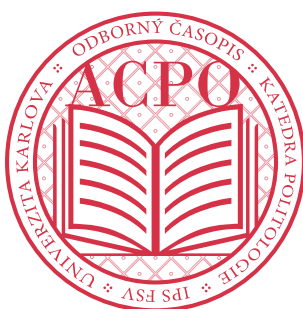


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2018 | Vol. 10 | No. 1 | ISSN 1803-8220



JAROŠ, Bronislav; BALÍK, Stanislav (2018). Nové komunální volby v ČR 2002–2017: blokující menšiny? *Acta Politologica*. Vol. 10, no. 1, pp. 139–152.

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.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies
Faculty of Social Sciences, Charles University

Nové komunální volby v ČR 2002–2017: blokující menšiny?¹

Bronislav Jaroš, Stanislav Balík²

Abstract:

The aim of this article is to clarify circumstances which are associated with dissolutions of local governments in the Czech Republic and holding new local elections. Two important sources are used to shed light on this problem: electoral data and a telephone survey in municipalities where one or more early elections were held from 2002. Such a comprehensive study has been missing up to now. The results show that, in most of the cases, new elections are caused by pragmatism of minorities in small governments with seven and less seats. Such small governments are the most common in the Czech Republic. Members of these minorities resign and cause early elections with the aim to get more power than they had after regular elections.

Key words: local politics; early local elections; Czech Republic

Úvod

Českou republiku lze jistě označit za zemi se specifickým systémem, pokud jde o jednotky místní samosprávné úrovně veřejné správy. V úvodu většiny textů, které se české komunální politice věnují, je zmiňován faktor vysoké fragmentace obcí a s ní související nízký počet obyvatel ve většině z nich (např. Šaradín a Outlý 2004; Balík 2009; Hoskovec a Balík 2010; Balík, Gongala a Gregor 2015; Hornek 2016). V České republice se v roce 2017 dle dat Českého statistického úřadu (ČSÚ) nacházelo 6 258 samosprávných obcí. V 77 % z nich přitom žije méně než jeden tisíc obyvatel, což jsou ve srovnání s jinými evropskými zeměmi poměrně nezvyklé statistiky (ČSÚ 2016).³

Je-li malá (do počtu obyvatel) samotná samosprávná jednotka, lze očekávat, že malý bude i její zastupitelský orgán, zvláště existují-li k tomu zákonné podmínky. V tomto ohledu jsou stanoveny následující kategorie velikosti zastupitelstev v závislosti na počtu obyvatel poměrně benevolentně (viz tabulka č. 1).

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu Katedry politologie FSS MU „Aktuální problémy politologického výzkumu III. (kód MUNI/A/1159/2016)“.

² Mgr. Bronislav Jaroš je studentem doktorského studia na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno. Kontakt: 363608@mail.muni.cz. ResearchID: C-3819-2018. Doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D. je docentem na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity (Joštova 10, 602 00 Brno). Kontakt: 12180@mail.muni.cz. ResearchID: C-3862-2018.

³ Nic na tom nemění ani skutečnost, že ve druhé polovině 20. století (1948–1989) došlo k četnému slučování obcí – v první polovině 20. století byl počet obcí v českých zemích ještě výrazně větší, bylo jich přes 11 000 (Balík 2009: 18). V 90. letech 20. století se ovšem počet zase zvýšil, řada obcí se tehdy opět osamostatnila. Po roce 2000 už se tak už neděje ve velké míře, neboť zákon o obcích č. 128/2000 Sb. podmínil vznik nových samospráv počtem jednoho tisíce obyvatel. V počtu obcí s malým průměrným počtem obyvatel Česku může konkurovat Francie nebo Slovensko (tamtéž).

Tabulka 1: Počty mandátů v zastupitelstvech obcí v závislosti na počtu obyvatel

Počet obyvatel v obci	Počet mandátů v zastupitelstvu
Do 500 obyvatel	5 až 15
501 až 3 000 obyvatel	7 až 15
3 001 až 10 000	11 až 25
10 001 až 50 000	15 až 35
50 001 až 150 000	25 až 45
Nad 150 000	35 až 55
Hl. m. Praha	55 až 70

Zdroj: Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích a obecních zřízeních a Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

O konkrétním počtu zastupitelů v uvedených mezích rozhodují konkrétní zastupitelstva. Ta se v malých obcích často uchylují k výběru nízkého nebo nejnižšího možného počtu mandátů. Jak sami obecní představitelé říkají v rámci průzkumu k této studii, činí tak mnohdy proto, že není jednoduché v takových obcích sehnat dostatek občanů ochotných kandidovat, byť by byla podávána jen jedna kandidátní listina. Podíváme-li se opět na data ČSÚ, zjistíme, že v posledních řádných komunálních volbách, které se konaly v roce 2014, přibližně v polovině obcí lidé volili své zástupce do zastupitelstev o sedmi a méně mandátech. Takovýchto malých zastupitelstev se vyskytovalo 3 197 (viz tabulka č. 1).

Tabulka 2: Počet zastupitelstev v ČR podle jejich velikosti

Počet mandátů	Počet zastupitelstev s daným počtem mandátů (abs.)*	Podíl zastupitelstev s daným počtem mandátů (v %)*
5	425	6,51
6	27	0,41
7	2 745	42,02
8	8	0,12
9	1 454	22,26
10	2	0,03
11	369	5,65
13	53	0,81
14	1	0,02
15	962	14,73
17	54	0,83
19	11	0,17
21	157	2,40
23	19	0,29
25	19	0,29
26	1	0,02
27	35	0,54
29	5	0,08
30	4	0,06
31	5	0,08

Počet mandátů	Počet zastupitelstev s daným počtem mandátů (abs.)*	Podíl zastupitelstev s daným počtem mandátů (v %)*
33	6	0,09
35	11	0,17
37	6	0,09
39	19	0,29
40	1	0,02
41	2	0,03
43	2	0,03
45	11	0,17
47	10	0,15
55	52	0,80
65	57	0,87

Zdroj: Autor na základě volby.cz.

* Celkový počet zastupitelstev není roven celkovému počtu obcí, neboť jsou zahrnuta i zastupitelstva samosprávných městských částí či městských obvodů statutárních měst.

Nejmenším zastupitelstvům ovšem zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen volební zákon) klade jednu nezanedbatelnou překážku pro jejich budoucí existenci. Stanovuje minimální velikost, pod niž nemůže počet zastupitelů v průběhu volebního období klesnout – pokud se tak stane, konají se nové volby. Politologie je chápána jako předčasné volby; nicméně tento článek se bude držet české zákonné terminologie – volby nové.

Právě jim je věnován následující článek. Zaměřuje se na otázku, jak se podmínky pro vypsání nových komunálních voleb projevují v praxi. Tomuto tématu se dosud nedostalo v odborné sféře prakticky žádné pozornosti (nepočítáme-li konkrétní nečetné případové studie), ačkoli si ji bezesporu zaslouží. Text tak nemůže navazovat na předchozí výzkumy a je „první vlašťovkou“, která otevírá jen některé aspekty bezesporu zajímavé materie. Takzvané nové komunální volby totiž nejsou v České republice ničím výjimečným. V letech 2002 až 2017 se v České republice následkem rozpadu zastupitelstev konalo 467 nových voleb (na základě dat z volby.cz). S každým volebním obdobím se navíc počet těchto nových voleb zvyšuje, jak dokládá tabulka č. 3. Poslední volební období, u něhož je počet zatím o něco menší než v tom předchozím, ještě zdaleka není u konce (sběr dat skončil v únoru 2017).

Tabulka 3: Počet nových voleb dle volebního období

Volební období	Počet nových voleb
2002 – 2006	93
2006 – 2010	98
2010 – 2014	155
2014 – 2018	121

Zdroj: Autor na základě volby.cz.

Vymezení nových komunálních voleb

Volební zákon rozlišuje na komunální úrovni volby řádné, opakované, dodatečné a nové. Řádné volby netřeba vysvětlovat (k jejich vymezení a volebnímu systému viz Lebeda 2009).

Opakované volby vyhláší Ministerstvo vnitra ČR v situaci, kdy soud shledá oprávněným návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb, případně když okrsková volební komise neodevzdá zápis o průběhu a výsledku hlasování. Dodatečné volby se pak konají za situace, kdy se volby v řádném termínu nekonaly z důvodu nedostatku kandidátů (tedy pokud bylo kandidátů méně než polovina mandátů v zastupitelstvu, případně pokud jich bylo méně než pět). V této studii však klíčovou roli mají takzvané „nové volby“.

Volební období obecních zastupitelstev je čtyřleté. Předčasné rozpuštění zastupitelstva a vypsání nových voleb je pak možné jen za určitých okolností. Není to tedy například tak, že by někdo mohl ze své vůle podat na rozpuštění návrh nebo že by o něčem takovém mohlo hlasovat samo zastupitelstvo. Respektive návrh podává starosta obce Ministerstvu vnitra, které pak nové volby v dané obci vyhlásí, ovšem pouze v případě, že nastane jeden z následujících důvodů pro takový krok. Nové volby se tedy konají v případech, kdy:

- a. se počet členů zastupitelstva sníží o více než polovinu oproti původně určenému počtu a zároveň nejsou k dispozici náhradníci,
- b. se počet členů zastupitelstva sníží pod hranici pěti zastupitelů a zároveň nejsou k dispozici náhradníci,
- c. dojde ke vzniku nové obce,
- d. dojde ke vzniku nové městské části nebo nového městského obvodu,
- e. dojde k rozpuštění zastupitelstva obce podle zvláštního právního předpisu. (§ 58 zákona č. 491/2001 Sb.)

Zároveň platí, že v posledních šesti měsících funkčního období se nové volby nekonají. Důležité je také dodat, že zastupitelstvo vzešlé z nových voleb (ale stejně tak i z dodatečných nebo opakovaných) nevede obec celé čtyři roky, ale pouze do termínu konání dalších řádných komunálních voleb.

Zmiňovaná úprava zákona o volbách do zastupitelstev obcí pochází z roku 2001, v dřívější podobě pravidla nahrávala rozpadům zastupitelstev ještě více. Nové volby se totiž konaly už za situace, kdy počet členů zastupitelstva klesl pod dvě třetiny. Nové volby se tak nevyhýbaly ani velkým městům, jako jsou např. České Budějovice. Jak píše také S. Balík (2009: 108), jenž se tomuto tématu krátce věnoval v jedné z kapitol své knihy, nová úprava je pro vedení obcí méně přísná, avšak nebrání rozpadům zastupitelstev v malých obcích, když v těch sedmičlenných musí mít starosta fakticky alespoň sedmdesátiprocentní a v pětičlenných dokonce stoprocentní podporu mezi zastupiteli.

Křehkost vlád na komunální úrovni v politické teorii

Pádům vlád v demokratických zemích, které předcházejí předčasným volbám, se věnuje relativně velké množství odborné literatury, o poznání méně prací se ale zaměřuje na lokální úroveň. Ty, které toto téma rozebírají, se jím obvykle zabývají na pozadí teorií veřejné volby a pracují s předpokladem racionálního chování politických aktérů (např. Boyne 1998; Bailey 1999; Dollery a Wallis 2001). Významným prvkem v této výzkumné linii (i v dalších výzkumech zaměřujících se na kvalitu lokálních institucí) je také velikost municipalit a místních samospráv, resp. zastupitelstev (tamtéž, dále také např. Black 1972; Dollery a Crase 2004; Blom-Hansen, Houlberg a Serritzlew 2014; Denters et al. 2014; Voda et al. 2017). Zásadní otázka zní: jsou lepší větší, nebo menší samosprávné jednotky?

B. Dollery a J. Wallis (2001) mají za to, že lokální vlády jsou náchylnější k rozpadu než vlády na vyšších úrovních. Vyjadřují rovněž přesvědčení, že větší samosprávné jednotky by mohly tuto náchylnost zmírnit. Argumentují přitom například horší informovaností voličů o lokální sféře vlády, která není dobře mediálně pokrytá, nejsou zde také příliš důležité stranické vazby, a to vše dává individuálním zástupcům větší prostor pro oportunistické chování. Zmiňují i fakt, že komunální politici zvláště v malých jednotkách nebývají zaměstnání na plný úvazek a nemohou se tak plně věnovat politickému úřadu. Mnozí autoři také předpokládají, že rozhodnutí potencionálních kandidátů ucházet se o politický úřad je dáno zhodnocením poměru nákladů a benefitů (např. Black 1972). Jinými slovy, benefity kandidatury musí převažovat nad jejími náklady, což je princip, jenž lze uplatnit i v jiných souvisejících politických rozhodnutích. Čím atraktivnější je post, tím spíše se o něj rozhodne jedinec usilovat.

Představme si uvedená teoretická východiska v českém kontextu. Zvláště v malých obcích politické strany hrají jen velmi omezenou roli. Z volebních dat (volby.cz) vyplývá, že kandidáti mnohdy kandidují zcela samostatně, jen sami za sebe. Jindy kandidují v rámci jediné kandidátní listiny, nejedná se však o typickou politickou stranu, ale spíše o sdružení několika nezávislých a nezávisle se rozhodujících kandidátů (typicky se jedná o uskupení, která v názvu mají obecná hesla jako „pro lepší obec“ a podobně). V řadě případů je listin více, ale i zde se často jedná o poměrně volná politická sdružení. V malých obcích do 1000 voličů pak politické strany téměř neexistují, resp. zvolení zastupitelé vzcházejí z „nestraničských“ kandidátních listin (srov. Balík, Gongala a Gregor 2015: 139–142). Stejně tak platí, že zvolení zastupitelé jsou v malých obcích odměněni za výkon funkce jen symbolickou částkou, ani pozice starosty obce není vždy prací na plný úvazek. Atraktivita postů v obecním zastupitelstvu je tak v tomto ohledu spíše nízká. Proč se tedy lidé o tyto posty ucházejí? Například v britském výzkumu v roce 2008 (Ralling, Thrasher a Shears 2008) kandidáti jako důvody udávali podporu strany (64 %), fakt, že byli o kandidaturu požádáni (59 %), chtěli se podílet na zlepšování prostředí, v němž žijí (64 %), cítili nutnost vyřešit určitý palčivý problém (37 %), znali se s dalšími zastupiteli (26 %), nebyli spokojeni s předchozí komunální vládou (24 %) nebo prostě chtěli zvítězit (18 %). Zároveň jako jeden z nejpodstatnějších důvodů, proč jen málo lidí je ochotno kandidovat na této úrovni, uvedli časovou náročnost mandátu. Ačkoli by bylo zajímavé podobný výzkum provést v českém prostředí (k tomu měli nejbližše Ryšavý a Šaradín 2011), některé faktory by byly pravděpodobně velmi podobné. Atraktivita postů v obecních zastupitelstvech je tedy patrně nejvíce dána snahou či vůlí ovlivnit dle svých představ chod věcí v místě, kde kandidát žije.

Pro naše výzkumné téma je ale podstatnou situace, kdy je kandidát do zastupitelstva sice zvolen, ale na rozhodování má jen malý vliv nebo menší, než by si představoval. Za těch okolností lze předpokládat, že náklady pro něho výrazně převáží benefity plynoucí ze zastávání funkce zastupitele. V podstatě jej v pozici nic nedrží (plat, stranický závazek, možnost prosadit své představy). Taková situace může typicky nastat, je-li zastupitel součástí menšiny tam, kde proti sobě do zastupitelstva vstoupí dvě vzájemně nesouhlasící skupiny. Nicméně tam, kde je menšina poměrně výrazná a kde má zastupitelstvo příhodnou velikost (viz výše rozebíraná zákonná úprava), mají takoví zastupitelé poměrně atraktivní možnost změnit stav věcí odstoupením, pokud do situace vstoupí ono pravidlo minimálního počtu pěti zastupitelů. Rozhodnutí odstoupit pro ně není příliš nákladné, benefity však mohou být značné – odstavení těch, s nimiž nesouhlasí, případně získání většího vlivu v nových volbách.

Hypotézy, data a metody

V situaci, kdy je téměř v polovině českých obcí v řádných volbách obsazováno pouhých pět, šest nebo sedm mandátů, zmíněné zákonné nastavení může – v souladu s nastíněným předpokladem založeným na teorii racionálního chování politických aktérů – přispívat křehkosti obecních zastupitelstev. Uvažme například obec, v níž je obsazeno právě pět mandátů a není zde k dispozici náhradník, případně odmítá do funkce nastoupit (což se také nezřídka stává, jak vyplývá z rozhovorů s představiteli obcí). Tehdy stačí, aby jeden zastupitel odstoupil pro svůj nesouhlas (případně se odstěhoval nebo z jiných důvodů nebyl schopen svoji funkci zastupitele vykonávat), a musí následovat nové volby. Podobně v zastupitelstvu o sedmi mandátech, které je v Česku vůbec nejčastější, znamená odstoupení menšiny zastupitelů nové volby. U početnějších zastupitelstev (vynecháme-li velmi ojedinělý případ osmi zastupitelských křesel) už pravidlo pěti nemůže být příčinou nových voleb samo o sobě. Je-li obsazováno devět a více mandátů, musí nezbytně odstoupit více než polovina zastupitelů, aby jejich počet klesl pod stanovenou hranici. Hypotéza tedy zní:

H1: Nové volby, pokud není jejich příčinou vznik nové obce nebo městské části, se konají převážně v obcích, kde je vyvolá odstoupení menšiny zastupitelů.

Kromě analýzy, která vyvrátí nebo potvrdí uvedenou hypotézu *H1*, se však tato studie bude zabývat i příčinami rozpadů zastupitelstev – tak, abychom mohli zkoumat, zda jde o jev nespojený s politikou, či zda jde naopak o projev snahy opozičních zastupitelů maximalizovat politické benefity. Připomeňme, že pád zastupitelstva je možný v podstatě jen v případě, že v obci složí mandát nadpoloviční počet zastupitelů, nebo takový počet zastupitelů, po jejichž odstoupení zbude v dané obci méně než pět obsazených mandátů. Budeme tedy pátrat především po důvodech odstoupení zastupitelů z funkcí.

Možné příčiny pracovní rozdělujeme do třech základních kategorií – *faktické*, *programové* nebo *personální*, případně jiné důvody mimo uvedené kategorie.

Můžeme se přitom domnívat, že v obcích s pětičlennými zastupitelstvy bude nejčastěji příčinou vypsání nových voleb odstoupení jednoho zastupitele. Taková situace, jak již bylo řečeno výše, může nastat velmi snadno. Důvodem může být změna trvalého bydliště zastupitele mimo obec, nemoc nebo úmrtí. O takových důvodech budeme v této analýze hovořit jako o *faktických*. Situace v sedmičlenných zastupitelstvech ale bude patrně složitější, neboť k pádu zastupitelstva a vypsání nových voleb je zapotřebí odstoupení již třech zastupitelů – jde tak fakticky o menšinu, která může blokovat politický život obce a domáhat se většího vlivu než by jí v systému vystavěném na rozhodování většiny náležel. Faktické důvody jistě nejsou vyloučeny ani v tomto případě, jsou však méně pravděpodobné. Nabízí se tedy, že převládajícími důvody budou *programové* nebo *personální*. První z těchto kategorií popisuje takové případy, kdy část zastupitelstva nesouhlasí s nějakým programovým záměrem, zvoleným řešením určitého problému apod., a proto se uchýlí k odstoupení a v důsledku toho k vyvolání nových voleb. *Personálními* důvody rozumíme osobní neshody, antipatie, rozepře, nesouhlas části zastupitelů s obsazením postů. Tyto kategorie nelze samozřejmě zcela jednoznačně oddělit, mohou se tedy prolínat. Je například nasnadě, že osobní neshody se mohou schovat za programové, nebo že různí zastupitelé odstoupí z různých důvodů.

Na základě řečeného tedy formulujeme následující hypotézy vycházející z představené teorie:

H2: V případě sedmičlenných zastupitelstev nejčastěji odstupuje těsná menšina třech zastupitelů v důsledku personálních nebo programových sporů.

H3: V případě pětičlenných zastupitelstev nejčastěji odstupuje jeden zastupitel v důsledku faktických okolností.

Data a metody

Pro zodpovězení otázek a ověření hypotéz, které jsou zde nastoleny, bude tato studie sledovat všechny mimořádné nové volby, které se v Česku konaly od roku 2002 do současnosti (posledním zaznamenaným datem konání tohoto typu voleb je 4. únor 2017). Jak již bylo řečeno výše, v tomto období došlo na nové volby ve 467 případech (nikoliv obcích, v řadě obcí se nové volby konaly vícekrát).

Jako datový zdroj bude využit volební web Českého statistického úřadu *volby.cz* a spolu s ním další volební data ČSÚ dostupná pod odkazem *Mimořádné komunální volby 2002 – 2018* (ČSÚ 2017). Uvedené zdroje poskytují především informace o tom, v kterých obcích a termínech se ve sledovaném období nové volby konaly a jaký zde byl volený počet zastupitelů. Dále zde najdeme data o volební účasti apod., ale ta v našem případě nejsou podstatná.

Chceme-li zjistit více o okolnostech, které k vypsání nových voleb v dané obci vedly, je nezbytné takové informace získat přímo od jednotlivých obcí, resp. obecních úřadů. Dalším podkladem je tedy telefonické dotazování, které bylo pro účely této studie provedeno v dubnu a květnu 2017 na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.⁴

Limitem podobného průzkumu obvykle bývá riziko zapomnění, což se samozřejmě dotýká i této studie, zejména je-li řeč o mimořádných volbách konaných ve volebním období 2002–2006. Na druhou stranu, v tomto období se konalo 93 nových voleb a z toho se podařilo získat informace o 59 z nich (63,4 %), což není zase tak velký rozdíl oproti celkové úspěšnosti ve sběru dat (viz níže). V některých případech respondenti přiznávají, že si nemohou vzpomenout, v některých obcích podali informace, které se ale nemohly zakládat na skutečnosti, srovnáme-li je s volebními daty. Stává se také, že současné vedení obce je ve funkci relativně krátce a o situaci nemá informace. Nejčastější příčinou chybějících dat je ale nikoliv překvapivě fakt, že se s představiteli některých obcí nepodařilo telefonicky spojit ani nereagovali na dotazy zaslané e-mailem. Další příčinou je odmítnutí respondentů odpovědět na otázky, obvykle s odůvodněním, že se k citlivé záležitosti již nechtějí vracet a považují ji za uzavřenou.

Ze 467 sledovaných případů se tímto způsobem podařilo zjistit informace o 356 z nich (76,2 %). Ve většině případů na otázky odpovídal současný starosta v dané obci, výjimečně pak místostarosta nebo někdo z bývalých členů zastupitelstva (jenž byl zastupitelem v době sledovaných voleb).

Dalším možným limitem, na který je třeba upozornit, je pravděpodobná subjektivita respondentů v hodnocení situace v jejich obci, zvláště pokud v ní byli aktivními účastníky. Průzkum se však ptal především na informace, které nelze příliš subjektivně zarámovat. I v případě příčin rozpadů zastupitelstev se dotazoval spíše na typ příčiny než na konkrétní důvody, u nichž by již bylo možné informace zkreslit vlastním názorem. Tento problém, kterým mohou podobné průzkumy trpět, by tak v této studii neměl být zásadní.

⁴ V této souvislosti autoři děkují studentům katedry, kteří pomohli se sběrem dat; jmenovitě Kateřině Eiblové, Magdaléně Janigové, Danielu Jirků, Pavlu Šaradínovi a Ondreji Škvareninovi.

Scénář telefonického rozhovoru obsahuje tyto otázky:

- Jaké bylo rozložení sil v zastupitelstvu?
- Kolik zastupitelů odstoupilo z funkce?
- Jaké důvody vedly k rozpadu zastupitelstva ve Vaší obci a vypsání nových voleb?

Závěrem je třeba ještě dodat, že pojem „obec“ je v tomto textu v souladu se zákonem o obcích i dalšími odbornými texty zaměřujícími se na komunální politiku používán jako souhrnné označení pro obec, městys, město nebo statutární město.

Nové komunální volby jako následek odstupujících menšin

Data z větší části potvrzují uvedené hypotézy, ačkoli s drobnými výjimkami. Tabulka č. 4 ukazuje, že celých 93,6 % nových voleb se konalo v obcích se zastupitelstvy o sedmi a méně mandátech, což činí v absolutních hodnotách 437 voleb ze 467.⁵ Jiné případy jsou tedy velmi ojedinělé a lze je označit za „výjimky potvrzující pravidlo“.

Tabulka 4: Počet nových voleb v obcích dle počtu zastupitelských mandátů v období mezi roky 2002 a 2017

Počet mandátů obsazovaných v nových volbách	Počet případů (nových voleb)	Podíl případů (v %)
5	149	31,9
6	8	1,7
7	280	60,0
9	20	4,3
11	3	0,6
12	1	0,2
13	1	0,2
15	5	1,1

Zdroj: Autor na základě volby.cz.

I tak je ale na místě se ptát, čím byly způsobeny nové volby ve zbývajících třiceti případech, kdy byl počet volených zastupitelů vyšší než sedm, a musela by tedy odstoupit více než polovina zastupitelů.

V souladu s výchozím předpokladem se v několika obcích konaly nové volby z důvodu vzniku této obce nebo městské části. Stalo se tak v sedmi případech. Tři obce před novými volbami navýšily počet zastupitelů ze sedmi na devět, rozpad předchozího zastupitelstva tedy nastal ještě za stavu sedmi mandátů. Počet relevantních případů s počtem mandátů vyšším než sedm se tak dále snižuje. V jedné z obcí lze hovořit o faktických důvodech, neboť tamní starosta se rozhodl odstoupit s dalšími zastupiteli z vlastní kandidátní listiny kvůli své dlouhodobé nemoci. V 17 obcích pak udávají personální nebo programové neshody (ve

⁵ Na četnost nových voleb v jednotlivých typech obcí lze hledět i jinak. Lze také říci, že přibližně 30 procent pětimandátových obcí zažilo od roku 2002 zkušenost s novými volbami. V případě šestimandátových je to asi čtvrtina obcí, u sedmimandátových má tuto zkušenost necelých 10 procent obcí. S počtem mandátů vyšším než sedm zažilo nové volby jen asi 0,1 procenta obcí. Tento výpočet však vzhledem k tomu, že se někdy v obcích počty obsazovaných mandátů mění, není zcela přesný.

dvou obcích v kombinaci s faktickými důvody, avšak úmrtí/odstěhování jednoho zastupitele samo o sobě nebylo příčinou rozpadu zastupitelstva).

U takto početnějších zastupitelstev je zřetelné, že je zde výrazně obtížnější vyvolat nové volby, než je tomu v případě sedmi a méně mandátových obcí. Menšině nesouhlasící s vítězem voleb či s názorem nebo postupy většiny nestačí pouze odstoupit. Z odpovědí respondentů vyplývá, že má-li menšina takový záměr, je nucena hledat spojence i z řad vládnoucí většiny nebo vyvinout dostatečně silný tlak na zástupce většiny, aby odstoupili sami. V některých obcích respondenti mluvili i o vydírání, jedná se ale o ojedinělé případy. Takové praktiky vyplývají z odpovědí respondentů ze dvou devítimandátových obcí. Na tomto místě je však také nutné připomenout onu možnost subjektivních hodnocení ze strany respondentů. Ne vždy však proti sobě v zastupitelstvech tohoto typu stojí dvě skupiny, opozice a vládnoucí skupina. Kandidáti mnohdy figurují ve volbách na jedné kandidátní listině nebo kandidují sami za sebe jako nezávislí. Zastupitelstvo se poté „rozhádá“ a většina z členů odstoupí – takovou situaci evidujeme v sedmi obcích. Ve dvou obcích byl příčinou odstoupení konkrétní záměr vedení, s nímž většina zastupitelů nesouhlasila, a lze tak hovořit o čistě programových důvodech. V dalších obcích byly udávány důvody obecnější – např. osobní spory, ztráta důvěry ve starostu, starostovy aféry nebo zadlužení obce.

Důraz je však nutno klást především na zastupitelstva o počtu mandátů sedm a méně, neboť až na uvedené výjimky se problematika nových voleb dotýká právě obcí s takto malým počtem zastupitelských křesel. Připomeňme, že z celkového počtu obecních zastupitelstev v Česku jich asi polovina čítá sedm a méně mandátů, přičemž konají-li se nové volby, děje se tak v těchto obcích takřka z 94 %.

Z celkového počtu 280 sedmičlenných zastupitelstev, do nichž se nové volby ve sledovaném období konaly, jsou k dispozici informace o 207 z nich. Důvodem voleb v šesti obcích pak byl jejich vznik. Jedna obec před novými volbami zvýšila počet mandátů na sedm, rozpad zastupitelstva se tedy udál ještě za stavu pěti mandátů. Do tabulky č. 5 zobrazující okolnosti nových voleb do sedmimandátových zastupitelstev se tak promítá 200 případů.

Tabulka 5: Okolnosti rozpadu sedmičlenných zastupitelstev

Rozložení sil v zastupitelstvu	Jedna skupina/samostatní kandidáti		4 vs. 3		Jiné		
		40	20 %	128	64 %	32	16 %
Počet odstupujících zastupitelů*	Skupina třech zastupitelů		Tři zastupitelé jednotlivě/postupně		Více než tři zastupitelé		
		149	74,5 %	18	9 %	30	15 %
Příčiny odstoupení**	Programové (konkrétní záměry)		Personální/programové		Faktické		
		7	3,5 %	150	75 %	6	3 %
	Faktické v kombinaci s dalšími		Jiné				
	9	4,5 %	21	10,5 %			

Zdroj dat: výzkum *Nové komunální volby 2002–2017*, Katedra politologie FSS MU.

* O dvou obcích, které jsou v dalších částech tabulky zaneseny, není tato informace k dispozici. V obci Zbinohy pak odstoupili pouze dva zastupitelé. Ačkoli je totiž v této obci sedmičlenné zastupitelstvo, pro řádné volby v roce 2010 se zde našlo jen šest kandidátů a všichni tedy byli zvoleni. K rozpadu zastupitelstva tak poté stačilo odstoupení dvou z nich.

** O sedmi obcích, které jsou v dalších částech tabulky zaneseny, není tato informace k dispozici.

Pokud hovoříme o rozložení sil v zastupitelstvu, tabulka se soustředí především na reálnou situaci, jak o ní vypověděli oslovení respondenti. Ne vždy tedy přesně odpovídá získům mandátů jednotlivých kandidátních listin. Vezměme jako příklad obec Vernířovice, kde se nové volby konaly hned dvakrát, v letech 2007 a 2011. V této obci bylo například v prvních zmíněných volbách podáno sedm kandidátních listin, z nichž pět obdrželo nějaký mandát. Z rozhovoru však vyplývá, že se v podstatě jednalo o dvě skupiny kandidátů, kteří se rozdělili na více kandidátních listin. Výsledná situace v zastupitelstvu tedy i zde odpovídala situaci 4 vs. 3 zastupitelé. Obdobné případy jsou tedy rovněž řazeny do této kategorie.

Pokud jde o příčiny odstoupení, tabulka rozlišuje konkrétní programové důvody. Dále pak ale personální a programové důvody spojuje do jedné kategorie. Jak je již naznačeno v předchozím textu, je tomu tak proto, že personální a obecné programové rozepře je mezi sebou obtížné rozlišit. Pod obvyklým vyjádřením respondentů „*nesouhlas zastupitelů s vedením obce*“ se ostatně velmi pravděpodobně skrývá obojí.

Z tabulky č. 5 a z dalších podrobnějších výpovědí respondentů vyplývá, že výrazně převažující situací v sedmičlenných zastupitelstvech je v souladu s předpoklady ta, kdy jsou proti sobě dvě skupiny zastupitelů, z nichž jedna má těsnou většinu. Menšina není s tímto stavem spokojena a odstupuje z důvodu personálních nebo programových nesouladů. Tím vyvolá nové volby. Mnohdy tak menšinová část zastupitelů činí právě proto, že doufá v lepší volební výsledek. Do stejné kategorie situací spadá i další jev, avšak oproti prvně jmenovanému méně častý, kdy se někdo z vládnoucí většiny přidá k menšině kritizujících nebo volajících po odstoupení vedení obce. Následně odstupují oslabení vítězové a vyvolají nové volby. Podobná situace například nastala v obci Vítonice v roce 2011. Uvedenou kombinaci okolností pak nacházíme celkem v 94 případech, v některých obcích se pak konalo ze stejných důvodů více nových voleb. Jako příklad lze uvést obci Zdobnice, kde se v letech 2011 až 2013 konaly hned troje nové volby, v nichž se dvě skupiny zastupitelů takto přetahovaly o nejtěsnější možnou většinu. Po posledním z těchto volebních klání (ve snaze vyřešit situaci) nabídla vítězná formace pozici starosty menšině a do příštích voleb se zastupitelstvo shodlo na navýšení počtu mandátů na devět.

Tabulka dále rozlišuje situace, kdy odstupuje skupina třech zastupitelů nebo kdy odstupují tři zastupitelé jednotlivě či postupně. Pro první z těchto situací, jež je výrazně většinová, je typický scénář z předchozího odstavce. V osmnácti případech se však jednalo spíše o postupná nebo individuální odstoupení. Ta jsou často buď zcela, nebo částečně, spojena s faktickými důvody (10 případů). Máme zde například obci Bohdašín, odkud se tři zastupitelé odstěhovali, nebo Přestavky, kde tři zastupitelé odstoupili údajně z časových důvodů. V obci Stružné bylo příčinou odsouzení starosty za machinace s dotacemi, ve Vono-klasech zase odstoupil starosta ze zdravotních důvodů, načež se zastupitelstvo neshodlo na následujících postupech a další zastupitelé složili mandát.

Rovněž v případě sedmičlenných zastupitelstev není vždy pravidlem, že by proti sobě kandidovaly dvě strany, které si pak mandáty rozdělí. Mnohdy zastupitelstvo začíná svůj mandát jako jednotlivé, případně kandiduje každý člověk sám za sebe, až poté se zastupitelé na něčem neshodnou (typickým problémem bývá obsazení funkcí nebo konkrétní programové záležitosti), což vede k rozdělení a odstoupení části z nich. Takový scénář vykazuje 40 případů. I za této situace nejčastěji odstupují tři lidé, tedy těsná menšina (29 případů). Jiné scénáře jsou raritní: v devíti případech odstoupila většina zastupitelů nebo celé zastupitelstvo (nejčastěji na základě tlaku ze strany občanů), v osmi případech hrály roli faktické důvody. Podíváme-li se na další možná rozložení sil v zastupitelstvu (např. 2 vs. 5, 2 vs. 2

vs. 3 atd.), která se objevila ve 32 případech, až na výjimky i v těchto situacích odstupují tři zastupitelé. Obvykle se spojili proti vedení obce zástupci více kandidátních listin nebo se někdo z většinového uskupení přidal na stranu opozice.

Ve třiceti případech odstoupili více než tři zastupitelé, což znamená, že odstoupila většina a byla tak naplněna i druhá z podmínek pro konání nových voleb. Nejčastějším důvodem byly spory v zastupitelstvu. Jak už bylo ale řečeno, v některých obcích měl roli i nátlak veřejnosti na celé zastupitelstvo, v několika obcích pak odstoupil starosta a jeho místo neměl nikdo jiný zájem zaujmout, načež svůj mandát složili i ostatní zastupitelé.

Nezvyklý sudý počet šesti mandátů najdeme jen v osmi obcích, v nichž se od roku 2002 nové volby konaly, přičemž podrobnější informace jsou k dispozici o šesti z nich. Netřeba se jim tedy hlouběji věnovat, pouze konstatujeme, že zde vždy odstupovali právě dva zastupitelé pro spory v zastupitelstvu s výjimkou jednoho případu, kdy dva zastupitelé zemřeli.

Výrazně častější jsou pětimandátové obce. Nové volby se za této konstelace konaly ve 149 případech, informace uvedené v tabulce č. 6 jsou o 114 z nich.

Tabulka 6: Okolnosti rozpadu pětičlenných zastupitelstev

Rozložení sil v zastupitelstvu*	Jedna skupina/samostatní kandidáti		3 vs. 2		4 vs. 1	
		65	57 %	33	28,9 %	12
Počet odstupujících zastupitelů**	Jeden zastupitel		2 zastupitelé		Více než dva zastupitelé	
		74	64,9 %	30	26,3 %	9
Příčiny odstoupení***	Personální/programové		Faktické		Jiné	
		52	45,6 %	35	30,7	7

Zdroj dat: výzkum *Nové komunální volby 2002–2017*, Katedra politologie FSS MU.

* Pouze ve čtyřech případech je evidováno jiné rozložení sil v zastupitelstvu za přítomnosti více než dvou uskupení.

** O jedné obci, která je v dalších částech tabulky zanesena, není tato informace k dispozici

*** O dvaceti obcích, které jsou v dalších částech tabulky zaneseny, není tato informace k dispozici

Samostatné programové důvody, kdy by odstupující zastupitelé nesouhlasili s konkrétním plánem, se v podstatě nevyskytují, resp. nevyplývají z odpovědí respondentů. Oproti sedmičlenným zastupitelstvům je výrazně častější situace, kdy jsou příčinou jejich rozpadu faktické důvody, obvykle úmrtí nebo odstěhování jednoho zastupitele. Nejčastější příčinou jsou ale stále personálně-programové rozpory.

V pětičlenných zastupitelstvech je mnohem častější než v jiných uspořádáních, že bývá do voleb sestavena jen jedna kandidátní listina. V 57 % sledovaných případů nebylo zastupitelstvo před svým rozpadem rozděleno na dvě či více lokálních politických uskupení. Právě s faktorem jediné kandidátní listiny bývají také spojeny faktické příčiny odstoupení jednoho zastupitele (31 případů, např. Bradáčov, Bratříkovice, Hostějov). Personální nebo programové rozpory jsou za této konstelace v menšině (15 případů). Bez ohledu na okolnosti je toto rozložení sil obvykle spojeno s odchodem jednoho zastupitele (54 případů).

V necelé třetině případů lze hovořit o rozložení sil v zastupitelstvu v poměru tři ku dvěma. Není překvapením, že tato konstelace je nejčastěji spojena s odstoupením dvou zastupitelů z důvodu personálního či programového nesouhlasu (20 případů). Ve dvanácti případech pak bylo rozložení čtyři ku jedné, tehdy obvykle odstupuje z důvodu rozepří jeden zastupitel (např. Prameny, Přišimasy, Rochov; s výjimkou dvou případů, kdy příčiny spadaly do kategorie faktických – Mutkov, Vojníkov).

Zřídka odstoupili více než dva zastupitelé, a tedy většina (9 případů, např. Myslín). Obvykle tak učinili na nátlak občanů, případně se jednalo o výraz nesouhlasu s počínáním starosty obce.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo objasnit okolnosti, které vedou k rozpadu obecních zastupitelstev a vypsání nových voleb. Text pracoval s několika předpoklady vyplývajícími z legislativních nastavení. Příčinou nových voleb mohou být v podstatě jen dvě situace: vznik nové obce (městské části či obvodu) nebo rozpad předchozího zastupitelstva. To může nastat opět pouze ve dvou situacích: odstoupí nadpoloviční většina zastupitelů nebo jejich počet klesne pod pět.

Logicky se zdá, že druhou z těchto podmínek je mnohem snazší naplnit a navíc může stát pro některé zastupitele zvláštní motivací odstoupit. Předpoklad byl tedy ten, že se nové volby konají převážně v malých zastupitelstvech, které čítají sedm mandátů a méně, a kde je může vyvolat odstoupení menšiny zastupitelů. Ačkoli lze narazit na několik málo výjimek, které se pravidlu vymykají, stále lze říci, že první stanovenou hypotézu tato studie potvrdila.

Hlavním cílem článku ale bylo zkoumat příčiny odstoupení zastupitelů, tak aby se ověřilo, zda jednájí podle logiky racionálního chování aktérů maximalizujících benefity. Předpokládal, že v sedmičlenných zastupitelstvech nejčastěji odstoupí těsná menšina tří zastupitelů z důvodu sporů (obvykle nesouhlasu s většinou) a v pětičlenných bude nejčastějším scénářem odstoupení jednoho zastupitele z faktických důvodů. První z těchto dvou hypotéz byla naplněna beze zbytku, druhá z části. Z pětičlenného zastupitelstva odstoupil obvykle jeden zastupitel, avšak nejčastěji rovněž z důvodu osobních sporů, ačkoli oproti sedmičlenným zastupitelstvům relevance faktických důvodů značně narostla. Ať už však byly důvody jakékoliv, potvrdilo se, že hlavní roli v rozpadu zastupitelstev hraje ona druhá zákonná podmínka, a sice pokles počtu členů zastupitelstva pod pět. Nejčastěji odstupovala menšina zastupitelů nespokojená s většinou, v pětičlenných zastupitelstvech k rozpadu zastupitelstva dokonce postačí odchod jediného zastupitele. Náhradníci přitom v takto malých obcích často vůbec nebyli voleni, a pokud byli, v případě sporů se obvykle kromě samotných zastupitelů mandátu vzdávají i oni. Lze říci, že dané zákonné opatření tak přispívá křehkosti obecních zastupitelstev o malém počtu členů. Těch je však v České republice až polovina, jak dokládá úvod tohoto článku.

Téma křehkosti malých zastupitelstev bylo v rámci studia české komunální politiky dosud opomíjeno. Je však stále více relevantní, neboť s každým volebním obdobím se počet nových voleb zvyšuje (pokud bereme v úvahu sledované období od roku 2002, a tedy po úpravě zákona o volbách do obecních zastupitelstev z roku 2001). Doba bezvlády v obcích přitom přináší řadu nepříjemností, především nemožnost o mnohém rozhodovat, jako například o územním plánu, dotačních žádostech a podobně. Na jedné straně obec o finance může přijít, na druhé straně jsou prostředky vydávány na uspořádání nových voleb. V několika obcích se přitom takové volby konaly vícekrát, když se dvě skupiny dlouhodobě přetahovaly o většinu, a doba bezvlády tak byla v součtu poměrně dlouhá.

Nabízí se tedy otázka, zda by odlišná formulace pravidel pro konání nových voleb nepřispěla větší efektivitě obecních samospráv. Lze např. přemýšlet nad tím, zda by situaci nevyřešily dvě poměrně jednoduché úpravy: zvýšení minimálního počtu členů zastupitelstev na sedm a souběžně s tím vypuštění podmínky poklesu počtu zastupitelů pod pět pro konání nových voleb. Zůstala by zachována podmínka poklesu počtu zastupitelů pod polovinu – což by znamenalo, že by teoreticky mohla „vládnout“ i zastupitelstva čtyřčlenná, což

však není až takový rozdíl oproti dnešním minimálně pětičlenným. Navíc se na základě našeho výzkumu zdá, že by k těmto situacím docházelo ve výrazně menší míře než dosud a že by se menšiny přestaly účelově vzdávat svých mandátů, neboť by tím ničeho výjimečného nedosáhly. Řečeno jazykem prezentované teorie – v takovém případě by benefity v podobě vzdání se mandátu rozhodně nepřevážily celkové náklady (naprostá ztráta vlivu). Jedno z nejzajímavějších zjištění tohoto článku totiž ukazuje na to, že nové volby vyvolávají v převážné většině menšiny zastupitelů, kteří se tak pouze domáhají většího vlivu, než by jim v systému vystavěném na rozhodování většiny měl příslušet.

LITERATURA:

- BAILEY, Stephen J. (1999). *Local Government Economics*. Basingstoke: Macmillan.
- BALÍK, Stanislav (2009). *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.
- BALÍK, Stanislav; GONGALA, Petr; GREGOR, Kamil (2015). *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- BLACK, Gordon S. (1972). A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. *The American Political Science Review*. Vol. 66, No. 1, pp. 144–159. <https://doi.org/10.2307/1959283>
- BLOM-HANSEN, Jens; HOULBERG, Kurt; SERRITZLEW, Soren (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*. Vol. 58, no. 4, pp. 790–803. <https://doi.org/10.1111/ajps.12096>
- BOYNE, George A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government*. Basingstoke: Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230373099>
- Český statistický úřad (2016). *Malý lexikon obcí České republiky – 2016* [online; cit. 2017-07-28]. Dostupné z WWW: <<https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>>.
- Český statistický úřad (2017). *Mimořádné komunální volby 2002 – 2018* [online; cit. 2017-07-28]. Dostupné z WWW: <https://www.czso.cz/csu/czso/mimoradne_komunalni_volby_2002_2018>.
- DENTERS, Bas; GOLDSMITH, Michael; LADNER, Andreas; MOURITZEN, Poul E.; ROSE, Lawrence E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- DOLLERY, Brian; CRASE, Lin (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*. Vol. 22, no. 3. <https://doi.org/10.1080/0811114042000269290>
- DOLLERY, Brian; WALLIS, Joe (2001). Local Government Failure. *UNE Working Paper Series in Economics*. Working Paper 2001/11. Armidale: School of Economics, University of New England.
- HORNEK, Jakub (2016). *Politické dopady zadlužování malých obcí v České republice: případová studie Karlovarského kraje 2010–2014*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- HOSKOVEC, Libor; BALÍK, Stanislav (2010). Formáty českých lokálních stranických systémů. *Evropská volební studia*. Vol. 5, no. 1, pp. 28–46.
- LEBEDA, Tomáš (2009). Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. *Acta Politologica*. Vol. 1, no. 3, pp. 332–343.

- RALLINGS, Colin; THRASHER, Michael; SHEARS, Mary (2008). *The 2008 Survey of Local Election Candidates*. London: Improvement and Development Agency.
- RYŠAVÝ, Dan; ŠARADÍN, Pavel (2011). *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- ŠARADÍN, Pavel; OUTLÝ, Jan; eds. (2004). *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého.
- VODA, Petr; SVAČINOVÁ, Petra; SMOLKOVÁ, Andrea; BALÍK, Stanislav (2017). Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy. *Political Geography*. Vol. 59, no. 4, pp. 24–35. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.02.010>
- Volby.cz [online; cit. 2017-07-28]. Dostupné z WWW: <<http://volby.cz>>.
- Výzkum Nové komunální volby 2002-2017 (2017), Katedra politologie FSS MU.
- Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 131/2000 Sb. ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze.
- Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.