



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Dity Řepkové, Jana Svatoně, Pavla Šámalu, Jana Wintra a Daniely Zemanové o ústavní stížnosti politické strany **Volt Česko**, sídlem Na Dlouhém lánu 343/34, Praha 6 – Vokovice, zastoupené v řízení původně vedeném pod sp. zn. **Pl. ÚS 36/25** Mgr. Eleanorou Šmejkalovou, advokátkou, sídlem Kaprova 42/14, Praha 1 – Staré Město, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 12 A 1/2025-58 ze dne 29. srpna 2025, usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 64/2025-57 ze dne 29. srpna 2025, usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 52 A 2/2025-140 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 64 A 7/2025-175 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 7/2025-235 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 63 A 6/2025-205 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 48/2025-147 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 49/2025-155 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 115 A 2/2025-72 ze dne 1. září 2025, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 51/2025-208 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 47/2025-158 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 24 A 1/2025-44 ze dne 1. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 58 A 3/2025-76 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 64 A 2/2025-146 ze dne 2. září 2025, rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č. j. MHMP 843617/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 113735/2025/KUSK ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 94540/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina č. j. KUJI 69039/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 72362/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 117336/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu

Karlovarského kraje č. j. KK/2928/LP/25-4 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-VVŽÚ/8206/25 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje č. j. KUUK/114151/2025/LL ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. j. KUKHK-MSZ-2025-23570-6 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje č. j. KUPA-14052/2025-81 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. MSK 101482/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 92892/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje č. j. SO/161/2025-V-PS-KL/07-reg ze dne 15. srpna 2025, a zastoupené v řízení původně vedeném pod sp. zn. **Pl. ÚS 37/25** Mgr. Petrou Stupkovou, advokátkou, sídlem Na Zderaze 1275/15, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 52 A 1/2025-74 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 77 A 40/2025-78 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 41/2025-81 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 115 A 1/2025-40 ze dne 27. srpna 2025, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 64 A 1/2025-62 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 31 A 47/2025-71 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52 A 46/2025-58 ze dne 26. srpna 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 66 A 7/2025-77 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 73 A 5/2025-61 ze dne 2. září 2025, usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 67 A 5/2025-76 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 58 A 2/2025-45 ze dne 3. září 2025, usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 21 A 1/2025-32 ze dne 1. září 2025, usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 41 A 72/2025-35 ze dne 27. srpna 2025, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 12 A 2/2025-37 ze dne 29. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 94534/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-VVŽÚ/8198/25 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje č. j. KK/2897/LP/25-3 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje č. j. KUUK/114065/2025/MV ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje č. j. SO/P/161/2025-V-PS-KL/06-reg ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. j. KUKHK-MSZ-2025-23377-3 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje č. j. KUPA-14052/2025-73 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina č. j. KUJI 69041/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 117351/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 73415/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 92881/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. MSK 100441/2025 ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 113753/2025/KUSK ze dne 15. srpna 2025, rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č. j. MHMP 843594/2025 ze dne 15. srpna 2025, s ústavními stížnostmi spojenými návrhy na zrušení § 31 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „*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*“, za účasti **Městského soudu v Praze, Krajského soudu v Praze, Krajského soudu v Českých Budějovicích, Krajského soudu v Brně, Krajského soudu v Plzni, Krajského soudu v Ústí nad Labem, Krajského soudu v Hradci Králové, Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, Krajského**

soudu v Ostravě, Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, Magistrátu hlavního města Prahy, Krajského úřadu Středočeského kraje, Krajského úřadu Jihočeského kraje, Krajského úřadu Kraje Vysočina, Krajského úřadu Zlínského kraje, Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Krajského úřadu Karlovarského kraje, Krajského úřadu Plzeňského kraje, Krajského úřadu Ústeckého kraje, Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, Krajského úřadu Pardubického kraje, Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, Krajského úřadu Olomouckého kraje a Krajského úřadu Libereckého kraje, jako účastníků řízení, a politického hnutí **Stačilo!**, sídlem Václavov 741/12, Míroslav, a politického hnutí **Svoboda a přímá demokracie (SPD)**, sídlem Rytířská 410/6, Praha 1 – Staré Město, zastoupeného JUDr. Adamem Batunou, advokátem, sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1 – Nové Město, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnosti a návrhy s nimi spojené se odmítají.

Odůvodnění

I.

Úvodní poznámky

1. Stěžovatelka podala ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Pokud by se Ústavní soud neztotožnil s názorem, že může podat tento typ návrhu na zahájení řízení, navrhovatelka své ústavní stížnosti označila za ústavní stížnosti politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy a § 73 zákona o Ústavním soudu.

2. S ústavními stížnostmi spojila návrhy na zrušení části zákona podle § 74 zákona o Ústavním soudu, konkrétně na zrušení § 31 odst. 1 v části věty za středníkem 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 „zákon o volbách do Parlamentu“), ve slovech „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“.

3. Stěžovatelka podala dvě ústavní stížnosti, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 36/25 a sp. zn. Pl. ÚS 37/25. První ústavní stížnost směřovala proti rozhodnutím krajských úřadů, resp. magistrátu o registraci kandidátní listiny politického hnutí Stačilo! (dále též „volební strana Stačilo!“) a navazujícím rozhodnutím správních soudů ve všech volebních krajích. Druhá ústavní stížnost směřovala proti rozhodnutím krajských úřadů, resp. magistrátu o registraci kandidátní listiny politického hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD) [dále též „volební strana Svoboda a přímá demokracie (SPD)“] a navazujícím rozhodnutím správních soudů ve všech volebních krajích. Stěžovatelka se u správních soudů v obou řízeních domáhala zrušení kandidátních listin obou politických hnutí z důvodu, že na každé z nich kandidují i zástupci jiných politických stran a hnutí (dále též souhrnně „politické strany“), čímž měla vzniknout nepřípustná „nepřiznaná“ koalice a potažmo měla být obehána právní úprava tzv. aditivní uzavírací klauzule. I stěžovatelčiny ústavní stížnosti jsou postaveny na podobných argumentech.

Ústavní soud proto usnesením sp. zn. Pl. ÚS 36/25, Pl. ÚS 37/25 ze dne 17. 9. 2025 rozhodl o spojení obou ústavních stížností ke společnému řízení a o tom, že tyto ústavní stížnosti budou nadále vedeny pod společnou sp. zn. Pl. ÚS 36/25.

4. Podle čl. 1 odst. 1 písm. f) rozhodnutí pléna Ústavního soudu č. Org. 39/25, o atrahování působnosti (vyhlášeného jako sdělení č. 339/2025 Sb.), si plénum Ústavního soudu vyhradilo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím správního soudu ve věcech registrace (§ 89 soudního řádu správního), jde-li o volby do Parlamentu a Evropského parlamentu nebo o volbu prezidenta republiky. Příslušným k rozhodnutí ve věci je proto plénum Ústavního soudu.

II.

Skutkové okolnosti a obsah napadených rozhodnutí

II. 1.

Ústavní stížnost ve věci rozhodnutí o registraci kandidátních listin volební strany Stačilo!

5. Magistrát hlavního města Prahy a krajské úřady (dále souhrnně pouze „krajské úřady“) ve všech volebních krajích rozhodly napadenými rozhodnutími o registraci volební strany Stačilo!. Stěžovatelka tato rozhodnutí napadla u Městského soudu v Praze a krajských soudů (dále souhrnně pouze „krajské soudy“ nebo „správní soudy“) návrhy na zrušení rozhodnutí o registraci kandidátních listin této volební strany podle § 89 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „registrační stížnosti“) a dožadovala se jejich zrušení.

6. Krajské soudy napadenými usneseními její registrační stížnosti zamítly (výrok I) a žádnému z účastníků nepřiznaly právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Jednotlivé krajské soudy, resp. jednotlivé senáty krajských soudů se však mírně lišily v tom, jak svá zamítavá rozhodnutí odůvodnily. Na základě použitých argumentů lze rozdělit napadená usnesení krajských soudů do dvou široce pojatých skupin.

7. *První skupinu rozhodnutí* tvoří usnesení a) Krajského soudu v Plzni o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, b) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, c) Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, d) Městského soudu v Praze o registrační stížnosti proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, e) Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, f) Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, g) Krajského soudu v Praze o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, h) Krajského soudu v Hradci Králové proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, i) Krajského soudu v Ústí nad Labem o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, j) Krajského soudu v Ostravě o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a k) Krajského soudu v Plzni o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje.

8. Tato rozhodnutí stojí na několika společných právních východiscích. Prvním z nich je, že registrační řízení (tj. řízení o registraci kandidátních listin u krajských úřadů) má formální povahu, probíhá v mimořádně omezeném časovém rozsahu a nelze v něm vést dokazování [formální povaha řízení byla nepřímě potvrzena i v nálezu sp. zn. II. ÚS 3181/18 ze dne 31. 12. 2018 (N 206/91 SbNU 635), v němž Ústavní soud požadoval ověření zaměnitelnosti názvů politických stran nahlédnutím do rejstříku politických stran a hnutí; srov. také usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 2/2024 ze dne 3. 5. 2024, bod 32]. Druhým východiskem bylo, že i podle judikatury Ústavního soudu bylo v dispozici zákonodárce, aby vymezil, co bude považováno za kandidátní listinu podanou koalici. Ten tak učinil v § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, jenž byl v reakci na judikaturu Ústavního soudu novelizován zákonem č. 204/2000 Sb. Zákonodárce se tento pojem rozhodl vymezit formálním – nikoli materiálním – způsobem tak, že *„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.“* Formální vymezení kandidátní listiny podané koalici podle judikatury odpovídá požadavku jednoznačnosti a předvídatelnosti zákona o volbách do Parlamentu (usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 57/2017 ze dne 14. 11. 2017). Třetím východiskem pak bylo to, že zákon o volbách do Parlamentu nijak nezakazuje, aby na kandidátních listinách jednotlivých stran byli zahrnuti i kandidáti bez politické příslušnosti (nestranici) nebo příslušníci jiných politických stran; tato praxe je ostatně poměrně častá a judikaturou plně akceptovaná. Za této právní úpravy by proto bylo arbitrární určovat míru spolupráce a provázanosti určitých politických stran, od které by jejich kandidátní listinu nebylo možné považovat za podanou politickou (volební) stranou, nýbrž za podanou koalici stran. Čtvrtým společným východiskem bylo to, že rozlišení mezi kandidátními listinami podanými stranami a koalicemi stran má význam mimo jiné pro určení výše tzv. uzavírací klauzule, tedy pro posouzení, zda se pro vstup do prvního skrutinia uplatní pouze základní 5% uzavírací klauzule nebo – v závislosti na počtu stran tvořících koalici – 8%, resp. 11% aditivní uzavírací klauzule.

9. Z toho shora uvedené krajské soudy dovodily, že návrhu stěžovatelky na zrušení registrace kandidátních listin volební strany Stačilo! v příslušných volebních krajích nelze vyhovět. Předně poukázaly na to, že pojem „kandidátní listina podaná koalici“ zákonodárce v rámci svého prostoru pro uvážení vymezil čistě formálními znaky (tj. za koalici lze považovat pouze ten subjekt, jenž se tak sám jednoznačně označí). Pro materiální posouzení koalice, kterého se domáhala stěžovatelka, proto v současnosti není dán žádný prostor. V registračním řízení by navíc s ohledem na jeho povahu ani nebylo možné materiálně zkoumat, zda je určitá volební strana „nepřiznanou“ koalici nebo nikoli. Registrační řízení je formální, krátké, neprovádí se v něm dokazování a s výjimkou základních zásad správního řízení se v něm neaplikuje správní řád. Soudy proto uzavřely, že jelikož se volební strana Stačilo! za koalici neoznačila, nelze ji podle zákona o volbách do Parlamentu za koalici považovat. Část krajských soudů navíc odmítla tvrzení stěžovatelky, že současná praxe, resp. právní úprava vede k obcházení aditivní uzavírací klauzule a potažmo k fragmentaci Poslanecké sněmovny. Poukázaly naopak na to, že tato praxe může mít spíš sjednocující a integrační efekt.

10. Druhou skupinu rozhodnutí tvoří usnesení a) Krajského soudu v Českých Budějovických o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, b) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje a c) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí

Krajského úřadu Kraje Vysočina. Tyto soudy vycházely z toho, že pojem „koalice“ je nutno chápat a vymezit materiálně. Podle jejich názoru zakotvuje zákon o volbách do Parlamentu kromě formálních též materiální znaky koalic. Dovodily, že každá materiální (fakticky existující) koalice stran má ze zákona povinnost formálně se označit za koalici, neboť opačný přístup by vedl k obcházení právní úpravy aditivní uzavírací klauzule, k nepřehlednosti volebního procesu pro běžného voliče a potažmo k narušení rovnosti a férovosti politické soutěže. Konstatovaly, že volební stranu Stačilo! lze materiálně považovat za „nepřiznanou“ koalici, tedy za subjekt, s nímž zákon o volbách do Parlamentu nepočítá. Avšak ač kandidátní listina volební strany Stačilo! porušuje zákon, neboť není označená za koaliční, nelze s ohledem na princip předvídatelnosti práva a princip minimalizace zásahu soudní moci do voleb její registraci v dotčených krajích zrušit. Tento krok by totiž mj. i s ohledem na krátkost doby před volbami už nešlo napravit.

II. 2.

Ústavní stížnost ve věci rozhodnutí o registraci kandidátních listin volební strany Svoboda a přímá demokracie (SPD)

11. Krajské úřady ve všech volebních krajích rozhodly napadenými rozhodnutími o registraci volební strany Svoboda a přímá demokracie (SPD). Stěžovatelka tato rozhodnutí napadla u krajských soudů registračními stížnostmi a dožadovala se jejich zrušení.

12. Krajské soudy napadenými usneseními stěžovatelčiny návrhy zamítly (výrok I) a žádnému z účastníků nepřiznaly nárok na náhradu nákladů řízení (výrok II). Jejich rozhodnutí přitom lze rozdělit do tří skupin podle argumentů, na kterých založily svá rozhodnutí.

13. *První skupinu rozhodnutí tvoří usnesení a) Městského soudu v Praze o registrační stížnosti proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, b) Krajského soudu v Ostravě o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, c) Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, d) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí Zlínského kraje, e) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, f) Krajského soudu v Brně o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, g) Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, h) Krajského soudu v Hradci Králové o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Královehradeckého kraje, i) Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, j) Krajského soudu v Ústí nad Labem o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje a k) Krajského soudu v Praze o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.* Tyto soudy rovněž akcentovaly formální vymezení pojmu koalice v zákoně o volbách do Parlamentu a neviděly prostor pro jeho materiální posouzení. Některé z nich navíc poznamenaly, že v daném kraji nebyl na kandidátní listině buď žádný, nebo jenom naprosté minimum nezávislých kandidátů nebo členů jiných politických stran.

14. *Druhou skupinu rozhodnutí* tvoří usnesení Krajského soudu v Plzni o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje. Tento soud sice v abstraktní rovině připustil, že registrační úřad může mít povinnost zasáhnout, pokud by šlo o zcela zjevnou nepřiznanou koalici, avšak současně zdůraznil, že u kandidátních listin SPD pro dané kraje tyto zjevné pochybnosti nevznikly.

15. *Třetí skupinu* tvoří pouze usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích o registrační stížnosti proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje. Tento soud dovodil, že kandidátní listina SPD je, materiálně vzato, kandidátní listinou „nepřiznané“ koalice, což zákon o volbách do Parlamentu nepřipouští. S ohledem na princip předvídatelnosti práva, předchozí (nezákonnou) praxi a krátkost doby zbývající do voleb však konstatoval, že zrušení této kandidátní listiny by bylo nepřiměřeně tvrdým zásahem moci soudní do nadcházejících voleb.

III. Argumentace stěžovatelky

16. Stěžovatelka v obou ústavních stížnostech poukazuje na nejasnost a nejednotnost judikatury stran přípustnosti podávání kandidátních listin „nepřiznanými“ koalicemi. Některé soudy vyloučily, že by takové koalice vůbec mohly existovat, protože vymezení toho, co je koalicí, omezily na čistě formální kritéria. Jiné soudy naopak připustily, že „nepřiznané“ koalice mohou existovat, konstatovaly, že tyto koalice je nutno vymezovat materiálně, a uzavřely, že jsou v právním systému nežádoucím jevem. Stěžovatelka se přitom kloní k druhému, materiálnímu pojetí.

17. V první ústavní stížnosti poukazuje na to, že politické hnutí Stačilo! uzavřelo dohody s politickými stranami KSČM, SOCDEM, ČSNS a SD-SN. Tím vytvořily pro volby do Parlamentu v roce 2025 volební stranu Stačilo!, která je, materiálně vzato, nepřiznanou koalicí. Většinu kandidátů na společné kandidátní listině postavila politická strana KSČM (cca 46 %), přičemž kandidáti za samotné politické hnutí Stačilo! tvoří výraznou menšinu (cca 12 %). V druhé ústavní stížnosti uvádí, že politické hnutí SPD umístilo na přední místa svých kandidátních listin v některých volebních krajích kandidáty politických hnutí Trikolora, PRO Právo Respekt Odbornost a Svobodní. V obou případech je veřejně a dlouhodobě deklarována účelová spolupráce těchto politických stran pouze za účelem dostat se do Poslanecké sněmovny, aniž by se jednalo o spolupráci na úrovni pouhých jednotlivců. Stěžovatelka spatřuje účel tohoto postupu ve snaze dotčených volebních stran a hnutí vyhnout se aditivní uzavírací klauzuli (tj. v jejich případě uzavírací klauzuli ve výši 11 %), která by činila jejich úspěch ve volbách nejistým. To považuje za obcházení zákonné úpravy aditivní uzavírací klauzule. Stěžovatelka si je vědoma toho, že tato praxe je poměrně častá a byla v minulosti tolerována, což však není důvod k (pokračující) toleranci této nezákonné praxe, ale spíš důvod k zásahu Ústavního soudu. Navíc současné spojení řady menších politických stran a hnutí do dvou větších volebních stran, aniž by původní strany zanikly, je podle ní naprosto bezprecedentní. S ohledem na vysoký počet malých politických stran a hnutí „sdružených“ v namítaných volebních stranách může docházet k fragmentaci Poslanecké sněmovny a k zásadnímu narušení principu svobodné a rovné politické soutěže (zejm. ve vztahu k jiným menším stranám, jež se rozhodly kandidovat

samostatně). Stěžovatelka to považuje za porušení svých základních práv podle čl. 5 Ústavy a čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

18. Dále stěžovatelka rozporuje i přístup těch správních soudů, které sice vyslovily nesouhlas s (údajně) nezákonnou praxí utváření „nepřiznaných“ koalic, avšak odmítly zrušit napadená rozhodnutí o registraci volebních stran Stačilo! a SPD. Má za to, že s ohledem na závažnost zásahu do jejích základních práv nebylo vhodné aplikovat zásadu zdrženlivosti soudů ve volebních věcech.

19. Nakonec stěžovatelka navrhuje zrušení § 31 odst. 1 v části věty za středníkem zákona o volbách do Parlamentu ve slovech „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“, event. jeho ústavně konformní výklad. Má za to, že formalistický výklad tohoto ustanovení svádí k tomu, že zákon o volbách do Parlamentu je jako celek vykládán v rozporu se záměrem zákonodárce. Po jeho zrušení by bylo možné koalice chápat i v materiálním smyslu.

IV. Procesní předpoklady řízení

20. Ústavní soud se předně musel zabývat otázkou, kterou nastolila sama stěžovatelka, a to, zda je její návrhy třeba považovat za obecné ústavní stížnosti podle § 72 zákona o Ústavním soudu [resp. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy] či o návrhy politické strany ve smyslu § 73 zákona o Ústavním soudu [resp. čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy]. Návrh politické strany podle § 73 zákona o Ústavním soudu se přitom od obecné ústavní stížnosti v mnoha ohledech liší, ať již jde o lhůtu k podání, referenční rámec (pouze ústavní konformita nebo i zákonnost zásahu) či absence podmínky účastenství v řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo.

21. Stěžovatelka se klonila k názoru, že se jedná o ústavní stížnosti právnické osoby ve smyslu § 72 zákona o Ústavním soudu. K takovému závěru dospěl i Ústavní soud. Podle § 73 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je politická strana oprávněna podat návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Jak plyne již z textu tohoto ustanovení, takovým návrhem je zjevně vždy návrh směřující proti rozhodnutí o rozpuštění politické strany. Pokud jde o výklad pojmu „jiné rozhodnutí týkající se její činnosti“, půjde typicky o rozhodnutí o pozastavení činnosti, popř. o jiná rozhodnutí, která se bezprostředně dotýkají existence politické strany, jejich vnitřní organizace a způsobilosti vyvíjet činnost, resp. jednat (srov. LANGÁŠEK, T. In: WAGNEROVÁ, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. § 73. Praha, ASPI, 2007, s. 354361, zejm. bod 12 a násl.).

22. Rozhodnutí krajského soudu ve věci registrace kandidátních listin do této kategorie rozhodnutí nespadá. Rozhodnutí o registraci kandidátní listiny politické strany či kandidátní listiny politické strany jiné se ovšem její činnosti v určitém smyslu „týká“, a to dokonce v oblasti, která je pro politickou stranu klíčová. Nejde však o rozhodnutí, které by se týkalo jejích vnitřních poměrů či by mělo dopad na samotnou existenci politické strany nebo její schopnost jednat jako politická strana. Ústavní soud ostatně

již dříve v obdobných věcech s návrhem politické strany zacházel jako s obecnou ústavní stížností podle § 72 zákona o Ústavním soudu [nález sp. zn. II. ÚS 3181/18 ze dne 31. 12. 2018 (N 206/91 SbNU 635)] a nevidí důvod k tomu, aby v tomto řízení postupoval odlišně.

23. Ústavní soud v návaznosti na to ve stručnosti konstatuje, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnou stěžovatelkou, jež byla účastnicí řízení, v nichž mělo dojít k zásahu do jejích základních práv. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnosti jsou přípustné, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V.

Posouzení opodstatněnosti návrhu

24. S ohledem na výše uvedené závěry o povaze návrhů stěžovatelky Ústavní soud posuzoval věc optikou předpokládanou v čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, nikoli shodu napadených rozhodnutí s ústavními nebo jinými zákony podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, resp. § 73 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

25. Ústavní soud se při posuzování stěžovatelčiných ústavních stížností zabýval dvěma úzce propojenými, avšak samostatnými otázkami. První otázkou je to, zda krajské úřady a následně krajské soudy porušily stěžovatelčina základní práva, když pojem „koalice“, použitý v § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, vyložily pouze s přihlédnutím k formálním znakům a na základě toho zaregistrovaly kandidátní listiny volebních stran Stačilo! a SPD jako nikoli koaliční kandidátní listiny. Druhou, navazující otázkou je, zda v rozporu se stěžovatelčinými základními právy nebo ústavními principy politické soutěže není již samotná zákonná úprava, podle které krajské úřady a krajské soudy postupovaly. Těmito otázkami se bude Ústavní soud zabývat postupně.

V. 1.

K namítanému porušení základních práv stěžovatelky napadenými rozhodnutími

a) K otázce, zda je stěžovatelka nositelkou namítaných základních práv

26. Ústavní soud se musel nejdřív vypořádat s otázkou, zda je stěžovatelka nositelkou takových základních práv, jež mohla být napadenými rozhodnutími dotčena a event. porušena. Stěžovatelčiny návrhy jsou postaveny na argumentaci principy svobodné soutěže politických sil a rovnosti šancí v politické soutěži. Specificky se stěžovatelka odvolává na čl. 5 Ústavy a čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny. Z níže uvedených důvodů není závěr, že se stěžovatelka může ochrany posléze uvedených práv domáhat, zcela přímočarý. Ústavní soud přesto dospěl k názoru, že stěžovatelce možnost domáhat se ústavní stížností ochrany tvrzených základních práv svědčí.

27. Předmětem řízení o ústavní stížnosti je ochrana ústavně zaručených základních práv. Musí se přitom jednat o základní právo, jež příslušný subjekt musí „mít a disponovat s ním“ (srov. FILIP, J. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním*

soudu. Komentář, s. 500, marg. 21). V kontextu projednávané věci vzniká několik interpretačních problémů.

28. V první řadě Ústavní soud zdůrazňuje, že čl. 5 Ústavy stěžovateli nezakládá žádné subjektivní základní právo. Jde o objektivní princip, k němuž Ústavní soud musí i v řízení o ústavní stížnosti přihlížet. Přihlížet k němu může ovšem až tehdy, svědčí-li stěžovateli určité ústavně zaručené základní právo, jehož porušení Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti zkoumá. V řízení o ústavní stížnosti se lze tedy domáhat pouze konstatování porušení základního práva ve spojení s čl. 5 Ústavy, nikoliv ochrany čl. 5 Ústavy samostatně. Ústavní soud však v minulosti dovodil i další rozměr čl. 5 Ústavy. Ústavní soud přihlédl k důrazu, který toto ustanovení klade na roli politických stran a hnutí v ústavním systému. Z něj vyvodil, že za nositelky určitých politických práv lze považovat i politické strany, byť jim tato práva ústavní text výslovně nepřiznává [nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021 (N 20/104 SbNU 191; 49/2021 Sb.)]. Konkrétně tak Ústavní soud učinil ve vztahu k „právu na poměrné zastoupení“, jež dovodil z čl. 18 odst. 1 Ústavy (srov. zejm. body 60, 100 a 149 citovaného nálezu). Přihlédl přitom nejen k textu čl. 5 Ústavy, nýbrž i obecně k postavení a regulaci politických stran v navazujících zákonech (srov. zejm. bod 100 citovaného nálezu).

29. Bez dalšího nelze dovozovat subjektivní základní právo ani z čl. 22 Listiny, podle něhož „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“. K závěru, že čl. 22 Listiny nezakotvuje subjektivní právo, nýbrž „pouze“ objektivní výkladový princip, se kloní i odborná literatura. Podle některých autorů „*v čl. 22 nejde o zakotvení subjektivního základního práva jednotlivce, nýbrž o normu objektivního ústavního práva, která se vztahuje k politickým právům, konkrétně k jejich prováděcí legislativě a její následné interpretaci a aplikaci*“ (Bartoň, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 698). V řízení o ústavní stížnosti se tedy nelze dovolávat čl. 22 Listiny samostatně, nýbrž pouze ve spojení s jiným základním právem.

30. Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny nepochybně takovým subjektivním základním právem je. Podle tohoto ustanovení „*občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*“. Nositelem tohoto práva jsou však podle textu Listiny občané a nikoliv sama politická strana. Je tedy nutné odpovědět na otázku, zda se může politická strana v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutím ve věci registrace kandidátní listiny domáhat ochrany tohoto práva.

31. Při hledání odpovědi na tuto otázku je nutno vyjít i z kontextu tvořeného zákonnou úpravou řízení o registraci kandidátní listiny a povahou vztahů, které jsou touto právní úpravou regulovány. Ve volbách do Poslanecké sněmovny občané nepochybně naplňují své základní právo ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny tím, že mohou za podmínek stanovených Ústavou, Listinou a prováděcími zákony kandidovat (vykonávat pasivní volební právo). Toto své právo však na základě zákona a v souladu s čl. 5 Ústavy mohou uskutečňovat pouze prostřednictvím politických stran či hnutí, nebo jejich koalic (§ 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu).

32. Rozhodnutím o registraci kandidátní listiny nebo jejím odmítnutím může orgán veřejné moci zasáhnout do základního práva občana ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny. To je zcela zjevné ve vztahu k odmítnutí kandidátní listiny, na níž by byl občan zapsán.

Takové rozhodnutí by mu totiž bránilo účastnit se voleb a získat tak přístup k volené funkci. Za zásah do práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny by však bylo možné považovat i protiprávní registraci kandidátní listiny jiné politické strany (či jejich koalice). V takovém případě by totiž byly ovlivněny (sníženy) šance kandidáta oproti situaci, v níž by taková kandidátní listina registrována po právu nebyla. Specificky by tím mohla být narušena „*rovnost podmínek přístupu k voleným funkcím*“. Pokud by totiž příslušný orgán provedl registraci jak kandidátní listiny souladné s právem, tak i kandidátní listiny protiprávní, přistupoval by stejně k podstatně odlišným případům, což je zásadně v rozporu s principem rovnosti.

33. Logika výsadního postavení politických stran ve volbách do Poslanecké sněmovny je však reflektována i v navazujících ustanoveních zákona o volbách do Parlamentu. Kandidující občan jakožto (přímý) nositel práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny se tak nemůže proti registraci kandidátní listiny jiného subjektu – a ostatně ani proti odmítnutí registrace kandidátní listiny, na níž je zapsán – bránit. Tuto možnost svěruje zákon toliko volební straně nebo jejich koalici. Podle ustanovení § 86 zákona o volbách do Parlamentu totiž platí, že „*proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, přihlášky k registraci, škrtnutí kandidáta na kandidátní listině a proti provedení registrace kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci se může nezávislý kandidát, politická strana, politické hnutí nebo koalice, která podala kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, a u škrtnutí kandidáta i tento kandidát do 2 dnů od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu*“ (srov. též § 89 odst. 4 zákona o soudním řízení správním).

34. Pokud by nyní Ústavní soud vyložil čl. 21 odst. 4 Listiny v kontextu řízení o ústavní stížnosti tak, že se jeho ochrany nemůže domáhat politická strana brojící proti výsledku řízení o registraci kandidátní listiny, nemohl by se reálně proti možnému porušení tohoto práva bránit nikdo. Občan, tj. kandidát zapsaný na kandidátní listině, totiž není účastníkem předchozích řízení a ústavní stížnost by podat nemohl. Ústavní soud se proto v souladu s čl. 4 Ústavy přiklonil k názoru, že politická strana – ve své podstatě místo kandidujících jednotlivců – se v tomto kontextu ochrany práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny domáhat může, a to navzdory tomu, že nejde o právo, které by svědčilo přímo jí. Takový výklad není v judikatuře Ústavního soudu výjimečný. Ústavní soud v minulosti dokonce považoval za oprávněného navrhovatele i přípravný výbor pro konání referenda, který nebyl fyzickou či právnickou osobou a základní právo proto nemohl mít. Došlo k tomu právě proto, že přípravným výborem reprezentované subjekty (nositelé příslušných základních práv) se samy těchto práv domáhat nemohly a zákon svěroval přípravnému výboru procesní oprávnění k ochraně těchto práv [nález sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. 2. 2005 (N 27/36 SbNU 319); nález sp. zn. IV. ÚS 1403/09 ze dne 19. 4. 2010 (N 88/57 SbNU 155)]. I z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ostatně plyne, že politické strany mohou být za určitých okolností nositelkami základního práva, byť jim je ústavní pořádek výslovně nepřiznává, resp. je výslovně přiznává pouze jiným osobám. Se stejnou logikou ostatně zákon o Ústavním soudu svěruje volební straně oprávnění zahájit řízení o oprávněm prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy [viz § 85 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], přestože volební strana *stricto sensu* mandátem nedisponuje (čl. 26 Ústavy).

35. Při výkladu čl. 21 odst. 4 Listiny pak Ústavní soud musí přihlížet i k objektivním ústavním principům zakotveným v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Stěžovatelkou namítané principy svobodné soutěže politických sil, resp. rovnosti šancí (politických stran)

v politické soutěži, proto tvoří součást referenčního rámce, v němž Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhoduje.

b) K otázce, zda krajské úřady a krajské soudy porušily základní práva stěžovatelky

36. Ústavní soud již na tomto místě předesílá, že postup krajských úřadů i krajských soudů považuje za ústavně konformní, za současného znění zákona prakticky jediný možný a s ohledem na existující prejudikaturu volebních soudů i předvídatelný.

37. Pro posouzení stěžovatelčiných námitek je klíčový výklad § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, jenž stanoví, kdo může podávat kandidátní listiny ve volbách do Poslanecké sněmovny. Podle tohoto ustanovení mohou kandidátní listiny podávat registrované politické strany a jejich koalice. Pokud jde o kandidátní listiny koalic, platí již výše citované, 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“. Zákon o volbách do Parlamentu navíc nijak výslovně neomezuje politické strany v tom, aby na svých kandidátních listinách uváděly kandidáty, kteří nejsou členy žádné politické strany nebo jsou členy jiných politických stran.

38. Jak podrobně vysvětlily již některé krajské soudy, citovaná právní úprava byla zákonodárcem přijata v reakci na závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 127/96, jímž Ústavní soud mj. zakázal Ústřední volební komisi, „aby se vyjadřovala k otázce, zda kandidátní listina stěžovatele je kandidátní listinou koalice či nikoliv, nebo se na tom usnášela“, a přikázal jí, „aby obnovila postavení stěžovatele ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky“. Ústavní soud v situaci, kdy v zákoně chyběla jakákoliv definice pojmu koalice a kdy se volební orgány rozhodly na základě materiálního výkladu tohoto pojmu považovat tehdejšího stěžovatele (volební stranu) za koalici, konstatoval, že v souladu s čl. 2 odst. 2, 3 Listiny a čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy „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. ... Není ani předepsáno, že na kandidátní listiny se zapisují pouze členové kandidující strany, je možné zapsat každou fyzickou osobu, která má pasivní volební právo.... 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.“

39. Jak plyne z důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu č. 204/2000 Sb., zákonodárce si s ohledem na tyto judikатурní závěry kladl za cíl „jednoznačně přímo v zákoně vymezit, co se rozumí pojmem ‚koalice‘“ (důvodová zpráva k zákonu č. 204/2000 Sb., bodu 45). Ač k tomu měl prostor, zákonodárce se rozhodl vymezit pojem koalice pomocí formálních znaků (tj. jako subjekt, který všechny společně kandidující politické strany a hnutí na kandidátní listině za koaliční označí), nikoli materiálních znaků, jak se dožaduje stěžovatelka.

40. Podstatná je rovněž skutečnost, že znění tohoto ustanovení zůstalo nezměněno i poté, co zákonodárce v reakci na další nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/17 revidoval celou řadu ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, a to v situaci, kdy v předchozích volbách politické strany opakovaně podávaly kandidátní listiny, na nichž kandidovali zástupci stran jiných.

41. Zákonodárce – plně si vědom tohoto kontextu – v § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu přesto koalice nedefinoval materiálními znaky, jejichž naplnění by bylo následně předmětem přezkumu; naopak, rozlišování mezi kandidátními listinami koalic na straně jedné a politických stran a hnutí na straně druhé ponechal na úvaze (výslovném označení) kandidujících subjektů. Již popsané legislativní změny a průběh dialogu mezi Ústavním soudem a zákonodárcem značně oslabují stěžovatelčin argument, že skutečným – avšak nedokonale vyjádřeným – úmyslem zákonodárce bylo, aby se volební koalice vymezovaly pomocí objektivních materiálních znaků, nikoli pomocí formálních znaků.

42. Přehlédnout nelze ani to, že k vymezení volební koalice pomocí formálních znaků se opakovaně přihlásily i volební soudy, a to jak v řízeních o registraci kandidátních listin (tj. soudy krajské), tak v řízeních o neplatnost voleb (tj. Nejvyšší správní soud). Nejvyšší správní soud například v usnesení sp. zn. Vol 50/2017, bodech 8 a 9, konstatoval, že „*skutečnost, že členové a přívrženci Demokratické strany zelených kandidovali na kandidátní listině podané jinou stranou ..., neznamená, že pro volby byla registrována kandidátní listina Demokratické strany zelených. Podstatné je, jaká politická strana či politické hnutí svým jménem podává kandidátní listinu, nikoli zda jsou na této kandidátní listině i členové jiných stran. ... 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 figuruji 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).*“ Obdobné závěry lze nalézt např. i v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 57/2017.

43. Nejvyšší správní soud v právě uvedeném usnesení podpořil tento výklad i dalšími argumenty. Zdůraznil, že v řízení o registraci kandidátních listin je nutné, aby bylo na základě co nejjednoznačnějších kritérií možno určit, zda jde o koalici či samostatně kandidující politickou stranu. V případě pojmu „kandidátní listina podaná koalicí“ proto není dle Nejvyššího správního soudu důvodu se odchylovat od doslovného jazykového výkladu. Naopak připuštění zkoumání existence „nepřiznaných“ koalic by do volebního procesu vneslo nejistotu a řadu sporů. Na to Nejvyšší správní soud navázal v usnesení sp. zn. Vol 2/2024, bodě 32, když zdůraznil, že tomu konec konců odpovídá i úprava registračního řízení a navazujícího soudního řízení, pro něž jsou typické krátké lhůty, rozhodování soudů bez jednání a s tím související omezený prostor pro dokazování. Na povahu registračního řízení a požadavek jeho rychlosti ostatně odkázaly i některé krajské soudy.

44. Tyto závěry i argumenty volebních soudů považuje Ústavní soud za ústavně konformní a plně aplikovatelné i v projednávané věci. Na tom nemohou nic změnit ani

(spíše politologické) úvahy stěžovatelky. Ústavní soud si je přitom vědom jak dlouhotrvající politické praxe, podle níž pravidelně a opakovaně některé politické strany zahrnují členy jiných politických stran na své kandidátní listiny, tak nové kritiky současné právní úpravy, která zaznívá z části odborné veřejnosti (srov. např. Horák, F.; Vartazaryan, G. *Stačilo! Obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Analýza současné definice koaličních kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a návrhy de lege ferenda*. Právník, č. 6/2025).

45. Jak v tomto kontextu v napadených rozhodnutích správně upozorňují některé krajské soudy, ve volbách od roku 2002 do roku 2017 pravidelně kandidovali na kandidátních listinách KSČM kandidáti Strany demokratického socialismu, na kandidátních listinách TOP 09 v roce 2010 a 2013 členové politických hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ a Starostové pro Liberecký kraj, v roce 2017 pak členové Liberálně ekologické strany nebo Koruny České, v roce 2013 na kandidátních listinách ANO 2011 členové politických hnutí Severočeši.cz a VÝCHODOČEŠI, v roce 2017 na kandidátních listinách politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ členové SNK Evropských demokratů a Starostů pro Liberecký kraj, na kandidátních listinách ODS kandidáti Strany soukromníků České republiky nebo v roce 2021 členové Starostů pro Liberecký kraj na kandidátní listině koalice České pirátské strany a hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ (srov. veřejně dostupné údaje z webových stránek www.volby.cz).

46. Se stěžovatelkou je jistě možno souhlasit v tom směru, že zejména kandidátní listiny politického hnutí Stačilo! jsou určitým posunem i oproti dosavadní praxi. Zde již totiž nejde o kandidaturu jednotlivých členů jiných politických stran na kandidátní listině „hlavní“ etablované politické strany, nýbrž o spolupráci několika politických stran, které podaly kandidátní listinu jako jedna volební strana, která předtím jako samostatné politické hnutí vznikla. To je však rozdíl z hlediska politického, resp. politologického, nikoliv nutně rozdíl právní. Právě faktická pestrost zmíněných příkladů kandidátních listin politických stran zahrnujících i kandidáty jiných stran totiž podle Ústavního soudu ukazuje, že reálné formy spolupráce různých politických subjektů na společných kandidátních listinách mohou nabývat mnoha podob. Na jedné straně spektra stojí fakticky téměř „čisté“ kandidátní listiny jedné politické strany, jež jsou doplněny několika jednotlivci reprezentujícími jiný politický subjekt, na druhý pól pak lze řadit právě formy spolupráce typu aktuálních kandidátních listin politického hnutí Stačilo! jako volební strany. Variabilita mezi těmito póly je značná. Bylo by proto obtížné – a pro orgány aplikace práva bez odpovídající zákonné úpravy prakticky nemožné – narýsovat jasnou, srozumitelnou a předvídatelnou dělící linii mezi dovozenými a nedovozenými variantami neformálních koalic. Právě v tomto kontextu je nutno vnímat i shora zmíněný argument Nejvyššího správního soudu (výše citované usnesení sp. zn. Vol 57/2017), podle něhož právě s ohledem na složitost potenciálního posuzování materiální existence koalic je nutné dát přednost výkladu, který dovoluje volebním orgánům rozhodovat rychle, jasně a předvídatelně. Navíc by posuzování takových variant nutně zahrnovalo hodnocení vnitřních autonomních poměrů politických stran a jejich takticko-strategických rozhodnutí o účasti ve volební soutěži, což orgánům veřejné moci zásadně (přínejmenším bez jasné opory v zákoně) nepřísluší (srov. v jiných souvislostech usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 4/2016-191 ze dne 10. 11. 2016, body 83–85). Jakkoli se nacházíme v oblasti veřejnoprávní reglementace, pro politické strany jako adresáty právní úpravy platí, že mohou činit, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nuceny činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy), tedy nesmí být v daném kontextu nuceny označit se za koalici, i když by jinak koalicí ve smyslu zákona o volbách

do Parlamentu být mohly. Pro registrační orgány jakožto orgány veřejné moci přitom platí princip opačný, tedy že ji mohou uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

47. Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že stěžovatelkou požadované zrušení registrace kandidátních listin volebních stran Stačilo! a SPD by bylo zásahem do základních práv nejen těchto volebních stran, ale i jejich jednotlivých kandidátů podle čl. 21 odst. 4 Listiny, resp. by se mohlo dostat do konfliktu s ústavním principem svobodné politické soutěže ve smyslu čl. 22 Listiny. K tak závažnému zásahu by bylo možné přistoupit pouze na základě dostatečně určitého, jasného a předvídatelného zákona [k problému určitosti zákona stanovícího povinnosti, resp. omezujícího základní práva srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), body 66 a 67]. To však současná právní úprava neumožňuje.

48. Ústavní soud se z uvedených důvodů neztotožnil s názorem stěžovatelky, že krajské úřady a následně krajské soudy vykládaly § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu vadným a ústavně nekonformním způsobem za situace, kdy se nabízela i možnost jiné, ústavně konformní interpretace. Naopak má za to, že za současného právního stavu (vůle zákonodárce vymezit koalice pomocí formálních, nikoli materiálních znaků; absence dostatečně jasného a určitého zákona pro zásah do základních práv kandidátů a volebních stran Stačilo! a SPD; formální povaha registračního řízení a faktická nemožnost krajských úřadů zkoumat stěžovatelkou namítanou materiální povahu těchto volebních stran coby „nepřiznaných“ koalic; dlouhodobá tolerance praxe zařazování osob bez politické příslušnosti nebo členů jiných politických stran na kandidátní listiny podané politickými stranami a s tím spojená očekávání o přípustnosti této praxe) není jiný výklad dotčeného ustanovení, než k jakému dospěly krajské úřady a většina krajských soudů (v podrobnostech viz výše, body 7 a 13), ani možný.

49. S tím souvisí další námitka stěžovatelky, a to ta, že rozhodnutí krajských soudů akcentující formální vymezení pojmu koalice jsou vystavěna na nedůsledné práci s judikaturou Ústavního soudu (zejm. nálezy sp. zn. I. ÚS 127/96 a sp. zn. Pl. ÚS 44/17) a Nejvyššího správního soudu (zejm. usnesení sp. zn. Vol 50/2017 a sp. zn. Vol 57/2017). Jak však bylo naznačeno výše, je to spíše stěžovatelka a menší část krajských soudů (v podrobnostech viz výše, body 10, 14 a 15), kdo z uvedených rozhodnutí využívá pouze ty pasáže a věty, které považuje za vhodné, aniž by bylo přihlédnuto k jejich celkovému obsahu. Citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jasně stojí na závěru, že pojem „koalice“, resp. „kandidátní listina podaná koalici“ je nutno vykládat pouze s přihlédnutím k formálním znakům, ne ke znakům materiálním. Tentýž závěr je nutno vyslovit ve vztahu k nálezu sp. zn. I. ÚS 127/96, jehož výchozí závěry jsou – i s ohledem na reakci zákonodárce na tento nálezy – pořád relevantní. Nakonec nálezy sp. zn. Pl. ÚS 44/17 se otázkou vymezení těchto pojmů nezabývá, resp. je nijak nepřekonává.

50. Jde-li o stěžovatelčinu námitku, že při akceptaci čistě formálního vymezení pojmu koalice by mohlo docházet k různým absurdním a ústavně neakceptovatelným situacím (zejm. že by mohlo dojít k náhodnému nebo dokonce zlovolnému utvoření koalice z politických stran, které k tomu nedaly souhlas, a to např. v důsledku pouhého chybného označení kandidujícího subjektu v názvu), nejeví se její obavy jako opodstatněné ani realistické. Stěžovatelka totiž při konstruování těchto hypotetických scénářů přehlíží, že i podle § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, který vychází z formálního

vymezení pojmu koalice, se za koaliční kandidátní listinu považuje „ta, kterou všechny společně kandidující politické strany ... jednoznačně na kandidátní listině jako koaliční označí“, což samo o sobě vylučuje prvek nahodilosti.

51. Jde-li o argumentaci odlišným stanoviskem soudce Antonína Procházky k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, Ústavní soud předně poukazuje na samozřejmou skutečnost, a to že jde o odlišné stanovisko soudce, nikoli o (nosné) důvody, na nichž stojí samotný nálezn (ty jsou ostatně opačné). Jeho odlišné stanovisko netvoří závaznou nálezovou judikaturu Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 23 a § 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Dále lze poukázat na to, že ani samotný soudce Procházka ve svém odlišném stanovisku netvrdil to, co uvádí stěžovatelka. Podstatou jeho odlišného stanoviska je totiž myšlenka, že aditivní – resp. v jeho terminologii sčítací – uzavírací klauzule je protiústavní, a to zejména s ohledem na to, že zákon o volbách do Parlamentu nijak neomezuje to, kdo může být zařazen na kandidátní listinu podanou jednou volební stranou. Konkrétně uvedl, že „v kontextu volebního procesu je totiž možno tuto rovnost (rovnost šancí v politické soutěži – pozn.) chápat i v tom smyslu, že proti sobě nekandidují politické, nýbrž volební, strany, které by měly být z hlediska zákonné úpravy zcela rovný, a není proto rozhodující, z kolika subjektů je příslušná volební strana (koalice) složena, nýbrž že může postavit stejný počet kandidátů jako jiné volební strany a že s ní tedy musí být nakládáno rovným způsobem. S tímto pojetím rovnosti šancí je tzv. sčítací omezovací klauzule ve zřejmém rozporu. ... Z existence samotné sčítací uzavírací klauzule vyplývá, že s velkou pravděpodobností ve volbách podle nového volebního zákona ‚propadne‘ podstatně větší procento voličských hlasů. Je zřejmé, že zavedení uzavírací klauzule je zcela účelový krok, namířený proti čtyřkoalici.“ Až na tento text následně navazovala ona poznámka, že „budou kandidovat nikoli výslovné, nýbrž tzv. skryté koalice ..., což ohrozí transparentnost celého volebního procesu a může v budoucnu vyvolávat značné komplikace v oblasti politického systému.“ Nabízí se tedy výklad, že soudce Procházka se nevymezoval proti možnosti osob bez politické příslušnosti nebo příslušníků jiných politických stran kandidovat na kandidátní listině určité volební strany, jak tvrdí navrhovatelka, ale proti samotné existenci aditivní uzavírací klauzule (resp. proti její existenci v tehdejší výši 10 % až 20 %).

52. Ze všech shora vymezených důvodů se Ústavní soud nemůže ztotožnit ani se závěry, k nimž dospěly ty krajské soudy, podle nichž právní řád nepřipouští podání kandidátní listiny „nepřiznanou“ koalicí, tj. volební stranou, na jejíž kandidátní listině kandidují také členové jiných politických stran (v podrobnostech viz výše, body 10, 14 a 15). Jejich rozhodnutí jsou postavena na předpokladu, že formální vymezení koalice je v rozporu s principem férové a rovné politické soutěže, resp. s principem rovnosti šancí politických stran. Tak tomu ovšem není.

53. Ústavní soud proto konstatuje, že krajské úřady ani krajské soudy neporušily stěžovatelčina základní práva tím, že by použitelnou právní úpravu interpretovaly nebo aplikovaly ústavně nesouladným způsobem. Ústavní soud proto přistoupil k posouzení otázky, zda nemůže důvod protiústavnosti jejich rozhodnutí spočívat již v samotné zákonné úpravě, kterou byly povinny ve věci aplikovat.

V. 2.

K tvrzené protiústavnosti § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu v části věty za středníkem

54. Stěžovatelka tvrdí, že samotný zákon o volbách do Parlamentu (event. jeho výklad) zakládá nerovnost šancí politických subjektů a znevýhodňuje ji v přístupu k voleným funkcím. Tvrzené narušení svobodné a rovné politické soutěže spatřuje v tom, že některé malé politické strany s nízkou podporou voličů mohou být prostřednictvím společné kandidátní listiny „vytaženy“ k mandátům v Poslanecké sněmovně, aniž by musely čelit aditivní uzavírací klauzuli. Tyto politické strany (stěžovatelka např. zmiňuje politické hnutí Stačilo!) jsou přitom z hlediska politické relevance v podobné pozici jako stěžovatelka, která však dle svého tvrzení do srovnatelné „nepřiznané“ koalice z principu odmítla vstoupit.

55. Otázkou tedy je, zda je zákonná úprava, která dovoluje kandidování různých forem „nepřiznaných“ koalic bez nevýhod a omezení plynoucích z kandidatury formou „přiznané“ koalice, skutečně z těchto důvodů protiústavní. Napadený § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu v části věty za středníkem přitom stanovuje, 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“*.

56. S ohledem na tvrzený důvod protiústavnosti – tedy nerovné zacházení se subjekty politické soutěže, resp. porušení rovnosti šancí politických stran – by napadená právní úprava byla protiústavní tehdy, pokud by se subjekty ve srovnatelném postavení zacházela odlišně, toto odlišné zacházení by šlo jednomu z těchto subjektů k tíži, k tomuto rozlišování by neexistoval legitimní důvod, resp. by toto rozlišování vzhledem k tomuto legitimnímu důvodu nebylo proporcionální.

57. Stěžovatelce je nutno přitakat v tom, že „přiznané“ koalice jsou ve volebním procesu proti členům různých stran kandidujícím na kandidátních listinách jedné volební strany v některých ohledech znevýhodněny. Jinými slovy, zákon s nimi zachází jinak a toto zacházení jim v určitých oblastech jde k tíži. Nejpodstatnější je v tomto ohledu existence aditivní uzavírací klauzule ve výši 8 % (pro koalice dvou politických stran), resp. 11 % (pro koalice tří a více politických stran).

58. Koalice ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu (resp. strany v nich sdružené) se však nacházejí v podstatně odlišném postavení od politických stran, které se dohodnou na kandidatuře svých členů na kandidátní listině jediné volební strany. Řada těchto odlišností jde přitom „nepřiznaným“ koalicím, resp. jejich členům, k tíži. I tyto nevýhody pak nepochybně mohou být a typicky budou součástí politické úvahy, jakou formu spolupráce mají politické strany zvolit.

59. Naznačené rozdíly jdoucí k tíži členů „nepřiznaných“ koalic lze vysledovat zejména ve dvou oblastech, a to v oblasti financování politických stran a v oblasti parlamentního práva. To precizně vysvětlil např. Krajský soud v Plzni ve svých rozhodnutích o registračních stížnostech proti rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje a Krajského úřadu Plzeňského kraje ve věci volební strany Stačilo!.

60. Pokud jde o oblast **financování politických stran**, Ústavní soud poukazuje zejména na § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále i jen „zákon o politických stranách“), a to pokud jde o příspěvek na mandát, stálý příspěvek a příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Podle § 20 odst. 4 tohoto zákona totiž platí, že *„nárok na příspěvek na mandát vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec (...) na kandidátní listině strany a hnutí nebo byl zvolen za stranu a hnutí na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny (...)“*. Pokud se politické strany rozhodnou kandidovat formou přiznané koalice, nepřicházejí o formální vztah ke „svým“ kandidátům, což se zrcadlí i v tom, že jim za odpovídající mandáty náleží státní financování. V případě kandidátních listin jedné politické strany, která obsahuje i kandidáty jiných politických stran („nepřiznané“ koalice), však toto financování náleží pouze politické straně, která kandidátní listinu podala. Takové nastavení je ovšem pro zbývající politické strany méně výhodné a do jisté míry riskantní. Rozdělení státních příspěvků si tyto politické strany nepochybně mohou dohodnout smluvně, avšak taková smlouva by neměla veřejnoprávní účinky. Ostatní politické strany by se tak vyplacení případných dohodnutých podílů musely domáhat po „hlavní“ politické straně, což s sebou nese míru nejistoty. Obdobné závěry lze učinit i ve vztahu ke stálému příspěvku a příspěvku na činnost politického institutu ve smyslu § 20 odst. 9 a 10 zákona o politických stranách. Zatímco ve vztahu k politickým stranám sdruženým v koalici je zákonem konstruován veřejnoprávní nárok na financování (resp. určitý podíl na něm), u subjektů „nepřiznaných“ koalic (s výjimkou „hlavní“ politické strany) takový nárok neexistuje.

61. Jak Ústavní soud upozornil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017 (N 228/87 SbNU 663; 60/2018 Sb.), bodě 94, možnost „prerозdělení“ příspěvku na mandát, stálého příspěvku a příspěvku na podporu činnosti politického institutu mezi jednotlivé subjekty „nepřiznané“ koalice je navíc omezena § 18 odst. 2 zákona o politických stranách. Podle tohoto ustanovení politické strany nesmějí přijmout *„dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně daru nebo jiného bezúplatného plnění přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 3 000 000 Kč.“* I v případě, že by mezi jednotlivými subjekty „nepřiznané“ koalice existovala shoda a ochota uvedené příspěvky poměrně „prerозdělit“, by tyto subjekty (s výjimkou politické strany, jež podala kandidátní listinu) mohly narážet na veřejnoprávní regulaci výše darů, které mohou přijmout.

62. V rovině **parlamentního práva** je pak klíčové to, že politické strany, jež prostřednictvím svých členů kandidují na kandidátních listinách jiné politické (volební) strany, nemohou založit poslanecký klub podle § 77 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednacího řádu Poslanecké sněmovny (dále i jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“). Toto ustanovení totiž stanoví, že *„poslanci se mohou sdružovat v poslaneckých klubech, a to podle příslušnosti k politickým stranám a politickým hnutím (dále jen ‚politická strana‘), za něž kandidovali ve volbách. Poslanci příslušející k jedné politické straně mohou vytvořit pouze jeden poslanecký klub.“* Členové těchto politických stran se sice mohou sdružit v klubu podle § 77 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, to však sebou nese několik nevýhod.

63. Zprvč, poslanecký klub ustavený podle § 77 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny nemá nárok na poměrné nebo paritní zastoupení v orgánech Sněmovny, pokud Sněmovna nerozhodne jinak. Dále pak takový poslanecký klub nemá nárok na příspěvek

z rozpočtu Sněmovny ve smyslu § 78 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Zadruhé, k ustavení poslaneckého klubu podle § 77 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je třeba deseti poslanců, zatímco pro ustavení poslaneckého klubu podle § 77 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny postačují tři poslanci, což sněmovní praxe v roce 2021 aplikovala analogicky i na poslance příslušející k politické straně, která kandidovala do Poslanecké sněmovny v rámci koalice. Tento rozdíl je o to více významný v případě relativně malých politických stran, jejichž členové budou typicky kandidovat na kandidátních listinách jiných politických stran.

64. Již samotná existence poslaneckého klubu je přitom v parlamentním právu velmi podstatná. Dává totiž poslancům v nich sdruženým (typicky dvěma poslaneckým klubům) možnost zablokovat určité procesy, brojit proti zkrácení lhůt apod. Zmínit lze v tomto ohledu celou řadu ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny (např. § 54 odst. 4, § 54 odst. 6, § 90 odst. 3, § 91 odst. 2 a další). Další významné „benefity“ spojené s existencí poslaneckého klubu zakotvují např. § 58 odst. 3 („*Řečníkovi, pověřenému přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu, se udělí slovo kdykoli až do ukončení rozpravy.*“), § 59 odst. 1 („*Omezení řečnické doby se nevztahuje na poslance pověřeného přednést k věci stanovisko poslaneckého klubu.*“) nebo § 67 písm. d) jednacího řádu Poslanecké sněmovny (předsedovi poslaneckého klubu se udělí slovo, kdykoliv o to požádá).

65. Lze v tomto kontextu jen souhlasit s příhodným konstatováním Krajského soudu v Plzni (pro Karlovarský kraj ve věci volební strany Stačilo!), že možnost volby mezi formalizovanou koalici více politických stran a neformalizovanou spoluprací politických stran sdružených na kandidátní listině jedné volební strany je za současné právní úpravy akceptovatelná i proto, že každá z těchto možností s sebou přináší jiné přínosy a nevýhody. Neplatí tedy, že by „nepřiznané“ koalice tvrzeným obcházením zákona získaly pouze výhody, aniž by tím cokoliv obětovaly. Zároveň proto současná právní úprava neobsahuje jakousi protiústavní mezeru, spočívající v neregulaci materiálních znaků koalic, kterou by musel odstraňovat Ústavní soud.

66. Co je ovšem nakonec rozhodující, je to, že politické strany – včetně stěžovatelky – se mohou svobodně rozhodnout, zda a případně jaké formy spolupráce při vědomí výhod a nevýhod s nimi spojených využijí. V tomto ohledu jsou na tom všechny stejně, všechny mají rovné šance a svobodnou volbu. Při tom se mohou nepochybně řídit i taktickými úvahami. Tento aspekt politické soutěže ostatně zdůrazňuje v mírně odlišném kontextu i (stěžovatelkou opakovaně odkazovaný) nálezn sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 171. V něm Ústavní soud reagoval na námitku, podle níž je nežádoucí, aby malá strana byla „vytažena“ nad uzavírací klauzuli prostřednictvím účasti v koalici, přičemž konstatoval, že „*z hlediska ústavního však tuto možnost (rovnost) může využít každá menší politická strana a i to je součástí politické soutěže.*“ Tuto myšlenku ovšem lze aplikovat nejen v případě koalic ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, nýbrž i pokud jde o účast na kandidátní listině jiné politické (volební) strany.

67. Jinými slovy – to, ke kterému ze dvou zmíněných režimů spolupráce se politické strany rozhodnou – je pouze projevem jejich svobodné vůle. Každá z těchto variant má pak specifické výhody a nevýhody, jejichž vyhodnocení je součástí politické úvahy zúčastněných subjektů. Naopak stát, resp. napadená právní úprava, zakotvením formálního pojetí koalic žádný politický subjekt systémově nediskriminuje a neomezuje jeho rovné šance na volební úspěch.

68. Všechny tyto argumenty vedou k závěru, že napadená právní úprava není v rozporu s principem svobodné politické soutěže, resp. nezakládá neodůvodněnou nerovnost mezi politickými stranami jako subjekty politické soutěže. „Přiznané“ koalice ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu na straně jedné a „nepřiznané“ koalice na straně druhé se totiž nacházejí v podstatně odlišném postavení, což z ústavního hlediska dovoluje, aby s nimi zákonodárce zacházel rozdílně. Stěžovatelce (resp. osobám kandidujícím na jí podaných kandidátních listinách) i na základě napadené právní úpravy zůstává zachován rovný přístup k voleným funkcím ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

69. Uvedené ovšem neznamena, že by Ústavní soud považoval napadenou právní úpravu za ideální či dokonce jedinou možnou. V situaci, kdy napadená právní úprava není protiústavní, je však pouze věcí zákonodárce, jak k nastolenému problému přistoupí a zda argumenty proti vhodnosti současné právní úpravy vyslyší. Ostatně mohl tak již učinit a neučinil v § 28 odst. 2 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb.

VI. Závěr

70. Ústavní soud ve stručnosti rekapituluje, že neshledal důvod ani pro konstatování, že krajské úřady a krajské soudy porušily (údajně formalistickým) výkladem § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu základní práva stěžovatelky, ani pro zrušení tohoto ustanovení zákona z důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem.

71. Ústavní soud proto mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl ústavní stížnosti i návrhy na zrušení části § 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu jako návrhy zjevně neopodstatněné [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 24. září 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu