

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2009 | Vol. 1 | No. 3 | ISSN 1803-8220



LEBEDA, Tomáš. (2009). Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 332-343. ISSN 1803-8220.

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.

Acta Politologica | Katedra politologie | Institut politologických studií | Fakulta sociálních věd |

Univerzita Karlova v Praze | U Kříže 8 | 158 00 Praha 5 – Jinonice

www.acpo.cz | acpo@fsv.cuni.cz | +420 251 080 214

Komunální volby klamou.

Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva¹

Tomáš Lebeda²

Abstract:

This article is focused on the problematic characteristics of the Czech electoral system applied for the local council elections. We can recognize three different problems. First off, Czech voters largely do not understand the mechanism of electoral system well. They assume that they can vote for individual candidates but in reality this kind of vote is the vote for their party not for particular candidates. This misunderstanding leads to contradiction between voters expectations of electoral system way of working on the one hand and the real process of seats allocation on the other hand. Second problem is based on specific rules of the seats allocation inside party list. Current electoral system allows candidate who receives less votes than other candidates to gain a seat. More over the weakest candidate inside the party list can be elected unlike of all stronger party mates. Third problem is connected with electoral result interpretation. Beside the results inside every single local community politicians and media also pay attention to national result of local elections. They deduce conclusions from it about party support and chances to win general elections. But national result of local elections is not easy interpretable. Voters have different number of votes depending on the number of their local council deputies. It means for example that voter in capital Prague has 70 votes unlike of another voter living in a small village with only 7 votes. This article also answers how to interpret the national result of local elections correctly.

Keywords: *local elections, confusing electoral system, confusing electoral results, Czech politics*

Úvod

Zapomeňme na chvíli, že čteme monotematické číslo časopisu Acta Politologica věnované české komunální politice a představme si, že jsme se ocitli v exotickém Singapuru. Je 6.

¹ Tento článek je jedním z výsledků výzkumného záměru FSV UK: MSM 0021620841 “Rozvoj české společnosti v Evropské unii: výzvy a rizika“ (Development of the Czech Society in the EU: Challenges and Risks). Vychází z příspěvku prezentovaného na konferenci *České obce – tranzice ve světle víceúrovňového vládnutí*. Části této stati autor prezentoval i v denním tisku.

² Doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D. je docentem politologie na KPES FF UP Olomouc a na IPS FSV UK v Praze. Kontakt: tomas.lebeda@email.cz.

květen 2006 a občané této malé asijské země jdou k parlamentním volbám. Protože nás to zajímá, prohlédneme si hlasovací lístky, kterými se zde volí. Po chvíli máme jasno – „je to stejné jako u nás“. Každý lístek představuje kandidátní listinu jedné politické strany. Voliči si vyberou jeden z nich, ten vhodí do volební urny a tím je „odvoleno“. Pak už stačí jen hlasy pro jednotlivé strany sečíst a... Tady podobnost s Českou republikou končí. Kdo na základě stejného způsobu hlasování a podobného hlasovacího lístku hádal, že se mandáty rozdělí mezi strany poměrným způsobem, jako je tomu u nás, mýlil se. Z hlediska neobeznámeného voliče je systém parlamentních voleb v Česku i Singapuru stejný. Vybereme si lístek s kandidátní listinou námi preferované strany a ten pak vhodíme do volební urny. Z hlediska toho, jak se s hlasy dále pracuje, však jde o velmi vzdálené systémy. V Singapuru totiž v každém volebním obvodu získává všechny (!) mandáty, které jsou k dispozici, strana s nejvyšším počtem hlasů. Obsadí je všichni kandidáti z její listiny a na jiné strany nezbude nic. Jedná se o příklad jednoho z nejtypičtějších většinových systémů, tzv. stranického blokového hlasování (party block vote)³. Jde o relativně většinový volební systém, aplikovaný do vícemandátových volebních obvodů, kde spolu namísto jednotlivých kandidátů soupeří politické strany formou kandidátních listin. V případě zmiňovaných voleb 2006 opět vyhrála vládní strana PAP, která na základě 66,6 % hlasů získala 97,6 % mandátů. Tedy z 84 parlamentních křesel neobsadila pouhá dvě⁴. To věru není poměrný mechanismus, byť se nám to zprvu, při pohledu na to, jak voliči hlasují, mohlo zdát.

Proč jsem uvedl článek o českých komunálních volbách příkladem parlamentních voleb v Singapuru? Chtěl jsem tím upozornit, jak snadné může být nepochopení volebních pravidel, pokud je posuzujeme jen podle toho, jak se nám na první pohled jeví. Zdání někdy klame a důležité není to, jak se způsob volby tváří, ale to, jak volební systém s hlasy skutečně nakládá. Pokud tuto znalost máme, je vše v pořádku. Občané Singapuru svůj volební systém znají a vědí, jak funguje. Přes jeho skoro bizarní účinky své voliče nemate a zmýlit se může jen cizinec, který systém nezná. Ten ale beztak nemá volební právo. Problém by však nastal, pokud by si sami voliči mysleli, že s jejich hlasy bude nakládáno jinak, než jak se tomu ve skutečnosti děje. To by znamenalo, že volební systém rozděljuje mandáty podle jiného principu, než jak jsou o tom voliči přesvědčeni. Jejich volba by tím mohla být výrazně ovlivněna a volební proces by tak nemusel vést ke zcela legitimním výsledkům. Jak již bylo

³ Blíže např. [Reynolds at al 2002].

⁴ Singapore elections na <http://www.singapore-elections.com/parl-2006-ge/>.

řečeno, v Singapuru takový problém nemají. Naopak, takovýto problém máme v Čechách a to ve volebním systému pro obecní zastupitelstva. Ten se totiž většinou voličů jeví úplně jinak, než jak ve skutečnosti mandáty přiděluje.

Volební systém užívaný pro české komunální volby je nejkomplikovanější, nejméně srozumitelný a také nejvíce zavádějící ve srovnání s ostatními pravidly, podle nichž se v České republice volí do jiných orgánů. Připomeňme si základní parametry tohoto volebního systému. Volič má tolik hlasů, kolik se volí členů zastupitelstva. V případě, že je zastupitelstvo voleno ve více volebních obvodech, má volič vždy tolik hlasů, kolik zastupitelů se volí v jeho volebním obvodu. Příkladem města, které v minulosti dělilo své území pro účely komunálních voleb na více obvodů, byla Praha (s výjimkou voleb 2006) nebo Olomouc. Přestože volič disponuje více hlasy, které může rozdělovat mezi kandidáty dokonce i více politických stran, jedná se o listinný poměrný systém. Reprezentaci malých stran omezuje pětiprocentní uzavírací klauzule, která se nijak nenavýšuje pro koalice stran (narozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny)⁵. Naopak, klauzule je snižována stranám, které nominují méně kandidátů než je volený počet členů zastupitelstva. Procentuální hranice je menší úměrně k počtu nominovaných kandidátů. To proto, že strana může od jednoho voliče dostat maximálně tolik hlasů, kolik nominovala kandidátů. Pokud nominuje např. pouze polovinu kandidátů, znamená to, že volič může dát straně pouze polovinu svých hlasů. Při zachování stejné 5 % klauzule pro všechny by pak taková strana měla dvakrát složitější tuto hranici překročit. Proto je např. v takovémto případě snížena na 2,5 %. Mandáty jsou mezi politické strany rozdělovány D'Hondtovým volebním dělitelem, což je u nás i v zahraničí nejužívanější volební formule [Lebeda 2008: 88-90]⁶. Tato stručná charakteristika ještě nic nevypovídá o problémech, které s sebou tento systém nese. Ty, kterým se budu věnovat, jsou v podstatě tři, ale všechny spolu do značné míry souvisejí: (1) zavádějící volební systém, (2) možné excesy při alokaci mandátů, (3) irelevantní celostátní výsledky.

Zavádějící volební systém

Komunální politika by měla být tou nejvěcnější a nejméně ideologickou politikou a tak je více než logické, že i volební pravidla by spíše než v jiných typech voleb měla, či mohla umožnit

⁵ K problematice uzavíracích klauzulí blíže [Lebeda 2008: 116-120].

⁶ Blíže k volebním formulím [srovnej např. Lijphart 1986; Gallagher 1992].

kromě výběru politických stran i možnost volby jednotlivých osobností. Způsob hlasování v obecních volbách je od ostatních velmi odlišný a zdá se, že žádoucí výběr jednotlivých kandidátů umožňuje. Právě tato skutečnost je mnoha voliči kvitována s povděkem. Nejsou nuceni zvolit jednu jedinou politickou stranu, jako ve volbách sněmovních, krajských nebo evropských, ale mohou zaškrtnout jména kandidátů napříč stranickými listinami. Tomu odpovídají i rozsáhlé volební lístky, které ve velkých městech svým rozměrem často výrazně přesahují formát předlistopadového Rudého práva. Jediný takto velký volební lístek, na kterém jsou kandidátky všech zúčastněných stran, je nezbytnou daní za možnost označit kandidáty více politických stran⁷.

Připomeňme, že volič disponuje počtem hlasů, odpovídajícím počtu volených zastupitelů⁸. Každý volič má tři možné strategie, jak se svými hlasy naložit. Buď na svém lístku označí jednu politickou stranu a tím všechny své hlasy odevzdá této straně, tedy všem jejím kandidátům. Nebo se volič rozhodne hlasovat pro osobnosti a všechny své hlasy rozdělí mezi kandidáty napříč stranami. Třetí možností je oba způsoby zkombinovat, tedy vybrat osobnosti napříč kandidátními listinami a zbytek hlasů přidělit jedné z politických stran. Hlasy pak získá x nejvýše postavených kandidátů. Proceduru hlasování má vysvětlovat návod, který voliči dostávají do svých schránek spolu s hlasovacím lístkem. V podstatě objasňuje výše zmíněné tři možnosti, jak lze rozdělit hlasy, které má volič k dispozici. 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.

Právě na základě možnosti označit na volebním lístku tolik kandidátů, kolik se volí zastupitelů, a to bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, může volič snadno nabýt mylného dojmu, že své hlasy dává pouze a jenom jím vybraným osobnostem. Tedy, že na místo stran, volí jednotlivé kandidáty. Naprostá většina voličů si to opravdu myslí⁹ a jak jsem se mohl přesvědčit, patří mezi ně i řada odborníků a profesionálů, kteří se politikou

⁷ U listinných poměrných systémů jsme obvykle zvyklí na větší počet volebních lístků, který odpovídá počtu kandidujících stran. Každá strana mívá obvykle svůj vlastní volební lístek. To by ale komplikovalo hlasování pro kandidáty více stran a tak nezbyvá, než mít hlasovací lístek jediný veliký, na který se musejí vejít kandidátní listiny všech zúčastněných subjektů.

⁸ Výjimkou jsou obce rozdělené na více volebních obvodů. Tam má volič tolik hlasů, kolik mandátů se v obvodu obsazuje.

⁹ Bohužel nemáme žádná data z výzkumu, který by to empiricky dokazoval. Vycházím však z dlouholetých zkušeností z mnoha rozhovorů, při nichž jsem se prakticky nikdy nesešel s člověkem, který by mechanismus systému znal a nežil v omylu.

dlouhodobě zabývají. Ve skutečnosti je všechno jinak. Hlas pro některého z kandidátů je v první řadě hlasem pro politickou stranu, na jejíž listině kandiduje. Pro vybraného kandidáta pak jde spíše o jakousi formu preferenčního hlasu, která mu může pomoci prosadit se na volitelné místo listiny, ale také nemusí. To však pochopíme, až když se zabýváme detailně samotným volebním systémem, takového rozboru volič není schopný a v jeho mylném přesvědčení ho utvrzují i média. Ta v dobré víře dělají osvětu, jakými způsoby mohou ve volbách voliči hlasovat, pravidla ale v naprosté většině případů taktéž interpretují nesprávně.

Jak tedy systém funguje doopravdy? Předně je třeba si uvědomit, že hlasy, které mají voliči k dispozici, jsou hlasy, které odevzdávají politickým stranám. Ostatně stále se pohybujeme v prostředí listinného poměrného systému, kde strany nominují své kandidátní listiny. Jak již bylo řečeno, volič má tři možnosti, jak se svými hlasy naložit. (1) Označí stranu jako celek, což znamená, že všechny hlasy odevzdal pouze vybrané straně. (2) Označí více kandidátů napříč politickými stranami. V takovém případě vlastně rozdělit své hlasy ve prospěch více stran. Pokud např. na kandidátce ODS označil tři kandidáty, strana získá tři hlasy. Dále mohl označit čtyři kandidáty patřící na listinu ČSSD, což neznamená nic jiného, než že ČSSD získala jeho čtyři hlasy atd., dokud volič nevyčerpal všechny hlasy, které má k dispozici. (3) Tento způsob volby pak lze zkombinovat s označením jedné ze stran. To znamená, že volič označí méně kandidátů, než má hlasů a zbytek paušálně poukáže některé straně. I v tomto případě platí, že každý z hlasů je hlasem pro politickou stranu.

Rozdělování mandátů je pak následující. Hlasy, které strana obdrží jako celek, se sčítají s těmi, které voliči dali jejím jednotlivým kandidátům. Na základě součtu všech hlasů pro stranu, ať je získala kterýmkoli z výše popsaných způsobů, pak celá strana obdrží určitý počet mandátů. K rozdělování mandátů se používá klasický D'Hondtův volební dělitel¹⁰. Zde se již systém chová jako kterýkoli jiný listinný poměrný systém. Mandáty se rozdělují výhradně mezi strany a kolik hlasů jednotliví kandidáti získali v tento okamžik, není podstatné.

Když má strana vypočteno, kolik zastupitelů jí připadá, přichází druhá fáze – obsazení mandátů konkrétními jmény. Zastupitelská křesla se pak přidělují podle pořadí kandidátů na stranické listině od shora směrem dolů. A teprve zde mohou hlasy odevzdané přímo jednotlivým kandidátům pomoci. Pokud některý z kandidátů strany získal alespoň o deset procent více hlasů, než je průměrný počet hlasů na jednoho kandidáta v rámci jeho strany, posouvá se na první místo listiny. Pokud by takových kandidátů bylo více, seřadí se na

¹⁰ S vlastnostmi této volební formule se lze blíže seznámit v práci [Lebeda 2006], nebo [Lebeda 2008: 87-90].

prvních místech podle počtu hlasů. Jinými slovy, kandidát se přesouvá na listině směrem vzhůru teprve tehdy, když výrazně (o 10 %) překročí průměrný zisk hlasů všech ostatních kandidátů. Nestačí být tedy pouze o trochu lepší než někteří z těch, kteří jsou na listině výše. Kandidát musí být výrazně lepší a to v porovnání se všemi. Na kandidátních listinách, kde není kandidátů mnoho, zhruba do deseti, jsou šance na postup vzhůru pomocí individuálně získaných hlasů poměrně velké. Naopak ve velkých městech na velkých listinách je šance jednotlivců na proražení stranou navrženého pořadí poměrně malá a vyžaduje velmi vysoký počet hlasů.

Řada voličů by se asi cítila velmi rozčarována, pokud by se dozvěděla, že hlasy, které dávají vybraným osobnostem, primárně směřují stranám či hnutím, na jejichž listině kandidují. V praxi to může vést k paradoxním situacím, kdy lídr a několik kandidátů na předních pozicích mohou být zvoleni do zastupitelstva i přes to, že získají méně hlasů než častěji preferovaní kandidáti na spodních nevolitelných místech, kteří zůstanou bez mandátu. Jejich hlasy naopak paradoxně přispějí ke zvolení osob na čele listiny. Největším problémem tohoto systému tak není pouze fakt, že může být nespravedlivý, ale též skutečnost, že voliči jeho vlastnosti dobře neznají a nemohou je tak při svém rozhodování dostatečně zohlednit.

Možné excesy při alokaci mandátů

Z výše popsaného je již poměrně jasně patrné, že systém může produkovat situace, u kterých můžeme mít oprávněné pochybnosti o legitimitě zvolených kandidátů. Problém spočívá zejména v paušální 10 % hranici pro posun kandidátů na listině směrem vzhůru na volitelné pozice. Tento princip byl přijat ze systému voleb do Poslanecké sněmovny¹¹. Tam však slouží pouze k personalizaci voleb na základě preferenčních hlasů. Preferenční hlasy ve sněmovních volbách (stejně tak krajských a evropských) však nejsou identické s hlasy pro samotné strany. Hlas pro kandidátní listinu je striktně oddělen od preferenčních hlasů, které mají jediný transparentní cíl – upřednostnit některého z kandidátů na vybrané listině. To však neplatí o komunálních volbách. Hlasy pro stranu splývají a jsou v podstatě identické s preferenčními hlasy pro její kandidáty. Navíc, a to je nejzávažnější, volič tento sdružený charakter hlasů nemá šanci rozpoznat. Obvykle se domnívá, že dává hlas konkrétnímu kandidátovi. Na místo

¹¹ Pro sněmovnu však již byl několikrát modifikován. Měnila se hodnota procentní hranice nutné pro postup vzhůru (z 10 % postupně na 7 % a nakonec 5 %).

toho označením kandidáta dává tento hlas jeho straně, a současně dává kandidátovi „pouze“ preferenční hlas.

Kdyby tyto preferenční hlasy, spolu s hlasy, které kandidáti získají prostřednictvím hlasů odevzdaných straně jako celku, rozhodovaly o pořadí na listině přímo, byla by situace stále ještě akceptovatelná. Nevědomost voliče o mechanismu volebního systému by totiž nehrála závažnou roli. Kdyby o pořadí na listině rozhodoval pouze počet hlasů získaných jednotlivými kandidáty (ať už prostřednictvím přímého označení kandidáta na volebním lístku, nebo jako hlasy, které se kandidátům rozdělily z hlasů, které jejich strana získala jako celek), platil by skutečně princip, který volič očekává. Tedy, že svými hlasy zvolí kandidáty a že počet hlasů přímo rozhoduje o jejich zvolení. Jenže skutečnost je jiná. K postupu na volitelné místo nestačí získat více hlasů, než kolik obdrželi kandidáti nad Vámi. Musíte získat o deset procent více, než je průměr hlasů na jednoho kandidáta na vaší listině. Vůbec tedy není podstatné, kolik hlasů mají nad Vámi, podstatný je celkový průměr a podmínka jeho překročení o 10 %.

Z toho může pramenit řada paradoxních situací. Jednu krajní si ukážeme na následujícím příkladě. Podotýkám, že se jedná o demonstrativní příklad, který byl za tímto účelem vytvořen. Ten zároveň sleduje pouze hlavní pravidla volebního systému a abstrahuje od detailů obsažených ve volebním zákoně, jakými je specifické zaokrouhlování atp.

Do patnáctičlenného zastupitelstva kandidovalo celkem pět stran. Bylo odevzdáno 3 000 hlasů, což představuje účast cca dvou set voličů (každý volič má 15 hlasů, tedy tolik, kolik je členů zastupitelstva). Rozdělení mandátů mezi jednotlivé strany pomocí D'Hondtova dělitele je patrné z tabulky 1. Vítězná strana I získala 7 mandátů, atd. až po stranu V, která nezískala žádný mandát. Nás v tento okamžik zajímá zejména strana IV.

Tabulka 1: Rozdělení mandátů mezi strany v hypotetickém příkladě patnáctičlenného zastupitelstva.

	Strana I	Strana II	Strana III	Strana IV	Strana V	Celkem
<i>Hlasů:</i>	1 315	968	462	167	88	3 000
<i>1</i>	1 315,00	968,00	462,00	167,00	88,00	
<i>2</i>	657,50	484,00	231,00	83,50	44,00	
<i>3</i>	438,33	322,67	154,00	55,67	29,33	
<i>4</i>	328,75	242,00	115,50	41,75	22,00	
<i>5</i>	263,00	193,60	92,40	33,40	17,60	
<i>6</i>	219,17	161,33	77,00	27,83	14,67	
<i>7</i>	187,86	138,29	66,00	23,86	12,57	
<i>8</i>	164,38	121,00	57,75	20,88	11,00	
<i>9</i>	146,11	107,56	51,33	18,56	9,78	
<i>10</i>	131,50	96,80	46,20	16,70	8,80	
<i>11</i>	119,55	88,00	42,00	15,18	8,00	
<i>12</i>	109,58	80,67	38,50	13,92	7,33	
<i>13</i>	101,15	74,46	35,54	12,85	6,77	
<i>14</i>	93,93	69,14	33,00	11,93	6,29	
<i>15</i>	87,67	64,53	30,80	11,13	5,87	
<i>Mandátů:</i>	7	5	2	1	0	150

Druhá nejmenší strana IV získala z patnácti míst v zastupitelstvu na základě 167 hlasů jedno křeslo. Podívejme se nyní detailněji, jak vypadala distribuce hlasů pro jednotlivé kandidáty této strany (tabulka 2). Stranu volilo 16 voličů. Sloupce tabulky ukazují, jak jednotliví voliči hlasovali. Řádky naopak znázorňují, jak si kandidáti u jednotlivých voličů vedli. Jednička v tabulce označuje situaci, kdy příslušný volič dal příslušnému kandidátovi hlas. Pouze jeden (volič č. 1) zaškrtnul celou stranu a tím jí dal všech patnáct hlasů. Dalších deset voličů patrně nemohlo snést lídra strany, řekněme mu pan Sovák, ale samotná strana jim patrně byla sympatická, proto označili všechny kandidáty kromě prvního (voliči č. 2 až 11). Zbýlých pět voličů vždy označilo jen několik kandidátů strany a patrně tak podobným způsobem rozdělili své hlasy mezi kandidáty více stran. Všemi neoblíbený lídr pan Sovák dostal jeden jediný hlas. Ostatní kandidáti získali po dvanácti hlasech s výjimkou posledních dvou, kteří obdrželi shodně jedenáct hlasů. Strana jako celek získala na základě 167 hlasů jeden jediný mandát a záleží teď na tom, kdo z kandidátů ho obdrží. Mandáty se rozdělují podle pořadí na kandidátní

listině. Lídrem je neoblíbený pan Sovák, který získal jeden jediný hlas. Přeskočit ho lze pouze tehdy, pokud některý z kandidátů získá alespoň o 10 % hlasů více než je průměrný počet hlasů na jednoho kandidáta. Průměr v tomto případě činí 11,13 hlasů na jednoho kandidáta. Nutný, o 10 % vyšší počet hlasů představuje 12,24.¹² Takového počtu hlasů však nikdo nedosáhnul. Maximu bylo 12 hlasů. Pořadí na listině se tedy nemění a jediný mandát pro tuto stranu získává lídr – pan Sovák! A to přesto, že získal jeden jediný hlas. Nezapomínejme, že pan Sovák je také volič. Patrně to byl jeho vlastní hlas... Ani dvanáctinásobný zisk většiny ostatních spolukandidátů na tom nic nezměnil.

Tabulka 2: Příklad distribuce hlasů mezi kandidáty uvnitř listiny v komunálních volbách.

	Volič číslo:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	Průměrný počet hlasů na kandidáta:
	Hlasů:	15	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	3	3	2	1	3	11,13
Kandidáti:	Hlasy pro kandidáty od jednotlivých voličů:																Celkem hlasů pro jednotlivé kandidáty:	
1	Sovák	1																1
2	Pokorný	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					12
3	Doležal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					12
4	Klimek	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					12
5	Bartončík	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1				12
6	Měchurová	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1			12
7	Loudová	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1			12
8	Bříza	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1				12
9	Antoš	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					1	12
10	Luxová	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					1	12
11	Říha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				1		12
12	Kalinová	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					1	12
13	Lipold	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1				12
14	Zoubek	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						11
15	Omáčka	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						11
Celkem hlasů pro stranu																		167

¹² Na tomto místě pro zjednodušení nezaokrouhlujeme tak, jak to předpokládá volební zákon. Příklad je pouze ilustrativní.

Tento příklad byl záměrně namodelován tak, aby ukázal, jakých absurdit je český komunální volební systém teoreticky schopen dosáhnout. Praxe našťastí tak závažná není. Přesto jsme se mohli setkat s řadou případů, kdy se kandidáti cítili poškozeni, jelikož se do zastupitelstva nedostali, ikdyž získali výrazně více, někdy i v násobcích, než spolukandidáti ze stejné listiny, kteří uspěli. Rozhodující v mnoha případech stále pořadí na listině. Zvolení předních kandidátů tak paradoxně mohou zajistit hlasy odevzdané v dobré víře kandidátům na nižších pozicích.

Irelevantní celostátní výsledky

Posledním problémem českých komunálních voleb, kterého se chci krátce dotknout, je častá dezinterpretace publikovaných celostátních výsledků. Ty bývají vnímány jako barometr nálad ve společnosti. Víme sice, že voliči v komunálních volbách volí podle jiných klíčů, než ve volbách sněmovních, mnohem častěji se rozhodují pro nezávislé a různá jejich sdružení. Přesto bývá celkový výsledek očekáván a média mu věnují velkou pozornost. Jsou ale celkové výsledky voleb, publikované Českým statistickým úřadem, skutečným obrazem o tom, jakou podporu čeští voliči stranám vyslovili? Podívejme se na tuto problematiku na příkladě posledních voleb od obecních zastupitelstev z roku 2006.¹³

Kdo se stal vítězem těchto komunálních voleb, bylo z jejich výsledků na první pohled patrné. Na radnicích velkých měst vítězila téměř výhradně ODS. Ta dominovala nad ostatními politickými stranami, jako tomu nikdy před tím nebylo. Komunální volby však mají svá specifika a s jejich výsledky to vůbec není jednoduché. V parlamentních volbách se úspěch měří např. počtem zvolených poslanců. Pokud bychom stejný metr použili i na volby komunální, vítězem by nebyla žádná z parlamentních stran. Stala by se jím nejrůznější místní sdružení nezávislých kandidátů, která dohromady získala 29 300 zastupitelů, což je neuvěřitelných 46,9 % ze všech mandátů, které se ve volbách obsazovaly. Jak je to možné? Tato různá sdružení byla úspěšná zejména v menších obcích, kde parlamentní politické strany často ani nekandidují. Vzhledem k tomu, že obcí u nás máme přes šest tisíc a malé mezi nimi drtivě převažují, znamená to, že právě ony mají rozhodující podíl na celkovém počtu zastupitelů, kteří se v komunálních volbách volí. Zastupitelé z malých obcí dohromady

¹³ Veškeré údaje o výsledcích komunálních voleb 2006 pocházejí z oficiálních výsledků zveřejněných na Volebním serveru Českého statistického úřadu (dostupné na <http://www.volby.cz>).

mnohonásobně převyšují počet zastupitelů volených ve městech, aniž by tomu odpovídalo rozložení obyvatelstva. Ve vesničce se stovkou obyvatel si občané volí sedmičlenné zastupitelstvo. V milionové Praze, kde žije desettisíckrát více lidí má však zastupitelstvo jen desetkrát více členů, tedy 70. Hodnotit proto celostátní úspěch stran podle celkového počtu zvolených zastupitelů nelze. Sdružení kandidátů a strany úspěšné na venkově by tak vypadaly mnohem silnější, než ve skutečnosti jsou. Ostatně to je případ KDU-ČSL která se ziskem 8,1 % zastupitelů v celé ČR jako by dýchala na záda ODS, jejíž zastupitelé představují mezi všemi zvolenými jen 11,3 %. Realita komunálních voleb však byla jiná.

Chceme-li změřit úspěch stran, nezbyvá, než se podívat na počet hlasů, které získaly. Ze zmiňovaného souboje by pak ODS vyšla jako jednoznačný vítěz, protože získala 36,2 %, zatímco lidovci pouhých 5,8 %. Avšak ani zde se nebudeme radovat dlouho. Ani tento výsledek nám mnoho nevyovídá o míře podpory jednotlivých stran u voličů. Jak to? Problémem je volební systém, podle kterého v komunálních volbách volí. Ten dává každému voliči zcela jiný počet hlasů a to v závislosti na velikosti zastupitelstva, do kterého volí. Na malé vesničce může volič disponovat třeba pouze sedmi hlasy, protože právě tolik se volí zastupitelů. Naopak v Praze jich jeden volič může mít až 115. Do „velkého zastupitelstva“ disponuje až 70 hlasy a do zastupitelstva městské části to může být místy až 45. Jednotlivé volby pochopitelně spravedlivé jsou, protože každý volí jiné zastupitelstvo. Problém nastává, pokud od komunálních voleb chceme odvozovat míru celostátní podpory politických stran.

Na základě hlasů sečtených ze všech obcí si také obrázek o celostátním úspěchu politických stran udělat nemůžeme. Hlasy voličů nemají stejnou váhu. A tak jediné co zbývá, abychom se dobrali skutečného celostátního výsledku, je přepočítat volby tak, jako by měl každý volič pouze jeden jediný hlas. Spolu s Josefem Baxou z Českého statistického úřadu jsem se o něco takového pokusil¹⁴. Zisk hlasů pro jednotlivé strany musel být v každé obci zvlášť vydělen počtem tam volených zastupitelů, tedy počtem hlasů, které v dané obci měli voliči k dispozici. Celý postup má řadu peripetií spojených s faktem, že volič nemusel využít všechny své hlasy, a podobně. Zcela musely být vypuštěny výsledky voleb do městských částí jednotlivých velkých měst a v úvahu jsme vzali jen tzv. „velká“ zastupitelstva. Jinak by měl volič v Praze, Plzni, Ústí,... stále dva hlasy na místo jediného.

A jak to dopadlo? Vítěz se rozhodně nemění. ODS se v posledních obecních volbách těšila přízni 36,8 % voličů, což je dokonce ještě o trochu více, než byl oficiální výsledek 36,2 %,

¹⁴ Tímto srdečně děkuji Josefu Baxovi, který mi poskytnul cenné zkušenosti a rady pro výpočet skutečného celostátního výsledku komunálních voleb 2006.

který však nebral v úvahu rozdílný počet hlasů jednotlivých voličů. Přitom na základě takovéto voličské přízně získala ODS jen zmíněných 11,3 % všech zastupitelů. Kdo na přepočtu „vydělal“, byla ČSSD, která si polepšila z 16,6 %, které zveřejnil ČSÚ jako oficiální výsledek, na 19,7 % skutečné voličské podpory. Ještě strměji, prakticky o polovinu, vzrostl zisk komunistům z 10,8 % na 15,8 % a nejvíce pak lidovcům na dvojnásobek: z 5,8 % na 11,9 % procenta skutečné voličské podpory. Jediná parlamentní strana, která si touto optikou pohoršila, byli zelení, kteří se propadli z 5 % oficiálního výsledku na 4,1 % procenta skutečné volební podpory. Jejich převážně městská podpora jim byla osudná. Takto bychom mohli vyjádřit výsledky posledních komunálních voleb, pokud bychom na ně nahlíželi z celostátního pohledu.

V této podobě však nikdy zveřejňovány nebyly a asi ani nebudou. Celostátní výsledek, zveřejněný ČSÚ je sice přesným obrazem počtu hlasů, které strany získaly, avšak při rozdílném počtu hlasů, které mají voliči v různě velkých obcích k dispozici, nic nevyovídá o celostátní volební podpoře stran. Přesto tak mylně bývá interpretován.

Závěr

Volební systém do obecních zastupitelstev je nejsložitějším volebním mechanismem, který se v ČR používá. Jeho složitost jde na úkor pochopitelnosti a to hned v několika rovinách. Systém budí dojem otevřenosti ke zvolení jednotlivců, ve skutečnosti v něm často hraje prim pořadí kandidátů, které navrhuje politické strany. Do zastupitelstev tak nezřídka bývají zvoleni kandidáti, kteří získali méně hlasů, než jejich kolegové na spodních nevolitelných místech téže listiny. To je velmi závažné u systému, který se tváří, jako by v něm bylo možné volit jednotlivé osobnosti přímo a nikoli skrze pořadí na stranické listině. Nejproblematičtější je však na celém systému fakt, že tato kontroverzní vlastnost není voličům dostatečně dobře známa. Ti pak mohou hlasovat v dobré víře pro kandidáty, kteří sice nebudou zvoleni, ale jejich hlasy přispějí k zisku mandátů jejich stranických kolegů na předních místech kandidátní listiny. Fakt, že volič netuší, že hlasem pro pana Omáčku může místo něj ve skutečnosti zvolit pana Sováka, je prostě nepřijatelný. Nikoli snad samotný kontroverzní mechanismus volebního systému, ale zejména jeho netransparentnost je jeho hlavním a těžko omluvitelným nedostatkem. Systém se jinak tváří, než jak ve skutečnosti funguje. Vyvolává mylná očekávání a vede voliče k určité volební strategii, která však není

při alokaci mandátů respektována. Volební proces je tak zavádějící, netransparentní a můžeme diskutovat, zda vůbec produkuje legitimní výsledky. Kromě toho je třeba mít se na pozoru při interpretaci celostátních výsledků, které v té podobě, jak jsou publikovány, nevypovídají o skutečné volební podpoře jednotlivých politických stran zhora nic.

Dokumenty a literatura:

Constitution of the Republic of Singapore. In Singapore Statutes OnLine:

⟨http://statutes.agc.gov.sg/non_version/html/homepage.html⟩ (staženo 19. 11. 2009).

Parliamentary Elections Act. In Singapore Statutes OnLine

⟨http://statutes.agc.gov.sg/non_version/html/homepage.html⟩ (staženo 19. 11. 2009).

Singapore elections dostupné na ⟨<http://www.singapore-elections.com/parl-2006-ge/>⟩ (staženo 19. 11. 2009).

Volební server Českého statistického úřadu dostupné na ⟨<http://www.volby.cz>⟩ (staženo 19. 11. 2009).

GALLAGHER, M. (1992). Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities. *British Journal of Political Science*, Vol. 22, no. 4, pp. 469-496. ISSN 0007-1234.

LEBEDA, T. (2006). Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*, roč. 42, č. 5, s. 883-912. ISSN 0038-0288.

LEBEDA, T. (2008). *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1523-3.

LIJPHART, A. (1986). Degrees of proportionality of proportional representation formulas. In GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp.170-179. ISBN 0875860745.

REYNOLDS, A.; Reilly, B.; Ellis, A. (2002). *Electoral System Design: the New IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA. ISBN 0875860745.