

Dividing municipalities into more electoral districts during local elections: possibilities and limits of electoral manipulation

Rozčleňování obcí na více volebních obvodů při volbách obecních zastupitelstev: Možnosti a limity volební manipulace

Miloš FŇUKAL^a, Tatiana MINTÁLOVÁ^a, Miloslav ŠERÝ^a, Michal ŠRUBAŘ^b

^aUniverzita Palackého v Olomouci, milos.fnukal@upol.cz, tatiana.mintalova@upol.cz, SeryMilos@email.cz

^bMasarykova univerzita v Brně, srubarski@seznam.cz

Abstract

The paper in detail examines the possible effects of dividing territory of municipalities into more electoral districts, in purpose of local government elections. This possibility intended for bigger municipalities was accepted as a part of Czech legislation in 1990 and it is regarded as a potentially effective tool of electoral manipulation. Even though there is only minimal regulation (this tool may be approved by local authorities in resignation with virtually unlimited range of decision about the redistricting), the possibility is rarely used in practice. The fact is that manipulations with size, amount or boundaries of districts may influence the distributing of seats among electoral parties in many ways, but their impacts are greatly unpredictable. That is why, in the Czech context, these strategies are only used to eliminate smaller political parties.

Keywords: local elections, electoral districts, electoral manipulation, gerrymandering, redistricting (maximum 5)

Klíčová slova: obecní volby, volební obvody, volební manipulace, gerrymandering, přerozdělování volebních obvodů

1. Úvod

Rozčleňování obcí na více volebních obvodů při volbách obecních zastupitelstev je jen sporadicky využívaná možnost českého volebního systému. Výzkum komunálních voleb je v rámci politické geografie tématem spíše okrajovým, protože tento typ voleb neposkytuje k analýze příliš mnoho „prostorově“ interpretovatelných dat: možnosti regionálních srovnání jsou limitovány rozdílností kandidátních listin v jednotlivých obcích, mnohdy jen formální vazbou kandidátů na politické strany a nejasnou politickou profilací četných nezávislých kandidátů, nebo jejich sdružení. Zřejmě i proto zůstalo téma možností a limitů ovlivnění výsledků obecních voleb pomocí zmíněného nástroje do jisté míry nepovšimnuto, a to přesto, že se v roce 2006 stalo i předmětem soudního sporu.

Čeští politologové sice již přinesli řadu prací, analyzujících vývoj a dopady české volební legislativy na komunální úrovni (např. Schelle 1994, Filip, Schelle 1994, Koudelka 2001, Koudelka, Ondruš, Průcha 2009), otázce dělení obcí na více volebních obvodů se ale věnují jen okrajově. Nejpodrobněji se dosud k tématu možných manipulací v českých komunálních volbách vyjádřil Šaradin, Outlý 2004, problém zmiňují i např. Balík 2006 nebo Šaradin 2002, většinou ale jen upozorňují na rozdílné výsledky v případě, že by daná obec na volební obvody členěna nebyla.

Rozsáhleji se tématu věnovali jen někteří studenti v diplomových pracích: Jan Zbožínek 2005 (UP v Olomouci) z hlediska možností užití nástrojů GIS pro konstrukci volebních obvodů zvyhodňujících konkrétní

strany, Sabina Kvašová 2007 (UK v Praze), která se zaměřila na dopady členění Prahy na volební obvody v letech 1998 a 2002, a, zatím asi nejkomplexněji, Tereza Burianová (2009, UK v Praze), která se zabývala podrobněji situací v Olomouci a podobně jako v předchozích pracích navrhla řadu možností alternativního rozdělení obvodů, které by se odrazilo v odlišném rozdělení mandátů ve volbách.

Cílem příspěvku je nastínit principy, možnosti a limity ovlivnění volebních výsledků rozdělením obcí na více volebních obvodů.

2. Systém komunálních voleb v ČR a možné manipulace s velikostí volebních obvodů

Možnost členit území obce na více volebních obvodů byla obsažena ve všech zákonech upravujících komunální volby v ČR po roce 1989. V pravidlech prvních polistopadových obecních voleb v roce 1990 dokonce byla, pravděpodobně pod vlivem prvorepublikové úpravy, obsažena povinnost členit obec na volební obvody v případě, že zastupitelstvo je více než 30členné. Obvody pak měly být nejméně 10 a nejvýše 20mandátové. Už v roce 1994 se ale volilo již podle modifikovaných pravidel, povinnost dělit obec na volební obvody byla změněna na možnost u těch obcí, jejichž zastupitelstvo je více než 15členné, obvody pak mohly být 5–15 mandátové. V současnosti platící úpravě (od r. 2001, Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) je stanovena jen minimální velikost obvodů podle velikosti obce: do 10 tis. obyvatel mohou být minimálně 5mandátové, do 50 tis. minimálně



XXII. SJEZD ČESKÉ GEOGRAFICKÉ SPOLEČNOSTI OSTRAVA 2010



7mandátové a v obcích nad 50 tis. minimálně 9mandátové. V kombinaci s limity počtu členů zastupitelstev stanovených § 68 zákona č. 128/2000 Sb.,

o obcích je tím vyloučeno vytváření volebních obvodů v obcích s méně než 500 obyvateli (podrobněji tab. 1).

Tab. 1: Možnosti vytváření volebních obvodů při volbách zastupitelstev obcí v ČR

Velikost obce (počet obyvatel)	Počet členů zastupitelstva	Minimální velikost obvodu (počet mandátů)	Možný počet obvodů (při maximálním počtu členů zastupitelstva)
do 500	5–9	nelze dělit	nelze dělit
500 – 3 000	7–9	nelze dělit	nelze dělit
	10–15	5	3
3 001 – 10 000	11–25	5	5
10 001 – 50 000	15–35	7	5
50 001 – 150 000	25–45	9	5
nad 150 000	35–55	9	6
Praha	55–70	9	7

Zdroj: Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Možnost dělit obce do volebních obvodů je dosud používána spíše výjimečně (viz Tab. 2), a to přesto, že jde o proces, který je regulován jen minimálně: až na počet mandátů nejsou stanovena závazná pravidla regulující podobu obvodů (podoba hranic, přípustné odchylky od průměrného počtu obyvatel či voličů připadajících na jeden mandát, apod.) a navíc o rozdělení obce rozhodují samy volené orgány, tj. odstupující

obecní zastupitelstva. Ta přitom mají zpravidla dobrou znalost preferencí elektorátu, od roku 1998 totiž probíhají volby Poslanecké sněmovny a zastupitelstev obcí ve stejném roce a květnové parlamentní volby tak předcházejí asi o 2 měsíce nejzazšímu termínu, ve kterém musí zastupitelstva obcí rozhodnout o případném rozdělení obce na volební obvody do podzimních komunálních voleb).

Tab. 2: Přehled obcí a pražských obvodů, které byly v letech 1994–2006 rozčleněny na volební obvody

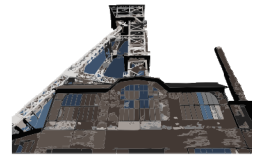
Obec / městský obvod	Počet volebních obvodů (byla-li na ně obec členěna)			
	1994	1998	2002	2006
Jaroměř	2	–	–	–
Lišov	2	2	2	2
Most	4	–	–	–
Olomouc	5	6	5	5
Praha	–	10	5	–
Praha 2	–	3	–	–
Praha 3	4	4	4	4
Praha 4	7	9	5	5
Praha 7	3	6	4	–
Praha 8	3	3	3	3
Praha 9	3	3	3	3
Praha 10	4	4	–	4
Praha 11 (Jižní město)	4	4	4	–
Praha 12 (Modřany)	3	3	–	–
Praha 13 (Jihozápadní město)	3	–	–	–
Praha 14 (Kyje)	3	–	–	–
Praha 15 (H. Měcholupy)	4	5	2	2
Třinec	3	–	–	–
Ústí nad Labem	4	–	–	–

Zdroj: www.volby.cz

Z tab. 2 je zřejmé, že počet členěných obcí se spíše snižuje, zcela pravidelně systém využívají jen dvě – Lišov a Olomouc – a také 5 pražských obvodů. Větší počet členěných obcí v roce 1994 můžeme považovat za reziduum předchozí právní úpravy (povinného členění

větších obcí na obvody). Motivy k rozdělení obcí přitom mohou být v podstatě dvojí:

- manipulativní: primárním, oficiálně ale pochopitelně nepřiznaným, důvodem použití je snaha o ovlivnění výsledků voleb; volební obvody bývají v těchto



případech stejně velké a většinou nerespektují „historické“ místní jednotky

- afirmativní: pohnutkou je dosažení rovnoměrného zastoupení (případně odstranění znevýhodnění) specifických lokálních komunit (např. Lišov se člení na 2 obvody: 15mandátový pro město a 6mandátový pro venkovské části; pravděpodobně i díky tomuto systému zajišťujícímu „venkovským částem“ Lišova poměrnou část míst v zastupitelstvu nedošlo po listopadu 1989 k jeho desintegraci); typická je pro tento případ rozdílná velikost obvodů.

3. Efekty rozčlenění obcí na více volebních obvodů

Je evidentní, že hlavní efekt rozdělení obce na více volebních obvodů je snížení počtu zastupitelů, o jejichž výběru jednotliví voliči rozhodují. Přitom velikost volebního obvodu je jednoznačně nejdůležitější proměnnou poměrných volebních systémů, která je souhlasně považována za neefektivnější způsob ovlivnění míry reprezentace (Lebeda 2001, s. 428–430, nebo Klíma 2001, s. 139–141).

Velikost obvodu především ovlivňuje hodnotu přirozeného prahu, která s klesající velikostí volebního obvodu roste. V malých obvodech se pro menší strany stává obtížnější získání prvního mandátu, na jejich úkor pak získávají mandáty strany velké. Další účinek má velikost obvodu na zvýraznění nebo utlumení vlivu volebních formulí, jejichž „tendence k více či méně poměrným nebo disproportionálním výsledkům“ se projevují výrazněji v menších obvodech (Klíma 2001, s. 139, Lebeda 2001, s. 429).

Nezanedbatelný je i psychologický efekt menších volebních obvodů jak na straně voličů (větší strach z „propadnutí hlasu“ spojený s tendencí volit větší strany, které bezpečně přirozený práh překročí), tak samotných politických stran (neschopnost postavit kandidátku ve všech obvodech, nižší odhad vlastních šancí na úspěch, nedostatek osobnosti). Psychologické efekty tedy vedou u menších obvodů k tendenci snížení počtu kandidátek a jistému zvýhodnění největších stran.

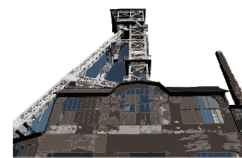
Otázkou nicméně zůstává, jestli – případně do jaké míry – mohou ovlivnit výsledek voleb také manipulace s hranicemi volebních obvodů. Ty existují v zásadě dvě (Cabada, Kubát 2004, s. 309): mallapportionment, spočívající v nestejném počtu voličů připadajících na jeden mandát v různých volebních obvodech, a gerrymandering, kterým je chápáno vytyčování volebních obvodů zvýhodňující určitou kandidující stranu nebo kandidáta bez porušení shodných proporcí mezi počtem voličů v obvodech a počtem obsazovaných mandátů. Principem manipulace je zpravidla rozdělení teritoria tak, aby znevýhodněná skupina vítězila v některých obvodech se zbytečně vysokým náskokem

(balení), ve zbylých pak prohrávala co možná nejtěsněji (tříštění). Jinou metodou je oslabení výrazných konkurenčních kandidátů tím, že jsou zahrnuti do jednoho obvodu, případně nuceni kandidovat v obvodech s pro ně nepříznivou strukturou elektorátu (podrobněji např. Říchová 2002, s. 143–144, Kostecký 2000, s. 255, ad.).

Mallapportionment je téměř výhradně vázán na jednomandátové volební obvody, u systémů poměrného zastoupení se jeho efekty prakticky ztrácejí. Rovněž gerrymandering je zpravidla (ne však výlučně) spojován s jednomandátovými obvody, kde je jeho použití nejjednodušší. Principiálně však není vyloučen ani v obvodech vícemandátových, byť se vzrůstajícím počtem mandátů je stále obtížněji proveditelný. Pokud by měl být použit, musely by být konstruovány volební obvody tak, aby znevýhodňované strany zůstaly podle specifických podmínek „těsně pod“ hranicí nutnou ke získání 1, 2, 3, ... mandátů (paralela metody balení), zvýhodňované strany pak „těsně nad“ touto mezí (paralela metody tříštění). Při použití d'Hondtově metodě pro přepočítání hlasů na mandáty přitom není možné teoreticky určit přesné prahy získání 1, 2, 3 ... mandátů, protože ty závisí nejen na počtu kandidujících stran, ale i na struktuře volebních zisků kandidujících stran, přičemž většina politologů se domnívá, že metoda mírně preferuje strany velké (Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009, s. 196).

Pokud bychom vzali za základ našich úvah případ Olomouce, která měla ve volbách v roce 2002 i 2006 shodné hranice volebních obvodů, volební obvody o minimální možné velikosti 9 mandátů a přibližně 10 kandidujících stran, můžeme odhadnout pro každý z olomouckých volebních obvodů empiricky jak prahy získání mandátů, tak zóny gerrymanderingově zvýhodněné, znevýhodněné a neutrální (viz obr. 1).

Je tedy zřejmé, že případné zmanipulování volebních obvodů technikami podobnými gerrymanderingu by muselo směřovat volební výsledky stran do zvýhodněných nebo znevýhodněných pásem širokých zhruba 2–3 procentní body, což je však prakticky neproveditelné: např. v roce 2002 se v průměru účastnilo voleb v jednom olomouckém obvodu 5003 voličů, o přesunu kandidující strany mezi zvýhodněnými a znevýhodněnými pásy proto mohly rozhodnout už hlasy cca 100 voličů. Jak dokládají dříve zmíněné diplomové a bakalářské práce, technicky nejjednodušší (i když pochopitelně ne vždy možné) je vytyčení volebního obvodu pomáhajícího ke získání mandátu straně, která by v „celoměstském“ měřítku mandát nezískala, a to někdy i za situace, kdy celkově nemá ani 5% podporu – vzhledem k tomu, že obecným cílem rozdělení měst na obvody je redukce malých stran, je však takové záměrné vytyčení hranic volebního obvodu krajně nepravděpodobné.



Obr. 1: Zóny zvýhodnění a znevýhodnění ve volebních obvodech v Olomouci (volby 2002 a 2006)

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z www.volby.cz

V literatuře se za hranici „realizovatelného“ gerrymanderingu udávají zpravidla 4mandátové obvody, zatímco 5- a vícemandátové obvody by měly být proti gerrymanderingu imunní (Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009, s. 185–186). Na druhou stranu rozdělení obce na volební obvody reálně vede k situacím, kdy strany v některých obvodech získávají mandáty se zbytečně vysokým náskokem, v jiných je pak ztrácejí

mimořádně těsně. Tyto vedlejší „gerrymanderingové“ efekty mohou kandidujícím stranám přinést – vzhledem k šířce zvýhodněných a znevýhodněných pásem v podstatě náhodně a nepředvídatelně – zisk, případně ztrátu mandátů v intervalu $\langle -n, n \rangle$, kde n je počet volebních obvodů. Tento vliv můžeme poměrně dobře ilustrovat na reálných výsledcích voleb v Olomouci v roce 2002 (viz tab. 3 a tab 4).

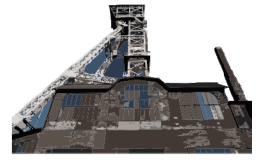
Tab. 3: Rozdělení mandátů ve volbách zastupitelstva města Olomouce v roce 2002, pokud by nebylo město členěno na volební obvody

Strana	Hlasy (%)	Mandáty	Mandáty (v %)	Míra reprezentace
ČSSD	23,19	12	26,67	1,15
ODS	23,18	12	26,67	1,15
KSČM	14,87	7	15,56	1,05
KDU-ČSL	10,02	5	11,11	1,11
SZ, Šance pro Olomouc	8,94	4	8,89	0,99
Nezávislí	5,95	3	6,67	1,12
Olomouc 21	5,42	2	4,44	0,82
ostatní	8,43	0	0,00	0,00

Zdroj dat: www.volby.cz, vlastní úprava

Tab. 4: Volby zastupitelstva města Olomouce v roce 2002 – reálné výsledky (rozdělení města na 5 obvodů)

strana	mandáty	Zisk oproti tab. 3	Mandáty (v %)	Míra reprezentace	Vliv efektu zvýhodněných a znevýhodněných zón (počet mandátů)						Odhadovaný zisk mandátů bez efektu zvýhodněných a znevýhodněných zón
					Obvod:						
					1	2	3	4	5	Σ	
ČSSD	12	0	26,67	1,15	-1	+1	-1	-1	-1	-3	+3
ODS	13	+1	26,67	1,25	+1	-1	-1	+1	+1	+1	0
KSČM	10	+3	22,22	1,49	+1	+1	0	+1	+1	+4	-1
KDU-ČSL	4	-1	11,11	0,89	0	-1	+1	-1	0	-1	0
SZ, Šance pro Olomouc	4	0	8,89	0,99	-1	+1	+1	+1	-1	+1	-1
Nezávislí	1	-2	6,67	0,37	-1	-1	+1	-1	-1	-3	+1

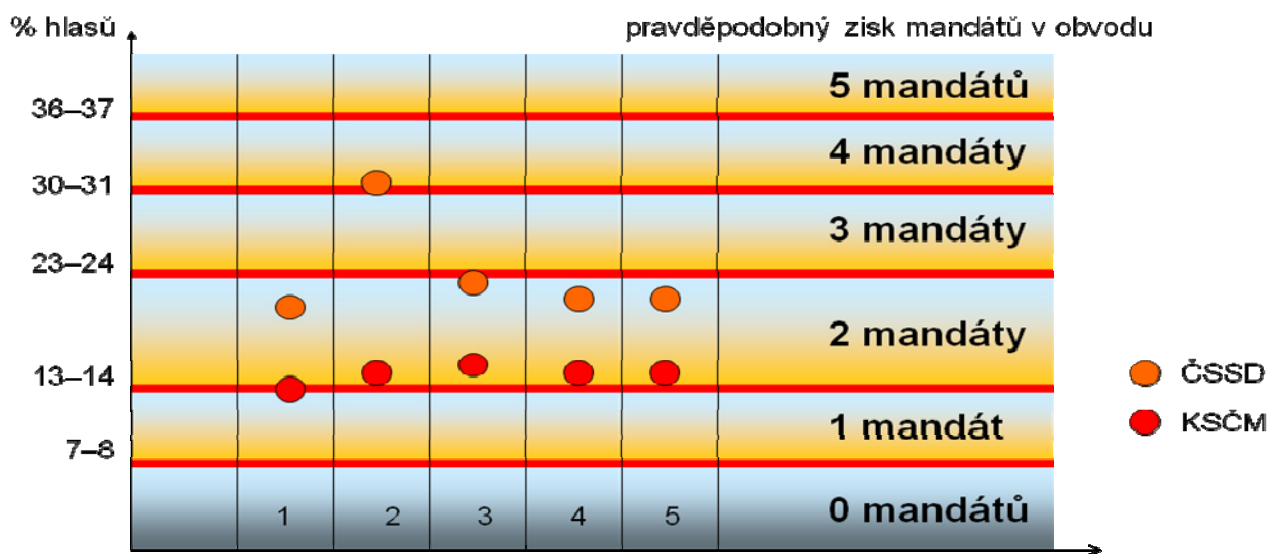


Olomouc 21	1	-1	2,22	0,41	+1	0	-1	0	+1	+1	-2
------------	---	----	------	------	----	---	----	---	----	----	----

Zdroj dat: www.volby.cz, vlastní úprava

Obě tabulky dokládají, že náhodné vlivy efektu zvýhodněných a znevýhodněných zón mohou být významnější, než přesuny mandátů v důsledku eliminace menších stran a výraznějšího zvýhodnění velkých stran v menších volebních obvodech (v popisovaném konkrétním příkladu způsobil první jev ve 45členném zastupitelstvu přesun snad až 7 mandátů, druhý asi 4 – částečně protisměrně). V roce 2002 to např. vedlo k paradoxní situaci, kdy vítězná strana v důsledku

rozdělení města na volební obvody prakticky „nic nezískala“ a dokonce měla méně mandátů, než strana počtem hlasů až druhá, maximálně z něj však těžila – právě díky tomu, že do zvýhodněného pásma se svými výsledky dostala hned ve 4 volebních obvodech – KSČM (viz obr. 2). Lze se domnívat, že hlavní podíl efektu zvýhodněných a znevýhodněných pásem na redistribuci mandátů je jev obecný, byť nepochybně klesá s velikostí volebních obvodů.



Obr. 2: Výsledky ČSSD a KSČM ve volebních obvodech v Olomouci v roce 2002 a jejich vztah k zónám zvýhodnění a znevýhodnění

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z www.volby.cz, vysvětlivky též obr. 1

Gerrymanderingová technika oslabení výrazných kandidátů jejich zahrnutím do jednoho obvodu, případně nucenou kandidaturou v obvodech s nepříznivou strukturou elektorátu, je plně zachována i ve vícemandátových obvodech.

4. Závěry

Dělení obcí na volební obvody nepochybně vede k redistribuci mandátů (ve volbách realizovaných od roku 1994 cca 10–15 %), vždy z „dolní poloviny“ stran, které překročily přirozený práh do poloviny horní, a tím snižuje proporcionalitu voleb. Zpravidla redukuje počet stran, v případě nerovnoměrného rozložení volební podpory může naopak pomoci ke zisku mandátu i stranám, které v „celoměstském“ měřítku nedosáhly 5% podpory. Zisky přerozdělených mandátů nejsou jednoznačně závislé na pořadí stran, ale jsou náhodně ovlivněny hranicemi volebních obvodů. Vzhledem k tomu, že je prakticky nemožné vymezit je tak, aby „gerrymanderingové efekty“ působily cíleně, jde o jev do značné míry nahodilý, což činí politickou soutěž (i bez

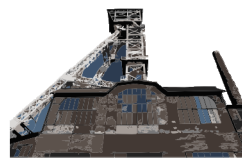
manipulace s hranicemi) obtížně předvídatelnou, zejména v situacích, kdy má více stran vyrovnanou podporu.

Použité zdroje:

- BALÍK, S. (2006): Komunální volby 2006. Revue Politika : Politicko-společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury, Roč. 4., č. 9 (listopad 2006), s. 11–14.
- BURIANOVÁ, T. (2009): Fenomén rozdělování obcí na více volebních obvodů v komunálních volbách v České republice. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Praha, 202 s.
- CABADA, L., KUBÁT, M. a kol. (2004): Úvod do studia politické vědy. Eurolex Bohemia, Praha, 494 s.
- FILIP, J., SCHELLE, K. (1994): Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev. ŽIVA, Zlín, 174 s.



XXII SJEZD ČESKÉ GEOGRAFICKÉ SPOLEČNOSTI OSTRAVA 2010



- CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALLOUD, D. (2009): Volební systémy. Portál, Praha, 376 s.
- KLÍMA, M. (2001): Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství, Radix, Praha, 179 s.
- KOSTELECKÝ, T. (2000): Volební systémy a politický konflikt v prostoru. In: Jehlička, P., Tomeš, J., Daněk, P. (eds.): Stát, prostor, politika : vybrané otázky politické geografie. Univerzita Karlova, Praha, s. 242–262.
- KOUDELKA, Z. (2001): Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001 : (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech. Linde, Praha, 423 s.
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. (2009): Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář : podle stavu k 1. 3. 2009. Linde, Praha, 488 s.
- KVAŠOVÁ, S. (2007): Manipulace s volebními pravidly v Praze. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních studií, Institut politologických studií, Praha.
- LEBEDA, T. (2001): Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. Sociologický časopis, Roč. 37, č. 4 (2001), s. 425–448.
- ŘÍCHOVÁ, B. (2002): Úvod do současné politologie : srovnávací analýza demokratických politických systémů. Portál, Praha, 207 s.
- SCHELLE, K. (1994): Vývoj volebního práva do obecních orgánů. Masarykova univerzita, Brno, 52 s.
- ŠARADIN, P. (2002): Nesmyslný systém olomouckých obvodů. Mladá fronta Dnes, Roč. 13, č. 258, Střední Morava Dnes, s. D/2.
- ŠARADIN, P., OUTLÝ, J. (eds.) (2004): Studie o volbách do zastupitelstev v obcích. Univerzita Palackého, Olomouc, 232 s.
- ZBOŽÍNEK, J. (2005): Možnosti aplikace nástrojů GIS ve volební geografii. Bakalářská práce. Univerzita Palackého, Přírodovědecká fakulta, Olomouc, 52 s.

Adresy autorů:

RNDr. Miloš Fňukal, Ph.D.
Katedra geografie
Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v
Olomouci
Tř. 17. listopadu 12
771 46 Olomouc
milos.fnukal@upol.cz

RNDr. Tatiana Mintálová, Ph.D.
Katedra geografie
Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v
Olomouci
Tř. 17. listopadu 12
771 46 Olomouc
tatiana.mintalova@upol.cz

Mgr. Miloslav Šerý
Katedra geografie
Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého v
Olomouci
Tř. 17. listopadu 12
771 46 Olomouc
SeryMilos@email.cz

Mgr. Michal Šrubař
Geografický ústav
Přírodovědecká fakulta Masarykovy univerzity
Kotlářská 2
611 37 Brno
srubarski@gmail.com