

## MEZE KANDIDATURY NEZÁVISLÝCH VE VOLBÁCH DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ

FILIP RIGEL

Právnická fakulta Masarykovy univerzity / Nejvyšší správní soud, Česká republika

### **Abstract in original language**

Kandidatura nezávislých by měla být ve volbách do zastupitelstev obcí velmi přirozeným jevem. Právní řád České republiky nicméně staví takovým kandidaturám mnoho překážek. Volební systém upřednostňuje politické strany a voliči nemohou udělit preferenční hlasy v pravém slova smyslu. Tyto a další limity jsou popsány v předkládaném příspěvku.

### **Key words in original language**

volby do zastupitelstev obcí, kandidatura nezávislých

### **Abstract**

Candidacy of the independents should be a very natural phenomenon in local elections. However, law of the Czech Republic builds a lot of obstacles to such candidacy. Electoral system prefers political parties and voters can not grant preferential votes. These and more limits are described in this paper.

### **Key words**

Local Elections, Candidacy of the Independents

Jistě má platit úměra, že čím níže je volený orgán, tím snazší má být přístup nezávislých ke kandidatuře. Zatímco celostátní úroveň participace je silně spjata s institucí politických stran, není důvodu, aby úroveň lokální, oproštěná zpravidla od ryze politických rozhodnutí, neumožnila kandidaturu těm, kteří nejsou - ať již členstvím či jinak - spjati s politickými stranami. Česká právní úprava - zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů - na první pohled přistupuje ke kandidatuře nezávislých vstřícně. A sice tak, že ji umožňuje. Ostatní volební zákony něco takového neumožňují a připouštějí jen kandidaturu politických stran (druhou výjimkou jsou volby senátní, které jsou ovšem konány dle většinového systému; nepodává se kandidátní listina, ale přihláška k registraci). Druhý pohled ovšem ukazuje, že kandidatuře nezávislých jsou i v případě voleb do zastupitelstev obcí kladeny určité překážky.

*První z nich vyplývá z podmínek kandidatury jako takové. Ve volbách do zastupitelstev obcí mohou kandidátní listiny podávat tzv. volební strany. Volební stranou může být:*

- registrovaná politická strana, pokud její činnost nebyla pozastavena,

- koalice politických stran,
- nezávislý kandidát,
- sdružení nezávislých kandidátů,
- sdružení politických stran a nezávislých kandidátů.

Nezávislý kandidát vystupuje v průběhu volebního procesu jako fyzická osoba, všechny úkony, které jinak vykonává zmocněnec, činí sám. Sdružení nezávislých kandidátů není právní subjektivitou a nikde není registrováno. Do jisté míry supljuje úlohu politické strany pro obecní volby, zákon o politických stranách se na ně pochopitelně nevztahuje. Dále je třeba rozlišovat mezi nezávislým kandidátem a kandidátem bez politické příslušnosti. Kandidát bez politické příslušnosti navržený politickou stranou není nezávislým kandidátem.<sup>1</sup> Toto rozlišení je důležité nejen jako informace pro voliče, ale i z toho důvodu, že kandidáta na kandidátní listině volební strany, tedy i kandidáta bez politické příslušnosti, může zmocněnec odvolat, což v případě, že volební stranu tvoří politická strana a nezávislý kandidát nebo jejich sdružení, neplatí.

Pokud volební stranu tvoří nezávislý kandidát či jejich sdružení, musí tato volební strana při podávání kandidátní listiny předložit zároveň petici podepsanou voliči podporující jejich kandidaturu, podpisy samotných kandidátů se nezapočítávají. Vedle podpisu voliče musí být uvedeno jeho jméno, příjmení, datum narození a místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, jinak tento hlas pro podporu volební strany nelze započítat. Potřebný počet podpisů voličů je stanoven v příloze k tomuto zákonu; číslo vypočtené podle přílohy se zaokrouhluje na celé číslo směrem nahoru. Potřebný počet podpisů na peticích uveřejní registrační úřad na úřední desce nejpozději 85 dnů přede dnem voleb. Počtem obyvatel se rozumí stav k 1. lednu roku, v němž se konají volby.

| Obec, městská část, městský obvod, popřípadě volební obvod | Počet potřebných podpisů pro nezávislé kandidáty | Počet potřebných podpisů pro sdružení nezávislých kandidátů |
|--|--|---|
| do 500 obyvatel  | 5 %  | 7 %   |
| nad 500 do 3 000 obyvatel                                  | 4 %, nejméně 25                                  | 7 %   |
| nad 3 000 do 10 000 obyvatel                               | 3 %, nejméně 120                                 | 7 %   |

---

<sup>1</sup> Výslovně to řekl i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 28. 11. 2002, sp. zn. 11 Zp 43/2002.

|                                |                      |     |
|--------------------------------|----------------------|-----|
| nad 10 000 do 50 000 obyvatel  | 2 %, nejméně 600     | 7 % |
| nad 50 000 do 150 000 obyvatel | 1 %, nejméně 1 000   | 7 % |
| nad 150 000 obyvatel           | 0,5 %, nejméně 1 500 | 7 % |

Tabulka 1: Počty podpisů potřebných ke kandidatuře nezávislých kandidátů a jejich sdružení

Předložení nezbytného množství podpisů má zabránit kandidatuře osob bez vážného úmyslu funkci vykonávat. Počet podpisů, který současná úprava vyžaduje, je však přílišný. Prakticky tak může být obtížnější získat podpisy na podporu kandidatury než samotný mandát (a to zejména v případě sdružení nezávislých kandidátů ve velkých městech). Je potřeba zdůraznit, že podporovatelem kandidatury nezávislého může být pouze volič do zastupitelstva dané obce, avšak potřebné procento se neodvívá od počtu voličů, nýbrž všech obyvatel. Mnohem snazší tak může být cesta spočívající v založení politické strany, neboť k jejímu založení postačí nasbírat tisíc podpisů občanů ČR, tedy napříč obcemi na území celé republiky.

*Zdaleka největší restrikcí v kandidatuře nezávislých kandidátů však není požadavek na doložení stanoveného množství příznivců, ale skutečnosti vyplývající z volebního systému. Systém totiž znevýhodňuje nezávislé kandidáty a ty volební strany, které neobsadily celou kandidátku. Ve fázi hlasování dostávají vždy maximálně tolik hlasů, kolik činí počet jejich kandidátů. Nenaplněnost kandidátky je sice zohledněna při výpočtu překonání uzavírací klauzule, ale v konečném účtování této kandidátce nemusí být přiděleny žádné mandáty, protože vypočítané podíly jsou příliš malé. Možnost úspěchu politického subjektu je tedy přímo úměrná počtu kandidátů na listině.<sup>2</sup> Zdaleka nejvíce na tento jev doplácí právě nezávislí kandidáti, neboť ti jsou samojedinými kandidáty své volební strany. Tato skutečnost někdy v malých obcích vede k neformální předvolební dohodě kandidátů, že nebude podáno několik málo kandidátních listin (zpravidla jedna) s větším počtem kandidátů, nýbrž každý bude kandidovat jen sám za sebe. Pokud všichni tuto dohodu dodrží, budou mandáty spravedlivě*

<sup>2</sup> Tato vyřčená úměra nemusí platit v případě kandidatury silných lokálních osobností sdružených ve volební straně. Celá strana získává jen málo křížků a její úspěch je odvislý od silných kandidátů. Pokud by tato strana kandidovala ve větším městě (velikost zastupitelstva nad 20 mandátů) a nebyla by si jista překročením uzavírací klauzule, mohla by uvažovat o snížení počtu kandidátů na listině. Tím by snáze překročila klauzuli, zároveň by ovšem nepoztrácela tolik hlasů, aby jí to nestačilo na udělení nějakého mandátu. Domníváme se, že takovéto případy budou raritní, je třeba kumulativního naplnění všech podmínek, které jsme vyjmenovali (vysoký počet rozdělovaných mandátů – strana má několik silných jedinců a není homogenním politickým uskupením – strana lavíruje kolem 5 % volebního zisku). Popsaný jev je výjimkou z pravidla *čím více kandidátů, tím pravděpodobnější volební úspěch*.

rozděleny a navíc bude patrné, kdo se těší vůbec největší oblibě (takový pak bývá vybrán za starostu).

Shora popsaným jevem měly již příležitost zabývat se soudy. V obci Obrnice (okres Most) kandidovalo v obecních volbách v roce 2006 (volilo se tu 15 zastupitelů) celkem 8 subjektů, 7 z nich naplnilo kandidátku zcela nebo téměř zcela, vedle nich kandidoval jeden nezávislý kandidát. Celkem byly odevzdány 863 hlasovací obálky, 260 (tedy více než 30 %) z nich obsahovalo hlas pro nezávislého kandidáta. Mandáty si ovšem rozdělily všechny volební strany s výjimkou nezávislého kandidáta – tomu by připadl mandát až tehdy, pakliže by získal přinejmenším 621 hlas (téměř 72 %). Nezávislý kandidát nedosáhl ani na pozici náhradníka (náhradníci se rekrutují jen ze stran, které získaly alespoň jeden mandát). S ohledem na to, že všechny ostatní volební strany získaly alespoň jeden mandát, je postavení všech ostatních 103 kandidátů lepší než postavení nezávislého kandidáta, který tak z tohoto pohledu skončil ve volbách nehezky na zcela posledním místě.

Krajskému soudu v Ústí nad Labem byl předložen návrh na vyslovení neplatnosti voleb v dotčené obci. Soud přiznal znevýhodnění nezávislých kandidátů, neshledal ovšem porušení zákona a neplatnost voleb nevyslovil, ústavní konformitou se ve svých úvahách nezaobíral.<sup>3</sup> Soud konstatoval, že „zákon o volbách do zastupitelstev obcí při přidělování mandátů zvýhodňuje volební strany, jejichž kandidátní listiny obsahují nejvyšší možný počet kandidátů. Naopak značně nepříznivý je tento volební systém pro nezávislé kandidáty, u nichž k uvedenému součtu nemůže docházet. Tato disproporce je pak tím vyšší, čím je nižší počet volených členů zastupitelstva. Nicméně zmíněné znevýhodnění nezávislých kandidátů při přidělování mandátů ve volbách do zastupitelstev obcí odpovídá znění zákona o volbách do zastupitelstev obcí a je důsledkem zásady poměrného zastoupení, která je pro volby do tohoto zastupitelského sboru zakotvena v jeho ustanovení § 2.“

Soud v daném případě dospěl k nesprávnému závěru, že disproporce je tím vyšší, čím nižší je počet volených členů zastupitelstva. Pravý opak je pravdou. Zatímco v obci, kde se volí 5 zastupitelů, má nezávislý kandidát jakousi šanci uspět, ve velkých městech je z politického boje fakticky vyřazen. Čím větší je zastupitelstvo, tím více hlasů totiž získává volební strana s plným počtem kandidátů a tím větší náskok si oproti nezávislému kandidátovi vytvoří. Další nepřesnosti se soud dopustil, když konstatoval, že znevýhodnění nezávislých kandidátů (a volebních stran, které nenaplnily zcela kandidátní listinu) je důsledkem zásady poměrného zastoupení. Soud byl patrně veden úvahou, že kdyby byl zvolen většinový systém blokového hlasování, pak by nezávislý kandidát mandát získal. Zvolíme-li ovšem

---

<sup>3</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 247/2006, nepublikováno.

system jediného přenosného hlasu, který je řazen k systémům poměrného zastoupení, pak nezávislý kandidát velmi pravděpodobně mandát získá rovněž. Znevýhodnění nezávislých kandidátů tedy není důsledkem zásady poměrného zastoupení, nýbrž spíše důsledkem systému kandidátní listiny a nejvíce pak důsledkem legislativního záměru zvýhodnit politické strany jakožto dominantní aktéry politického soupeření i na místní úrovni.

Krajský soud rozhodl zcela jistě v souladu se zákonem, už si ale nepoložil otázku ústavnosti takového legislativního řešení, která se přímo nabízela, neboť je patrné, že stanovený volební systém výsledky voleb silně deformuje. Je pravdou, že volební systém vždy nějakým způsobem přetvoří primární vůli voličů. Není ovšem v daném případě účinek volebního systému deformující až příliš? Vždyť nezávislý kandidát se těší důvěře třetiny voličů, přesto je po volbách jeho pozice ze 104 kandidujících osob nejhorší. Matoucí je systém i pro voliče. Ten předpokládá, že nezávislý kandidát, jemuž dává hlas, má stejnou šanci na zvolení jako kandidáti na kandidátkách ostatních volebních stran. Dále pak předpokládá, že k podpoře zvolené kandidátky využívá všech svých hlasů (zde patnácti – tolik se volí v dotčené obci zastupitelů). Skutečností ovšem je, že využívá pouze části svých hlasů (zde jednoho), pokud zbylou část nevyužije k podpoře kandidátů jiných stran, pak tato propadá.

Na druhou miskou vah ústavnosti vybraného systému je pak možno položit zájem na naplnění celého zastupitelstva. Osobnosti lokálního významu jsou systémem pobízeny, ať raději naleznou několik svých podporovatelů, kteří budou s nimi kandidovat na stejné listině. Je logické, že čím více osob kandiduje, tím větší je pravděpodobnost, že bude zastupitelstvo naplněno zcela. Takové řešení rovněž generuje vyšší počet náhradníků. Systém tak na významné místní osobnosti apeluje, ať plní integrační, socializační a politizační funkci ve své obci. Roli hraje také snaha zabránit kandidatuře recesistů a zájem na vytvoření akceschopné povolební koalice. Domníváme se, že důvody ospravedlňující tento systém převáží nad negativy. Zákon totiž není apriorně namířen proti nezávislým, nýbrž pouze proti těm, kteří nenaplní celou kandidátku (toto znevýhodnění ovšem může dopadnout i na politické strany). Naopak nezávislí, kteří utvoří sdružení a vygenerují dostatek kandidátů, mají z hlediska fungování systému rovné postavení jako politické strany. Možnost volebního úspěchu kandidujících jednotlivců je sice velmi ztížena, nicméně naděje na získání mandátu stoupá s klesajícím počtem členů voleného sboru. To plně vychází z poznatku, že volby v nejmenších obcích mívají jiný charakter než volby ve velkých městech.

*Třetí překážkou kandidatury nezávislých je otázka možnosti "skoku kandidátkou". Ta nabývá v této souvislosti významu v situaci, kdy kandiduje sdružení politických stran a nezávislých kandidátů. Tím se lze elegantně vyhnout oběma v předchozím textu popsáním překážkám, avšak zároveň narazit na překážku jinou. Pořadí na kandidátce bude patrně určovat*

politická strana, což pokládá otázkou, jak mohou nezávislí kandidáti straníky přeskochit.

Ač někteří autoři považují kandidátní listinu podávanou ve volbách do zastupitelstev obcí za volnou (Filip 2003: 427), není to zcela přesné, neboť i v tomto typu voleb se mandáty udělují podle pořadí na kandidátní listině a přednostní mandát se udělí jenom v situaci, kdy kandidát dosáhne nejméně o 10 % více hlasů, než je průměrný počet hlasů pro kandidáty na dané listině. Specifikem obecních voleb je ovšem možnost tzv. panašování. Kandidátní listiny všech volebních stran jsou umístěny na jediném tiskopise. Každý volič má tolik hlasů, kolik se uděluje mandátů. Hlasy může rozdělit třemi způsoby:

- křížkem ve čtverečku v záhlaví sloupce s kandidáty volební strany hlasuje pro volební stranu jako celek,
- křížkem v rámečku vedle kandidáta jakékoliv volební strany dává hlas kandidátovi této volební strany, takto může označit nejvýše tolik kandidátů, kolik zastupitelů má být zvoleno,
- kombinací předešlých dvou možností. V takovém případě se nejprve počítají hlasy pro jednotlivé kandidáty a zbylou část jeho hlasů obdrží kandidáti označené volební strany podle pořadí na kandidátce.

Zakřížkuje-li volič kandidáty napříč volebními stranami, dává hlasy těm stranám, za něž je kandidát nominován. Kandidátovi uděluje jen jakýsi kvazipreferenční hlas. Jde-li o kandidáta z nižších pater listiny, musí takto dosáhnout počtu preferencí, které vyrovnají jeho ztrátu na průměr listiny, která vznikla označením volební strany a některých ostatních kandidátů jinými voliči (tím pádem tento kandidát jejich hlasy neobdržel), a navíc musí získat dalších 10 % preferencí. Takováto úprava reálně pomáhá pouze osobnostem mimořádného komunálního významu, které se však stejně nacházejí zpravidla na volitelných místech. Důsledkem může být praxe některých kandidátů, kteří jsou na nižších místech, spočívající v křížkování výhradně své osoby. Straně, která je kandidovala, tyto voliči hlas záměrně nedávají, aby snížili průměr kandidátní listiny, a tím i absolutní počet hlasů potřebných k uplatnění preferencí.

Míra uplatnění vlivu kandidujících subjektů v komunálních volbách tak nespočívá jen v sestavení kandidátky a umožňuje stranickým aparátům požívat silný vliv v tom, kdo bude nakonec v zastupitelstvu za danou stranu sedět, a to i nad obvyklý rámec toho, že kandidáti na prvních místech mají větší šanci být zvoleni. Jednak jim jsou totiž započítány hlasy voličů, kteří hlasují pro celou volební stranu a ještě zvolí několik kandidátů, za druhé jsou lídři obvykle ústředními postavami volební kampaně a navíc jsou na čele kandidátky „více vidět“.

Pokud se volič rozhodne dát všechny své hlasy jedné volební straně, ztrácí jakoukoliv možnost ovlivnit pořadí na kandidátce.<sup>4</sup> Pokud je pro voliče některý z kandidátů volební strany, kterou chce označit, nestravitelný, může se zachovat tak, že individuálně zakřížkuje všechny ostatní kandidáty dané strany a neoblíbenému hlas neudělí. Zbylý hlas buď propadne, nebo jej může volič udělit jednomu kandidátovi jiného seskupení. Druhou možností je, že volič raději svou averzi překoná, než by křížkoval x kandidátů, eventuálně hledal další mimo kandidátku. První z naznačených cest ale narazí na úskalí, pokud se nepopulární kandidát nachází na prvním místě kandidátky. Pokud totiž ostatní kandidáti na listině získají víceméně stejný počet hlasů, pak se neuplatní pravidlo o skoku na první místo kandidátky (nemá kdo koho přeskočit). Výsledkem je, že nechtěný kandidát dosáhne na první mandát.<sup>5</sup>

Lze tedy uzavřít, že kandidatura nezávislých naráží na takové překážky, kterým nelze prostou volební strategií čelit. Překážky mohou být zmírněny jen tím, co kandidát nemůže reálně ovlivnit (velikostí obce, kde kandiduje apod.). Systém pak je matoucí i pro samotné voliče. Proto by mělo být uvažováno o jeho změně, a to přestože nezávislí kandidáti bývají zpravidla celkovými vítězi komunálních voleb (co do počtu mandátů).

#### **Literature:**

- Filip, J.: Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, 4., oprav. a dopl. vyd, Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, 556 s., ISBN 80-210-3254-5
- Moravec, O., Rigel, F.: Zánik mandátu člena zastupitelstva obce, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1, 2004, s. 67-72
- Rigel, F.: Právní úprava některých proměnných volebního systému jako faktor ovlivňující selekci kandidátů uvnitř politických stran, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4, 2009, s. 285-293

---

<sup>4</sup> Při práci v okrskových volebních komisích se lze namnoze setkat s hlasovacím lístkem, na němž je zakřížkována celá volební strana a ještě někteří její kandidáti. K hlasům pro ně se však nepřihlíží.

<sup>5</sup> Svou roli samozřejmě hraje i velikost kandidátky. Uvedme příklad z voleb do zastupitelstva Prahy 5 z roku 2006. Neoblíbeným kandidátem byl Milan Jančík, uvedený jako č. 1 na kandidátce ODS. Ze všech 23 zvolených zastupitelů za tuto stranu získal nejmenší počet hlasů. Z celé třiačtyřicetičlenné kandidátky získala méně hlasů jen jediná osoba, nacházející se na zcela posledním místě. Přesto Milan Jančík získal první přidělovaný mandát a následně byl zvolen starostou Prahy 5.

- Šimíček, V., Molek, P.: Soudní přezkum voleb, Praha: Linde, 2006, 336 s., ISBN 80-7201-639-3

**Contact – email**

*filip@rigel.cz*