

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2014 | Vol. 6 | No. 2 | ISSN 1803-8220

TRÁVNÍČEK, Matěj (2014). Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice. *Acta Politologica* 6, 2, 212-237. 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
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií

Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice¹

Matěj Trávníček²

Abstract

The focus of this article is to introduce current state of Czech local electoral system, with all of its variables and as well shortly point out history of its development. Later, there is an effort to elaborate electoral system effects and an attempt to categorize it. Final section is dedicated to electoral engineering, which in context means at first a possibility of creating the electoral districts for a purposes of local elections and secondly contemporary (year 2013) proposals to change electoral system.

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

Úvod

Jak už upozornil Tomáš Lebeda, komunální volební systém je nejsložitějším volebním systémem používaným v České republice [Lebeda 2009: 343]. V české politologické literatuře existuje pouze několik prací, které by se mu detailněji věnovaly, jedná se zejména o práce Stanislava Balíka, [zejm. Balík 2003; Balík 2009], a o již citovaný článek Tomáše Lebedy [Lebeda 2009]. Pozornost komunálnímu volebnímu systému pak v určité míře v rámci zkoumání lokálního politického prostoru věnuje i kolektiv autorů z České zemědělské univerzity v Praze [Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010]. Specialisté z tohoto pracoviště se pak zaměřují i na zkoumání volebního chování v komunálních volbách [např. Kopřiva, Čopík 2011; Kopřiva 2012; Kopřiva, Husák 2013].

Úkolem tohoto článku i proto je, představit čtenáři současnou podobu českého komunálního volebního systému včetně jeho proměnných a ve stručnosti přiblížit genezi jeho vzniku. Dále se článek zaměří na zkoumání účinků tohoto volebního systému a pokusí se jej kategorizovat. V poslední části pak bude ve stručnosti věnována pozornost volebnímu inženýrství, tj. jednak možnosti manipulovat s volebními obvody, ale i v době vzniku tohoto článku aktuálním návrhům na změnu komunálního volebního systému, a to konkrétně volebnímu kodexu a návrhům z dílen zájmových organizací samospráv. Nejprve se však pokusím v krátkosti zamyslet nad cíli volebního systému.

¹ Text byl napsán v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu UK *Problémy legitimacy politického rozhodování na počátku 21. století*, číslo projektu: 265 502.

² PhDr. Matěj Trávníček je interním doktorandem politologie na Katedře politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, Kontakt: Matej.Travnicek@gmail.com.

Cíle volebního systému

Na úvod diskuse o volebním systému používaném pro komunální volby³ v České republice je potřeba rozebrat, co je vlastně cílem tohoto volebního systému? V tomto smyslu bohužel neexistuje mezi specialisty na komunální problematiku shoda. Přičemž tento rozpor pramení z odlišného vnímání role volebních systémů vůbec. Na jedné straně stojí koncepce, která vnímá volby jako jeden ze způsobů výběru osob a volební systém pak jako konkrétní způsob kterým je vůle vyjádřená voliči transformována do konečné podoby voleného sboru [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 13; Reynolds, Reilly, Ellis 2005: 5], přičemž pravidla pro sčítání hlasů se mohou podstatně lišit [Klíma 1998: 184]. Na straně druhé pak teze, kterou hájí Čmejrek, Bubeníček a Čopík, že základním úkolem voleb je odhalit aktuální rozložení politických sil a přidělit mandáty, přičemž tuto schopnost mají postrádat většinové volební systémy.⁴ S tímto druhým pojetím pak souvisí i obecné přesvědčení, že „*princip poměrného zastoupení je naopak velmi spravedlivý*“ [Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 53].

Klasická dichotomie mezi akceschopností a reprezentativností, je tak ve druhém pojetí explicitně ztotožňována s abstraktními idejemi spravedlnosti a nespravedlnosti. Před takovým pojetím však varuje Stanislav Balík, který zdůrazňuje, že: „*Velká část debat nad českým komunálním volebním systémem se pojí s pojmy ‚spravedlnost‘, či ‚nespravedlnost‘. To je ovšem mylné uvažování. Ve volebních systémech nejde o spravedlnost.*“ [Balík 2009: 84] Komunální volební systém, jakožto důležitá komponenta politického života v lokálním prostoru si nepochybně zaslouží věcný přístup. Proto považuji nejen v této práci a v případě komunálního volebního systému, ale i obecně v diskuzích o volebních systémech, za důležité oprostít se od kategorií spravedlnosti, neboť tato může být vnímána a nahlížena z nejrůznějších úhlů pohledu a výsledné hodnocení bude vždy redukováno na subjektivní vnímání a arbitrární rozhodnutí.⁵

Za cíle volebního systému a šířeji volebního designu tak považuji přetavení vůle voličů do rozložení křesel ve voleném sboru a výběr vůdců [srov. Taagepera, Shugart 1989: 9]. Konkrétní metoda provedení pak je otázkou politického rozhodnutí, přičemž samozřejmě musí platit, že tato metoda by měla respektovat a ctít základní předpoklady svobodných a demokratických voleb⁶ a zároveň i zajišťovat reprezentaci menšinového politického názoru.⁷

³ Tj. pro volby zastupitelstev obcí, měst, městysů, městských částí a obvodů a Zastupitelstva Hlavního města Prahy. Přičemž termínem „komunální volební systém“ rozumím v této práci právě volební systém pro volby do těchto zastupitelstev.

⁴ Zde stojí za to upozornit na skutečnost, že i bytostně většinové techniky, jako například systém prvního v cíli (FPTP; First-pass-the-post) mohou na makroúrovni, tj. nikoli na úrovni jednotlivých volebních obvodů, generovat velmi proporcí výsledky. Za příklad mohou sloužit volby na Novém Zélandu, kde právě v podmínkách systému prvního v cíli dosáhla hodnota Loosemore-Hanby indexu ve volbách do Sněmovny reprezentantů v roce 1946 hodnoty 1,20 a až do voleb v roce 1972 dosahoval systém prvního v cíli podobných hodnot proporcionality (měřeno Loosemore-Hanby indexem) srovnatelných s hodnotami generovanými na makroúrovni současným poměrným volebním systémem pro volby do PS PČR [srov. Trávníček 2012: 31; Trávníček 2013: 65].

⁵ Je spravedlivé, když je nějaká strana podreprezentována a jiná nadreprezentována? Je spravedlivé, aby vláda závisela na podpoře strany či stran s marginální podporou voličů? To jsou jen některé z otázek, kterým se v diskuzi o spravedlnosti volebního systému nelze vyhnout, a zároveň které nelze jednoznačně ani objektivně zodpovědět. Akceschopnost, ve smyslu generování přesvědčivých vládních většin, totiž ze samé podstaty mechanického fungování volebních systémů stojí a vždy bude stát v protikladu k reprezentativnosti.

⁶ Tj. rovné, tajné a všeobecné volební právo. Existence možnosti svobodné politické soutěže atd.

⁷ Zde se jedná zejména o to, že například zavedením volebního systému stranického blokového hlasování na úrovni jediného obvodu v rámci celého politického prostoru (stát, region, obec atd.) by znemožnilo reprezen-

Pro úplnost dodejme, že kromě výběru reprezentantů plní volby, či mohou plnit, i další funkce. Jedná se zejména o legitimizaci, integraci, ve smyslu sjednocování názorů různých politických subjektů, a kontrolní funkci a jsou i prostředkem posilování občanského vědomí [Říchová 2007: 131-132].⁸

Komunální volební systém a jeho komponenty

Geneze

Stejně jako pro volby do národních rad i do obou komor federálního parlamentu byl pro komunální volby zaveden spolu s přechodem k demokracii v tehdejší Československu listinný volební systém poměrného zastoupení.⁹ V rozporu s prvorepublikovou tradicí¹⁰ však nebyl na komunální úrovni zvolen systém uzavřených kandidátních listin, ale naopak systém s listinami otevřenými [Balík 2009: 83], viz zákon č. 368/1990 sb. o volbách do zastupitelstev v obcích. Tento byl již záhy nahrazen zákonem č. 298/1992 sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a místním referendu,¹¹ který však byl nahrazen zákonem č. 152/1994 sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Volební pravidla daná tímto zákonem byla použita ve volbách v řádném termínu v letech 1994 a 1998. Tento volební systém neužíval uzavírací klauzule a jako volební formuli praktikoval metodu Sainte-Laguého dělitele.¹² I kombinace nastavení těchto dvou důležitých komponent vedla k tomu, že v 90. letech byla lokální zastupitelstva roztříštěná a nacházela se v nich celá řada nadreprezentovaných malých stran [Balík 2009: 83].

Co se přidělování mandátů jednotlivým zastupitelům týče, tak volební systém opustil praxi otevřených kandidátních listin, které nahradil listinami polouzavřenými. Stále bylo možné hlasovat pro kandidáty z více než jedné listiny, v rámci volebních stran však již nebyly mandáty přidělovány pouze na základě získaných hlasů, ale pro posun do čela kandidátní listiny museli kandidáti získat o 10 % hlasů více než, kolik činil průměr hlasů na kandidáta v rámci příslušné kandidátní listiny.¹³

taci opozice ve voleném sboru a lze poměrně úspěšně spekulovat, že takový výsledek by znemožňoval demokratickou kontrolu a byl by v přímém rozporu s liberálním pojetím demokracie, které lze chápat jako vládu většiny při současné ochraně práv menšiny.

⁸ Pro další funkce voleb viz zejm. [Nohlen 1990].

⁹ Lze polemizovat, nakolik bylo zastoupení poměrné ve Sněmovně národů Federálního shromáždění, kde platilo paritní zastoupení (75 mandátů) pro obě složky federace. Ve Sněmovně lidu byl počet českých a slovenských poslanců odvozen od počtu občanů (k 1. lednu kalendářního roku voleb) obou republik pomocí Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyššího zbytku. Při určování počtu mandátů tak nehrál roli počet celkových ani aktivních voličů. Viz Zákon č. 47/1990 Sb. o volbách do Federálního shromáždění. Pro úplnost dodejme, že poměr českých k slovenským poslancům činil v roce 1990 101 : 49, ve volbách o dva roky později pak 99 : 51.

¹⁰ Podrobněji k volebním systémům užívaných v komunálních volbách v českých zemích viz např. [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 269-273, 283-287, 315-317; Balík 2003].

¹¹ Nekonal se podle něj žádné řádné volby [Balík 2009: 83].

¹² Tj. postupné dělení řadou celých lichých čísel počínaje jednou až do vypočtení tolika podílů pro každou volební stranu, kolik činí počet distribuovaných mandátů, a následné seřazení takto vypočtených podílů podle velikosti a přidělení příslušného počtu mandátů stranám s tolika nejvyššími hodnotami podílů, kolik činí počet volených členů zastupitelstva.

¹³ Podrobněji viz níže, neboť tato úprava zůstala součástí stávajícího volebního systému.

Výsledkem diskusí a snah o změnu volebního systému pro komunální volby koncem 90. let pak bylo, poté co se svým návrhem neuspěly strany tzv. „opoziční smlouvy“¹⁴, přijetí širokého kompromisního návrhu, viz zákon č. 491/2001 sb., který zavedl stávající volební systém.

Volební obvody, jejich velikost a počet

Velikost voleného shromáždění, tedy zastupitelstva obce, městysu, města, městské části či městského obvodu je určována samotným zastupitelstvem na základě § 68 zákona č. 128/2000 sb. o obecním zřízení, přičemž tento zákon stavuje na základě počtu obyvatel¹⁵ rozpětí, ve kterém se může zastupitelstvo při stanovování své velikosti pohybovat. § 27 zákona č. 491/2001 sb. o volbách do zastupitelstev obcí pak stanovuje pro zastupitelstvo (ve lhůtě nejpozději 85 dnů před začátkem voleb) možnosti rozdělení obce na volební obvody a to opět v závislosti na počtu obyvatel.

S volebními obvody počítal již původní volební systém z roku 1990. Dle něj měly obce se zastupitelstvy většími 30 mandátů povinnost volební obvody (nejpozději 70 dní před začátkem voleb) vytvořit. A to tak, aby se v každém z nich volilo mezi 10 a 20 zastupiteli. Obcím s méně než 30 mandáty v zastupitelstvu pak byla tato možnost odepřena. Volební systém používaný v řádných volbách v letech 1994 a 1998 pak zrušil povinnost utvářet volební obvody a zároveň rozšířil počet obcí, kde volební obvody bylo možno vytvářet na ty obce, ve kterých bylo celkem voleno více než 15 zastupitelů. V těchto obvodech se mohlo volit 5-15 zastupitelů [Balík 2009: 94]. Pravomoc vytvářet volební obvody přitom příslušný zákon¹⁶ svěřil nikoli zastupitelstvu ale radě, která tak musela učinit ve stejné lhůtě jako dnes, tedy nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb.

Platná právní úprava zároveň upravuje i minimální velikost volebních obvodů. V případě zřízení volebních obvodů, může každý kandidát kandidovat pouze v jednom z nich. V územně členěných statutárních městech a v Hlavním městě Praze pak platí, že městská část nebo městský obvod může být součástí nanejvýš jednoho volebního obvodu. Přehledně jsou možnosti velikosti voleného shromáždění, počet volebních obvodů i jejich minimální velikost zachyceny v Tabulce č. 1.

Zastupitelé tak tímto ustanovením získávají možnost ovlivnit podobu volebního systému a to skrze jeho nejdůležitější proměnnou, tedy skrze podobu volebních obvodů [Taggepera, Shugart 1989]. Zároveň vidíme, že M^{17} je vysoce variabilní, když se pohybuje od 5 až po 70 mandátů. Z této variability pramení odlišné účinku volebního systému při volbách do různých zastupitelstev. Praktické využití možnosti manipulace s volebním systémem ze strany zastupitelstev stejně jako judikatura Ústavního soudu jsou prezentovány ve zvláště tomuto jevu věnované kapitole.¹⁸

¹⁴ Součástí tohoto návrhu bylo například zavedení tzv. modifikovaného d'Hondtova dělitele (první dělitel 1,42; známý též jako „Koudelkův dělitel“ podle tehdejšího sociálnědemokratického poslance Zdeňka Koudelky). Pro podrobnější informace viz [Balík 2009: 83-85].

¹⁵ K 1. lednu roku, ve kterém se konají komunální volby.

¹⁶ Zákon č. 152/1994 sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

¹⁷ Velikost volebního obvodu vyjádřena počtem mandátů. V případě, že obec není rozdělena na volební obvody, pak ve smyslu velikosti voleného orgánu, tedy daného zastupitelstva.

¹⁸ Viz část *Manipulace s volebními obvody*.

Tabulka 1: Velikost voleného shromáždění a volební obvody

Počet obyvatel	Zastupitelů celkem	Mmin ve volebním obvodu	Počet volebních obvodů
≤ 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	
> 150 000	35 – 55		
Hl. m. Praha*	55 – 70		

Pozn.: * V případě zastupitelstva Hlavního města Prahy stanovuje rozpětí možného počtu zastupitelů zvláštní zákon, konkrétně zákon č. 131/2000 sb. o Hlavním městě Praze.

Zdroj: Zákon č. 131/2000 sb., č. 491/2001 sb. a výpočet autora.

Charakter hlasování

Volič disponuje tolika hlasy, kolik je v daném zastupitelstvu, respektive volebním obvodu voleno zastupitelů. Tyto hlasy přiděluje jednotlivým kandidátům, shodně jako při užití blokovaného hlasování. Zároveň, ale může označit křížkem i volební stranu, v takovém případě přidělí všechny své hlasy jejím kandidátům vyjma hlasů, které přidělil kandidátům jiných volebních stran. Takto přidělené hlasy se odečtou od hlasů pro kandidáty volební strany, kterou označil křížkem a to postupně od konce kandidátní listiny.

Voliči se tak nabízí celkem tři strategie provedení volby [Lebeda 2009: 335; Balík 2009: 97]. Označil-li kupříkladu volič při volbách do zastupitelstva o 10 členech křížkem stranu A a zároveň kandidáty č. 7 a č. 10 na kandidátní listině strany B, přidělil jeden hlas 1. až 8. kandidátu na kandidátní listině volební strany A a po jednom hlasu kandidátům č. 7 a č. 10 na kandidátní listině strany B.

Dále platí, že volební strany mohou kandidovat jen tolik kandidátů kolik je voleno členů daného zastupitelstva, přičemž, ale v případě, že je voleno pětičlenné zastupitelstvo mohou nominovat 6 kandidátů a kde je voleno šesti- a sedmičlenné zastupitelstvo mohou nominovat 8, respektive 9 kandidátů.¹⁹ Počet hlasů příslušejících jednomu každému voliči se však v těchto případech nemění. Jak však připomíná Tomáš Lebeda: „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]

Uzavírací klauzule

Do skrutinia postupují, stejně jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jen ty strany, které získají více než 5 % hlasů, avšak nejedná se o 5 % hlasů z celkového počtu odevzdaných hlasů, zohledněn je totiž počet kandidátů na kandidátní listině. Výpočet je proveden tak, že je nejprve vypočítán tzv. „přepočtený základ dle počtu kandidátů“, tzn. celkový počet platných odevzdaných hlasů je vydělen celkovým počtem volených zastupitelů²⁰ 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. Volební strany, které nena-

¹⁹ Toto upravuje §22 zákona č. 491/2001 sb.

²⁰ V případě aplikace volebních obvodů je počítáno s počtem zastupitelů volených v daném volebním obvodu.

plní kandidátní listiny, tak nejsou pětiprocentní uzavírací klauzulí penalizovány.²¹ K hlasům pro volební strany, které nenaplnily pětiprocentní uzavírací klauzuli, není dále přihlíženo. V případě zřízení volebních obvodů se uzavírací klauzule uplatní v rámci jednoho každého volebního obvodu. Do zastupitelstva tak mohou proniknout strany s koncentrovanou voličskou podporou, podrobněji viz níže.

Pětiprocentní uzavírací klauzule se však neaplikuje ve všech případech. Volební zákon²² jednak ruší uzavírací klauzuli v případech, kdy je pro volby do příslušného zastupitelstva podána jen jedna kandidátní listina²³, a za druhé nařizuje snižování klauzule postupně vždy o 1 % až do splnění dvou podmínek:

1. do skrutinia postoupí alespoň 2 volební strana a
2. dojde k přidělení nadpoloviční většiny, minimálně však pěti, mandátů.

Uzávřecí klauzule má význam zejména u větších zastupitelstev, které nezavádějí volební obvody. U menších zastupitelstev se její mechanické účinky nemohou projevit, neboť reálný práh je zpravidla vyšší než samotná uzavírací klauzule [srov. Balík 2009: 99]. Jak je patrné z grafu č. 1, účinek uzavírací klauzule se s jistotou projevívá²⁴ až od volebního obvodu o dvaceti mandátech. Teprve při této hodnotě totiž výše horního prahu²⁵ poklesne pod hodnotu zákonem nastavené uzavírací klauzule.

Pro ilustraci pracuje graf i s modelem²⁶ dolního prahu²⁷ a to pro pět a osm stran. Z nich je patrné jednak, jak s rostoucím počtem stran přirozeně klesá hodnota prahu, při 5 stranách protíná dolní práh uzavírací klauzuli u 16mandátového volebního obvodu, při 8 stranách pak u 13mandátového volebního obvodu, ale zejména i to, že uzavírací klauzule, respektive její mechanické účinky se přibližně až do 15mandátových volebních obvodů prakticky nemohou projevit. To však vzhledem k předpokládatelné nízké informovanosti voličů o tomto jevu nemusí nikterak bránit případným psychologickým účinkům uzavírací klauzule na voličské chování. Případné rušení uzavírací klauzule pro ty velikostní kategorie volebních obvodů, ve kterých se v praxi zpravidla²⁸ její účinky neprojevují, by tak nebylo moudré a nadto by pouze přineslo další neúčelné zesložňování komunálního volebního systému.

²¹ Penalizovány jsou však zvolenou metodou přepočtu, viz níže.

²² Viz §45 zákona č. 491/2001 Sb.

²³ Zde stojí za pozornost, že v období I. republiky se volby v obcích, kde byla podána jediná kandidátní listina, nekonalý. Volební komise prostě prohlásila kandidáty za zvolené [Balík 2009: 110].

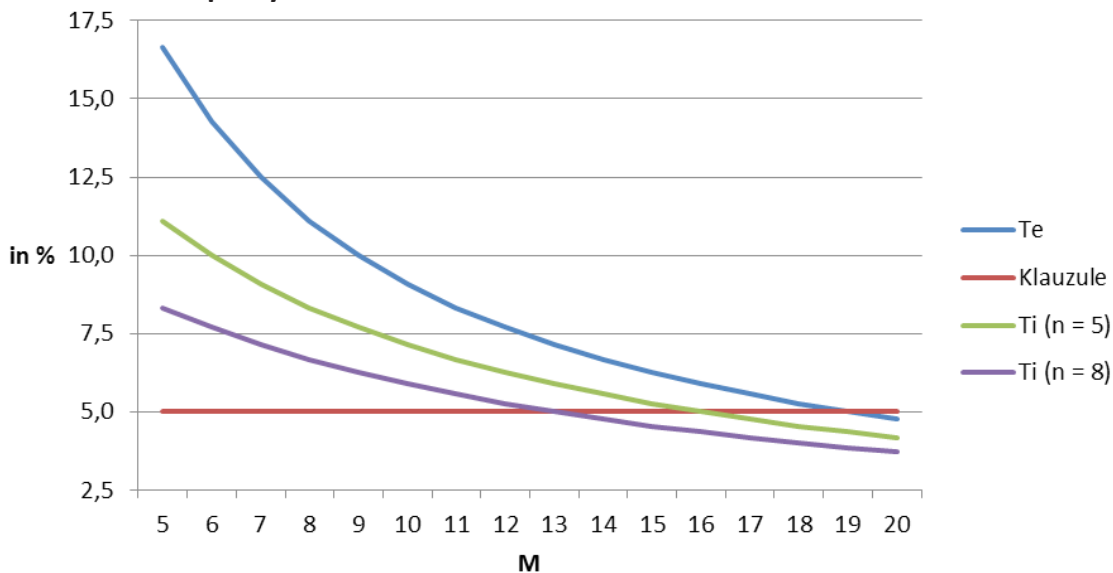
²⁴ Tj. zaručeně vyloučí z reprezentace volební stranu.

²⁵ *Threshold of exclusion*, práh nejvyššího vyloučení. Značí nejvyšší možný volební zisk, při jehož dosažení strana nezíská mandát. To znamená, že při překročení této výše je zaručeno, že strana mandát získá. $T_e = \frac{100}{M+1}$

²⁶ Bez zohlednění volebního propadu.

²⁷ *Threshold of inclusion*, práh nejnižšího zahrnutí. Značí nejnižší možný zisk, při jehož dosažení strana může získat mandát. To znamená, že při překročení této výše není zaručeno, že strana mandát získá. $T_i = \frac{100}{n+M-1}$

²⁸ V případě extrémní fragmentace se mechanické účinky uzavírací klauzule projeví i ve velmi malých volebních obvodech.

Graf 1: Volební prahy v závislosti na M


Zdroj: Autor článku.

Volební formule a preferenční mechanismus

Jak jsem již zmínil výše,²⁹ komunální volební systém se v charakteru hlasování velmi podobá blokovému hlasování, na tuto podobnost ostatně poukazuje i Tomáš Lebeda [2009]. Avšak na rozdíl od blokového hlasování je pro alokaci mandátů užita poměrná technika. Existence kandidátních listin s jasně stanoveným pořadím kandidátů situaci dále komplikuje. Voliči totiž mohou volit kandidáty napříč volebními stranami,³⁰ neznalý pozorovatel by proto snadno mohl zaměnit český volební systém pro komunální volby s blokovým hlasováním, jaké bylo používáno například pro volby do polského senátu [Kubát 2008: 20].

Užití poměrné techniky distribuce spočívá v následujícím mechanismu. V rámci každé volební strany jsou sečteny hlasy získané jejími jednotlivými kandidáty.³¹ Takto získaný součet získá za každou jednu volební stranu je následně použit jako podklad pro poměrnou distribuci mandátů. Děje se tak metodou volebního dělitele, konkrétně je užít, stejně jako například ve volbách do Poslanecké sněmovny parlamentu České republiky, d'Hondtův dělitel. Získané hlasy jsou tak postupně děleny řadou celých čísel počínaje číslem jedna, vypočtené podíly jsou následně sestupně seřazeny a mandáty jsou přidělovány volebním stranám³² za každý jejich podíl mezi M nejvyššími podíly, kde M činí počet volených zastupitelů³³. Není bez zajímavosti, že pro komunální volby na Slovensku je užíván volební systém, který by na první pohled mohl málo zkušený pozorovatel s tím českým zaměnit.³⁴ Avšak zcela zásadním rozdílem je, že na Slovensku jsou kandidátům přidělovány mandáty na základě jimi

²⁹ Viz kapitola část *Charakter hlasování*.

³⁰ Viz výše.

³¹ Samozřejmě s přihlédnutím k „velkým křížkům“ pro volbu volební strany.

³² Ačkoli metoda vstupu by naznačovala přidělení mandátů kandidátům.

³³ Tedy zpravidla celkový počet volených zastupitelů, výjimku tvoří pouze případy, kdy je obec rozdělena na volební obvody, v takovém případě je M rovno počtu v daném obvodu přidělovaných mandátů.

³⁴ Pomineme-li v něm zakomponovaný mechanismus přímé volby starostů.

získaného počtu hlasů. Zvoleno je M kandidátů s nejvyšším počtem hlasů, kde M se rovná počtu mandátů, které je potřeba obsadit [Lupták 2008: 57]. Slovenská varianta tak představuje užití blokového hlasování v prakticky čisté podobě, kde kandidátní listiny slouží voličům do značné míry jen jako ukazatele, které kandidáty preferuje volební strana, respektive v jakém pořadí by strana preferovala zvolení svých kandidátů.

Ve volebním systému je však zakomponován i určitý preferenční mechanismus. 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. Činí tak v jím definovaném poměru, je-li například voleno celkem 10 zastupitelů a volič A odevzdá 6 hlasů straně A , 4 hlasy straně B a 0 hlasů straně C , znamená to, že volí strany A a B v poměru 3:2. Svým charakterem tak voličův hlas není kategorický ani ordinální, ale dividiální³⁵ [srov. Caramani 2000: 27-28; Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 24]. Ale zpět k preferenčnímu mechanismu.

Kandidát, který obdrží 110 % průměru hlasů na kandidáta dané kandidátní listiny,³⁶ se v rámci své kandidátní listiny posune na první místo. Je-li takových kandidátů více, seřadí se dle počtu získaných hlasů. Záludnost tohoto preferenčního mechanismu tkví ve dvou skutečnostech. Předně volič nemůže volit stranu a zároveň zvýhodnit jím preferovaného kandidáta v rámci této volební strany. Volič buď může rezignovat na preferování kandidáta, nebo naopak obětovat volbu strany ve prospěch konkrétního jím preferovaného kandidáta. Jediným způsobem, jak totiž může volič zvýhodnit konkrétního kandidáta oproti ostatním kandidátům téže strany, je odevzdat hlas pouze jemu a zbytek hlasů nevyužít, v takovém případě ale poškodí jím preferovanou stranu.³⁷ Dominantní strategií volebních stran proto je podávat v komunálních volbách plně obsazené kandidátní listiny. A to ze dvou důvodů. Za prvé získají větší prostor pro získávání hlasů od voličů jiných stran, ale hlavně se vyhnou mechanickému poškození, které volební systém ušedřuje volebním stranám, které nenominují „plné“ kandidátní listiny.

Tuto vlastnost volebního systému si můžeme opět ilustrovat na příkladu. Uvažujme 100 voličů, z nichž žádný (pro zjednodušení) nevolí napříč kandidátními listinami. 26 voličů odevzdalo hlas straně A , 30 voličů straně B a 44 voličů straně C . Distribuováno je 10 mandátů. Strany A a B nominovaly každá 10 kandidátů, strana C pouze jediného kandidáta. Strany A a B v našem příkladu získají každá 5 mandátů, strana C , přestože získala největší počet hlasů voličů, nezíská žádný mandát. Vypočtené podíly pro jednotlivé strany jsou přehledně zachyceny v Tabulce č. 2.

Z již výše uvedeného plyne i další zajímavý paradox, o konkrétním rozdělení mandátů volební strany rozhodují ve zvýšené míře voliči, kteří většinu svých hlasů odevzdali jiné straně nebo stranám. Toto si můžeme ilustrovat na příkladu obsaženém v Tabulce č. 3. Uvažujme 100 voličů, o hlasy se uchází celkem 3 volební strany, distribuováno je 5 mandátů. 45 voličů volilo stranu A , 35 voličů stranu B a 20 voličů stranu C , avšak zároveň těchto 20

³⁵ Volič může svůj hlas rozdělit mezi více volebních stran, aniž by stanovoval pořadí svých preferencí.

³⁶ Tedy, jehož $C \geq \frac{11V_i}{K}$, kde C je jeho volební zisk, V_i celkový volební zisk volební strany a K počet kandidátů na příslušné kandidátní listině.

³⁷ Ta totiž získá jen zlomek potenciálně získaných hlasů za hlasy udělené volební straně, konkrétně obdrží jen $\frac{1}{K}$ hlasů, kde K je počet kandidátů na její kandidátní listině. Je-li tak například voleno celkem 10 zastupitelů a volič se rozhodne zvýhodnit kandidáta č. 7 na kandidátní listině strany A odevzdat tak hlas jemu a zbytek svých hlasů nevyužít, obdrží strana A od daného voliče jen 1 hlas na místo 10.

voličů odevzdalo hlas kandidátům na 4. a 5. místě kandidátních listin A a B a to způsobem, že 10 voličů volilo poslední dva kandidáty volební strany B a 10 poslední 2 kandidáty volební strany A. Jak bude vypadat distribuce mandátů? Zvolení budou kandidáti č. 1, 4 a 5 z kandidátní listiny A a kandidáti 4 a 5 z kandidátní listiny B. Z kandidátní listiny C není zvolen žádný kandidát.

Tabulka 2: Příklad A

Strana	S	V1	K	V2	Podíly					
					1	2	3	4	5	6
A	5	26	10	260	260	130	43,33	65	52	43,33
B	5	30	10	300	300	150	100	75	60	50
C	0	44	1	44	44	22	14,67	11	8,8	7,33

Pozn.: S = počet získaných mandátů; V1 = počet získaných hlasů pro danou stranu (křížek u volební strany); V2 = celkový počet hlasů získaných pro danou stranu; K = počet kandidátů na kandidátní listině; v tabulce je kurzívou zvýrazněno 10 nejvyšších podílů

Zdroj: *Vlastní výpočet.*

O obsazení 4 z 5 mandátů, tedy 80 % z celkového počtu však rozhodli voliči, kteří většinu svých hlasů odevzdali straně C, která však ve volbách propadla, nezískala ani jeden mandát. Tato úprava tak podporuje konsensuální charakter komunální politiky. Na druhou stranu činí volební systém obtížně předvídatelný a oslabuje vazbu mezi kandidátem, jeho volební stranou a elektorátem této strany. Navíc samotný fakt, že pořadí zvolení kandidátů strany mají v rukou voliči zcela jiných stran a to na rozdíl od voličů dané strany, kteří (pokud nechtějí svou stranu poškodit) pořadí zvolení kandidátů ovlivnit nemohou vůbec, lze považovat za vůbec nejperverznější rys komunálního volebního systému. Na otázku validity takovéto reprezentace ostatně upozorňují i Taagepera se Shugartem [Taagepera, Shugart 1989: 26].

Tabulka 3: Příklad B

Č. kandidáta	Hlasy pro kandidáty a strany		
	Strana A	Strana B	Strana C
1	45	35	20
2	45	35	20
3	45	35	20
4	55	45	0
5	55	45	0
V CELKEM	245	195	60
S (d'Hondt)	3	2	0
S (Hare)	2	2	1
S (Sainte-Laguë)			

Zdroj: *Vlastní výpočet.*

Na příkladu B si můžeme, ještě velmi dobře ilustrovat účinek d'Hondtova dělitele. Ten vychází z předpokladu, že by v rámci každé volební strany měl na získaný mandát připadat stejný průměrný počet voličů. Ve svých důsledcích je d'Hondtův dělitel výhodný pro strany s vyšším ziskem hlasů [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009]. Při užití metody Hareovy kvóty³⁸ by byly mandáty stranám distribuovány následujícím způsobem: A a B – 2 mandáty, C – 1 mandát. Ke stejnému výsledku by pak vedla i dříve používaná metoda dělitele Sainte-Laguë.³⁹ Na tomto příkladu tak můžeme i příhodně ilustrovat roli, jakou při distribuci mandátů hraje volební formule.

Další zajímavý příklad paradoxního působení komunálního volebního systému nabízí Tomáš Lebeda. Ten upozorňuje, že nastavení preferenčního mechanismu, kdy postup na kandidátní listině je vázán na zisk definovaný průměrem zisku na kandidáta⁴⁰ na kandidátní listině, může vést k situaci, ve které bude paradoxně zvolen kandidát, který nezískal takřka žádné hlasy, protože voliči dané strany své hlasy udělili všem ostatním kandidátům téže strany. Tím dojde ke zvýšení průměrného zisku hlasů na jednoho kandidáta do takové míry, že žádný z kandidátů předepsaného podílu hlasů nedosáhne. Mandáty tak budou distribuovány dle pořadí kandidátní listiny a v případě svého dobrého umístění na kandidátní listině bude zvolen kandidát, který sám nezískal žádné, či téměř žádné, hlasy [Lebeda 2009: 339-341].

Síla preferenčního mechanismu je nepřímou úměrnou počtu voličů hlasujících pro danou stranu. Tato skutečnost pramení z prostého faktu, že čím méně voličů, tím větší váhu má jeden každý hlas, který tak dokonce může rozhodnout o zvolení či nezvolení kandidáta. Například v obci Šestajovice (okres Praha-východ) byl takto v komunálních volbách v roce 2010 zvolen kandidát ODS z druhého místa o jeden hlas před lídrem kandidátní listiny.⁴¹ K dosažení koeficientu pro postup na kandidátní listině mohou postačovat jednotky či desítky hlasů, v rozporu s mechanismem preferenčních hlasů používaným pro volby do Poslanecké sněmovny, do zastupitelstev krajů či do Evropského parlamentu, kde vzhledem k počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech, je toto prakticky vyloučeno.⁴²

Situace, kdy o zvolení či nezvolení rozhodují jednotky či desítky hlasů, může v demokracii jistě nastat. To je přirozené. Volební systém by však svým působením neměl vzniku takovýchto situací napomáhat, protože takovým působením podkopává politickou stabilitu a snižuje pro voliče předvídatelnost, v důsledku čehož omezuje možnosti strategického hlasování.

Volební systém v komparativní perspektivě

Účinky volebního systému

Již od dob Duvergerových rozlišujeme dva hlavní typy účinků volebního systému, a sice mechanický a psychologický [Duverger 1954], respektive dle Sartoriho názvosloví reduktivní a omezující [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 56; Sartori 2001: 44-45]. Omezující respektive psychologický účinek se vztahuje zejména k volbě voličů a k jejich strategickému hlaso-

³⁸ Vzorec $Q = \frac{V}{S}$ v kombinaci s metodou největšího zbytku, viz [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009].

³⁹ Viz výše, kapitola 2.1. Geneze.

⁴⁰ Mohli bychom tak hovořit o jakémsi koeficientu v aktuální výši 1,1.

⁴¹ Získal 185 hlasů, kandidát č. 1 přitom získal 184 hlasů, průměr hlasů na kandidáta byl 115, 110 % průměru, tedy hranice pro posun na kandidátní listině, pak 127 hlasů.

⁴² Bylo by to možné pouze za podmínky extrémně nízké volební účasti.

vání, typickým příkladem může být Duvergerem předpokládaný odklon od kandidátů stran, které nepatří ke dvěma hlavními stranám v systému prvního v cíli. Reduktivní respektive mechanický efekt se pak vztahuje k počtu volebních stran [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 56]. Dosahováno jej může být například ve formě uzavírací klauzule, či volebních dělitelů znevýhodňující určitý typ stran. Na základě svých omezujících a reduktivních účinků lze volební systém pro komunální volby zařadit mezi „slabé systémy“⁴³ [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 57], nemá prakticky žádný omezující účinek a to i z toho důvodu, že je pro voliče prakticky nesrozumitelný. Jediné reduktivní účinky, pomineme-li možnost rozdělit obec na volební obvody a tím zásadním způsobem zasáhnout do volební geometrie, pak spočívají v aplikaci uzavírací klauzule, která vyřazuje z podílu na distribuci mandátů nejmenší strany.

V případě pevně strukturovaného stranického systému tak může volební systém tuto strukturaci podporovat a znesnadňovat vstup nových subjektů do zastupitelstva, v případě slabě strukturovaných stranických systém, pak nemá volební systém na stranický systém prakticky žádný vliv [srov. Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 57; Sartori 2001: 48-63]. V tuto chvíli samozřejmě mluvíme o stranických systémech na úrovni obcí.

Co se proporcionality systému jako celku týče, tak z Tabulky č. 4, ve které jsou zachyceny hodnoty Loosemore-Hanby indexu⁴⁴ v několika náhodně vybraných obcích, můžeme vidět, že systém jako celek vykazuje poměrně vysoký rozptyl proporcionality. Nedá se přitom na první pohled vysledovat, že by míra proporcionality, či disproporcionality byla závislá na velikosti volebního obvodu, pravdou však je, že tato skutečnost může být způsobena tím, že ve větších sídlech kandiduje větší počet stran, které nepřekročí pětiprocentní hranici nutnou pro vstup do skrutinia, což zkresluje hodnoty Loosemore-Hanby indexu. Výše uvedenou skutečnost o praktické neexistenci výrazných omezujících účinků volebního systému, pak lze dokumentovat na indexu efektivního počtu stran zastoupených v zastupitelstvu.⁴⁵ Hned v několika případech (Chotutice, Konice a zejm. Orlová) lze vidět razantní nárůst efektivního počtu stran mezi jednotlivými volbami. Komponenty volebního systému s omezujícími účinky (zejm. uzavírací klauzule) se evidentně, předpokládáme i z důvodu absence rozsáhlých a častých průzkumů veřejného mínění a z nich odvozovaných volebních modelů, nemají příliš šanci projevit. Lze se pak domnívat, že omezující účinky se obtížněji prosazují v systému, kdy volič (byť nevědomky) může rozdělit své hlasy mezi více kandidátů.

Z hlediska dopadů na stranický systém, tak současný komunální volební systém nemá, ve své základní podobě, zásadní účinky na stranický systém ani na voliče. Omezující účinky by se totiž projevíly postupným zvyšováním proporcionality, neboť voliči by své hlasy odevzdávali jen těm stranám, o kterých věří, že překonají uzavírací klauzuli. Reduktivní účinky se pak projevují pouze v souvislosti s uzavírací klauzulí, respektive volebními prahy.

Kategorizace volebního systému

Volební systém je založen ve vztahu k jednotlivým kandidátům na kategorickém hlasování, ve vztahu k volebním stranám však v něm lze spatřovat jistou ordinalitu, či její možnost. Volič sice nemůže kumulovat hlasy pro jednotlivé kandidáty, ale svým hlasováním v podstatě může kumulovat hlasy pro volební strany a de facto i vytvářet pořadí svých preferencí. Ve

⁴³ Nebereme-li v úvahu užití volebních obvodů, jak to umožňuje platná legislativa, viz výše.

⁴⁴ Vzorec $D = \frac{\sum |v_i - s_i|}{2}$, kde „v“ je procento získaných hlasů a „s“ procento získaných mandátů.

⁴⁵ Vzorec $N = \frac{1}{\sum p_i^2}$, kde „p“ je podíl mandátů získaných danou stranou.

vztahu k volebním stranám, tak lze do určité míry hovořit o technice kumulovaného hlasování. Přesněji pak o tom, že voličům hlas, jako takový, nemá ordinální ani kategorický, ale naopak dividiální charakter, tj. svůj hlas může fakticky rozdělit mezi více volebních stran, ale na rozdíl od ordinální volby nestanovuje pořadí svých preferencí [Caramani 2000: 27-29; Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 24].

Tabulka 4: Proporcionalita

Obec	M	Loosemore-Hanby index				Efektivní počet stran			
		Volby			Průměr	Volby			Průměr
		2002	2006	2010		2002	2006	2010	
Chotutice	7	6,38	7,92	2,59	5,63	2,79	2,64	1,93	2,45
Škvorec	9	0,57	4,66	3,93	3,05	1,97	2	2,99	2,32
Konice	15	7,87	5,45	7,16	6,83	7,32	5,62	6,92	6,62
Petřvald	15	11,13	4,24	5,24	6,87	4,15	3,31	3,35	3,6
Orlová	35	4,94	14,61	13,24	10,93	5,9	7,24	9,08	7,41
Plzeň	47	7,31	2,89	16,09	8,76	4,48	3,6	6,3	4,79

Zdroj: Vlastní výpočet.

Volební systém se do značné míry vzpírá jednoznačné klasifikaci i pojmenování. Vzhledem ke skutečnosti, že na úrovni volebních obvodů dělí mandáty v souladu s poměrem hlasů mezi jednotlivé kandidátní listiny, naplňuje definici Chytilíka, Šeda, Lebedy a Čalouda o poměrných volebních systémech [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 47]. Vzhledem k dividiálnímu charakteru volby se však nejedná o klasický listinný volební systém. Kandidátní listiny jsou svým charakterem otevřené, nicméně, jak jsme viděli výše nastavení preferenčního mechanismu, tuto jejich otevřenost nezaručuje, kandidáti totiž nejsou zvoleni v pořadí dle jimi obdržovaných hlasů.⁴⁶ Spíše než o otevřených listinách, je tak vhodnější mluvit o listinách polouzavřených.⁴⁷

Volební systém lze za panašování, jak to činí například Stanislav Balík [2009: 97], označit jen v tom nejširším slova smyslu. A to právě z důvodu nastavení preferenčního mechanismu. Ze stejného důvodu pak v žádném případě nelze hlasy, kterými volič disponuje, označit za hlasy preferenční, jednak proto, že volič postrádá možnost preferenční hlasy udělit kandidátu jím volené strany a jednak proto, že jím volič nevolí výhradně daného kandidáta, ale i jeho volební stranu [Lebeda 2009; Balík 2009: 104-106]. Nežli o preferenčním hlasování, je proto vhodnější mluvit o preferenčním mechanismu.

Další možný pohled na kategorizaci poměrných volebních systémů, respektive úžeji na preferenční mechanismy v nich uplatňovaných, přináší Matthew Sørberg Shugart. Ten

⁴⁶ S otevřenými kandidátními listinami přitom nemusí být nezbytně spojen vícenásobný hlas, jak předpokládají Čmejrek, Bubeníček a Čopík [2010: 56-57]. Důkazem mohou být například volební systémy používané pro volby do polského Sejmu či finské Eduskunty. Volič uděluje svůj hlas straně skrze udělení jediného svého hlasu vybranému kandidátu. Na základě součtu hlasů pro kandidáty jsou následně přiděleny mandáty volebním stranám a v rámci nich pak kandidátům v pořadí dle jimi získaných hlasů.

⁴⁷ Případně o listinách polootevřených, záleží podobně, jako u sklenice, která může být poloprázdná nebo skoro plná, na úhlu pohledu a síle preferenčního mechanismu, která se odvíjí od velikosti volebního obvodu i počtu voličů.

rozděluje volební systémy podle toho, zda jsou hlasy pro kandidáty jediným determinan-tem jejich umístění ve výsledném pořadí pro zvolení. Rozlišuje tak na systémy s otevřenou listinou, jejichž subtypem jsou kvazilistinné systémy, a na systémy s flexibilní listinou, jejichž subtypem jsou systémy s latentní listinou. Oba tyto subtypy přitom definuje jako ty případy daného typu, kdy volič svou volbou uděluje pouze „preferenční hlas“, ve významu jmenného hlasování pro konkrétního kandidáta v protívěze k hlasu pro kandidátní listinu. V rámci těchto kategorií pak explicitně řadí volební systém používaný pro volbu Poslanecké sněmovny PČR mezi volební systémy s flexibilní kandidátní listinou⁴⁸ [Shugart 2008: 41-44].

Český komunální volební systém, by na základě této kategorizace patřil nepochybně mezi systémy, ve kterých stranou definované pořadí hraje při zvolení kandidátů svou roli, tj. buď mezi systémy s flexibilní, nebo s latentní listinou. Na rozdíl od volebního systému používaného pro volby v Nizozemí⁴⁹ však český volič v komunálních volbách disponuje pluralitou hlasů,⁵⁰ které navíc vzhledem k rozložení mandátů mezi strany mají, již zmíněný, dividiální charakter. Přesto bychom jej mezi volební systémy s latentní listinou mohli zařadit, a to i z toho důvodu, že samotné pojmenování této kategorie velmi dobře odkazuje na jeho skryté účinky. Na druhou stranu, nesmíme zapomenout, že volební systém umožňuje i prostou volbu kandidátní listiny. Přičemž kdyby tuto strategii aplikovali všichni voliči, byl by výsledek působení volebního systému shodný s účinky systému s uzavřenými kandidátními listinami.⁵¹

Volební systém pro komunální volby tak lze nejlépe charakterizovat, jako poměrný volební systém dividiálního hlasování s latentní listinou. Pro úplnost bychom mohli podtrhnout, že v sobě snoubí listinné i jmenné prvky hlasování.

Volební inženýrství

Manipulace s volebními obvody

Jak již bylo řečeno výše, platná legislativa umožňuje zastupitelstvu rozdělit území obce pro potřeby komunálních voleb do volebních obvodů.⁵² Zákon neklade geometrii volebních obvodů žádné omezení, vyjma stanovení rozmezí jejich velikosti, viz Tabulka č. 1., avšak Listina základních práv a svobod ve svém čl. 21, odst. 3 stanoví, že volební právo je rovné. Volební obvody by tak měly tuto ústavním pořádkem zakotvenou rovnost respektovat.

Věcí se v minulosti zabýval i Ústavní soud. Ten možnost rozdělení obce na volební obvody svými nálezy posvětil.⁵³ Ve svém nálezu ze dne 8. prosince 1998, který se týkal stanovení velikosti volebních obvodů, připustil Ústavní soud, že odchylka v počtu voličů připadajících

⁴⁸ Spolu se systémy v Rakousku a v Belgii. Mezi otevřené listiny, pak zařazuje Brazílii, Peru, Srí Lanku a Itálii před rokem 1993. Kvazilistinné systém pak v Shugartově pojetí reprezentují Chile, Finsko a Polsko. A konečně systémy s latentní listinou Estonko a Nizozemí. Nota bene, řeč je o volebních systémech používaných pro volbu do dolní či jediné parlamentní komory.

⁴⁹ Který Shugart řadí mezi systémy s latentní listinou, viz předchozí poznámka pod čarou. Podrobněji k nizozemskému volebnímu systému viz např. [Andeweg 2008; Lijphart 1978].

⁵⁰ Hlasů má tolik, kolik je voleno zastupitelů, viz výše, zejména kapitola 2.3. Charakter hlasování.

⁵¹ Nicméně takováto úvaha je podobně duchaplná, jako zdůrazňování, že voliči nemusí použít své preferenční hlasy v případě volebních systémů s flexibilní listinou.

⁵² Přesné podmínky viz výše.

⁵³ Zejména I. ÚS 360/98 ze dne 08. 12. 1998, I. ÚS 214/07 ze dne 06. 06. 2007 a III. ÚS 220/07 ze dne 16. 08. 2007.

na 1 mandát může činit až 30 %.⁵⁴ Ústavní soud tak potenciálně otevřel stavidla pro manipulaci volebních obvodů, která zásadním způsobem ovlivní distribuci mandátů. Toto ilustruje příklad obsažený v Tabulce č. 5, kdy je malapportionmentem⁵⁵ v rámci 30% limitu odchylky počtu voličů dosaženo toho, že strana A získá při stejném celkovém zisku jako strana B, tj. 1500 hlasů, o 6 mandátů více, tedy namísto rovnoměrného zisku 15 a 15 mandátů je stranám distribuováno 18 a 12 mandátů.

Tabulka 5: Příklad C

Volební obvod	Distribuce hlasů			Volební obvod	Distribuce mandátů		
		Strana				Strana	
		A	B			A	B
I	70	700	0	I	10	10	0
II	130	0	1300	II	10	0	10
III	100	800	200	III	10	8	2
CELKEM	300	1500	1500	CELKEM	30	18	12

Zdroj: Vlastní výpočet.

Tradičně od roku 1994 užívala dělení na volební obvody Olomouc.⁵⁶ Často zmiňovaným účinkem rozdělení na volební obvody je posílení stran s výrazným ziskem hlasů. Zároveň ale dochází i k posílení malých stran s koncentrovanou podporou. Obojí je možné ilustrovat na příkladu voleb do zastupitelstva Hlavního města Prahy.

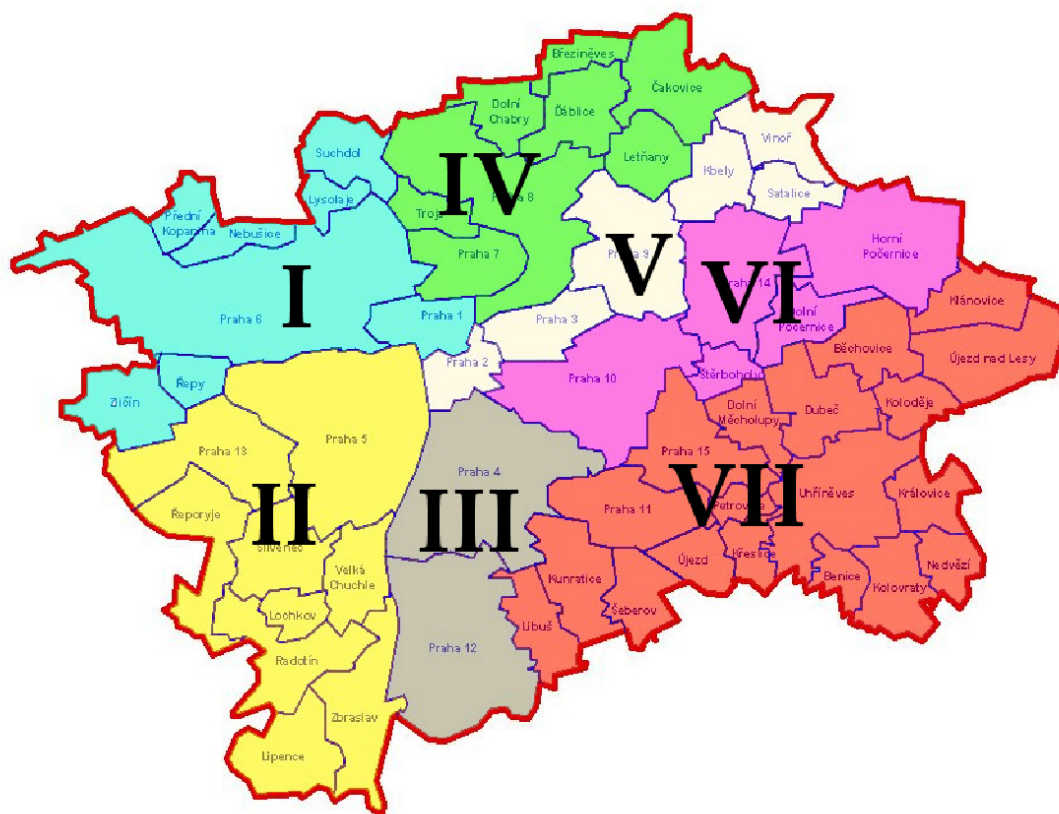
V roce 2002 byla Praha pro komunální volby rozdělena na pět čtrnáctimandátových volebních obvodů. KDU-ČSL získala na celopražské úrovni pouze 4,56 % hlasů, a přesto získala mandát v zastupitelstvu. V případě, že by se volby konaly v jednom volebním obvodu, a zároveň by nedošlo ke změně distribuce hlasů, KDU-ČSL by se do zastupitelstva vůbec nedostala.

Naproti tomu příkladem silného redukčního účinku mohou být komunální volby v roce 2010, při kterých byla Praha rozdělena na sedm devítimandátových volebních obvodů, viz Mapa č. 1. Jak můžeme vidět z modelového propočtu obsaženém v Tabulce č. 6, který vypočítává počty mandátů při shodné distribuci hlasů mezi volební strany v případě, že by se volby konaly pouze v jednom volebním obvodu, rozdělení Prahy na volební obvody pomohlo velkým stranám, tedy TOP09, ODS a ČSSD, a naopak poškodilo menší strany, tedy KSČM, VV a koalici SZ a SNK. Není bez zajímavosti, že v případě, že by nedošlo k rozdělení města na volební obvody a zároveň by hlasy byly volebním stranám distribuovány shodně, koalice ODS a ČSSD by nedisponovala většinou v zastupitelstvu. Na místo 34 mandátů by jich totiž získala jen 29. Rozdělení na volební obvody mělo i přirozený vliv na proporcionalitu celého systému, kdy hodnota Loosemory-Hanby indexu dosáhla hodnoty 24,03, oproti 10,88 v modelové situaci jediného volebního obvodu.

⁵⁴ Například pro senátní volební obvody stanovuje zákon jako maximální přijatelnou odchylku od průměrné velikosti 15 %, viz § 59 zákona č. 491/2001 sb.

⁵⁵ Účelovou manipulací s hranicemi volebních obvodů tak, aby byly vymezeny různé lidnaté volební obvody, které obesílají zastupitelský sbor vzhledem ke svému počtu voličů neadekvátním množstvím volených zástupců [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 18].

⁵⁶ V roce 1994 byla Olomouc rozdělena na dva desetimandátové obvody, dva devítimandátové a jeden sedmimandátový. V roce 1998 na čtyři osmimandátové, a po jednom šesti a sedmimandátovém. V letech 2002, 2006 a 2010 vzniklo pět devítimandátových obvodů. V roce 2014 se dělení na volební obvody nepoužilo.

Mapa 1: Volební obvody HI. m. Praha 2010


Zdroj: Autor na základě mapového podkladu ČSÚ.

Tabulka 6: Hlavní město Praha 2010

Strana	%V	Skutečnost			Model		
		S	%S	A	S	%S	A
ČSSD	17,85 %	14	22,22 %	1,24	13	20,63 %	1,16
KSČM	6,82 %	3	4,76 %	0,7	4	6,35 %	0,93
ODS	23,10 %	20	31,75 %	1,37	16	25,40 %	1,1
VV	5,66 %	0	0,00 %	0	4	6,35 %	1,12
Koalice SZ a SNK	5,90 %	0	0,00 %	0	4	6,35 %	1,08
TOP09	30,26 %	26	41,27 %	1,36	22	34,92 %	1,15
CELKEM	89,59 %	63	100,00 %		63	100,00 %	
Loosemore-Hanby index		24,03			10,88		

Pozn.: Zahrnuti jsou pouze strany, které na celopražské úrovni získaly více než 5 % hlasů.

Zdroj: Vlastní výpočet a www.volby.cz.

Rozdělení na volební obvody bylo spolu i se samotnou možností volební obvody vůbec ustavit napadeno v roce 2010 u Ústavního soudu.⁵⁷ Ten mohl setrvat v konzistenci se svou

⁵⁷ Stěžovateli byly politické strany SNK Evropští demokraté, Strana zelených a Věci veřejné.

předchozí judikaturou, tj. posuzovat míru odchylky od průměrného počtu voličů na mandát, v takovém případě by na základě svého nálezu ze dne 8. prosince 1998 musel uznat, za možnou i odchylku 30 % na jeden mandát a tedy stížnost zamítnout neboť, jak lze vidět všechny volební obvody tuto podmínku splňují a to dokonce ve své přísnější podobě, tedy v podobě odchylky 15 % tak, jak je aplikovaná u obvodů do Senátu PČR.

Stěžovatelé by však mohli poukázat na rozdíl mezi komunálními a senátními volbami spojený s reprezentací. A sice v Senátu PČR je každý občan reprezentován jedním senátorem, kdežto při konstrukci volebních obvodů při komunálních volbách v Praze dochází k nadreprezentaci a podreprezentaci některých skupin voličů. Konkrétně voliči žijící ve volebním obvodu II by v případě, že by mandáty volebním obvodům byly distribuovány pomocí Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyššího zbytku,⁵⁸ byli reprezentováni pouze 8 zastupiteli, současný stav tak lze chápat jako jejich neúměrnou a neodůvodněnou nadreprezentaci, obdobně jsou voliči žijící ve volebním obvodu III podreprezentováni, protože by jim teoreticky náleželo 10 mandátů. Přiklonil-li by se Ústavní soud k této argumentaci, pak by musel stížnosti stěžovatelů vyhovět.

Ústavní soud se však rozhodl stížnost zamítnout.⁵⁹ V poměrně obsírném odůvodnění, konstatovali zejména: „*Faktické rovnosti (aktivního) volebního práva nelze prakticky dosáhnout, resp. se jí přiblížit, pokud volby nejsou povinné a neúčast není účinně sankcionována. I kdyby totiž bylo dosaženo rovnosti aktivního volebního práva technicky (tj. volební obvody se stejným počtem voličů rozhodujících o stejném počtu mandátů), volební účast v jednotlivých obvodech bude různá, a způsobí tak faktickou nerovnost volebního práva, (...) zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má – ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) – stejnou váhu.*“ A dále pak, že: „*samo rozdělení obvodů podle počtu obyvatel, a nikoli podle počtu voličů není v rozporu s ústavním principem rovnosti.*“⁶⁰

Tabulka 7: Ústavnost rozdělení Prahy na volební obvody

Volební obvod	Počet voličů	Voličů na 1 mandát	M dle Hareovy metody
I	129 653	14 405,89	9
II	124 868	13 874,22	8
III	145 980	16 220,00	10
IV	140 470	15 607,78	9
V	138 691	15 410,11	9
VI	132 637	14 737,44	9
VII	132 567	14 729,67	9
CELKEM	944 866	14 997,87	–

Vysvětlivky: M = velikost volebního obvodu vyjádřena mandáty

Zdroj: Vlastní výpočet a www.volby.cz.

⁵⁸ Vzorec $q = \frac{V}{S}$, kde V je počet hlasů a S počet mandátů. Nepřidělené mandáty, jsou alokovány stranám, které vykáží nejvyšší zbytek po dělení. Tato metoda se používá při určování počtu krajských mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny.

⁵⁹ Ze čtrnáctihlavého pléna uplatnilo celkem 5 soudců právo vyjádřit své odlišné stanovisko, tzv. disent.

⁶⁰ Viz Pl. ÚS 52/10.

V polemice o tom, zda se volební obvody mají odvozovat od počtu obyvatel nebo voličů, přicházejí sami navrhovatelé stížnosti se zajímavým postřehem. Zatímco v případě počtu voličů činí odchylka 8 %, u počtu obyvatel je to dokonce 15 % [Antoš 2010]. Další polemiky, např. stran účelovosti, protiprávnosti či protiústavnosti, ponechám ústavním právníkům. Z hlediska volebního designu nejsou až tolik podstatné.

Absurdnost nálezu Ústavního soudu však lze krásně ilustrovat na jednoduchém příkladu, který logiku Ústavního soudu dotahuje ad absurdum. Uvažujme obec o 200 obyvatelích. Je zde 110 oprávněných voličů, zbylých 90 jsou děti žijící v dětském domově. Zastupitelstvo se rozhodne obec pro potřeby komunálních voleb rozdělit na dva volební obvody, v prvním se octne dětský domov a 10 voličů, ve druhém zbylých 100 voličů. Oba obvody jsou pětimandátové. Váha hlasu voličů z prvního volebního obvodu tak bude oproti váze voličů z druhého volebního obvodu desetinasobná.

A to ani nezmiňuji oprávněnou domněnku, že princip reprezentace obyvatel na místo reprezentace voličů zakládá faktickou přenositelnost volebního práva. Děti v našem příkladu⁶¹ jsou tak reprezentovány na základě vůle 10 voličů žijících v jejich volebním obvodu. Přitom rozdělení na volební obvody, jaké jsme užili v našem příkladu, by patrně dle Ústavního soudu, bylo v pořádku. Desetinasobný rozdíl ve váze volebního práva však rozhodně nelze považovat za něco, co je v demokratické společnosti přijatelné.

Návrhy na změnu komunálního volebního systému

Volební kodex

Ve volebním období 2010 až 2013 připravovala vláda Petra Nečase zásadní změnu legislativní úpravy voleb. Mělo dojít ke sjednocení volebních zákonů do jediného volebního zákona. Tím by na jednu stranu došlo ke sjednocení úpravy technické stránky voleb (zejm. činnost volebních orgánů, sjednocení terminologie apod.), na druhou stranu by se otevřely dveře pro častější úpravy volebních systémů, neboť koncentrací do jednoho právního předpisu by bylo možné například pravidla pro komunální volby měnit v souvislosti s úpravou jiných volebních pravidel a volebních systémů pro jiné druhy voleb.

Z důvodu předčasného konce volebního období Poslanecké sněmovny i pádu vlády, navrhovaná úprava již nestihla být zařazena do parlamentního legislativního procesu. Lze však předpokládat, že v budoucnu dojde k oživení tohoto záměru. Ten vedle sjednocení úpravy preferenčního hlasování (4 preferenční hlasy a 5 % pro posun na kandidátní listině) či zakotvení stálých volebních obvodů pro volby do Senátu, přichází se dvěma podstatnými změnami pro komunální volební systém. Jednak se ruší možnost vytvářet v komunálních volbách volební obvody a to z důvodu údajné problematičnosti, možné účelovosti a příliš krátkého času volebních stran na adaptaci.⁶² A zejména dochází ke snížení hranice pro posun na kandidátní listině na pouhých 105 % průměru hlasů na kandidáta, tj. nahrazení stávajícího koeficientu 1,1 koeficientem 1,05. Tato změna, ačkoli může vypadat nepodstatně až marginálně, představuje krok zpět ke zcela otevřeným kandidátním listinám a může mít tak zásadní dopady na stability místních zastu-

⁶¹ A nemuselo by ani jít o děti, ale například o uprchlíky v utečeneckém táboře nebo o zahraniční dělníky ze zemí bez příslušné mezinárodní úmluvy na ubytovně.

⁶² Viz důvodová zpráva k návrhu volebního zákona.

pitelstev, protože posiluje problematické a často nevyzpytatelné fungování preferenčního mechanismu. Ve svých důsledcích pak může omezit rekrutační funkci politických stran.

Pokud připustíme, že v rámci volebního systému má existovat určitý mechanismus personalizace volby, existuje celá řada lepších a voličům srozumitelnějších způsobů, jak takovéto personalizace dosáhnout (např. preferenční hlasování, poměrný systém více skrutinií s malými volebními obvody⁶³ či v neposlední řadě většinový volební systém ať už ve formě blokového hlasování či ve formě systému prvního v cíli). Stávající preferenční mechanismus, i z důvodu dividuálního charakteru hlasu, k dobrým metodám personalizace volby řadit nelze, což je patrné i ze zjištění obsažených v předešlých kapitolách. Obzvláště v menších obcích by implementace návrhu měla velmi silné účinky.

Návrhy zájmových organizací municipalit

Do diskusí o podobě komunálního volebního designu se přirozeně zapojují i zájmové organizace sdružující české samosprávy. Na prvním místě je potřeba zmínit Svaz měst a obcí České republiky (SMOČR), který sdružuje okolo dvou a půl tisíce měst a obcí [Svaz měst a obcí České republiky 2012]. A dále pak i mladší a menší Sdružení místních samospráv ČR. Obě tato sdružení se podílí a snaží podílet na přípravě legislativy dotýkající se měst a obcí. Není proto s podivem, že v nedávné době přišly obě sdružení s vlastním návrhem na úpravu komunálního volebního systému.

Návrh Svazu měst a obcí bychom směle mohli označit jako „Slovenskou variantu“, neboť v podstatě počítá s implementací slovenského volebního systému⁶⁴, tedy se zavedením blokového hlasování.⁶⁵ Svůj návrh Svaz měst a obcí odůvodňuje snahou zjednodušit volební systém a zvýšit jeho srozumitelnost. Stávající volební systém přitom považuje za pro voliče matoucí, neboť voliči si údajně nejsou vědomi jeho fungování, což má mít dopady v podobě snížené volební účasti.⁶⁶

Zvolenou techniku Chytilek a spol. řadí k semiproporčním technikám, když argumentují zejména tím, že většinový výstup volebního systému není garantovaný [Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 172-174]. Naproti tomu většina autorů jej řadí k systémům většinovým [Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 172], jako jakési rozšíření systému prvního v cíli do více-mandátového prostoru a to pod názvem „blokové hlasování“ [Reynolds, Reilly, Ellis 2005: 44].

Osobně se v této záležitosti přikláním k užívání termínu „blokové hlasování“ a to i proto, aby termín „neomezené hlasování“ mohl být, jako určitý logický protiklad k omezenému hlasování (*limited vote*), vyhrazen pro takový volební systém, ve kterém voliči disponují více hlasy, než kolik je obsazováno mandátů.⁶⁷

Polemika stran pojmosloví a kategorizace je však podružná. Podstatné je zabývat

⁶³ Jaký například používá pro volby do Národní rady Rakouska.

⁶⁴ Avšak bez zavedení přímé volby starostů a primátorů.

⁶⁵ Volič má tolik hlasů, kolik je v daném volebním obvodu přidělováno mandátů. Zvoleni jsou kandidáti s nejvyššími počty získaných hlasů. Tento volební systém je též někdy nazýván jako „neomezené hlasování“ (*unlimited vote*) [Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009] či vícenásobné hlasování (*multiple vote*) [Caramani 2000]. Nezaměňovat však se stranickým blokovým hlasováním, ve kterém má volič toliko jeden hlas, který odevzdává straně, která následně získá v daném volebním obvodu všechny mandáty.

⁶⁶ Podrobněji viz dotazník obsažený v příloze.

⁶⁷ Připomeňme, že takový systém se v praxi používal například pro volbu do jediné komory v Monaku.

se otázkou, jaké by tento návrh měl účinky v praxi. Lze předpokládat, že tyto by byly velmi silně většinové. A tak lze i očekávat, že pravidlem by se staly spíše jednobarevné většiny v zastupitelstvech a výsledkem by zhusta mohly být i jednobarevná zastupitelstva.⁶⁸ V tomto ohledu je zde značný rozdíl oproti slovenské úpravě, která nařizuje tvorbu nanejvýše dvanáctimandátových volebních obvodů a umožňuje i obvody jednomandátové.⁶⁹ Takovéto opatření by mohlo vést, a výsledky ze Slovenska tuto domněnku potvrzují, k pluralitě reprezentace ve voleném orgánu.

Výsledkem implementace tohoto návrhu by mohlo být nikoli nevýznamné narušení rekrutační funkce politických stran. Ty by totiž ztratily v některých oblastech schopnost do zastupitelstev vůbec proniknout a tím pádem by mohly pozbýt svůj *raison d'être*. Poklesla by zároveň i motivace k politickému stranictví, což by mělo konsekvence i do vyšších úrovní politiky,⁷⁰ a politická polarizace by mohla nabýt na teritoriální dimenzi. Prověření těchto hypotéz však dalece přesahuje možnosti tohoto textu.

S razantním posílení většintvorných prvků počítá i návrh Sdružení místních samospráv. To navrhuje změnit volební formuli ze současného d'Hondova dělitele na dělitel o posloupnosti:

$$a_n = a_1 + (n - 1)0,25$$

Řada tak činí 1; 1,25; 1,5 atd. Interval posloupnosti tak činí 0,25. Pokud bychom chtěli řadu převést tak, aby interval mezi jednotlivými jejími členy činil 1, pak by řada začínala číslem 4, tj. byla by: 4; 5; 6 atd. Zde je na místě poznamenat, že odborná literatura nezná takovýto dělitel. Jedná se tak čistě o kreativitu z dílny Sdružení místních samospráv. Existuje dělitel Imperiali, který pracuje s posloupností:

$$a_n = a_1 + (n - 1)0,5$$

Řada pak činí 1; 1,5; 2 atd., respektive 2; 3; 4 atd. V praxi se používá například v komunálních volbách v Belgii. Takovéto dělitele mají silné redukční účinky a zprostředkovaně pak lze hovořit i o případných účincích omezujících, důsledkem může být v obou zmíněných případech i vznik uměle vytvořených většin. Tedy takových většin, kdy strana obdrží většinu mandátů, aniž by získala většinu hlasů [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 198].

Potřebu změny volebního systému Sdružení místních samospráv zdůvodňuje údajnou nadreprezentací volebních stran s malým volebním ziskem.⁷¹ Tuto domněnku je potřeba považovat za mylnou, neboť d'Hondtův dělitel lze považovat buď za volební formuli, která zvýhodňuje silné strany [Taagepera, Shugart 1989: 32] nebo pokud vyjdeme z multidimenzionálního vnímání proporcionality za dělitele, u kterého se někteří odborníci jednoznačným závěrům o jeho disproporcionalitě vyhýbají [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 196]. Systematické zvýhodňování slabých stran nebylo u d'Hondta nikým prokázáno. Sdru-

⁶⁸ To ostatně můžeme pozorovat i na sousedním Slovensku, kde tento stav nastal v roce 2010 například ve Smolinské (okres Senica), Počeňanech (okres Bánovce nad Bebravou), Hronské Kľačany (okres Levice) nebo v Častkovicích (okres Nové Město nad Váhom).

⁶⁹ Viz §9 Zákona č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánů samosprávy obcí.

⁷⁰ Zejm. krajská zastupitelstva a Poslanecká sněmovna PČR.

⁷¹ Podrobněji viz dotazník obsažený v příloze.

žení místních samospráv tak svým návrhem neusiluje posílit proporcionalitu, ale naopak proporcionalitu potlačit ve prospěch silných stran.

Přitom zároveň Sdružení místních samospráv deklaruje, že vlastnostmi volebního systému by mělo být (1) co nejvěrněji odrážet rozložení politických postojů v obci a (2) podporovat konsensuální styl vládnutí.⁷² S oběma těmito cíli je však návrh Sdružení místních samospráv v přímém rozporu. Obzvláště v malých obcích by implementace tohoto návrhu měla silně většinové účinky.

Podstatnou výslednicí obou návrhů pak je fakt, že obě sdružení směřují k oslabení proporcčních prvků volebního systému. Navzdory deklaracím obou sdružení lze v pohybu směrem k většinovému systému vidět určitou shodu obou sdružení a hypoteticky předpokládat, že v případě reformy volebního systému pro komunální volby bude tato reforma směřovat právě tímto směrem.

Co s komunálním volebním systémem?

Jak již bylo naznačeno výše, vzhledem k rozdílné velikosti volebních obvodů pro komunální volby,⁷³ existuje sice de lege pouze jeden volební systém, nicméně de facto je těchto volebních systémů více. Je proto na místě otázka, zda nezavést rozdílné volební systémy v závislosti na velikosti obcí.⁷⁴ Toto ostatně fungovalo v období první Československé republiky, kde byl v obcích do 700 obyvatel používán systém stranického blokového hlasování, kdežto ve větších obcích poměrný volební systém s uzavřenými kandidátními listinami⁷⁵ [Balík 2003: 15-16].

Východiskem by mohlo být zavedení vyššího množství různých volebních systémů pro obce o různé velikosti. V tomto smyslu by mohly být uplatněny dva rozdílné přístupy.

1. Technické úpravy stávajícího systému s cílem sjednotit, či sblížit, jeho rozdílné účinky v obcích o různé velikosti. Tj. dosáhnout faktického sjednocení volebních systémů.
2. Stanovit pro různé velikostní kategorie obcí odlišné volební systémy. (Hranice mezi těmito různými volebními systémy by měla být stanovena jako širší, tj. měla by existovat určitá kategorie obcí, které si budou moci, podle definovaných pravidel, zvolit volební systém na základě místních podmínek a potřeb v rámci svého rozhodnutí v samostatné působnosti.)

Dále by bylo na místě zabývat se nápravou perverzních účinků preferenčního mechanismu. Nesrozumitelný a mnohdy paradoxně působící preferenční mechanismus by měl být nahrazen standardními metodami personalizace.⁷⁶ Toto přitom nevyklučuje možnost volby napříč kandidátními listinami.

⁷² Na škále od 1 do 10, kde 1 značí absolutní nesouhlas a 10 absolutní souhlas, deklaruje hodnotu 7 v případě věrného odrážení rozložení politických sil v obci, respektive 8 v případě podpory konsensuálního stylu vládnutí. Podrobněji viz dotazník v příloze.

⁷³ Od M = 5 až po M = 70, podrobněji viz výše spolu s rozdílnými velikostmi prahů a účinnostmi uzavírací klauzule.

⁷⁴ Ve smyslu počtu obyvatel, respektive voličů a velikosti voleného sboru.

⁷⁵ K přidělování mandátů byla užívána metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty, uzavírací klauzulí pak byla velikost kvóty.

⁷⁶ Např. preferenční hlas v rámci polouzavřené kandidátní listiny.

Případná debata o podobě komunálního volebního designu pak musí začít od otázky, jaké účinky od volebního systému očekáváme? Tuto odpověď by přitom neměli poskytnout výhradně povolání specialisté, ani příslušníci politické reprezentace, ale zejména voliči.

Závěr

Volební systém používaný pro komunální volby v České republice je velice složitý a může produkovat mnohé paradoxní výsledky. Voličům tak může být jen obtížně srozumitelný. Klíčová proměnná, tj. velikost volebního obvodu (magnitude) je v českém volebním systému vysoce variabilní, a to až do té míry, že vyvstává otázka, zda vůbec lze hovořit o jednom volebním systému ve všech obcích a městech, neboť jeho účinky jsou přirozeně velice rozličné.

Zároveň volební systém poskytuje, a to i díky výkladu užitému Ústavním soudem, poměrně široké možnosti manipulace s volebními obvody a volby dle jeho pravidel se tak velice snadno mohou stát předmětem volebního inženýrství.

U volebního systému nelze vysledovat silné účinky na stranický systém ani na voličské chování. Jedinou komponentou, která určitými silnými účinky může disponovat je uzavírací klauzule, která je však zásadní spíše ve větších zastupitelstvech.

Do budoucna by si komunální volební systém zasloužil v horším případě alespoň kosmetické změny, v lepším případě zásadní revizi. Té by však měla předcházet široká akademická i laická diskuse o jeho roli v české politice. Právě podněcení a rozpróudění takovéto diskuse bylo ostatně jednou z ambicí tohoto článku.

LITERATURA:

- ANDEWEG, R. B. (2008). The Netherlands: The Sanctity of Proportionality. In M. GALLAGHER; P. MITCHELL (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press., s. 493-510. ISBN 978-0-1992-3867-5.
- ANTOŠ, M. (2010). *7 postřehů k rozsudku o volebních obvodech v Praze*. [Online, cit. 2013-8-25]. Dostupné z WWW <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=10499>>.
- BALÍK, S. (2003). Vývoj obecního volebního práva od roku 1848 do současnosti. In S. BALÍK (ed.). *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: IIPS, s. 12-25. ISBN 80-210-3211-1.
- BALÍK, S. (2009). *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2908-4.
- CARAMANI, D. (2000). *The Societies of Europe. Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results By Constituencies*. London: Macmillan. ISBN 0-333-77711-7.
- ČMEJREK, J.; BUBENÍČEK, V.; ČOPÍK, J. (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života obcí v ČR*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-3061-5.
- DUVERGER, M. (1954). *Political Parties – First Edition*. London: Methuen.
- CHYTILEK, R.; ŠEDO, J.; LEBEDA, T.; ČALLOUD, D. (2009). *Volební systémy*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-548-6.
- KLÍMA, M. (1998). *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix. ISBN 80-86031-13-6.

- KOPŘIVA, R.; ČOPÍK, J. (2011) Sociální struktura a její projekce do volebního chování v komunálních volbách – případová studia města Žatce. *Auspicia*. Vol. 8, no. 2, s. 150-157. ISSN 1214-4967.
- KOPŘIVA, R.; HUSÁK, J. (2013) Preferenční hlasy a jejich využitelnost při studiu komunálních stranických systémů. *Auspicia*. Vol. 10, No. 1, s. 151-160. ISSN 1214-4967.
- KOPŘIVA, R. (2012) Analytické možnosti využití preferenčních hlasů při výzkumu volebního chování ve volbách do zastupitelstev obcí. *Acta Politologica*. Vol. 4 No. 3, s. 315-333. ISSN 1803-8220.
- KUBÁT, M. (2008). Polsko: Politický a ústavní systém III. republiky. In L. CABADA (a kol.). *Nové demokracie střední a východní Evropy*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, s. 9-36. ISBN 978-80-245-1388-1
- LEBEDA, T. (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.
- LIJPHART, A. (1978). The Dutch Electoral System in Comparative Perspective: Extreme Proportional Representation, Multipartism and Failure of Electoral Reform. *Netherlands Journal of Sociology*. Vol. 14, s. 115-133. ISSN 0038-0172.
- LUPTÁK, Ľ. (2008). Slovensko: postkomunismus a národné mýty. V L. Cabada (a kol.). *Nové demokracie střední a východní Evropy*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, s. 37-65. ISBN 978-80-245-1388-1
- NOHLEN, D. (1990). *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Opladen: Leske und Budrich. ISBN 978-3-8100-0755-1.
- REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS, A. (2005). *Electoral System Design: the New IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA. ISBN 91-85391-18-2.
- ŘÍCHOVÁ, B. (2007). *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-348-2.
- SARTORI, G. (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON. ISBN 978-80-7419-048-3.
- SHUGART, M. S. (2008). Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. In M. GALLAGHER; P. MITCHELL (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press, s. 25-55. ISBN 978-0-1992-3867-5.
- SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY (2012). *Kdo jsme*. [Online, sit. 30. 8. 2013]. Dostupné z WWW <<http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/kdo-jsme.aspx>>.
- TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S. (1989). *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral System*. New Haven: Yale University Press. ISBN 0-300-04319-8.
- TRÁVNÍČEK, M. (2012). Pokus o reformu volebního systému pro volby do PS PČR z let 2007 až 2009. *Acta Politologica*. Vol. 4. no. 1, s. 18-55. ISSN 1803-8220.
- TRÁVNÍČEK, M. (2013). *Personalizované poměrné zastoupení na Novém Zélandu [rukopis] Oponenti rigorózní práce: Josef Mlejnek, Jakub Šedo*. Praha: FSV UK.

Přílohy

Příloha 1: Seznam užitých zkratk

M	Magnitude, velikost volebního obvodu měřena počtem rozdělovaných mandátů
T_e	Threshold of exclusion, práh nejvyššího vyloučení, tzv. horní práh
T_i	Threshold of inclusion, práh nejnižšího zahrnutí, tzv. dolní práh

n	Počet stran
C	Volební zisk kandidáta
S	Počet získaných mandátů
s	Podíl získaných mandátů
V	Počet hlasů
v	Podíl získaných hlasů
K	Počet kandidátů na kandidátní listině
Q	Kvóta

Příloha 2: Dotazník SMO ČR

Pohled zájmových organizací samospráv na volební systém pro komunální volby										
Specifický vysokoškolský výzkum: Transformační tendence současných politických systémů										
Svaz měst a obcí České republiky										
ČÁST A: Představení návrhu										
A1. Proč navrhuje změnu současného volebního systému pro komunální volby?										
<p>Pominu-li, že jde o úkol stanovený nejvyšším orgánem Svazu, kterým je Sněm, vedou nás ke změně racionální důvody. Tím je zejména snaha o zjednodušení a zvýšení srozumitelnosti volebního systému pro voliče (výsledky voleb by měly lépe odrážet preference voličů). Stávající volební systém může být pro celou řadu voličů matoucí, neboť se domnívají, že výběrem jednotlivých kandidátů pomáhají k mandátu právě těmto kandidátům a netuší, že pomáhají především jeho volební straně. Zkušenosti ukazují, že volič zpravidla netuší, že jsou volby do zastupitelstev obcí založeny na poměrném volebním systému, takže o to víc je pak překvapen, když zjistí, že mandát získal kandidát, který nedosáhl ani třetinového počtu hlasů kandidáta, který však mandát nezískal, neboť na jeho stranu nepřípadlo dost mandátů. Tato nemilá překvapení pak mají za následek nedůvěru jednak k volbám a jednak i k takto zvoleným kandidátům. To se pak následně projevuje nižší účastí u voleb.</p>										
A2. Co je cílem Vašeho návrhu?										
Cílem je změna na systém neomezeného hlasování (angl. unlimited vote), někdy též označovaný jako systém blokového hlasování (angl. block vote) nebo systém vícenásobného hlasování (multiple vote).										
ČÁST B: Vnímání volebního systému pro komunální volby										
B1. Jak hodnotíte fungování stávajícího volebního systému pro komunální volby?										
Negativně, viz A1										
B2. Jaký je Váš postoj k případnému rušení možnosti zřizovat v komunálních volbách volební obvody, což předpokládá návrh tzv. Volebního kodexu?										
Svaz tento návrh nerozporoval, tato možnost byla beztak využívána pouze v několika městech.										
B3. Měl by platit ve všech obcích stejný volební systém?										
(Vyberte označením křížkem jednu z možností.)	Ano	Spíše ano	Spíše ne	Ne	Nevím					
	X									
B4. Pokud by mělo být v komunálních volbách užíváno více volebních systémů, na základě jakého faktoru by mělo být rozhodnuto o volbě volebního systému pro konkrétní obec/město/městskou část či obvod?										
(Vyberte vždy označením křížkem jednu z možností.)	Ano	Spíše ano	Spíše ne	Ne	Nevím					
	a. Velikost obce, co do počtu obyvatel/voličů									
	b. Rozhodnutí zastupitelstva									
	c. Jiný faktor, prosím uveďte:									
B5. Jaké by měl mít vlastnosti volební systém pro komunální volby?										
Vyznačte na stupnici míru souhlasu s předloženými tvrzeními (1 = absolutní nesouhlas, 10 = absolutní souhlas)										
Volební systém pro komunální volby by měl:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a. Co nejvěrněji odrážet rozložení politických postojů v obci										
b. Podporovat vznik silných většin v zastupitelstvu										
c. Poskytovat prostor pro kandidaturu nezávislých kandidátů										X
d. Podporovat konsensuální styl vládnutí										
e. Umožňovat zastoupení malých politických stran										
f. Zajišťovat zastoupení národnostních menšin										
g. Znesnadňovat reprezentaci extrémistických stran										

Příloha 3: Dotazník SMS ČR

Pohled zájmových organizací samospráv na volební systém pro komunální volby					
Specifický vysokoškolský výzkum: Transformační tendence současných politických systémů					
Sdružení místních samospráv České republiky					
ČÁST A: Představení návrhu					
A1. Proč navrhujete změnu současného volebního systému pro komunální volby?					
<p>Návrhy změny současných parametrů volebního systému přímo vychází z praktických zkušeností představitelů členských obcí. Na základě jejich podnětů byla zformulována a přijata usnesení republikových shromáždění SMS ČR, která v tomto směru určují základní orientaci „politiky“ SMS ČR ve vztahu k orgánům veřejné moci.</p> <p>Základní výtky vůči současné právní úpravě:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nadreprezentace často účelově zakládaných volebních stran, díky kterým se do obecních zastupitelstev začasťe dostávají volební strany a kandidáti s výrazně menším ziskem hlasů (dále se – vzhledem k důrazu na proporcionalitu – dá říci, že se uplatňuje princip volby kandidátních listin na úkor volby osobností). - absence prvků přímé demokracie, zejména absence přímé volby starostů - nesoulad mezi legislativně vymezenými pravomocemi starosty v současné právní úpravě a se skutečnou rolí tohoto voleného zástupce v místních komunitách. <p>Poznámka: textace usnesení III. republikového shromáždění SMS ČR v Benešově: Usnesení RS010/2011: <i>SMS ČR podporuje přímou volbu starostů a důrazně požaduje posílit většinové prvky ve volbách do zastupitelstev obcí.</i></p>					
A2. Co je cílem Vašeho návrhu?					
<p>Zavedení přímé volby starostů.</p> <p>Posílení většinových prvků při komunálních volbách (omezení nadreprezentace volebních subjektů s nejnižší podporou voličů, posílení váhy hlasů pro konkrétního kandidáta).</p>					
A3. Vámi navrhovaný dělitel je z pohledu politologické teorie poměrně neortodoxní, z čeho jste při jeho konstrukci vycházeli?					
<p>V našem návrhu přicházíme s touto číselnou řadou: 1; 1,25; 1,5; 1,75; 2 (a dále – vždy číslo o 0,25 vyšší). Tento dělitel nepovažujeme za nijak neortodoxní.</p>					
ČÁST B: Vnímání volebního systému pro komunální volby					
B1. Jak hodnotíte fungování stávajícího volebního systému pro komunální volby?					
<p>Nespravedlivý, málo zohledňuje skutečnou vůli voličů ve prospěch kandidátních listin s celkově nejmenší podporou.</p>					
B2. Jaký je Váš postoj k případnému rušení možnosti zřizovat v komunálních volbách volební obvody, což předpokládá návrh tzv. Volebního kodexu?					
<p>SMS ČR je reprezentantem zájmů menších obcí a měst, v nichž ke zřizování volebních obvodů zpravidla nedochází. Přesto chápeme, že v obcích určité velikosti a charakteru (specifický historický vývoj, geografické uspořádání) má tento institut i nadále své místo. Podle názoru SMS ČR je třeba případné změny důkladně promyslet.</p>					
B3. Měl by platit ve všech obcích stejný volební systém?					
(Vyberte označením křížkem jednu z možností.)	Ano	Spíše ano	Spíše ne	Ne	Nevím
	X				
B4. Pokud by mělo být v komunálních volbách užíváno více volebních systémů, na základě jakého faktoru by mělo být rozhodnuto o volbě volebního systému pro konkrétní obec/město/městskou část či obvod?					
(Vyberte vždy označením křížkem jednu z možností.)	Ano	Spíše ano	Spíše ne	Ne	Nevím

(pokrač.)

a. Velikost obce, co do počtu obyvatel/voličů	X									
b. Rozhodnutí zastupitelstva						X				
c. Jiný faktor, prosím uveďte:										
B5. Jaké by měl mít vlastnosti volební systém pro komunální volby?										
<i>Vyznačte na stupnici míru souhlasu s předloženými tvrzeními (1 = absolutní nesouhlas, 10 = absolutní souhlas)</i>										
Volební systém pro komunální volby by měl:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a. Co nejméně odrážet rozložení politických postojů v obci							7			
b. Podporovat vznik silných většin v zastupitelstvu							7			
c. Poskytovat prostor pro kandidaturu nezávislých kandidátů								8		
d. Podporovat konsensuální styl vládnutí								8		
e. Umožňovat zastoupení malých politických stran					5					
f. Zajišťovat zastoupení národnostních menšin		2								
g. Znesnadňovat reprezentaci extrémistických stran					5					