

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. ve věci

navrhovatel: politické hnutí **Česká republika na 1. místě**, IČ 19882149
sídlem Jankovcova 1535/2a, 170 00 Praha 7 – Holešovice
zastoupen advokátem JUDr. Miroslavem Pindešem, Ph.D.
sídlem Zámecká 550, 685 01 Bučovice

proti
odpůrcům: 1) **politické hnutí Stačilo!**
sídlem Václavov 741/12, 671 12 Miroslav
za nějž ve věcech volebních jedná [REDAKCE]
bytem [REDAKCE], [REDAKCE]

2) **Krajský úřad Pardubického kraje**, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

o návrhu na zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 8. 2025, č.j. KUPA-14052/2025-81, o registraci kandidátní listiny politického hnutí Stačilo!

takto:

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se včasným návrhem, doručeným soudu dne 24. 8. 2025 ve 13:49:14 hod., domáhal vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny politického hnutí Stačilo! pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 3. a 4. října 2025, přičemž se jednalo o návrh na poskytnutí soudní ochrany ve věcech registrace podle ust. § 89 odst. 1 písm. c) a § 89 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“). Návrh odůvodnil následujícím způsobem.
2. Po vymezení skutkového stavu a důkazních materiálů uvedených v části II. návrhu, navrhovatel uvedl, že politické hnutí Stačilo! svým postupem jednoznačně obchází ustanovení § 49 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), které stanoví, že k získání mandátu se přihlíží pouze k těm kandidátním listinám, které získaly alespoň 5% z celkového počtu platných hlasů jde-li o stranu nebo hnutí, dále 8% jde-li o koalici dvou stran nebo hnutí, nebo 11% jde-li o koalici tří a více stran nebo hnutí. K tomu uvedl, že „*faktická povaha uskupení Stačilo! – tvořeného KSČM, ČSNS, SD-SN a SOCDEM naplňuje všechny znaky koalice čtyř politických subjektů ve smyslu uvedeného ustanovení. Kandidátní listina měla být podána jako koaliční a podléhat uzavírací klauzuli 11 % z celkového počtu platných hlasů. Postup, kdy byla kandidátní listina této koalice formálně přihlášena pouze jménem politického hnutí Stačilo! představuje obcházení zákona a zneužití registračního procesu s cílem neoprávněně snížit zákonné volební kvórum z 11 % na 5 %.*“ K tomu navrhovatel uvedl, že takové jednání je v rozporu s článkem 22 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje rovnost a svobodnou soutěž politických sil. Veřejná prezentace hnutí Stačilo! při současné registraci kandidátní listiny výlučně pod tímto názvem je způsobilá uvést voliče v omyl a popřít účel volební legislativy, která má zamezit zneužití spojených kandidatur k obcházení

prísnejších kvór pro koalície. Registrácia tejto kandidátnej listiny je v rozporu rovněž s § 31 odst. 1 a § 32 odst. 1 písm. b), f), h) a zákona o voľbách do Parlamentu, když uvedené subjekty kandidují fakticky společně a měly tudíž podat kandidátní listiny v režimu koalice podle § 49 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Navrhovatel vymezil i svůj názor na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 s tím, že na základě tohoto nálezu byla přijata novela zákona č. 189/2021, která stanovila nyní platné a ústavně konformní uzavírací klauzule.

3. Navrhovatel navrhl, aby soud zrušil registraci kandidátní listiny politického hnutí Stačilo! pro volby do poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volebním kraji Pardubickém, provedené rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 8. 2025, č. KÚPA-1452/2025-81. K návrhu připojil memorandum o podpoře hnutí Stačilo! ze dne 15. 1. 2025.
4. Politické hnutí Stačilo! ve vyjádření k návrhu navrhlo, aby soud návrh zamítl.
5. Rovněž Krajský úřad Pardubického kraje navrhl, aby soud návrh zamítl.
6. Ze správního spisu vyplývají a mezi účastníky nejsou sporné následující rozhodné skutečnosti. Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 15. 8. 2025, č. j. KUPA-14052/2025-81, byla podle § 33 odst. 3 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu České republiky, pro volby konané ve dnech 3. a 4. 10. 2025 registrována kandidátní listina politického hnutí Stačilo! Na kandidátní listině registrované tímto rozhodnutím jsou dva kandidáti členem Stačilo! 7 kandidátů členem KSČM, 4 kandidáti členem ČSNS, 2 kandidáti členem SOCDEM a 4 kandidáti bez politické příslušnosti.
7. Krajský soud dospěl v řízení vedeném podle ust. § 89 s.ř.s. k následujícím závěrům.

Podle článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Podle článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.
8. Podle § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu 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 koalici 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. Podle § 31 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu každá politická strana, politické hnutí a koalice může podat pro volby do Poslanecké sněmovny v každém volebním kraji pouze 1 kandidátní listinu; pokud politická strana a politické hnutí podávají samostatně kandidátní listinu, nemohou již být součástí koalice. Každá politická strana a politické hnutí může být členem pouze 1 koalice. Koalice musí být složena ze stejných politických stran nebo politických hnutí ve všech volebních krajích. Kandidát může být uveden pouze na 1 kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny.
9. Předmětné rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, kterým byla registrována kandidátní listina politického hnutí Stačilo! bylo nepochybně vydáno v oblasti veřejného práva, přičemž pro Krajský úřad Pardubického kraje, který toto rozhodnutí vydal, jako osobu veřejnoprávní, uplatňující státní moc, platí princip, že taková osoba může činit pouze to, co zákon stanoví (článek 2 odst. 2 Listiny a článek 2 odst. 3 Ústavy). Pro osoby soukromého práva naopak platí princip „co není výslovně zakázáno, je povoleno“ (článek 2 odst. 3 Listiny). Uvedená ustanovení Listiny a Ústavy vyjadřují zásadu legality výkonu veřejné moci, což znamená mimo jiné, že orgány veřejné moci směřují jednat pouze tehdy, pokud jim to zákon výslovně umožňuje, tedy nemohou jednat svévolně, přičemž státní moc musí být vykonávána přesně podle jeho pravidel. Tato zásada se ve státoprávní vědě označuje jako enumerativnost veřejnoprávních pretenzí a vztahuje se obecně k výkonu jakékoliv veřejné moci. Postup orgánů veřejné moci je tedy obecně limitován touto zásadou, což znamená, že orgány veřejné moci musí mít pro svůj postup vždy zákonný podklad.

Pokud tedy zákon stanoví zcela jasný a nepochybný postup pro uplatnění veřejné moci v případě registrace kandidátních listin pro předmětné volby, tak nelze po orgánu veřejné moci požadovat, aby se od jasného znění zákona odchýlil, a proto tím spíše je povinen v takovém případě orgán veřejné moci aplikovat takovou právní úpravu, přičemž v tom případě platí princip „lex est lex“ („lex dura set lex“), dále i na daný případ lze aplikovat starou římskou zásadu „clara non sunt interpretanda“ (jasné předpisy se nemají interpretovat, vykládat). Navíc v případě výkladu právní normy je třeba upřednostnit výklad na základě účelu zákona před výkladem jazykovým pouze za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti právní normy, umožňující například více interpretací, jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-St1/96).

10. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky neumožňuje registračnímu orgánu odmítnout kandidátní listinu z důvodu, že se může jednat o „skrytou“ koalici, pokud by taková možnost existovala, musela by být obsažena v relevantní právní úpravě.
11. V daném případě vycházel správní orgán ze zcela jasného ustanovení § 31 odst. 1 zákona o volbách do parlamentu, z něhož plyne, že zákonodárce vědomě upřednostnil subjektivní a formální princip, dle kterého je to výlučně sám politický subjekt, kdo dobrovolně rozhoduje, zda se chce voleb účastnit (volební) subjekt samostatný nebo jako (volební) koalice. V procesu registrace kandidátních listin je tedy relevantní pouze navenek projevená vůle politického subjektu, respektive to, jakým způsobem politický subjekt své kandidátní listiny nechá zaregistrovat, přičemž tato vůle byla v dané věci v registračním řízení jednoznačně projevována, když politické hnutí Stačilo! dalo jasně najevo, jak chce zaregistrovat vlastní kandidátní listinu.
12. Ke stejnému závěru (při existenci ještě přísnější právní úpravy aditivní uzavírací klauzule pro postup koalic do prvního skrutinia, než jakou obsahuje zákon o volbách do Parlamentu v současnosti) dospěl v minulosti i volební senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění usnesení ze dne 14. 11. 2017, č. j. Vol 57/2017–24. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvedl:

„[20] Jelikož jsou v § 49 zákona o volbách do Poslanecké sněmovny stanoveny odlišné podmínky pro strany a hnutí kandidující v koalici a politické strany kandidující jednotlivě, považuje Nejvyšší správní soud za nutné, aby bylo na základě co nejednoznačnějších kritérií možno určit, zda jde o koalici či samostatně kandidující politickou stranu či hnutí. Je totiž nanejvýš vhodné, aby si volič mohl již v průběhu volební kampaně a při samotných volbách vytvořit jasnou představu o tom, zda pro získání mandátu potřebuje kandidující subjekt podporu 5 % ze všech hlasů, či 10 %, 15 % nebo 20 %. Jde o jedno z hledisek, které část voličů může brát v potaz při svém rozhodování, zda se voleb zúčastnit a případně jakou politickou stranu, hnutí či jejich koalici volit.

[21] 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. 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.

[22] Naopak úvahy stěžovatele o, skryté koalici, působí matoucím dojmem a jejich připuštění by do volebního procesu vneslo nejistotu a řadu sporů včetně sporů soudních.“

Současně Nejvyšší správní soud v bodě 25 téhož usnesení zdůraznil, že „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 (shodně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96, publ. jako N 41/5 SbNU 349). 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 koalici ze strany společně kandidujících stran či hnutí, uvedení členů koalice a názvu koalice)“.

13. Z výše citovaného je zcela zřejmé, že správní orgán nemá zákonem vymezen žádný prostor proto, aby zkoumal, zda politickou stranou (hnutím) podaná kandidátní listina, ve skutečnosti není kandidátní listinou podanou (skrytou) koalici několika politických stran. Nejde přitom o nevědomou mezeru v právu, nýbrž o úmysl zákonodárce, který zřetelně reagoval (viz zákon č. 204/2000 Sb.) na právní názor vyslovený Ústavním soudem v odůvodnění již zmiňovaného nálezu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96, kde Ústavní soud (při vědomí existence právní úpravy aditivní uzavírací klauzule pro postup koalic do prvního skrutinia srovnatelné s úpravou, kterou obsahuje zákon o volbách do Parlamentu v současnosti) vyslovil následující (stále aktuální) závěry:

„Zákon č. 247/1995 Sb. v žádném svém ustanovení neupravuje veřejnoprávní podmínky pro vznik a činnost koalice, nezakotvuje pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitý politický subjekt (politická strana nebo deklarované či nedeklarované seskupení politických stran nebo hnutí) účastníci se voleb (např. jako strana) je nutno chápat jako koalici, není tedy dáno žádné oprávnění státního či výkonem veřejné moci pověřeného orgánu zasahovat svým rozhodováním do (před)volebních aktivit politických subjektů. To ostatně potvrzuje i zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, když explicitně stanoví, že státní orgány mohou do jejich postavení a činnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích (§ 3 odst. 1). 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 koalici. 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 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.“

14. Současně nedochází ani k obcházení aditivní volební klauzule upravené v § 49 zákona o volbách do Parlamentu, neboť (odhlédne-li soud od toho, že v registračním řízení, jehož výstup je soudem nyní přezkoumávám, není § 49 zákona o volbách do Parlamentu aplikován, proces projednání a registrace kandidátních listin je upraven v § 33 zákona o volbách do Parlamentu) ta se (při rozdělování mandátů) užije pouze v případě, pokud se koalice politických stran a hnutí dohodla na (společných) koaličních kandidátních listinách a současně se rozhodla nechat zaregistrovat (společně) koaliční kandidátní listiny, které všechny společně kandidující politické strany a politická hnutí jednoznačně na kandidátních listinách jako koaliční označily, uvedly, kdo je členem koalice a stanovily její název (koaliční kandidátní listina je „sjednocená“, je to jeden celek se společným názvem, kterému se počítají hlasy jako celku, nikoli blok společně vzatých kandidátních listin). Teprve po splnění všech těchto formálních podmínek jde o koalici ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu [§ 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu totiž obsahuje vlastní definici pojmu koalice, jak plyne ze zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 204/2000 Sb. (viz část „k bodu 45“)]. Pokud výše uvedené formální podmínky splněny nejsou, o koalici ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu se nejedná. V daném případě návrh na registraci koaliční kandidátní listiny členy navrhovatelem tvrzené koalice podán nebyl.

15. Z výše uvedených důvodů není rozhodnutí Krajského úřadu v rozporu se zákonem ani protiústavní, když politické strany nejsou limitovány v tom, zda na kandidátní listině, kterou podávají, uvedou výhradně své členy nebo i osoby, které nejsou členem žádné strany, případně členy jiné politické strany (k tomu srov. výše zmíněné usnesení volebního senátu 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).
16. V důsledku takového postupu nedochází k porušení principu rovnosti účastníků politické soutěže (čl. 22 Listiny základních práv a svobod), neboť i navrhovatel může využít takové možnosti - v tom jsou si všechny politické subjekty rovny (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 171). Ze stejných důvodů nedochází ani k nerovnosti v oblasti financování politických stran. Navíc, jak uvedl Ústavní soud v odůvodnění nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17 (bod 94), „politické strany mohou vzájemně spolupracovat s jinými politickými stranami formou poskytování darů, přičemž může jít o legitimní prostředek, jak působit v prostředí, ve kterém mají menší (např. regionální) politické strany složitější přístup do Poslanecké sněmovny v důsledku nutnosti překročení celostátní uzavírací klauzule, kdy současně vytvoření formální koaliční spolupráce politických stran naráží na výraznou nevýhodu ve formě přísně nastavené a v ustálených demokraciích v této podobě nestandardní sčítací uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny. Tato nevýhoda působí vůči možné formální koaliční spolupráci demotivujícím způsobem, a je tedy pochopitelné, pokud zejména menší politické strany hledají jiné formy spolupráce, které mohou být spojeny i s finanční podporou (např. kandidování členů jedné politické strany na kandidátních listinách jiné politické strany, u níž je překročení 5 % hranice při volbách do Poslanecké sněmovny pravděpodobnější)“. Ústavní soud tak posoudil praxi, kterou navrhovatel hodnotí jako obcházení zákona, jako legitimní, resp. pochopitelnou, aniž by současně vyjádřil obavu z možné fragmentace Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (k tomu, vzdor existenci Ústavním soudem popsané a soudy a zákonodárcem dlouhodobě akceptované praxe, dosud nikdy nedošlo). S těmito závěry Ústavního soudu se krajský soud zcela ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje
17. Soud tedy uzavírá, že Krajský úřad Pardubického kraje postupoval při registraci kandidátní listiny politického hnutí Stačilo! v souladu se zákonem, ustálenou správní praxí (zakládající legitimní očekávání politických stran) a výše citovanými závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Je to naopak výklad navrhovatele, který se významně odchyluje od doslovného znění zcela jasného § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu a dosavadní ustálené správní a soudní praxe. Akceptace výkladových závěrů navrhovatele soudem a posléze správními orgány by do volebního procesu vnesla nejistotu a vyvolala řadu sporů. Navíc obecně platí, že zásah do volebních pravidel v době krátce před volbami je krajně nežádoucí, resp. nevhodný, neboť může vnést zmatek mezi voliče a volební orgány s rizikem zatemnění volebního výsledku. To připomněl i Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (bod 209), a odkázal na tzv. Purcell principle [podle rozsudku Nejvyššího soudu USA ve věci Purcell vs. Gonzales, 549 U.S. 1 (2006), dostupného na <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/549/1/>], dle kterého by soudy neměly vydávat příkazy (někdy si je navíc navzájem ruší) měnící volební pravidla v době těsně před hlasováním.
18. Protože závěry soudu se opírají o zcela jasné znění zákona a konstantní soudní judikaturu, přičemž se nejedná o otázky týkající se skutkového stavu věci, nebylo třeba provádět v dané věci dokazování.
19. Ze všech výše uvedených důvodů soud návrh jako nedůvodný bez jednání (§ 90 odst. 3 věta druhá s. ř. s.) zamítl (výrok I).
20. O náhradě nákladů řízení rozhodl (výrok II) soud v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.) a kasační stížnost proti němu není přípustná (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

V Pardubicích dne 2. září 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu