„Stačilo!“ obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Analýza současné definice koaličních kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a návrhy de lege ferenda

Gor Vartazaryan* – Filip Horák**

Abstrakt: Předvolební koalice jsou běžným projevem volební strategie politických stran navazující na princip svobodného a rovného výkonu pasivního volebního práva a svobodné soutěže politických stran v demokratické společnosti. Nicméně pokud by nebylo jejich zakládání a fungování nijak regulováno či omezováno, mohlo by ve svém důsledku vést k ohrožení principu akceschopnosti a stability vládní většiny skrze přílišnou fragmentaci voleného orgánu a také k omezení principu substantivní demokratické reprezentace voličů. Z toho důvodu je nejen ústavně konformní, ale také žádoucí předvolební koalice právně regulovat a proporcionálně omezovat, což český zákonodárce činí. Problémem však je, že současná nedostatečná definice předvolebních koalic umožňuje veškerá právní omezení jednoduše obcházet, což se skutečně pravidelně a opakovaně děje. Tento článek proto navrhuje změnu legální definice předvolebních koalic tak, aby se existujícímu obcházení zabránilo či bylo alespoň významně zkomplikováno, aniž by taková změna měla negativní dopad pro principy právní jistoty, svobody a rovnosti volebního práva či svobodné soutěže politických stran.

Klíčová slova: koalice, kandidátní listina, volby, politická strana, uzavírací klauzule

Úvod

V české politice se objevuje fenomén, který stojí na pomezí (před)volební strategie a obcházení smyslu a účelu platné právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny. Velice aktuálním příkladem tohoto fenoménu je politické hnutí Stačilo!, které bylo založeno v říjnu minulého roku.[1] Koalice Stačilo! složená ze členů Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM), České strany národně sociální (ČSNS) a České suverenity sociální demokracie (ČSSD)[2] kandidovala, ještě před založením politického hnutí Stačilo!, v roce 2024 v krajských a evropských volbách ve formě koalice tří politických stran. Jelikož není ustanovena aditivní klauzule pro krajské[3] ani evropské volby,[4] je pro strany s menším volebním

* PhDr. Mgr. Gor Vartazaryan, doktorand, katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: gor.vartazaryan@prf.cuni.cz. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0367-7274. Tento článek byl publikován v rámci řešení projektu GAČR č. 25-16148S *Politické strany a Ústavní soud České republiky: teorie a praxe*.

** JUDr. PhDr. Filip Horák, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: horakfil@prf.cuni.cz. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7846-6308. Tento článek byl publikován v rámci řešení projektu GAČR č. 25-16148S *Politické strany a Ústavní soud České republiky: teorie a praxe*.

1 Ministerstvo vnitra. Rejstřík politických stran a politických hnutí. In: *Mv.gov.cz* [online]. 10. 10. 2024 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://aplikace.mv.gov.cz/seznam-politickych-stran/Vypis_Rejstrik.aspx?id=622.

2 Český statistický úřad. Volby do zastupitelstev krajů konané 20. 9. – 21. 9. 2024. In: *volby.cz* [online]. 19. 9. 2024 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://www.volby.cz/app/kz2024/cs/name-lists/!_7__6.

3 Ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (z. z. k.).

4 Ustanovení § 47 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu (z. e. p.).

potenciálem výhodné předvolební koalice formovat. Jinak je tomu ale u voleb do Poslanecké sněmovny, kde je stanovena aditivní uzavírací klauzule pro koalice složené ze 2 stran na 8 % hlasů a z 3 a více stran 11 % hlasů.[5] Proto se výše uvedené strany rozhodly založit nové politické hnutí, na jehož kandidátce budou moci členové všech tří stran kandidovat, aniž by pro postup do skrutinia potřebovali získat oněch 11 % hlasů požadovaných aditivní uzavírací klauzulí. Byť se tedy *de facto* jedná o předvolební koalici, *de iure* bude kandidovat jako jediné politické hnutí.

Podobná strategie není v české politice ojedinělým příkladem. Již v minulosti jsme byli svědky obdobných postupů, například ve volbách do Poslanecké Sněmovny v roce 2013 kandidovala politická strana TOP 09 s podporou politického hnutí STAN,[6] v roce 2017 kandidovala ODS s podporou Soukromníků. Také se jednalo o *de facto* koalice, které však kandidovaly *de iure* jako jedna politická strana.

Cílem tohoto článku je poukázat a podrobněji prozkoumat tento fenomén obcházení právní úpravy předvolebních koalic a navrhnout řešení, jež by do budoucna měla tomuto obcházení zabránit či je alespoň významně ztížit.

Článek v první kapitole představuje politologickou definici předvolební koalice, u níž identifikuje tři důležité aspekty, a to individualistickou perspektivu (tj. pro identifikaci předvolební koalice je důležité se zaměřit na jednotlivé kandidáty a jejich stranickou příslušnost) a kumulativní splnění nejen formální (tj. zdali se kandidátní listina jako koaliční označí), ale i materiální (tj. zdali kandidátní listina koaliční skutečně je) podmínky.

Ve druhé kapitole článek představuje teoretický a principiální rámec problematiky předvolebních koalic opřený o výsledky existujících empirických výzkumů a dospívá k závěru, že umožnit zakládání a fungování předvolebních koalic je ústavně konformní možností (nikoli však povinností) zákonodárce, a zároveň, že v případě umožnění předvolebních koalic je zcela legitimní a ústavně konformní možností zákonodárce takové koalice a jejich fungování proporcionálně omezit ve snaze dosáhnout legitimních cílů snížení fragmentace voleného orgánu (a zvýšení stability a akceschopnosti vládní většiny), jakož i posílení substantivní demokratické reprezentace voličů.

Třetí kapitola ukazuje, že je paradoxní a nelogické na straně jedné koalice legitimně a proporcionálně omezovat, a na straně druhé nastavit právní úpravu takovým způsobem, že tato omezení je možné jednoduše obcházet. Příčinu tohoto problému pak článek identifikuje v nedostatečné definici předvolebních koalic, která nedůsledně aplikuje individualistický přístup a zcela postrádá materiální definiční podmínku.

Ve čtvrté kapitole jsou pak vymezeny a na několika reálných případech demonstrovány dva modely obcházení současné právní úpravy, konkrétně kandidatura členů jiných politických stran na kandidátní listině již existující politické strany a založení nové, „dceřiné“ politické strany.

Konečně v páté kapitole článek navrhuje redefinici předvolebních koalic tak, aby lépe splňovala všechny parametry představené politologické definice. Jsme přesvědčeni, že taková změna dokáže předejít či alespoň významně zkomplikovat využívání obou modelů obcházení, a tím dokonaleji dosáhnout legitimních cílů, které se současná právní regulace předvolebních koalic snaží od počátku sledovat.

---

5 Ustanovení § 49 odst. 1 a 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (z. v. p.).

6 TOP 09. Spolupráce mezi TOP 09 a STAN byla úspěšná. In: *TOP09.cz* [online]. 19. 1. 2017 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/spoluprace-mezi-top-09-a-stan-byla-uspesna-21659.html.

1. Pojem předvolební koalice politických stran

Pojem předvolební koalice politických stran nebo hnutí (dále jen „politických stran“) byl již v politologické literatuře relativně precizně konceptualizován. Poprvé se o předvolebních koalicích zmínil Duverger,[7] který rozlišil mezi třemi druhy aliancí politických stran: volební (tj. mezi kandidáty do voleného tělesa), parlamentní (tj. mezi volenými reprezentanty ve voleném tělese) a vládní (tj. mezi členy vlády, resp. ministry).[8] Z řečeného můžeme dovodit, že pro označení nějakého subjektu za předvolební koalici je žádoucí zaměřit se na jeho kandidátní listinu a individuálně zkoumat stranickou příslušnost kandidátů na takové listině obsažených.

To dále potvrzuje a rozvíjí definice Golderové, která považuje za předvolební koalice takové, které splňují kumulativně dvě podmínky, a to 1) strany nekandidují ve volbách jako samostatné entity, 2) koordinace nebo společná stranická strategie je veřejně prezentována.[9] Pro úplnost je třeba doplnit, že Golderová rovněž pracuje s pojmem předvolební koalice v širším slova smyslu, do níž zahrnuje i případy, kdy lídři stran voličům oznámí, že v případě úspěchu ve volbách hodlají společně sestavit vládu.[10] Toto širší vymezení je nicméně z právního hlediska irelevantní, neboť obdobným strategickým prohlášením politiků v rámci předvolební kampaně lze jen stěží připisovat jakékoliv právní důsledky.

Pokud se tedy zaměříme na dvě podmínky platné pro koalice v užším slova smyslu, lze první zmíněnou označit za podmínku *materiální* (tj. na jedné kandidátní listině se vyskytují kandidáti, kteří jsou členové alespoň dvou různých politických stran), zatímco druhou za podmínku *formální* (tj. kandidátní listina je jako koaliční explicitně označena a doplněna o výčet politických stran, které koalici tvoří).

2. Ústavněprávní a politologický rámec předvolebních koalic

Politické strany jsou v moderním demokratickém právním státě[11] založeném na principu suverenity lidu[12] projevené především ve formě reprezentativní demokracie[13] *„funkčním prostředkem přetváření vůle voličů ve složení zastupitelských orgánů“*.[14] Z politologického hlediska plní politické strany v reprezentativní demokracii klíčové funkce (tj. zejména vymezení cíle, artikulace a agregace zájmů, socializace a mobilizace občanů, rekrutování a výchova politických elit a vytváření stabilní a efektivní vlády),[15] nezbytné pro řádné a bezproblémové fungování politického systému. Proto i český ústavní pořádek považuje politické strany za stěžejní aktéry politické soutěže.[16] Aby politické strany mohly výše

7 DUVERGER, Maurice. *Politické strany*. Praha: Karolinum Press, 2016, s. 351–381.

8 Ibidem, s. 358.

9 GOLDER, Sona Nadenichek. Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*. 2006, Vol. 36, No. 2, s. 195.

10 GOLDER, Sona Nadenichek. *The Logic of Pre-electoral Coalition Formation*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

11 Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústava).

12 Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

13 Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

14 ASKARI, Daniel. Svoboda sdružování (čl. 20). In: KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod velký komentář*. Leges, 2022, s. 879. Dále viz LÖWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1959, s. 71; SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 2017, s. 43, 247.

15 VON BEYME, Klaus. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower, 1985.

16 Čl. 5 Ústavy a čl. 20 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv

uvedené funkce plnit, musí jim být garantován svobodný a dobrovolný vznik, jakož i volná soutěž ohraničená pouze respektem k základním demokratickým principům a vyloučením násilí.[17] Občanům musí být dále garantováno právo zakládat politické strany či hnutí a sdružovat se v nich,[18] s tím, že zákonná úprava, její výklad a používání musí v případě tohoto práva, stejně jako v případě jiných politických práv, umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.[19]

Z principu volné soutěže politických stran můžeme dovodit, že nic v ústavním pořádku nebrání tomu, aby zákonodárce zakládání a působení předvolebních koalic umožnil, neboť takováto forma či strategie vedení politické soutěže zjevně není násilná ani rozporná s demokratickými principy. Platí totiž, že politické strany nemusí být jedinými aktéry politiky, což garantuje čl. 22, když hovoří o „politických silách". Vojtěch Šimíček konstatuje, že pojem „politické síly", obsažený v čl. 22, *„je zjevně širší než pojem ‚politická strana' a není důvod se ani domnívat, že označuje pouze subjekty, které vykazují určitou právní formu"*, např. nezávislé kandidáty (resp. jejich sdružení), politická hnutí, poslanecké kluby nebo aktivistické spolky.[20] Proto se lze domnívat, že do tohoto pojmu lze zařadit právě i předvolební koalice politických stran. I kdyby však ústavní pořádek mluvil výlučně o politických stranách, stále by bylo možné argumentovat, že jedním z legitimních a ústavně konformních nástrojů, které jim zákonodárce může v rámci politické soutěže poskytnout, je spojení se za účelem dosažení úspěchu ve volbách do předvolebních koalic.

Na druhou stranu je však třeba podotknout, že ústavní pořádek pojem předvolebních koalic explicitně nezakotvuje,[21] a tudíž nemůžeme dovodit, že by měl zákonodárce povinnost umožnit zakládání a působení předvolebních koalic.[22] V Německu, Rakousku či Estonsku například úprava koalic ve volebních zákonech není[23] a politické strany kandidují vždy jako samostatné subjekty, aniž by tím jakkoli byly narušeny principy demokratického státu.

Pakliže je v diskreci zákonodárce zakládání a působení předvolebních koalic znemožnit, je tím spíše v jeho diskreci jejich existenci sice umožnit, avšak regulovat, resp. omezit. Limitován je zde pouze základními principy právního státu,[24] jako je např. předvídatelnost, vnitřní koherence právní úpravy a v tomto případě zejm. rovnost v zacházení s jednotlivými volebními subjekty (tj. koaličními i samostatně kandidujícími).[25]

---

a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (l. z. p. s.). V zákonné úpravě dále § 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (z. s. p. s. h.): *„Občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „strany a hnutí"). Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen"*.

17 Čl. 5 Ústavy.

18 Čl. 20 odst. 2 l. z. p. s.

19 Čl. 22 l. z. p. s.

20 ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 22 (Svobodná soutěž politických sil). In: POSPÍŠIL, Ivo et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

21 Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

22 Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021 , sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 169.

23 Ustanovení § 18 BWahlG, § 26 an. Riigikogu Election Act, § 42 an. Nationalrats-Wahlordnung 1992.

24 FULLER, Lon L. *The morality of law*. New Haven and London: Yale University Press, 1969, s. 39; RAZ, Joseph. *The authority of law. Essays on law and morality*. Oxford: Oxford University Press, 1979, s. 214–218.

25 Čl. 21 odst. 4 l. z. p. s. Dále srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 171 ve spojení s bodem 174, z nichž lze dovodit obdobný požadavek.

Případné omezení zakládání či působení předvolebních koalic, které by bylo zásahem do principu svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva ve spojení s principem svobodné soutěže politických sil, pak zákonodárce musí proporcionálně ospravedlnit.[26] K takovému zásahu ho standardně mohou vést dva klíčové legitimní důvody vycházející z výše zmíněných základních funkcí politických stran v demokratickém politickém systému, konkrétně 1) zachování akceschopnosti voleného orgánu a jeho schopnosti vytvářet stabilní vládní většiny skrze zabránění jeho přílišné fragmentaci[27] (zejm. funkce vytváření stabilní a efektivní vlády) a 2) maximální možná realizace principu substantivní demokratické reprezentace voličů (zejm. funkce vymezení cíle, artikulace a agregace zájmů),[28] tj. a) pro voliče je spektrum kandidujících subjektů přehledné, tedy má možnost jednoznačně zjistit, koho volí, respektive jaký politický program či cíle volí, a b) volič může předpokládat, že jeho kandidát bude v případě zvolení skutečně reprezentovat jeho zájmy, respektive prosazovat program, s nímž kandidoval.

Co se týče argumentu zachování akceschopnosti voleného orgánu, je důležité si uvědomit, že pokud má demokratický stát (a v jeho rámci především zákonodárce a vláda) řádně plnit své funkce, je potřeba předejít přílišné fragmentaci zákonodárného orgánu, která zejména v parlamentních demokraciích, jíž je i Česká republika, eliminuje schopnost politického systému efektivně se rozhodovat a stabilně vládnout.[29] Fragmentovaný volený orgán je nadto vystaven výraznému riziku polarizace,[30] a tedy i tendence některých zvolených politických subjektů se ideově radikalizovat či extremizovat či tvořit tzv. nezodpovědnou opozici snižující kvalitu demokratické diskuse i výsledného rozhodování.[31]

Předvolební koalice standardně mohou fragmentaci voleného orgánu či snížení efektivity vládnutí spíše bránit. Empirický výzkum potvrdil, že pravděpodobnost budoucí koalice politických stran ve vládě se zvýší, když mají dané strany předvolební koalici[32] a zároveň jsou vlády kopírující předvolební koalice stabilnější než vlády sestavované po volbách.[33] Výzkum mimo jiné ukázal, že se v 19 zemích západní Evropy mezi lety 1946–2002 objevilo 186 předvolebních koalic a z toho 22 % (tj. 40) dále formovalo vládu.[34]

---

26 ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

27 Tento cíl považuje dlouhodobě za legitimní i český Ústavní soud, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96; 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000; 1. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14 a ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

28 PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, s. 60 a 112.

29 SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan UK, 1994, s. 112–114.

30 Prvorepubliková zkušenost s velkým množstvím politických stran v Národním shromáždění byla odstrašujícím příkladem systému, který byl extrémně fragmentovaný, protože neměl zavedenou volební uzavírací klauzuli. Z hlediska Sartoriho typologie stranicko-politických soustav se označuje jako extrémní multipartismus a polarizovaný pluralismus BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2011, s. 68.

31 SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press, 2005, s. 116–128.

32 MARTIN, Lanny W. – STEVENSON, Randolph T. Government Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*. 2001, Vol. 45, No. 1.

33 GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*; CHIRU, Mihail. Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe. *Government and Opposition*. 2015, Vol. 50, No. 2.

34 GOLDER, Sona N. Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *Electoral Studies*. 2005, Vol. 24, No. 4.

Strøm a Müller navíc ve své studii o typech formálních vládních koaličních dohod v západní Evropě dospěli k závěru, že mnoho koaličních kabinetů v jejich vzorku mělo „identifikovatelnou koaliční dohodu" a že více než třetina z nich byla sepsána již před volbami.[35]

Nicméně, výzkum rovněž ukázal, že za určitých podmínek mohou mít předvolební koalice právě opačných efekt a fragmentaci voleného orgánu naopak zvyšovat, a to ze tří důvodů. Zaprvé, předvolební koalice v zemích střední a východní Evropy častěji vznikají mezi malými stranami s nedostatečnou podporou, aby samy dosáhly volebního prahu a získaly mandáty ve voleném orgánu.[36] Zadruhé, koalice mohou rovněž vznikat mezi malým politickým subjektem na straně jedné a středním či velkým na straně druhé, což prvnímu umožňuje získat přístup do voleného orgánu a druhému „zachránit" důležitého koaličního partnera.[37] Konečně zatřetí existence předvolební koalice ovlivňuje chování voličů, kteří buď v důsledku nedostatku volební kompatibility mezi koaličními partnery,[38] nebo z důvodu averze vůči některému z nich,[39] budou raději volit jiný, menší, avšak samostatně kandidující subjekt, který se proto dostane do voleného orgánu.

Legitimním cílem zákonodárce tak je existenci předvolebních koalic umožnit, avšak nastavit regulaci jejich vzniku a působení takovým způsobem, že dojde k minimalizaci rizika fragmentace, které mohou způsobovat. Nejpoužívanějším nástrojem, který za tímto účelem využil i český zákonodárce,[40] je zavedení aditivní uzavírací klauzule, která klade pro vstup do voleného tělesa na koaliční kandidátky vyšší nároky co do procentního zisku ve volbách.

Co se týče argumentu maximální možné realizace principu substantivní demokratické reprezentace voličů, je potřeba konstatovat, že předvolební koalice 1) snižují čitelnost kandidujícího subjektu a jeho politického programu a cílů pro voliče. Na jednu stranu by sice bylo možné argumentovat, že existence předvolebních koalic voliči jeho rozhodování zjednodušuje, protože se v důsledku musí rozhodovat mezi menším počtem alternativ. Když se však na daný problém podíváme podrobněji, zjistíme, že výhody tohoto zjednodušení jsou značně limitovány. Experimentální výzkum za účelem zkoumání rozdílného chování voličů při existenci předvolebních koalic ukázal, že rozhodnutí, zda následovat koalici, či nikoli, je ovlivňováno čtyřmi hlavními kritérii: neoblíbeností jednoho z koalič-

35 STRØM, Kaare – MÜLLER, Wolfgang C. The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 1999, Vol. 5, No. 3–4.

36 IBENSKAS, Raimondas. Understanding Pre-electoral Coalitions in Central and Eastern Europe. *British Journal of Political Science*. 2016, Vol. 46, No. 4.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 GSCHWEND, Thomas – HOOGHE, Marc. Should I stay or should I go? An experimental study on voter responses to pre-electoral coalitions. *European Journal of Political Research*. 2008, Vol. 47, No. 5.

40 Ustanovení § 49 z. v. p. Zákonodárce aditivní klauzuli zavedl již v roce 1992. Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 se omezuje u úmyslu zákonodárce pro zavedení aditivní klauzule jen na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 94/1992 Sb. (tisk 572, Česká národní rada 6. vol. období), která uvádí pouze to, že *„návrh řeší otázku volební klauzule rozdílně pro politické strany nebo politická hnutí a rozdílně pro koalice těchto stran nebo hnutí."* Tímto je ale opominuta rozprava v České národní radě. Tu si dovolíme shrnout ve třech bodech. V rozpravě se navrhovalo u klauzule 7 % – 9 % – 11 % pro koalice 1) její snížení v různých variantách s argumenty demokratičtějšího volebního procesu, umožnění přístupu menším stranám a možnosti vyjádření názorů většího počtu voličů (např. od KSČ, ODA, poslance Fröhlicha) i 2) její zvýšení (návrh ze zdravotního výboru) a zároveň 3) měly strany obavy z přílišné roztříštěnosti politického spektra v důsledku slabé/nízké volební klauzule (např. ODS, OH, KSČM). Viz Česká národní rada. Stenoprotokol ze dne 19. února 1992. In: psp.cz [online]. 19. 2. 1992. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/.

ních partnerů (volič musí balancovat mezi atraktivitou některých koaličních partnerů a neatraktivitou jiných), ideologickými či programovými (ne)shodami mezi koaličními partnery (volič si musí všímat programových a ideových podobností a rozdílů mezi koaličními partnery), velikostí původně preferované strany (volič musí strategicky vážit, jak velký podíl mandátů v rámci koalice získá jím preferovaný koaliční partner) a konečně (ne)přitažlivostí konkrétního vysoce postaveného kandidáta (volič musí balancovat mezi atraktivitou některých osobností a neatraktivitou jiných).[41] Uplatnění všech těchto kritérií pak činí voliči jeho rozhodování složitější.

Předvolební koalice pak zároveň 2) zvyšují riziko, že voličovy zájmy nebudou adekvátně reprezentovány. Z empirických výzkumů sice vyplývá, že je-li potřeba po volbách vytvořit koaliční vládu, pak koaliční vlády, které vznikly na půdorysu předvolební koalice, jsou stabilnější než ty, které vznikají z jednostranických kandidátek,[42] což je jistě argumentem ve prospěch umožnění předvolebních koalic. Nicméně, tento argument platí pouze v situaci, kdy jedna předvolební koalice (tj. jedna kandidátní listina) získá dostatek mandátů pro to, aby sama vytvořila většinovou vládu. Takovou situaci však není vhodné srovnávat se situací, kdy jednostranické kandidátky potřebují po volbách vytvořit koalici (tj. kdy žádná kandidátní listina není schopna sama vytvořit většinovou vládu). Pakliže (vhodněji) porovnáme vládu vzniklou na půdorysu předvolební koalice se skutečnou jednobarevnou vládou (tj. se situací, kdy většinovou vládu tvoří jedna jednostranická kandidátka), výhodu ve stabilitě již u ní nelze předpokládat, ba naopak. Stejně tak nelze předpokládat, že koaliční vláda složená z více různých předvolebních koalic (či předvolební koalice a dalších jednostranických kandidátek) bude stabilnější než koaliční vláda složená z obdobného počtu jednostranických kandidátek.

V případě zvolení totiž obecně hrozí u předvolební koalice (ve srovnání s jednostranickou kandidátkou) větší riziko, že se předvolební koaliční partneři (či někteří z jejich zvolených reprezentantů) v průběhu volebního období rozkmotří a nebudou tak schopni efektivně hájit daný politický program, ba dokonce, že poslanci některého z koaličních partnerů začnou hájit program či cíle jiné, než pro které jim volič odevzdal svůj hlas. Toto riziko samozřejmě existuje i v případě jednostranické kandidátky (mimo jiné i z důvodu existence principu volného mandátu[43]), v případě předvolební koalice je nicméně zvýšeno.

Legitimním cílem zákonodárce tak je obdobně jako v předchozím případě koalice spíše umožnit, avšak regulovat jejich vznik a působení tak, aby minimalizoval rizika pro realizaci principu substantivní demokratické reprezentace voliče v obou jeho částech (tj. čitelnost pro voliče i adekvátní reprezentace zájmů voliče). Zákonodárce pak tohoto cíle může dosahovat (a v České republice opět skutečně dosahuje) jednak zakotvením povinnosti pro každou předvolební koalici se explicitně a transparentně za takovou koalici označit, a to včetně výčtu koaličních partnerů[44] a uvedení u každého kandidáta, kterého z koaličních partnerů je členem či že je bez politické příslušnosti,[45] a zákazem pro

41 GSCHWEND, Thomas – HOOGHE, Marc. *Should I stay or should I go?*.

42 CHIRU, Mihail. *Early Marriages Last Longer*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

43 Čl. 26 Ústavy.

44 Ustanovení § 31 odst. 1 a 32 odst. 1 písm. b) z. v. p.

45 Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. v. p.

politické strany kandidovat ve více koalicích či v koalici a zároveň samostatně.[46] Přirozeným doplňkem těchto omezení pak bývá i zákaz členství ve více politických stranách,[47] jakož i zákaz kandidatury na více kandidátních listinách,[48] bez nějž by výše uvedená regulace nebyla účinná v dosahování cíle ochrany principu substantivní demokratické reprezentace.

3. Současná právní úprava předvolebních koalic a její nedostatky

Porovnáme-li současnou právní úpravu předvolebních koalic s výše uvedeným teoretickým rámcem, jsme přesvědčeni, že český zákonodárce dokázal vhodně vyvážit principy svobodné soutěže politických stran v demokratické společnosti a rovnosti v přístupu k voleným funkcím na straně jedné s principy zachování akceschopnosti voleného orgánu a substantivní demokratické reprezentace voličů na straně druhé.

Ještě podotýkáme, že se pro účely tohoto článku soustředíme pouze na právní úpravu předvolebních koalic u voleb do Poslanecké sněmovny, coby důležitější ze dvou komor Parlamentu. Je to totiž právě Poslanecká sněmovna, na jejíž důvěře (a tedy stabilní a akceschopné většině) stojí v České republice, coby parlamentní demokracii, vláda.[49] Zatímco tedy volby do jiných orgánů (ať už se jedná o zastupitelstva obcí či krajů, nebo například Senát) mohou umožňovat experimentování s různými formami spolupráce mezi menšími politickými stranami či zakládání a prosazování se místních či regionálních hnutí (a místních či regionálních zájmů), právě v případě Poslanecké sněmovny nad těmito (jistě žádoucími) projevy svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti převažuje potřeba minimalizovat její fragmentaci a zajistit co nejdokonalejší substantivní demokratickou reprezentaci voličů v České republice jako celku.[50]

Zákonodárce vytváření a kandidaturu předvolebních koalic umožnil, avšak stanovil pro ni několik důležitých podmínek či ji spojil s několika omezeními. Současná definice předvolební koalice pro volby do Poslanecké sněmovny 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, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název“*.[51]

Pro předvolební koalici nadále platí nejen obecná povinnost na kandidátní listině uvést *„jména a příjmení kandidátů, pohlaví, věk ke druhému dni voleb, jejich povolání, obec, kde jsou přihlášeni k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí (dále jen ‚bez politické příslušnosti‘),“*[52] ale navíc také *„název poli[ti]cké strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo“*.[53]

---

46 Ustanovení § 31 odst. 2 z. v. p.
47 Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.
48 Ustanovení § 31 odst. 2 in fine z. v. p.
49 Čl. 68 odst. 1, čl. 71 a 72 Ústavy.
50 Čl. 1 odst. 1 a čl. 11 Ústavy, Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 80.
51 Ustanovení § 31 odst. 1 in fine, § 32 odst. 1 písm. b) z. v. p.
52 Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. v. p.
53 Ustanovení § 32 odst. 1 písm. f) z. v. p.

Dále, dle současné právní úpravy občan *„může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí“*[54] a zároveň *„kandidát může být uveden pouze na 1 kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny“*.[55] Nadto je stanoveno, 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“*.[56]

Konečně, aby koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny postoupila do prvního skrutinia a měla tak šanci získat alespoň nějaké mandáty, potřebuje na rozdíl od jednostranické kandidátky překročit vyšší (tzv. aditivní) uzavírací klauzuli.[57] Ta činí pro dvoučlennou předvolební koalici 8 % a pro tří a vícečlenné předvolební koalice 11 % hlasů (celorepublikově).[58]

Ještě lze doplnit, že zákonodárce myslí i na složitější situaci ohledně veřejného financování politických stran a hnutí, které kandidovaly v rámci předvolební koalice. Zvláštní úprava se konkrétně týká stálého příspěvku a příspěvku na činnost politického institutu.[59] Cílem této úpravy je předejít nejasnostem ohledně identifikace adresáta příspěvku.

Tato úprava je dle našeho názoru ústavně konformní a na první pohled by se mohlo zdát, že by měla bezproblémově fungovat. Proto se zákonodárce rozhodl i všechna jmenovaná omezení ve stejném rozsahu zachovat i po novele relevantních volebních zákonů.[60] Nicméně je potřeba konstatovat, že v současné i budoucí právní úpravě předvolebních koalic existuje jedna velmi významná mezera, která veškerá výše uvedená omezení umožňuje jednoduše obcházet a činí je proto zbytečnými.

Pokud se vrátíme k výše uvedené politologické definici pojmu předvolební koalice, můžeme zopakovat, že pro její identifikaci je potřeba jednak uplatnit individualistický přístup (tj. zaměřit se na jednotlivé kandidáty a jejich stranickou příslušnost)[61] a jednak kumulativně splnit dvě podmínky, a to podmínku materiální (tj. na koaliční kandidátní listině se objevují kandidáti z více než jedné politické strany) a podmínku formální (tj. kandidátní listina se za koaliční explicitně a transparentně prohlásí).[62] Pokud tato definiční kritéria porovnáme se současnou (i budoucí) právní úpravou v České republice,

---

54 Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h. Toto omezení se do českého právního řádu dostalo až v reakci na situaci v roce 1992, kdy několik menších politických stran založilo Liberální sociální unii (LSU). Členové jednotlivých stran se stali tehdy i členskou základnou nového subjektu a řídící funkce v rámci něj byly vyhrazeny vrcholným funkcionářům členských stran. Tato praktika se stranám vyplatila a společně překonali 5 % klauzuli v České národní radě i ve Federálním shromážděním. Viz MALÍŘ, Jiří – MAREK, Pavel a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. sv. I–II* [online]. Brno: Doplněk, 2005, s. 1458–1459 [cit. 2025-02-01]. Dostupné z: https://www.muni.cz/vyzkum/publikace/605073.

55 Ustanovení § 31 odst. 2 in fine z. v. p.

56 Ustanovení § 31 odst. 2 z. v. p.

57 Ustanovení § 49 z. v. p.

58 Ustanovení § 49 odst. 1 z. v. p., tato hranice může být za určitých podmínek snížena o jeden procentní bod (dle § 49 odst. 3 a 4 z. v. p.).

59 Ustanovení § 20 odst. 10 a 11 z. s. p. s. h.

60 Srov. § 28 a 29 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb (z. s. v.); § 31 z. v. p. ve znění novely č. 89/2024 Sb; § 2 odst. 3 z. s. p. s. h. ve znění novely č. 89/2024 Sb.

61 DUVERGER, Maurice. *Politické strany*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

62 GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*, s. 195.

zjistíme, že zákonodárce důsledně nepřijal individualistickou perspektivu, a navíc zcela rezignoval na materiální podmínku pro identifikaci předvolební koalice.

Toto pozorování potvrzuje i Ústavní soud, který vyhověl ústavní stížnosti politické strany Svobodní demokraté – Liberální strana národně sociální (SD–LSNS), proti usnesení Ústřední volební komise o tom, že pro účely voleb do Poslanecké sněmovny bude tato politická strana posuzována jako koalice.[63] Ústavní soud konstatoval, že Ústřední volební komise vůbec nemá diskreční pravomoc posuzovat, zda je kandidátní listina koaliční, či nikoli. Argumentace Ústavního soudu stojí na tom, že jelikož pojem koalice není zákonem přesně definován, lze dovodit, že zákonodárce proto neměl v úmyslu do vytváření koalic nijak (veřejnoprávně) zasahovat, z čehož vyplývá, že *„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“*.[64] Důležitým bodem argumentace je, že *„pokud by takové otázky zákonodárce ovlivňovat chtěl, musel by volební koalici přesně definovat a také reglementovat mechanismus přezkoumávání (zřejmě soudního), zda politický subjekt je stranou či koalicí“*. Ze zásady legální licence pak Ústavní soud dovodil, že *„při nedostatku právní regulace vytváření koalicí tedy může být relevantní jedině to, jakým způsobem subjekt své kandidátní listiny zaregistroval.“*[65] Nález Ústavního soudu v tomto ohledu dokonce konstatoval, že *„není ani předepsáno, že na kandidátní listině se zapisují pouze členové kandidující strany, je možné zapsat každou fyzickou osobu, která má pasivní volební právo.“*[66]

Přestože Ústavní soud tímto nálezem aproboval obcházení smyslu a účelu zákonné regulace předvolebních koalic jako ústavně konformní, je potřeba s jeho argumentací souhlasit. Na současné úpravě skutečně nic protiústavního neshledáváme. To ovšem neznamená, že není problematická, resp. nelogická. Paradox současné úpravy pramení právě z čistě formální podmínky pro identifikaci koalice, a tedy absence podmínky materiální, jakož i z absence individualistické perspektivy při identifikaci předvolebních koalic. Pakliže se při posouzení, zdali je kandidátní listina koaliční, či nikoli, zcela ignorují jednotliví kandidáti a jejich stranická příslušnost, nemusí formální označení listiny za koaliční či jednostranickou vůbec odpovídat realitě. Zákonná úprava na jednu stranu stojí na principu výlučného členství v jedné politické straně[67] a výlučné kandidatury na jedné kandidátní listině,[68] na stranu druhou však připouští, aby člen jedné politické strany kandidoval na kandidátní listině jiné politické strany, aniž by se tato musela označit za listinu koaliční. Přitom, pokud zákon (správně) zakazuje členovi politické strany být zároveň (byť i jen řadovým) členem strany jiné, tím spíše by mu měl zakazovat za jinou stranu kandidovat a potenciálně být zvolen do zákonodárného orgánu.[69]

---

63 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96.

64 Ibidem.

65 Ibidem.

66 Ibidem.

67 Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

68 Ustanovení § 31 odst. 2 *in fine* z. v. p.

69 Pokud se na tento problém podíváme pohledem evoluční teorie politických stran, zjistíme, že v průběhu času se dominantní „tváří“ politických stran staly spíše jejich volení reprezentanti (tzv. PPO) než masová členská základna (tzv. POG) nebo straničtí úředníci a funkcionáři (tzv. PCO). Právě proto by přísnější pravidla měla platit spíše pro volené reprezentanty. Viz KATZ, Richard S. – MAIR, Peter. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*. 1993, Vol. 14.

Právě fakt, že se předvolební koalicí stane pouze ten, kdo se za ni v souladu se zákonnými podmínkami prohlásí, způsobuje, že přestože zákonodárce koaliční formu kandidatury negativně postihuje aditivní uzavírací klauzulí, a může tedy důvodně předpokládat, že se politické strany budou chtít koaliční formě kandidatury spíše vyhýbat, činí zároveň obtížnějším kandidovat ve formě předvolební koalice než ve formě jednostranické.

Volním aktem politických stran samozřejmě má být to, zdali se rozhodnou kandidovat samostatně, nebo v koalici. Je nicméně pošetilou mezerou v zákoně, že hranice onoho volního aktu sahají tak daleko, že bez ohledu na to, zdali strany *de facto* kandidují samostatně, nebo v koalici, mohou se „svobodně“ rozhodnout, zdali *de iure* chtějí, aby na ně byla uplatněna aditivní uzavírací klauzule. Pokud vyjdeme z předpokladu racionálního zákonodárce, bylo by podivné připustit, že zákonodárce spojuje zakládání a působení předvolebních koalic s určitými podmínkami a omezeními sledujícími výše rozebrané legitimní cíle, a zároveň umožňuje všechny tyto podmínky a omezení obcházet tím, že se *de facto* koalice odmítnou za koalice prohlásit, čímž se z nich *de iure* stávají jednostranické kandidátky.

4. Modely obcházení právní regulace předvolebních koalic

Výše uvedená obava z obcházení právní regulace předvolebních koalic v důsledku identifikované mezery v zákoně není pouze teoretická. V praxi můžeme v české politické historii najít dva různé modely obcházení, a to 1) kandidaturu členů jiných politických stran na kandidátní listině již existující politické strany, aniž by se tato listina označila za koaliční, a 2) založení nové „dceřiné“ politické strany, na jejíž kandidátce kandidují členové různých „mateřských“ politických stran.[70]

Příkladem prvního modelu byla kandidátní listina Občanské demokratické strany (ODS), která v roce 2017 kandidovala „s podporou Soukromníků“, přičemž grafické vyvedení volebních plakátů zahrnovalo zřetelně loga obou subjektů ve stejné velikosti.[71] Není to ale jediný příklad, kdy větší strana v nepřiznané koaliční spolupráci umožnila kandidaturu členům malé politické strany. Ve stejném roce se politická strana TOP 09 v některých volebních krajích rozhodla doplnit své kandidátní listiny o členy Liberálně ekologické strany (LES), díky čemuž následně získala strana LES svoji jedinou poslankyni Olgu Sommerovou.[72] Extrémem je pak v tomto kontextu politické hnutí STAN, které v roce 2017 kandidovalo dokonce se 14 dalšími subjekty (počet přidružených subjektů se lišil vždy dle jednotlivých krajů).[73] Dalším příkladem je spolupráce TOP 09 „s podporou politického hnutí STAN“ v roce 2013. Z této spolupráce dokonce následně vznikl poslanecký klub „TOP 09 a Starostové“ nesoucí v názvu jména obou *de facto* koaličních partnerů. Aktuálním příkladem pak může být kandidátní listina strany Svoboda a přímá demokracie (SPD), na níž budou pravděpodobně ve volbách v roce 2025 kandidovat i členové Svobodných, Trikolory a PRO.

---

70 HODULÍK, Jakub. Aditivní klauzule pro koalice a její obcházení aneb boj proti spojování trpaslíků a podlézání laťky. In: *Volby a volební systémy*. Praha: Leges, 2021, s. 60–62.

71 Ibidem, s. 60.

72 Ta se stala poslankyní z pozice náhradnice po rezignaci Dominika Feriho v červnu 2021.

73 Např. Starostové pro Liberecký kraj, SNK Evropští demokraté, Starostové pro občany, ProOlomouc atd. Český statistický úřad. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20. 10. – 21. 10. 2017. In: *Volby.cz* [online]. 21. 10. 2017 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps123?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=7&xv=1.

Dalším poměrně specifickým příkladem je postup politického hnutí Trikolóra hnutí občanů, které se pro účely voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021 dočasně[74] přejmenovalo na „Trikolora Svobodní Soukromníci" a na své (jednostranické) kandidátní listině zahrnulo členy dvou dalších politických stran, tedy Svobodných a Soukromníků. Právě změna názvu před volbami ve snaze informovat (i skrze název kandidátní listiny na hlasovacím lístku) voliče o *de facto* koaliční povaze kandidátní listiny bez formálního prohlášení se za koalici jasně demonstruje do očí bijící záměr obejít zákonnou regulaci předvolebních koalic bez ztráty „politických bodů" v důsledku zmatení vlastních voličů. Takový postup by nicméně měl být již za současné právní úpravy nelegální, neboť *„název strany a hnutí a jeho zkratka se musí výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné."*[75] Nově by dokonce obdobný zákaz měl platit i pro názvy předvolebních koalic.[76]

Pokud výše uvedené příklady prvního modelu shrneme, lze konstatovat, že vedle očividného problému obejití aditivní uzavírací klauzule[77] *de facto* předvolební koalicí, která se *de iure* tváří jako jediná politická strana, se tento model vyznačuje také problémem druhým, a to obcházením zákazu kandidatury v různých formách (koalice a zároveň samostatně) či složeních (koalice s různými členy) v jedněch volbách.[78] Jak ukazují příklady TOP 09 a LES a ještě explicitněji STAN, je totiž možné, aby politická strana kandidovala v některých krajích samostatně, zatímco v jiných, kde se těší menší podpoře, přibrala na svou kandidátní listinu členy různých menších regionálně populárních politických stran (a tvořila tak simultánně několik různých *de facto* předvolebních koalic). To zvyšuje riziko, že se prostřednictvím této kandidátní listiny dostane do voleného orgánu vedle kandidátů oné strany, která listinu podala, několik kandidátů jiných stran s poměrně vysokým vyděračským potenciálem, velmi nízkou mírou stranické disciplíny či loajality vůči této straně, a potenciálně rozdílnými politickými cíli. Tento model obcházení se tak vyznačuje nejen rizikem zvýšení fragmentace voleného orgánu, ale také rizikem narušení principu substantivní demokratické reprezentace voličů.

Sekundární problém tohoto modelu se pak týká státních příspěvků. Politické strany, které vyslaly své členy (úspěšně) kandidovat na kandidátní listinu jiné politické strany, totiž nemají nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů,[79] příspěvek na mandát,[80] stálý příspěvek[81] ani příspěvek na podporu činnosti politického institutu[82] a jsou tak (na rozdíl od kandidatury v předvolební koalici) vydány napospas dobré vůli té politické strany, která kandidátní listinu podala. Tato dobrá vůle je navíc limitovaná částkou 3 000 000 Kč ročně.[83]

---

74 Od června 2021 do února 2022.
75 Ustanovení § 6 odst. 3 z. s. p. s. h.
76 Ustanovení § 28 odst. 3 a 4 z. s. v.
77 Ustanovení § 49 z. v. p.
78 Ustanovení § 31 odst. 2 z. v. p.
79 Ustanovení § 85 z. v. p.
80 Ustanovení § 20 odst. 4 a 9 z. s. p. s. h. Viz KYSELA, Jan – KOKEŠ, Marian. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 20 odst. 9.
81 Ustanovení § 20 odst. 3 a 10–11 z. s. p. s. h.
82 Ustanovení § 20 odst. 5 a 10–11 z. s. p. s. h.
83 Ustanovení § 18 odst. 2 z. s. p. s. h.

Příkladem druhého modelu obcházení právní úpravy předvolebních koalic je vytvoření Liberálně sociální unie (LSU) v roce 1992, kterou založily Strana zelených, Československá strana socialistická a Zemědělská strana. Členové a funkcionáři těchto „mateřských“ stran se tehdy stali i členy a funkcionáři LSU. Jednostranická kandidátní listina podaná LSU pak úspěšně překonala 5% uzavírací klauzuli ve volbách do České národní rady i do Federálního shromáždění[84] a získala v obou volených tělesech mandáty, aniž by potřebovala překonávat aditivní uzavírací klauzuli pro koalice. Reakcí zákonodárce na tento postup bylo zavedení principu výlučného členství v politické straně,[85] čímž se ale praktické realizaci tohoto modelu nepovedlo zcela zabránit. Je totiž stále možné založit čistě *pro forma* novou politickou stranu (jakousi prázdnou skořápku), jejíž personální základnu tvoří nastrčené osoby, které za ni vůbec neplánují kandidovat, a na kandidátní listinu této „dceřiné“ strany následně zapsat členy jiných, „mateřských“ politických stran. Zdá se, že právě touto cestou se plánují v nadcházejících volbách v roce 2025 vydat Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Česká strana národně sociální (ČSNS) a Česká suverenita sociální demokracie (ČSSD), které si po úspěšné spolupráci v rámci předvolební koalice Stačilo! ve volbách do zastupitelstev krajů a do Evropského parlamentu, rozhodly pro volby do Poslanecké sněmovny, kde jim hrozí neúspěch v důsledku aditivní uzavírací klauzule, založit nové „dceřiné“ stejnojmenné politické hnutí.

Z obou příkladů použití tohoto modelu lze dovodit, že největším problémem zde je naprosto očividné obcházení aditivní uzavírací klauzule, které dokonce svou zjevností překonává i výše zmíněný pokus politického hnutí Trikolóra hnutí občanů se přejmenovat a postavit na svou kandidátku členy dvou dalších politických stran. Pozorovatelné je to především na příkladu hnutí Stačilo!, které ve dvou předchozích volbách, kde aditivní uzavírací klauzuli nenajdeme,[86] kandidovalo jako koalice tří politických stran, zatímco nově pro volby sněmovní tyto strany (jejichž kumulativní preference se pohybují okolo 5 %)[87] zakládají dceřiné hnutí. Pakliže by takový pokus byl úspěšný a ono hnutí získalo skutečně nějaké mandáty v Poslanecké sněmovně, jednalo by se o učebnicový příklad 1) fragmentace voleného orgánu – mandáty by získali členové tří různých politických stran, a to ve všech případech ve velmi nízkém počtu, jakož i 2) ohrožení principu substantivní demokratické reprezentace voliče – členové těchto stran jsou od sebe ideologicky extrémně vzdálení, od krajní levice až po krajní pravici, je tedy nečitelné, zdali se na všech projednávaných otázkách v Poslanecké sněmovně shodnou, či nikoli a jaké, resp. čí zájmy nakonec budou v jednotlivých případech reprezentovat, a to přestože budou dle současné právní úpravy nejspíše muset vytvořit jeden společný poslanecký klub.[88]

I v případě druhého modelu pak nastává sekundární problém ohledně státních příspěvků, na které bude *de iure* mít nárok pouze ona „dceřiná“ politická strana a ve své dobré vůli k případnému přeposílání prostředků do „mateřských“ politických stran bude limitována částkou 3 000 000 Kč ročně.[89]

---

84 MALÍŘ, Jiří – MAREK, Pavel a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. sv. I–II*, s. 1458–1459.

85 Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

86 Ustanovení § 47 odst. 2 z. e. p. a § 43 odst. 1 z. z. k.

87 Volební tendence české veřejnosti – LEDEN 2025 – Týdenní model – týden 01. In: *STEM* [online]. 13. 1. 2025 [cit. 2025-02-07]. Dostupné z: https://www.stem.cz/volebni-tendence-ceske-verejnosti-leden-2025-tydenni-model-tyden-01/.

88 Ustanovení § 77 odst. 1 j. ř. p. s. Této povinnosti by se vyhnuli pouze v případě naplnění podmínek § 77 odst. 2 j. ř. p. s.

89 Ustanovení § 18 odst. 2 z. s. p. s. h.

5. Řešení de lege ferenda

Jak již bylo uvedeno, příčinou všech výše popsaných problémů, které se v důsledku negativně projevují na realizaci principů akceschopnosti voleného orgánu i substantivní demokratické reprezentace voličů, je mezera v současné zákonné úpravě předvolebních koalic spočívající v nedůsledné aplikaci individualistického přístupu a absenci materiální podmínky při identifikaci těchto koalic. Zároveň opakujeme, že přestože tuto mezeru v zákoně považujeme za paradoxní a nelogickou, resp. nerozumnou, neznamená to nutně, že současná právní úprava je z tohoto důvodu protiústavní. Cílem tohoto článku proto je navrhnout zákonodárci úpravu současné právní úpravy *de lege ferenda*, nikoli tvrdit její protiústavnost, a tedy potřebu zrušit ji Ústavním soudem.

Jsme přesvědčeni, že veškeré uvedené problémy vyřeší velmi jednoduše a elegantně jedna jediná změna spočívající v doplnění materiální podmínky vycházející z individualistického přístupu definice koalice v z. v. p.,[90] respektive v z. s. v.[91]

Nová definice předvolební koalice by ideálně měla znít následovně:

> *Za kandidátní listinu podanou koalicí se považuje kandidátní listina, na níž kandidují členové více než jedné politické strany nebo politického hnutí. Taková kandidátní listina musí být jako koaliční označena, a musí být uvedeno, kdo je členem koalice a jaký je její název.*

Tato definice má hned několik výhod. Předně dokonale reflektuje výše zmíněnou definici politologickou,[92] a je tedy v souladu s teoretickými společenskovědními východisky. Především však tato definice umožňuje v některých případech plně zabránit obcházení existující právní regulace předvolebních koalic a v některých případech takové obcházení alespoň významně komplikuje, a to aniž by nějak výrazně přidávala diskreci jakémukoli volebnímu orgánu[93] (tj. je zachován princip právní jistoty a předvídatelnosti práva) či neproporcionálně zasahovala do pasivního volebního práva[94] či sdružovacího práva občanů.[95]

Pokud tuto definici propojíme se zbylou již existující právní úpravou předvolebních koalic, zjistíme, že (1) se plně realizuje princip výlučného členství a výlučné kandidatury, (2) již není nadále možné obcházet zákaz kandidatury v různých formách (samostatně a v koalici) či v různých složeních (v různých koalicích) v jedněch volbách, (3) se výrazně zkomplikovala možnost obejít aditivní uzavírací klauzuli a také (4) se do velké míry řeší i výše naznačený problém ohledně státních příspěvků.

Dle navrhované změny úpravy by nově příslušný správní úřad[96] odmítl registrovat kandidátní listinu, pokud by na ni kandidovali členové dvou či více různých politických stran a tato listina by se zároveň neoznačila jako koaliční nebo neuvedla všechny její členy.[97]

---

90 Ustanovení § 31 odst. 1 z. v. p.

91 Ustanovení § 28 odst. 2 z. s. v.

92 DUVERGER, Maurice. *Politické strany*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

93 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96.

94 Čl. 21 odst. 4 l. z. p. s.

95 Čl. 20 odst. 2 l. z. p. s.

96 Ustanovení §12 odst. 1 písm. b) z. v. p., § 20 z. s. v.

97 Navrhovaná změna ve spojení s § 33 odst. 1–3 z. v. p., § 33 odst. 1–3 z. s. v.

Úřad by zároveň odmítl registrovat kandidátní listinu jedné politické strany, pokud by tato strana byla označena jako člen koalice na koaliční kandidátní listině registrované v jiném volebním kraji.[98] Stejně tak by úřad odmítl registrovat koaliční kandidátní listinu, pokud by některý z označených členů koalice již měl registrovanou samostatnou kandidátní listinu v jiném volebním kraji či by figuroval jako člen koalice v jiném složení na koaliční kandidátní listině registrované v jiném volebním kraji.[99] Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace kandidátní listiny by samozřejmě bylo nadále možné se bránit před správními soudy.[100]

Tyto důsledky znamenají, že je členovi politické strany zcela znemožněno kandidovat za jinou politickou stranu, ledaže by strana, jejímž je členem, se stranou, za níž hodlá kandidovat, podaly koaliční kandidátní listinu. Stejně tak je politické straně bráněno zapsat na svou kandidátní listinu členy jiné strany či své členy nechat zapsat na kandidátní listinu jiné strany, aniž by společně s touto druhou stranou podaly koaliční kandidátní listinu. Tímto by mělo dojít k eliminaci prvního i druhého modelu (viz výše) obcházení právní úpravy předvolebních koalic. V obou modelech tak nakonec politickým stranám nezbude nic jiného než kandidovat *de iure* ve formě předvolební koalice, čímž na ně budou aplikovatelná aditivní uzavírací klauzule, jakož i pravidla pro přidělování a rozdělování státních příspěvků.

Aby výše uvedený systém fungoval, je nicméně potřeba vytvořit funkční a průběžně (v reálném čase) aktualizovanou databázi registrovaných kandidátních listin společnou pro všechny volební kraje (v případě, že pravomoc registrovat kandidátní listiny bude ponechána krajským úřadům)[101] či v případě problémů centralizovat tu pravomoc do rukou Ministerstva vnitra.[102]

Dále je velmi důležité zdůraznit, že nic z výše řečeného nebrání, aby na kandidátních listinách jediné politické strany i koaličních kandidátních listinách kandidovaly občané bez politické příslušnosti.[103] Podmínit kandidaturu do Poslanecké sněmovny členstvím v politické straně považujeme za neproporcionální zásah do svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva.[104] Zároveň platí, že členství v politických stranách je možné svobodně měnit.[105] Dojde-li člen jedné politické strany k rozhodnutí, že chce kandidovat za stranu jinou, aniž by tyto dvě politické strany chtěly uzavřít předvolební koalici, může své členství ukončit a vstoupit do strany za níž chce kandidovat, či se nechat na její kandidátní listině uvést jako kandidát bez politické příslušnosti.

Tím se však bohužel znovuotevírá určitý prostor pro obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Je totiž hypoteticky myslitelné, aby osoby, které chtějí využít první či druhý model obcházení před registrací kandidátních listin, vystoupily ze své politické strany, nechaly se zapsat na kandidátní listinu jako osoby bez politické příslušnosti a následně po volbách do svých původních stran opět vstoupily. Tento model obcházení tak stále umožňuje obejít uplatnění aditivní uzavírací klauzule.

---

98 Navrhovaná změna ve spojení s § 31 odst. 2 z. v. p., § 28 odst. 2 z. s. v. a ve spojení s § 33 odst. 1–3 z. v. p., § 33 odst. 1–3 z. s. v.
99 Ibidem.
100 Ustanovení § 86 z. v. p., § 80 odst. 2 z. s. v., § 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
101 Ustanovení §12 odst. 1 písm. b) z. v. p., § 20 z. s. v.
102 Analogicky s volbou prezidenta republiky, viz § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.
103 Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. v. p, § 29 odst. 1 písm. e) z. s. v.
104 Čl. 3 odst. 1 a 21 odst. 4 l. z. p. s.
105 Čl. 20 odst. 2 l. z. p. s., § 1 odst. 1, § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

Obcházení je však v tomto případě výrazně komplikovanější než za současné právní úpravy. Vyžaduje totiž koordinované vystoupení a následné znovuvstoupení desítek až stovek členů jedné či více politických stran. Kromě organizační náročnosti je velmi pravděpodobné, že takovýto hromadný exodus členů několika politických stran nezůstane bez povšimnutí médií či politických oponentů a sekundárně také voličů. Bude pak velmi těžké obhájit, proč k takovému exodu dochází a zároveň nepřiznat, že jediným účelem je obejít smysl a účel právní regulace voleb.

Nadto, aby na kandidátních listinách mohly figurovat významné osobnosti (političtí lídři), na jejichž kandidatuře je úspěch listiny mnohdy závislý a kteří bývají velmi často funkcionáři své politické strany na centrální či regionální úrovni, vyžadovalo by to nejen jejich vystoupení z politické strany, ale rovněž rezignaci na veškeré své stranické funkce. Pro danou politickou stranu by to tedy znamenalo dvojí uspořádání celostranických a regionálních sjezdů v relativně krátkém čase – poprvé, když by potřebovala navolit do příslušných funkcí nové (náhradní) funkcionáře, a podruhé, když by tito noví (náhradní) funkcionáři museli na své funkce rezignovat, aby do nich mohli být opětovně zvoleni oni političtí lídři. Pro politické lídry to pak znamená poměrně významné riziko ztráty kontroly a klíčových politických pozic ve své vlastní politické straně, jakož i riziko, že tato kontrola a tyto politické pozice nemusí být bez problémů a hladce obnoveny.

Jsme přesvědčeni, že nastíněné komplikace jsou dostatečným odrazujícím prvkem, který bude motivovat politické strany a jejich členy, kteří by tuto cestu zvažovali, spíše k plnohodnotné integraci do jedné politické strany (ať už jedné z původních, což by odpovídalo řešení prvního modelu obcházení, nebo nově vytvořené, což by odpovídalo řešení druhého modelu obcházení). Tato úprava tak může být žádoucím integračním stimulem nadále posilujícím realizaci principu minimalizace fragmentace voleného orgánu a posílení akceschopnosti a stability vládní většiny v něm.

Abychom výše uvedené shrnuli, jsme přesvědčeni, že výše navržená redefinice předvolebních koalic nepřináší takřka žádné škody na straně principů právní jistoty a předvídatelnosti práva, svobody a rovnosti výkonu pasivního volebních práva a sdružovacího práva, ani svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Na straně druhé pak zamezením či ztížením obcházení současné právní úpravy předvolebních koalic umožňuje lépe naplňovat legitimní cíle, které tato úprava sleduje, a to především akceschopnosti voleného orgánu skrze snižování jeho fragmentace, a posílení substantivní demokratické reprezentace voličů skrze posílení transparentnosti a předvídatelnosti volebního prostředí a snížení rizika, že volení reprezentanti se odchýlí od hájení zájmů, cílů a politických programů, pro které je volič volil.

Závěr

Závěrem pouze opakujeme, že pokud se shodneme na tom, že umožnit existenci předvolebních koalic za současného omezení jejich fungování systémem pravidel, které mají za cíl minimalizovat riziko fragmentace voleného orgánu, omezení akceschopnosti a stability většinové vlády a snížení úrovně substantivní demokratické reprezentace voličů, je žádoucím, legitimním, ústavně konformním a proporcionálním rozhodnutím v mezích diskrece zákonodárce, není důvod se neshodnout rovněž na tom, že by právní úprava sledující tyto cíle měla být nastavena takovým způsobem, aby ji nebylo možné obcházet, jako se tomu dělo doposud a zjevně bude dít i v nadcházejících volbách v roce 2025.

Jinými slovy není důvod nepřijmout v tomto článku prezentovaný návrh na úpravu legální definice předvolebních koalic, který nově definuje koaliční kandidátní listinu jako tu, *na níž kandidují členové více než jedné politické strany nebo politického hnutí*, s tím, že *taková kandidátní listina musí být jako koaliční označena a musí být uvedeno, kdo je členem koalice a jaký je její název*. Tato změna ono obcházení buďto úplně znemožní, nebo přinejmenším významně zkomplikuje, aniž by zároveň jakkoli negativně zasáhla do principů právní jistoty, předvídatelnosti práva, svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva nebo svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Jsme přesvědčeni, že realizací námi navrhované změny se celková míra naplnění všech dotčených a vzájemně kolidujících principů vztahujících se k otázce předvolebních koalic v porovnání se současným stavem v souladu s principem praktické konkordance[106] zvýší a jedná se tedy o (z ústavního hlediska) žádoucí změnu volební legislativy.

[106] HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: CF Müller, 1999, s. 28–29.

"Enough!" to Circumvention of Legal Regulation of Pre-electoral Coalitions. Analysis of the Current Definition of Coalition Lists for Chamber of Deputies Elections and De Lege Ferenda Proposals

Gor Vartazaryan (https://orcid.org/0000-0002-0367-7274) –
Filip Horák (https://orcid.org/0000-0002-7846-6308)

Abstract: Pre-electoral coalitions are a common manifestation of the electoral strategy of political parties, in accordance with the principle of free and equal exercise of the right to stand for election and free competition between political parties in a democratic society. However, if their formation and functioning are not regulated or limited in any way, they may actually lead to a threat to the principle of the operational stability of the government majority through excessive fragmentation of the elected body, as well as to a limitation of the principle of the substantive democratic representation of the electorate. For this reason, it is not only constitutional but also desirable to regulate pre-electoral coalitions by law and to limit them proportionally, as the Czech legislature has done. The problem, however, is that the current inadequate definition of pre-electoral coalitions makes it easy to circumvent all legal restrictions, which in fact happens regularly and repeatedly. Therefore, this article proposes to change the legal definition of pre-electoral coalitions in such a way as to prevent, or at least to make significantly more difficult, the existing circumvention, without such a change having a negative impact on the principles of legal certainty, freedom and equality of the right to run for office, or free competition between political parties.

Keywords: coalition, candidate list, elections, political party, electoral threshold