je dána:

- 1) nezákonnost, tj. porušení některých ustanovení zákona upravujícího volební proces;
- 2) vztah mezi touto nezákonností a výsledkem volby;
- 3) zásadní intenzita této nezákonnosti, která hrubě ovlivnila výsledek volby.

[9] V této věci soud ustal už v prvním kroku, protože v postupu volebních orgánů, který navrhovatel zpochybňuje, nezjistil žádnou nezákonnost.

[10] Navrhovatel tvrdí, že volební orgány chybně používají pravidlo v § 51 odst. 5 volebního zákona, protože nevykládají pojem „zbytek dělení“ jako část podílu (tj. výsledku dělení vyjádřeného jako desetinné číslo) za desetinnou čárkou, ale jako *zbytek hlasů po dělení*. Pro to však podle něj není ve volebním zákoně přímá opora a nelze to odůvodnit žádnou z výkladových metod.

[11] Pro lepší představu soud znázorní, co navrhovatel považuje za „zbytek dělení“, na příkladu (výpočet mandátů pro hnutí STAN v Jihomoravském kraji):

$$64307 : 23700 = 2,713$$

Počet platných hlasů pro hnutí STAN v Jihomoravském kraji	Krajské volební číslo	Počet mandátů	"Zbytek dělení" (podle navrhovatele)
--	--------------------------	------------------	---

[12] Na samý úvod je třeba uvést, že kdyby navrhovatelův výklad platil, mohlo by to ovlivnit právě a jen určení pořadí krajů podle § 51 odst. 5, což je poslední krok při rozdělování mandátů na úrovni stran a krajů (dále už jde jen o příkazání mandátů konkrétním kandidátům). S pojmem „zbytek dělení“ sice zákon pracuje už v předešlých krocích [např. při rozdělování zbývajících mandátů volebním krajům (§ 48 odst. 3) či stranám ve druhém skrutiniu (§ 51 odst. 3)], ale i kdyby se tento pojem měl vykládat tak, jak tvrdí navrhovatel, nic by to nezměnilo. Vždy totiž jde o zbytky dělení *týmž číslem*. Například při rozdělování zbývajících mandátů podle § 48 odst. 3 je určující zbytek vzešlý z dělení celkového počtu hlasů odevzdaných v jednotlivých volebních krajích *republikovým mandátovým číslem*. Matematicky tak není možné, aby byly mandáty na základě velikosti podílů za desetinnou čárkou (je-li výsledek dělení vyjádřen jako desetinné číslo) přiděleny do jiných volebních krajů než na základě velikosti zbytků hlasů po dělení, tj. počtu „nespotřebovaných“ hlasů.

[13] Význam tak může mít rozdílný výklad pojmu „zbytek dělení“ až v § 51 odst. 5, kde jsou určující zbytky dělení v prvním skrutiniu. Na rozdíl od předešlých kroků zde záleží na tom, zda jde o velikosti podílů za desetinnou čárkou, nebo zbytky hlasů po dělení. V prvním skrutiniu se totiž v každém volebním kraji dělí jiným číslem, tzv. krajským volebním číslem, které vyjadřuje, kolik hlasů je v daném kraji potřeba na získání jednoho mandátu. Zbytky dělení z různých krajů se pak srovnávají a mandáty, které byly jednotlivým stranám, hnutím a koalicím příkazány ve druhém skrutiniu, mají podle § 51 odst. 5 připadnout do těch krajů, kde jsou tyto zbytky největší. Na základě srovnání velikosti podílů za desetinnou čárkou, které vyjadřují, jak byla strana v tom kterém kraji blízko k získání (dalšího) mandátu, tedy může být pořadí krajů jiné než na základě prostého počtu hlasů, které straně v daném kraji zbyly, neboť v každém kraji je na získání mandátu potřeba jiný počet hlasů.

[14] To se ukazuje právě v tomto případě. V Karlovarském kraji sice po dělení v prvním skrutiniu zůstal hnutí STAN až čtvrtý největší zbytek hlasů [největší zbytek hlasů mělo hnutí v Jihomoravském kraji (16 907), dále v Libereckém kraji (16 199), Královéhradeckém kraji (15 302), až poté v Karlovarském kraji (14 828)], ale k získání dalšího – respektive v onom kraji prvního – mandátu tam hnutí STAN bylo jednoznačně ze všech krajů nejbližší. Část podílu za desetinnou čárkou, zaokrouhleného na tři desetinná místa, tam činí $x,825$ [následuje Liberecký kraj ($y,757$), až poté Jihomoravský kraj ($z,713$)].

[15] Kdyby tedy platil navrhovatelův výklad, hnutí STAN by skutečně mělo ve druhém skrutiniu získat mandát v Karlovarském – nikoli v Jihomoravském – kraji (kde pak byl příkazán Bc. Jakubu Krainerovi, jehož volbu navrhovatel napadá), jak si soud sám na základě výpočtů ověřil. Dospěl ovšem k závěru, že správný je výklad zastávaný Státní volební komisí.

[16] Dělení může probíhat dvojím způsobem: jako celočíselné dělení (tzv. dělení se zbytkem, které se v matematice označuje jako operace modulo), nebo jako dělení s desetinným výsledkem. Zbytek přitom vzniká jen při celočíselném dělení. Při dělení s desetinným výsledkem matematicky vzato žádný zbytek nevzniká, neboť celý dělenec se plně rozděluje – dělení je provedeno beze zbytku. Lze si představit, že za zbytek se v takovém případě považuje část podílu za desetinnou čárkou (byť desetinná část podílu nevyjadřuje samotný zbytek dělení, ale *poměr zbytku celočíselného dělení k děliteli*). V běžném ani

v matematickém jazyce však takto pojem „zbytek dělení“ chápán není. Naopak je chápán jako to, co zbylo z předmětu dělení po celočíselném dělení, ačkoli přesněji jde o „zbytek *po* dělení“. Už jazykový výklad samotného pojmu „zbytek dělení“ tedy potvrzuje správnost postupu Státní volební komise.

[17] Při výkladu konkrétního pojmu obsaženého v určité právní úpravě zároveň nelze odhlížet od toho, o jakou úpravu se obecně jedná. Ustanovení, která s pojmem „zbytek dělení“ pracují (§ 48, § 50 a § 51), upravují to, jak se na mandáty přepočítávají hlasy odevzdané v jednotlivých volebních krajích pro jednotlivé strany, hnutí a koalice. Do tohoto kontextu lépe zapadá, že zbytkem dělení myslí zákon právě zbytky hlasů. Jsou-li ale dělencem (tj. předmětem dělení) hlasy voličů a je-li dělitelem určité číslo, které vyjadřuje, kolik hlasů se „spotřebuje“ na jeden mandát (tj. republikové mandátové, krajské volební či republikové volební číslo), dává větší smysl považovat za zbytek takového dělení „nespotřebované“ hlasy.

[18] Tomu také odpovídá, jak konkrétně volební zákon popisuje samotné dělení. Pořadí volebních krajů, ve kterých má strana získat mandáty ve druhém skrutiniu, se určuje *podle nejvyšších zbytků dělení v prvním skrutiniu* (§ 51 odst. 5). Ono dělení je v § 50 odst. 3 popsáno takto:

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.

(Obdobně pak zákon popisuje i dělení ve druhém skrutiniu – viz § 51 odst. 2.) Má-li se straně v prvním skrutiniu přikázat tolik mandátů, kolikrát je krajské volební číslo obsaženo v celkovém počtu platných hlasů, logicky je následným zbytkem dělení myšlen spíše zbytek hlasů, které se do (dalšího) „krát“ nevešly. Zákon tedy zjevně předpokládá, že při výpočtu mandátů jde o celočíselné dělení. Kdyby naopak předpokládal, že výsledek dělení bude vyjádřen jako desetinné číslo, stanovil by něco ve smyslu, že se straně přikáže tolik mandátů, kolik činí podíl počtu platných hlasů a krajského volebního čísla zaokrouhlený na jednotky dolů (tj. *část podílu před desetinnou čárkou*). Právě takový text by napovídal tomu, že se zbytkem dělení myslí *část podílu za desetinnou čárkou*.

[19] Pojem „zbytek dělení“ přitom není ve volebním zákoně ničím novým. Vyskytuje se v něm naopak už od roku 1995, kdy byl zákon schválen. Například v § 48 odst. 3 byl obsažen až do roku 2021, kdy celou úpravu rozdělování mandátů zrušil na počátku roku 2021 Ústavní soud (nálezem ze dne 2. 2. 2021, Pl. ÚS 44/17). Volební orgány tento pojem pro účely citovaného ustanovení vždy vykládaly tak, že jde o zbytky hlasů po dělení republikovým mandátovým číslem (jak je zjevné třeba z tabulky k určení počtu krajských mandátů v roce 1996 – viz <https://www.volby.cz/pls/ps1996/u67>, sloupec „Zbytky dělení“). To samo o sobě ještě není významné, neboť i když je praxe volebních orgánů dlouhodobá, neznamená to, že je správná. Významné ovšem je, že poté, co byl celý § 48 zrušen Ústavním soudem (který patrně také vykládal pojem „zbytek dělení“ tak, že vyjadřuje tzv. metodu největšího absolutního zbytku, tedy metodu, podle které nepřidělené mandáty případnou postupně volebním krajům „s největším počtem nevyužitých hlasů“ – viz body 144 a 145

nálezu), vrátil jej zákonodárce do volebního zákona v nezměněné podobě. Musel si přitom být vědom toho, že volební orgány vykládaly pojem „zbytek dělení“ v § 48 odst. 3 jako zbytek hlasů po dělení, a pokud by sám tomuto pojmu přikládal jiný význam, lze předpokládat, že by nové ustanovení znělo od července 2021 jinak.

[20] To, že sám zákonodárce chápal pojem „zbytek dělení“ jako zbytek hlasů po dělení, je zjevné z důvodové zprávy k zákonu č. 189/2021 Sb. (kterým byla zavedena současná úprava rozdělení mandátů). Tam se mj. uvádí: *„Protože zpravidla při použití kvót nedojde na úrovni volebních krajů ke ‚spotřebování‘ všech mandátů získaných na celorepublikové úrovni (vzniká zbytek při dělení), je třeba určit, jak se zbylými hlasy naložit. Návrh počítá s tím, že zbylé mandáty budou volební straně přikázány postupně v těch volebních krajích, které vykážou nejvyšší zbytky dělení, tj. zbytky ‚nespotřebovaných‘ platných hlasů pro daný subjekt“* (zvláštní část varianty I, k čl. I bodu 2).

[21] Sám navrhovatel přitom uznává, že důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (sněmovní tisk č. 1170/0) počítala s přidělováním zbylých (tj. v prvním skrutiniu nerozdělených) mandátů způsobem, který v letech 2021 a 2025 použily volební orgány, tedy podle nejvyšších zbytků hlasů. Současná situace je však prý jiná. Zaprvé: vládní návrh, k němuž se vztahuje důvodová zpráva, tehdy počítal s přidělováním mandátů stranám podle Hareovy metody na celorepublikové úrovni s jednotným volebním číslem pro všechny kraje. Nakonec však byla – na základě pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny – schválena úprava, která využívá Imperialiho metodu přidělování mandátů v krajích s rozdílnými krajskými volebními čísly. Podle původně navrhované úpravy by se v krajích letos rozdělovalo 43 mandátů (ne pouhých 12). Tak by bylo dosaženo vysoké poměrnosti nejen stranické, ale i regionální, což vláda v souladu se závěry Ústavního soudu zamýšlela. Zadruhé: vládní návrh obsahoval jen pojem „zbytek dělení“. Dva různé pojmy („zbytek hlasů“ a „zbytek dělení“) přinesl až pozměňovací návrh. Ten nebyl nijak zdůvodněn, a proto nelze říci, co tím ústavně-právní výbor sledoval. Pokud neměl na mysli dvě různé hodnoty, mohl pracovat jen s pojmem „zbytek dělení“ a nemusel zavádět pojem „zbytek hlasů“, jehož význam je nezpochybnitelný.

[22] Nelze však dost dobře stavět určitý výklad na tom, co vláda svým původním návrhem zákona zamýšlela, pokud byla nakonec schválena jiná úprava, která takový záměr naplňuje – a patrně i má naplňovat – v menší míře (jak dokládá studie, která na základě skutečných a simulovaných výsledků hlasování zkoumá dopady různých způsobů výpočtu mandátů na výsledky voleb – viz Horák, F.; Antoš, M.; Sklenář, D., Lacko, D. *Proporcionalita, integrační účinek a legitimita volebního systému do Poslanecké sněmovny: simulační studie dopadů D'Hondtova dělitele, Imperialiho kvóty a Hareovy kvóty*. Sociologický časopis, 2024, č. 2, str. 127-155). Naopak o tom, jaký význam zákonodárce přikládal konkrétnímu pojmu „zbytek dělení“, vypovídá důvodová zpráva bez ohledu na to, že schválená úprava rozdělování mandátů se věcně liší od původně navrhované. Byť samotný pozměňovací návrh není nijak zdůvodněn, je pravděpodobné, že i jeho autoři použili pojem s vědomím toho, jaký význam má podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona mít a jak jej ve své praxi dlouhodobě vykládají volební orgány (bod [19] výše).

[23] Krom toho, jak správně připomíná Státní volební komise: celá současná úprava rozdělování mandátů se nápadně podobá té, která platila od roku 1995 (do konce roku 2001).

Už ta pracovala současně jak s pojmem „zbytek dělení“, tak s pojmem „zbytek hlasů“ (k druhému z pojmů viz § 51 odst. 1 a 3 volebního zákona ve znění do 31. 12. 2001). I za tehdejší úpravy přitom volební orgány vykládaly pojem „zbytek dělení“ tak, že vyjadřuje zbytky hlasů po dělení (jak je zjevné z tabulek k rozdělení mandátů ve druhém skrutiniu v letech 1996 a 1998 – viz <https://www.volby.cz/pls/ps1996/u610> a <https://www.volby.cz/pls/ps1998/u610>). Pokud by tehdejší způsob zjišťování zbytku dělení zákonodárci nevyhovoval, těžko lze předpokládat, že by současnou úpravu formuloval prakticky stejně.

[24] Je pravda, že pokud „zbytek dělení“ znamená zbytek hlasů (po dělení), pracuje zákon se dvěma různými pojmy, které *v podstatě* vyjadřují totéž. Stejně tak platí, že rozumný zákonodárce by pro různé jevy měl používat různé pojmy – a pro stejné jevy naopak pojmy stejné (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 7. 11. 2007, čj. 2 Afs 165/2006-114, č. 1487/2008 Sb. NSS). Současně je však třeba zkoumat kontext, v jakém se pojmy používají, a zabývat se případnými důvody, které vedly zákonodárce k tomu, že bude totéž v různých souvislostech vyjadřovat jinak.

[25] Soud přitom v tom, že volební zákon používá dva různé pojmy, i v tom, jak s nimi pracuje, spatřuje logiku. Pojem „zbytky hlasů“ se objevuje jen v § 51, který upravuje rozdělení mandátů ve druhém skrutiniu. Volební zákon tímto pojmem vždy myslí jen „nespotřebované“ hlasy převáděné z prvního do druhého skrutinia. Ty jako „zbytky hlasů“ – a ne jako „zbytky dělení v prvním skrutiniu“ – označuje v § 51 odst. 1 a 2 proto, že tyto zbytky vstupují do (další) dělicí operace, jejíž výsledek se pak opět označuje jako „zbytek dělení“ (odst. 3). Jinak řečeno: za dělením v prvním skrutiniu dělá volební zákon pomyslnou čáru a do druhého skrutinia převádí „zbytky hlasů“, nikoli „zbytky dělení“, protože následuje další dělení. Součet převedených zbytků *hlasů* je tu dělencem, který i předtím zákon vyjadřuje právě jako celkový počet či součet *hlasů* (§ 48 odst. 2, § 50 odst. 2 a 3). Oproti tomu pojem „zbytek dělení“ zákon důsledně používá tam, kde odkazuje na zbytky jako na výsledky té které dělicí operace, na jejichž základě se pak už přímo rozdělují či odebírají mandáty (§ 48 odst. 3, § 50 odst. 4, § 51 odst. 3 a 4), případně se určuje, ve kterém kraji straně mandát připadne (§ 51 odst. 5).

[26] Ustanovení § 51 je nadto právě díky použití dvou různých pojmů lépe srozumitelné. Zejména to platí pro odstavec 3, v němž jediném se používají oba pojmy současně. Ten zní takto:

*Nebyly-li tímto způsobem přikázány všechny mandáty, přikáží se zbývající mandáty postupně těm politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které vykazují největší **zbytek dělení** podle odstavce 2; při rovnosti zbytků se přikáže mandát té politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která má větší **součet zbytků hlasů** převáděných do druhého skrutinia. Jsou-li tyto **součty zbytků hlasů** stejné, přikáže se mandát té politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která obdržela větší počet hlasů [...].*

Kdyby zákon pracoval jen s jedním pojmem – „zbytek dělení“, v § 51 odst. 3 by krátce za sebou hovořil o různých zbytcích dělení (poprvé o zbytcích z druhého skrutinia, podruhé o zbytcích z prvního skrutinia), a ve druhém případě by nadto musel použít výraz **součet zbytků dělení v prvním skrutiniu**. Protože samotná problematika rozdělování mandátů ve dvou skrutiniích je poměrně složitá, zákonodárce se patrně – a to už v roce 1995 – snažil

upravit ji co nejsrozumitelněji, a takovým výrazům (kombinujícím dvě matematické operace) se chtěl naopak vyhnout.

[27] Soud si je vědom toho, že v důsledku navrhovatelova výkladu by mandáty ve druhém skrutiniu byly podle § 51 odst. 5 přidělovány *pravděpodobněji* do krajů, které mají nižší krajské volební číslo, tedy ve kterých je k zisku mandátu potřebný menší počet hlasů. Rozhodující by totiž bylo, ve kterém kraji byla strana k zisku (dalšího) mandátu nejbližší, nikoli ve kterém kraji jí zbyl nejvyšší počet hlasů, které se tam nepromítly do zisku dalšího mandátu. To by zřejmě více naplňovalo požadavky nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 44/17, který kladl důraz na to, aby rozdělení mandátů bylo poměrné nejen ze stranického, ale i z krajského hlediska (bod 202). NSS je však přesvědčen, že jediným hlediskem při výkladu zákona nemůže být zájem na větším naplnění *teoretického* ideálu vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu (k jeho možným *praktickým* dopadům ostatně viz v bodě [30] níže). To platí tím spíše, pokud souhrn obvyklých výkladových metod vede k výsledku, který je ústavně souladný. Obdobně tu platí závěry, k nimž NSS dospěl v usnesení ze dne 5. 11. 2021, čj. Vol 202/2021-89 (bod 46 a násl.).

[28] Ani v tomto případě navrhovatel netvrdí, že výklad Státní volební komise je ústavně nesouladný. Domnívá se jen, že pokud v úvahu přicházejí dva možné výklady, má dostat přednost ten, který by více odpovídal požadavkům vyjádřeným v nálezu Pl. ÚS 44/17. Jak však soud rozebral výše, navrhovatelův výklad není rovnocennou výkladovou alternativou. Soud tak není v situaci, kdy by musel vybírat ze dvou rovnocenných výkladů a u toho zvažovat, který z nich se více přiblíží ústavnímu ideálu co nejvíce poměrného zastoupení při volbách do Poslanecké sněmovny.

[29] Při naplňování tohoto ústavního požadavku má zákonodárce dost široké pole působnosti. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/17, je na informovanějším zákonodárci, aby zhodnotil a zavedl volební systém (bod 52). Právě na něm je, jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jaké budou jednotlivé fáze a stadia apod. (bod 72). Pokud vede výklad volebního zákona k jednoznačnému výsledku, není úkolem soudu, aby svým výkladem nahrazoval zákonodárce a místo něj hledal řešení, které by bylo možné považovat za „poměrnější“.

[30] Problém, který se v § 51 odst. 5 upravuje, tedy ve kterém konkrétním kraji získá strana mandát přikázaný ve druhém skrutiniu, přitom nemá ideální řešení. Pokud by mandát připadl do kraje, kde strana byla nejbližší k zisku (dalšího) mandátu, mohlo by to znamenat, že v jiném kraji v důsledku toho ztratí váhu větší počet hlasů, a to třeba i o několik tisíc (pokud by např. v letošních volbách straně po dělení v prvním skrutiniu zbylo 23 720 hlasů v největším Středočeském kraji a jen 17 886 hlasů v nejmenším Karlovarském kraji, mandát by připadl do Karlovarského kraje, protože tam by „zbytek dělení“ v pojetí navrhovatele činil x,99, zatímco ve Středočeském kraji by činil y,98). To by bylo problematické z pohledu rovnosti volebního práva. Větší zbytky hlasů se pak ve větší míře podílejí na tom, aby na zisk mandátu ve druhém skrutiniu strana vůbec dosáhla (viz § 51 odst. 2 a 3). Je proto rozumné, že mandát připadne právě do toho kraje, kde straně zůstal největší zbytek nevyužitých hlasů. Myslitelné je i řešení, podle kterého by mandát připadl do kraje, kde straně nejméně hlasů chybělo. Takové řešení ale zákonodárce nezvolil.

[31] Krom toho nelze návrhu vyhovět ani z dalšího důvodu. Výklad zákona, který navrhovatel nabízí, by totiž v tomto případě nejen ovlivnil výsledek volby kandidátů v Jihomoravském kraji, ale zasáhl by svými důsledky i do kraje odlišného (ostatně podstata návrhu spočívá právě v tom, neboť tu jde o přepočít hlasů na mandáty ve druhém, „mezikrajském“, skrutiniu). Z judikatury NSS ovšem plyne, že pouhý občan nemůže být v řízení, které svým návrhem na neplatnost volby kandidátů zahájil, s takovými důvody úspěšný [tak už usnesení ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS, na které soud navázal jak při přezkumu předcházejících voleb do Poslanecké sněmovny (např. usnesení ze dne 3. 11. 2021, čj. Vol 105/2021-17 a čj. Vol 190/2021-16), tak při přezkumu voleb právě proběhlých (usnesení ze dne 22. 10. 2025, čj. Vol 6/2025-18, bod 16 a násl.)].

[32] V případě voleb do Poslanecké sněmovny je možné podat jen návrh na neplatnost volby kandidáta (či více kandidátů), nikoli na neplatnost celých voleb. Volební zákon přiznává právo navrhnout neplatnost volby kandidáta jednak každému občanovi zapsanému do stálého seznamu *ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen*, jednak každé straně, hnutí či koalici, jejíž kandidátní listina *ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována* (§ 87 odst. 1). Občan proto může návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům zvoleným ve volebním kraji, kde mohl vykonat své aktivní volební právo. Jen mezi zdejšími kandidáty může označit toho, jehož volbu zpochybňuje – a logicky jen na okruh stejných kandidátů je omezen i v úvaze, kdo by případně mohl neplatně zvoleného kandidáta nahradit. Protože navrhovatel volil v Jihomoravském kraji, nemůže svým návrhem přivodit změnu výsledků voleb (kromě kraje svého) i v Karlovarském kraji. Jinak řečeno: návrh na neplatnost volby kandidáta podaný občanem může v zásadě uspět jen tehdy, pokud lze zjištěné porušení volebního zákona vyřešit buď uvnitř krajské kandidátní listiny jedné strany, anebo i mezi stranami, pokud to ovšem neovlivní mandáty v jiných krajích.

[33] Naopak strana (hnutí, koalice) je aktivně legitimována k podání návrhu vůči všem kandidátům zvoleným v krajích, kde také kandidovala. To může v konečném důsledku znamenat zpochybnění všech zvolených kandidátů v celé republice – ale na skromnější úrovni to dává straně (a právě jen jí) možnost dosáhnout i mezikrajské „záměny“ zvolených kandidátů.

4. Závěr a náklady řízení

[34] Návrh na vyslovení neplatnosti volby Bc. Jakuba Krainera tedy není důvodný, a soud jej proto zamítl.

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

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

Vojtěch Šimíček
předseda senátu