

Není koalice jako koalice: volební kalkul a jeho limity

21.8.2025 - Marek Chromý, Kryštof Doležal | Transparency International ČR

I v letošních sněmovních volbách můžeme sledovat dlouhodobý trend ohledně způsobu, kterým politické strany či hnutí sestavují kandidátní listiny. Řeč je o neoficiálních koalicích. Tento způsob ucházení se o hlasy voličů přináší celou řadu výhod, skýtá však i nemalá úskalí, jejichž řešení může politické strany ještě hodně bolet.

Otázkou zůstává, zdali se jedná o bolest, kterou dobrovolně podstupují kvůli snaze obejít tzv. aditivní uzavírací klauzuli, nebo o bolest, jejíž hrozbu si vůbec neuvědomují.

Volební zákony v Česku počítají s tím, že politické strany a hnutí kandidují buď samy za sebe, nebo že utvoří koalice. Z premisy, že více politických stran přiláká všechny příznivce ze všech jejich táborů pak vychází pravidlo, že se takovým koalicím zvyšuje procentuální hranice potřebná pro vstup do Sněmovny.

Logika procentuální hranice pro vstup do Sněmovny

Zatímco pro samostatné subjekty se jedná o 5 % odevzdaných hlasů, pro koalice se jedná o 8 % při složení dvou subjektů, a 11 % při spojení tří či více stran nebo hnutí.

Tyto hranice pro vstup do Poslanecké sněmovny představují způsob racionalizace parlamentní debaty, neboť zajišťují, že mandáty nemůže získat více než hypotetických dvacet subjektů.

V praxi to pak znamená, že strany, jejichž podpora kolísá pod hranicí 5 % odevzdaných hlasů, a které by tak mohly získat pouze jednotky poslanců, pokud vůbec, jsou z politického boje vyřazeny ve prospěch subjektů větších, u kterých lze spíše předpokládat stabilitu a schopnost se dohodnout, jakkoliv tuzemská praxe ukazuje, že ani to nemusí stačit, je-li úroveň parlamentní, respektive politické kultury natolik nízká, jako je tomu v Česku.

Stejný mechanismus pak platí i u volebních koalic, neboť by jeden „pětiprocentní balíček“ obsahoval subjekty dva, nebo i více, a fakticky by se tak do Parlamentu dostaly strany či hnutí, jejichž nominální podpora pěti procent nedosahuje.

Právě proto jsou zavedeny aditivní klauzule, které hranici pro vstup do Poslanecké sněmovny zvyšují.

To však pro kandidující subjekty představuje reálnou hrozbu. Podíváme-li se na volební průzkumy, a to nejen v letošním roce, zjistíme, že stran či hnutí pohybujících se kolem 5 či 8 % potenciální podpory je celá řada.

Uzavírací klauzule představují procentuální hranici, kterou musí kandidující strana či hnutí překročit pro získání mandátu. Hlasy pro strany či hnutí, které tuto hranici nepřekročí, propadají. Tato uzavírací klauzule je v Česku nastavena na 5 % odevzdaných hlasů. Aditivní klauzule znamená, že se za určitých podmínek základní uzavírací klauzule navyšuje. V Česku je tento mechanismus uplatňován u koalic, kdy koalice dvou subjektů musí překonat hranici 8 % odevzdaných hlasů, a koalice tří a více subjektů musí překonat hranici 11 % odevzdaných hlasů.

Tváří se to jako koalice, ale není to koalice...

To je jeden z důvodů, proč se tyto politické subjekty mají tendenci sdružovat do koalic, v čemž jim však formálně brání aditivní klauzule, kterou by reálně nemusely překonat. V té chvíli přichází do hry jeden z nešvarů českého volebního systému, a sice možnost volně sestavovat kandidátní listiny.

Neexistuje totiž pravidlo, které by stanovovalo, kdo na kandidátní listině kandidujícího subjektu může být, a politické strany a politická hnutí tak nezřídka využívají podpory nestranických odborníků či známých tváří, které se však nemají k tomu stát se jejich plnohodnotnými členy.

Tento mechanismus je však natolik otevřený, že problém nepředstavuje ani situace, kdy na kandidátní listině určité strany či hnutí kandidují členové strany či hnutí jiného. Formálně se však nejedná o koalici, pouze o kandidátku jedné strany či hnutí, která se uvolí určitá místa přenechat straníkům cizím, což představuje oproti oficiálním koalicím klíčový rozdíl.

Jak už tomu totiž bývá, jen máloco se děje zadarmo a z dobré vůle, v politice dvojnásob. Uvolňování míst na kandidátkách pro členy jiných subjektů tak představuje důkladný politický kalkul, způsob, jak získat hlasy příznivců z různých politických táborů bez hrozby zvýšené hranice pro vstup do sněmovny.

Tato praxe není v Česku ničím novým, a je obecně tolerována. S letošním rokem však přichází změna, která může z této populární metody učinit pomyslné jablko sváru mezi spolupracujícími politickými subjekty.

Peníze až na prvním místě

Stejně jako kdekoliv jinde, i v politice totiž platí ono pomyslné rčení „peníze až na prvním místě“. Politické kampaně jsou drahou záležitostí, a státní peněženka v podobě volebních příspěvků je v Česku štědrá.

Do toho vstupuje skutečnost, že regulace politických financí a předvolebních kampaní je u nás v porovnání s jinými státy propracovaná a detailní, a že tak jsou politické strany svázané co do způsobu, jakým mohou se svými finančními prostředky nakládat, i odkud je mohou získávat.

Nad dodržováním těchto pravidel dohlíží instituce s nejdelším tuzemským názvem, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). Ten v únoru letošního roku vydal stanovisko, které zásadně změnilo způsob, jakým se bude z finančního hlediska nahlížet právě na kandidátky nepřiznaných koalic.

Platí totiž, že politické strany a politická hnutí mohou přijímat finance pouze z přesně vymezených zdrojů. Ve stručnosti se jedná o příjmy od státu, členské příspěvky, příjmy z nájmu a prodeje věcí, úroky z vkladů, příjmy ze společenských a kulturních akcí, zápůjčky, výdělek z činnosti vlastních společností zabývajících se vydáváním knih, propagací či vysíláním, a v neposlední řadě příjmy z darů a bezúplatných plnění.

Pro ně pak platí, že politická strana či politické hnutí nesmí od jednoho dárce za rok přijmout hodnotu přesahující tři miliony korun.

Tři miliony korun jako klíčová hranice

Tento důležitý limit existuje proto, aby si jedna osoba nemohla velkým darem koupit přízeň celého politického subjektu. Nově se však toto pravidlo bude zřejmě vztahovat i na nepřiznané kandidující koalice.

Dosud totiž každý ze subjektů, jehož členové se ucházeli o místo poslance, vedl z formálního hlediska vlastní kampaň, za vlastní zdroje, a s vlastním účetnictvím.

Nově se však podle výkladového stanoviska ÚDHPSH bude v případě plánované nepřiznané koalice dvou subjektů jednat pouze o kampaň té strany či hnutí, jejímž názvem je kandidátka vedena.

S ohledem na pravidla financování kampaně tak bude muset za její náklady odpovídat pouze tento jeden subjekt. To však představuje zásadní obtíž v případě, kdy finance pro kampaň drží strana či hnutí podporující, nikoliv kandidující.

Z výše vymezeného výčtu totiž jako jediný příhodný povolený příjem zbývají dary a bezúplatná plnění, jejichž výše však nesmí překročit tři miliony korun za kalendářní rok.

Důsledky tohoto pravidla pro praxi jsou značné. Politický subjekt, jejíž členové se budou ucházet o funkci poslance na kandidátní listině jiné strany či hnutí, totiž nebude této straně či hnutí moci zaslat příspěvek na kampaň v hodnotě vyšší než tři miliony korun.

S ohledem na to, že volební kampaně zpravidla stojí miliony až několik desítek milionů, se přitom jedná o podstatné omezení. Zároveň neexistuje jednoduchý způsob, jak se tomuto pravidlu vyhnout.

Místa na kandidátní listině nelze prodat ani pronajmout, neboť se nejedná o nemovitý majetek, a takový nájem tak není v povoleném výčtu příjmů politických stran.

Skutečně se tak jedná o pravidlo, které v případě, že bude v avizované podobě aplikováno, může zapříčinit ve způsobu spolupráce politických subjektů přinejmenším významné změny, možná i budoucí obtíže. Nerovné financování totiž není něčím, co by se dalo tolerovat snadno.

Kdo dosáhne na státní příspěvky?

Tím však problémy nekončí. Sladkou odměnou za získané mandáty jsou totiž pro kandidující subjekty státní příspěvky na činnost politických stran a hnutí, spolu s příspěvky na úhradu volebních nákladů.

Jejich cílem je zajistit, aby kandidatura nebyla výsadou pouze subjektů podporovaných bohatými osobami, avšak náleží z povahy věci pouze té straně či hnutí, jejímž jménem je kandidátní listina vedena.

Zatímco oficiální koalice, čelící hrozbě aditivní klauzule, si jej mohou bez potíží přerozdělit, nepřiznané koalice jsou vydány na milost a nemilost tomu subjektu, který příspěvek obdrží.

I kdyby však nakrásně existovala jeho vůle se o získané prostředky spravedlivě či dle předchozí dohody rozdělit, stále bude třeba najít způsob, jak tak v mezích povolených příjmů politických stran a politických hnutí učinit.

Jediný způsob, který se nabízí, je dar či bezúplatné plnění, které je však limitováno již několikrát zmíněnými třemi miliony korun za kalendářní rok. Příspěvek na jediný získaný mandát je však skoro jeden milion, a potenciální problémy tak značné.

Situace je tak tedy skutečně taková, že celá řada nepřiznaných koalic různých politických subjektů bude v nejbližší době čelit výše popsaným obtížím.

To, co se mohlo jevit jako snadný způsob získání více voličských hlasů se může velmi rychle proměnit v situaci, kdy budou mezi politickými stranami či politickými hnutími existovat dluhy či nenaplněné sliby, které nepůjde zákonným způsobem uspokojit.

Samozřejmě záleží na tom, zdali bude popsané pravidlo skutečně v této podobě vymáháno, avšak lze předpokládat, že se tak stane. Nelze totiž zapomínat na skutečnost, že existuje způsob, jak popsáním finančním problémům předejít, a sice kandidaturou jako oficiální, přiznaná koalice, se všemi nevýhodami, ale i výhodami, který takový způsob přináší.

Monitoringu předvolebních kampaní se v TI věnujeme v rámci projektu transparentnivolby.cz pravidelně již od roku 2012, kdy jsme hodnotili transparentnost první přímé volby prezidenta. Základní myšlenkou je snaha poskytnout široké veřejnosti otevřené hodnocení transparentnosti kampaní před samotnými volbami. Za více než dekádu jsme tak nasbírali jedinečné zkušenosti a vytvořili unikátní metodiku pro posuzování transparentnosti kampaní.

Nepřiznané koalice

Popsaná změna přístupu ÚDHPSH je krokem k omezení jednoho z nešvarů české politické scény, kandidatury nepřiznaných koalic.

Je samozřejmě namístě diskutovat o tom, jestli se jedná o změnu správnou, a to zejména v kontextu pravidel pro kandidatury přiznaných koalic, zejména pak popsaneho systému aditivních klauzulí.

Pokud však takový systém politickým stranám nevyhovuje, pak je namístě jej zákonným způsobem změnit, a nikoliv hledat způsoby, jak jej obejít. Právě tímto směrem působí i vydané stanovisko ÚDHPSH, které ukazuje, že obcházení zákonného způsobu společné kandidatury, oficiálních koalic, přináší určité obtíže, čímž působí preventivním způsobem na chování politických subjektů.

Realita nicméně ukazuje, že tato prevence neměla valné účinky, jelikož nepřiznaných koalic v letošních volbách kandiduje hned několik. Nezbyvá tak než doufat, že dozor nad popsánymi pravidly bude důsledný, a případná porušení budou sankcionována adekvátním způsobem.

Závěrem je namístě dodat, že popsaná nová pravidla a jejich výklad nepředstavují nutně optimální řešení, spíše reakci na již probíhající stav.

Zamyslíme-li se totiž nad povahou sdílení míst na kandidátní listině, dojdeme k závěru, že se jedná primárně o způsob, jak společně prosazovat politický program a ucházet se o volená místa s příznivější prognózou zvolení.

Jedná se stále o dar?

Je třeba klást si otázku, jaké má takový postup právní konsekvence co do finanční stránky věci, tedy zejména, zdali lze u takové formy spolupráce vůbec mluvit o institutu darování.

Dar totiž představuje bezúplatné plnění, něco, co nutně nevyžaduje protislužby ani protiplnění. V případě velké části spolupracujících politických subjektů se však jedná spíše o dohodu ve stylu „my vám místo na kandidátce, vy nám peníze“.

To spíše, než jako darování, působí jako koupě nebo nájem, přičemž v popsané konstelaci ani jedno z uvedeného nespadá do povoleného výčtu příjmů politických stran a politických hnutí. Z toho však může plynout jen jediný závěr, a sice, že podobný způsob placené spolukandidatury není přípustný. Jakkoliv se jedná o závěr příkrý, ve svém důsledku dává smysl, protože politické subjekty vede k tomu, aby pro spolupráci využívali oficiálních způsobů, tedy přiznaných koalic se všemi jejich omezeními.

K takovému kroku se však regulační úřad neodhodlal, a omezil se na stanovení alespoň nějakých pravidel vyjasňujících politickou soutěž.

Takový krok je pochopitelný, avšak s ohledem na nesoulad praxe se zákonným rámcem je namístě, aby se do věci vložil zákonodárce, a systém kandidatury opět definitivně vyjasnil.

Autory komentáře jsou Marek Chromý a Kryštof Doležal.

Projekty a kauzy: Transparentní volby

<https://www.transparency.cz/neni-koalice-jako-koalice-volebni-kalkul-a-jeho-limity>