

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Bc. Michal Souček

Komunální volby a možnosti jejich reformy

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

OLOMOUC 2021

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci, dne 24. června 2021

.....

Podpis

Rád bych poděkoval doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, Ph.D. za odborné rady a především trpělivost při vedení mé práce. Poděkování také patří celé Katedře politologie a evropských studií za úžasné roky studia. Děkuji i mé rodině a přítelkyni za trpělivost a podporu. Speciální poděkování patří mé sestře Martině, bez jejíž pomoci by tato práce nevznikla.

Obsah

Úvod	6
1 Vymezení volebních systémů	11
1.1 Parametry systémů poměrného zastoupení.....	13
1.1.1 Velikost volebního obvodu.....	15
1.1.2 Volební formule	17
1.1.3 Uzavírací klauzule, kvorum.....	23
1.1.4 Přirozený práh.....	25
1.1.5 Skrutinia a úrovně volebních obvodů.....	26
1.2 Personalizované poměrné systémy.....	27
2 Vývoj voleb a komunální samosprávy	30
2.1 Počátky samospráv	30
2.2 První republika	31
2.3 Druhá republika a válečná léta.....	33
2.4 Období 1945–1989	34
2.5 Komunální volební systém po roce 1989	35
2.6 Vývoj od roku 1993.....	37
2.7 Od éry tzv. Opoziční smlouvy k současnému systému	38
3 Komunální volby jako volby druhého řádu	43
4 Analýza problematických aspektů u komunálních voleb v ČR	47
4.1 Struktura obcí v ČR.....	47
4.2 Komplikovanost zákona	49
4.3 Politické aspekty	51
4.4 Zavádějící volební systém	54
4.5 Mediální obraz a akademické zkoumání	58
5 Možné úpravy a model volebního systému	60
5.1 Politické představy o možných reformách	60
5.2 Zájmové organizace	63
5.3 Akademické návrhy.....	65
5.4 Vlastní návrh.....	66
5.4.1 Systém pro malé obce.....	67
5.4.2 Systém pro velké obce.....	70
Závěr.....	73

Prameny a Literatura	78
Seznam tabulek	85
Seznam zkratek	85
Abstrakt.....	86

Úvod

Jedním ze základních procesů k utváření zastupitelské demokracie je volební systém, který zprostředkovává vůli lidu skrze volby. Volební účast se tak stává jedním z primárních zdrojů občanské participace na politickém životě. Ačkoliv můžeme brát volební systém jako pouhý prostředek, díky kterému se transformují rozhodnutí občanů na určení zastupitelů, kteří je následně reprezentují ve volených funkcích, samotný nástroj a fungování volebního systému může určovat mnohem více, než se na první pohled zdá. Jeho účinky můžeme sledovat ve vztahu k politickým stranám a výběru jejich kandidátů, ale také k celému stranickému systému, jenž je volebním systémem utvářen. Na druhou stranu působí systém i na voliče, pomineme-li ostatní vlivy, jako jsou volební kampaně nebo přímo stranická příslušnost, neboť jim pomáhá utvářet různě širokou nabídku kandidátů, ze které mohou vybírat. Nabízené možnosti poté mohou voliče vybízet k účasti u voleb. Stejně tak může systém politickou nabídku omezovat a tím voliče do určité míry odrazovat od účasti u voleb.

V našich zeměpisných šířkách je institut voleb oproti západnímu světu stále vnímán odlišně. Svobodné volby jsou pro nás výsadou posledních 30 let, kdy žijeme v demokracii. Právě svobodné volby byly základním cílem, který měl vyřešit problémy společnosti, ekonomiky a všeho, co lidé očekávali od demokracie. Takto vysoká role ale volbám nepřísluší. Spolu s politickým děním v 90. letech a na přelomu tisíciletí se volební účast začala klesat. Spolu s politickou frustrací a neznalostí systému k tomu přispěl i další fakt – přibývání dalších voleb. Kromě porevolučních voleb do Federálního shromáždění (1990, 1992) a Národní rady (1990, 1992), později Poslanecké sněmovny (od 1996) a znovuoobnovení komunálních jednotek a jejich voleného zastupitelstva (od 1990), přibyly volby do Senátu (od 1996), krajských zastupitelstev (od 2000), Evropského parlamentu (od 2004) a také volba prezidenta republiky (od 2013). S tímto nárůstem jsme se dostali až do situace, kdy v letech 2016-2027 budou čeští občané vyzýváni k účasti u voleb každý rok.

Všechny tyto volby mají svůj význam a jsou něčím odlišné. Každé z těchto voleb nabývají různé míry odpovědnosti a je k nim přistupováno s jiným zájmem politických stran i voličů samotných. Z hlediska ústavního pořádku ale mohou být i nejméně důležité volby naprosto stěžejní pro značnou část populace. Lokální politika patří v očích mnoha voličů k tomu nejpodstatnějšímu v rámci celého politického spektra, protože je jim nejbližší a její dopady mohou pociťovat dennodenně. Zároveň zde panuje i přesvědčení, že dění v obci

mohou občané nejvíce ovlivnit. O to více zarážející je fakt, že právě volební systém pro komunální volby je v našem volebním seznamu nejvíce komplikovaný, voliči nepochopený a svým fungováním i zavádějící. Právě tam, kde voliči cítí největší důvěru a propojení s politikou, by se jim mělo dostávat i adekvátní podpory v rámci správně nastaveného právního pořádku. Současně nastavený systém, který se tváří být přátelský přáním voličů a zároveň funguje především ve prospěch stranického nastavení, není dobrou vizitkou státu směrem k občanům. Pro pochopení současného stavu je dobré se ohlédnout do minulosti na to, jakým způsobem se volební systém vyvíjel a co vedlo k jeho současné podobě.

Komplikujících aspektů je zde celá řada. Dávat vše za vinu pouhému volebnímu systému by bylo zcela nesprávné. Velkou měrou také záleží na tom, v jakém prostředí je aplikován. Přičemž prostředí můžeme vnímat ve dvou rovinách. Tou první je prostředí geografické, v jaké, resp. jak velké obci či městu je volebního systému užito. V rámci různě velkých obcí mohou být totiž na systém vyvíjeny jiné požadavky. Druhým prostředím je politická komunita, v rámci které je systém uplatňován. Rozumíme tím místní stranický systém nebo i systém nestranický založený na nezávislých politicích. To do jisté míry podléhá velikosti obce, nicméně to nelze přímo spojovat.

Na základě všeobecného přesvědčení, že stávající komunální systém není vyhovující, a v porovnání se všemi ostatními volbami by právě on měl být tím, jehož úprava je žádoucí, vzniká i tato práce. Jejím základním cílem je pojmenovat a jasně identifikovat nesrovnalosti a problematické aspekty současného volebního systému spolu s dalšími proměnnými celého volebního procesu. K tomu patří i specifická sídelní a politická kultura, která nabízí tolik variant, kolik je obcí. První výzkumná otázka s ohledem na výše zmíněné důvody zní:

„V čem tkví problematické prvky volebního systému do obecních zastupitelstev?“

Abychom došli k odpovědi, je dobré znát teoretická fakta a historický vývoj, neboť to jsou dvě základní složky, které utvářejí současný stav. Můžeme se tedy ptát:

„Jakým způsobem funguje volební systém a jak jsme k němu dospěli?“

V rámci práce je použit empiricko-analytický přístup, kdy na základě analýzy fungování volebních systémů, vývoje systému komunálních voleb u nás a zkoumání jejich výrazných specifíků dochází ke zhodnocení hlavních nedostatků a zavádějících skutečností. Na základě těchto poznatků přinese práce nový model návrhu reformy volebního systému u voleb do

obecních zastupitelstev. Tento model tak bude reflektovat specifika současného systému a napravovat současné zavádějící aspekty.

První kapitola se zabývá hlavními proměnnými, které hrají zásadní roli při utváření volebních systémů. Zároveň je jejich znalost nezbytná pro pochopení účinku jednotlivých částí volebních systémů a jejich případné úpravy. Kapitola tak dává teoretické znalosti pro tzv. volební inženýrství, jak je často označováno nastavování volebních mechanismů. Kostru kapitoly tvoří čtyři základní proměnné, kterými jsou velikost volebního obvodu, volební formule, uzavírací klauzule a skrutinia. Teoretický základ vychází ze struktury prací Tomáše Lebedy, jenž se v českém politologickém prostředí tomuto tématu věnuje nejvíce a zároveň ovlivnil i autora práce během studií.

Druhá kapitola začíná ohlédnutím zpět, jak se formovalo prostředí obcí, komunálních systémů a užitých volebních principů. Každý chápe, že současný politický systém a ani obce se tu neobjevily ze dne na den při vzniku státu, ať už je tím myšleno Československo, nebo až v rámci vývoje poněkud nedávný vznik samostatné České republiky. Ač se ohlíží tento exkurz do historie opravdu do hloubky, k jejím počátkům v Rakousko-Uhersku, má za cíl představit nejen všechny formy volebních systémů, které v rámci jeho působení byly užity, ale i přiblížit formování sídelní struktury u nás. Samospráva obcí se dá brát v proměnách času jako ukazatel demokratičnosti systému a decentralizace státu, ve smyslu přenechávání nezávislé rozhodovací moci a nakládání se státními finančními zdroji. Ve shrnutí více jak století a půl se tak dostáváme přes všechny historické etapy až do současných dní. Poslední část této kapitoly představuje poslední úpravy ve volebních mechanismech, které jsou poznamenány érou tzv. Opoziční smlouvy. Současný systém představuje jakýsi kompromis, ke kterému dospěla politická elita v prvních letech 21. století.

Třetí část tvoří kapitola odpovídající na otázku, jak je to reálně s druhořadostí komunálních voleb mezi ostatními volbami. Jde o představení konceptu voleb druhého řádu, který se snaží pojmenovat odlišnosti mezi jednotlivými volbami, neboť je jasné, že každé volby nabývají na jiné významnosti. Nicméně znamená to, že na volbách druhého řádu nezáleží a myslí si to i voliči? Význam voleb by neměl být hodnocen pouze na základě vlivu na přední příčky ústavního pořádku, ale i na základě vnímání veřejnosti a jeho dopadu na každodenní život.

Každá oblast společenského života má svá specifika. Jak už bylo řečeno, český komunální systém skýtá přímo celou řadu specifik, která se navzájem ovlivňují a mohou vytvářet další konsekvence. Čtvrtá kapitola se svým rozbohem přináší odpověď na otázku:

„Jaké dopady mají vybrané faktory na volební systém do obecních zastupitelstev?“

Především je analyzována struktura českých obcí a měst v návaznosti na počet obyvatel a z toho vycházející překážky se stejným volebním systémem pro všechny obce. Dále se zkoumá komunální politická kultura, která může proces voleb nejen ovlivnit, ale přeměnit jej v jiný systém nebo dojít do stavu nesoutěživého formátu. Hlavním zkoumaným prvkem je fungování volebního systému. Ten je sice představen už v předcházející kapitole, zde je ale detailněji rozebráno jeho praktické uplatňování včetně zavádějících aspektů, které podkopávají jeho legitimitu. Poslední, doplňkovou, částí je přiblížení problematického zkoumání komunálního systému z hlediska mediálního zpravodajství a akademického zkoumání.

Hlavní analytická část nejdříve rozebírá a hodnotí politické, zájmové a akademické návrhy na úpravy volebních systémů. Některé z těchto návrhů se již objevily na půdě Parlamentu, avšak byly zamítnuty. Jiné jsou teprve proklamované v rámci volebních programů nebo zůstávají pouze v rámci diskuzí na akademické půdě. Ze skupiny zájmových sdružení je na místě představit návrh Sdružení měst a obcí ČR (SMOČR), které je více než povolane se touto otázkou zabývat. Dohromady se tak jedná o analýzu odpovědí na, v zásadě totožnou, otázku, kterou si pokládá i tato práce:

„*Jakým způsobem je možné reformovat volební systém, aby napravil současné nedostatky?*“

Druhou částí poslední kapitoly práce přispějeme do debaty svým vlastním návrhem na možnou reformu volebního zákona. Tato reforma bude nejdříve ve stručnosti představena a následně bude vysvětlena, na základě jakých skutečností nabízí zrovna toto řešení. Vycházet bude i z aspektů, které jsou rozebrány ve čtvrté kapitole. Pro doplnění uvede i příklady evropských zemí, kde dané mechanismy nebo jejich části již fungují.

Práce se zabývá možnými úpravami volebního procesu. Každopádně je dobré už v úvodu říci, že se nejedná o technickou stránku a procedurální mechanismy voleb. Tato oblast si zaslouží speciální pozornost a je více než na místě, aby se tato stránka přizpůsobila celému procesu i 21. století a standardům západního světa. Tudíž otázky např. zavedení korespondenční volby, zkrácení dvou volebních dnů nebo způsob sčítání hlasů nebudou

rozebírány, ačkoliv autor práce věří, že i tyto aspekty přispějí k větší transparentnosti, důvěře voličů a vyšší volební účasti.

Literaturu, ze které bude práce vycházet, tvoří několik okruhů. Základní teorii volebních systémů se v českém prostředí nejvíce věnují Roman Chytílek, Jakub Šedo a Tomáš Lebeda, kteří často na publikacích i spolupracují (*Volební systémy*). Se zaměřením na český komunální prostor se nejčastěji objevuje jméno Stanislava Balíka (*Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*), Pavla Šaradína nebo Petra Jüptnera. Poslední jmenovaný se svým týmem poté zpracovává komunální systémy i ze zahraničí (*Evropská lokální politika 1, 2*). Oblast volebních reforem následně pokrývají Jakub Charvát a Ladislav Cabada (např. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*). Jistým problémem může být neaktuálnost některých děl, protože většina publikací byla vydána v období kolem roku 2004 a poté v letech 2008-2010. V neposlední řadě práce bude čerpat i ze sbírky zákonů, především se zákonem č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí nebo dalšími předloženými návrhy zákonů a politickými programy.

1 Vymezení volebních systémů

Existuje celé spektrum volebních systémů, proto je na úvod nutné si jednotlivé typy rozdělit a definovat. Samotné volební systémy bereme jako pravidla a mechanismy, na jejichž základě lze rozdělit mandáty mezi politické strany, hnutí a samostatné kandidáty. Jejich základní a nejčastěji užívané rozdělení je na systémy většinové a poměrné. Nicméně mnozí autoři se tímto základním rozdělením nezabývají a jako jasnou dělicí linii užívají mechanismus rozdělování hlasů. K těmto autorům můžeme zařadit Arendta Lijpharta, Douglase Raeho, Reine Taageperu s Matthew S. Shugartem či Davida Farrella. Oproti tomu jiní autoři nevěnovali ani úsilí tuto hranici vymezit, nebo o ní hovoří velmi vágně.

Poměrný a většinový systém představují dva odlišné mechanismy volební formule, které se za jistých okolností dají propojit, čímž vznikají systémy smíšené. O jejich teoretickém významu i pojmenování se odborníci neshodují. Můžeme se setkat i s výrazem polopoměrné systémy, a to v pracích Andrewa Reynoldse a Bena Reillyho. Do smíšených systémů lze začlenit limitované a jednojmenné nepřenosné hlasování. Pro předního českého odborníka na volební systémy Tomáše Lebedu je tato kategorie nadbytečná a ve svých pracích jí nevěnuje příliš pozornost.

Je potřeba, aby definice volebních systémů byly sepsané dle teoretických východisek a nijak se neohlížely na své reálné účinky. Můžeme nastavit další parametry tak, aby poměrná formule, např. vlivem malého volebního obvodu, vykazovala většinové výsledky. V dalších volbách ale může vykazovat poměrné výsledky za stejných podmínek. Velkou roli může sehrát i množství kandidujících stran či stran, které překonají uzavírající klauzuli. Z toho důvodu nelze hodnotit volební formule čistě na základě přepočtených mandátů dle výsledků hlasování.

Pro upřesnění jednotlivých kategorií využijeme několika definic. Základní definice říká, že v případě, kdy vítěz voleb získá všechny mandáty, o které se soutěžilo, jedná se o systém většinový. Oproti tomu při rozdělení mandátů více stranám, dle poměru jejich získaných hlasů, mluvíme o systému poměrném (Lebeda 2008: 20–21). Podobně hovoří i definice v rámci mezinárodní encyklopedie voleb, ve které se píše, že „*systémy poměrného zastoupení jsou takové, ve kterých jsou mandáty politickým stranám rozdělovány v poměru k hlasům, které získaly ve volbách*“ (Rose 2000: 227). Neměli bychom vynechat ani světově

proslulého Giovanni Sartoriho, který kategorizoval systémy takto: „*Kritériem je to, zda se hlasy na mandáty přepočítávají v poměru, nebo nikoli.*“ (Sartori 2001: 15).

Jednotlivé kategorie v praxi ale nepůsobí až na výjimky černobíle. O krajních případech píše i Taagepera, jenž tvrdí, že v případě většinového systému by se jednalo o situaci, kdy nejsilnější strana ve volbách získá všechny mandáty voleného orgánu, a to v celostátním měřítku. Opačného případu dosáhneme, pokud celostátní zisky všech stran přerozdělíme na základě některé z běžně užívaných formulí (Taagepera 2000: 280). V současném světě není mnoho příkladů krajních situací, v rámci maximálně poměrného výsledku můžeme uvést Nizozemsko. Druhý extrém by patřil do praxe nedemokratických režimů. Většina systémů se nachází přibližně uprostřed mezi těmito krajními případy.

Abychom mohli uvádět systém jako poměrný, musí se v jednotlivých obvodech konat soutěž alespoň o dva mandáty. V případě, že by byl ve hře pouze jeden mandát, nebylo by možné jej rozdělit v žádném poměru k odevzdaným hlasům, tudíž by se jednalo o systém většinový. V případě dvou mandátů už můžeme hovořit o poměru, nicméně proporcionalita bude s velkou pravděpodobností na nízkém stupni. Užití poměrného principu neříká nic o tom, jak poměrný výsledek bude vytvářen. Proporcionalita mandátů se odvíjí především od velikosti volebního obvodu. Veliké obvody, které přerozdělují vyšší množství mandátů, umožňují lépe dosáhnout ideální shody mezi podílem hlasů a podílem mandátů, které strany obdržely. Tento jev, kdy dochází ke shodě obou hodnot, označujeme jako vysoký stupeň proporcionality. Proporcionalitu přesto nemůžeme brát jako ukazatel toho, o jaký druh použitého volebního systému se jedná. Kongres USA dosahuje přibližně stejné proporcionality jako v Belgii, Izraeli a v Řecku a zároveň vykazuje více proporční výsledky než ve Španělsku nebo Portugalsku. Jedná se o jasný důkaz, že nelze kategorizovat volební systémy jinak, než dle technických mechanismů volební formule (Lebeda 2008: 22).

Dříve, než přejdeme detailněji k jednotlivým proměnám poměrných systémů, je nutné zmínit vliv velikosti obvodu v rámci základního rozdělení volebních systémů. Jednomandátové obvody jasně implikují užití většinového systému. U více-mandátových obvodů bohužel opačná korelace neplatí. Mohou se zde vyskytovat takové volební systémy, které umožňují obsadit všechny mandáty nejúspěšnější straně, stejně jako u tradičních většinových jednomandátových obvodů vítěznému kandidátovi (např. stranické blokové hlasování). Dále můžeme rozdělit mandáty dle pořadí zisku hlasů bez ohledu na poměry hlasů mezi nimi (v tří-mandátovém obvodu tak vyhrají první tři nejlepší kandidáti bez ohledu na to,

kdo dostal o kolik více hlasů). Mezi takové systémy můžeme přiřadit blokové hlasování, kumulativní hlasování a další (Lebeda 2004: 23–24). Primární roli pro přerozdělení hraje výsledné pořadí kandidátů nikoliv poměr hlasů, které získali ve volbách.

1.1 Parametry systémů poměrného zastoupení

Samotná kategorie poměrných systémů obsahuje velké množství volebních formulí. Společným znakem, který je definuje již v samotném označení, je schopnost přerozdělit mandáty dle určitého poměru dle přání, chcete-li volbě, daného elektorátu. V rámci volebního inženýrství je volební formule pouze jednou z proměnných, tudíž výsledná podoba přerozdělení může dosahovat jiných podob i za použití stejné formule. Co tedy můžeme považovat za základní proměnné? *„Za proměnnou můžeme považovat pouze takový faktor, který je ze své podstaty nezávislý na jiných proměnných a při konstruování volebního systému lze jeho vlastnosti definovat přímo. Jedná se o mechanismy, které jsou primárně nastavené a nejsou důsledkem jiných daností. Musí mít prokazatelně významný vliv na výslednou reprezentaci, proporcionalitu a volební výsledky.“* (Lebeda 2008: 25). V návaznosti na ostatní veličiny procesu lze vytvářet výsledky s vysokou mírou proporcionality, a naopak získávat výsledky, které se mohou velmi podobat výsledkům většinového systému. Vždy záleží na skloubení jednotlivých složek systému, a jakou míru proporcionality nebo efektivnosti následného zastupitelského sboru tvůrci zamýšleli (Tamtéž: 24–26).

Primární aspekty celého mechanismu, které ho nejvíce ovlivňují, jsou již zmiňované volební formule a velikost volebních obvodů. Jejich účinek tak skrz proporcionalitu výsledků utváří i samotnou podobu stranického systému. Na tomto závěru panuje všeobecná shoda mezi odborníky již od 60. let, kdy se těmito veličinami zabýval Douglas Rae (1967: 19–5).

Zmíněný teoretik také vyzdvihoval význam dalšího aspektu volby, a to charakter hlasování. To koresponduje i s dalším teoretikem Michaelem Gallagherem, který určil jako základní proměnné pro poměrné systémy velikost obvodu, volební formuli a charakter hlasování (Gallagher in Rose 2000: 228). V originálním termínu se hovoří jako o ballot structure, v doslovném překladu bychom užívali spíše termín struktura hlasovacího lístku, což ještě více odkazuje na technickou stránku výběru v rámci samotného hlasovacího lístku. V rámci jednoho lístku totiž můžeme volit dvěma způsoby, které jsou svým dopadem

diametrálně odlišné. V prvním případě se jedná o kategorické hlasování, tedy výběr ve formátu ANO/NE. Ve druhém případě mluvíme o volbě ordinální – volič svým hlasem určuje pořadí mezi kandidáty či stranami.

V rámci samotné volby musíme zmínit další proměnnou, kterou např. Taagepera a Shugart pojí a vysvětlují v souvislosti s charakterem hlasování. Tato proměnná hovoří o mechanismu hlasování, tedy způsobu, jakým volič může vybírat z kandidátních listin. Zda je mu umožněno volit pouze stranu jako jeden celek bez jakýchkoliv dalších možností nebo udílet preference v rámci jedné či více stran. Zda smí volit pouze samotné kandidáty (Gallagher, Mitchell 2018: 29). Také mu může být umožněno kandidáty řadit, dopisovat nebo naopak škrtnat, s čímž se v našich volbách nesetkáváme. Spojením těchto dvou výše zmíněných proměnných hovoříme jako o nastavení podoby volebního lístku, což však neodkazuje na všechny mechanismy, které jsou spojeny s vyjádřením vůle voliče a jeho následném zpracování. V rámci listinných poměrných systémů hraje charakter hlasování další významnou úlohu – preference kandidátů nebo panašování, které se v některých volbách užívají, ale nemají vliv na proporcionalitu (Lebeda 2008: 26).

Pohled na hlavní proměnné není u všech teoretiků jednotný, což dokazuje i Arend Lijphart, který vynechává strukturu hlasování. Oproti některým jiným ale přidává jiné dvě proměnné, a to volební práh a velikost voleného shromáždění (Lijphart 1994: 11–13). Vezmeme-li to postupně, electoral treshold, neboli přirozený práh, je hodnota hlasů, která určuje reálnou dolní hranici pro stranu nebo kandidáta, který obdrží mandát. Správné zařazení této proměnné ale zpochybňují někteří politologové, u nás např. Tomáš Lebeda, ve světě např. Alberto Penadés. Dle jejich názoru se jedná v případě přirozeného práhu o důsledek fungování jiných proměnných. Konkrétně působení velikosti obvodu a volební formule. Užitím těchto dvou proměnných a následně i přirozeného práhu jen zbytečně zdvojuje jeho účinek. Navíc v reálném působení hraje roli i množství a vzájemná velikost stran, což nelze v rámci nastavování samotného mechanismu ovlivnit. Z těchto důvodů nelze stanovit přirozený práh jako primární proměnnou.

V rámci případných nejasností je nutné vymezit pojem a fungování přirozeného práhu a mechanismus uzavírací klauzule. Rozdílů nalezneme hned několik. Klauzule je především jasně stanovená dopředu a používá se pouze pro listinné poměrné systémy, nikoliv pro všechny volební systémy. Klauzuli i přesto řadíme mezi základní proměnné pro poměrné volební systémy (Lebeda 2001a: 427).

Velikost voleného shromáždění se ve všech ohledech jeví jako alfa a omega celého volebního mechanismu. Ale jaký má být jeho vztah k proporcionalitě? Lijphart (1994) upozorňuje na možnost „ministru“ o počtu pouze pěti zastupitelů. Vlivem takto malého shromáždění by mělo docházet k nižší míře proporcionality než u větších zastupitelských sborů. Respektive ty větší pro to mají lepší předpoklady. Malost zastupitelského sboru nemusí být ani samotným problémem, jako spíše důsledkem malého volebního obvodu, který způsobí vysokou disproporcionalitu. S větším množstvím stejně malých obvodů může paradoxně disproporcionalita klesat. A to v případě, že by se velké shromáždění, například v řádu 100 nebo 200 poslanců, volilo ve stejně malých obvodech na celém území. Může poté odlišná lokální podpora vykompenzovat zisky nebo případné ztráty z ostatních obvodů.

Čtvrtá primární proměnná je počet a charakter skrutinií, jinak řečeno úrovně, v rámci kterých se rozdělují mandáty. Tyto úrovně značí zpravidla geografickou šíři, ve které jsou mandáty rozdělovány. Počet skrutinií se pohybuje od jedné do tří. Primárním skrutiniem je samotný volební obvod nebo obec, sekundárním je regionální či jiná územní jednotka a případným terciárním skrutiniem je posléze celý stát. Geografická úroveň ale není jediným nastavitelným mechanismem. Zároveň záleží na tom, v rámci které úrovně se rozdělují nejvíce mandátů. Tento mechanismus může naprosto minimalizovat vliv prvních dvou proměnných, tedy volební formule a velikosti volebního obvodu. S více úrovněmi roste význam pro výslednou podobu fungování mnoha poměrných systémů. Počet skrutinií zároveň nemůže být brán jako univerzální primární proměnná, neboť je spjatý pouze s listinnými poměrnými systémy.

1.1.1 Velikost volebního obvodu

Pro geografické určení mandátů se používají volební obvody. Krajní užití počtu volebních obvodů může být od jednoho po stejné množství obvodů, jako je volených zástupců. Využit se může i různě velkých obvodů, které vždy nesou jistý účinek.

Velikost obvodů je klíčová proměnná ze všech ostatních ve vztahu k proporcionalitě. Nutno dodat, že velikost obvodu není měřena v geografickém rozsahu, ani v množství voličů v daném obvodě. Velikost je brána vždy z hlediska množství rozdělovaných mandátů v rámci obvodu. Mnozí politologové se pokoušeli i o vytvoření kategorií v rámci velikosti obvodů.

Můžeme zmínit Dietera Nohlena, jenž stanovil tři kategorie velikostí obvodů, které řadí podle počtu mandátů: 2–5 malé obvody, 6–10 středně velké obvody a 10 a více mandátů velké obvody. K podobným hodnotám ve svých kategoriích dospěli i Taagepera se Shugartem. Ti stanovili rozmezí hodnot kategorií na nízká 2–4 mandátů, střední 5–9 mandátů a vysoká 10 a více mandátů. Takto nastavené kategorie nejsou nijak nahodilé. Všechny kategorie mají specifický účinek na proporcionalitu volebních výsledků (Lebeda 2001a: 428).

Všeobecné pravidlo říká, že s rostoucí velikostí obvodů se zvyšuje i míra proporcionality a stejně tak se zmenšováním obvodu proporcionalita klesá. Toto pravidlo můžeme užívat i v obráceném poměru s užitím disproporcionality. Tento jev je snadno pochopitelný při pozorování výsledků voleb, kdy ve velmi velkých obvodech získávají strany stejné nebo téměř stejné zisky mandátů v poměru k obdržným hlasům od voličů. Čím je větší velikost obvodu, tím se bude lépe dosahovat ideálního poměru mandátů mezi stranami jako stranických přání mezi občany. Takové podmínky dosahují podle některých teoretiků při velikosti 20 a více mandátů.

Přesně naopak je tomu u malých volebních obvodů, kde není dostatek prostoru pro vyrovnávání rozdílů. S klesající velikostí obvodu rostou rozdíly mezi podílem hlasů a ziskem mandátů jednotlivých stran. Výrazným efektem malých obvodů je rostoucí hladina přirozeného práhu, která může eliminovat malé strany. Tento práh tak může nabývat mnohem vyšších hodnot, než je stanovená volební klauzule. Z tohoto efektu profitují velké strany, které získávají mandáty na úkor těchto malých stran, u kterých by se většinou jednalo o získání alespoň jednoho mandátu. Záleží však i na volební formulí, na kolik toto pokřivení dovoluje, resp. nakolik pomáhá či ubírá k zisku prvního mandátu (Lebeda 2008: 63–65).

Velký zlom v proporcionalitě můžeme nalézt mezi čtyř-mandátovým a pěti-mandátovým obvodem. Kdy čtyř a méně mandátové obvody mohou produkovat tzv. uměle vytvořené většiny. Ty jsou vyprodukovány systémem za takové situace, kdy strana nezíská 50 % hlasů, případně i výrazně méně, ale zároveň obdrží více jak polovinu mandátů. S nárůstem o pouhý jeden mandát výrazně roste proporcionalita a systém umožňuje produkovat relativně proporční výsledky. Podle autorů Taagepera a Shugarta toto pravidlo platí při menším počtu stran. Při jejich nárůstu se hranice mezi výrazně disproporčními a poměrně proporčními velikostmi obvodů posouvá z pěti na šest mandátů. Podle měření Lebedy výrazný posun v proporcionalitě u menšího počtu stran nastává už při přechodu ze tří

na čtyři mandáty. U vyššího počtu stran je pomezním bodem přechod z 5–6 mandátů, nicméně již není tak výrazný (Tamtéž: 66).

1.1.2 Volební formule

Volební formule chápeme jako metody, na základě kterých je v poměrných systémech umožněno převádět hlasy voličů na mandáty. Formule nabývají podobu vzorců, které stanovují pravidla na přidělování mandátů (allocation rules). Pro voliče je tento poměrně komplikovaný mechanismus skrytým systémem, od kterého očekávají jednoduchý výpočet na základě logiky kolik má strana procent hlasů – tolik by měla dostat i mandátů.

V rámci volebních formulí se praktikují dva odlišné principy, kterými lze ve vícemandátových obvodech přerozdělit poměrným způsobem mandáty. Teoretici je rozlišují dle matematických postupů, které dané principy využívají. Již zmiňovaní Taagepera se Shugartem rozlišují metody na základě toho, jestli odčítají nebo dělí. Lijphart rozlišuje mezi metodami, které vykazují největší zbytky (largest remainders) a nejvyšší průměry (highest averages). Ať už teoretici rozdělují na základě matematické operace, nebo výsledků těchto operací, shodnou se na jasném označení volebních kvót a volebních dělitelů. Pro obě kategorie se užívají základní formule, od kterých se posléze vymýšlejí a modifikují další varianty. Nicméně platí, že jak Hareova kvóta, tak D'Hondtův dělitel jsou primárními formulemi, které nastavují odlišné koncepty proporcionality volebních výsledků (Lebeda 2008: 75).

Volební kvóty

Na úvod je nutné dodat, že v rámci české právní terminologie se je možné se setkat i s označením metoda volebního čísla, každopádně se jedná o stejný údaj. Pro získání volební kvóty Q (quota) je zapotřebí znát dva základní údaje, které se posléze aplikují do vzorců. Jedná se o celkový počet odevzdaných hlasů V (votes) a celkový počet mandátů S (seats) v obvodu. Na základě výpočtu kvóty se přidělují stranám mandáty dle násobku jejího překročení. Oproti dělitelům má tento princip tu nevýhodu, že zpravidla nedokáže přerozdělit všechny mandáty. Z toho důvodu je nutné jejich užití v rámci více skrutinií, kde se tento

nedostatek napraví, nebo se užívají v kombinaci s metodami, které řeší problémy s nerozdělenými mandáty, jako je metoda nejvyšších zbytků (Lebeda 2008: 76).

Jednotlivé kvóty vycházejí ze stejného matematického základu, a proto také fungují na podobném principu. Jejich odlišnosti na tom nic nemění. Existuje proto i obecná rovnice pro všechny kvóty, která lze zapsat jako:

$$Q = \frac{V}{S + n}$$

Kvóta se vždy vypočítá na základě poměru hlasů (V) tedy čitatele a součtu mandátů a celého čísla ve jmenovateli (Taagepera, Shugart 1989: 30).

Hareova kvóta

Tato kvóta je považována za původní a nejjednodušší formuli. Své označení získala od svého autora, anglického právníka, Thomase Hareho, který ji uvedl v rámci svého návrhu ohledně jednojmenného přenosného hlasování. T. Lebeda ale upozorňuje, že stejná metoda byla užita již dříve ve Spojených státech Amerických roku 1792, kdy ji Alexander Hamilton chtěl využít pro rozdělení mandátů ve Sněmovně reprezentantů. Ač její první užití mělo souvislost s většinovým systémem, v současnosti se s ní setkáváme v poměrných systémech při rozdělování křesel mezi politické strany.

Jak se dopracovat ke stanovení Hareovy kvóty? Kvótu získáme vydělením všech platných hlasů počtem mandátů v daném volebním obvodu. V matematickém zápise ji můžeme zapsat jako $Q = \frac{V}{S}$. Tím získáme výši kvóty, která říká, kolik hlasů je zapotřebí, aby za ně strana dostala mandát. Kolikrát tedy strana překročí stanovenou kvótu, tolik mandátů jí bude přiděleno. Tímto způsobem ale nejde reálně rozdělit veškeré mandáty. O jejich rozdělení se bude hovořit později (Lebeda 2001a: 432).

Rozdělení mandátů Hareovou kvótou může dojít i do krajních situací. Pouze teoreticky se dá dosáhnout ideálního stavu, kdy se rozdělí všechny mandáty. V této situaci musí všechny strany dosáhnout přesně na stanovenou kvótu, třeba i v různém násobku této kvóty. Opačná krajní situace už se může stát i v reálném světě, kdy v menším obvodu bude kandidovat více stran a dosáhnou hodně vyrovnaných výsledků. Může se tak stát, že žádná z nich nedosáhne

na požadovanou kvótu a všechny mandáty se převedou do další fáze přerozdělování (Lebeda 2008: 77–78).

V České republice se funkce Hareovy kvóty nevyužívá pro přerozdělování mandátů. V současné době je u nás uplatněna při určení republikového mandátového čísla, podle kterého se stanovuje, který kraj, představující volební obvod, bude obsazovat kolik mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Dále se s touto kvótou můžeme setkat v Estonsku, Slovinsku, Belgii (v 1. skrutiniu), Dánsku a Řecku (ve 2. skrutiniu) nebo v Rakousku ve všech třech skrutiniích (Lijphart 1994: 31; Rose 2000: 358–373).

Metody pro přidělování zbylých mandátů

Největší nevýhoda užití volebních kvót spočívá v jejich neschopnosti rozdělit všechny mandáty v prvním skrutiniu. Pro většinu volebních systémů je tak nutné přidat další proceduru, která zbylým neobsazeným mandátům přidělí jejich nositele. Pro jejich určení se nejvíce využívá zbylých hlasů, které nebyly použity v prvním kole k přidělení mandátů. Mezi nejčastější řešení přidělování zbylých mandátů patří metoda největších zbytků a metoda největších průměrů, příp. další skrutinium.

Metoda největších zbytků je tradiční způsob, jak co nejjednodušeji rozdělit zbylé mandáty. Mandát připadne vždy straně, která má největší množství nevyužitých hlasů. Takto se postupuje až do vyčerpání alokovaných mandátů. Tímto způsobem lze přidělit každé straně maximálně jeden mandát. Užití metody největších zbytků dohromady s Hareovou kvótou nám díky potvrzení standardních indexů představuje tradiční pojetí proporcionality (Lebeda 2008: 86–88).

Metoda největších průměrů je náhradní variantou pro rozdělení zbytkových mandátů. Oproti předchozí variantě je zde umožněno přidělit více mandátů jedné straně. Princip metody spočívá v poměrování největšího průměrného počtu hlasů na následující mandát, který by strana mohla získat. Užití této metody zcela eliminuje efekty předchozí kvóty, neboť výsledné rozdělení mandátů bude shodné s výsledky D'Hondtova dělitele. Kvůli tomuto efektu se tak můžeme setkat s označením metody jako D'Hondtovy formule. To může být způsobeno tím, že je postaven na stejném principu, ačkoliv se zdá, že se výsledků dobíráme jinou cestou. Metoda je využívána v Lucembursku, Nizozemsku nebo Švýcarsku (Lebeda 2001a: 435).

Odlišným způsobem, jak se vypořádat s nepřidělenými mandáty, je přidání dalšího skrutinia neboli dalšího kola, ve kterém můžeme mandáty rozdělit. Přidaná skrutinia obvykle sdružují více základních obvodů do sekundárního obvodu vyšší úrovně. Stejně tak můžeme i tyto sekundární obvody přetvořit do terciální úrovně. Jedná se tak o systém dvou, resp. tří skrutinií. Tato skrutinia obvykle kopírují systém územně správních jednotek. Druhé skrutinium se tak odehrává často na regionální úrovni a třetí na celorepublikové. V každém skrutiniu může být využito jiné metody nebo také stejné, jako v předchozím kole. V případě opětovného užití kvót je zapotřebí dalšího skrutinia, nebo využití metod (nejvyšších zbytků, největších průměrů) na přidělení zbylých mandátů. S tímto systémem jsme se mohli setkat i v České republice, kde byl využíván do voleb v roce 1998. Druhou možností, jak ukončit proces přidělování mandátů, je použití volebních dělitelů, které jsou schopny vždy rozdělit všechny mandáty (Lebeda 2008: 89).

Volební dělitelé

Po volebních kvótách představují volební dělitelé druhou odnož užívaných volebních formulí. V porovnání s první skupinou ulehčují práci zásadním způsobem. Dělitelé jsou schopni přidělit mandáty v rámci jednoho matematického procesu. Neřeší tak problémy zbylých mandátů a není zapotřebí více skrutinií a metod na dodatečné rozdělování mandátů. Volební dělitelé fungují na principu nejvyšších průměrů hlasů, které určují, kdo získá mandát. Jedná se tedy o číselné řady, které vytvářejí tabulku průměrů hlasů stran, v rámci nichž jsou postupně přidělovány hlasy.

D'Hondtův dělitel

Univerzitní profesor z Gentu, Victor D'Hondt, přišel s touto formulí v 19. století. Stejně jako u předchozích pojmenování se stejnou formulí pracoval o více než sto let dříve Thomas Jefferson pro určení počtu mandátů v kongresu mezi státy USA. Z toho důvodu se můžeme setkat i s označením Jefferson rule (Balinski, Young 1975: 702–703). Jedná se o protipól k výše zmíněné Hareově kvótě a jejímu konceptu proporcionality. Stejně tak působí jako základní formule pro ostatní v rámci své kategorie. Jedině tento dělitel lze označit za metodu největších průměrů. Její fungování má za cíl minimalizovat nadreprezentaci nejvíce nadreprezentované strany (Gallagher 1991: 34).

Mechanismus nejvyššího průměru spočívá v principu, že přidělit mandát si zaslouží právě ta strana, která má nejvyšší průměrný počet hlasů na daný mandát než kterákoli jiná strana. Tento princip je uplatňován postupně od prvního až po poslední udělený mandát. Jak již bylo řečeno, dělitelé jsou v podstatě číselné řady, které určují hodnotu jednotlivých dělitelů. V tomto případě se jedná o řadu celých čísel od jedné - tedy: 1; 2; 3; 4; ... až do takové hodnoty, která je potřeba. Z vypočtených průměrů se posléze vybere tolik nejvyšších hodnot, kolik je určeno mandátů pro rozdělení.

V praxi je velmi často užíván a nejinak je to i v České republice, kde se využívá pro komunální i evropské volby. Do roku 2021 se užíval i pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Dále slouží samostatně v Argentině, Brazílii, Finsku, Portugalsku, Španělsku nebo Turecku. V rámci vyšších skrutinií poté v Rakousku, Belgii nebo na Islandu. V rámci metod zbytkových mandátů bylo poukázáno na totožnost výsledků D'Hondtova dělitele s metodou nejvyšších průměrů. Z toho důvodu můžeme přidat i země jako je Švýcarsko, Lucembursko nebo Nizozemsko (Lebeda 2008: 88–90).

Dělitel Sainte-Laguë

Poprvé byl takto nazvaný dělitel zveřejněn v roce 1910 francouzským matematikem André Sainte-Laguem. Stejně jako v předchozích případech byl stejný princip použit už dříve. Konkrétně se jedná o návrh Daniela Webstra z roku 1832 ohledně alternativního způsobu přidělení mandátů mezi jednotlivé státy USA při volbách do Sněmovny reprezentantů (Balinski, Young 1975: 704).

Technické nastavení a přepočítávání u dělitele Sainte-Laguë probíhá stejně jako u prvního dělitele. Odlišnost je v číselné řadě, která zahrnuje pouze lichá čísla (1; 3; 5; 7; ...). Změna číselné řady má samozřejmě dopady na následné rozdělení mandátů. Ačkoliv se stále jedná o metodu nejvyšších průměrů, nejedná se už o průměrný počet hlasů na mandát jako v základním děliteli. Jediným pravým dělitelem, který dodržuje logiku nejvyššího průměru je D'Hondtův dělitel. Ostatní dělitelé, včetně tohoto, jsou už uměle konstruované formule, které sledují specifické cíle v rámci nastavení jejich číselné posloupnosti. Specifickými cíli je myšleno nadreprezentace či podreprezentace určitého typu stran. Důvodem nesouladu s teorií nejvyšších průměrů je fakt, že pořadí přiděleného mandátů nekoresponduje s hodnotou dělitele. V rámci D'Hondtova dělitele dostává strana třetí mandát na základě nejvyššího

průměru u podílu z dělitele 3. V případě tohoto dělitele získá strana svůj třetí mandát až na základě podílu vypočítaného z dělitele 5. Dochází tak k situaci, kdy přidělený mandát nesouvisí přímo s průměrem hlasů. Každý modifikovaný dělitel ovlivňuje do jisté míry podobu stranického systému. V rámci Sainte-Laguého dělitele můžeme hovořit o podpoře malých a středních stran v porovnání se ziskem velkých stran.

Tato formule není příliš často užívána a průběžně je nahrazována jinými děliteli. V současné Evropě ji nalezneme v Bosně a Hercegovině, Polsku nebo Lotyšsku. Svého času byla součástí volebního mechanismu i v České republice v rámci komunálních voleb do roku 1998. Poté ji nahradil D'Hondtův dělitel (Lebeda 2001a: 435).

Modifikovaný D'Hondtův dělitel

Takto nazvaná alternativa základního dělitele je čistě českou specialitou. Ačkoliv se D'Hondtův dělitel pokoušeli různě uzpůsobit i jinde ve světě. Česká verze upravuje prvního dělitele řady z 1 na 1,42, což je přibližná hodnota odmocniny dvou. Poté už řada pokračuje klasicky celými čísly: 1,42; 2; 3; 4;... Tato úprava měla sloužit jako kompromis mezi D'Hondtovým dělitelem a Imperialiho dělitelem v rámci tvorby nového volebního zákona v době tzv. Opoziční smlouvy mezi ODS a ČSSD. Cílem bylo vytvořit stabilnější politické prostředí, pod čímž si tyto strany představovaly hlavně eliminování malých stran a podporu velkých stran při přepočtu volebních hlasů. Tomu účelu modifikovaný D'Hondtův dělitel přesně odpovídal. Jeho efekt záležel na velikosti obvodu. V menších obvodech se výsledkově podobal spíše Imperialiho děliteli než své původní formuli. V některých případech mohl dokonce vykazovat více disproporční výsledky, než by to bylo u Imperialiho dělitele. Na druhou stranu, s rostoucí velikostí volebních obvodů se dělitel výsledkově blížil či ztotožnil s výsledky klasické verze D'Hondtova dělitele (Lebeda 2004: 246–248).

Velikost obvodu hrála také svou úlohu v následném posouzení Ústavním soudem. Tato formule byla navrhována jak pro volby do Poslanecké sněmovny, tak pro volby do krajských a obecních zastupitelstev. Pro komunální volby nakonec nebyl ani schválen. Pro užití voleb do dolní komory Parlamentu ČR jej neschválil Ústavní soud v roce 2001. Rozhodl tak na základě jeho nesouladu s ústavními principy poměrnosti (Charvát 2013: 120–126). Uplatněn tak byl pouze ve volbách do krajských zastupitelstev od roku 2000. V tomto případě

se jedná o dostatečně velké obvody, ve kterých jeho účinek není tak výrazný či je spíše minimální.

1.1.3 Uzavírací klauzule, kvorum

Jeden ze základních mechanismů, který je využíván pro větší efektivnost zvoleného souboru, je uzavírací klauzule (legal thresholds). Tento jednoduchý mechanismus má za cíl zabránit nadměrnému štěpení stranického systému a vytvořit nutnou hranici mezi důstojnou reprezentací občanů a příliš radikálních či marginálních stran. Nepřekročení uzavírací klauzule, která má nejčastěji podobu ve formě stanoveného procenta hlasů, znamená ve vztahu ke kandidujícím subjektům konec volebních snah. Dále již nejsou vpuštěni do procesu rozdělování mandátů.

Vliv na proporcionalitu nelze v rámci fungování uzavírací klauzule přesně určit, neboť záleží na dalších parametrech. V případě rozvětveného stranického systému a případném velkém počtu stran těsně pod hranicí klauzule by to znamenalo významný nárůst disproportionality. Naopak v případě malého počtu stran se silným ziskem bude uzavírací klauzule minimálním deformátorem proporcionality výsledků (Lebeda 2001a: 440–442). Nicméně, jak už bylo řečeno, velký podíl má i samotný výsledek voleb, který předem neovlivníme.

Pro určení efektu a významnosti v rámci celého volebního mechanismu je zapotřebí znát parametry nastavené uzavírací klauzule. Nejčastějším způsobem aplikování uzavírací klauzule je nastavení její procentuální hodnoty na celorepublikové úrovni, kterou je nutné překročit. Stejně tak je tomu i na území České republiky. Strana se může ucházet o mandáty ve volebních obvodech až v situaci, kdy celorepublikově překročí 5% klauzuli. To jí posléze opravňuje vstoupit do skrutinia ve všech volebních obvodech, což u nás znamená v krajích a hlavním městě. Přerozdělování mandátů se účastní i za situace, kdy v daném obvodu této klauzule nedosahuje.

K účasti v celostátním obvodu mohou vést i jiné podmínky. Může být vyžadován zisk daného počtu mandátů na úrovni základního volebního obvodu, což bude stranu kvalifikovat do účasti na celorepublikovém přerozdělování v dalším, příp. i dalších skrutiniích. To platí v rámci systému více skrutinií, se kterým se můžeme setkat v Rakousku nebo Německu.

U druhé země zároveň platí i možnost splnění klauzule v rámci silné lokální podpory. V situaci, kdy kandidáti strany získají alespoň tři přímé mandáty, pro stranu nadále neplatí celostátní klauzule. Výjimku v tomto mohou mít i strany zastupující národnostní menšiny, jako je příklad dánské menšiny ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko (Lebeda 2008).

Uzavírací klauzule nemusí být situována na celostátní úrovni. Stejným způsobem ji můžeme použít v měřítku jednotlivých obvodů. Za takových okolností vždy záleží pouze na lokální podpoře stran v jejich případném vstupu do skrutinia. Tento způsob může být nápomocný malým stranám, které třeba s pomocí silných lokálních lídrů získají své zastoupení, kterého by v případě celostátní klauzule jinak nedosáhly. Jako příklad lze uvést volby do České národní rady a zisk 8,27 % hlasů Občanského hnutí v Praze, které nebylo zúročeno v mandát, neboť celostátně získalo pouze 4,59 % a nepřekročilo požadovanou klauzuli. (Ezachiášová 2008) Klauzule na úrovni základního obvodu nemusí být pro malé strany výhrou, jelikož to není jediná proměnná, která jim může pomoci či zabránit v zisku mandátu. Stále musíme mít na paměti i velikost obvodu. Ta může reálně nahradit překážku v podobě potřebné klauzule o úroveň výše na hladinu silného přirozeného prahu. V tom svoji roli hraje i užitá volební formule a další faktory. To dokazuje i případ Španělska, které stanovilo hranici uzavírací klauzule na pouhých 3 % v každém obvodě. Důležitým faktorem je velikost obvodu, která se sice pohybuje v širokém rozpětí mezi 1 až 34 mandáty. Nejčastěji ale obvody nabývají velikosti pouze v rozmezí 4 až 8 mandátů. To řadí volební klauzuli na druhou kolej a její překročení reálně nezaručuje úspěch strany. Její praktický účinek má vliv na výsledky jen ve dvou největších městech - Madridu a Barceloně, která jsou dvěma největšími obvody s 33 a 34 mandáty. To má za následek marginalizaci malých stran s celostátní působností a naopak vytvoření prostoru pro silné regionální strany.

Kombinaci a jistou formu kompromisu mezi celorepublikovým a lokálním hlediskem nabízí Švédsko. To zavedlo dvojí způsob, jak získat právo pro vstup do skrutinia. Na celorepublikové úrovni stačí získat 4 % hlasů, nebo v rámci jednoho z volebních obvodů 12 % hlasů. Při splnění jedné z těchto podmínek se může strana ucházet o mandáty v celém státě.

Míra klauzule dosahuje v evropských městech různé hodnoty v rozptylu od 2 % po 8 %. Nejčastěji však nabývá hodnotu 5 %. Při zaměření na blízký východ se můžeme setkat i se dvěma extrémů, kdy Izrael má pouze 1,5% klauzuli, zatímco Turecko má účelovou klauzuli na 10 % hlasů (Kubát et al. 2004; Lijphart 1994: 22–44; Rose 2000: 358–374).

Nesmíme zapomenout ani na specifické podmínky pro koalice. V mnoha postkomunistických či tranzitních zemích se můžeme setkat a navýšenou uzavírací klauzuli v závislosti na počtu stran v koalici. Svě zkušenosti s tím máme i u nás, kdy v začátcích novodobé éry republiky platilo nastavení 7 % pro dvojčlenné, 9 % pro trojčlenné a 11 % pro více jak trojčlenné. To bylo upraveno v období tzv. Opoziční smlouvy, kdy jednotlivé hodnoty narostly na hodnoty 10 % pro dva, 15 % pro tři a 20 % pro čtyři a více subjektů v koalici. Obdobně ostrá pravidla platila i v Maďarsku nebo Slovensku pro volby v roce 1998, kde byla přidána podmínka, že i jednotlivé strany v koalici musí splnit klauzuli 5 % hlasů (Chytílek 2009: 202).

Alternativu pro uzavírací klauzuli představuje volební kvorum, které není spjato s procentuální úspěšností stran, ale s předem určeným počtem hlasů, které opravňuje, aby se strana účastnila přerozdělování hlasů. Velkou komplikací pro užívání této metody je nestálá volební účast. Její výkyvy by tak ze stejné hodnoty kvora mohly činit při vysoké účasti snadno splnitelnou formalitu, ale i zásadní problém pro malé strany při nízké volební účasti. Z důvodu této nevyzpytatelnosti se tato metoda již nepoužívá.

Poslední alternativou, kterou můžeme zařadit mezi klauzuli s kvorem, je užití kvóty. Na její reálné hodnotě opět závisí velikost obvodu, případně velikost voleného sboru, pokud je aplikována na celostátní úrovni. Její podoba může představovat například dvě třetiny Hareovy kvóty, jak je tomu na Islandu. Na tomto ostrovním státě čítá parlament 63 členů, což ve výsledku dává klauzuli 1,06 %. Za situace, kdy strana nedosáhne potřebné úrovně dvou třetin kvóty, je ze skrutinia vyškrtnuta a již se s ní nepočítá. Obdobným způsobem s alternativním pojetím klauzule se setkáme i v Belgii a Nizozemsku (Lebeda 2008: 119).

1.1.4 Přirozený práh

Nejedná se o proměnnou jako v předchozích případech. Jeho působení je odvozeno od souhry velikosti volebního obvodu a použité volební formule, což je také důvod, proč nemůže být brán jako primární proměnná. Přirozený práh (electoral treshold) slouží jako ukazatel charakteru volebního systému především ve vztahu k zastoupení malých stran.

Oproti uzavírací klauzuli, která platí spíše jen ve velkých obvodech, udává reálné minimální množství hlasů, které je potřeba k získání jednoho mandátu. Nejvíce záleží na velikosti volebního obvodu, neboť s klesající velikostí přirozený práh silně stoupá. V případě

pěti-mandátového obvodu je jasné, že pouhé překročení 5% klauzule není za normálních podmínek žádnou zárukou k zisku mandátu. Jistotu mandátu nabývá strana až tehdy, kdy získá tolik procent hlasů, kolik činí přirozený práh (Lebeda 2001b: 134–135).

V rámci velkých volebních obvodů může být hodnota uzavírací klauzule výše, než je hodnota přirozeného prahu. V tom případě nehraje žádnou roli. S takovou situací jsme se mohli setkat mezi lety 1993 a 1998 na území ČR, kde se volilo v osmi dostatečně velkých krajích. Od roku 2002 ale došlo k rozmělnění na 14 krajů, což se projevuje především u nejmenších z nich – Karlovarského a Libereckého kraje. U prvně jmenovaného se přirozený práh ve volbách v roce 2002 vyšplhal až na 12 % všech platných hlasů. Ve druhém kraji poté v dalších volbách v roce 2006 neuspěla Strana zelených se ziskem 9,58 % hlasů (Ezachiášová 2008). Hodnota prahu lze určit zcela přesně vždy zpětně po volbách v rámci každého volebního obvodu. Predikovat ho však lze jen v přibližných hodnotách v rámci modelových výpočtů a zkušeností z dřívějších výsledků (Lebeda 2008: 135).

1.1.5 Skrutinia a úrovně volebních obvodů

Pro úplnost přidáváme i poslední ze základních proměnných, jež řeší množství a charakter úrovní, v rámci kterých dochází k přerozdělování hlasů. Tento aspekt má významný vliv na reálný účinek prvních dvou proměnných – velikosti volebního obvodu a volební formule. V systémech s pouze jednou úrovní přerozdělování – jedním skrutiniem, záleží pouze na ostatních parametrech a samotné skrutinium nehraje roli. Například čím menší volební obvody jsou, tím větší bude nárůst disproportionality (Chytílek 2009: 204). V případě dvou a více skrutinií již můžeme počáteční nerovnosti napravovat a získat poměrné výsledky i s jednomandátovými obvody v prvním skrutiniu. Všeobecně můžeme spolu s více skrutinii sledovat dva záměry. Prvním je zachování malých volebních obvodů, ať už z důvodu tradic, správního dělení nebo úzkého vztahu občanů se zvoleným zástupcem. Druhým záměrem je bezesporu získání lepší proporcionality systému (Lijphart 1994: 30–39). V jednotlivých úrovních také záleží na množství mandátů, které se v nich rozdělují. V rámci charakteru víceúrovňových skrutinií rozlišujeme mezi systémem zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů a systémem kompenzačních mandátů. Nicméně v rámci komunálních systému se setkáme s více skrutinii ojedinele, např. v rámci smíšeného systému užitého v Maďarsku (Jüptner eds. 2009: 187).

1.2 Personalizované poměrné systémy

Tato podmnnožina volebních systémů je konfrontována s nejednotností politologické obce o přesném zařazení mezi poměrné a smíšené systémy. V rámci jeho označení se můžeme setkat jak se smíšenými personalizovanými systémy poměrného zastoupení – Mixed Member Proportional System (MMP), tak s lehce odlišnou verzí systému dodatečných míst – Additional Member System (AMS). V praxi se jedná o nastavení systému s více skrutinií, ve kterých dochází ke kombinaci poměrného a většinového systému.

V prvním skrutiniu se nacházejí obvody pouze jednomandátové, pro které se používá nominální volby, zpravidla systému FPTP (First Past The Post System), který je typický pro britské volby a přezdívá se mu systém prvního v cíli. Ve druhém skrutiniu poté přichází poměrná složka se stranickou listinnou kandidátkou, která vytváří proporční výsledek. Tento systém se užívá v SRN ve volbách do Bundestagu a na Novém Zélandu. S jistými modifikacemi jej můžeme nalézt i ve Skotsku, Walesu, Bolívii a Venezuele (Chytílek 2009: 215–218).

Kombinace těchto dvou základních volebních mechanismů vede některé teoretiky jej zařadit mezi smíšené systémy (Shugart a Wattenberg, u nás např. Cabada). Takové označení považuje Sartori za důsledek nepochopení mechanismu, který je proporční s výrazně efektivnější personalizací, než tomu bývá u klasické preferenčního hlasování na listinném formátu (Sartori 2011: 31–32). Oproti tomu Lijphart, Taagepera se Shugartem a Rose označují německý model MMP za víceúrovňové obvody s kompenzačními mandáty, což není úplně přesné označení (Lebeda 2008: 125–128). V rámci některých prací se lze setkat i s rezignací na určení kategorie volebního systému a označení systému jak *sui generis* (Poništiak 2010: 48–65).

Nejčastěji uváděným příkladem je německý systém do Bundestagu. Ten se skládá z 299 jednomandátových obvodů a 16 obvodů pro druhé skrutinium, na úrovni spolkových zemí. První skrutinium rozdělí mandáty těm nejlepším „prvním na pásce“, čímž určí, kdo personálně obsadí polovinu budoucího shromáždění. Pro možnost ucházet se o mandáty ve druhém skrutiniu musí strany splnit jednu ze dvou podmínek. První možnost je překročit 5% klauzuli v druhých hlasech na národní úrovni, druhou cestou je získat alespoň tři mandátů v rámci většinové volby (Chytílek 2009: 215–218). Druhé skrutinium poté funguje jako

normální poměrný systém, který pomocí Sainte-Laguë/Schepers formule rozdělí všech 598 mandátů mezi strany, které se dostaly do druhého skrutinia. V rámci takto velkého obvodu se získá maximálně možný poměrný výsledek. Jednotlivé mandáty se poté stranám přerozdělují mezi spolkové země podle počtu hlasů, které v daných zemích strany získaly. V rámci každé spolkové země nejdříve strana obsadí získané mandáty těmi kandidáty, kteří uspěli v prvním skrutiniu, a až poté přiděluje mandáty kandidátům z listiny. V podstatě tak můžeme nazvat mandáty spjaté se stranickou listinou jako kompenzační, které dorovnávají výsledek oproti většinové volbě (Poništiak 2010: 48–65).

Tímto způsobem dochází k personalizaci poměrného systému, aniž by ho většinová volba z prvního skrutinia nějak výrazně deformovala. K jistému deformování ale může dojít za situace, kdy strana získá ve většinové volbě více mandátů, než následně v poměrné. V tom případě se jedná o tzv. přebytkové mandáty (Überhangsmandate), které strana získá nad původně přidělené množství mandátů. K takovým situacím dochází ne zřídka, a to především u velkých stran. Oproti tomu u malých stran je častým jevem, že všechny mandáty získají v rámci listiny díky druhým hlasům (Lebeda 2008: 125–128).

V rámci dvou skrutinií odevzdávají voliči dva hlasy, které ale nemusejí patřit stejné straně. Tomuto jevu se říká štěpení hlasů neboli splitting (Stimmensplitting). Jedná se většinou o taktickou volbu, kdy ve většinové volbě je upřednostněna voličem silná velká strana, zatímco v poměrné volbě je preferována programově bližší menší strana. Tímto způsobem mohou voliči vytvářet lepší pozici pro utváření případné vládní koalice (Poništiak 2010: 54). Ke štěpení hlasů však může docházet i z jiných důvodů, než je politická vyzrálость voličů. V rámci průzkumu až 70 % voličů uvedlo, že první hlas/ skrutinium je důležitější než druhé. V rámci fungování systému je tomu ale přesně naopak (Sartori 2011: 31–32).

Mechanismus přebytkových hlasů spolu se splittingem stojí za polemikami, kam tento volební systém zařadit. Podle politologů Massicotta a Blaise ale míra těchto hlasů nedosahuje takového procentuálního zastoupení, aby se dal systém označit za smíšený, s čímž souhlasí i ústavní právník Vladimír Klokočka (Lebeda 2008: 125–128). Tomu ale již neodpovídá realita posledních voleb, ve kterých došlo k výraznému, ne-li rekordnímu, nárůstu převislých mandátů. Po volbách v roce 2017 bylo zvoleno celkem 709 poslanců, což činí více jak 15 % všech mandátů (Parties and elections). Pro německý model hovoří jasně to, že všechny mandáty jsou stranám rozděleny výhradně v rámci poměrné složky, což jej odlišuje od smíšených systémů, které platily např. v italské druhé republice během let 1994–2001

(Chytílek 2009: 212–218). K množství těchto hlasů přispívá i cílená kampaň stran, které motivuje voliče, aby ve druhém skrutiniu volili koaliční partnery, protože již tyto hlasy nevyužijí. Ukázkovým případem bylo počínání CDU v Drážďanech, po kterém následovaly stížnosti ke Spolkovému ústavnímu soudu kvůli efektu negativní váhy hlasu. Nicméně soud neshledal závažné problémy v nastavení volebního systému a nelze jej rušit za účinky, které mohou nastat. (Poništiak 2010: 48–65).

2 Vývoj voleb a komunální samosprávy

Velká část aspektů společenského, kulturního i politického života vychází z tradic a zděděných struktur či zvyklostí. Jisté vzorce chování se tak přenáší z generace na generaci. V politické rovině můžeme sledovat tendence odkazování se na dřívější doby, které jsou vykreslovány jako ty správné, nesoucí demokratické hodnoty. V českém prostředí je tak často užíváno odkazu první republiky, čehož se užívalo především po pádu komunistického režimu. Ve sledu historických změn se i dnes můžeme ohlédnout zpět a přiučit se, jakým způsobem volili své zastupitele dříve a najít zde inspiraci pro naši dobu. Dříve, než se začneme zabírat současným postavením samospráv a s nimi spjatých volebních pravidel, si představíme stručný historický exkurz.

2.1 Počátky samospráv

Počátky samospráv můžeme hledat u vydání tzv. Kabinetního listu císařem Ferdinandem I. 8. dubna 1848, v němž je uvedeno „*Samostatné zřízení obcí se zvláštní správou jmění obecního a svobodným volením úředníků nařídilo se již a bližší ustanovení zákonní o věci té odkazují se rovněž ke sněmu domácímu*“ (Balík 2009: 39). V návaznosti na to byl přijat říšský zákon, který specifikoval tři druhy obcí na místní, okresní a krajské. Základním prvkem se staly obce, kterých bylo v rámci českých zemí na 12 tisíc, což znamenalo nemalé problémy především ve vykonávání přenesené státní správy a ekonomickým hospodařením (Cabada 2011: 42). V rámci obce fungoval obecní výbor, jenž byl přímo voleným orgánem. Ten následně volil na další tři roky obecní představenstvo (Chytílek et al. 2009: 272). Do představenstva patřili purkmistr a minimálně další dva radní, kteří zastupovali či asistovali purkmistrovi. Prvních voleb do obecních výborů se mohli lidé zúčastnit 8. dubna 1850. Vlivem vysoké politiky poté zvolené výbory setrvaly ve svých funkcích až do roku 1860, kdy byly vypsané nové volby (Balík 2009: 39–41).

Volby tehdy využívaly většinového systému. Volební právo bylo uděleno pro svéprávné muže starší 24 let, kteří na přímých daních zaplatili alespoň jeden zlatý. Dále jej obdržela honorace, která se tímto stavem mohla pyšnit na základě vzdělání či vyššího postavení ve společnosti (Balík 2003: 12–13). Takto vymezené voličstvo bylo následně rozděleno v rámci trojtřídní soustavy na tři kurie (v případě malých obcí pouze dvě). Kurie

roztřídila občany od nejvíce platících na dani po nejméně platící po třetinách z celkově vybrané částky z daní. První kurie byla z toho důvodu nejméně početná. Oproti tomu třetí kurie byla zastoupena největším počtem voličů (Chytílek eds. 2009: 273). Každá z těchto kurií volila stejný počet zastupitelů, což zaručovalo majetným větší vliv na podobu zvoleného výboru. Spolu s normální volbou, která probíhala podle prostého většinového systému s mandátem na tři roky, probíhala i volba náhradníků, kterých bylo o polovinu méně, a už dopředu byli připraveni zaujmout, ač jen dočasně, místo zvolených zástupců. Samotný akt voleb probíhal veřejně a odděleně pro každou kurii. Z toho důvodu můžeme tehdejší volby označit za přímé, ale veřejné, nerovné a nevšeobecné, z důvodu omezeného volebního práva, jež bylo popsáno výše (Balík 2003: 14).

2.2 První republika

V rámci nově vzniklého Československého státu se jako první uspořádaly volby do obecních zastupitelstev v roce 1919. Debatu o náležitostech volebního aktu, a s tím spojených formalit, započali politici krátce po získání nezávislosti už 26. listopadu 1918. Celý proces proběhl velmi rychle a o pouhé dva měsíce později, posledního ledna následujícího roku, byl přijat zákon č. 75/1919 Sb. ohledně voleb v obcích nově vzniklé Československé republiky. Oproti předchozím zvyklostem byl značně průlomový. Největší odlišnosti se projeví v šířce volebního práva, které bylo rozšířeno na všechny obyvatele, kteří dosáhli 21 let, a to včetně žen, pro které to znamenalo historicky první volby. Jediným všeobecným omezením byla minimální délka pobytu v obci, která byla stanovena na dobu alespoň tří měsíců. V případě pasivního práva byla omezení stanovena na minimální věk 26 let a alespoň roční pobyt v obci. Zákon též stanovil povinnou volbu a povinnost volbu přijmout (Balík 2003: 14–15).

Volební systém nabízel dvě varianty volebního systému, které se odvíjely od velikosti sídla. Hranice mezi prvním či druhým systémem byla nastavena na 700 obyvatel, v případě slovenské části území na 1000 obyvatel. Lidnatější obce volily na základě poměrného volebního systému ve dvou skrutiniích. V prvním za pomoci Hagenbach-Bischoffovy kvóty, ve druhém skrutiniu poté na základě metody největších zbytků. Strany do druhého kola postoupily pouze v případě, že překročily kvótu v prvním skrutiniu. Pro získání lepšího postavení na získání mandátu bylo možné pro druhé skrutinium spojovat kandidátky, což vedlo především k posílení umírněných kandidátů (Chytílek eds. 2009: 284). Oproti tomu kandidátky byly přísně vázané, tudíž voliči neměli možnost dávat preferenční hlasy. Možnosti

být zvoleni byli zbaveni obecní zaměstnanci, kteří spadali pod disciplinární pravomoci rady nebo zastupitelstva, a také úředníci ze správních úřadů s působností nad danou obcí. Vyloučení z kandidátek byli i občané, jež neuhradili žádnou obecní dávku po dobu delší než jeden rok (Schelle 2009: 11–25).

Obce pod stanovenou hranici poté měly na výběr, zda chtějí volit, resp. přepočítávat hlasy dle stejného modelu jako v první kategorii. V tom případě o to musela zažádat alespoň desetina voličů. Druhý způsob byl poněkud radikálnější, neboť využíval většinového volebního systému se stranickými kandidátkami. To vedlo k tomu, že vítězná kandidátka obsadila všechny volené posty (Chytílek eds. 2009: 11), o které bylo možné se v obvodě ucházet.¹

Změny se provedly i na struktuře vedení obce, kdy obecní výbor nahradilo obecní zastupitelstvo a obecní představenstvo se přejmenovalo na obecní radu. Velikost zastupitelstva se odrážela na velikosti obce a mohla mít od devíti do 60 členů. Obecní rada poté čítala třetinu členů zastupitelstva (Cabada 2011: 43). Některé věci se ale nezměnily. Problematika financování přetrvávala i po změně režimu. Nový stát se snažil být více centralizovaný, což se projevilo prostřednictvím tzv. finančních novel na menších pravomocích obcí s nakládáním majetku nebo vypisováním obecních dávek. Rozpočty se dlouhodobě pohybovaly v deficitu a narůstaly dluhy obcí.

V rámci první republiky se dle těchto pravidel volilo celkem pětkrát (1919, 1923, 1927, 1931 a 1938). Jak lze dle rozestupů poznat, funkční období se postupně prodlužovala, od počátečních tří až na konečných šest let. Dvakrát se tak stalo, že byl mandát prodloužen už během působení zvoleného orgánu. Poslední volby se vzhledem k vnitropolitické i mezinárodní situaci stihly uskutečnit pouze v některých obcích. Jiné obce zvolily netradiční řešení. V podstatě se jednalo o nesoutěživé volby. Po dohodě strany postavily jednu společnou kandidátku nebo celkem tolik kandidátů, kolik bylo zapotřebí zvolit. V takové situaci prohlásila volební komise kandidáty rovnou za zvolené (Balík 2009: 47–49).

Krizi demokratické kultury a centrální snahy o kontrolu nad periferiemi dokazuje i nutnost schválení nově zvolených starostů Ministerstvem vnitra, příp. zemského úřadu. Tato, dříve formalita, platila pouze pro statutární města, ale od roku 1933 se rozšířila i na obce, ve kterých sídlil okresní soud. Pro menší obce platilo potvrzení volby starosty u zemského úřadu. V případě zamítnutí starosty se stala jeho volba neplatná a zastupitelstvo muselo provést

¹ Z pohledu současné terminologie bychom tento model nazvali jako Party block vote. (Charvát 2013: 44).

novou volbu. V případě opakovaného zamítnutí se rozpustilo i samo zastupitelstvo. Dohledací úřad pak dosadil prozatímního starostu. Takto fungující systém podryval základní demokratické principy samosprávy a samotného práva volit si svobodně své zástupce (Balík 2009: 51). Zajímavostí poté zůstává, že ačkoliv byla volebním dnem neděle, platil ve volební den i den předcházející zákaz prodeje alkoholu v dané obci (Balík 2003: 15).

2.3 Druhá republika a válečná léta

Období druhé republiky a Protektorátu výrazně poznamenalo i samosprávu. Již po Mnichovské konferenci byli vyloučeni zástupci levicových stran z postů starostů a členů zastupitelstev. Na konci roku poté byla přímo rozpuštěna Komunistická strana Československa (KSČ). Situace se vyostřovala i na začátku následujícího roku, kdy byla rozpuštěna zemská zastupitelstva země České i Moravskoslezské a stejně tak zastupitelstva v Praze a Brně. Oproti tomu byl zaveden institut obecního příp. obvodního tajemníka, který měl dohlížet na provádění přenesené působnosti obce, avšak měl značný vliv i na výlučné funkce v rámci samosprávy. Tajemníci byli podřízeni okresnímu hejtmanovi a Ministerstvu vnitra. Jejich působení mělo zabránit škodám na obecním blahu a ochránit důležité zájmy státu.

V rámci Protektorátu pokračovalo omezování pravomocí samosprávy či jejich představitelů až do té míry, že se stala iluzorním pojmem. Ve více než dvou stovkách obcí nahradili zvolené zástupce vládní komisaři hájící především německé zájmy. Od nařízení z roku 1944 došlo k úplné byrokratizaci, kdy pravomoci politických zástupců přebrali jmenovaní úředníci obecních orgánů. Proto ani během Protektorátu nemůžeme mluvit o nezávislé samosprávě či existenci samosprávy vůbec (Schelle 2009: 149–163).

Nezapomínejme ani na oblast Sudet, kde byla samospráva naprosto zničena. Říšský princip tzv. vůdcovství se projevil i v obcích, kde byli starostové jmenováni a zastupovali je tzv. přidělenci. Z dříve kolektivního orgánu obecní rady se transformovali na jednotlivce, se kterými mohl či nemusel starosta jednotlivé záležitosti probírat. Posledním zásahem do místní správy bylo zavedení zmocněnce NSDAP, který kontroloval působení obce v souladu s politikou strany (Balík 2009: 54–55).

2.4 Období 1945–1989

Orgány samosprávy, které de facto zanikly s okupací Československa, se po osvobození nezačaly obnovovat. Namísto nich vznikaly revoluční místní národní výbory (MNV), které nahrazovaly zbylé dosluhující orgány obce. V rámci těchto výborů mohly působit pouze strany začleněné v rámci Národní fronty. Již krátce po válce zde ale dominovala Komunistická strana Československa (KSČ). Ačkoliv byly MNV ustanoveny jen dočasně, k prvním poválečným volbám do nich došlo až v roce 1954, poté 1960 spolu s určením funkčního období na čtyři roky, což bylo prodlouženo po volbách v roce 1971 na pět let (Balík 2009: 55).

Trojstupňová soustava národních výborů vycházela i z Košického vládního programu. Dosavadní tradice dvoukolejného odděleného systému místní samosprávy a státní správy byla v rámci MNV sloučena. Tímto krokem se přerušila tradice samospráv z druhé poloviny 19. století a hierarchickým postavením národních výborů byly redukovány lokální pravomoci ve prospěch centra. V průběhu dalších let docházelo ke snahám o novelizaci zákonné úpravy MNV ve prospěch rozšíření jejich pravomocí. Nicméně veškeré reformy při uplatňování narážely na princip demokratického centralismu, v rámci kterého se snahy o autonomní působení základních jednotek jevily jako paradoxní (Vodička 2011: 122–124).

Ačkoliv volby probíhaly, nemůžeme je považovat za soutěživé, neboť zpravidla vždy kandidoval pouze jeden kandidát, i přes to, že zákon nezakazoval více kandidátů. Kandidáti byli nominováni pouze z kandidátky Národní fronty. Pro tento systém tak bylo zapotřebí velké množství malých jednomandátových obvodů, které tak mohly pojmut např. jen pár ulic. Zvolen byl ten kandidát, který obdržel nadpoloviční počet hlasů při alespoň 50% volební účasti. Režim oficiálně prezentoval všeobecnou 99% účast s podporou okolo 99 % pro své kandidáty. Nicméně tyto výsledky nemůžeme brát jako vypovídající o tehdejší podpoře strany. Takováto čísla jsou charakteristická pro totalitní režim a v demokratické společnosti nedosažitelná. Právo volit bylo nastaveno od 18 let, být zvolen poté od 21 let.

Každý MNV se skládal ze tří hlavních orgánů – pléna, které obsahovalo všechny zastupitele a právně bylo nejvyšším orgánem, radou vykonávající exekutivní roli a komisi, které příslušely další výkonné pravomoci. V reálném politickém světě se těžiště moci absorbovalo v postavách tajemníka MNV a předsedy MNV. Pro vysvětlení mocenské hierarchie je potřeba dodat, že rozhodnutí výboru mohl kdykoliv změnit výbor o úroveň výše,

případně i nařídit MNV čím a jak se má zabývat. Postradatelnost ostatních zvolených, nebo můžeme i říci – vybraných ke zvolení, dokazuje užívání tzv. imperativního mandátu. To umožňovalo jednotlivé poslance kdykoliv odvolat pro ztrátu důvěry nebo na základě chování nedůstojné funkci. Proces odvolání poté podléhal schválením ve veřejném hlasování na schůzích (Balík 2009: 55–57).

Přetrvávající poválečná roztříštěnost sídel se znelíbila novému režimu, který se snažil o centralizaci a vytváření střediskových obcí. Během dvou dekád mezi lety 1950 až 1970 se vládní garnitura zasloužila o výraznou redukci až o jednu třetinu celkového počtu. Jako záminka jim sloužilo zvyšování efektivity hospodářského procesu, zlepšení infrastruktury a modernizace. Trend slučování obcí vydržel po celou dobu komunistického režimu, což mělo za následek pokles obcí z 11 tisíc na 4 tisíce obcí v roce 1987. Čísla jsou však lehce zavádějící, neboť se hovoří o obcích, které odstavují nejmenší administrativní jednotky, nikoli sídla. Častým jevem bylo zahrnutí několika vesnic pod jednu obec, z čehož vyplývá, že reálně se počet sídel snížil především administrativní cestou než reálným působením (Vodička 2011: 121).

2.5 Komunální volební systém po roce 1989

Rychlé decentralizaci a rekonstrukci státní správy po sametové revoluci bránilo několik faktorů. Především to bylo dosavadní personální obsazení úřadů, které spíše reformy brzdilo, nezkušenost jejich revolučních nástupců a poté samotná otázka na technické nastavení nové samosprávy, počet úrovní a problematika financování. Nicméně, i přes mnoho překážek se povedlo učinit zásadní strukturální změny a poměrně rychle se opět zavedl dvojkolejný systém oddělené samosprávy a státní správy (Cabada, Vodička, Šimka 2011: 381).

Porevoluční obnova samosprávných jednotek a jejich reprezentantů proběhla v roce 1990 ve dvou fázích. Počátek je spjat s ústavním zákonem č. 14/1990 Sb., který umožnil odvolání poslanců na všech úrovních národních výborů. Jejich odvolání musela navrhnout nominující strana a poté odhlasovat výbor. Důvody pro odvolání byly nastaveny celkem vágně, nicméně často užitým důvodem bylo dřívější působení politiků a nedostatečné záruky jejich účinkování při rozvoji demokracie. Reálně tak byli odvoláni nejvíce zkompromitovaní komunističtí poslanci. Na jejich místa poté byli kooptováni představitelé demokratické opozice. Celý tento proces byl výsledkem kulatých stolů mezi představiteli starého režimu

a Občanským fórem. Kooptaci bylo možné provést pouze do 31. března 1990. V řadě měst a obcí si ale KSCĚ udržela většinu ve výboru nebo i pozici tajemníka. V mnoha obcích ke kulatým stolům, natož ke kooptacím, vůbec nedošlo a zůstaly tak pod kontrolou komunistických elit až do podzimních voleb (Balík 2003: 17).

Druhým výrazným milníkem je 24. listopad téhož roku, kdy se konaly první řádné volby do obecních zastupitelstev. Ve většině měst a obcí se jednalo o první svobodné volby do obecních zastupitelstev po 52 letech. To umožnila řada zákonů, které byly během druhé poloviny roku 1990 narychlo schváleny. V první řadě se jednalo o ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který byl klíčový v několika ohledech. Především zkrátil funkční období působících MNV o necelý rok a umožnil tak konání voleb ihned po jeho vydání ve sbírce zákonů. Dále pak fakticky obnovil a ustanovil obce jako základ, znovu právně oddělené, samosprávy a přenesené správy, když v článku 86 stanovil že: *„Obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří. Zákon stanoví, které daně a poplatky jsou příjmem obce.“* (Zákon č. 294/1990 Sb.). Dále se jednalo o zákon o obcích č. 367/1990 Sb. a zákon o volbách do zastupitelstev obcí č. 368/1990 Sb., který nastavil čtyřleté funkční období zastupitelstev. Podle tohoto zákona se konaly pouze jedny řádné volby v listopadu 1990. Jelikož byl sepsán velmi rychle a nevyhovoval především technickým nárokům, nahradil jej zákon č. 298/1992 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu. Nicméně podle tohoto zákona se neuskutečnily žádné řádné volby.

Oproti prvorepublikové tradici volební systém z roku 1990 i 1992 počítal s tím, že byly kandidátní listiny nastaveny jako volné. Číslo na kandidátce v tom případě nehrálo žádnou roli a výsledné pořadí bylo odvozeno čistě dle počtu preferenčních hlasů. Tento stav přetrval i po roce 1994, ale již tehdy se, zejména z ODS, ozývaly hlasy o větší kontrole nad pořadím kandidátů (Šaradín, Outlý eds. 2004: 38–39). Získané mandáty pro strany se rozdělovaly na základě poměru všech získaných preferenčních hlasů v rámci jednotlivých stran.

V rámci komunálních voleb bylo sníženo pasivní právo na úroveň aktivního, takže se o zastupitelské pozice mohli ucházet kandidáti po dovršení 18 let s trvalým pobytem na území obce. Kandidovat mohli i nezávislí kandidáti nebo sdružení nezávislých kandidátů v případě, že je podpořil stanovený počet voličů, který se odvíjel od velikosti obce. Zavedený listinný poměrný systém s volnou kandidátní listinou do velké míry upozadoval rozhodnutí stran v pořadí na kandidátce, které nehrálo žádnou roli. Pořadí vybraných politiků tak záleželo

pouze na preferenčních hlasech. Volič stejně jako dnes měl na výběr ze třech možností volby – pouze pro kandidátní listinu; pro kandidátní listinu s možností preferenčních hlasů pro kandidáty z jiné strany a rozdělení pouze preferenčních hlasů napříč kandidátkami až do počtu mandátů budoucího zastupitelstva. Do skrutinia o mandáty vstupovaly všechny strany, protože nebyla nastavena žádná spodní klauzule. Hlasy se následně přepočítávaly pomocí Sainte-Laguého metody (Zákon č. 368/1990 Sb.). Obce tvořily jeden volební obvod až do min. 30mandátového zastupitelstva, pro které bylo potřeba obvody rozdělit tak, aby se počty volených politiků v jednotlivých obvodech pohybovaly mezi 10 a 20 mandáty (Chytílek 2009: 315).

2.6 Vývoj od roku 1993

Spolu s vyhlášením samostatnosti České republiky se ukotvila samospráva v Ústavě, konkrétně v hlavě sedmé o Územní samosprávě, článkách 99 až 105. V této části je důležitý především čl. 102, který hovoří o zásadách volebních práva do obecních a také krajských zastupitelstev. Podmínky volby jsou napsány stručně, když se píše, že zastupitelé mají být zvoleni v rámci všeobecného, přímého rovného volebního práva s tajným hlasováním. Zbylé podmínky stanoví běžný volební zákon, což dává velký prostor pro případné úpravy. Pro všechny změny však platí schválení oběma komorami Parlamentu. V rámci volebního zákona není možné přehlasování jedné komory druhou. Jelikož se nejedná o ústavní zákon, který by podléhal dohledu Ústavního soudu, je v tomto případě Senát jediným kontrolním mechanismem v přijetí nového volebního zákona.

Největší nezodpovězenou technickou položkou v Ústavě je typ mechanismu volebního systému. Stejně tak tomu bylo i v rámci volebního zákona, až do jeho novely v roce 2001. Poprvé se tak objevuje explicitní zmínka o poměrném zastoupení ve volbách do obecních zastupitelstev až v zákoně č. 491/2001 Sb. Se samotnou zásadou poměrnosti se reálně pracovalo již od reinstalace obecních samospráv, kdy se nastavila metoda Saint-Laguë s dostatečně velkými obvody na získání poměrných výsledků. Paradoxně po ukotvení principu poměrnosti se přešlo na D'Hondtova dělitele spolu s menšími obvody. Další právní principy k fungování voleb jsou dále obsaženy v Ústavě v článcích 5, 6 a 9 a také v Listině základních práv a svobod v čl. 20 až 22 (Šaradín, Outlý eds. 2004: 12).

První novelou volebního zákona do obecních zastupitelstev po roce 1993 se stal zákon č. 152/1994 Sb., podle kterého se uskutečnily volby v letech 1994 a 1998. Novela z roku 1994 upravovala rozmezí, v rámci kterého se stanovovala velikost zastupitelstev, z původní škály 7–80 na 5–65 zastupitelů. Dále se upravila možnost nastavení velikosti obvodů, kterou bylo možné provést u zastupitelstev již od 15 členů. Výsledná velikost se výrazně zmenšila na rozmezí 5–15 mandátů na obvod. Volební formule zůstaly neměnné s výjimkou nastavení kandidátní listiny. Pro přeskočení pořadí vzhůru bylo zapotřebí získat o 10 % více hlasů, než jaký byl průměr všech kandidátů na soupisce. Při překročení této hranice se tito kandidáti řadili od nejlepšího podle svých preferenčních hlasů a poté je následovali ostatní dle jejich pořadí na kandidátce. Preferenční hlasy se navíc v těchto volbách označují křížkem do vyznačeného pole před jménem kandidáta, nikoli zakroužkováním pořadového čísla jako v ostatních volbách s možností preferenčního hlasování.

Zároveň se zvýšil počet podpisů potřebných pro kandidaturu nezávislých kandidátů a jejich sdružení. Uvedené změny nahrávaly etablovaným stranám, které získaly větší kontrolu nad zvolením předních kandidátů a výhodu oproti menším stranám. Ty se musely vypořádat s omezením ve formě menších obvodů. Ve prospěch malých stran naopak působila volební formule Sainte-Laguë, která malé strany lehce nadreprezentovala. Zároveň bylo těžší účastnit se voleb pro nezávislé subjekty, kvůli těžším podmínkám jejich nominace (Belko 2004: 207–208).

2.7 Od éry tzv. Opoziční smlouvy k současnému systému

O další změny se snažily vůdčí strany během éry Opoziční smlouvy. Změna volebních mechanismů byla jedním z klíčových bodů tzv. Tolerančního patentu ze 14. ledna 2000, kde deklarují záměr, že: *„U obcí a měst je cílem provedení úpravy zákona na základě existujících zkušeností a dosažení vyšší stability zvolených orgánů s tím, že bude zavedena uzavírací klausule; dojde ke změně metody rozdělování mandátů tak, aby nedocházelo k nerovnému vztahu mezi počtem získaných hlasů a získaných mandátů; bude zvýšen počet zastupitelů, po jejichž odstoupení dojde k vypsání nových voleb tak, aby nové volby byly vyhlášeny, pokud počet členů zastupitelstva poklesne pod hranici usnášeníschopnosti; bude zvýšeno procento hlasů pro kandidáta umožňující změnu pořadí na kandidátce.“* (Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000, Dohoda č. 2, citován dle Balík 2009: 84). Tyto cíle byly

převedeny do novely zákona, jež počítala se zavedením modifikované podoby D'Hondtova dělitele.

Především ODS prosazovala mj. jednotnou klauzuli, která by znemožnila kandidaturu nezávislých kandidátů nebo rozdělení obvodu obcí již od celkových osmi zastupitelů, což mohly být i obce čítající pouze 500 obyvatel. Taková reforma by vedla k nastavení obvodů o pouhých čtyřech mandátech, což by vedlo k silně disproporčním výsledkům. To by jasně porušovalo ústavní pravidla poměrnosti. Na navrhované změny nepřistoupil Senát, jenž předložil svoji verzi reformy, která obsahovala mj. užití normální verze D'Hondtova dělitele. Senátní verze nebyla na oplátku přijata Poslaneckou sněmovnou. Blížící se volby v roce 2002 a nutnost nového volebního zákona nakonec vyústily v kompromisní zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých zákonů (Šaradín, Outlý eds. 2004: 31–33). Podle této úpravy probíhají komunální volby od roku 2002 až do současnosti.

Nový volební zákon ponechal možnost tří způsobů volby – pro jednotlivce napříč kandidátkami, pouze pro stranické kandidátky i jejich vzájemnou kombinaci, jak bylo zvykem již dříve. Zisk volební strany vycházel ze součtu všech preferenčních hlasů pro její kandidáty. Tento zisk v poměrném mechanismus rozdělil mandáty jednotlivým stranám na základě D'Hondtova dělitele. Potřeba zisku 110 % preferenčních hlasů v rámci strany a mechanismus přidělení mandátu konkrétním kandidátům přetrvaly ve stejné podobě, jak byly zavedeny od roku 1994 (Kubát 2009: 102).

Velikost zastupitelstva a nastavení jednotlivých obvodů v rámci obce nastavuje samo dosluhující zastupitelstvo, které na to má právo dle zákona č. 128/2000 Sb. Musí tak učinit nejpozději 85 dnů před nadcházejícími volbami (Trávníček 2014: 216). Obec vždy tvoří základní volební obvod a záleží na rozhodnutí zastupitelstva, zda jej rozdělí na více částí. Platí však pravidla, která dělení na obvody omezují. V obcích do 10 tisíc obyvatel musí všechny volební obvody volit alespoň pět zastupitelů, u obcí do 50 tisíc poté alespoň sedm zastupitelů a v obcích nad 50 tisíc obyvatel je minimem devět volených zastupitelů za každý obvod. Pro hl. m. Prahu a územně dělená statutární města platí, že každá městská část či obvod může být pouze v jednom volebním obvodu (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 60). Pro zajímavost můžeme dodat, že např. ve volbách v roce 2002 využilo možnost dělení obvodu pouze deset obcí, z čehož bylo sedm městských částí v Praze, dále hlavní město Praha jako celek, Olomouc a jihočeská obec Lišov (Šaradín, Outlý eds. 2004: 31–33). O troje volby

později, v roce 2014, tak učinily pouze Praha 4, Praha 9 a Lišov (Balík, Gongala, Gregor 2015: 60). Jaké jsou možnosti v nastavení volebních obvodů, znázorňuje Tabulka č. 1.

Počet obyvatel	Zastupitelů celkem	Minimum mandátů ve volebním obvodu	Počet volebních obvodů
méně než 500	5 – 15	5	2 – 3
500 – 3 000	7 – 15		
3 001 – 10 000	11 – 25		7
10 001 – 50 000	15 – 35		
50 001 – 150 000	25 – 45	9	
více než 150 000	35 – 55		2 – 7
Hl. m. Praha	55 – 70		

Tabulka 1: Velikost voleného shromáždění a volební obvody²

Tehdejší problém s roztržštěností zastupitelstev, kterou způsobovala nadreprezentace malých stran a nezávislých kandidátů alespoň částečně řešila nově zavedená uzavírací klauzule (Balík 2009: 83). Klauzule byla nastavena na úroveň 5 % pro všechny volební strany³. Nebyla tedy aditivní, jako u jiných druhů voleb. Klauzule ani nebyla zamýšlena proti koalicím, ale aby „spolehlivě odfiltrovala malé politické strany“ (Balík 2003: 22). V rámci mechanismu sčítání preferenčních hlasů a rozdílného množství kandidátů je zapotřebí uzpůsobit vypočtení klauzule upravit v poměru k množství kandidátů. Tím je zaručeno, že nejsou penalizovány strany, které nepostaví plnou kandidátku. Výpočet klauzule je proto nastaven tak, že: „je nejprve vypočítán tzv. „přepočtený základ dle počtu kandidátů“, tzn. celkový počet platných odevzdaných hlasů je vydělen celkovým počtem volených zastupitelů a vynásoben počtem kandidátů uvedených na dané kandidátní listině, následně je zjištěno, zda součet hlasů získaných všemi kandidáty dané kandidátní listiny činí alespoň 5 % jejího přepočteného základu dle počtu kandidátů“ (Trávníček 2014: 216).

Klauzule nabývala na své 100% účinnosti až u obvodů od 20 mandátů. Reálně se mohla projevit u zastupitelstev od 17 členů. Do této velikosti obvodu její účinky zastupuje přirozený práh, jehož horní hodnota až v takovémto obvodě klesne pod hodnotu uzavírací

² Hodnoty vycházejí ze zákona č. 131/2000 Sb., z. č. 491/2001 Sb. Zdroj výpočtu: Trávníček 2014: 216.

³ Volební strana je entita, která jako jediná může podávat kandidátské listiny. Volební strana může mít mnoho podob tak, aby se pod ní dala zahrnout veškeré možné uskupení. Můžeme se tak setkat s formátem, kde se jí účastní registrovaná strana, koalice stran, sdružení či samostatní nezávislí kandidáti nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů (Antoš, Wintr eds. 2010: 43)

klauzule. V malých obcích je z toho důvodu uzavírací klauzule nevýznamná. Dále není užito stejné klauzule ve všech případech. První výjimku tvoří volby do zastupitelstva, kde je podána pouze jedna kandidátní listina (Trávníček 2014: 218). Ve druhém případě se hodnota klauzule snižuje o 1 % do té doby, než se splní tyto dvě podmínky: „*1. do skrutinia postoupí alespoň 2. volební strana a 2. dojde k přidělení nadpoloviční většiny, minimálně však pěti, mandátů*“ (Zákon č. 491/2001 Sb.).

Volební právo je v případě obecních voleb oproti ostatním typům voleb rozšířené kvůli tzv. „obecnímu občanství“, které umožňuje, aby se voleb účastnili i cizí státní příslušníci starší 18 let z ostatních států Evropské unie, kteří mají trvalý pobyt v dané obci. Rozšířeno je i pasivní volební právo, které je stanoveno velmi široce, a to, že kandidátem může být každý volič, pokud splní stanovené podmínky. Kandidátem se tedy mohou stát všichni občané od 18 let včetně cizinců. Volební stranu poté může tvořit pouze jeden kandidát. Kandidatura nezávislých kandidátů je podmíněna přiložením petice občanů, jež podporují jejich účast ve volbách. Počet podpisů u petic se odvíjí od velikosti obce od 5 % obyvatel u obcí do 500 obyvatel, po 0,5 % obyvatel u měst nad 150 tisíc obyvatel. Výjimka v pravidlech je stanovena pro sdružení nezávislých, která je stanovena bez vlivu velikosti obce na 7 % obyvatel (Antoš, Wintr eds. 2010: 42).

Další ze specifík komunálních voleb narušuje pravidlo, že kandidátní listiny obsahují maximálně tolik jmen, kolik jich obsahuje volené shromáždění. U malých obcí s nedostatkem kandidátů docházelo k situacím, kdy se voleb účastnila pouze jedna kandidátka. Takové volby lze považovat za nesoutěživé, nicméně to neslo i problém čistě praktický. V těchto volbách bylo riziko v podobě chybějících náhradníků. V případě úmrtí či rezignace kteréhokoliv zastupitele jej poté nebylo možné nahradit a orgán nedosahoval zákonného minima členů. Z toho důvodu bylo od roku 2001 umožněno obcím o maximálně sedmi zastupitelích přijímat kandidátní listiny čítající o třetinu více kandidátů (Šaradín, Outlý eds. 2004: 34). Tato celkem jednoduchá odlišnost předchází nadměrnému opakování voleb. Ač se to může zdát jako ojedinělá situace, v praxi se pouze s jednou kandidátní listinou setkáváme poměrně často. Například ve volbách roku 2006 kandidovala pouze jedna kandidátka celkem ve 2 860 obcích. To je téměř polovina (45,9 %) všech obcí u nás (Antoš, Wintr eds. 2010: 42).

Stejně tak zákon počítá i se situací, kdy do volební soutěže nekandiduje dostatečný počet kandidátů. Volby se neuskuteční za situace, kdy: „*součet všech kandidátů všech volebních stran nedosáhne nadpoloviční většiny počtu členů zastupitelstva nebo je menší než*

pět. Jejich konání by to totiž automaticky vedlo k neusnášeníschopnému zastupitelstvu, což by vedlo k vyhlášení voleb nových. V situaci, kdy obec nemá ustavené zastupitelstvo je pověřen do funkce správce vybraný zaměstnanec Ministerstva vnitra správou nad obcí (Antoš, Wintř eds. 2010: 43).

3 Komunální volby jako volby druhého řádu

Koncept nerovnosti mezi jednotlivými druhy voleb se objevil na konci 70. let spolu s prvními volbami do Evropského parlamentu, tehdy ještě v rámci Evropského společenství. Průkopníci v této oblasti byli Karlheinz Reif a Hermann Schmitt, kteří se jako první ve své studii *Nine Second-Order Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results* publikované v *European Journal of Political Research* v roce 1980 pokusili stanovit hierarchickou strukturu jednotlivých voleb spolu s jejich vzájemnými interakcemi. Obdobnou myšlenkou se zabýval i Reiner Dinkel o tři roky dříve ve vztahu regionálních voleb do zemských sněmů a voleb do Bundestagu ve Spolkové republice Německo (Dinkel 1977).

Základní tezí celé teorie je odlišení primárních voleb tzv. „first order elections“ od ostatních voleb, které spadají hromadně do druhořadých tzv. „second order elections“. Výjimečnost voleb prvního řádu spočívá v jejich přímém vztahu k hlavě exekutivy daného státu. Jedná se tedy dle typu systému buď o volby do dolní komory parlamentu v parlamentní demokracii (např. Velká Británie), nebo o prezidentské volby v prezidentském systému (např. USA). Výsledek těchto voleb určuje nejmocnějšího představitele státu. Z toho důvodu se jim dostává největší pozornosti medií i voličů, nejvyšším nákladům na mediální kampaň a jejich konání udává politický cyklus země (Strmiska et al. 2009: 32).

Do druhé kategorie voleb naopak řadíme dle systému druhý typ volby z potenciálních prvořadých, tedy do dolní komory parlamentu v prezidentském systému a prezidentské volby v parlamentním systému. Dále se jedná o volby do horní komory parlamentu, regionálních samospráv (u nás např. krajských zastupitelstev), samosprávných celků (obecních zastupitelstev) a v evropsko-unijním prostoru i voleb do Evropského parlamentu. Specifickým typem voleb druhého řádu se může stát i celonárodní referendum. Žádný z typů voleb druhého řádu nezíská nikdy takové prestiže, aby předstihl volby prvního řádu. Pouze výjimečné případy, kdy jde o „volby o něco“, jim mohou konkurovat (Šaradín 2008: 32–33).

Míra vazeb a interakcí mezi volbami z prvního a druhého řádu závisí na více faktorech. Mezi hlavní bezesporu patří podoba stranického systému a časová vzdálenost mezi jednotlivými volbami. V případě krátkého období konání druhořadých voleb po volbách primárních je zvykem přetrvávající podpora pro vítěznou stranu z voleb předešlých. Naopak, konají-li se volby v polovině funkčního období, mohou volby posloužit jako kritika vládního fungování, čímž poroste podpora opozičním stranám (Strmiska et al. 2009: 33). Tento

zkoumaný fakt byl pojmenován již v roce 1960, kdy Angus Campbell zveřejnil svůj koncept „nárůstu a poklesu“. Koncept vycházel ze vztahu kongresových voleb k prezidentskému působení, který výše zmíněná pravidla potvrzoval. Zároveň však autor dodává, že platnost konceptu je spjatá se specifickým systémem a bipartismem amerického typu, takže ve více-stranických systémech nemusí platit (Cambell 1960: 401–418).

Stejně tak je možné, že si vláda udrží podporu a druhořadé volby jim upevní mandát na zbytek funkčního období. Mezi další faktory slouží i jiný typ volební formule a možnost zúženého nebo naopak rozšířeného spektra kandidujících stran či kandidátů. To může vést voliče od taktického hlasování, které mohou uplatňovat v důležitějších volbách, třeba z obavy nepřekročení dolní klauzule nebo hlasováním proti někomu. V méně riskantních volbách si tak dovolí dát hlas straně či kandidátovi, se kterým sdílí větší programovou shodu. V neposlední řadě musíme brát v potaz i přirozený vývoj změn postojů u voličů.

Z hlediska přístupu politických stran k jednotlivým volbám záleží, kolik finančních prostředků do nich chtějí investovat. Zdali se jim vyplatí financovat kampaně i pro lokální buňky a posilovat tak svoji značku na všech úrovních, nebo přenechávají iniciativu menším lokálním stranám a soustředí se pouze na primární volby. Pragmatickou motivací může být kromě politického vlivu i přísun finančních zdrojů v návaznosti na systém státních příspěvků za výsledky ve volbách a následně možného příspěvku na mandát. Pro menší strany jsou především lokální volby či senátní volby cestou, jak se etablovat na politické scéně a připravit se tak na možnou budoucí celonárodní působnost. Z těchto důvodů v druhořadých volbách získávají vyšší podporu lokální či úplně nové strany (Šaradín 2008).

Specifickým případem zůstávají volby do Evropského parlamentu, které zpravidla nemají institucionální vliv na národní politiku. Už při zavedení těchto voleb jim byl přisuzován mnohem menší význam z důvodu tehdejších slabých kompetencí v rámci Společenství. Mnoha voličům je evropská politická scéna odcizená a se svými specifickými mechanismy i nečitelná. To můžeme sledovat při nálepkování Bruselu jako centra moci EU, a systému politických frakcí, který je běžným voličům nesrozumitelný a zmatečný. Evropským volbám v neposlední řadě ubírá na voličském zájmu i euroskepticismus části politického spektra, neschopnost a možná neochota vysvětlit přínosy těchto voleb voličům (Kaniok 2005: 152–163).

Shrme-li poznatky o volbách druhého řádu, dojdeme k několika závěrům. Vyznačují se menší angažovaností ze strany politických subjektů investovat čas a prostředky do

kampaní. Zároveň platí i větší neochota voličů nechávat se ovlivnit další kampaní při méně významných volbách. To vede i k nižší volební účasti. Ta může dosáhnout až tak nízké míry, že může být zpochybnována legitimita daného orgánu, jako je to v případě našich voleb do Senátu (Pehe 2020). Nicméně i výrazně nízká volební účast neznamená nevýznamnost instituce.

Teorie podléhá dlouhodobému empirickému ověřování v longitudinálním projektu v rámci European Election Study, u jehož zrodu stáli již zmiňovaný Reif se Schmitterem. V rámci verifikace teorie se našly i výjimky, které ji nepotvrdily. Problematické se pro tuto teorii jeví regiony se silnou teritoriální identitou uvnitř státu, čemuž odpovídá stranická nabídka. Vhodnými příklady může být Skotsko spolu se Skotskou národní stranou nebo Katalánsko s Konvergencí a jednotou (Schakel, Jeffery 2013: 323–341). Velká debata ohledně platnosti teorie se rozvířila po prvních evropských volbách v nových státech EU ze střední a východní Evropy v roce 2004. Nepotvrzení teorie je vysvětlováno krátkodobou demokratickou kulturou a nízkou institucionalizací stranických systémů nových členských států (Schmitt 2005: 664).

Ačkoliv řadíme komunální volby mezi druhořadé, mají mezi ostatními volbami této kategorie několik specifik. Dalo by se říci, že hned z několika kritérií jsou prvořadými mezi druhořadými. Můžeme to doložit dlouhodobě nejvyšší volební účastí hned po volbách prvořadých. Volební účast se po prvních dvou volbách (1990 – 73,24 %; 1994 – 62,26 %) ustálila v rozmezí od 44,4 % do 48,4 % voličů. K takovým hodnotám se přiblížily pouze senátní volby, které do této doby v prvním kole pouze čtyřikrát těsně překročily 40% účast voličů, s maximem 44,59 % v roce 2010. Nutno dodat, že jak v tomto roce, tak i v ostatních nadprůměrných se jednalo o souběh s volbami komunálními. Krajské volby dosáhly 40% hranice pouze jednou v roce 2008 (40,30 %) a volby do evropského parlamentu se těšily maximálně účasti 28,7 % voličů v roce 2019 (volby.cz).

Přestože tomu volební účast neodpovídá, dle průzkumů CVVM z let 2014 a 2019 ohledně důležitosti jednotlivých typů voleb očima veřejnosti se volby do obecních zastupitelstev umístily na prvním, potažmo druhém místě, kdy se jen těsně vystřídal s volbou prezidentskou. V roce 2014 se ziskem 85 % agregované důležitosti, o pět let později získaly o jedno procento více. Paradoxně z ústavního hlediska nejdůležitější volby do Poslanecké sněmovny PČR skončily až na třetím místě se ziskem 79 %, resp. 80 % agregované důležitosti (CVVM 2014; 2018).

Kladným ukazatelem pro komunální volby je i míra důvěry občanů, které se posléze dostává jimi zvoleným představitelům. V rámci měření důvěry v ústavní instituce vychází obecní zastupitelstvo spolu se starostou (ač měřeno odděleně, dosahují obě instituce téměř totožných výsledků) dlouhodobě nejlepších výsledků s agregovanou důvěrou nad 60 %. Poslední zveřejněný průzkum CVVM ohledně důvěry v ústavní instituce ze září 2020 to jasně dokazuje. Věvodí zde obecní zastupitelstvo a starosta s 61% důvěrou oproti 43% důvěře ve vládu či 36% důvěře v Poslaneckou sněmovnu (CVVM 2020).

Výsledky komunálních voleb se nedají celorepublikově přesně interpretovat, což je řadí do pomyslné druhořadé kategorie zájmu politologů o jejich analyzování. Volby pouze slouží jako ukazatelé jistých tendencí v působení jednotlivých stran. V rámci jejich výsledků se paradoxně může vždy najít více vítězů, kteří využívají svého prvenství v rámci některého z volebních ukazatelů, jako nejlepší zisk hlasů, mandátů nebo zastupitelů (Hudák, Jüptner, Svoboda eds. 2003: 26–28), což se dá využít v mediálním prostředí, nikoliv tak v akademickém. Jejich heterogenita a analytická náročnost stojí i za slabou vědeckou prozkoumaností, což se projevilo pouze v několika cílených studiích krajských měst (např. Studie o volbách do zastupitelstev v obcích – Šaradín, Outlý eds. 2004) či případové studie (např. Komunální politické systémy – Hudák, Jüptner, Svoboda 2003; Komunální volby v České republice v roce 2002 – Balík 2003).

4 Analýza problematických aspektů u komunálních voleb v ČR

Četnost a průměrná velikost osídlení v České republice se vymyká až na výjimky celé Evropské unii. Sekundují nám pouze Slovensko, Maďarsko a Francie. V průměrném počtu obyvatel na obec jsme na vrcholu žebříčku (Baldersheim, Rose: 2010: 3). Roztříštěnost obydlí u nás přináší řadu specifik, která jsou propojená a navzájem se ovlivňují. Zmíněná nejednotnost má vliv i na akademické bádání, které se musí potýkat jak s různorodostí, tak odlišnou interpretací dat s velkou řadou místních odlišností, jež deformují obecné závěry. V rámci této práce se pokusíme problematické aspekty rozčlenit do několika okruhů. V prvním zanalyzujeme velikosti sídel a jejich poměr ve vztahu k celkovému počtu obyvatel. Dále se zaměříme na problematiku jednotného volebního pro všechny typy obcí. Následovat budou politické aspekty, se kterými se všeobecně obce potýkají. Jako poslední poté uvedeme hlavní zavádějící proměnnou, kterou je samotný systém komunálních voleb.

4.1 Struktura obcí v ČR

Obce jsou základem naší sídelní struktury a jsou definovány v zákoně o obcích č. 128/2000 Sb. V současné době se na našem území nachází přibližně 6 258 obcí⁴. Zákon člení obec do dvou kategorií, kde menší jsou obce venkovského (vesnického) typu a větší obce městského typu, které musí splňovat podmínku alespoň tři tisíc obyvatel. Města se dále dělí na města bez dalšího vymezení a města se zvláštním postavením, která jsou známa jako tzv. statutární města, a kterých je 27 a jejich charakteristickým znakem je možnost dalšího územního členění a vytváření zastupitelstev městských částí. Posledním typem je hlavní město Praha, které stojí mimo soustavu klasických obcí, což dokazuje i zákon č. 418/1990 Sb., který jej chápe jako vyšší územně samosprávný celek. Specifickou kategorií jsou poté obce se statutem městyse, kterých se u nás nachází 229. Tato kategorie je jakýmsi pozůstatkem minulosti, neboť se jedná o obce, které měly statut města před 17. květnem roku 1954. Znovunabytí historické významnosti jim umožňuje zákon č. 234/2006 Sb.

Pomineme-li kategorii městysů, dělicí čarou pro stát mezi obcí a městem byly dříve dva tisíce obyvatel. Hodnota dělicí hranice se odvíjela od dřívější německé tradice. Od roku 2000 spolu se zákonem č. 128/2000 Sb. byla tato hranice zvednuta na hranici tří tisíc obyvatel

⁴ Data jsou platná k 1. 1. 2021 dle ČSÚ. Viz.: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112021>.

(Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 89). Tato úprava se v dnešních číslech dotýká celkem 249 obcí. Jak ukazuje Tabulka č. 1, celkem 92,9 % sídel v zemi připadá na obce menší jak 3 tisíce obyvatel. Nicméně ve všech těchto obcích se nachází zhruba třetina celé populace. Ve zbylých 7,1 % sídel, což činí 446 měst, tedy žijí zbylé dvě třetiny populace.

Počet obyvatel	Množství obcí	Procenta	Souhrnná procenta
do 50	72	1,2	1,2
do 100	361	5,8	6,9
do 200	985	15,7	22,7
do 500	1993	31,8	54,5
do 1 000	1379	22,0	76,5
do 2 000	773	12,4	88,9
do 3 000	249	4,0	92,9
do 5 000	180	2,9	95,7
do 10 000	140	2,2	98,0
do 50 000	109	1,7	99,7
do 100 000	13	0,2	99,9
nad 100 000	4	0,1	100,0
Celkem	6 258	100,0	

Tabulka 2: Rozložení obcí dle počtu obyvatel⁵

Je žádoucí uplatňovat stejný mechanismus voleb za situace, kdy se nachází takové množství malých obcí a pouze 17 měst přesahuje 100 tisíc obyvatel v rámci jedné kategorie? Kde by se případně měla nastavit hranice pro jednotlivé volební systémy, resp. která obec je ještě malá a která je již velká? S tím souvisí i jaké je správné kritérium pro vymezení jednotlivých kategorií obcí?

Na poslední dvě otázky už se snažila odpovědět řada odborných prací. Nicméně ani v této otázce nepanuje všeobecná shoda. Můžeme říci, že žádný samostatný ukazatel není úplně směrodatný. V rámci analýz se užívá ukazatelů jako je hustota obyvatelstva, plošná výměra obce nebo celkové množství obyvatel. Dělení na základě hustoty osídlení se používá v rámci struktur Evropské unie, ale v praxi může být velmi matoucí, mj. u méně lidnatých

⁵ Data byla zpracována autorem pomocí programu SPSS. Zdroj dat: Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/clanek/informativni-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>>

obcí s rozdílnou výměrou, např. v horských oblastech (Perlín 2009). Podle evropského standardu pro hustotu měst by pouze 14 % českých měst nespadlo do kategorie venkovských sídel. Někteří autoři zkusili zkombinovat hustotu osídlení spolu s počtem obyvatel, ale i tato kombinace byla náchylná na zkreslující kategorizaci u obcí s malou výměrou (Střeleček, Zdeněk 2006). S alternativním přístupem přišel Stanislav Balík, který chtěl rozřadit obce na základě volebního chování, vztahu k parlamentním stranám a formování koalic v obci. Dle těchto kritérií by do skupiny malých obcí spadaly obce prvního stupně, což jsou obce bez pověřeného obecního úřadu (Balík 2009: 10).

Nejjednodušším a asi i nejpraktičtějším ukazatelem je užití kritéria počtu obyvatel obce. V rámci tohoto aspektu se čeští odborníci pohybují okolo hranice dvou tisíc obyvatel. Petr Jüptner navrhuje hranici v rozmezí od jednoho tisíce do dvou tisíc obyvatel. S horní hranicí souhlasí i Jaroslav Čmejrek nebo Martin Hampl s Janem Müllerem. Nicméně velký vliv na tyto hranice má i množství kategorií, o kterých autoři hovoří. V případě prací od P. Jüptnera se pracuje ještě s kategorií středních obcí, druhý zmiňovaný uvažuje i o podkategorii nejmenších obcí do jednoho tisíce obyvatel (Jüptner 2001: 148; Čmejrek 2005: 75).

Oba autoři zmiňují i fakt, že k malým obcím patří i absence rady v rámci politických struktur. Radu nemusí utvářet zastupitelstvo o 15 zastupitelích, což je zároveň horní hranice pro počet zastupitelů u obcí do 3 tisíc obyvatel. Se stejnou hranicí počítá i zákon o obcích jako s podmínkou pro možnost stát se městem. Takto nastavené ukazatele, obce do tří tisíc obyvatel a absence rady, pro vymezení malých obcí by mohli tvořit ideální řešení pro oddělení jednotlivých volebních systémů i s tím ohledem, že v rámci rady se očekává koaliční vládnutí a obsazení těchto postů, zatímco bez rady je kladen větší důraz na postavu starosty, příp. i místostarosty.

4.2 Komplikovanost zákona

Komplikovanost zákonů ve vztahu k nastavení volebních pravidel pro obce má několik rovin. Jednou z nich je rozdělení obcí dle velikosti a jim odpovídající množství volených zastupitelů. Právní normou pro toto rozřazení je zákon č. 128/2000 Sb., jenž kategorizuje obce do šesti (dříve sedmi) kategorií v závislosti na počtu obyvatel, ke kterému udává rozmezí pro stanovení počtu zastupitelských postů.

do 500 obyvatel	5 až 9 členů
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů

Tabulka 3: Rozdělení členů zastupitelstva dle počtu obyvatel⁶

Pro nastavení velikosti budoucího zastupitelstva se má přihlížet k počtu obyvatel k 1. lednu daného roku a územní rozloze obyvatelstva. Autoři zákona se snažili dát obcím určitou míru flexibility v rámci jejich fungování. Pokud se tedy město nachází při horní hranici lidnatosti, tak by se to mělo projevit i v počtu zastupitelů. Nemělo by se tak při rozhodování o velikosti zastupitelského sboru jednat o libovůli (Šaradín, Outlý eds. 2004: 28). Taková formulace pouze apeluje na dobré mravy jednotlivých zastupitelů. Může se tak reálně stát, že dvě stejně početné obce se stejnou rozlohou budou mít jiný počet zastupitelů. Tento fakt může pramenit i z účelovosti, ať už se bude jednat pro zvolení nižšího, nebo většího množství zastupitelů. Důvod můžeme ale hledat i v případném rozdělení obce na více obvodů (Antoš, Wintr eds. 2010: 38). Tato možnost je zachována mj. z důvodu možnosti zastoupení v rámci sdružených obcí, kde by některé části za normálních okolností nezískaly žádné zastoupení. Na druhou stranu politickým rozdělením či zmenšením volebních obvodů a zvýšením závislosti na lokální podpoře stran se mohou výrazně pozměnit výsledky voleb oproti jednomu celo-obecnímu obvodu.

V potaz musíme brát i případnou slabou politickou angažovanost a nezájem o účast na správě věcí veřejných. Pro malé obce v kategorii do 500 obyvatel tak může být velkým problémem nalézt alespoň pěťici kandidátů, která obsadí minimální možnou podobu obecního zastupitelstva. Stejně tak tomu může být i u větších obcí s obvykle větším počtem zastupitelů (Šaradín, Outlý eds. 2004: 28–29).

Největší úskalí v rámci právní stránky koresponduje s předchozím bodem – roztržitostí obcí a jejich velkým rozdílem mezi velikostí nejmenších obcí oproti statutárním

⁶ Zdroj dat: Zákon č. 128/2000 Sb.

městům příp. hlavnímu městu. Výstižně to autoři popsali v knize Volby, demokracie, politické svobody, kde se konstatuje: „*O to složitější postavení pak má zákonodárce. Pro potřeby malých obcí je totiž nutné, aby zákon nekladl zbytečné překážky kandidujícím nezávislým jednotlivcům; ve velkých městech by však zákon měl zabránit roztržitosti zastupitelstva a naopak raději podpořit kandidátky velkých stran. Tuto naprostou protichůdnost účelu zákonodárce vyřešil zvláštním kompromisem, když smísil prvky pojetí vhodného pro menší obce s prvky vhodnými pro obce velké.*“ (Antoš, Wintř eds. 2010: 40). Z toho důvodu se nabízí otázka, zda je nutné podstupovat takový kompromis, který ve výsledku nevyhovuje ani jedné straně, nebo by bylo vhodnější volební zákon rozdělit pro jednotlivé kategorie tak, aby naplňoval očekávané fungování v rámci obou kategorií sídel.

4.3 Politické aspekty

Komunální politická scéna je výrazně odlišná, než všechny zbývající úrovně. V porovnání s ostatními druhy voleb zde hraje mnohem menší roli ideologická stránka kandidátů. Kampaně fungují především na osobním setkání kandidátů s voliči a vytvořením úzké vazby. Stejně tak tomu je i v programu, který řeší lokální problémy a potřeby občanů a po funkčním období je lépe a snadněji ověřitelný oproti celorepublikové politice. Volební systém s možností panašování dává navíc možnost jednotlivým kandidátům vést i specifické kampaně v rámci vlastní strany a získat tak na svoji stranu určité skupiny voličů, např. příznivce sportovního týmu, kteří chtějí nový stadion. Strany si to uvědomují a i to je jeden z důvodů, proč se na kandidátních listinách objeví značné množství nezávislých osobností. Často se také stává, že voliči v těchto volbách dají hlas straně, kterou v ostatních volbách nevolí (Šaradín, Outlý eds. 2004: 8-10). „*Z toho vyplývá, že občané vnímají volby do obecní samosprávy jako kvalitativně odlišné a dostatečně důležité na to, aby diferencovali své politické preference.*“ (Šaradín, Outlý eds. 2004: 7).

Volba nezávislých kandidátů, ať už kandidujících samostatně, ve sdružení, nebo právě v rámci normální strany, je pro voliče velké lákadlo. U komunálních voleb v rozmezí let 1994-2010 fungoval silný trend volby právě těchto kandidátů. Nezávislí a jejich sdružení obsadili většinu z 62 178 mandátů v rámci obecních a městských zastupitelstev, a to se nepočítali nezávislí kandidáti v rámci stran. Důvodem pro tak silnou převahu může být slabá členská základna etablovaných stran, která nepokrývá značnou část především menších obcí.

Výjimku tvoří pouze KDU-ČSL spolu s KSČM, které těží ze silné členské základny a přetrvávajících struktur z minulého režimu (Cabada, Vodička, Šimek 2011: 394).

Konkrétní čísla můžeme uvést v rámci komunálních voleb v roce 2006. V rámci malých obcí 61,8 % získali nezávislí kandidáti. Vezmeme-li i nezávislé kandidáty v rámci stranických kandidátek, tak kandidáti bez politické příslušnosti obsadili celkem 84,5 % volených pozic. Abychom to nepřičítali na vrub slabým kandidátkám politických stran, musíme dodat, že nezávislí kandidáti tvořili v rámci malých obcí necelou polovinu kandidátních listin, konkrétně 44,6 % kandidátů. Porovnáme-li to s výsledkem voleb v témže roce, ale ve velkých městech, trend se přesně otočí. Celkem 77,1 % mandátů obsadili kandidáti velkých politických stran. To můžeme připočíst i faktu, že slabší osobní známost s politiky nahrazuje voličská identifikace k celorepublikovým stranám a jejich pravděpodobnému stylu politiky ve vedení města. Personální neznalost tak nahrazuje stranická záruka kvality a rozhodování politika. Nezávislí kandidáti ve velkých městech musí být silné osobnosti, aby měli alespoň reálnou šanci na zvolení. Nicméně i poté nejsou politicky silnými partnery pro vládnutí a spíše komplikují stabilní vládnutí (Antoš, Wintr eds. 2010: 39). Nezávislí kandidáti jsou tak především ve velkých městech nuceni kandidovat v rámci sdružení nebo se přidat k nějaké zavedené straně, aby jejich kandidatura měla šanci na úspěch (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 102).

Otázkou zůstává, zda ostatní strany neusilují o vytváření základen i v malých a středně malých obcích, nebo mezi občany těchto obcí není zájem o vstup do politických stran. Jak třicetiletá praxe dokazuje, lokální politika v obcích se může provádět i bez politických stran. Můžeme se setkat i s výjimkami, které částečně nebo zcela obcházejí volební zvyklosti. Raritou můžeme nazývat obec Nákří v Jižních Čechách s 220 obyvateli, která ve volbách mezi lety 1990 až 2014 pořádala předvolební anketu. Anketní lístek dostala každá rodina jeden a mohla na něj napsat celkem 15 jmen lidí z obce, které by si přála vidět v zastupitelstvu. Kandidáta na starostu poté podtrhli. Ve volbách následně lidé hlasovali stejně a pouze formálně stvrdili výsledky ankety. Vážnost jednotlivých aktů dokazuje i fakt, že účast v anketě byla vždy vyšší, než v samotných volbách, a vždy byla vyšší jak 83 % (Frouzová 2018; volby.cz).

Pomyslnou mezeru v zákoně poté využívá mnoho obcí za účelem vytvoření vlastního volebního systému. V rámci mezí zákona lze uspořádat volby s čistě většinovým systémem, a to za situace, kdy všichni kandidáti podají svoji kandidaturu jako nezávislí kandidáti na

samostatných kandidátních listinách. V rámci odborné terminologie se jedná o tzv. systém neomezeného hlasování, který je možný právě ve vícemandátových obvodech s vícenásobným hlasem (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 105). Za takové situace rozhoduje pouze zisk preferenčních hlasů a mandát získá tolik nejlepších kandidátů, kolik je členů zastupitelstva. Ve volbách v roce 2018 tímto způsobem volby zaujala především obec Kateřinice na Vsetínsku, kdy se 29 nezávislých kandidátů ucházelo o 15 míst v zastupitelstvu. Pravděpodobně největší obcí se stejným způsobem volby byla v témže roce obec Hošťálková s 2 206 obyvateli. Celkem jsme se s touto volební modifikací mohli setkat v 824 obcích (iRozhlas.cz). V rámci tohoto způsobu kandidatury musí panovat všeobecný konsenzus a důvěra mezi kandidáty. Jakákoliv kandidatur volební strany o více členech by tento systém nbourala. Příkladem může být obec Ostrá na Nymbursku, kde v roce 2006 kandidovalo 17 jednotlivých nezávislých kandidátů a ODS, která postavila kompletní kandidátní listinu. Výsledkem toho byl zisk dvou mandátů pro ODS, ačkoliv jejich kandidáti by se v případě samostatné kandidatury umístili až na 14., resp. 15. místě a do sedmičlenného zastupitelstva se tak vůbec nedostali. Jasným důkazem deformace takového systému je i porovnání prvního neúspěšného kandidáta na šestém místě, v rámci absolutních zisků preferenčních hlasů, a 14. místě zvoleného představitele ODS. Neúspěšný nezávislý kandidát získal téměř dvojnásobek hlasů, když získal 79 preferenčních hlasů oproti 41 hlasům kandidáta ODS (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 102–103).

Nízký zájem o podílení se na správě obce v kombinaci s mnoha malými obcemi vede v mnoha případech i k volbám nesoutěživým, v ojedinělých případech dokonce nedojde ani k procesu samotných voleb. Například v roce 2018 byla podána pouze jedna kandidátní listina v 1 606 obcích. V 17 dalších poté nebyla kandidátka sestavená žádná a volby se nekonaly (ČT24, Lidovky.cz).

Stále se vynořujícím politickým tématem je i přímá volba starostů, která může být doposavad v očích voličů nahrazena nejvyšším ziskem preferenčních hlasů. Nicméně v současném volebním systému je tento fakt na úrovni pouze jakéhosi ukazatele oblíbenosti bez dalšího závazného postupu. Pro jistou část populace je přímá volba starosty velmi atraktivní představa, stejně jako další aspekty přímé demokracie. Tato práce se zavedením zmíněného institutu nechce zabývat, neboť je to samostatné téma. Autor práce navíc souzní s vyjádřením bývalého ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jana Chvojky

z ČSSD, který byl toho názoru, že: „*Přímá volba starostů je cesta do pekel dlážděná dobrými úmysly.*“⁷

Můžeme si klást otázku, na kolik je relevantní nechávat současný volební systém, když z celkového počtu 6 258 obcí jich v posledních volbách: 1 606 volilo pouze v rámci jedné kandidátky, 824 si upravilo volební systém na většinový a v 17 se volby nekonaly? Z toho vychází, že standardní průběh voleb mělo 3 811 obcí, což činí necelých 61 % všech obcí na našem území.

4.4 Zavádějící volební systém

Ze všech dosavadních bodů je tento nejzávažnější, neboť již patero voleb bylo uskutečněno systémem, který si ve své logice odporuje, a voliči jsou jím oklamáváni. Tento klam je způsoben nejen špatným mechanismem personální volby, ale i celkovým rozdělením hlasů pro strany nebo interpretací volebních výsledků v médiích. Nepochopení přesných technických volebních postupů voliči by do jisté míry nebylo takovým problémem, kdyby všeobecně opěvovaný systém panašování nevedl ke zvolení jiných kandidátů, než si přáli samotní voliči. Nejdříve si tak musíme vysvětlit tento mechanismus.

Proces panašování (panachage) je způsob personalizované volby v poměrných systémech, jakým je i ten náš v komunálních volbách. To znamená: „*že volič může vybírat kandidáty napříč jednotlivými kandidátkami, není omezen na jedinou z nich (je to tedy právo voliče sestavit hlasovací lístek podle svého uvážení ze všech předložených kandidátních listin)*“ (Balík 2009: 86). Takový systém umožňuje vybírat si své politické představitele bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. Tím se nejvíce odlišuje od preferenčního hlasování v rámci ostatních poměrných voleb u nás do Poslanecké sněmovny, krajů nebo Evropského parlamentu. Voliči disponují stejným množstvím hlasů, kolik je volených pozic, tudíž nabývají dojmu, že volí ideální složení budoucího zastupitelstva (Lebeda 2009: 335–336).

V čistém užití tohoto postupu nehrají strany žádnou roli a záleží čistě na zisku preferenčních hlasů kandidátů. Kandidáti s nejvyšším ziskem hlasů poté získávají mandát. Reálný účinek této metody silně závisí na dalších aspektech, jako je forma listiny či klauzule

⁷ OPPELT, Robert, POKORNÝ, Jakub, Přímá volba starostů a hejtmanů se blíží, poslanci hledají kompromis (zdroj: idnes.cz). (https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/prima-volba-starostu-hejtmanu.A180315_210325_domaci_ane)

uvnitř strany apod. (Pecháček 2013: 2–3). Tento systém zároveň může vyhovovat ambiciózním politikům, kteří tak mohou vést osobní kampaň vymezující se nejen proti ostatním stranám, ale i spolukandidátům ve volební straně, doufající v jejich přeskočení a získání mandátu (Šaradín, Outlý eds. 2004: 8).

Vraťme se ještě jednou k možnostem, jakými mohou voliči udělit svůj hlas, resp. své hlasy. Nejjednodušší možností je dát svůj hlas jedné volební straně, čímž získá každý její kandidát jeden preferenční hlas. Druhou možností je zmiňovaný princip panašování, kdy volič uděluje své hlasy jednotlivým kandidátům napříč listinami až do počtu volených zástupců. Poslední možností je kombinace předchozích dvou, kdy volič může udělit určitý počet preferenčních hlasů jednotlivým kandidátům a dále označí volební stranu. Množství neudělených hlasů voliče poté případně stejnému množství nejvýše postavených kandidátů oné strany. V případě, že volič volil do sedmičlenného zastupitelstva a udělil nejdříve tři preferenční hlasy a následně označil stranu, získala tato strana 4 hlasy, resp. její první čtyři kandidáti získali preferenční hlas (Trávníček 2014: 219).

Běžný volič, jenž využil možnosti udělit preferenční hlas, by tak měl dojem, že podpořil právě ony označené kandidáty. Není tomu ale přímo tak. V tento moment přichází hlavní úskalí, které popsal Tomáš Lebeda takto: *„To nejdůležitější se však z návodu ani z jiných zdrojů voliči nedozví. Klíč k pochopení volebního systému nespočívá v tom, jakým způsobem můžeme hlasovat, ale zejména v tom, co se s našimi hlasy bude následně dít a jak na jejich základě budou rozdělovány mandáty.“* (Lebeda 2009: 335). V první řadě tyto hlasy putují stranám, neboť jak mnozí upozorňují: *„V žádném případě však nelze mluvit o užití preferenčních hlasů. Preferenční hlasy slouží k tomu, aby se volič mohl v rámci jím volené kandidátní listiny podílet na distribuci mandátů. Žádnými takovými hlasy však volič v komunálních volbách nedisponuje! Volič pouze skrze kandidáty volí jednotlivé volební listiny“* (Trávníček 2014: 219). Jedná se totiž o listinný poměrný systém, tudíž listiny, tedy strany, hrají prim. Nezáleží, jaký způsob volby volič použil, všechny preferenční hlasy se sčítají do stranického zisku. Ten následně musí překročit uzavírací klauzuli, aby postoupil k D'Hondtovu děliteli, jenž určí stranám množství získaných mandátů. Až v tuto chvíli vstupují do hry preferenční hlasy samotných kandidátů (Tamtéž).

Jak již bylo řečeno, pro vzestup v pořadí nahoru je zapotřebí zisku 110 % preferenčních hlasů v rámci strany, což značně komplikuje cestu ke zvolení kandidátům z druhé poloviny kandidátní listiny. Druhou stranou mince je ovšem i fakt, že kandidáti na

předních příčkách se často udrží v čele kandidátky, aniž by se jim dostávalo vysoké podpory. Tito kandidáti získávají hlasy především z hlasování voličů pro celou kandidátní listinu nebo částečně kandidátní listinu. Ke zvolení jim nemenší měrou ale pomáhají i preferenční hlasy pro ostatní kandidáty, které zvyšují šance pro získání alespoň jednoho či více mandátů pro stranu. Volič, který podpořil kandidáta například na pátém místě kandidátní listiny, tím v podstatě dopomohl ke zvolení lídra kandidátky, ke kterému může mít i osobní antipatie. Šance, že jím podporovaný kandidát číslo pět postoupí vzhůru a právě on získá mandát, totiž není příliš veliká (Belko 2004: 208). Tato šance navíc s rostoucí velikostí obce klesá.

Takovéto excesy ve zvolení neplánovaných či přímo neoblíbených politiků ovšem nemusí být pouze v teoretické rovině. Jako příklad můžeme uvést obec Králíky a komunální volby v roce 2010, kde získali mandát kandidáti s výrazně menším počtem preferenčních hlasů než jiní kandidující. Smutným faktem celého mechanismu je, že k těmto situacím, kdy jsou zvoleni kandidáti s menším množstvím preferenčních hlasů, nejvíce dochází ve středně velkých obvodech, kde je zároveň i prokazatelně nejvíce užíváno preferenčních hlasů a zvolených preferenčních zastupitelů. Jedná se o obvody od dvou do pěti tisíc voličů (Balík, Gongala, Gregor 2015: 64–66).

V teoretické rovině, kterou v praxi není tak těžké realizovat, můžeme dojít i ke zvolení kandidáta, který nemusí získat ani jeden nebo pouze jeden hlas. Dochází k tomu za situace, kdy je lídrem kandidátky nepopulární politik a voliči oné strany se domluví, že udělí hlasy všem ostatním kandidátům, kromě onoho lídra. Rovnoměrným zvolením ostatních kandidátů totiž žádný z nich nemusí překročit onu potřebnou 110% hranici preferenčních hlasů pro přeskočení do popředí kandidátky. Ve prospěch neoblíbeného lídra tak hraje původní pořadí a on, ač bez jakékoli volební podpory, může získat mandát. Třeba i jediný pro danou stranu (Lebeda 2009: 337). K takovému záměru se odhodlali, rovněž neúspěšně, voliči ODS na Praze 5 v roce 2006. Jak připomněl na půdě Senátu Jiří Dientsbier, jednalo se o ne příliš oblíbeného starostu a lídra ODS Milana Jančíka, jehož případné znovuzvolení chtěli voliči ODS bojkotovat. Jančík se ze 43 kandidátů se svými preferenčními hlasy umístil na předposledním 42. místě. Ovšem žádný z jeho spolukandidátů nepřekročil 110% hranici, a tak získal mandát jako první v pořadí. Nutno dodat, že jeho nezvolení bylo prakticky nemožné při zisku 23 mandátů ODS (Senát 2012; volby.cz). Záměr voličů by nevyšel, ani kdyby všichni voliči dodrželi naplánovanou taktiku. I přes jasně vyslaný signál od voličů se nakonec Jančík znovu stal starostou městské části, především díky podpoře od pražského primátora Pavla Béma (ČT24.cz). Zároveň tuto městskou část můžeme uvést jako další příklad nelogického

volebního systému. Nejhorší kandidát ODS obdržel skoro trojnásobek preferenčních hlasů než nejlepší kandidát mimo tuto stranu. Konkrétně se jednalo o rozdíl mezi 9 925 hlasy kandidáta ODS a 3 914 hlasy kandidáta ČSSD. Kandidáti ODS by tak na základě maximálních počtů preferenčních hlasů v jiném systému obsadili všechny mandáty, což v současném poměrném nelze, protože strana ODS získala pouze 45 % hlasů (Wintr, Antoš eds. 2010: 46).

Přestože není možné zjistit konkrétní data, jakým způsobem z oněch tří možností voliči volí, můžeme skrze předvolební průzkumy zjistit, jakým způsobem se hodlají odvolit. Z průzkumu agentury STEM z října 2014 vyplynulo, že voliči z poloviny upřednostňují volbu kandidátky a z poloviny výběr z kandidátů. V rámci nabízené škály čtyř možností se voliči rozdělili téměř na pravidelné čtvrtiny dle zamýšleného způsobu volby. Voliči by ve volbách zvolili – určitě jednu kandidátku (26 %), spíše jednu kandidátku (26 %), spíše vybírat z kandidátek (29 %) a určitě vybírat z kandidátek (19 %). Pro volbu jedné kandidátky se výrazně přiklánějí především starší voliči a voliči levicových stran (STEM 2014). V situaci, kdy opravdu polovina voličů využívá výběru kandidátů napříč kandidátkami s nevědomím o dopadu jejich hlasu, se můžeme jen domnívat, jak odlišné by byly výsledky s nezavádějícím a čitelným volebním systémem.

Problematika současného systému spočívá mj. v jeho slibovaných záměrech a reálných krocích. Můžeme mluvit o kontradikci zákona, který motivuje voliče k libovolnému udílení preferenčních hlasů, panašování, ale zároveň jejich váhu potlačuje klauzulí uvnitř jednotlivých stran. Potřeba získání co nejvíce hlasů také vede k nominování tzv. redundantních kandidátů, kteří nemají žádné osobní ambice a jsou využíváni pouze pro doplnění kandidátní listiny, což vede k posílení šancí na zisk mandátu předních kandidátů (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 97–104).

Ještě v jedné rovině zákon pomyslně omezuje rozhodnutí voliče. V rámci současných pravidel nemůže volič pomoci, resp. preferovat, kandidáta své strany, aniž by tím neškodil straně jako celku (Trávníček 2014: 219). Volič chce například pomoci svému známému, který kandiduje v polovině kandidátky, k získání mandátu. Nabízí se mu dvě možnosti, kde ani jedna není ideální pro jeho záměr. V prvním případě může volit stranu jako celek a pomoci jí tak získat co nejvíce mandátů, ovšem musí akceptovat pořadí svého favorita v rámci pořadí kandidátní listiny. Ve druhém případě může volit pouze svého známého, doufající v jeho posun vpřed, ale zároveň tím ochudí onu stranu o další hlasy, kterými disponuje.

4.5 Mediální obraz a akademické zkoumání

Níže zmíněné body hovoří spíše o vedlejších efektech spojené s komplikovaností celého systému. Říká se, že kolik je obcí, tolik je komunálních systémů. To celkem jednoduše popisuje nástrahy, se kterými se musí potýkat také novináři a akademici. Stejně jako u ostatních voleb je ze strany médií snaha informovat. Děje se tomu jak před volbami s návody, jak mohou občané volit, tak po volbách, kdy média informují o vítězích i poražených uplynulých voleb. Ke smůle všech, v obou případech se dopouštějí chyb. V rámci osvěty o volebním mechanismu jeho účinky vysvětlují chybně a voliči dál žijí v klamně představě, jak funguje jejich hlas (Lebeda 2009: 336).

V povolebním analyzování výsledků poté často dochází k hodnocení agregovaných dat a absolutních čísel, což je v takovémto systému nemožné a silně zavádějící. Stejně tak nelze podporu vládních či parlamentních stran srovnávat s výsledkem voleb do Parlamentu s výsledkem v komunálních volbách. Jediné vhodné srovnání přichází v úvahu pouze s předchozími komunálními volbami. Na místě je i otázka, zda je vhodné generalizovat výsledky těchto voleb. Při snaze porovnat data a najít zde závěry je zapotřebí správně pracovat s ukazateli, jako jsou procentuální zisky hlasů a zisky mandátů. Mandát zastupitele ve velkém městě má jinou váhu a počet obdržených hlasů oproti zastupiteli v obci, která má třeba jen 100 voličů. Velkou roli v celém prostředí hraje také neideologická agenda místních zastupitelstev a vysoký podíl nezávislých kandidátů (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010 120–123).

Rozdílnou váhu jednotlivých mandátů se pokusili vyřešit Tomáš Lebeda spolu s Josefem Baxou z Českého statistického úřadu. Klíčem k získání vypovídajících dat se ukázal přepočítání hlasů stran v závislosti na velikosti voleného sboru. Jinak řečeno, na množství hlasů, kterými voliči disponovali. Zisky stran tudíž vydělili množstvím hlasů voličů. Reálně ale všichni voliči všechny své hlasy nevyužili, tudíž výsledná čísla budou o tuto skutečnost zkreslena. Tímto způsobem získaná data mají nejvíce vypovídající hodnotu o celorepublikové podpoře politických stran. Nicméně, jak sám autor poznamenává, v takové podobě se s výsledky voleb v médiích nesetkáme (Lebeda 2009: 342–343).

Akademici se potýkají i se složitostí zjišťování míry cíleně určených preferenčních hlasů, neboť nelze přesně určit z výsledků rozdíly mezi preferenčními hlasy jako takovými a hlasy pro stranu, které jsou následně převedeny kandidátům. Zároveň se nemůže zcela

vycházet z předvolebních průzkumů s pravděpodobným způsobem volby u voličů. Využit lze dvou možností, jak získat čísla pro analýzu hlasování. První cesta vede přes absolutní čísla kandidátů, která však nereflektují rozdíl v jejich získání. Ve druhém způsobu se pracuje s tzv. prokazatelně preferenčními hlasy. Takové hlasy se dají odvodit u kandidátů od druhého místa kandidátky. Nicméně zde se jedná spíše o relativní odhad, který nadhodnocuje preferenční hlasy u kandidátů z vyšších míst kandidátky. Získané hodnoty ale hovoří o čistě zamýšlených preferenčních hlasech (Balík, Gongala, Gregor 2015: 37–39).

5 Možné úpravy a model volebního systému

Pro větší přehled možných reforem jsou jednotlivé návrhy rozděleny do čtyř kategorií. Nejdříve se jedná o politické návrhy z horní i dolní komory parlamentu, nebo cíle z volebních programů. Dále to jsou návrhy zájmových organizací působících v oblasti samospráv Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR. Třetí složku tvoří návrh z akademické půdy. Poslední podkapitola prezentuje navržený model volebního systému, který je hlavním výstupem této práce.

5.1 Politické představy o možných reformách

Čas od času se v médiích objeví informace o plánovaných úpravách v pořádání voleb. Na podzim roku 2019 byla zveřejněna řada článků, že Ministerstvo vnitra v čele s Janem Hamáčkem plánuje v rámci novely zákona o správě voleb zavést mj. pouze jeden volební den, a to pátek od 7 do 22 hodin. K tomu by bylo možné odvolit během dvou vymezených hodin v pondělí nebo ve středu předcházející volebnímu pátku. Mělo by se tím docílit snížení nákladů, příp. i zvýšení voličské účasti (Český rozhlas 2019). V rámci novely se poukazuje na fakt, že v rámci Evropské unie jsme poslední zemí, která volí v rozsahu dvou dnů (Seznam zprávy 2021). Průběh voleb by měla ulehčit elektronizace včetně elektronického podávání kandidátek, elektronického seznamu voličů nebo registru okrskových volebních komisí. Ušetření nákladů se očekává i od zrušení donášení lístků až domů. Namísto nich by měl být distribuován přehled kandidujících stran (iDNES.cz 2019). Ministerstvo vnitra se touto úpravou snažilo vyhnout politicky náročným debatám ohledně volebních mechanismů a zaměřit se především na technickou část voleb.

Politické představy o reformě komunálních voleb nepatří mezi palčivé otázky současné politické scény. To ovšem nebrání ji řadit do volebních programů a představ politických stran. Předseda hnutí ANO Andrej Babiš se dlouhodobě netají svojí vizí reformy celé politické struktury a stranou nezůstávají ani obecní samosprávy. Jeho představy byly publikovány v knize *O čem sním, když náhodou spím*. Babiš dlouhodobě tenduje k silným lídrům a představě efektivního vládnutí. Státní správa by měla být pouze dvoustupňová, kde by pravomoci kraje přešly z části na stát a z části na obce. V čele obcí by stáli přímo volení starostové jako „schopní manažeři“ s podporou kvalifikovaných úředníků. Do pravomocí obcí

by náležely oblasti bydlení, sociálních služeb, podnikání, stavebnictví, dopravní obsluhy, kultury, sportu, cestovního ruchu, zdravotnictví i školství (Babiš 2017: 126–127). V reakci na tuto publikaci bylo v médiích upozorňováno na chybějící demokratickou diskuzi v rámci zrušení či omezení zastupitelstev a neomezené vládnutí v rukách jedné osoby (Štefek 2017).

Výrazná proměna voleb byla jedním z cílů Nečasovy vlády, která chystala právní sjednocení všech voleb do společného volebního kodexu. Taková úprava by zjednodušila případné technické změny, ale zároveň komplikovala jejich politické úpravy. Spolu s tím měla být zrušena možnost dělení volebních obvodů z možné účelovosti a neférovosti vůči dotčeným politickým subjektům. Největší navrhovanou změnou by bylo snížení vnitřní klauzule pro posun na kandidátní listině na hodnotu 105 % průměru preferenčních hlasů (Trávníček 2014: 228).

V tomto ohledu je velmi aktivní STAN, potažmo koalice Pirátů a Starostů. STAN už během volebního období 2013–2017 předložili několik návrhů a další propagují ve svém volebním programu. Dle jejich názoru by směli v komunálních volbách volit občané již od 16 let (Sněmovní tisk 465/0). Celkově se snaží pozměnit zavedené praktiky u všech voleb, např. zavedením korespondenční volby; zkrácení voleb na jeden den; volení s předstihem nebo sčítání v centrálních sčítacích centrech. Komunální volby by měly být dle nich v obcích více zaměřené na individuální kandidáty než stranické kandidátky. Zároveň by v malých obcích byl přímo volený starosta. Kategorii malých obcí poté vymezují počtem max. 1 500 obyvatel nebo nesestavováním obecní rady, tedy obce s méně než 15 zastupiteli. Pozice starosty v dnešní době hraje prim a míra zodpovědnosti by měla být, dle poslanců hnutí STAN, stvrzena i v jednokolové volbě s relativní většinou. Pozice starosty ale nemá být neotřesitelná, proto spolu se zavedením volby prosazovaly i zavedení místního referenda pro odvolání starosty. Pro úspěšné odvolání by bylo zapotřebí nadpoloviční většiny při účasti většiny všech oprávněných osob (Rambousková 2021; Zákon č. 491/2001 Sb.). Problematiku současného systému chtějí vyřešit tím, že rozdělí systém tak, aby: *„Respektoval rozdílné velikosti menších obcí, kde bude kladen důraz na větší individualitu jednotlivých kandidátů, a velkých měst, kde bude naopak zdůrazněna role volebních stran jako takových. Hlavním důvodem je vytvoření efektivního modelu zastupitelstva, kde v malých obcích není politická příslušnost natolik zásadní jako ve velkých městech* (Program Pirátů a Starostové).

Pouze okrajově se o reformě komunálních voleb zmiňuje ve svém programu koalice Spolu (ODS, KDU-ČSL a TOP 09), která slibuje změny volebních mechanismů s cílem

jasnější zodpovědnosti politiků vůči vůli voličů. Zároveň zásadně odmítá zavedení přímé volby starostů (Program SPOLU). Zcela naopak je tomu u SPD, která propaguje zavedení přímé volby nejen starostů, ale i hejtmanů a poslanců. Konkrétní kroky, jak toho docílit, však nezmiňuje (Program SPD). U ostatních parlamentních politických stran o reformě voleb do obecních zastupitelstev nebyly nalezeny žádné zmínky.

Návrhy na úpravu volebních zákonů, včetně komunálních voleb, se objevují i na půdě Senátu. Uvedme zde několik příkladů. V roce 2012 navrhoval Jiří Dientsbier z ČSSD zrušit omezení v rámci přeskokování pořadí na kandidátce. Jeho záměrem bylo nahrazení potřebných 110 % preferenčních hlasů na seřazení kandidátů dle čistých zisků preferenčních hlasů (Senát 2012). V následujících dvou letech poté skupina senátorů v čele s Eliškou Wágnerovou vybízela k úplnému zrušení uzavírací klauzule v obecních i evropských volbách. Dále byla otevřena diskuze nad zrušením možnosti dělit volební obvod obce zastupitelstvem kvůli zvláštním machinacím v Praze a protiústavnosti mechanismu, kdy zastupitelstvo rozhoduje samo o své budoucí podobě, což může mít za následek výhodu pro tehdejší vládnoucí garnituru. Proti návrhu vystupovali mj. Martin Tesařík, bývalý primátor Olomouce nebo Milan Štěch žijící v obci Lišov, kteří s dělením obvodů mají pozitivní zkušenosti. Argumentem proti nedělení obvodu byly mj. obří a zmatečné kandidátní listiny v Praze v případě jednoho obvodu (Senát 2013; Senát 2014). Všechny zde uvedené návrhy byly následně zamítnuty.

Shrneme-li klíčové aspekty návrhů na reformu, vidíme zde snahy o větší personalizaci systému, zmírnění překážek v rámci posunu na kandidátní listině nebo zamezení dělení volebních obvodů. Velkým tématem přetrvává zavedení přímé volby starostů, kde panují silně vyhraněné názory rozhodně ano – rozhodně ne. Otázka dělení obvodů je podle mnohých politiků kritickým místem, které se dá účelově zneužít, ale jak praxe dlouhodobě ukazuje, neděje se tak. Pouze minimum obcí využívá tohoto institutu, a jak dokládají svědectví ze Senátu, v případě jeho dlouhodobého správného nastavení s ním není problém. Naproti tomu omezující klauzule pro posun vpřed na kandidátce je stabilní problém, na jehož řešení se nenašla silná politická podpora nebo nevydržela dostatečně dlouho, aby jej stihla prosadit. Návrh na zmírnění klauzule na hodnotu 105 % průměru preferenčních hlasů kandidátky je alespoň částečný krok vpřed. Jeho zmírněné účinky by se případně projevíly spíše v menších městech a obcích, protože i pouhých 5 % preferenčních hlasů představuje ve velkých městech velkou překážku. Jediným řešením pro napravení vnitřní klauzule je z logiky věci pouze její úplné zrušení.

V případě poslaneckých návrhů vydala vláda zamítavá stanoviska kvůli slabé odůvodněnosti, nebo nedostatečným analýzám dopadů reforem. Vláda se také obávala větších komplikací při provádění novelizace zákona nebo nutné úpravy ústavy. V případě snížení věkové hranice hovořilo proti zavedení narušení jednotné hranice u způsobilosti pro účast ve volbách i zcela praktické aspekty, jako odlišení voličů mezi 16 a 18 rokem při souběhu např. komunálních a senátních voleb. Na druhou stranu jistě vládní obavy, co by s průběhem a výsledky voleb udělal nárůst více jak 200 tisíc voličů, zní poněkud slabě.

Většina navrhovaných úprav zákona č. 491/2001 Sb. se dotýkala pouze vybraných aspektů i přes to, že panuje shoda názorů, že je potřeba tento zákon výrazně změnit. Každopádně by tyto změny měly proběhnout v rámci ústavních zvyklostí a nedocházet k extrémním nápadům v podobě silného starosty a profesionálním úředníkům z čehož se naprosto vytrácí politická diskuze a sama demokratičnost systému.

5.2 Zájmové organizace

V rámci zájmových organizací představíme záměry Svazu měst a obcí České republiky (SMOČR). Do svazu patří celkem 2 768 obcí, což činí necelou polovinu všech obcí v republice, které celkem sdružují kolem 80 % obyvatelstva. V rámci proklamovaných priorit na roky 2019-2021 hned ve třetím bodě uvádějí, že se budou prosazovat o: „*Posílení legitimacy zastupitelstev obcí úpravou volebního systému dle slovenského modelu a prodloužení funkčního období zastupitelstva až na 6 let*“ (smocr.cz). Jejich cílem je zavedení systému neomezeného hlasování, tedy praktikou relativní většiny. Voliči v tomto systému obdrží seznam všech kandidátů společně, ne v rámci stranických kandidátek, a udělují tolik hlasů, kolik bude mít budoucí zastupitelstvo členů. Stejný počet nejlepších poté získá mandát.

Oporu pro tento systém vidí v častém užití v zahraničí (Slovensko, Maďarsko, Polsko, atd.) a u části obcí, které k podobnému systému dospěli v rámci současného systému. Konkrétně je řeč o zhruba osmi stovkách obcí, ve kterých kandidovali všichni kandidáti samostatně. Pro přiblížení fungování tohoto systému nabízejí i Volební kalkulačku⁸, která přepočítává volební výsledky z roku 2010. Jak sami upozorňují, výsledky kalkulačky jsou

⁸ Volební kalkulačka dostupná zde: <<http://lamp.smocr.cz/volby/>>.

pouze hypotetické a poskytují pouze přibližný výsledek. Reálný výsledek by byl zcela jistě odlišný, vezmeme-li v potaz už jen psychologický efekt nového systému.

Užití tohoto systému pro velké obce a města se může zdát komplikovaný. Voliči při snaze volit kandidáty v rámci jedné strany by museli procházet celou kandidátní listinu a jejich favority vyhledávat. Hlavním problémem tohoto způsobu u velkých zastupitelstev by bylo vytváření efektivní koaliční vlády, protože systém neomezeného hlasování neposkytuje žádné záruky o výsledku. Pro koaliční vládnutí by mohl být kritický i systém náhradníků, kteří jsou určeni pořadím ve volbách. Může se tak stát, že přeobsazení jednoho postu může změnit síly v rámci celého zastupitelstva, za situace, kdy náhradník patří do opozičního tábora.

Volební kalkulačka nabízí i přepočítání hlasů podle druhé zájmové organizace, kterou je apolitické Sdružení místních samospráv ČR (SMS ČR). Sdružení navrhlo vlastního dělitele, když současného D'Hondtova dělitele chtěli nahradit dělicí řadou 1; 1,25; 1,5; atd. vždy s intervalem 0,25. Působením takového dělitele by vznikaly silné vlády, které hraničí s omezením politických konkurentů. Docházelo by totiž až k uměle vytvořeným většinám, tedy takovým, k jejichž získání nepotřebuje strana ani většinu hlasů (Chytílek, Šedo, Lebeda, Čeloud 2009: 198; Trávníček 2014: 230). Ačkoli sdružení usiluje o podporu konsensuálního stylu vedení politiky, navrhovaný dělitel tomu spíše odporuje.

V prohlášení z roku 2011 uvádí tehdejší předseda Josef Bartoněk, že: „*SMS ČR podpoří každý odvážný a promyšlený reformní krok, který povede k posílení prvků přímé demokracie v prostředí samospráv. Varujeme však před unáhleným zaváděním těchto změn do praxe. Zavedení přímé volby starostů si vyžaduje nepochybně také další legislativní změny. Bez těchto změn by mohl institut přímo voleného starosty způsobit řadu problémů*“ (smscr.cz). Pro svůj záměr příkládají i výsledky dotazníkové šetření Ministerstva vnitra z roku 2011, kde jsou pro zavedení přímé volby starostů dvě třetiny dotázaných obcí⁹. Na relevanci šetření upírá fakt, že zúčastnilo pouze 39 % obcí.

Dle návrhů obou organizací můžeme vidět snahu o oslabení poměrných účinků a kontroly politických stran nad zvolenými kandidáty. Tendence všeobecně míří k většinovému systému a prvkům přímé demokracie.

⁹ Včetně výsledků dotazníkového šetření, dostupná na: <<https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/reforma-komunalnich-voleb-pruzkum-ukazal-podporu-obci>>

5.3 Akademické návrhy

Pomineme-li množství prací a analýz ohledně zavedení přímé volby starostů, kvalitních koncepčních návrhů na reformu celého volebního systému tolik nenajdeme. Pro příklad uvedeme návrh, jenž zazněl na závěr XVI. Brněnského politologického symposia na podzim roku 2020. V rámci závěrečného kulatého stolu s podtitulem *Volební systém zralý na reformu?*, představil T. Lebeda návrh volebního systému, který vznikl na základě jednání skupiny odborníků¹⁰. Návrh měl za cíl se co nejvíce podobat současnému způsobu a ponechával všechny tři možnosti, jakými může volič vybírat kandidáty. Systém ale zpracovává jednotlivé druhy hlasů odlišně. Preferenční hlasy pro kandidáty budou spadat do většinové volby pro jednotlivé kandidáty a hlasy pro kandidátní listiny do poměrné volby. Voliči by i nadále disponovali množstvím hlasů, které odpovídá počtu volených zastupitelů. Při volbě určitého počtu kandidátů i strany, by jednotlivým volbám připadlo dané množství hlasů.

Přizpůsobivost systému spočívá v rozdělování množství mandátů na základě poměru hlasů pro jednotlivé složky. V případě rovnoměrného rozložení hlasů pro listiny a preferenčních hlasů pro kandidáty, by se polovina mandátů rozdělovala na základě poměrné složky a druhá na základě většinové. Obsazování postů jednotlivými kandidáty by probíhalo nejdříve u většinové složky a v rámci poměrné by se doobsazovalo z kandidátek stejně, jako to funguje u německého systému MMP. Systém by navíc byl přívětivý i ke kandidatuře samotných nezávislých kandidátů. Přerozdělení mandátů v rámci poměru hlasů pro jednotlivé složky tak nabízí pružnost pro rozdílné velikosti obcí i jejich politický personalizovaný či stranický systém (XVI. Brněnské politologické symposium).

Zhodnotíme-li systém z pohledu funkčnosti v českém prostředí, tak výborným způsobem dokáže skloubit dva systémy volby, resp. dva odlišné světy lokální politiky u nás v rámci jednoho komplexního systému. Velkou výhodou pro jeho užití hovoří i minimální „vnější“ odlišnost pro voliče. Z kritického úhlu pohledu visí pomyslný otazník nad výstupem systému v obci, kde kandidují jednotliví kandidáti a jedna plná kandidátní listina. V tomto

¹⁰ Do této skupiny spolu s T. Lebedou patřili P. Šaradín, R. Chytílek, J. Outlý, J. Charvát a Z. Mandík.

případě by velmi záleželo na strategii hlasování voličů. Hlavní výtku k fungování systému shledáváme v nadhodnocování poměrné složky, resp. zmenšování síly politického názoru u voličů hlasujících preferenčně. K tomu docházíme na základě toho, že ne všichni voliči hlasující způsobem označování konkrétních kandidátů využijí všechny své hlasy. Představíme-li si modelovou situaci ve velkém městě, kde se volí 45 zastupitelů a v rámci jednoho obvodu se dostaví 200 voličů. Polovina z nich označí stranickou kandidátku. Druhá polovina poté užije preferenčního hlasování a voliči vždy označí devět kandidátů. Tímto způsobem volební systém obdrží 4 500 hlasů v poměrné složce a 900 hlasů ve většinové. Mandáty se tak budou rozdělovat v poměru 5:1 na základě volby stejného množství voličů. Je naprosto legitimní oponovat, že voliči v rámci většinové volby nevyužili všechny své hlasy. Nicméně se dá očekávat, že poměrná složka bude rozdělovat více mandátů, než tomu bude odpovídat poměr k voličům využívajícím většinovou složku. Tento poměr bude teoreticky znatelnější u větších zastupitelstev. Nicméně to záleží na rozhodnutí voličů, kolik hlasů v rámci většinové složky udělí.

5.4 Vlastní návrh

V první řadě je třeba říci, že se nejedná o konstrukci ideálního modelu, protože jeden jediný takový neexistuje. Lze pouze vytvářet systémy takové, které vyhovují určité části politického spektra. Může být nejlepší model pro voliče, pro malé nebo velké strany, nebo pro nezávislé kandidáty atd. Reforma současného modelu je zamýšlena tak, aby se na venek podobala současnému stavu a voliči byli co nejméně zmateni. Zcela nežádoucí by bylo vytvoření dvoukolové volby, která by tak ještě více rozšířila množství voleb.

V případě, že bychom chtěli provést minimální změny současného systému, nejvíce by prospělo zrušení klauzule v rámci kandidátní listiny pro možnost poskočení kandidáta vzhůru. Tím by se vyřešila řada neduhů současného systému, nicméně by to neřešilo jiné závažné body. Pro nový model volebního systému práce vycházela z požadavků voličů na vysokou míru personalizace, ale zároveň brala v úvahu i akceschopnost volených zastupitelstev. V rámci úvah se objevila i upravená verze MMP systému pro velká města. Náročnost jeho aplikace by narážela především ve vytváření jednomandátových obvodů a systému FPTP, který na našem území nemá tradici. Každopádně využití personalizace v poměrném systému je prvek, bez kterého se alespoň v části obcí nevyhneme.

Návrh modelu reformy přichází s radikální změnou rozdělení na dva odlišné volební systémy. Nejdříve proto uvedeme nastavení této hranice. Volební model je rozdělen do dvou kategorií – pro malé a velké obce. Dělicí hranice je navržena na přibližnou hodnotu tři tisíce obyvatel v obci. Zároveň se jedná i o hranici maximálního počtu 15 zastupitelů v zastupitelstvu, pro které neplatí vytváření obecní rady. Rozdíl mezi obcemi s obecní radou a bez rady spočívá ve stylu politiky, kdy v rámci tvorby rady se předpokládá koaliční jednání zastupitelů, zatímco v případě zastupitelstva bez rady je systém charakterizován politickou podporou pro silného lídra ve formě starosty, příp. i místostarosty. Jedná se tedy o zlom mezi stranickou a významně personalizovanou politikou. Tomu by měly odpovídat i volební systémy. Pro tuto hranici hovoří i četnost obcí. Do kategorie pod tři tisíce obyvatel patří 92,9 % obcí u nás. V následující kategorii do pěti tisíc obyvatel je pouze 180 obcí a do deseti tisíc obyvatel dalších 140, což dohromady činí dalších 5 % obcí.

Rozdělení volebního systému bylo užíváno během První republiky. Tehdejší hranice byla nastavena na 700 obyvatel na české straně a tisíc obyvatel na slovenské straně. Princip rozdělení volebních systémů není ani dnes tak neobvyklý, jak by se mohlo zdát. Můžeme se s ním setkat v sousedním Polsku (hranice 20 tisíc ob.), Itálii (hranice 15 tisíc ob.) nebo Maďarsku (hranice 10 tisíc ob.). Velmi nízkou hranici používají ve Španělsku, kde mají speciální systém pod 100, resp. 250 obyvatel v obci. Velkou podobnost můžeme najít s Francií, kde průměrný počet obyvatel činí pouze 1 700 obyvatel a tři čtvrtiny obcí nedosahují jednoho tisíce obyvatel. Hranice systémů je zde nastavena na hodnotu 3 500 obyvatel (Jüptner et al. 2007: 13–14). Slovinsko se vydalo druhou možností, když hranice mezi systémy je stanovena počtem 12 zastupitelů (Law on Local elections, Slovenia). Rozdělené systémy mají společné prvky, kdy u malých obcí využívají většinový systém a u velkých obcí poměrný. Výjimku tvoří Maďarsko se systémem přenosného hlasu v malých a smíšeným systémem u velkých obcí. Konkrétní modely pro oba systémy nejdříve stručně shrneme ve stěžejních bodech. Až poté budou jednotlivé body odůvodněny, příp. doplněny o srovnání se zahraničím.

5.4.1 Systém pro malé obce

Představíme-li stručně model pro malé obce do 15 zastupitelů, tvořil by jej systém relativní většiny neboli způsob blokového hlasování. Voliči by volili pouze způsobem preferenčních

hlasů. Obec by měla fungovat ideálně jako jeden volební obvod. Volební lístky by si zachovaly současnou podobu, pouze by nebylo možné volit stranu jako takovou. Pořadí kandidátů by stanovila navrhuující volební strana. V rámci kandidátek by neplatilo žádné kvorum pro změnu pořadí a pro získání mandátu by nebylo zapotřebí překročené žádné kvora.

Nyní si všechny zmíněné aspekty rozebereme důkladněji. Velikost těchto obcí nedosahuje takových rozměrů, aby bylo příhodné je dělit na více obvodů. Dělení by bylo přípustné pouze pro sloučené obce, ale za podmínky celkového počtu více jak 10 zastupitelů, aby v jednom obvodě nebylo méně jak pět mandátů. Pravidla pro stanovení počtu zastupitelů by zůstala stejná jako nyní. Systém relativní většiny je svým principem velmi jednoduchý a také často užívaný. Voliči by mohli udělit stejný počet hlasů, kolik by se volilo zastupitelů. Volbu provedou pouze u jednotlivých kandidátů, nikoli v rámci stran. Volební lístky sice budou držet systém volebních stran, ale pouze pro lepší orientaci voličů. V rámci přepočítávání výsledků by nehrály žádnou roli. Po odhlasování voličů, by se sečetly preferenční hlasy všech kandidátů a vytvořilo pořadí od nejlepšího. Mandát by obdrželo tolik nejlepších kandidátů, kolik by jich bylo potřeba pro obsazení zastupitelstva. Ostatní kandidáti by poté figurovali jako náhradníci. Tímto způsobem se zajistí zvolení nejvíce preferovaných kandidátů bez jakýchkoliv ostatních překážek. Tento systém v podstatě odpovídá současnému způsobu volby v obcích, kde všichni kandidují na samostatných kandidátních listinách.

Volební lístky by zachovaly stejný formát, jaký znají voliči dnes. Jedinou změnou by bylo odstranění polí pro volbu celé kandidátky. Ačkoli by tato možnost mohla fungovat i v tomto systému, platí zde záměr o udělení preferenčního hlasu přímo kandidátům. Tím by se měla omezit i chybovost hlasů. Navíc to dokazuje i fakt, že pořadí na kandidátní listině je pouze doporučené pořadí kandidátů od navrhovatele a nehraje tak vyšší roli. V obcích, kde by byla podána pouze jedna kandidátní listina, by bylo i nadále možné nominovat o jednu třetinu kandidátů více, aby se zajistil počet náhradníků a nemuselo docházet zbytečně k předčasným volbám.

Systém se také obejde bez užití omezujících klauzulí nebo kvora. V případě shody preferenčních hlasů v rámci jedné strany by se upřednostňovalo vyšší postavení na kandidátce. V případě shody hlasů mimo kandidátní listiny by rozhodoval o zvolení vyšší průměr hlasů daných kandidátních listin. Při souhře stejných průměrů by rozhodl o zvolení los. Využití postavení na kandidátce a průměr hlasů kandidátky pro rozhodování shody hlasů

slouží k najetí politicky vhodnějšího kandidáta. V rámci jedné kandidátky by se tak vyhovělo původní stranické preferenci, ve druhém případě by se jednalo o více preferované politické smýšlení, ač jinak stranická příslušnost nehraje roli.

V úvahu připadají ještě dvě modifikace systému, které jsou legitimní pro další diskuzi. První úprava se týká obcí do 100 obyvatel, kdy by mohlo být přípustné snížit počet zastupitelů na tři, a to za situace, kdy není možné najít dostatek kandidátů. S pouze tříčlennými zastupitelstvy se můžeme setkat v Maďarsku právě u obcí do 100 obyvatel (Hudák, Jüptner, Svoboda eds. 2003: 16–17). Další možností na úpravu systému je zavedení limitovaného hlasování, což spočívá ve snížení počtu hlasů, kterými voliči disponují. V tomto případě by se jednalo o jeden hlas méně pro zastupitelstva do deseti členů a o dva hlasy méně nad deset zastupitelů. Funkce limitovaného hlasování má omezit zvolení jedné strany nebo kandidátky a dává větší prostor pro pluralitu názorů v budoucím zastupitelstvu. Tento mechanismus funguje například ve Španělsku v rámci volebního systému pro obce od 100 do 250 občanů (Jüptner et al. 2007: 59–70).

Velmi podobným systémem volí do svých obcí i na Slovensku, kde však využívají modifikace na přímo volené starosty. Další, maďarskou, odlišností je abecední pořadí kandidátů na kandidátkách, což dává na voliče větší nároky na orientování se mezi kandidáty (Jüptner et al. 2009: 186–194). Využití tohoto postupu sledujeme pouze v rámci kandidátní listiny nezávislých kandidátů, mezi kterými není domluvena žádná hierarchie. Za normálních okolností je dle autora práce přínosnější pro obě strany - jak volební stranu, tak voliče, aby měli kandidáti alespoň orientační pořadí a voliči jej mohli zohlednit.

Výše popsané mechanismy směřují více k voličským přáním než politickým. V podstatě se jedná o panašování bez dalších limitů. Nastavením systému bez omezení v přeskokování pořadí kandidátů velmi klesá vliv politických stran na budoucí podobu vedení obce. U malých či velmi malých obcí bez etablovaných stran nedojde k žádné zásadní změně. Ta se může projevit u obcí na horním limitu, kolem tří tisíc obyvatel, kde už stranický systém může být zakořeněný a takováto personalizace systému bude klást mnohem větší nároky na jejich kandidáty. S trochou nadsázky se dá říci, že se volební systém vrací ke kořenům, neboť způsobu relativní většiny bylo využíváno v českých zemích již v dobách Rakouska-Uherska. Podobně tomu bylo i za první republiky, kdy ale většinová volba byla spjata se stranickými kandidátkami, což vedlo k obsazení všech postů vítěznou stranou.

5.4.2 Systém pro velké obce

Komunální politika ve městech je do jisté míry odlišná od té obecní. Větší úlohu zde hrají politické strany a hnutí, stejně jako se zde více promítá ideologická tvář nebo jejich působení ve velké politice. Kandidáti nejsou do takové míry provázáni s voliči a osobní známost nahrazuje záruka politické značky. Držitelé moci na radnicích a magistrátech vycházejí většinou z koaliční spolupráce, což nemění nic na faktu, že i zde je poptávka po preferenčním hlasování. Všechny tyto realie musí volební mechanismus reflektovat.

Stejně jako v předchozím případě se snaží model systému co nejvíce podobat současné právní úpravě. Stručně řečeno, model přepočítává hlasy na základě poměrného volebního systému. Zachovává volební obvody i hlasovací lístky v dnešní podobě. Pro přepočet hlasů využívá současný D'Hondtův dělitel. Nedále je pro postup do skrutinia zapotřebí získat alespoň 5 % hlasů. Rozdíl přichází ve způsobu hlasování a v rozdělení volby pro strany a pro jednotlivé kandidáty. V rámci kandidátních listin neplatí žádná klauzule omezující pohyb nahoru nebo dolů.

Poměrný volební systém využívající D'Hondtova dělitele je v základu totožný se současným stavem. Nemění se proto ani velikosti obvodů nebo počty zastupitelů. Volič by dle hlasovacího lístku ani nepoznal změnu. Nakládání s hlasy je ale odlišné. Pro hlavní poměrnou složku platí hlasy udělené stranám jako takovým. Pouze tyto hlasy zajišťují poměr mezi kandidátními listinami. Jinak je tomu u preferenčních hlasů, kde si volič může vybírat libovolně napříč kandidátkami. Tyto hlasy ale slouží čistě pro preferenční účely v rámci strany. Volič bude disponovat stejným počtem hlasů, jako je mandátů. Pořadí kandidátů v rámci strany určuje celkový počet preferenčních hlasů. V případě shody preferenčních hlasů rozhoduje vyšší postavení kandidáta na volební listině.

Pro postup do skrutinia je i nadále nutné překročit 5% uzavírací klauzuli. Z toho důvodu se může stát, že velmi preferovaný kandidát neuspěje jenom kvůli nízké podpoře strany. Pro tyto případy je zde speciální mechanismus, který seřadí kandidáty dle absolutního pořadí preferenčních hlasů za všech volebních stran dohromady. Z tohoto pořadí získá třetina celkového počtu zastupitelstva jistotu mandátu. Ve velké míře se bude jednat o lídry silných stran, kteří uspějí i bez tohoto mechanismu. Cílem je zaručit získání mandátu těm kandidátům, jejichž strana nepřekročila uzavírací klauzuli nebo v rámci poměrného systému nedosáhla na mandát. I přesto si voliči ale ve velké míře přejí, aby právě tento kandidát usedl

v zastupitelstvu. Tímto způsobem se silným nezávislým kandidátům nebo lídrům malých stran dostane jistoty mandátu. Následně se celkový počet mandátů odečte o tyto, pouze preferenčně zvolené, kandidáty. Poměrná složka následně bude pracovat s takto sníženým počtem. Uvedeme-li příklad krajského města o 35 zastupitelích, kde by se v rámci 12 nejpreferovanějších kandidátů pouze dva neobdrželi mandát skrze svoji stranu v poměrné složce. Udělí se jim proto mandát zde a poměrná složka bude přerozdělovat pouze 33 mandátů. Tímto způsobem se zajistí jak stabilita systému založená na stranické soutěži, tak personalizace systému. Případné zvolení silných nezávislých kandidátů, což je v dnešní době ve větších městech značně problematické, nenaruší akceschopnost zastupitelstev v utváření stabilních vlád.

Poměrné systémy, využívané v oddělených volebních systémech pro větší obce a města v zahraničí, bývají často svázány spolu s uzavřenými kandidátními listinami, nebo možností pouze jednoho preferenčního hlasu. Klade se tak větší důraz na stranickou politiku a vyšší stabilitu zvolení kandidátů v navrženém prostředí. Pro české lokální prostředí by takto omezené preferenční hlasování nebylo vhodné.

Prostor se nachází i pro další modifikace systému. Na základě politických diskuzí se dá jednoduše upravit množství mandátů, které bude možné zvolit na základě pořadí preferenčních hlasů. Jelikož se dá předpokládat, že valná většina těchto kandidátů bude lídry silných stran a nenaruší se tak výrazně poměrná část systému. Nicméně by nebylo dobré zacházet přes polovinu voleného sboru, aby se případně nenarušila akceschopnost zastupitelstva. Další vhodnou úpravou může být zavedení limitovaného hlasování. Množství hlasů voličů se může zkrátit o jednu nebo dokonce dvě třetiny, aby si preferovaní kandidáti udrželi svoji výjimečnost a voliči nehlasovali pro všechny kandidáty své strany. Úskalí tohoto mechanismu spočívá v jeho reálném fungování a zmatenosti voličů, kolika preferenčními hlasy disponují. Jejich množství by se totiž odvíjelo vždy od velikosti voleného sboru.

Model volebního systému jako celek přináší oproti současnému stavu mnoho změn. Ačkoliv se ve vztahu k voličům, jejich způsobu hlasování a samotné podobě volebních lístků snaží jít co nejvíce naproti. Svými účinky jde systém naproti především k voličům než ke stranám. Ve většinové volbě je totiž stranictví pouze orientační ukazatel a v rámci poměrné složky mizí klauzule pro posun kandidátů, tím pádem strany přicházejí o významnou část svého vlivu na výslednou podobu zvolených zástupců. Zároveň to bude vytvářet větší tlak na

výběr kandidátů a omezí se kandidatura neznámých tváří, které pouze vyplňují prázdná místa na kandidátní listině. Značně problematickým aspektem rozdvojení systému voleb je vždy hraniční oblast dělení. K tomuto lze přistoupit autoritativně a jasně vymezit, které obce patří ještě do většinové, a které už do poměrné složky. Dále toto rozhodnutí může učinit vedení obcí, které ale bude zohledňovat svoje šance v obou systémech při příštích volbách. Poslední možností je zapojení institutu místního referenda a rozhodnutí občanů obce, jakým způsobem chtějí tvořit komunální politiku. Nicméně nelze vyhovět všem stranám a určení či výběr onoho systému se neobejde bez stížností části občanů. I přes veškeré komplikace spojené se zavedením systému se domnívám, že stále převyšují pozitiva jeho případného zavedení.

Závěr

Politická a odborná diskuze nad reformami volebních systémů dlouhodobě přetrvává na pozadí aktuálních a více důležitých témat. Ač se může zdát z pohledu běžného občana, že otázka volebních mechanismů je uzavřená, volby probíhají a není třeba nic měnit, není tomu tak. Důkazem může být i rozhodnutí Ústavního soudu na začátku roku 2021 a následné hledání nového volebního zákona do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Stejně legitimní je i otázka reformy voleb do zastupitelstev obcí, o které jsou političtí i akademičtí představitelé přesvědčeni, že jsou zavádějící. Nicméně věcná debata o reformě celého systému pravidelně sklouzává pouze do roviny zavedení přímé volby starostů, čímž končí ve slepé uličce.

Tato práce se snaží přispět do otevřené diskuze, aniž by se více zabývala právě institutem zavedení přímé volby starosty. Samo o sobě je to nosné téma, na které navíc bylo napsáno nespočet prací. Předmětem zájmu je místo toho volební systém do zastupitelstev jako celek, včetně jeho údajně zavádějících aspektů. Práce si proto klade výzkumnou otázku: „*V čem tkví problematické prvky volebního systému do obecních zastupitelstev?*“. Při hledání odpovědi se nejdříve zabývá teorií a vývojem volebních systémů do municipalit u nás. Následně přejde k reáliím politického života v rámci komunálního prostředí, na jejichž základě analyzuje hlavní nedostatky současného systému.

První dvě kapitoly dávají odpověď na otázku: „*Jakým způsobem funguje volební systém a jak jsme k němu dospěli?*“. Identifikace problémů se odvíjí od znalosti správně působících mechanismů. První kapitola shrnuje fakta o základních proměnných u poměrných volebních systémů. Jakými způsoby se dají modifikovat, za jakým účelem se tak činí a jaké dopady má jejich působení. Volební inženýrství staví na velikosti volebních obvodů, užití volebních formulí, uzavírací klauzule a jednoho či více skrutinií. Jednotlivé prvky jsou poté rozváděny a doplňovány o působení z praxe. K tomu jsou přidány další složky, např. přirozený práh. Doplňující informace přidává i podkapitola o personifikovaných poměrných systémech.

Teoretické podklady následně doplňuje historický vývoj. Znalost minulosti pomáhá při porozumění současnosti. Vývoj komunálních samospráv a jejich volební systém byl vždy odrazem demokratičnosti celého politického systému. Proto není překvapení, že v období komunistického režimu fungování samospráv reálně vymizelo a po roce 1989 muselo projít

kompletní rekonstrukcí. V tomto období vznikly základy systému, od kterého se odvíjely následné reformy z let 1994 a 2001, které proměnily volební systém zásadním způsobem. Systém nastavený pro panašování a silnou personalizaci komunální politiky se proměnil v čistě stranickou soutěž se značným vlivem stran nad zvolenými zastupiteli. Volební zákon z roku 2001 je rychlým kompromis tehdejší politické scény. V případě prosazení zamýšlené reformy v rámci Opoziční smlouvy mohlo dojít i k většímu posunu celého volebního systému. Charakteristickým znakem současného uspořádání je možnost tzv. panašování, která dává voličům možnost vybírat si kandidáty napříč všemi volebními stranami. Voliči disponují tolika hlasy, kolik se volí zastupitelů. Výběr jednotlivých kandidátů dodává pocit skládání ideální podoby budoucího zastupitelstva. Mimo panašování mohou voliči odevzdat hlas pouze jedné straně, nebo svoji volbu rozdělit mezi stranu a vybrané kandidáty z jiných stran. Mechanismus poměrného listinného systému následně sečte všechny hlasy, které strany obdržely jakýmkoliv způsobem. Dále se vymezí strany, které překročily 5% hranici hlasů v poměru k počtu jejich kandidátů a mohou se tak ucházet o mandáty. Na základě absolutních zisků hlasů rozdělí systém mandáty poměrným způsobem, za využití D'Hondtova dělitele, mezi strany, jež je obsadí svými kandidáty. Kandidáti se na listině mohou posunout vpřed, získají-li 110 % průměru preferenčních hlasů strany. Získá-li tak více kandidátů, seřadí se dle sestupně dle počtu hlasů a následují je ostatní kandidáti dle původního pořadí.

Komunální politika je do značné míry odlišná od ostatních úrovní. Ačkoli je v rámci ústavní hierarchie nejnižší, pro mnohé občany je tou nejdůležitější. Dění v obci se dotýká dennodenně všech občanů a zároveň se zde nejrychleji projevují politické kroky. V průzkumech proto komunální volby dostávají stejnou míru významnosti jako volby prezidentské. Nicméně se tak už neděje při účasti u voleb, která je nižší. V porovnání s ostatními volbami druhého řádu, tedy těmi, které nemají přímý vliv na exekutivu země, dosahují komunální volby největší mobilizace občanů. Ke snížení celkové účasti mohou přispět i nesoutěživé volby. V minulých volbách bylo o výsledku voleb takto předem rozhodnuto v 1 606 obcích. Z hlediska vysoké důvěry v představitele obce a významu fungování obce na každého občana se stává logickým výstupem, aby tito představitelé vycházeli z volebního systému, který nebude zavádějící a zprostředkuje správně vůli voličů.

Volební systém není jedinou proměnnou, která ovlivňuje jeho výstup. Pro zjištění širších podmínek, v nichž volby probíhají, se práce zaměřila na nalezení odpovědi na otázku: „*Jaké dopady mají vybrané faktory na volební systém do obecních zastupitelstev?*“. Důležitým faktorem se ukázala demografie. Česká republika se vymyká svojí sídelní

strukturou evropským standardům. Množství a velikost obcí už od svého počátku před více než 150 lety dosahuje značné roztržitosti. V řeci čísel se na našem území nachází 6 258 obcí, z toho necelých 93 % z nich nepřevyšuje tři tisíce obyvatel. Na opačném pólu pouze čtyři města sdružují více než 100 tisíc obyvatel. Takto velké rozdíly se odrážejí i do odlišného politického prostředí. Velká města převážně kopírují stranickou strukturu vysoké politiky, zatímco malé obce pracují v převážně většině s nezávislými kandidáty. Do celého spektra navíc promlouvají lokální strany a hnutí, kterým se dostává vysoké podpory voličů. V podobné míře se liší i síla ideologického vedení města po pragmatickou bezideologickou správu obce. Pro tak odlišné prostředí je velmi těžké užívat jeden volební systém, jako se tomu stále u nás děje. Řada malých obcí proto využívá únikové řešení. Z poměrné volby dokázaly vytvořit systém relativní většiny, a to za uplatnění metody samostatně kandidujících jedinců.

Velikost volebního obvodu v rámci volebního inženýrství hraje jednu z nejdůležitějších rolí, což bylo potvrzeno i v první kapitole. O to nebezpečnější zůstává fakt, že obce mohou, v zákoně povoleném rozmezí, s tímto faktorem pracovat. Zákon snažící se působit flexibilně tímto dává do rukou zastupitelstev velikou moc, která může ovlivnit charakter soutěže. Spolu s velikostí obvodů je možné upravovat i velikost zastupitelstva, čímž mohou nastat i paradoxní situace odlišně velkých zastupitelských sborů při stejné velikosti obcí.

Největší úskalí se skrývá v nakládání s hlasy voličů pro kandidáty. Dle průzkumu až polovina voličů využívá způsobu panašování nebo dělí svoje hlasy mezi stranu a další kandidáty. Všechny preferenční hlasy vedou v první řadě ke straně jako takové, nikoli ke kandidátovi. Až po přidělení mandátů stranám se nakládá s těmito hlasy jako s preferenčními. Nicméně i zde jsou částečně limitovány klauzulí 110 % průměru preferenčních hlasů kandidátky. S rostoucí velikostí obce je tato hranice méně dosažitelná. V mnoha případech naprosto nepropustná. Hlasy voličů ve výsledku mohou znamenat zvolení jiného kandidáta, než kterého zamýšleli. Celému volebnímu systému nenapomáhá ani mediální prostředí, které se snaží o rychlé a přehledné zpravodajství. Dopouští se tak špatné interpretace fungování volebního systému před volbami a velmi zkresleným hodnocením výsledků po volbách.

Všechny výše zmíněné proměnné odpovídají na začátku položenou výzkumnou otázku. Celý volební systém je svázán do jednoho mechanismu, ačkoli se potýká s velmi rozdílnými politickými i strukturálními podmínkami. Sami voliči k němu přistupují

s odlišným postojem než k ostatním volbám. Jejich úmysly ale volební systém deformuje a nakládá s nimi jiným způsobem, než si jsou voliči vědomi. Užívání současné podoby zákona tak funguje převážně na apatičnosti či nevědomosti veřejnosti, příp. odmítnutí jeho fungování a únikové cesty v mezích zákona.

Poslední kapitola reflektuje všechny proměnné a hledá možnosti pro řešení současného stavu. Druhým hlavním cílem práce je zodpovězení otázky: „*Jakým způsobem je možné reformovat volební systém, aby napravil současné nedostatky?*“. Práce nejdříve představuje návrhy reformy z parlamentního prostředí a programů politických stran. Dosavadní pokusy na odstranění klauzule uvnitř kandidátní listiny nebo zamezení úpravy volebních obvodů neprošly. Nejčastěji zmiňovaný návrh se týkal zavedení přímé volby starostů, což by ale neřešilo současné problémy. Spíše by to vedlo k novým třenicím na radnicích a obecních úřadech. Více než volební reforma se dlouhodobě plánuje technická úprava průběhu voleb, což je rozhodně potřeba, ale stejně jako v předchozím případě se nejedná o nápravu zavádějících postupů.

Koncepční řešení nabízí Svaz měst a obcí ČR, který lobuje za zavedení slovenského systému neomezeného hlasování. Jedná se o jednokolovou volbu s relativní většinou. V podstatě se jedná o stejný princip, který praktikují obce s kandidátními listinami jednotlivců. Svaz spolu s touto změnou navrhuje i prodloužení mandátu na šest let. Druhá organizace, Sdružení místních samospráv, přišla již před časem s novým dělitelem. Inovativní dělicí řada není nikde aplikována a je založena na číselné řadě 1; 1,25; 1,5; ... se stálým intervalem o hodnotě 0,25. Užití takového dělitele by vedlo k vytváření umělých většin, což není zcela žádoucí. Mnohem kvalitnější návrh reformy předložil T. Lebeda, který ve spolupráci s dalšími odborníky našel velmi flexibilní metodu. Její fungování využívá poměrné i většinové složky, když odlišuje hlasy udělené pro strany a pro jednotlivce. Na základě poměru hlasů mezi tyto dvě složky se mezi nimi rozdělí i poměr mandátů. Velkou výhodou návrhu je zachování současného systému pro voliče, protože úprava se projeví pouze uvnitř volebního mechanismu.

Práce prezentuje i vlastní návrh na reformu volebního systému, jako jeden z analytických výstupů. Zakládá se na rozdělení volebních pravidel pro velké a malé obce. Dělicí linii nastavuje na hodnotu zhruba tří tisíc obyvatel a obce se zastupitelstvem do 15 členů. Obce pod touto hranicí nevytvářejí obecní radu a politická struktura je postavena na osobnostech, nikoli politických stranách. Pro tento typ obcí je doporučen systém relativní

většiny, tedy již zmiňovaný slovenský model. Jeho součástí ale není přímo volený starosta. Návrh zároveň počítá se stranickými kandidátkami pro lepší orientaci voličů. Pro velké obce je navržen poměrný systém, který zároveň dává záruky na zvolení nejvíce preferovaným kandidátům. Návrh bere v úvahu potřebnou efektivitu zastupitelstva, stranický základ politiky i přání voličů vybírat si napříč kandidátními listinami. Navržený systém svými parametry odbourává problém odlišných prostředí malých obcí a velkých měst. Zároveň všechny hlasy voličů připadají stranám nebo kandidátům tak, jak to chtějí sami voliči. V neposlední řadě dává prostor nezávislým kandidátům, stejně jako zaručuje přílišné netříštění městských zastupitelstev.

Otázka volební reformy přijde pravděpodobně na řadu po parlamentních volbách na podzim 2021 při utváření koaliční vlády a stanovování vládního programu. Zda k reformě skutečně dojde, respektive kdy závisí zcela na vládní garnituře a dostatečné podpoře návrhu v obou komorách parlamentu. Jeho výsledná podoba bude záležet na podobě politické objednávky, proveditelnosti reformy a občanské odezvy. Doufejme, že ať už bude případná reforma jakákoli, nedopustí se takových excesů, jaké můžeme pozorovat u současného volebního systému.

Prameny a Literatura

- Antoš, Marek, Wintr, Jan. (2010). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: leges.
- Babiš, Andrej. 2017. *O čem sním když náhodou spím*. Dostupné z: <<https://www.anobudelip.cz/file/edee/2017/o-cem-snim-kdyz-nahodou-spim.pdf>> (21. 6. 2021)
- Baldersheim, Harald, Rose, Lavrence (ed.). 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan.
- Balík, Stanislav. 2003. *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.
- Balík, Stanislav, Gongala, Petr, Gregor, Kamil. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balinski, Michel L., Young, H. Payton. 1975. „The Quota Method of Apportionment.“ *American Mathematical Monthly* 82 (7): 701-730.
- Belko, Marián. 2004. Vývoj volebního systému v českých zemích, Pp. 158–209. In: Chytílek, R., Šedo, J. eds. *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Cabada, Ladislav, Vodička. 2011. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha: Portál.
- Cabada, Ladislav. 2013. „Volební reformy v ČR po 1989.“ In Jakub Charvát. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing.
- Campbell, Angus. 1960. „Surge and Decline: A study of Electoral change“. *Public Opinion Quarterly* 24 (3): 401–418.
- CVVM. 2014. „Důležitost jednotlivých typů voleb očima veřejnosti – březen 2014.“ *Sociologický ústav AV ČR*, 18. 4. 2014 (online). Dostupné z: <<https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/volby-a-strany/1733-dulezitest-jednotlivych-typu-voleb-ocima-verejnosti-brezen-2014>> (21. 6. 2021)

CVVM. 2019. „Důležitost jednotlivých typů voleb očima veřejnosti – duben 2019.“ *Sociologický ústav AV ČR*, 29. 4. 2019 (online). Dostupné z: <<https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/volby-a-strany/4919-dulezitost-jednotlivych-typu-voleb-ocima-verejnosti-duben-2019>> (21. 6. 2021)

CVVM. 2020. „Důvěra ústavním institucím v září 2020.“ *Sociologický ústav AV ČR*, 25. 9. 2020 (online). Dostupné z: <<https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/institute-a-politici/5287-duvera-ustavnim-institucim-v-zari-2020>> (16. 5. 2021)

Čmejrek, Jaroslav, Václav Bubeníček, Jan Čopík. 2010. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada.

Čmejrek, Jaroslav. 2005. „Specifika komunální politiky v malých obcích“. In Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. (eds.) *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Dinkel, Reiner H. 1977. *Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie*. Berlin: Dunker & Humboldt.

Ezechiášová, Monika. 2008. „Teoretický práh listinných poměrných systémů“. *Politologický časopis* 9 (1): 29–47.

Gallagher, Michael. 1991. „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems“. *Electoral Studies* 10 (1): 33–51.

Gallagher, Michael, Mitchell, Paul. 2018. „Dimensions of Variation in Electoral Systems“. Pp 23–41. In Erik S. Heren, Robbert J. Pekkanen, Matthew S. Shugart. *The Oxford handbook of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.

Frouzová, Kateřina. 2018. „V Česku přibývá obcí, které vymyslely, jak volit starostu přímo. Navzdory systému si vytvořily vlastní "volební pravidla".“ *Ihned*. Dostupné z: <<https://archiv.ihned.cz/c1-66239260-pribyva-obci-ktere-vymyslely-jak-volit-starostu-primo>> (21. 6. 2021)

Hudák, Jakub, Jüptner, Petr, Svoboda, Jiří eds. 2003. *Komunální politické systémy*. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta.

Charvát, Jakub. 2013. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing.

Chytílek, Roman, Jakub Šedo, Tomáš Lebeda, Dalibor Čaloud. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

„Informativní počty obyvatel v obcích.“ *Ministerstvo vnitra* (online). Dostupné z: <<https://www.mvcr.cz/clanek/informativni-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>> (21. 6. 2021)

Jüptner, Petr. 2001. „Komunální koalice a politické modely“. *Politologická revue* (4): 2: 147–158.

Jüptner, Petr, Polinec, Martin a kol. 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV.

Jüptner, Petr, Polinec, Martin, Švec, Kamil a kol. 2007. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

„Kontroverzní starosta Prahy 5 Jančík opět uhájil své křeslo“. 9. 9. 2009 Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1386167-kontroverzni-starosta-prahy-5-jancik-opet-uhajil-sve-kreslo>> (21. 6. 2021)

Kaniok, Petr. 2005. „Měkký a tvrdý euroskepticismus: dva projevy téhož?“. *Politologický časopis* 12 (2): 152–163.

Kubát, Michal et al. 2004. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurlox Bohemia.

Langová, Magdaléna. 2018. „Obcí s jednou kandidátkou přibývá. Občané mají na výběr jen z jedné strany“ *Lidovky*, datum 2018 (online). Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/domov/obci-s-jednou-kandidatkou-pribyva-obcane-maji-na-vyber-jen-z-jedne-strany.A180930_154523_ln_domov_vlh> (21. 6. 2021)

„Law on local elections.“ *legislationline.org* (online). Dostupné z: <https://www.legislationline.org/download/id/7769/file/Slovenia_law_local_elections_1993_am1995_en.pdf> (21. 6. 2021)

Lebeda, Tomáš. 2000. „Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému.“ *Politologický časopis* 7 (3): 242–258.

Lebeda, Tomáš. 2001a. „Hlavní proměnné poměrných volebních systémů.“ *Sociologický časopis* 37 (4): 425–448.

Lebeda, Tomáš 2001b. „Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita.“ *Politologický časopis* 8 (2): 134-149.

Lebeda, Tomáš. 2004. „Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002.“ Pp. 231-249. In: Novák, Miroslav (eds.), Lebeda, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy, ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Lebeda, Tomáš. 2008. *Volební systémy poměrného zastoupení*. Praha: Karolinum.

Lebeda, Tomáš. 2009. „Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva.“ *Acta Politologica* 1 (3): 332-343.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.

Oppelt, Robert, Pokorný, Jakub. 2018. „Přímá volba starostů a hejtmanů se blíží, poslanci hledají kompromis“ *iDnes.cz*, 16. 3. 2018 (online). Dostupné z: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/prima-volba-starostu-hejtmanu.A180315_210325_domaci_ane> (1. 6. 2021)

Pehe, Jiří. 2020. „Senát není pouhou hrází proti Babišovi či Zemanovi, ale především měřítkem české demokracie.“ *denikn.cz* 12. 10. 2020 (online). Dostupné z: <<https://denikn.cz/466558/senat-neni-jen-hrazi-proti-babisovi-ci-zemanovi-ale-predevsim-meritkem-ceske-demokracie/>> (5. 4. 2021)

Pecháček, Štěpán. 2013. „Panašování jako způsob personalizované volby v rámci poměrného volebního systému.“ *Parlamentní institut*, studie č. 1. 223.

Perlín, Radim. 2009. „Vymezení venkovských obcí v Česku“ *denik.obce.cz* 14. 7. 2009 (online) Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6384068>> (1. 6. 2021)

Poništiak, Ondrej. 2010. „Volby do Bundestagu – protiústavní efekt a možnosti české cesty“. Pp. 48-65. In Antoš, Marek, Wintr, Jan eds. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges.

„Program“ Piráti a Starostové (online). Dostupné z: <<https://www.piratiastarostove.cz/program/snadna-volebni-ucast/#zdroje>> (21. 6. 2021)

„Program“ SPD (online). Dostupné z: <<https://www.spd.cz/program-vypis/>> (21. 6. 2021)

- „Program“ SPOLU (online). Dostupné z: <<https://www.spolu21.cz/>> (21. 6. 2021)
- „Předvolební kampaně startují: Ve hře jsou posty primátorů ve velkých městech i křeslo šéfa Senátu“. ct24.cz 26. 8. 2018 (online) Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2576941-predvolebni-kampane-startuji-ve-hre-jsou-posty-primatoru-ve-velkych-mestech-i-kreslo>> (1. 6. 2021)
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rambousková, Michaela. 2021. „Překopeme volby, slibuje koalice Pirátů a STAN“ seznamzpravy.cz 18. 5. 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/s-cim-jdou-pirati-a-stan-do-voleb-zvolte-si-starostu-naprimo-154966>> (1. 6. 2021)
- Rose, Richar ed. 2000. *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan.
- Sartori, Giovanni. 2001. *Srovnávací Ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Sartori, Giovanni. 2011. *Srovnávací Ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON.
- Schakel, Arjan H., Jeffery, Charlie. 2013. „Are Regional Elections really „Second-Order“ Elections?“ *Regional Studies* 47 (3) 323-341.
- Schelle, Karel ed. 2009. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Schmitt, Hermann. 2005. „The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?“ *West European Politics* 28 (3): 650-679.
- „Snadnější průběh voleb? Ministerstvo vnitra představí nový zákon o volbách, bude se volit jeden den.“ Český rozhlas 25. 10. 2019 (online). Dostupné z: <<https://radiozurnal.rozhlas.cz/snadnejsi-prubeh-voleb-ministerstvo-vnitra-predstavi-novy-zakon-o-volbach-bude-8095872>> (21. 6. 2021)
- „Sněmovní tisk č. 465/0.“ 2019. *Poslanecká sněmovna*, 24. 4. 2019 (online). Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=465&CT1=0>> (21. 6. 2021)
- „Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000, Dohoda č. 2.“ In Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.

STEM. 2014. „Téměř polovina občanů se chystá v komunálních volbách vybírat osobnosti z kandidátek různých stran.“ STEM, 1. 10. 2014 (online). Dostupné z: <<https://www.stem.cz/komunalni-volby-2014/>> (21. 6. 2021)

„Stovky obcí si přizpůsobily volební systém, přiblížily se tak přímé volbě starosty“ irozhlas.cz 26. 9. 2018 (online). Dostupné z: <https://www.irozhlas.cz/volby/komunalni-volby-2018-volebni-system-analyza-data-data-rozhlas_1809261253_pek> (21. 6. 2021)

Strmiska, Maxmilián, Roman Chytilík, Jakub Šedo, Otto Eibl. 2009. *Volební komplexy zemí V4: studie k pojetí víceúrovňového volebního prostoru*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).

Střeleček, František, Zdeněk, Radek. 2006. „Velikost obcí a ekonomická aktivita obyvatelstva.“ Deník veřejné správy 18. 5. 2006 (online). Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222626>> (1. 6. 2021)

Šaradín, Pavel. 2008. *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

Šaradín, Pavel, Outlý, Jan eds. 2004. *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

Štefek, Jiří. 2017. „Babišova vize reformy obecních zastupitelstev je populistická, utopická, ale i nebezpečná.“ *Reflex* 5. 7. 2017 (online). Dostupné z: <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/80438/babisova-vize-reformy-obecnich-zastupitelstev-je-populisticka-utopicka-ale-i-nebezpecna.html?fb_comment_id=1612960185442581_1614370445301555> (21. 6. 2021)

Taagepera, Rein, Matthew Soberg Shugart 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Taagepera, Rein. 2000. „Smysl „principu proporcionality“.“ *Politologický časopis* 7 (3): 282-284.

Senát. 2012. „Těsnopisecká zpráva z 26. schůze Senátu.“ *Parlament České republiky*, 25. 10. 2012 (online). Dostupné z: <<https://senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/66142/55726>> (21. 6. 2021)

Senát. 2013. „Těsnopisecká zpráva z 11. schůze Senátu.“ *Parlament České republiky*, 26. 6. 2013 (online). Dostupné z: <<https://senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/69119/58110>> (21. 6. 2021)

Senát. 2014. „Těšnopisecká zpráva z 23. schůze Senátu.“ *Parlament České republiky*, 24. 7. 2014 (online). Dostupné z: <<https://senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/73149/61435>> (21. 6. 2021)

Trávníček, Matěj. 2014. „Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice“. *Acta politologica* 6 (2): 212-237.

„Volby během jednoho dne a žádné lístky ve schránkách, plánuje vnitro.“ *idnes.cz* 22. 10. 2019 (online). Dostupné z: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/volby-ministerstvo-vnitro-zakon-o-sprave-voleb.A191022_120301_domaci_aug> (21. 6. 2021)

„XVI. Brněnské politologické sympozium.“ 2020. [Facebook] 15. října 2020 (online). Dostupné z: <https://fb.watch/6i7UU_yf3m/> (21. 6. 2021)

Zákony:

Zákon č. 294/1990 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

Zákon č. 368/1990 Sb., zákon České národní rady o volbách do zastupitelstev v obcích

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zdroje:

www.czso.cz/csu

www.parties-and-elections.eu

www.volby.cz

Seznam tabulek

Tabulka 1: Velikost voleného shromáždění a volební obvody	40
Tabulka 2: Rozložení obcí dle počtu obyvatel.....	48
Tabulka 3: Rozdělení členů zastupitelstva dle počtu obyvatel	50

Seznam zkratk

AMS	Additional Member System
CVVM	Centrum pro výzkum veřejného mínění
ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federativní republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
EU	Evropská unie
FPTP	First Past The Post System
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MMP	Mixed Member Proportional System
MNV	Místní národní výbor
NSDAP	Národně socialistická německá dělnická strana
ODS	Občanskodemokratická strana
SMOČR	Svaz měst a obcí České republiky
SMS ČR	Sdružení místních samospráv ČR
SPD	Svoboda a přímá demokracie
STAN	Starostové a nezávislí
USA	Spojené státy americké

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá volebním systémem do obcí v České republice. V teoretické části pracuje s proměnnými volebních systémů a s historickým vývojem obcí a komunálních volebních systémů v zemi. Následně se práce zabývá významem komunálních voleb a jeho významem pro občany. Analýza v první řadě zkoumá nedostatky současného systému a další proměnné, které ovlivňují jeho fungování. V poslední části práce se hodnotí návrhy na reformu volebního systému z řad politických představitelů, zájmových organizací nebo akademické sféry. Hlavním analytickým výstupem je model volebního systému, který reflektuje nedostatky současného systému a snaží se je nahradit.

Klíčová slova: komunální volby, volební systém, volební reforma, česká politika

Abstract:

This Diploma Thesis is focusing on the electoral system of municipal elections in the Czech Republic. The theoretical part describes variables of electoral systems and the historical development of municipal elections in the country. In the next part, the Thesis debates the overall significance of mentioned elections and their significance for citizens. The analysis focuses on the deficiencies of the current voting system and what is affecting it. Lastly, the Thesis evaluates various proposals coming from politicians, interest or social organizations, or academics. The primary analytic outcome is a model of a voting system, reflecting the deficiencies of the current voting system and tries to substitute or replace it.

Key words: local elections, electoral system, electoral reform, Czech politics