USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **Volt Česko**
zastoupený advokátkou Mgr. Petrou Stupkovou
sídlem Na Zderaze 1275/15, 120 00 Praha 2

proti

odpůrci: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771, 702 00 Ostrava

za účasti: **Svoboda a přímá demokracie (SPD)**
zastoupena advokátem JUDr. Adamem Batunou
sídlem Václavské náměstí 846/1, 110 00 Praha 1

o návrhu ve věci registrace kandidátní listiny

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrh:

1. Navrhovatel se domáhal zrušení registrace kandidátní listiny politického hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) pro volby do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji Moravskoslezském, provedené rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 15. 8. 2025, č. j. MSK 100441/2025.
2. Navrhovatel namítl, že registrací výše uvedené kandidátní listiny došlo k přímému zásahu do jeho práv a oprávněných očekávání jako účastníka volební soutěže, spočívající v omezení možnosti navrhovatele ovlivnit výsledky hlasování, jakož i narušování rovnosti podmínek politické soutěže a její transparentnosti. Základem tohoto porušení je obcházení aditivní uzavírací klauzule pro koalice dle § 49 zákona č. 247/1995 Sb., volbách (dále jen „zákon o volbách"), neboť politické hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) vytvořilo s politickými stranami Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní nepřiznanou koalici za účelem zneužití práva a obejití zákonné úpravy pro koalice. O tom, že tyto strany kandidují fakticky jako koalice, svědčí společné memorandum o spolupráci zúčastněných stran, které bylo uzavřeno na úrovni nejvyšších orgánů, dále společné působení a propagace dotčených stran v předvolební kampani a užití marketingových materiálů.
3. Navrhovatel konstatoval, že obdobný případ nepřiznaných koalic nebyl ještě v rámci českého soudního systému uspokojivě řešen a poukázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Logickým důsledkem přijetí výkladu, že tvoření koalic je čistě na rozhodnutí stran, by byla efektivní nadbytečnost aditivních uzavíracích klauzulí. Cílem klauzulí je zabránit

spojování stran výhradně za účelem snadnějšího překonání běžné pětiprocentní hranice pro vstup do prvního skrutinia a následné fragmentace zastoupení lidu v Poslanecké sněmovně. Obejití aditivní uzavírací klauzule dle § 49 zákona o volbách je tak obcházením zákona a zneužitím práva, jež je zakotveno v článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Menší strany se vyhnuly přísnějším pravidlům pro koalice tím, že se skrytě spojily s výrazně silnějším partnerem. Vzniká tak nepřiznaná koalice, která usiluje o vstup do Poslanecké sněmovny bez toho, aby musela čelit 11% uzavírací klauzuli. Toto obcházení zasahuje i do rovnosti ve financování politických stran. Navrhovatel tak byl vytvořením nepřiznané koalice poškozen na svých právech ve smyslu článku 5 Ústavy a článku 22 Listiny základních práv a svobod.

Posouzení krajským soudem

4. Úpravu podávání kandidátních listin obsahuje ustanovení § 31 odst. 1 zákona o volbách, podle kterého *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*. Z odstavce druhého pak vyplývá, že *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*

5. Kromě úpravy, obsažené ve výše citovaném § 31 odst. 1, věta za středníkem, zákon o volbách žádnou definici *koalice* neobsahuje.

6. Výkladem tohoto ustanovení na velmi podobné skutkovém základě se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 14. listopadu 2017, č. j. Vol 57/2017-24. Tehdy šlo o situaci, kdy politická strana TOP 09 podala kandidátní listinu samostatně, ale na kandidátní listině bylo zahrnuto více partnerů. Byla podporována minimálně dvěma politickými subjekty, Liberálně ekologickou stranou a Koruna Česko. Podle tehdejšího navrhovatele šlo ve skutečnosti o skrytou koalici, nejprve se stranou Starostové a nezávislí, po jejich odstoupení s těmito podporujícími subjekty. Podle prohlášení podporovatelů strana TOP 09 navíc zapracovala jejich volební požadavky do svého volebního programu a šlo tak nikoliv o volební program strany TOP 09, ale všech složek tvořících tuto skrytou koalici. Nejvyšší správní soud však této argumentaci nepřisvědčil. Považoval za nutné, aby bylo pro voliče na základě co nejjednoznačnějších kritérií možno určit, zda jde o koalici či samostatně kandidující politickou stranu či hnutí tak, aby si volič mohl již v průběhu volební kampaně a při samotných volbách vytvořit jasnou představu o tom, jakou podporu hlasů kandidující subjekt pro zisk mandátu potřebuje, neboť jde o jedno z hledisek, které část voličů může brát v potaz při svém rozhodování (viz odstavec 20 usnesení). V ustanovení § 31 odst. 1 zákona o volbách se vymezuje to, co se považuje za kandidátní listinu podanou koalicí, a podle NSS je rozhodné, 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 se postavil na stanovisko, že *v případě pojmu „kandidátní listina podaná koalicí" není důvodu se odchylovat od doslovného jazykového výkladu, které 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* (viz odstavec 21 a 22 tohoto usnesení).

7. Nejvyšší správní soud při výkladu upřednostnil s ohledem na voliče co nejjasnější a nejjednodušší výklad, a proto vyložil citované ustanovení s důrazem na formální hledisko. Kandidátní listinou koalice je podle něj výlučně ta kandidátní listina, kterou takto koaliční strany označí. Vyloučil jakoukoliv formu koalice v materiálním smyslu, čehož se navrhovatel nyní dovolává.

8. Krajský soud nevidí žádný důvod, proč se od tohoto závěru Nejvyššího správního soudu odchýlit. Ve volebním procesu je podstatné, aby pravidla byla jasná, co nejjednodušší a srozumitelná voličům

tak, aby volič si mohl učinit závěr, koho a za jakých podmínek volí. Stejně tak je žádoucí, aby pravidla byla jasná a srozumitelná pro kandidující subjekty. Jazykové znění posuzované úpravy takto jasné pravidlo poskytuje, když stanoví, 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* (…). Jakkoliv by právně teoreticky bylo možné z citovaného připustit existenci koalice v materiálním smyslu, když před „se považuje" nebylo vloženo vylučující „pouze", vedl by takový výklad pouze ke zmatení voličů a koneckonců i kandidujících subjektů. Proto by pro jeho přijetí musely být velmi pádné argumenty, které však krajský soud nenalezl.

9. Předně, zákon o volbách ani žádný jiný zákon nevylučuje, aby politická strana či politické hnutí mělo své podporovatele v jiných politických stranách či hnutích, ani to, aby na kandidátní listině byli kandidáti s jinou politickou příslušností. Konečně, Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení přijal závěr, který vtělil do právní věty a který zní: *politické strany nejsou limitovány v tom, zda na kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny uvedou výhradně své členy nebo i osoby, které nejsou členy žádné strany, případně členy jiné politické strany. Ani skutečnost, že na kandidátní listině politické strany či hnutí figuruje člen jiné politické strany či hnutí, nečiní z takové kandidátní listiny koaliční kandidátní listinu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb.* (…) Není – li takového zákonného zákazu, krajský soud nemá oporu jej dovodit pouze z toho, že postup Svoboda a přímá demokracie (SPD) a jej podporujících stran není výslovně jako možný uveden, když obecně platí, že co není zákonem zakázáno, je dovoleno.

10. Nyní popisovaná situace není ani nijak nová. Nastala jednak ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017 u politické strany TOP 09, což bylo posouzeno Nejvyšším správním soudem ve výše zmiňovaném usnesení. Již dříve, v roce 2013, kandidovala politická strana TOP 09 s podporou politického hnutí STAN, v roce 2017 kandidovala ODS s podporou Soukromníků. Také se jednalo o de facto koalice, které však kandidovaly de iure jako jedna politická strana. I když lze z právně teoretického hlediska považovat tuto předvolební strategii na pomezí smyslu a účelu platné právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny, zákonodárce na ni nijak nereagoval, a to navzdory tomu, že vyvolala již v minulosti soudní spory. Změnu nepředpokládá ani budoucí úprava v § 28 odst. 2 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb, podle kterého *za kandidátní listinu podanou koalicí se považuje kandidátní listina podaná společně několika politickými stranami nebo politickými hnutími, pokud všechny kandidující politické strany a politická hnutí kandidátní listinu jako koaliční označí, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví název koalice*. Z výše uvedeného lze usuzovat, že zákonodárce neměl a nemá v úmyslu podobné volební strategii zabránit, což by bylo poměrně snadné např. tím, že by zakázal kandidovat členům jedné politické strany na kandidátce jiné politické strany či politického hnutí.

11. Krajský soud neshledal ani porušení rovnosti a svobodné soutěže politických sil. Kterýkoliv kandidující subjekt mohl zvážit, zda je pro něj v rámci jeho volební strategie výhodné vzdát se vlastní kandidatury a podpořit jinou politickou stranu či hnutí, nebo vytvořit koalici s jinými stranami či kandidovat samostatně, se všemi důsledky, které ten který postup přináší. Všem politickým subjektům, které se volební soutěže účastní, je známo, že zde existují různé uzavírací klauzule pro zisk mandátů. Je na jejich rozhodnutí, jakou volební strategii i ve vztahu k těmto uzavíracím klauzulím zvolí; zdánlivá výhoda v nižším nutném procentním zisku hlasů nakonec výhodou ani být nemusí, když vzdání se vlastní kandidatury nevede vždy k automatickému přičtení hlasů voličů této strany jí podporovaného subjektu. Ve vztahu k voličům pak postupuje hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) transparentně, když nijak neskrývá podporu jiných stran ani jejich kandidáty. Volič tak nemůže být zmaten v tom, koho volí, neboť je zcela zřejmé, že volí hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD), nikoliv koalici stran.

12. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 3. 5. 2024 č. j. Vol 2/2024-75 uvedl, že smyslem a účelem registračního řízení je přezkoumat formální náležitosti dané kandidátní listiny. *V případném navazujícím soudním řízení proto soud přezkoumává primárně tyto otázky. Tomu odpovídají zákonné parametry řízení spočívající ve velmi krátkých lhůtách pro podání soudu, rozhodování bez jednání a s tím související omezený prostor pro dokazování*. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr při posouzení jiné právní úpravy a

jiného skutkového stavu, konkrétně posouzení zaměnitelnosti názvu politických subjektů, nicméně z něj vyplývá priorita posuzování formálních náležitostí před materiálním posuzováním jejich naplnění, které připustil jen ve výjimečných případech: *zrušení registrace politického subjektu pro volby kvůli zaměnitelnosti jeho názvu je velmi vážným zásahem do ústavně garantovaného pasivního i aktivního volebního práva a je možné k němu přistoupit jen zcela výjimečně, jestliže zde nebyl jiný procesní prostředek ochrany práva*. Takovou výjimečnou situace tehdy NSS neshledal. Podle názoru krajského soudu nenastala ani nyní.

13. Návrh tak není důvodný a krajský soud jej zamítl.

14. Pro úplnost krajský soud dodává, že v tomto svém závěru není osamocen ani v kontextu rozhodování jiných evropských soudů. Stejnou právní otázku shodně řešil Nejvyšší soud Polské republiky v usnesení ze dne 19. 1. 2016, č. j. III. SW 168-169/15, kterým prohlásil platnost voleb do Sejmu a Senátu. Některé protesty se týkaly porušení ustanovení o volební uzavírací klauzuli pro zisk mandátů v souvislosti s neformální dohodou mezi třemi politickými stranami z 19. července 2014: Právo a spravedlnost, Solidarna Polska Zbigniewa Ziobra a Polski Razem Jaroslawa Gowina, týkající se nasazení kandidátů dvou posledně jmenovaných stran na volebních listinách PiS. Podle polského Nejvyššího soudu dohoda uvedených tří stran nesplnila formálně podmínky pro koaliční smlouvu, a proto ji nelze za koaliční smlouvu považovat. Současně poukázal na to, že volební orgány nemají žádné právní prostředky, jak napadnout neformální dohody mezi stranami, které jsou známy z předchozí volební praxe. V důsledku toho bylo považováno za přípustné zaregistrovat kandidátní listinu volebního výboru politické strany, která obsahuje kandidatury osob patřících jiným politickým stranám, a to i v případě, že tomu předcházely neformalizované dohody mezi stranami. Polský Nejvyšší soud konstatoval, že strany mohou uzavírat dohody, které nejsou volebními koalicemi ve smyslu volebního zákona, nebo mohou uzavřít i koalici ve smyslu volebního zákona. Volba první možnosti znamená, že se na tyto strany (účastníky dohody) nevztahuje právní úprava volebních koalic, ačkoliv pro obě kategorie platí rozdílná přísnost, z nichž nejdůležitější je rozdílný volební práh neboli volební klauzule, od něhož se odvíjí přidělování dotací a rozdělování poslaneckých mandátů, podobně jako podle našeho zákona. I Nejvyšší soud Polské republiky tedy upřednostnil výklad koalice z hlediska naplnění jejích formálních znaků před posuzováním znaků materiálních v případě, kdy se strany rozhodnout do koalice nevstoupit a spolupracovat toliko neformálně, se všemi důsledky pro ně vyplývajícími.

15. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s.

Poučení:

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

Toto usnesení nabývá právní moci vyvěšením na úřední desku soudu (§ 93 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

Ostrava 1. září 2025

JUDr. Monika Javorová, v. r.
předsedkyně senátu