

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Filipa Skřivana a JUDr. Ing. Venduly Sochorové v právní věci

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

proti odpůrcům: **1. Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín
2. Svoboda a přímá demokracie (SPD)
sídlem Rytířská 410/6, Praha 1
zastoupen JUDr. Adamem Batunou, advokátem
sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1

o návrhu na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 15. 8. 2025, č. j. KUZL 73415/2025, o registraci kandidátní listiny politického hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) 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. Návrh

1. Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 15. 8. 2025, č. j. KUZL 73415/2025, ve Zlínském volebním kraji zaregistroval kandidátní listinu politického hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) [dále též jen „SPD“] pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. 10. 2025 (dále též jen „napadené rozhodnutí“).
2. Navrhovatel je politickou stranou, která podala kandidátní listinu ve Zlínském volebním kraji, a proti napadenému rozhodnutí brojí návrhem podle § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů („volební zákon“). Domnívá se, že dochází k obcházení tzv. aditivní uzavírací klauzule pro koalice dle § 49 odst. 1 volebního zákona tím, že SPD vytvořilo s ostatními stranami nepřiznanou volební koalici. Na kandidátních listinách SPD totiž nejsou uvedeni jen členové této politické strany a nestraníci, ale také členové dalších subjektů, s nimiž se na úrovni nejvyšších orgánů daných stran v rámci memoranda o jejich spolupráci SPD na takovém postupu dohodla; jedná se o politické strany Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní (dále též „ostatní strany“). Strany společně vystupují v předvolební kampani a používají stejné marketingové materiály. Lídryni kandidátní listiny SPD ve Zlínském kraji je Zuzana Majerová, předsedkyně politické strany Trikolóra.
3. Pokud by rozhodnutí o kandidování ve formě koalice záviselo pouze a výhradně na vůli kandidujících politických subjektů (bez ohledu na materiální naplnění charakteristik koalice), znamenalo by to zjevnou protiústavní mezeru v zákoně. Dle navrhovatele není přípustné, aby uplatnění přísnější právní úpravy bylo v oblasti politické soutěže ponecháno výhradně na vůli subjektu účastnícího se politické soutěže. Smyslem zákona naopak je zabránit spojování stran výhradně za účelem snadnějšího překonání běžné pětiprocentní hranice pro vstup do prvního Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

skrutinia a následné fragmentace sil v poslanecké sněmovně. Aditivní uzavírací klauzule by při opačném výkladu byly nadbytečné.

II. Vyjádření odpůrců

4. Oba odpůrci považují návrh za nedůvodný a opírají se v zásadě o shodnou argumentaci. Zmiňují dosavadní judikaturu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2017, č. j. Vol 57/2017-24, a nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96) a uvádějí, že kandidátní listina byla do volebního kraje podána jako kandidátní listina SPD bez koaličního označení, vymezení členů koalice či názvu koalice. Krajský úřad přezkoumal kandidátní listinu dle § 31 a § 32 volebního zákona a zaregistroval ji, neboť pro to byly splněny veškeré podmínky. Zákon správnímu orgánu neumožňuje „překvalifikovat“ samostatnou kandidátní listinu na koaliční či odmítnout kandidátní listinu na základě politologických úvah či indicií. Přítomnost osob spjatých s jinými stranami (členství, dřívější kandidatury, politická podpora či programová spolupráce) je v rámci soutěže politických stran legitimní a nemá vliv na právní kvalifikaci kandidátní listiny. Výslovné znění § 31 volebního zákona představuje racionální, předvídatelné a administrativně zvládnutelné kritérium pro rozlišení koalic a samostatných kandidatur. Politická podpora či personální přesahy nejsou „obcházením“ zákona. Vedení volební kampaně a mediální prezentace nejsou pro proces registrace kandidátní listiny relevantní.

III. Posouzení věci

5. Navrhovatel je podle § 89 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a § 86 volebního zákona oprávněn domáhat se soudní ochrany proti registraci kandidátní listiny SPD pro volby, neboť je politickou stranou, která podala kandidátní listinu pro tyto volby. Návrh byl podán ve lhůtě dle § 86 volebního zákona, neboť rozhodnutí o registraci kandidátní listiny SPD bylo doručeno ve smyslu § 33 odst. 4 volebního zákona dne 18. 8. 2025 (bylo zveřejněno na úřední desce odpůrce 1 dne 15. 8. 2025) a návrh byl u soudu podán dne 19. 8. 2025. Soud o návrhu rozhodl bez nařízení jednání (§ 89 odst. 5 poslední věta s. ř. s.).
6. Podle § 31 odst. 1 volebního zákona platí, že *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.*
7. Výše citovaná úprava byla zakotvena do § 31 odst. 1 volebního zákona zákonem č. 204/2000 Sb. s cílem *jednoznačně přímo v zákoně vymezit, co se rozumí pojmem „koalice“* (viz důvodová zpráva k bodu 45 zákona č. 204/2000 Sb.). Byť řada ustanovení změněných tímto zákonem byla zrušena nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vymezení pojmu koaliční kandidátní listiny zůstalo zachováno.
8. Zákonné vymezení koaliční kandidátní listiny navazuje na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96. Ten v situaci, kdy volební zákon neupravoval veřejnoprávní podmínky pro vznik a činnost koalice a nezakotvoval pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitý politický subjekt účastní se voleb (např. jako strana) je nutno chápat jako koalici, konstatoval: *„Je zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu do vytváření koalic (veřejnoprávně) zasahovat. Pokud by takové otázky ovlivňovat chtěl, musel by volební koalici přesně definovat a také reglementovat mechanismus přezkoumávání (zřejmě soudního), zda politický subjekt je stranou či koalicí. Z toho lze dovodit, v souladu s ustanovením čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR (zejména arg. „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno“), že za daného právního stavu jen sám politický subjekt dobrovolně rozhoduje, zda se chce voleb účastnit jako (volební) subjekt samostatný nebo jako (volební) koalice. Při nedostatku právní regulace vytváření koalic tedy může být relevantní jediné to, jakým způsobem subjekt své kandidátní listiny zaregistroval. Jistou podporu takovému závěru poskytuje sám zákon č. 247/1995 Sb. v ustanovení § 31 odst. 1, když ve výčtu subjektů oprávněných podávat kandidátní listiny pro volby se vedle politických stran uvádí i (bez dalšího) koalice. Utváření (volebních) koalic tak podléhá dohodě stran, která není nijak veřejnoprávně regulována, resp. zakázána. Zákon č. 247/1995 Sb. s takovým jednáním nespojuje žádné právní Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská*

důsledky pro kandidující stranu. Není ani předepsáno, že na kandidátní listiny se zapisují pouze členové kandidující strany, je možné zapsat každou fyzickou osobu, která má pasivní volební právo (srov. zejména § 25 zákona č. 247/1995 Sb.). Vytvoření koalice je – za současné právní úpravy – volní akt, tj. projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů. “I v době přijetí citovaného nálezu přitom § 49 volebního zákona upravoval vyšší procentní hranice pro postup koalic do prvního skrutinia. Ústavní soud současně vyložil, že otázka, zda jde o politickou stranu či koalici, souvisí časově především s podáváním a projednáváním kandidátních listin.

9. Zákodárce při vědomí výše citovaných závěrů Ústavního soudu nepřistoupil k tomu, aby koalici definoval materiálními znaky, jejichž naplnění by bylo následně předmětem přezkumu v procesu registrace příslušným registračním úřadem a poté případně příslušným soudem. Naopak v souladu s tím, jak vyložil pojem koalice Ústavní soud, zákonodárce v § 31 odst. 1 volebního zákona prostřednictvím definice koaliční kandidátní listiny výslovně stanovil, že se za koalici považuje uskupení politických stran či hnutí společně kandidujících ve volbách, které se na kandidátní listině jako koaliční jednoznačně označí s uvedením členů a názvu koalice.
10. Také komentářová literatura na základě shora citované právní úpravy a nálezu Ústavního soudu popisuje koalice v českém právním řádu jako *účelová, víceméně neformální uskupení politických stran společně kandidujících ve volbách, které se jednoznačně na kandidátní listině jako koaliční označí s uvedením názvu koalice* (srov. Langášek, T. Komentář k čl. 87 Ústavy. In: Rychetský, P., Langášek T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Wolters Kluwer. www.aspi.cz).
11. K výkladu pojmu koaliční kandidátní listiny se též opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud. V bodech 8 a 9 usnesení ze dne 14. 11. 2017, č. j. Vol 50/2017-25, konstatoval, že „*politické strany nejsou limitovány v tom, zda na kandidátní listině, kterou podávají, uvedenou vyhradně své členy nebo i osoby, které nejsou členy žádné strany, případně členy jiné politické strany (...) Možné je, aby více stran podalo koaliční kandidátní listinu, za kterou se dle § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu považuje ta kandidátní listina, 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. 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). Bez splnění podmínek uvedených v § 31 odst. 1 zákona o volbách nejde o koaliční kandidátní listinu. Uvedení kandidátů, kteří jsou kandidáty jiné strany, nečiní z kandidátní listiny podané jednou stranou jejím jménem koaliční kandidátní listinu.*“ Obdobně v usnesení ze dne 14. 11. 2017, č. j. Vol 57/2017-24, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*zákonná úprava v § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, která vymezuje to, co se považuje za kandidátní listinu podanou koalici, takovému požadavku vyhovuje. Rozhodné je, zda společně kandidující politické strany či hnutí jednoznačně označí kandidátní listinu jako koaliční, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název.*“ Zaujal 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. Naopak úvahy stěžovatele o „skryté koalici“ působí matoucím dojmem a jejich připuštění by do volebního procesu vneslo nejistotu a řadu sporů včetně sporů soudních.*“
12. Lze tedy shrnout, že volební zákon neomezuje politické strany a hnutí v tom, aby na svých kandidátních listinách uváděly kandidáty, kteří nejsou členy žádné politické strany (hnutí) nebo jsou členy jiných politických stran (hnutí), a ponechává na volebních stranách a hnutích, zda podají společnou koaliční kandidátní listinu, tedy kandidátní listinu označenou jako koaliční, se všemi zákonnými důsledky z toho plynoucími. Nejde přitom jen o nevýhodu v podobě vyšší procentní hranice pro postup do prvního skrutinia, ale také například o nárok na státní příspěvky, který náleží pouze politickým stranám nebo hnutím, které (úspěšně) kandidují ve volbách, ať již samostatně nebo jako členové koalice. Volební zákon ponechává na strategii politických stran a hnutí, jaký právní režim si při vědomí všech výhod a nevýhod svého rozhodnutí zvolí, a nesvěčuje krajským

úřadům a potažmo krajským soudům pravomoc na základě materiálních hledisek přezkoumávat, zda registrovaná politická strana nebo hnutí není s ohledem na míru spolupráce či koordinace předvolební kampaně s jinou politickou stranou či hnutím a složení kandidátů na kandidátní listině „nepřiznanou koalici“, respektive zda může podat kandidátní listinu samostatně, nebo pouze společně s dalšími politickými stranami či hnutími označenou jako koaliční. To považuje zdejší soud za možné a racionální řešení, neboť nevznáší nejistotu do volebního procesu.

13. Ponechání na vůli politických stran a hnutí, zda se zúčastní voleb jako koalice, nenarušuje princip jejich svobodné soutěže. Ta by naopak byla podstatně narušena zásahem soudu, pokud by v rozporu se zněním zákona i jeho ustáleným výkladem nyní do zákona doplnil další podmínky účasti ve volbách a na základě toho přistoupil ke zrušení registrace kandidátní listiny SPD a jeho vyloučení z voleb. Současná právní úprava sice může oslabit funkci zvýšené procentní hranice pro koalice jako integračního prvku, nenarušuje však zásady poměrného zastoupení, podle nichž se volby do poslanecké sněmovny v souladu s čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky konají. I když není zakotvení aditivní klauzule v systému poměrného zastoupení vyloučeno, ústavní pořádek to nevyžaduje. Soud poznamenává, že obava navrhovatele, že „nepřiznané koalice“ povedou k tomu, že jednotlivci budou držet poslaneckou sněmovnu „v šachu“ a ta se stane nefunkční, je zcela hypotetická, přičemž hypoteticky by k takovému důsledku obdobně mohlo vést i zákonem předpokládané uvedení nestraníků nebo členů jiných politických stran a hnutí na kandidátní listině, dojde-li k němu bez vzájemné dohody na úrovni nejvyšších orgánů (její absence naopak „fragmentaci“ poslanecké sněmovny v takových případech ještě posiluje).
14. Podle nynější zákonné úpravy tedy v souladu s čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky, sám politický subjekt dobrovolně rozhoduje, zda se chce voleb účastnit jako (volební) subjekt samostatný nebo jako (volební) koalice. Argumentace navrhovatele vedoucí k tomu, aby „koalice“, navrhovatelem chápáná v „politologickém smyslu“ jako (zjednodušeně řečeno) dostatečně těsně spolupracující skupina politických stran a hnutí, byla povinna podat výlučně koaliční kandidátní listinu, nemá oporu v právní úpravě a není úlohou soudu takový požadavek do zákona doplňovat. Nadto za situace, kdy si *každá politická strana či hnutí* (tj. včetně navrhovatele samotného) může svobodně vybrat, zda vstoupí do koalice, anebo podá kandidátní listinu, na které budou i členové jiných stran (hnutí), nemůže docházet ani k porušení principu rovnosti účastníků politické soutěže.
15. Pro posouzení kandidátní listiny podané SPD je tedy rozhodné, že nebyla označena jako koaliční. Odpůrce 1 postupoval v souladu se zákonem, pokud rozhodl o registraci kandidátní listiny SPD jako kandidátní listiny politického hnutí a neposoudil ji jako (neúplnou či vadnou) kandidátní listinu (skryté) koalice.
16. Soud s ohledem na výše uvedené neprovedl důkazy označené navrhovatelem k prokázání spolupráce mezi SPD a dalšími stranami, neboť skutečnosti, které jimi měly být prokázány, nejsou relevantní pro posouzení věci. Nadto zdejší soud způsob vedení volební kampaně SPD považuje za skutečnost, kterou je možné bez větších obtíží a odborných znalostí zjistit z médií, pročez ji není nezbytné dokazovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12, bod 27).

IV. Závěr a náklady řízení

17. Z uvedených důvodů zdejší soud návrh usnesením zamítl. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto usnesení bude doručeno účastníkům a vyvěšeno na úřední desce zdejšího soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

Brno 3. září 2025

David Raus v.r.
předseda senátu