

Nové volby do zastupitelstev obcí v evropské perspektivě*

Soňa Krpálková**

Abstract /

New Municipal Council Elections in the European Perspective

Legislation on new municipal elections varies significantly across Europe. In some countries, the situation is solved in such a way that if there is no alternate for the vacant mandate, the mandate remains vacant and new elections for the whole council are held only in a situation where it is no longer possible to manage the municipality due to a decrease in council members. There are also states in which only vacant seats are filled in new elections. The absence of legislative regulation of the institute of new elections in electoral laws is no exception. Legislative rules for holding new elections in the Czech Republic are different from those in other European countries, and perhaps because of them the number of municipalities where new elections are held repeatedly is constantly growing. The aim of this article is to provide comprehensive information on the legislative regulation of new elections in selected European countries and simultaneously bring the contrast between selected European countries legislative settings closer regarding other factors.

Keywords /

new municipal elections; local government; municipal elections; Czech Republic; Central and Eastern Europe

* Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu – SVV 260 595 Politický řád v čase změn. Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 1116120 – Permanentní opakování komunálních voleb: zablokované obce?).

** Mgr. Soňa Krpálková, Katedra politologie, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze, U Kříže 8, 15800, Praha 5 – Jinonice, e-mail: sona.krpalkova@fsv.cuni.cz

Úvod

Konání nových voleb do zastupitelstev obcí v České republice má volebním zákonem stanoveno několik základních podmínek. Podle platného zákona č. 491/2001 Sb. se konají nové volby do zastupitelstev obcí vždy při poklesu počtu členů zastupitelstva pod polovinu nebo pod pět (v případě, že na uvolněné mandáty nejsou náhradníci), při vzniku obce, městské části nebo městského obvodu a také při rozpuštění zastupitelstva podle zvláštního právního předpisu (nejčastěji z toho důvodu, že se zastupitelstvo nesejde po dobu více než šesti měsíců tak, aby bylo usnášeníschopné). Pro účely tohoto článku je však klíčová podmínka týkající se poklesu počtu členů zastupitelstva pod zákonem stanovenou hranici. V některých obcích je právě v důsledku této podmínky problematické plnění základních funkcí obce, včetně té tzv. politické (Balík 2009: 30). Pro pokles počtu členů zastupitelstva pod polovinu, je ve většině obcí zapotřebí vzdání se mandátu nebo odstoupení několika členů zastupitelstva. Pro splnění druhé podmínky, tj. poklesu počtu zastupitelů pod pět, stačí v některých obcích rozhodnutí pouze jednoho člena zastupitelstva. Existují totiž obce, které jsou potenciálně ohroženy již v okamžiku samotného konání voleb. Obsazuje se v nich totiž právě pět zastupitelských postů, na které kandiduje stejný počet kandidátů. Tedy není zde žádný náhradník, který by mohl nastoupit v případě uvolnění mandátu. Vzdání se mandátu nebo odstoupení jakéhokoliv (jednoho) člena zastupitelstva tak nutně znamená konání nových voleb. K těmto případům je dále třeba zahrnout také obce, kde na základě složení kandidujících subjektů v podstatě praktikují „většinový volební systém“. Samostatně kandidující kandidáti totiž náhradníky také nemají.

Tabulka 1: Počet obcí s pětičlenným zastupitelstvem, kde kandiduje právě pět kandidátů

Volby	Počet obcí
2002	155
2006	162
2010	134
2014	114
2018	107

Zdroj: autorka, na základě dat ČSÚ.

1 / Cíle článku a použité metody

Cílem tohoto článku je představit legislativní úpravu nových voleb do zastupitelstev obcí ve vybraných evropských státech. Na analyzovaný obsah bude zároveň pohlíženo jako

na materiál, který by mohl zároveň sloužit jako podkladový materiál k případné změně v české legislativní úpravě s cílem redukovat počet obcí, kde se nové volby do zastupitelstev obcí konají opakovaně. Přidanou hodnotou tohoto textu je především představení klíčových, ale doposud opomíjených, informací o legislativní úpravě tzv. nových voleb do zastupitelstev obcí ve vybraných evropských zemích, a to prostřednictvím výzkumné otázky: *Jaká je legislativní úprava nových voleb do zastupitelstev obcí ve vybraných evropských státech?*

Splnění tohoto dílčího cíle umožní jednotlivé legislativní úpravy komparovat, a to i s ohledem na další faktory, které budou v tomto článku zohledněny. Vzhledem k výše avizované (ne)prozkoumanosti tématu nových voleb do zastupitelstev obcí byla jako metoda zvolena deskriptivní případová studie, která má za cíl podat kompletní popis jevu (Hendl 2016: 108). Jako výzkumný vzorek byly vybrány země, kterým se věnuje typologie komunálních systémů Pawla Swianiewicze (2014). V typologii se celkově jedná o devatenáct evropských států (včetně ČR; některé země jako Kosovo a Černá Hora byly autorem vynechány kvůli nedostatku dostupných dat), u kterých byla zkoumána finanční autonomie obcí (místní daně, dotace, finanční alokace atd.), sídelní struktura (fragmentace a úroveň volené samosprávy atd.) či horizontální mocenské vztahy uvnitř obcí (pozice starosty, volební systém, způsob volby starosty atd.). Autor jako výsledek vytvořil pět kategoriečních skupin zemí.

Tabulka 2: Typologie Pawla Swianiewicze – výzkumný vzorek

Skupina 1	Skupina 2	Skupina 3	Skupina 4	Skupina 5
Maďarsko*	Česká republika	Albánie*	Gruzie*	Arménie*
Polsko*	Estonsko	Bulharsko*	Litva*	Ázerbájdžán
Slovensko*	Lotyšsko	Chorvatsko*	Srbsko	
		Severní Makedonie*		
		Moldávie*		
		Rumunsko*		
		Slovinsko*		
		Ukrajina*		

Zdroj: autorka na základě typologie Pawla Swianiewicze (2014).

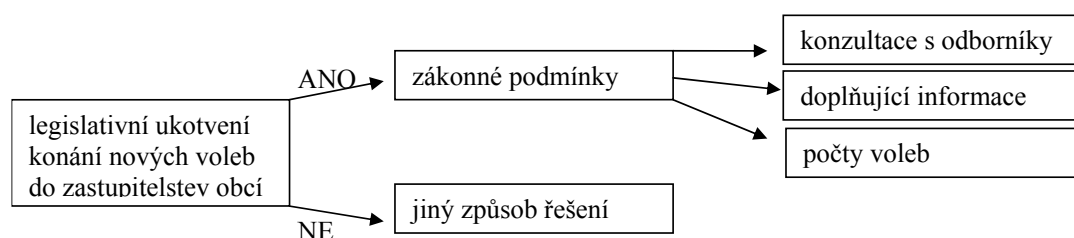
Pozn.: Ve státech označených * je možnost (někde jen v některých městech) přímé volby starosty.

Důvodem výběru právě tohoto výzkumného vzorku byla ambice autorky přinést ucelené informace o zemích, které mají jistý sjednocující prvek historického vývoje společnosti jako Česká republika. Vzhledem k tomu, že článek je zaměřen na formulaci legislativní úpravy na komunální úrovni, byla využita již dříve formulovaná typologie komunálních systémů. Tato nejnovější typologie (viz Swianiewicz 2014) je právě založena na existenci sjednocujícího prvku, kterým je nedávná transformace k demokracii. Tato typologie zahrnuje daný

výzkumný vzorek byla zvolena i přes fakt, který si autorka plně uvědomuje, a sice že se jedná o státy s rozdílnou kvalitou demokracie, s čímž souvisí otázka problematické porovnatelnosti analyzovaných výstupů; zejména pokud jde o hybridní až autoritářské státy, kde se legislativní úprava nemusí v plném (legislativně možném) rozsahu objevovat v reálném fungování politického systému. Výhodou výběru tohoto výzkumného vzorku je to, že se jedná o zástupce různých volebních systémů voleb do zastupitelstev obcí.

Samotný sběr dat byl proveden na základě důkladné obsahové analýzy potřebných legislativních dokumentů. Analyzováno bylo více než dvacet legislativních dokumentů (v případě potřeby byly totiž u jednotlivých zemí doplněny také další legislativní dokumenty, např. zákon o obecních zřízeních apod.). Jako kategorizační kritéria byla zvolena: existence legislativní úpravy konání nových voleb do zastupitelstev obcí, legislativní úprava konání nových voleb do zastupitelstev obcí, případně jiné řešení situace s nedostatečným počtem členů zastupitelstva obce. Při analýze legislativních textů si autorka nejprve kladla otázku, zda v daném zákoně existuje legislativní úprava konání nových voleb do zastupitelstev obcí. Pokud existuje, byly analyzovány zákonné podmínky konání nových voleb; pokud neexistuje, byl zkoumán variantní způsob řešení situace s nedostatečným počtem členů zastupitelstva. Na základě těchto otázek bylo postupováno i při samotném získávání informací o jednotlivých legislativních úpravách ve vybraných zemích. Pro další doplnění informací byly použity oficiální webové stránky jednotlivých volebních orgánů, případně doplňkové dotazování u odpovědných úřadů (tzn. ministerstva, centrální volební orgány atd.) či konzultace s odborníky na komunální politiku v dané zemi. Pro lepší názornost předkládám vývojový diagram celého výzkumného procesu.

Obrázek 1: Kategorizační kritéria



Zdroj: autorka

Legislativní dokumenty byly získány prostřednictvím oslovení zastupitelských úřadů vybraných evropských zemí na území České republiky. Legislativa byla poskytnuta jak v anglickém jazyce, tak v některých případech také v úředním jazyce dané země. Nejprve tak bylo nutné zajistit překlady z úředních jazyků daných zemí do angličtiny (ve většině případů se podařilo od zastupitelských úřadů získat anglické překlady právních norem, pouze v malém množství případů bylo nutné zajistit překlad). Následně bylo pracováno s anglickými

verzemi legislativních textů. Legislativní normy byly také ověřeny prostřednictvím webových stránek Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě; i zde byly získány některé anglické překlady národních znění potřebných zákonů. Po důkladné analýze materiálů byly zajištěny další konzultace s členy zastupitelských úřadů k doplnění vysvětlení. Ve většině případů bylo dále komunikováno se zástupci volebních orgánů dané země, případně byli osloveni příslušní odborníci na lokální úroveň či lokální volby z dané země. Kontakt se zastupitelskými úřady a následně s odborníky probíhal na základě emailové komunikace v období mezi říjnem 2019 a březnem 2020.

Postup obsahové analýzy legislativních dokumentů byl zvolen zejména kvůli tomu, že data nejsou vystavena působení zdrojů chyb nebo zkreslení a subjektivita výzkumníka sice hraje roli při výběru dokumentů (v tomto nezkresleno, protože vždy se jednalo o legislativní dokument, který upravuje konání voleb na lokální úrovni, případně doplňující legislativní materiál), ale ne v informacích, které jsou obsaženy v dokumentech (Hendl 2016: 134).

2 / Situace v české komunální politice

Ještě předtím, než se podrobněji zaměříme na evropskou komparaci, pojďme si přiblížit situaci na domácí půdě. Stejně jako Česká republika jako taková prošly i její zákony pro volby do zastupitelstev obcí za posledních třicet let výraznými změnami. Současně s nimi se měnily i podmínky pro konání nových voleb do zastupitelstev obcí. Aktuálně definované podmínky jsou výsledkem dlouhodobého vývoje; nejedná se o novinku poslední zákonné úpravy. Podmínky pro konání nových voleb byly zakotveny již v zákoně z roku 1990. Hranice poklesu počtu členů zastupitelstva a jejich náhradníků, při jejímž překonání se konají nové volby, byla změněna celkem třikrát. V zákoně z roku 1990 byla stanovena hranice na snížení počtu členů zastupitelstva o více než třetinu, či v případě obce s počtem obyvatel do 3000 pod sedm. Zákonem z roku 1994 se změnila pouze absolutní hranice. Pokles počtu členů zastupitelstva u obcí do 3000 obyvatel byl snížen ze sedmi na pět. A zároveň byla ze třech měsíců na šest prodloužena lhůta pro nekonání nových voleb před koncem volebního období. Poslední změnou v legislativním vymezení nových voleb do zastupitelstev obcí byla právě v současnosti platná právní úprava, jejíž parametry byly nastíněny v úvodu tohoto článku. A právě v této legislativní úpravě, která může být mnohými vnímána jako nespravedlivá a její dopad do značné míry neporovnatelný pro různě velká zastupitelstva, je problém zřejmě skryt.

V nejmenších zastupitelstvech se totiž obsazuje právě takový počet členů, který je zároveň hranicí pro konání nových voleb do zastupitelstva obce. V takových obcích, kterých je přibližně 400 v každém volebním období (cca. 6 % obcí ČR), tedy musí starosta získat „na svou stranu“ všechny členy zastupitelstva, aby jeho obci nehrozily, byť jen teoreticky, nové volby. V obcích se sedmičlenným zastupitelstvem, kterých je v každém volebním období zhruba 2 500 (cca. 40 % obcí ČR) pak více než 70 % zastupitelů. Oproti tomu starostům ve větších

obcích (v tomto případě lze za větší obec považovat obec s devítičlenným zastupitelstvem) stačí nadpoloviční většina, a to třeba jen jednoho jediného člena zastupitelstva. A vzhledem ke struktuře a počtu zastupitelů v českých municipalitách je třeba se mít při těchto podmínkách na pozoru. Vždyť ve vztahu k procentuálnímu vyjádření může být téměř polovina obcí a obecních zastupitelstev v České republice vystavena ztíženým podmínkám výkonu své funkce, a to kvůli legislativní úpravě, která nerovnost vyvolává.

Tabulka 3: Počet obcí s 5- až 7člennými zastupitelstvy v jednotlivých volebních obdobích

volební období	počet členů zastupitelstva	
	5	7
1990–1994	2	1 250
1994–1998	474	2 223
1998–2002	440	2 503
2002–2006	428	2 601
2006–2010	434	2 631
2010–2014	446	2 691
2014–2018	424	2 745
2018–2022	427	2 773

Zdroj: autorka na základě dat ČSÚ.

Jedním příkladem obce se sedmičlenným zastupitelstvem může být obec Mladecko na Opavsku, kde se mimořádné volby konaly v průběhu volebního období 2014 až 2018 hned třikrát. V říjnu 2014 proběhly v obci volby do zastupitelstva obce a již v únoru 2015 se kvůli sporu o financování místní školy a možnému připojení obce k sousední obci Jakartovice vzdal mandátu jeden z členů zastupitelstva. Náhradníci se funkce rovněž vzdali, jelikož nesouhlasili se složením zastupitelstva (Deník 2015a). Po splnění všech náležitostí byly na červen 2015 ministrem vnitra vyhlášeny nové volby do zastupitelstva obce, neboť počet zastupitelů klesl pod zákonem stanovenou hranici. Již v červenci 2015 však bylo jasné, že se nové volby budou muset konat znovu. Tentokrát rozdělil zastupitele spor o osobu starosty obce (Deník 2015b). V lednu 2016 se tak konaly další nové volby do zastupitelstva obce. Avšak ihned na ustavujícím zastupitelstvu v únoru 2016 se svých mandátů vzdali tři členové zastupitelstva, a to včetně náhradníků. Důvodem byl tentokrát nesouhlas s povolebním uspořádáním (Deník 2016a). Počet členů zastupitelstva tak opět klesl pod zákonem stanovenou minimální hranici. V červenci 2016 se konaly další, v pořadí již třetí, nové volby do zastupitelstva obce. Dění v obci tak bylo i nadále paralyzováno. Řešení přinesla až částečná personální obměna kandidátů na kandidátních listinách a předvolební domluva na klíči obsazování postů starosty a místostarosty. „Zastupitelstvo bylo ustaveno za 15

minut, na všem jsme se předem domluvili,“ pronesla pak v srpnu 2016 nová starostka obce Mladecko (Deník 2016b). Situace v obci se (zdánlivě) vyřešila a až po téměř dvouleté anabázi se dění v obci odblokovalo. Obec mohla konečně vystoupit z rozpočtového provizoria, začít plně nakládat se svým majetkem, investovat a vydávat místní vyhlášky. Dlouhodobé neshody členů zastupitelstva, které se dotkly i běžného života, a to i pokud pomineme zjištěnou atmosféru v obci, trvaly nadále. Dění v obci se také dostalo do hledáčku ministerstva vnitra. To však řešilo zejména problémy spojené s administrativním chodem obce a ustavením správce obce. Zároveň však ministerstvo vnitra doporučilo obci, aby pro příští volební období navýšila počet zastupitelů alespoň na devět, aby pak neúspěšná politická strana nemohla rezignací svých členů vyvolat nové volby (Deník 2016c). A právě toto doporučení ministerstva vnitra se zdá být klíčovým bodem celého procesu. Lze totiž jen velmi složitě definovat, jaká byla primární motivace politických aktérů, tedy zda šlo skutečně o spory uvnitř obce a blaho občanů, nebo pouze o fakt, že nejsou většinovou silou v zastupitelstvu, a nemohou tak prosazovat své zájmy. Lze nicméně s naprostou přesností říct, že počet členů zastupitelstva byl klíčovým prvkem určujícím směr k opakovanému konání nových voleb do zastupitelstva obce.

A Mladecko rozhodně není jediným takovým případem. Jen ve volebním období mezi lety 2014 a 2018 bylo takových obcí dvacet, včetně Mladecka. V drtivé většině případů se jedná o malé obce (85 % z nich má do 500 obyvatel) s maximálním počtem sedmi zastupitelů. Společným rysem bylo také to, že se ve většině jedná o obce z nějakého důvodu „rozhádané“. Jak je patrné z historického vývoje, počet takových obcí, kde se nové volby konají opakovaně, s každým volebním obdobím stoupá (viz Tabulka 4).

Tabulka 4: Počet obcí, ve kterých se konaly nové volby (nové volby konané opakovaně)

Volební období	Počet obcí, ve kterých se konaly nové volby	Počet obcí, kde se nové volby konaly opakovaně
1990–1994	654	5
1994–1998	138	2
1998–2002	124	1
2002–2006	90	2
2006–2010	97	3
2010–2014	142	10
2014–2018	124	20

Zdroj: autorka na základě dat ČSÚ

Mezi lety 1990 až 2018 se konaly nové volby do zastupitelstev obcí více než 1400 krát. Velký počet nových voleb do zastupitelstev obcí byl ve volebním období 1990 až 1994

způsoben převážně vznikem nových obcí při rozvolňování struktury samospráv z předchozího režimu (Vajdová – Čermák – Illner 2006:17). Od roku 2002, kdy je platná stávající legislativní úprava, do roku 2018 se pak konaly téměř 500krát. Rozhodně se tedy nejedná o zanedbatelné počty. Vždyť se od roku 1990 jedná o novou volbu u více než 11 tisíc zastupitelů. Tento údaj je zároveň nutné chápat s ohledem na to, že více než 85 % zastupitelstev, kde se tento druh voleb konal, má nejvýše devět členů zastupitelstva. Jak bylo na příkladu obce Mladecko ukázáno, nové volby do zastupitelstva obce znamenají pro obec podstatný zásah do dění uvnitř ní. Až do zvolení a složení slibu nových členů zastupitelstva nemůže zastupitelstvo obce činit některé úkony, které jsou mnohdy zásadní pro fungování obce a mohou ovlivnit i výkon jejich základních funkcí. Počkat tak musí veškeré investice, pokud nebyl schválen rozpočet, obec funguje v podmínkách rozpočtového provizoria. Jedno takové období může, vzhledem k zákonným lhůtám, trvat i půl roku. Ohroženo je tak fungování celé municipality, včetně jejich základních funkcí. Z dat tedy vidíme, že v každém volebním období jsou takto ohroženy desítky obcí. Nevyhnutelně se proto nabízí otázka, jak řešit, či ještě lépe jak takovému dění v obci, které často *de facto* končí jejím úplným „zablokováním“, předcházet.

V dané odborné sféře však existuje jen velmi omezený počet podobně zaměřených studií. Jedni z prvních, kteří se tématu nových voleb do zastupitelstev obcí věnovali, byli Bronislav Jaroš a Stanislav Balík (2018). Jejich výzkumným vzorkem bylo 467 konaných nových voleb do zastupitelstev obcí v období let 2002 až 2018. Sběr dat probíhal prostřednictvím dotazování vedeného formou telefonického rozhovoru zaměřeného na tři otázky. Cílem jejich práce bylo objasnit okolnosti, které v obcích vedly k poklesu počtu členů obecního zastupitelstva (tím pádem k jejich rozpadu) a konání nových voleb. Dále pak měli za cíl ověřit teorii racionality chování politických aktérů na úrovni českých municipalit. V samotném závěru tohoto textu je pak formulována teorie, zda by odlišná formulace legislativní úpravy podmínek konání nových voleb do zastupitelstev obcí nepřispěla k větší efektivitě obecních samospráv (Jaroš – Balík 2018: 150).

A právě takto formulovaná teorie, spolu s výše citovaným doporučením ministerstva vnitra, vede k zamyšlení, proč je legislativní úprava vymezena právě tímto způsobem? Původní vymezení z roku 1990 bylo novelizováno po čtyřech letech, následné vymezení z roku 1994 pak po sedmi letech. Obojí zřejmě i s ohledem na dobový vývoj. Současné vymezení je v platnosti téměř dvacet let. Zůstává tak otázkou, zda je tato legislativní úprava stále vhodná, využitelná a odpovídající aktuální situaci a vývoji na poli české komunální politiky. Nebo zda již spíše není vhodné uvažovat o změně, a to zejména v souvislosti s narůstajícím počtem opakovaně konaných nových voleb. A pokud je takové nastavení špatné, resp. způsobuje narůstající počet obcí, kde se opakovaně konají nové volby a kde dochází k jejich „zablokování“, jak lze takovou situaci vyřešit? Vzhledem k omezenému počtu takto odborně zaměřených studií považuji za vhodné se nejdříve zaměřit na legislativní řešení podobných situací v jiných evropských státech.

3 / Evropská komparace

Pro přesnost obsahové analýzy legislativních dokumentů je třeba uvést, že legislativní úprava v jednotlivých vybraných evropských zemích nepracuje s jednotným terminologickým označením jak druhů mimořádných voleb (legislativa v evropských zemích používá různé termíny, jako např. *early elections*, *by-elections*, *supplementary elections*, *subsequent elections*), tak názvů územních celků a jejich orgánů. Vzhledem k tomu, že existují napříč státy různá pojmenování pro obdobné druhy voleb, nebylo vyhledáváno v jednotlivých volebních zákonech dle názvu voleb, ale na základě skutečného obsahového znění legislativní úpravy, přičemž termínem „nové volby“ se pro účely obsahové analýzy legislativních dokumentů rozumí volby do zastupitelstev obcí konané na základě poklesu počtu členů zastupitelstva (případně náhradníků) pod určitou zákonem stanovenou hranici. Pro účely tohoto článku je také kolektivní orgán na obecní úrovni v následující části textu označován souborně jako „zastupitelstvo obce“.

Skupina 1

Maďarsko

Otázka voleb do zastupitelstev obcí v Maďarsku je řešena *The Act of the Election on Municipal Representatives and Mayors*. Řešení konání voleb mimo řádný termín je rozděleno do dvou kategorií, a to v závislosti na počtu mandátů obsazovaných ve volebním obvodu. Doplnňovací volby se konají za situace, kdy je uvolněn mandát člena zvoleného v jednomandátovém volebním obvodu nebo mandát starosty. Dále pak v situaci, kdy kandiduje méně kandidátů, než je určený počet obsazovaných mandátů, případně pokud došlo k rovnosti hlasů mezi kandidáty v jednomandátovém volebním obvodu nebo kandidátů na post starosty. Na uvolněný mandát člena zastupitelstva, který byl zvolen v jiném než jednomandátovém volebním obvodu, případně poměrným volebním systémem, nastupuje jeho náhradník. Pokud již politická strana žádné náhradníky na uvolněný mandát nemá, zůstane mandát neobsazený až do příštích všeobecných voleb konaných v řádném termínu. Pokud je však rozhodnuto, že došlo k tak výraznému poklesu počtu členů zastupitelstva, že není možné, aby zastupitelský orgán fungoval, zvolí se noví členové zastupitelstva na základě doplňovacích voleb.

Z dat dostupných na stránkách *Nemzeti Választási Iroda*, což je nejvyšší volební orgán, byly zjištěny následující počty voleb do zastupitelstev obcí konaných mimo řádný termín. V roce 2019, v kterém se rovněž konaly řádné volby, bylo vyhlášeno devět termínů mimořádných voleb. V těchto termínech byl ve dvanácti případech volen starosta obce a v pěti případech bylo voleno zastupitelstvo (*Nemzeti Választási Iroda* 2019). V roce 2018, tedy když nebylo konání mimořádných voleb limitováno zákonnými lhůtami před řádnými volbami, bylo takovýchto termínů 39. V 63 municipalitách byl volen starosta a v 36 případech bylo voleno zastupitelstvo (*Nemzeti Választási Iroda* 2018). V roce 2017 se mimořádné volby

konaly ve 33 termínech. V 66 municipalitách se volil starosta a ve 28 se volilo zastupitelstvo (Nemzeti Választási Iroda 2017). V roce 2016 bylo takových termínů 39. V 91 municipalitách se volil starosta a v 56 se volilo zastupitelstvo (Nemzeti Választási Iroda 2016). V roce 2015 se volby konaly ve 32 termínech. V 66 municipalitách se volil starosta a ve 28 municipalitách se volilo zastupitelstvo (Nemzeti Választási Iroda 2015).

Polsko

Kodeks wyborczy vymezuje tři způsoby, jak se řeší uvolněný mandát člena zastupitelstva. Jedná se o volby předčasné, doplňkové a nové. Důležitým kritériem je v tomto případě počet uvolněných mandátů v zastupitelstvu. Předčasné volby se konají, pokud ukončí svou činnost zastupitelstvo jako celek. V případě, že do voleb v řádném termínu zbývá méně než dvanáct měsíců, předčasné volby se nekonají a Rada ministrů na návrh Ministra pro veřejnou správu jmenuje osobu, která bude obec v této době spravovat. Doplňkové volby se konají na uvolněný mandát jednotlivých členů zastupitelstva, pokud zbývá do řádných voleb více než šest měsíců s tím, že se volby musí uskutečnit do tří měsíců od nastalé situace. Volební období takto zvoleného člena zastupitelstva je ukončeno spolu s ostatními, řádným termínem konání voleb do zastupitelstva obce. Pokud však počet členů zastupitelstva poklesne pod 2/5 zákonem stanoveného počtu, konají se předčasné volby. Pokud do konce řádného volebního období zbývá méně než šest měsíců, volby se neuskuteční. V opačném případě trvá mandát nově zvolených členů zastupitelstva do konce volebního období členů zastupitelstva zvolených v řádném termínu.

Na základě komunikace s *Krajowe Biuro Wyborcze* bylo zjištěno, že v období mezi lety 2015 a 2018 se konalo 39 předčasných voleb a doplňkovými volbami bylo obsazováno celkem 1 111 uvolněných mandátů člena zastupitelstva. Od roku 2018 to pak bylo osmnáct předčasných voleb, doplňkovými volbami bylo obsazeno 520 uvolněných mandátů.

Slovensko

Zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov počítá s vyhlášením mimořádných voleb do zastupitelstev obcí v situacích, kdy se volby z jakýchkoliv důvodů nekonaly, Ústavní soud Slovenské republiky rozhodl o neplatnosti voleb, kandidáti na pozici starosty obce měli totožný počet hlasů, či zanikl mandát člena obecního zastupitelstva a na jeho místo již není žádný náhradník. Obsazuje se vždy pouze takový počet mandátů, který byl z výše uvedených důvodů uvolněn. Platí, že se tento druh voleb nekoná v posledních šesti měsících volebního období.

Poslední řádné volby do zastupitelstev obcí se konaly 10. listopadu 2018 a od té doby byly vyhlášeny dva termíny pro konání mimořádných voleb (duben 2019 a září 2019), celkem se konaly v 66 obcích. V dubnu 2019 se jednalo o volby v celkem 42 obcích; ve dvanácti obcích byl volen pouze starosta, ve 25 obcích byli voleni pouze členové zastupitelstva a v pěti obcích se konaly jak na post starosty, tak pro členy zastupitelstva (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2019a). V září 2019 se konaly volby ve 24 obcích; v deseti obcích se volil pouze starosta, ve dvanácti obcích se volili členové zastupitelstva, obě složky moci se volily ve dvou

obcích (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2019b). V predchádzajúcim volebnom období 2014 až 2018 sa v roku 2015 konali nové voľby v celkovo 47 obciach; v 24 obciach bol zvolený iba starosta, v dvadsiatich obciach sa zvolilo iba zastupiteľstvo a v troch obciach sa konali voľby ako na post starosty, tak pre členov zastupiteľstva (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2015). V roku 2016 sa konali nové voľby v celkovo 57 obciach; v 29 prípadoch bol zvolený iba starosta a v 28 obciach sa zvolilo iba zastupiteľstvo (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2016). V roku 2017 sa konali nové voľby v celkovo 48 obciach; v 22 prípadoch bol zvolený iba starosta, v 24 obciach sa zvolilo iba zastupiteľstvo a obe složky moci sa zvolili celkovo v dvoch obciach (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2017). V poslednom volebnom období sa nové voľby konali iba v desiatich obciach (obmedzeno zákonnými lhútami); v troch prípadoch sa zvolil starosta a v siedmi obciach sa zvolilo zastupiteľstvo (Štatistický úrad Slovenskej republiky 2018).

Skupina 2

Do tejto skupiny zemí patrí dle vymezení Pawla Swianiewicze (2014) i Česká republika, její legislatívna úprava nových volieb do zastupiteľstiev obcí, vrátane jejího vývoje, bola analyzovaná v úvode tohto článku.

Estonsko

Voľby do zastupiteľstiev územných správnych celkov sú v Estonsku legislatívne zakotvené v *Local Government Council Election Act*. Tento zákon definuje tiež voľby konané na základe poklesu počtu členov zastupiteľstva pod zákonom stanovenou úroveň, ktorou je v tomto prípade polovina v riadnom termíne zvolených členov zastupiteľstva. Doplňkové voľby sa konajú iba na uvoľnené mandáty, a to do tridsať dní od nastálej situácie. Nekonajú sa posledné tri mesiace pred voľbami v riadnom termíne. V kontexte komparácie legislatívnej úpravy nových volieb je zároveň veľmi zaujímavé, že náklady na tento druh volieb si hradí obec z vlastných nákladov. Iba v situácii, keď prostriedky na financovanie volieb v mimořádnom termíne municipalita nemá, uhradí je štát. Ten potom môže následne znížiť o výši finančných prostriedkov príjmy obce od štátu v budúcom roku, nastaviť obci splátky či obci dlžnú časť za tento druh volieb odpustiť. Zákon rovněž rieši voľby konané opakovaně na základe rozhodnutí súdu. Prostredníctvom e-mailovej komunikácie sa zástupcom Valimised, čo je najvyšší volebný orgán v zemi, bolo zistené, že v Estonsku sa ešte nikdy takovýto druh volieb neuskutočnil, ak je jeho konanie právne možné.

Lotyšsko

V Lotyšsku sú voľby do územných správnych celkov upravené v *The City Council and Municipality Council Election Law*. Jediné voľby, ktoré sa konajú mimo riadny termín, sú voľby opakované, ktoré sú vyhlásené na základe rozhodnutí súdu o jejich neplatnosti. Keď však dojde k tomu, že zvolený člen zastupiteľstva zomrie, vzdá sa svojho mandátu alebo

jej z jiného důvodu odmítne, je nahrazen dalším kandidátem v pořadí na kandidátní listině dané politické strany. Pokud počet náhradníků nedostačuje, stanoví zvoleného člena zastupitelstva ústřední volební orgán, který tak učiní na základě přepočtu volebního výsledku bez započtení kandidátů, kteří o svůj mandát přišli nebo se ho vzdali.

Skupina 3

Albánie

V Albánii jsou všechny druhy voleb upraveny v *The Electoral Code of the Republic of Albania*. Zákon však nijak neřeší otázku mimořádných voleb do zastupitelstev obcí konaných na základě poklesu počtu členů zastupitelstva. Situace, za které zastupitel přijde o svůj mandát, je definována článkem 71 Ústavy (např. pokud nesloží slib, vzdá se mandátu, v případě výkonu neslučitelné funkce, či je-li nepřítomen déle než šest měsíců). Případný pokles počtu členů zastupitelstva je řešen tak, že zaniklý mandát přechází na dalšího kandidáta v pořadí z totožné kandidátní listiny s tím, že se respektuje volební zóna a gender. Rozhodnutí o přidělení mandátu náhradníkovi vydává ústřední volební orgán. V případě, že by se nový člen zastupitelstva nedostavil do třiceti dnů na jednání zastupitelského sboru, je mu mandát odebrán a přidělen dalšímu náhradníkovi v pořadí. Takto proces pokračuje až do doby obsazení mandátu, nebo do okamžiku, kdy již politická strana nemá žádné náhradníky. Pokud již politická strana nemá náhradníky (v ČR by se musely konat nové volby), je proveden nový výpočet volebních výsledků a mandát je přidělen další politické straně s největším podílem pro získání mandátu.

Bulharsko

The Election Code of the Republic of Bulgaria upravuje organizaci a podmínky všech druhů voleb v Bulharsku. Stav, kdy vznikne v zastupitelstvu uvolněný mandát, je řešen nástupem náhradníka, tedy dalšího v pořadí na kandidátní listině politické strany, která mandát ve volbách získala. Pokud již politická strana nemá dostatek náhradníků, neřeší se situace volbami, ale mandát zůstává uvolněný až do konce volebního období. Mimořádné volby se v Bulharsku konají pouze tehdy, pokud ukončí svou funkci starosta a nepodaří se zvolit nového, vznikne nová municipalita nebo se změní územní členění státu tak, že to ovlivní současné území municipality. Na základě komunikace s *Central Election Commission of Bulgaria* bylo zjištěno, že se takový druh voleb nikdy nekonal.

Chorvatsko

The Act on Local Elections upravuje konání voleb do zastupitelstev obcí v Chorvatsku. Vzhledem k bolestné historické zkušenosti jsou v chorvatském volebním zákoně zakotveny i formulace týkající se reprezentace národnostních menšin. A to se týká právě i nastupování náhradníků na uvolněný mandát člena zastupitelstva. Úprava je řešena tak, že v případě, že kandidát ukončí svou činnost v zastupitelstvu, nastupuje na jeho místo náhradník, který je

prvním nezvoleným kandidátem dané politické strany s tím, že se respektují jak národnostní otázky, tak dohody o náhradnících mezi politickými stranami, pokud se jedná o koalici politických stran. V případě, že je takových kandidátů nedostatek, konají se mimořádné volby. Ty se musí uskutečnit do devadesáti dnů od nastalé situace, pokud však do řádných voleb zbývá více než rok. Od roku 2020 může k mimořádným volbám dojít i tehdy, pokud vláda rozpustí zastupitelský orgán z toho důvodu, že přijal rozhodnutí nebo jiný právní akt, který ohrožuje suverenitu a územní celistvost Chorvatské republiky (Zákon o lokalnoj i područnoj samoupravi 2020). Z dat získaných od *Central Election Commission of Croatia* vyplývá, že v Chorvatsku se od posledních řádných voleb v roce 2017 konaly mimořádné volby na úrovni členů zastupitelstva nebo postu starosty celkem šestkrát; jednou šlo o volbu zástupce starosty pro členy italské národnostní menšiny, čtyřikrát se jednalo o volbu členů zastupitelstva a jednou o mimořádné volby starosty.

Severní Makedonie

Organizace voleb je v Severní Makedonii řešena v *The Electoral Code of the Republic of Macedonia*. V případě uvolnění mandátu člena zastupitelstva nastupuje na jeho místo náhradník, který musí do osmi dnů oznámit, zda mandát přijímá či nikoliv. Pokud mandát nepřijme, přechází na dalšího kandidáta v pořadí s tím, že se respektuje gender. Pokud již politická strana nemá vhodné náhradníky, provedou se dodatečné volby. Ty se nekonají v případě, že je méně než šest měsíců do termínu řádných voleb. Tento druh voleb se koná také v situaci, kdy soud zjistí, že skupina či člen zvoleného zastupitelského orgánu použil ke zvolení úplatek či jinou nekalou praktiku. Důvodem pro konání dodatečných voleb je také neuskutečnění ustavujícího zastupitelstva do měsíce od konání voleb. Od roku 2016, kdy jsou data dostupná (poslední řádné volby byly v roce 2017), se v Severní Makedonii konaly mimořádné volby pouze v jednom termínu roku 2019. Jednalo se o tři municipality, ve kterých se volil starosta (State Election Commission 2019).

Moldávie

The Electoral Code of the Republic of Moldova upravuje legislativní úpravu všech druhů voleb, které se konají v Moldávii. Část, která se týká voleb na lokální úrovni, upravuje konání opakovaných, nových a dílčích voleb do zastupitelstev obcí. Nové volby se konají, pokud zastupitelstvo rezignovalo jako celek, bylo rozpuštěno nebo počet jeho členů klesl na méně než třetinu počtu členů zastupitelstva stanoveného zákonem. Dále pak v případech, kdy rezignoval starosta, zastupitelstvo nebylo zvoleno ani v opakovaných volbách, volby se v obci vůbec nekonaly, či pokud bylo reorganizací územních správních celků změněno zřízení správních územních celků. Nové volby se konají do šedesáti dnů od nastalé situace. Dílčí volby se konají rovněž do šedesáti dnů, avšak v situaci, kdy ve volbách nebyl zvolen dostatečný počet členů zastupitelstva.

Poslední řádné volby do zastupitelstev obcí se v Moldávii uskutečnily 20. října 2019 a od té doby nebyl vyhlášen žádný termín opakovaných, nových či dílčích voleb. V předcházejícím

volebním období bylo vyhlášeno šest termínů pro celkem 30 obcí, z toho pro dvě obce v listopadu 2015 (Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova 2015), pro tři obce v květnu 2016 a pro 4 obce v říjnu 2016 (Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova 2016), pro sedm obcí v květnu 2017 a deset obcí v listopadu 2017 (Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova 2017) a pro čtyři obce v květnu 2018 (Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova 2018).

Rumunsko

V Rumunsku jsou volby do zastupitelstev obcí vymezeny v *The Law for the Election of Local Public Administration Authorities*. V tomto zákoně je situace ohledně uvolněného mandátu člena zastupitelstva řešena nástupem náhradníka, který je vybrán z nezvolených kandidátů politické strany s tím, že se respektuje jak stranická, tak národnostní příslušnost. Tento zákon definuje také konání nových voleb, které se však konají pouze za situace, kdy dojde ke shodě v počtu hlasů dvou kandidátů při volbě starosty.

Slovinsko

The Law on Local Elections řeší situaci s uvolněným mandátem člena zastupitelstva třemi způsoby. Pokud dojde k rozpuštění zastupitelstva před vypršením funkčního období, a mandát tedy ztratí všichni jeho členové, konají se předčasné volby. Tento druh voleb se koná také v situaci, kdy dojde ke vzniku nové obce. Předčasné volby se konají do šedesáti dnů od nastalé situace a vyhláší je starosta dané obce. Pokud zanikne mandát člena zastupitelstva zvoleného většinovým volebním systémem, konají se, pokud není méně než šest měsíců do řádných voleb, doplňovací volby. Pokud zanikne mandát člena zastupitelstva zvoleného poměrným volebním systémem, nastupuje na jeho místo náhradník. Jeho funkční období trvá do voleb konaných v řádném termínu. Pokud náhradník funkci nepřijme, osloví se další nezvolený kandidát v pořadí. Na základě oficiální e-mailové žádosti o sdělení informací bylo ministerstvem vnitřní správy sděleno, že data o takovýchto druzích voleb se neevoluují.

Ukrajina

Vyborchyy kodeks Ukrainy upravuje několik druhů mimořádných voleb do zastupitelstev obcí. Jedná se o volby mimořádné, opakované, doplňkové, první a tzv. *recall* volby. Mimořádné volby se konají v případě předčasného ukončení výkonu pravomocí zastupitelstva jako celku. Opakované volby proběhnou, pokud jsou volby soudem označeny za neplatné nebo se z nějakého důvodu nekonaly. Doplňkové volby se konají v situaci, kdy jsou předčasně ukončeny pravomoci jednotlivých členů zastupitelstva obce. První volby se týkají pouze nově vzniklých územních samosprávných celků, které vychází i z dobrovolného sdružování územních společenství. Od roku 2015 je možné na Ukrajině vyvolat i tzv. *recall elections*. Ty se mohou uskutečnit nejdříve rok po volbách konaných v řádném termínu, a to na základě petice alespoň tolika osob, kolik se jich účastnilo posledních voleb

do zastupitelstva obce. Vyvolání a konání voleb podléhá schválení oblastní volební komisí. Společně pro všechny druhy mimořádných voleb je to, že mandát vzniká pouze na zbytek volebního období a zároveň se volby nekonají posledních šest měsíců před termínem voleb konaných v řádném termínu.

Na základě dat poskytnutých od *Central Election Commission of Ukraine* víme, že se od roku 2015 na Ukrajině konaly mimořádné volby pouze jednou. První volby spojené se sdružováním územních společenství se konaly celkem v 783 obcích. Oproti tomu volby doplňkové se konaly v 85 obcích. Spíše pro zajímavost uvádím také počet 506 obcí, ve kterých se podařilo vyvolat a konat střednědobé volby.

Skupina 4

Gruzie

V *The Election Code of Georgia* jsou upraveny všechny druhy voleb, včetně voleb do zastupitelstev územně správních celků konaných mimo řádný termín. Mimořádné volby jsou v tomto zákoně řešeny na základě toho, jakým způsobem byl zvolen zastupitel, jehož mandát je uvolněn. Pokud je třeba obsadit mandát zastupitele, který byl zvolen poměrným volebním systémem, na jeho místo nastupuje náhradník. Pokud politická strana žádného náhradníka nemá, zůstává mandát uvolněný až do konce volebního období. Pokud byl však mandát přidělen na základě většinového volebního systému, konají se na tento uvolněný mandát doplňovací volby. Mandát takto zvoleného člena zastupitelstva platí pouze do dalších řádných voleb. Pokud se řádné volby konají ještě v témže roce, doplňovací volby se neuskuteční.

V Gruzii proběhly od roku 2017, kdy se konaly řádné volby do zastupitelstev obcí, volby v mimořádném termínu celkem pětkrát. Dvakrát v roce 2018, kdy se konaly doplňovací volby v celkem třech obcích (CEC Election Administration of Georgia 2018), a třikrát v roce 2019, kdy šlo v jednom případě o mimořádné volby pro celé zastupitelstvo obce a dvakrát o doplňovací volby v jedenácti obcích (CEC Election Administration of Georgia 2019).

Litva

The Law on Elections to Local Government Councils upravuje kromě voleb konaných v řádném termínu pouze volby opakované, které se konají do tří měsíců od konání voleb, a to na základě usnesení soudu, že výsledky voleb byly hrubě ovlivněny. Pokud je však místo zastupitele neobsazeno, rozhodne ústřední volební výbor do deseti dnů o tom, že mandát přechází na prvního nezvoleného kandidáta v pořadí, tedy na prvního náhradníka dané politické strany.

Srbsko

Podle *Law on Local Elections of the Republic of Serbia* nastupuje na uvolněný mandát obecního zastupitele první nezvolený kandidát v pořadí (respektuje se minorita). V případě, že se jedná o kandidáta koalice, respektuje se i stranická příslušnost kandidáta. Pokud

již politická strana nemá náhradníky, mandát připadne další politické straně v pořadí podle nejvyššího podílu, za který dosud nebyl přidělen mandát. Takto přidělený mandát platí do konce volebního období. Opakované volby zákon rovněž definuje, ale konají se pouze za situace, kdy ústřední volební orgán prohlásí volby za neregulérní.

Skupina 5

Arménie

Konání všech voleb je upraveno v *Electoral Code of the Republic of Armenia*. Zákon řeší jak otázku voleb opakovaných, které se konají za situace, kdy kandiduje méně kandidátů, než se obsazuje mandátů (legislativa ČR je označuje jako volby dodatečné), tak voleb konaných na základě poklesu počtu členů zastupitelstva pod polovinu zákonem definovaného počtu. Volby se musí konat do 25 dnů od nastalé skutečnosti a podle platných právních předpisů. Pouze v případě konání tohoto druhu voleb u měst Jerevan, Gyumri a Vanadzor jsou lhůty pro konání a podávání kandidátních listin prodlouženy. V Arménii se volby do zastupitelstev konají několikrát ročně. Například v roce 2016 probíhaly v únoru, dubnu, září a říjnu, ale žádné z nich nejsou uvedeny jako mimořádné. Tzv. *early election* se konaly jednou v roce 2013, kdy proběhla volba starosty ve dvou municipalitách (*Republic of Armenia, Central Electoral Commission, 2013*), a jednou v roce 2015, kdy se jednalo ve dvanácti případech o volbu starosty a v osmi případech o volbu člena zastupitelstva (*Republic of Armenia, Central Electoral Commission 2015*).

Ázerbájdžán

V Ázerbájdžánu jsou volby upraveny v *The Election Code of the Republic of Azerbaijan* a obecné principy a technická vymezení tak platí stejně pro všechny druhy voleb. Tento zákon, mimo voleb opakovaných na základě rozhodnutí soudu, upravuje také konání doplňovacích voleb do zastupitelstev obcí. Ty se konají, jestliže není zvolen dostatečný počet členů zastupitelstva, v případě smrti zastupitele v průběhu volebního období či při poklesu počtu členů zastupitelstva pod 2/3 počtu původně zvolených členů zastupitelstva. Na základě komunikace s *Central Election Commission of the Republic of Azerbaijan* bylo sděleno, že konání takového druhu voleb je sice dle zákona možné, ale ještě nikdy k němu nedošlo.

4 / Možnosti reformy českého případu optikou evropské komparace

Pokusme se nyní shrnout klíčové poznatky z výše provedeného srovnání. Hned třináct z devatenácti vybraných států (včetně České republiky) má ve volebních zákonech jistým způsobem ukotveno konání nových voleb. Z těchto třinácti států se tento druh voleb nikdy nekonal ve dvou a v jednom dalším taková data vůbec neshromažďují. V téměř polovině států, kde je dle legislativní úpravy možné, aby se konaly nové volby do zastupitelstva obce, se

ve volbách doplňuje pouze počet chybějících členů zastupitelstva. Tzn. že se nově volí pouze takový počet členů zastupitelstva, který je třeba obsadit. Ve čtyřech státech se volí vždy celý zastupitelský orgán, a to bez ohledu na to, kolik je uvolněných zastupitelských mandátů. V dalších třech státech pak existuje kombinace obou výše uvedených způsobů. Buď je to ovlivněno různými volebními systémy v jednotlivých municipalitách (zvolení poměrným nebo většinovým volebním systémem) nebo podmínkou ukončení činnosti celého zastupitelstva či jen jeho části. Pokud jde o hranici, pod kterou musí počet členů zastupitelstva klesnout, ani zde není jednoznačný a sjednocující trend. Ze šesti států, které mají tuto hranici nastavenou, mají tři jako klíčovou hranici poklesu počtu členů zastupitelstva pod polovinu počtu členů zastupitelstva, dva státy považují za klíčový pokles počtu členů zastupitelstva pod dvě třetiny a jeden pokles pod dvě pětiny zákonem stanoveného počtu členů zastupitelstva. Je však pravdou, že definici hranice poklesu počtu členů zastupitelstva jistou absolutní hodnotu (pokles pod pět členů zastupitelstva) je, v kontextu vybraného výzkumného vzorku, v České republice unikátní (srov. Tabulka 5).

Tabulka 5: Legislativní vymezení nových voleb do zastupitelstev obcí při poklesu počtu jejich členů

Skupina	Stát	Možnost nových voleb	Podmínky konání	Reálné konání nových voleb
Skupina 1	Maďarsko	ANO	doplňovací volby na mandát zastupitele zvoleného v jednomandátovém obvodu	ANO
	Polsko	ANO	strana v zastupitelstvu již nemá náhradníky na uvolněný mandát; pokles počtu zastupitelů pod 2/5	ANO
	Slovensko	ANO	strana v zastupitelstvu již nemá náhradníky na uvolněný mandát	ANO
Skupina 2	Česká republika	ANO	pokles počtu zastupitelů pod 1/2 nebo pod 5	ANO
	Estonsko	ANO	doplňovací volby na uvolněný mandát; pokles počtu zastupitelů pod 1/2	NE
	Lotyšsko	NE	—	—

Skupina	Stát	Možnost nových voleb	Podmínky konání	Reálné konání nových voleb
Skupina 3	Albánie	NE	—	—
	Bulharsko	NE	—	—
	Chorvatsko	ANO	strana v zastupitelstvu již nemá náhradníky na uvolněný mandát	ANO
	Severní Makedonie	ANO	strana v zastupitelstvu již nemá náhradníky na uvolněný mandát	ANO
	Moldávie	ANO	pokles počtu zastupitelů pod 2/3	ANO
	Rumunsko	NE	—	—
	Slovinsko	ANO	rozpuštění celého zastupitelstva; doplňovací volby na mandát zastupitele zvoleného většinovým volebním systémem	data nejsou shromažďována
Ukrajina	ANO	doplňovací volby na mandát zastupitele zvoleného většinovým volebním systémem	ANO	
Skupina 4	Gruzie	ANO	doplňovací volby na uvolněný mandát	ANO
	Litva	NE	—	—
	Srbsko	NE	—	—
Skupina 5	Arménie	ANO	pokles počtu zastupitelů pod 1/2	ANO
	Ázerbájdžán	ANO	pokles počtu zastupitelů pod 2/3	NE

Zdroj: autorka na základě výsledků analýzy

Zároveň se ukazuje, že porovnávat kvalitu legislativní úpravy podle počtu uskutečněných nových voleb (viz Tabulka 6) je rovněž nemožné. Nastavení legislativní úpravy v některých státech se sice zdá být do jisté míry podobné, avšak důležitým faktorem je reálná možnost konání nových voleb, počet obcí a zejména pak jejich velikost, protože právě počet obyvatel v obci často přímo determinuje počet volených členů zastupitelstva, který je v tomto případě klíčový. A právě velikost obcí je napříč výzkumným vzorkem velmi rozmanitá a kvůli odlišné municipální struktuře lze jednotlivá nastavení porovnávat jen velmi těžko. Pokud se totiž zaměříme třeba na příklad Slovenska, Chorvatska a Severní Makedonie, je zde legislativní úprava v podstatě totožná a umožňuje reálné konání nových voleb do zastupitelstev obcí. Nicméně počet obcí, a ještě více průměrný počet obyvatel v obci naznačují zcela odlišný trend, který definitivně potvrzuje počet nových voleb od roku 2015. Avšak ani stejné legislativní podmínky pro konání nových voleb do zastupitelstev obcí a velmi podobný průměrný počet obyvatel v obci také neznamená podobný počet nových voleb do zastupitelstev obcí, jak můžeme vidět na příkladu Moldávie a Ázerbájdžánu (výsledek v tomto případě může být ovlivněn kvalitou demokracie nejen na lokální úrovni).

Tabulka 6: Počty voleb, obcí a průměrný počet obyvatel v obci

Skupina	Stát	Počet voleb od 2015	Počet obcí	Průměrný počet obyvatel
Skupina 1	Maďarsko	451	3 177	3 081
	Polsko	1 688	2 478	15 507
	Slovensko	254	2 930	1 856
Skupina 2	Česká republika	220	6 258	1 692
	Estonsko	0	79	16 653
	Lotyšsko	—	119	16 312
Skupina 3	Albánie	—	61	4 064
	Bulharsko	—	265	26 702
	Chorvatsko	6	556	7 472
	Severní Makedonie	3	81	28 050
	Moldávie	30	925	3 840
	Rumunsko	—	3 181	6 990
	Slovinsko	data nejsou shromažďována	212	9 744
	Ukrajina	1 375	11 030	4 064
Skupina 4	Gruzie	14	72	55 740
	Litva	—	60	47 140
	Srbsko	—	174	40 358
Skupina 5	Arménie	20	502	5 848
	Ázerbájdžán	0	1 607	3 700

Zdroj: autorka na základě výsledků analýzy

Pozn.: Počet obcí a průměrný počet obyvatel vychází z údajů World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, 2020, Country and territory profiles.

I když není zcela možné, s ohledem na několik výše zmíněných faktorů, jednoznačně a spolehlivě určit nejvhodnější legislativní úpravu řešení situace, kdy poklesne počet členů zastupitelstva pod zákonem stanovenou hranici (ať už je jakákoliv), existuje ve výzkumném vzorku také několik států, které se k celé otázce staví zcela opačně. Není zde pro tyto případy legislativně ukotveno konání speciálního druhu voleb, ale situace je řešena jinak (viz Tabulka 7).

Tabulka 7: Alternativa řešení poklesu počtu členů zastupitelstva

Stát	Řešení
Albánie	náhradník; pokud již není, provede se nový výpočet
Bulharsko	náhradník; pokud již není, mandát zůstává uvolněný
Litva	náhradník
Lotyšsko	náhradník; pokud již není, provede se nový výpočet
Rumunsko	náhradník
Srbsko	náhradník; pokud již není, provede se nový výpočet

Zdroj: autorka na základě výsledků analýzy

Kromě obsazení uvolněného mandátu člena zastupitelstva náhradníkem, případně pokud již žádný náhradník není, nechat mandát uvolněný až do termínu řádných voleb na konci volebního období, není zrovna řešení, které by přinášelo inovativní přístup či snad řešení situace. Daleko vhodnější a zajímavější mi proto přijde provedení nového výpočtu výsledku voleb na základě již získaných a uveřejněných dat a výsledků. Tento druh řešení situace s poklesem počtu členů zastupitelstva obce by zároveň mohl působit jako preventivní či „odstrašující“ opatření proti takovým praktikám, které jsme měli možnost pozorovat na příkladu obce Mladecko na Opavsku, kdy se členové zastupitelstva (včetně svých náhradníků) vzdali svých mandátů v zastupitelstvu, a to jen proto, že nesouhlasili s povolebním uspořádáním v obci (ze sedmi mandátů získali tři, zatímco jejich politický soupeř čtyři).

Závěr

Nové volby do zastupitelstev obcí konané na základě poklesu počtu členů zastupitelstva pod zákonem stanovenou hranici představují dosud opomíjené téma v české odborné produkci. Tzv. první vlašťovkou a dalo by se říct i hozenou rukavicí byl článek Bronislava Jaroše a Stanislava Balíka (2018), kteří se tématu konání nových voleb věnovali. A právě závěr jejich práce je klíčový pro tento článek, který se nově zaměřil na komparaci legislativního vymezení a tzv. dobré praxe v ostatních evropských státech.

Cílem tohoto článku sice byla „pouhá“ deskripce legislativní úpravy konání nových voleb do zastupitelstev obcí ve vybraných evropských státech, nikoliv její hodnocení či analýza důsledků na jednotlivé systémy, nicméně díky důkladné analýze dokumentů devatenácti evropských států, které tvoří výzkumný vzorek, vznikla relevantní datová základna využitelná pro možné úvahy o úpravě české legislativy pro nové volby do zastupitelstev obcí. S vědomím jistých limitů, které má takto zaměřená deskriptivní případová studie, a to i s ohledem na skladbu výzkumného vzorku, byla výchozí legislativní deskripce dále rozšířena o otázku reálné možnosti konání nových voleb do zastupitelstev obcí, jednak prostřednictvím dotazování

zastupitelských úřadů, zejména však prostřednictvím datových analýz jednotlivých webových stránek shromažďující volební výsledky a rozpisy konání nových voleb do zastupitelstev obcí.

Avšak i na základě všech získaných dat je v podstatě nemožné jednoznačně a objektivně vybrat a zhodnotit, která legislativní úprava je nejvhodnější. Přesto je v závěru předloženého pojednání navrženo případné řešení situace prostřednictvím dvou poměrně jednoduchých úprav zákona, který volby do zastupitelstev obcí definuje. Konkrétně jde o změnu minimálního počtu členů zastupitelstva z pěti na sedm a vypuštění absolutní hodnoty (pět členů zastupitelstva), pod kterou musí počet členů zastupitelstva poklesnout, aby se musely konat nové voleb do zastupitelstev obcí.

Je však třeba mít na paměti, že v případě, že by byly tyto jednotlivé varianty legislativního vymezení aplikovány na českou komunální politiku, situace by se stejně zřejmě příliš neposunula. Ponechání mandátu uvolněného po zbytek volebního období by sice bylo v některých velmi omezených případech možné, ale je třeba pamatovat na roli zastupitelstva jako kolektivního orgánu a také na to, že v některých legislativních úpravách vybraných zemí je k tomuto připojena možnost provedení rozhodnutí zastupitelstva o tom, že v nízkém počtu členů zastupitelstva není kolektivní orgán schopen (či ochoten) rozhodovat a vést municipality a může tak ukončit svou činnost jako celek, případně požádat o doplnění chybějících členů zastupitelstva prostřednictvím voleb. Provedení nového výpočtu by bylo řešením jen v omezeném množství obcí, neboť by ve značném počtu obcí, minimálně v těch uvedených v Tabulce 1, nebylo možné nově vypočtený mandát přidělit.

Seznam zdrojů /

Balík, S. (2009). *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.

CECElection Administration of Georgia (2018). Elections 2018, <cesko.ge/eng/elections/2018>.

CECElection Administration of Georgia (2019). Elections 2019, <cesko.ge/eng/elections/2019>.

Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova (2015). Alegeri locale noi, <<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>>.

Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova (2016). Alegeri locale noi, <<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>>.

Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova (2017). Alegeri locale noi, <<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>>.

Comisia Electorala Centrala a Republicii Moldova (2018). Alegeri locale noi, <<https://a.cec.md/ro/alegeri-si-referendumuri-2830.html>>.

Český statistický úřad (nedat.). Veřejná databáze: Počty územních jednotek, <<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=RSO09&z=T&f=TABULKA&katalog=30829&str=v265>>.

- Deník (2015a). Mladecko čekají nové volby. *Deník.cz*, 12. 2. 2015, <https://opavsky.denik.cz/zpravy_region/mladecko-volby12022015.html>.
- Deník (2015b). V Mladecku půjdou potřeť k urnám. *Deník.cz*, 20. 7. 2015, <https://opavsky.denik.cz/zpravy_region/mladecko-volby20072015.html>.
- Deník (2016a). Mladecko čekají už čtvrté volby, *Deník.cz*, 6. 7. 2016, <https://opavsky.denik.cz/zpravy_region/mladecko-volby06072016.html>.
- Deník (2016b). Volební maraton v Mladecku skončil. *Deník.cz*, 13. 8. 2016, <https://opavsky.denik.cz/zpravy_region/volebni-maraton-v-mladecku-skoncil-20160813.html>.
- Deník (2016c). Mladeckým zastupitelstvem se zabývá Ministerstvo vnitra. *Deník.cz*, 17. 2. 2016, <https://opavsky.denik.cz/zpravy_region/mladecko-zastupitelstvo17022016.html>.
- Hendl, J. (2016). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Čtvrté, přepracované a rozšířené vydání. Praha: Portál.
- Jaroš, B. – Balík, S. (2018). Nové komunální volby v ČR 2002–2017: blokuující menšiny? *Acta Politologica*, roč. 10, č. 1, s. 139–152.
- Kodeks wyborczy. Dz. U. 2020.13.19t.j., <<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf>>.
- Nemzeti Választási Iroda (2019). Időközi önkormányzati választások, <<https://www.valasztas.hu/idokozi-valasztasok1>>.
- Nemzeti Választási Iroda (2018). Időközi önkormányzati választások, <<https://www.valasztas.hu/idokozi-valasztasok1>>.
- Nemzeti Választási Iroda (2017). Időközi önkormányzati választások, <<https://www.valasztas.hu/idokozi-valasztasok1>>.
- Nemzeti Választási Iroda (2016). Időközi önkormányzati választások, <<https://www.valasztas.hu/idokozi-valasztasok1>>.
- Nemzeti Választási Iroda (2015). Időközi önkormányzati választások, <<https://www.valasztas.hu/idokozi-valasztasok1>>.
- Republic of Armenia, Central Electoral Commission (2013). Member of Council, <<https://www.elections.am/electionsview/type-5/>>.
- Republic of Armenia, Central Electoral Commission (2015). Member of Council, <<https://www.elections.am/electionsview/type-5/>>.
- State Election Commission (2019). Extraordinary elections for Mayor of the municipalities of Ohrid, Novo Selo and Debar 2019, <<https://rezultati-prvkrug.sec.mk/en-US/5/r>>.
- Swianiewicz, P. (2004). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 292–311.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2019a). Nové voľby do orgánov samosprávy obcí 2018–2022, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplnkove2018/sk/download.html>>.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2019b). Nové voľby do orgánov samosprávy obcí 2018–2022, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplnkove2018/sk/download.html>>.

- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2018). Nové voľby 2014–2018 do orgánov samosprávy obcí, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplncove2014/sk/download.html>>.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2017). Nové voľby 2014–2018 do orgánov samosprávy obcí, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplncove2014/sk/download.html>>.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2016). Nové voľby 2014–2018 do orgánov samosprávy obcí, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplncove2014/sk/download.html>>.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky (2015). Nové voľby 2014–2018 do orgánov samosprávy obcí, <<http://volby.statistics.sk/oso/doplncove2014/sk/download.html>>.
- The Act on Local Elections. No 71-05-03/1-12-2. (2012).
- The Act on The Elections of Municipal Representatives and Mayors. No. L2014.(2010).
- The City Council and Municipality Council Election Law. No. 29842. (1994).
- The Constitution of the Republic of Albania. No Alb72561. (1998), <osce.org/Albania/41888?download=true>.
- The Election Code. No. 07032012. (2011).
- The Election Code of Georgia. No. 5636. (2011).
- The Electoral Code of the Republic of Albania. No 9087.(2003)
- The Electoral Code of the Republic of Armenia. No Zr-54.(2016), <https://www.legislationline.org/download/id/6201/file/Armenia_Electoral_Code_as_of%20of%2030June2016.pdf>.
- The Election Code of the Republic of Azerbaijan. No. 516 IIQD. (2017), <https://www.legislationline.org/download/id/7885/file/Azerbaijan_Election_am2017_en.pdf>.
- The Election Code of the Republic of Bulgaria. No. Sg 19/5. (2014)
- The Electoral Code of the Republic of Macedonia. No. 40/06. (2017), <https://www.legislationline.org/download/id/7798/file/FYROM_electoral_code_as_of_2017_en.pdf>.
- The Electoral Code of the Republic of Moldova. No. 1381-XIII. (2016), <https://www.legislationline.org/download/id/7732/file/Moldova_Electoral_Code_as_of_2016_en.pdf>.
- The Electoral Code of Ukraine. No. 395-IX. (2019), <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>>.
- The Law of the Republic of Armenia on Local Self-Government. No AI 337. (2002).
- The Law on Elections to Local Government Councils. No. I-532. (1994).
- The Law on Elections to Municipal Councils. No. Xii-2582. (1994).
- The Law for the Election of the Local Public Administration Authorities. No. 67/2004. (2004).
- The Law on Local Elections of the Republic of Serbia. No. 129/07. (2007).
- The Law on Local Elections of the Republic of Slovenia. No. 72/93. (1993).
- The Local Government Council Election Act. No RT I 2002, 36, 220. (2002), <[Riigiteataja.Ee/En/Eli/Ee/511072016012/Consolide](http://riigiteataja.ee/En/Eli/Ee/511072016012/Consolide)>.
- Vajdová, Z. – Čermák, D. – Illner, M. (2006). Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. *Sociologické studie*, roč. 6, č. 2.

Vyborchyy kodeks Ukrainy. 396-IX. (2019), <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>>.

World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (2020). Country and territory profiles, <<http://www.sng-wofi.org/country-profiles/>>.

Zákonolokalnojipodručnoj(regionalnoj)samoupravi.No.98/19.(2020),<[https://www.zakon.hr/z/132/ Zákon-o-lokalnoj-i-područnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-područnoj-(regionalnoj)-samoupravi)>.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení.

Zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

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

Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

Komunikace, poskytnutí dat a informací

Data Českého statistického úřadu o počtu nových voleb do zastupitelstev obcí ČR mezi lety 1990 a 2018 (poskytnuta na základě žádosti).

Data Českého statistického úřadu o počtu členů zastupitelstev v jednotlivých obcích, členěné dle volebního období mezi lety 1990 a 2018 (poskytnuta na základě žádosti).

Elektronická komunikace s ministerstvem vnitřní správy Slovinska.

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem na Ukrajině (Central Election Commission of Ukraine).

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem v Ázerbájdžánu (Central Election Commission of Azerbaijan).

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem v Bulharsku (Central Election Commission of Bulgaria).

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem v Estonsku (Valimised).

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem v Chorvatsku (Državno izborno povjerenstvo).

Elektronická komunikace s nejvyšším volebním orgánem v Polsku (Krajowe Biuro Wyborcze).

Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Albánie.

Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Arménie.

Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Ázerbájdžánu.

Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Bulharska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Estonska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Gruzie.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Chorvatska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Litvy.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Lotyšska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Maďarska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Moldávie.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Polska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Rumunska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Severní Makedonie.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Slovinska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Srbska.
Elektronická komunikace se zastupitelským úřadem Ukrajiny

Summary /

The article “New Municipal Elections in the European Perspective” is focused on legislative rules for new municipal elections in selected states. Legislative rules on new municipal elections varies significantly across the whole of Europe. Legislative rules for holding new municipal elections in the Czech Republic are listed in Act. No. 491/2001 Sb. and they are significantly different from election law in selected European countries. New municipal elections are held in cases when the number of council members decrease under the statutory limit or is less than 5. The reason for new municipal elections is also creation of a new municipality or city district. The key condition for this article is when the number of council members decrease under the statutory limit or is less than 5. The main aim of this article is to present the legislative regulation of new municipal elections in selected European countries. The analysed content will also be seen as a material that could also serve as background material for a possible change in the Czech legislation especially because of reducing number of municipalities with repeated new municipal elections (the number of municipalities where new municipal elections are held repeatedly is growing – doubled in the last two election terms). Research sample are countries included in the Swianiewicz’s typology published in 2014. It means that research sample are 19 states divided into 5 categories. The reason for choosing this research sample was author’s ambition to bring comprehensive information about countries that have unifying element of historical development (transformation to democracy in 1990s). This research sample was chosen even though these states are very different in quality of democracy (especially regarding hybrid and authoritarian

states where legislation rules may not appear possible in real functioning). The article is treated as a descriptive case study. This article also provides information on the situation in the Czech Republic for the context, because it is a topic that is not so much researched in the professional discussion (there is also included one specific case with recommendation of the Ministry of the Interior of the Czech Republic). Necessary laws for description of new municipal election in selected European states and data were obtained from the embassies of 18 selected countries in the Czech Republic. Analyses were performed according to laws, data and online interviews and it is possible to say that there are many possibilities how to solve the problem with vacant council member mandate. However, based on all obtained data it is possible to say that the situation is very complicated and very difficult to compare and to generalise.

In some countries, the situation is solved in such a way that if there is no alternate for the vacant mandate, the mandate remains vacant and new elections for the whole council are held only in a situation where it is no longer possible to manage the municipality due to a decrease in council members. Thirteen of the nineteen selected states (including the Czech Republic) have a certain way of new municipal elections in electoral law (this type of election has never been held in two of them and one does not collect data). In almost half of the states where it is possible (is according to legislation not factually) to hold new municipal elections is filled only vacant seats are filled in new elections. It means that only the number of vacant mandates is filled in, not the whole council (it is possible only in four of selected states where new municipal elections are held; three states have a combination of both methods). There is no unifying trend in the number of council members who must resign in order to hold new council member. Only six states have defined this number- three have half of council members, two states have two-thirds, one states has two-fifths. Because I am aware of certain limitation of above facts, I supplemented the analysis of legislation with a data analysis of the number of new municipal elections in selected states. Because of this we can see that the key factor is not legislation but the real possibility of holding new municipal elections, the number of municipalities and especially their size (number of the population determines the number of council members – key data for holding new municipal elections). The absence of legislative regulation of the institute of new elections in electoral laws is no exception (six states). There are three special solutions: fill the vacant mandate of a member of the council with an alternate; or if there is no deputy, leaving the mandate vacant until the regular election date at the end of the election period, or – as a special solution – to perform a new calculation of the election result based on already obtained and published data and results.