

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Barbora Kohlová

**Poměrnost volebního systému do Poslanecké
sněmovny**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce: 24. 10. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 189 187 znaků včetně mezer.

Mgr. Barbora Kohlová
diplomantka

V Praze dne 24. 10. 2022

Poděkování

Chtěla bych poděkovat vedoucímu této práce doc. JUDr. PhDr. Marku Antošovi, Ph.D., LL.M. za cenné rady a připomínky. Dále děkuji svému příteli za podporu a pomoc s výpočty.

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod | 1 |
| 1. Volební systémy | 3 |
| 1.1 Třídění volebních systémů..... | 3 |
| 1.1.1 Většinové systémy | 4 |
| 1.1.2 Poměrné systémy | 5 |
| 1.2 Proměnné poměrného volebního systému | 6 |
| 1.2.1 Velikost volebních obvodů | 7 |
| 1.2.2 Uzavírací klauzule a přirozený práh | 9 |
| 1.2.3 Volební formule..... | 10 |
| 1.2.4 Úrovně volebních obvodů, skrutinia a jejich charakter | 16 |
| 1.2.5 Podoba kandidátních listin, preferenční hlasování | 18 |
| 1.3 Shrnutí | 19 |
| 2. Volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR..... | 21 |
| 2.1 Ústavní zakotvení..... | 21 |
| 2.2 Zákonné zakotvení a jeho vývoj ve světle nálezů Ústavního soudu | 26 |
| 2.2.1 Volební systém pro volby 1996 a 1998 (Volební systém 1) | 27 |
| 2.2.2 Pl. ÚS 3/96, k volebním kaucím..... | 29 |
| 2.2.3 Pl. ÚS 25/96, malý volební nález | 30 |
| 2.2.4 Pl. ÚS 30/98, tříprocentní klauzule pro finanční podpory | 31 |
| 2.2.5 Pokus o reformu stranami opoziční smlouvy (Volební systém 2) | 32 |
| 2.2.6 Pl. ÚS 42/2000, velký volební nález | 35 |
| 2.2.7 Volební systém 2002–2017 (Volební systém 3) | 36 |
| 2.2.8 Pl. ÚS 44/17, „ještě větší volební nález“ | 39 |
| 2.2.9 Současný volební systém (volební systém 4)..... | 46 |
| 2.3 Shrnutí | 55 |
| 3. Proporcionalita volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR | 56 |
| 3.1 Proporcionalita..... | 56 |
| 3.2 Výzkumné otázky | 57 |
| 3.3 Metodologie výzkumu..... | 59 |
| 3.3.1 Vstupní data..... | 59 |
| 3.3.2 Nástroje k měření proporcionality | 60 |
| 3.3.3 Postup výpočtu | 62 |
| 3.3.4 Výsledky měření..... | 62 |
| VO1 | 62 |
| VO 2 | 67 |

| | |
|----------------------|----|
| VO3 | 71 |
| VO4 | 73 |
| 3.4 Shrnutí | 76 |
| Závěr | 77 |
| Seznam příloh..... | 86 |
| Seznam grafů..... | 87 |
| Seznam tabulek | 87 |
| Seznam zkratk | 88 |

Úvod

Podoba volebního systému je definována řadou proměnných, mezi něž patří především velikost volebního obvodu, volební formule a uzavírací klauzule. Manipulací s nimi lze dosahovat různých účinků systému, a tedy i různých volebních výsledků. Ústava České republiky nedefinuje přesnou podobu volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, požaduje pouze, aby volby probíhaly podle zásad poměrného zastoupení.¹ Rozdělení mandátů přesně proporcčně podle poměru získaných hlasů však vzhledem k omezenému a nedělitelnému počtu zástupců a požadavku funkceschopnosti voleného orgánu není možné plně dosáhnout, a tak „jednou z klíčových otázek, která vždy stála a stojí před tvůrci nebo reformátory volebního systému, je to, do jaké míry má být složení zastupitelského orgánu přesným odrazem rozložení hlasů voličů.“² Různé nastavení proměnných poměrného systému totiž vykazuje odlišnou míru proporcionality.

Ačkoli nastavení volebního systému bývá vzhledem k možnosti ovlivnit výsledky voleb ve svůj prospěch předmětem zájmu především zákonodárců, důvodem změny volebního systému do Poslanecké sněmovny po téměř dvaceti letech bylo rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17. Ústavní soud v něm kvůli rozporu volebního systému jako celku se zásadami poměrného zastoupení a principem rovnosti zrušil většinu zásadních ustanovení definujících podobu volebního systému. Kontroverzní, ale podstatné rozhodnutí bylo navíc velmi nevhodně načasováno, neboť bylo vydáno pouhých osm měsíců před již vyhlášeným termínem voleb. Parlament tak byl nucen urychleně přijmout novelu, která musela odpovídat požadavkům Ústavního soudu vyjádřeným v rozhodnutí. Zákonodárcům se nakonec v šibeničném čase podařilo dospět ke konsenzu a přijmout novou úpravu jako zákon č. 189/2021 Sb.

Hlavním cílem této práce je zhodnotit, zda se narychlo přijaté novele, která mimo jiné, zaměnila D'Hondtův dělitel za Imperialiho kvótu, zavedla druhé skrutinium, kde jsou podle Hagenbach-Bischoffovy kvóty rozdělovány zbylé hlasy, a snížila uzavírací klauzuli pro koalice, podařilo požadavkům Ústavního soudu vyhovět a zda je nový systém více poměrný než předchozí, případně jak výrazně.

¹ Ustanovení čl. 18 odst. 1, zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

² LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3, s. 7

V první části práce definujeme teoretické pojmy týkající se typů volebních systémů a jejich proměnných. Druhá část uvede ústavní limity volebního systému do Poslanecké sněmovny a podrobně vymezení všechny čtyři podoby volebního systému, které byly v historii České republiky platně zakotveny v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR. Zároveň představí stěžejní rozhodnutí Ústavního soudu, která měla na podobu volebního systému vliv. Důraz bude přirozeně kladen na předmětné rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 44/17 a následně přijatou aktuální podobu volebního systému.

V poslední části se již budeme věnovat samotnému měření proporcionality jednotlivých systémů, na jehož základě vyhodnotíme, zda, resp. do jaké míry bylo díky zásahu Ústavního soudu dosaženo větší poměrnosti přerozdělování poslaneckých mandátů. Měření bude provedeno na základě dat z reálných voleb do Poslanecké sněmovny konaných za existence samostatné České republiky pomocí dvou indexů měřících proporcionalitu, least square a RR indexu. Poměrnost aktuálního volebního systému porovnáme nejen s oběma dříve užívanými systémy, ale zjistíme také, jak by posunu k větší proporcionalitě pomohlo využití větších obvodů, případně vládou původně navrhované přepočítávání mandátů na celorepublikové úrovni.

1. Volební systémy

Pravidelné, svobodné, soutěživé volby, v nichž lid jako suverén vybírá své reprezentanty, jsou základním předpokladem demokracie a nejčastějším způsobem zajištění legitimacy zákonodárné moci. Kromě funkce legitimační plní volby funkce integrační, závazné politické statistiky, vytváření stabilní vlády a kontrolní, neboť umožňují potvrzení, nebo naopak obměnu dosavadní vládnoucí většiny.³ Samotné konání voleb však není zárukou demokracie. Volby jsou totiž tak důležitým nástrojem, že se konají i ve většině nedemokratických systémů s cílem vzbudit alespoň zdání legitimacy.⁴ V těchto případech však nejsou dodržovány základní principy demokratických voleb jako přímost, tajnost či svoboda hlasování, které rozebereme v další kapitole.

Volby se skládají z volebního práva, přiznaného okruhu oprávněných osob, a volebního systému, kterým rozumíme pravidla stanovící přeměnu vůle voličů do voleného sboru neboli způsob přepočtu hlasů na mandáty.⁵ Právě volební systém pak determinuje, jak bude vypadat politický a především stranický systém země, a určuje míru reprezentace voličů.⁶ Můžeme rozlišovat technologii volebního systému, tedy jeho nastavení a principy fungování, a vlastnosti neboli účinky volebního systému. Kubát pak pojem volební systém chápe v širokém smyslu a řadí pod něj navíc volební proces jako organizační část voleb.⁷

1.1 Třídění volebních systémů

Volební systémy jsou tradičně kategorizovány podle způsobu přidělování mandátů ve volebním obvodu na *většinové* a *proporční*, případně dále na *semiproporční* a *smíšené*. Toto dělení odpovídá na otázku, zda má systém přiřadit mandát nejsilnějšímu soutěžícímu, nebo zda se mají podělit⁸ čili zda se hlasy přepočítávají poměrně, či nikoli. V poměrném systému se několik mandátů přiděluje poměrně podle poměru získaných hlasů mezi několika vítězi. Ve většinových vítězi k zisku všech

³ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004; 21 cm. ISBN 80-86473-88-0, s. 202–206

⁴ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, ISBN 978-80-7380-076-5, s. 251.

⁵ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 13

⁶ LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis* [online]. Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, 2006, 42(5), 883-912 [cit. 2022-06-07]. ISSN 0038-0288, s. 883

⁷ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 254–257.

⁸ SHUGART, Matthew Soberg a Rein TAAGEPERA. *Votes from seats: logical models of electoral systems*. Cambridge: Cambridge university press, 2017, xvi, 343. ISBN 978-1-108-41702-0, s. 25

mandátů stačí dosáhnout určité stanovené většiny hlasů.⁹ V semiproporčních systémech se hlasy v obvodu přidělují podle většinové techniky, avšak nemusí všechny připadnout pouze jedné listině. Smíšené volební systémy rozdělují část křesel podle většinového a část podle poměrného systému (k zařazení do této kategorie musí minoritní systém rozdělovat alespoň 5 % mandátů).¹⁰

Každý systém má své výhody a nevýhody a mezi odborníky rozhodně nepanuje jednotný názor na to, který z nich je nejlepší. Záleží na tom, zda je upřednostněno spíše stabilní a efektivní vládnutí na úkor zastoupení různých názorů, nebo naopak.¹¹ Je třeba si dále uvědomit, že dělení na proporční, většinové, a tím spíše semiproporční a smíšené systémy je teoretické a hranice mezi nimi se někdy stírají. Také přístup jednotlivých autorů se liší, někteří přicházejí s jiným dělením, např. podle jiných proměnných. Lebeda navíc upozorňuje, že charakter volebního systému je ovlivněny řadou faktorů a že i systém vytvořený za použití poměrných technik může produkovat většinové výsledky, pokud je např. použit v malém obvodu, a naopak.¹²

1.1.1 Většinové systémy

Ve většinových volebních systémech, které výrazně převládaly v 19. století, se všechny mandáty v obvodu přidělují jedné kandidátní listině, vítěz tedy bere vše. Nejčastější, nikoli výlučné, je jejich využití v jednomandátových obvodech.¹³ V těch získá logicky jeden vítězný kandidát jeden mandát. V případě vícemandátových obvodů hovoříme o stranickém blokovém hlasování, kdy strana s většinou hlasů obdrží všechny nabízené mandáty. Od poměrných systémů odlišuje většinové především vyžadovaný podíl na hlasech, který musí, jak už název napovídá, dosahovat určité stanovené většiny. Většiny mohou být *absolutní*, tedy nadpoloviční, *kvalifikované absolutní* vyžadující překročení pevné hranice vyšší než 50 % hlasů, *relativní*, kdy stačí dosáhnout prostě více hlasů než ostatní kandidáti, nebo *kvalifikované relativní* stanovící pevnou hranici, jež je zároveň nižší než 50 %. S vyžadovanou většinou pak souvisí počet volebních kol. Pokud žádný ze subjektů nedosáhne požadované většiny v prvním kole, koná se další kolo s omezeným,

⁹ SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Druhé vydání. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-048-3, s. 15

¹⁰ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 258–264

¹¹ LIJPHART, Arend a Bernard GROFMAN. *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. New York; London: Praeger, 1984, ISBN 0-275-91216-7 s. 5–7

¹² LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis* [online]. Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, 2006, 42(5), 883-912 [cit. 2022-06-07]. ISSN 0038-0288, s. 883

¹³ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 47–48

kvalifikovaným počtem účastníků. Tyto požadavky lze různě kombinovat a vytvářet tak další podtypy většinových systémů.¹⁴ Většinové systémy produkují stabilní jednobarevné vlády s většinovou podporou. Dochází k eliminaci menšinových názorů, avšak včetně těch extremistických, což opět posiluje stabilitu.¹⁵ V ČR se dvoukolový většinový systém využívá pouze k volbě prezidenta a senátorů.

1.1.2 Poměrné systémy

Poměrné systémy usilují o rozdělení mandátů ve (zhruba) stejném poměru s obdrženyými hlasy pro jednotlivé kandidátní listiny. Konají se vždy ve vícemandátových obvodech (jeden mandát přirozeně nelze poměrně rozdělit) a k zisku výsledků je třeba využít některou z metod přepočtu hlasů na mandáty – volební formulí. Poměrný volební systém je rozšířenější než většinový, ačkoli je mladší.¹⁶ Vznikl na konci 19. století jako důsledek rozšiřování volebního práva a rozmachu politických stran zastupujících rozdílné skupiny obyvatelstva, např. dělnictvo či rolníky¹⁷, ale také etnické menšiny. Právě ty byly rozhodujícím faktorem, proč Belgie v roce 1899 jako první stát zavedla poměrný volební systém. Většina států v kontinentální Evropě předsedla na poměrný systém po první světové válce.¹⁸

Výhodou poměrných systémů je samozřejmě široké a pokud možno spravedlivé zastoupení všech relevantních názorů, které teoreticky umožňuje větší porozumění různým vrstvám společnosti a jejich problémům. Právě zajištění férového zastoupení může vést k větší volební účasti a důvěře ve volené instituce. Nevýhodou naopak je, že poměrné systémy neodpovídají na otázku, kdo bude zemi vládnout. K získání většiny bývá třeba hledat kompromis, tvořit koalice, což snižuje vliv voličů nad podobou vlády. Na rozdíl od většinových systémů navíc poměrné neumí eliminovat antisystémové strany. Roztříštěnost, antisystémoví aktéři a vysoký počet stran mohou vést ke slabým a nestabilním vládám a ve finále ke ztrátě důvěry v demokracii.¹⁹ Aby k přílišné roztříštěnosti nedocházelo, bývají do systému inkorporovány integrační prvky, jakým je např. uzavírací klauzule nebo mandátový bonus pro vítěze.

¹⁴ ŠEDO, Jakub. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury CDK, 2007. ISBN 978-80-7325-137-6, s. 22–23

¹⁵ BLAIS, André. The debate over electoral systems. *International Political Science Review*, 1991, 12.3: 240-246.

¹⁶ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 262–264

¹⁷ GELLNAROVÁ, Zdena a Joel KRIEGER. *Oxfordský slovník světové politiky*. Praha: Ottovo nakladatelství, 2000, ISBN 80-7181-463-6, s. 653

¹⁸ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUŠ. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 183

¹⁹ BLAIS, André. The debate over electoral systems. *International Political Science Review*, 1991, 12.3, s. 240–246.

V rámci poměrných systémů podle podoby hlasování dále rozlišujeme listinné poměrné volební systémy a systém jednoho přenosného hlasu²⁰, případně personalizované poměrné volební systémy. Nejčastěji využívaným je listinný proporční systém, který lze dále dělit podle toho, zda mohou voliči ovlivňovat podobu kandidátních listin a pořadí kandidátů. *Přísně vázané* kandidátní listiny nedovolují voličům žádné úpravy, *vázané* listiny umožňují přesouvat kandidáty např. pomocí preferenčních hlasů, *volné* listiny pak umožňují hlasování napříč kandidátkami.²¹ Někteří autoři kladou při kategorizaci důraz spíše na ostatní proměnné, jako je velikost volebních obvodů nebo volební formule,²² kterými se budeme zabývat níže.

1.2 Proměnné poměrného volebního systému

Volební systémy jsou komplexním souborem několika vzájemně se ovlivňujících prvků, které společně vytvářejí unikátní systém se specifickými vlastnostmi. Lebeda za proměnnou označuje „*pouze takový faktor, který lze při konstruování volebního systému ovlivňovat přímo. Jsou to pravidla a mechanismy, které jsou primárně nastavené a nejsou důsledkem jiných daností. Musí mít prokazatelně významný vliv na volební výsledky, a tím na podobu stranického systému.*“²³

V oblasti studia volebních systémů nepanuje na základních proměnných charakterizujících listinný poměrný volební systém úplná shoda. Nespornými a nejdůležitějšími jsou *volební formule*, tedy matematická metoda sloužící k přepočtu hlasů na mandáty, a *velikost volebních obvodů*. Doplnit lze *podobu hlasování*, resp. vliv voličů na podobu kandidátních listin. Lijphart přidává *velikost voleného orgánu*, tedy celkový počet přidělovaných mandátů, a *volební práh*.²⁴ Lebeda

²⁰ Systém jednoho přenosného hlasu (*single transferable vote*, STV) nepoužívá kandidátní listiny, protože volič vybírá ve vícemandátovém obvodu pouze jednoho kandidáta. Může ale kandidáty seřadit podle svých preferencí bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, přičemž povinná je pouze první preference. Nadbytečné hlasy pro kandidáty, kteří již mandát získali, tak podle dalších preferencí pomáhají vybrat kandidáty další. Tento systém tak umožňuje personalizovanou, ale poměrnou volbu a zohledňuje i další preference voličů. Vyžaduje však větší znalost kandidátů. Pro volby do dolní komory parlamentů je používán v Severním Irsku a na Maltě. (KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 264).

²¹ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 34

²² ŠEDO, Jakub. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury CDK, 2007. ISBN 978-80-7325-137-6, s. 24

²³ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4). ISSN 0038-0288, s. 426

²⁴ LIJPHART, Arend a Don AITKIN. *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994, xvii, ISBN 9786610810895, s. 11–13

však upozorňuje, že přirozený práh je pouze důsledkem kombinace velikosti obvodu a volební formule, a mezi hlavní proměnné ho tak neřadí. Naopak jako podstatnou nezávislou proměnnou uvádí *uzavírací klauzuli*. Dále do výčtu zařazuje *počet a podobu skrutinií*.²⁵ Všechny tyto faktory spolu reagují a plynou z nich další důsledky, které společně charakterizují volební systémy a určující míru proporcionality. Proměnné (velikost obvodu, formule, uzavírací klauzuli, počet a charakter skrutinií a podobu kandidátních listin) si, zejména ve vztahu k systému voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, postupně rozebereme. Pokud v následující části bude hovořeno o volebním systému, bude jím tak myšlen právě listinný poměrný volební systém.

Práce s proměnnými umožňuje upravit systém podle specifik dané země. Manipulací s nimi lze však měnit míru proporcionality a ovlivňovat výsledky voleb dokonce až do té míry, že systém bude produkovat většinové výsledky. Politické strany, resp. jejich členové v zákonodárném sboru jsou zároveň těmi, kdo podobu volebního systému sami pro sebe schvalují, což nezřídka vede ke snaze upůsobit systém tak, aby byl pro dané aktéry co nejvýhodnější. Přizpůsobování volebního systému s cílem posílit určitou politickou sílu nazýváme volebním inženýrstvím.²⁶ Ukázkovým příkladem z českého prostředí byla novela volebního systému přijatá stranami opoziční smlouvy v roce 2000, kterou však z téměř celou zrušil Ústavní soud právě pro rozpor s principem poměrného zastoupení.

1.2.1 Velikost volebních obvodů

Velikosti volebních obvodů označujeme M (*magnitude*) a znamená vždy výhradně počet mandátů v obvodu rozdělovaných bez ohledu na jakoukoli jinou velikost, např. geografickou. Jedná se o nejjásadnější proměnnou volebních systémů mající největší vliv na výstupy voleb.²⁷ Čím větší obvody jsou, tím poměrnější jsou výsledky. Nejedná se však o lineární vztah. U malých obvodů se s každým dalším mandátem proporcionalita výrazně zvyšuje, u velkých už další mandáty nehrají přílišnou roli, protože proporcionalita už je na vysoké úrovni. Malé obvody (do pěti mandátů) produkují většinové výsledky bez ohledu na použitou formuli. Důvodem je vysoký

²⁵ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporcí volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4). ISSN 0038-0288, s. 425–426

²⁶ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-88-0, s. 199

²⁷ TAAGEPERA, Rein a Matthew Soberg SHUGART. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989, xviii: il. ISBN 0-300-04319-8, s. 112

přirozený práh, který vysvětlíme záhy. Velké obvody (nad deset mandátů) se chovají docela proporcčně. U více než dvacetimandátových obvodů je pak poměr hlasů vůči získaným mandátům velmi přesný.²⁸ Z tohoto pohledu je samozřejmě ideální užití jednoho celostátního obvodu, jak je tomu např. na Slovensku nebo v Izraeli, které však s sebou nese jiné problémy. Dochází např. k disproporcí v reprezentaci jednotlivých regionů a chybí užší vztah mezi voliči a jejich zástupci.²⁹ Ani velké obvody samy o sobě samozřejmě nejsou zárukou proporcčnosti. S velikostí obvodů totiž interagují další faktory, např. počet kandidujících stran nebo použitá volební formule.³⁰

Jako nejdůležitější proměnná volebních systémů bývá velikost volebních obvodů předmětem manipulace. Rozdělování na malé obvody nahrává silnějším stranám, protože ty menší kvůli vysokému přirozenému prahu nedosáhnou na mandáty. Rozdělením země na různě velké obvody bez ohledu na počet voličů v nich lze dosáhnout zvýhodnění určitých skupin obyvatelstva. Důsledkem techniky zvané *malapportionment* je výrazně rozdílný počet hlasů připadajících na získání jednoho mandátu, a tudíž nadreprezentovanost jedněch a podreprezentovanost jiných skupin obyvatelstva.³¹ Účelové zvýhodnění, nebo naopak poškození určité strany či určité skupiny obyvatelstva umožňuje *gerrymandering*. K uplatnění je nutné předem znát volební preference voličů. Na jejich základě lze pak obvody překreslovat tak, aby byly hlasy příliš roztrženy do několika obvodů nebo naopak koncentrovány pouze v jednom. Technika je používána především ve většinových systémech, proporcční systémy však užití nevyklučují.³² Všechny tyto techniky jsou logicky v rozporu s rovností volebního práva a vedou k disproporcčním výsledkům voleb. V podmínkách ČR byla příkladem manipulace opozičněsmluvní novela zavádějící 35 volebních obvodů s garantovanou velikostí minimálně čtyř mandátů. Cílem bylo zvýhodnění velkých stran. Naopak úprava v podobě rozdělení země dle vyšších samosprávných celků je stabilní a manipulaci předchází.

²⁸ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 63–71

²⁹ Senát, Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR [online]. 16. 2. 2021 [cit. 1.7.2022]. Available at WWW: <https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791>

³⁰ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporcčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), [cit. 2022-06-09]. ISSN 0038-0288, s. 429

³¹ CHARVÁT, Jakub. Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010. *Politologický časopis* [online]. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2011, XVIII (4), 335-353 [cit. 2022-06-10]. ISSN 1211-3247, s. 336

³² Gerrymandering. *International Encyclopedia of Human Geography*. 2020. ISBN 9780081022955.

1.2.2 Uzavírací klauzule a přirozený práh

Uzavírací klauzule i přirozený práh určují, kolik procent hlasů je třeba k dosažení mandátu. Liší se v tom, kdo nebo co stanoví jejich výši.

Uzavírací klauzule (*legal threshold*) je stanovena uměle zákonodárcem jako proměnná systému. Jejím cílem je zamezit přílišnému tříštění a štěpícím tendencím parlamentních stran, a zjednodušit tak vytváření vládní většiny díky vyloučení slabých stran z účasti ve Sněmovně. Daní za tuto integrační funkci je snížení proporčnosti systému, a to především v případě kandidování více malých stran, které klauzuli nepřekročí. Je tak třeba dbát na její rozumnou, ústavní výši. Bývá stanovena několika způsoby. Nejčastější je dosažení určitého procenta hlasů na celostátní úrovni, lze však požadovat její splnění i na úrovni jednotlivých obvodů.³³ Takové nastavení nahrává regionálně silným stranám, které by v celostátním měřítku na potřebné procento hlasů nedosáhly. V České republice platí po celou dobu fungování Poslanecké sněmovny pro samostatné strany 5% uzavírací klauzule počítaná na celostátní úrovni, pro koalice je stanovena hodnota vyšší.³⁴ Klauzuli je podobné kvórum, které však nestojí na poměru, ale na předem daném minimálním počtu hlasů. Jeho relativní dopad na strany se tak u jednotlivých voleb mění dle počtu voličů, když se s vyšší účastí snižuje. Třetí možností je zavedení kvóty. Např. na Islandu je třeba překročit 2/3 Hareovy kvóty.³⁵

Přirozený práh vychází z přirozených důsledků nastavení proměnných, především velikosti obvodů, počtu stran a užití formule. Protože není pod přímým vlivem zákonodárce, nejedná se podle výše uvedené definice o proměnnou volebního systému. Přesto přirozený práh označovaný T (*electoral threshold*) může podstatně ovlivňovat výsledky voleb, a to především v případech, kdy převyšuje uzavírací klauzuli. Díky znalosti T mohou strany přizpůsobit svou strategii, např. kandidovat v koalicích nebo nekandidovat vůbec.³⁶ Hodnota T se vždy pohybuje mezi dvěma krajními hranicemi. Práh spodní neboli nejnižšího zastoupení (*threshold of inclusion*) stanoví minimální míru procent hlasů nutnou k dosažení mandátu za nejpříznivějších možných podmínek a napovídá, jak se systém chová k malým stranám. Práh horní neboli práh nejvyššího

³³ Švédsko pak využívá kombinaci, když strana musí překročit buď 4% klauzuli na celorepublikové, nebo 12% na obvodní úrovni, což umožňuje reprezentaci i stranám silným pouze v určitém regionu.

³⁴ § 49, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR (dále jako „ZVP“)

³⁵ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3, s. 116–120

³⁶ EZECHIAŠOVÁ, Monika. Teoretický práh listinných poměrných systémů. *Politologický časopis* [online]. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2008, XV(1), 3-28 [cit. 2022-06-11]. ISSN 1211-3247, s. 3–4

vyločení udává nejvyšší procento hlasů nutné k dosažení mandátu za nejhorších možných podmínek. Reálná hodnota se pak pohybuje zhruba uprostřed a nazýváme ji efektivním prahem (T' , *effective treshold*). Vzorce pro výpočet se liší podle formule a počtu soutěžících politických stran (p). Zjednodušený vzorec pro efektivní práh lze zapsat jako $\frac{75\%}{M+1}$.³⁷ Např. v Karlovarském kraji bylo ve volbách v roce 2017 a 2021 rozdělováno 5 mandátů. Hodnota efektivního prahu tak dosahovala zhruba 12,5 % hlasů. V Praze byla přitom hodnota T' čtvrtinová, činila zhruba 3%.³⁸ Z příkladu je patrné, že T může dosahovat výrazně odlišných hodnot od celostátní klauzule. Ani její překročení tak není zárukou zisku mandátů. Úspěšná strana musí vždy dosáhnout obou hranic, což je však v některých obvodech mnohem náročnější než v jiných.

1.2.3 Volební formule

Poměrné volební systémy si na rozdíl od většinových nevystačí pouze s počty hlasů, ale musí je dále určitým způsobem převést na mandáty. K tomu slouží volební formule – vzorec, pomocí kterého jsou stranám a kandidátům přiřazovány mandáty. Jedná se o jednu ze zásadních proměnných volebního systému, neboť různé formule mohou mít, především v kombinaci s dalšími proměnnými, velice odlišný dopad na výsledky voleb. Formule dělíme podle základních principů přepočtu na volební kvóty a volební dělitele.

1.2.3.1 Volební kvóty

Volební kvóty neboli metody volebního čísla, v zahraniční literatuře označované také jako *metody největších zbytků*, pracují s celkovým počtem hlasů (V , *votes*) a mandátů (S , *seats*). Stanoví konkrétní počet hlasů, který je k zisku jednoho mandátu potřeba. Kolikrát hlasy odevzdané pro kandidující subjekt kvótu naplní, tolik mandátů strana dostane. Kvóty však většinou nevedou k rozdělení všech mandátů. Je tak třeba je doplňovat dalšími technikami. Možností je rozdělování zbylých hlasů v dalších skrutiniích nebo přidělení zbylých mandátů tomu, komu po dělení zbylo nejvíce hlasů. Tento způsob nazýváme metodou největšího zbytku.

³⁷ TAAGEPERA, Rein. Effective Magnitude and Effective Threshold. *Electoral studies* [online]. Guildford, U.K.: Butterworth Heinemann Publishers, 1998, 17(4), 393-404 [cit. 2022-06-11]. ISSN 0261-3794., s. 393–394

³⁸ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

Základní formulí je **Hareova kvóta** zvaná také jednoduchá. Je ze všech kvót nejčastější³⁹, všechny další jsou od ní odvozeny. Její výši určuje poměr platných hlasů vůči mandátům, tedy $Q = \frac{V}{S}$. Pojmenována je po britském právníkovi jménem Thomas Hare žijícím v 19. století, známá však byla již dříve. Nejčastěji se používá k určení počtu rozdělovaných mandátů v daném volebním obvodu nebo počtu získaných mandátů pro kandidující stranu. Kolikrát se do počtu odevzdaných hlasů v obvodu celá kvóta vejde, tolik mandátů je v straně přiděleno. Obecně se Hareova kvóta považuje za jednu z nejproporčnějších metod. Její podstatnou nevýhodou je však to, že na jejím základě nebývají zdaleka rozděleny všechny mandáty. Především v malých obvodech s velkým počtem kandidujících stran tak může v extrémních případech dojít k tomu, že kvótu nenaplní žádná ze stran.⁴⁰ Pokud je v obvodu např. rozdělováno 5 mandátů, ale 10 kandidujících stran získá podobnou podporu, nikdo nedosáhne na požadovaných 20 % hlasů, a všechny mandáty musí být přiděleny podle doplňkové metody, např. podle nejvyššího zbytku. I proto může Hareova kvóta v určité kombinaci dalších proměnných díky výraznému snížení přirozeného prahu nahrávat menším stranám. V ČR se používá k určení republikového mandátového čísla, na jehož základě dochází ke stanovení počtu mandátů rozdělovaných ve volebním kraji.⁴¹ Z Hareovy kvóty vychází Hareova-Niemeyerova formule, jež vynechává krok výpočtu volebního čísla a rovnou přiděluje křesla straně. Mandáty pro konkrétní stranu (s) s pomocí hlasů přidělených dané straně (v) vypočteme jako $s = v \frac{S}{V}$. Využívá se ve volbách do německého Bundestagu.⁴²

Hagenbach-Bischoffova kvóta, již v roce 1888 představil Eduard Hagenbach-Bischoff, švýcarský matematik a fyzik, upravuje Hareovu tak, že zvyšuje jmenovatele o 1. Tedy $Q = \frac{V}{M+1}$. Teoretickým navýšením počtu mandátů se snižuje hodnota kvóty, což umožňuje rozdělení více mandátů v prvním přepočtu. Tím je zároveň upozaděn význam doplňující metody, neboť se podle ní přerozděluje méně mandátů. K přidělení jednoho mandátu navíc by došlo pouze v extrémně nepravděpodobném případě, kdy by každá strana přesně naplnila kvótu.⁴³ V ČR byla tato kvóta

³⁹ BORMANN, Nils-christian a Matt GOLDER. Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011. *Electoral studies* [online]. OXFORD: Elsevier, 2013, 32(2), 360-369 [cit. 2022-06-12]. ISSN 0261-3794. Dostupné z: doi:10.1016/j.electstud.2013.01.005, s. 365

⁴⁰ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3., s. 76–79

⁴¹ Ustanovení § 48, ZVP

⁴² NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004; 21 cm. ISBN 80-86473-88-0., s. 29

⁴³ LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis* [online]. Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, 2006, 42(5), 883-912 [cit. 2022-06-07]. ISSN 0038-0288, s. 893–894

využívána ve volbách roku 1996 a 1998 pro obě skrutinia, podle současné úpravy slouží k přerozdělení zbylých hlasů ve druhém skrutiniu.⁴⁴ Hagenbach-Bischoffově je podobná Droopova kvóta, která se však využívá pouze v Irsku v souvislosti se systémem jednoho přenosného hlasu. Její vzorec odpovídá $Q = \frac{V}{S+1} + 1$. Přičtená jednička vylučuje i teoretickou možnost přidělení více mandátů, jinak kvůli zaokrouhlování nabývá stejných hodnot jako kvóta Hagenbach-Bischoffova.⁴⁵

Imperialiho kvóta (kvóta Imperiali) se snaží přidělit ještě více mandátů v prvním výpočtu dalším snížením hodnoty základní kvóty. Ve jmenovateli tak přičítá hodnotu 2, posílená Imperialiho kvóta pak dokonce hodnotu 3. Tedy $Q = \frac{V}{S+2}$, resp. $Q = \frac{V}{S+3}$. To s sebou za jistých podmínek nese již poměrně velkou pravděpodobnost rozdělení více mandátů, než z kolika se volený sbor skládá.⁴⁶ Imperialiho kvóta je proto vhodná pro velmi fragmentované stranické systémy, kde je díky rozmělnění hlasů toto riziko eliminováno. Její účinky se blíží spíše D'Hondtovu děliteli než Hareově kvótě. Mírně zvýhodňuje velké strany. Ve světě se téměř nepoužívá. Dlouhodobě do 90. let byla využívána v Itálii (po druhé světové válce několik let v posílené podobě),⁴⁷ v roce 2021 byla zakotvena do českého volebního systému, kde je používána pro přepočítání hlasů v prvním skrutiniu.⁴⁸

Metody pro přidělování zbylých mandátů

Jak již bylo řečeno, kvóty téměř nikdy nezvládnou rozdělit všechny mandáty v prvním přepočtu. Je tedy třeba na základě zbylých, případně všech platných hlasů chybějící zástupce doplnit. V určité kombinaci proměnných nebývá počet nerozdělených křesel zanedbatelný, proto může i tato proměnná významně ovlivnit výsledky voleb. Metody k rozdělení zbylých hlasů můžeme

⁴⁴ Ustanovení § 51, ZVP

⁴⁵ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), 425-448 [cit. 2022-06-09]. ISSN 0038-0288, s. 433

⁴⁶ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3., s. 82–85

⁴⁷ OTTO Pavel. *Politolog Lebeda: Roztříštěné politické scéně nový způsob rozdělení poslaneckých křesel pomůže*. E15.cz [online]. 4.4.2021 [cit. 2022-10-06]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/politolog-lebeda-roztristene-politicke-scene-novy-zpusob-rozdeleni-poslaneckych-kresel-pomuze-1379317>

⁴⁸ Ustanovení § 50, ZVP

rozdělit do dvou kategorií podle toho, zda druhý přepočítání probíhá ve stejném volebním obvodu jako první, nebo zda se koná na vyšší úrovni v rámci dalšího skrutinia.⁴⁹

Ve stejném obvodu se nejčastěji používá metoda největších zbytků. Zbylé mandáty jsou jednoduše přiděleny těm stranám, které vykazují největší absolutní počet zbylých hlasů. Každé straně lze takto logicky přidělit maximálně jeden mandát. V menších obvodech tento systém pomáhá menším stranám, neboť jim křeslo připadne, aniž by dosáhly na kvótu. Druhou možností je pak přidělení mandátů **metodou největších průměrů**. Jeden nebo i více mandátů je přiděleno stranám, které vykáží největší průměrný počet hlasů na mandát. Produkované výsledky kombinující některou z kvót a metodu největšího průměru se shodují s výsledky použití D'Hondtovy formule, které se budeme věnovat níže.⁵⁰

Odlisným způsobem, jak se vypořádat s nerozdělenými mandáty, je převedení hlasů do **dalšího skrutinia**. Většinou bývá stanoveno druhé, případně třetí skrutinium na regionální nebo celostátní úrovni. Zbylé hlasy stran z prvního skrutinia jsou ze všech obvodů, které pod skrutinium spadají, přesunuty do obvodu na vyšší úrovni, kde jsou znovu převedeny na mandáty podle jedné z formulí. V případě opětovného využití některé kvóty je třeba se znovu vypořádat s případnými zbylými mandáty podle metody největšího zbytku nebo průměru.⁵¹

1.2.3.2 Volební dělitelé

Volební dělitelé pracují s řadou čísel, kterými dělí získané hlasy. Postupně tak na základě nejvyšších průměrů přiřazují stranám mandáty, dokud nerozdělí všechny. U dělitelů tak nevznikají žádné nepřidělené mandáty, a tudíž nejsou třeba ani další skrutinia či jiné pomocné metody. Na rozdíl od Hareovy kvóty se nesnaží o co nejmenší rozdíl mezi poměrem získaných hlasů vůči získaným mandátům, ale mandáty přiřazují stranám podle průměrného počtu hlasů. Volebních dělitelů je díky mnoha variacím číselných řad více než typů kvót, navíc bývají ještě dále modifikovány. Podrobněji se proto zaměříme především na významnější z nich.

⁴⁹ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), 425-448 [cit. 2022-06-09]. ISSN 0038-0288, s. 435

⁵⁰ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUĐ. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 194

⁵¹ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 86–87

D'Hondtův dělitel je základní formulí dělitelů a lze ho označit za čistou metodu největších průměrů. Mandát totiž přiznává té straně, která na daný mandát prokáže nejvyšší průměrný počet získaných hlasů. Hlasy každé strany jsou postupně děleny číselnou řadou celých čísel počínaje jedničkou (1, 2, 3, 4, 5 ...). Mandáty jsou přiřazeny tolika nejvyšším průměrům, kolik se rozděluje mandátů. Podle toho, kolik průměrů strany patří mezi nejvyšší, tolik získá mandátů. Jedná se o rozhodně nejrozšířenější metodu přepočtu hlasů na mandáty v listinných poměrných systémech, využívá se ve více než 60 % případů.⁵² Pojmenována je po belgickém právníkovi Victoru D'Hondtovi, který ji představil v 70. letech 19. století. V USA je metoda známá také pod názvem Jefferson rule, neboť byla Thomase Jeffersonem už na konci 18. století navržena a následně i využívána pro přidělování mandátů do Kongresu. Účinky D'Hondtova dělitele jsou obecně považovány za zvýhodňující velké strany, ačkoli důvodem takové závěru může být to, že metody měření proporcionality vycházejí z principu Hareovy kvóty.⁵³ V České republice byla tato formule ve volbách do Sněmovny používána po dobu 20 let až do nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 44/17, který rozebereme níže.

D'Hondtův dělitel se dočkal několika modifikací. Originální česká varianta zvaná modifikovaný D'Hondtův dělitel, vyrovnávací D'Hondtova metoda nebo **Koudelkův dělitel** zasahuje do číselné řady, když zvyšuje prvního dělitele na hodnotu 1,42. Tato modifikace je obecně považována za disproportní, neboť zvýšení prvního dělitele znesnadňuje získání mandátů malým stranám. Tyto mandáty pak na jejich úkor obdrží strany velké.⁵⁴ Byla jako kompromisní řešení mezi klasickým D'Hondtovým a Imperialiho dělitelem zakotvena stranami opoziční smlouvy do zákona o volbách do Parlamentu ČR novelou v roce 2000,⁵⁵ v praxi však, na rozdíl od voleb do krajských zastupitelstev, kde se dodnes využívá,⁵⁶ nebyla ve volbách do Poslanecké sněmovny aplikována kvůli zrušujícímu rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 42/2000. Díky vysokému počtu mandátů rozdělovaných v krajských volbách se však zvýhodňování větších stran

⁵² BORMANN, Nils-christian a Matt GOLDR. Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011. *Electoral studies* [online]. OXFORD: Elsevier, 2013, 32(2), 360-369 [cit. 2022-06-12]. ISSN 0261-3794. Dostupné z: doi: 10.1016/j.electstud.2013.01.005, s. 365

⁵³ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6. s. 195–196

⁵⁴ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 354–356

⁵⁵ Ustanovení § 50, odst. 1, zákon č. 204/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

⁵⁶ Ustanovení § 43, odst. 3, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

příliš neprojevuje a výsledky jsou podobné jako při užití klasického D'Hondtova dělitele. V případě menších obvodů by se však výsledky blížily spíše Imperialiho děliteli.⁵⁷

Pro lepší pochopení fungování D'Hondtova dělitele je v tabulce uveden modelový příklad pro šestimandátový obvod, kde kandidují čtyři strany. Čísla představují počet získaných hlasů, který postupně dělíme řadou celých čísel od 1 do 4. Tučně jsou zvýrazněny nejvyšší průměry, které vedly k zisku mandátu.

| | Strana A | Strana B | Strana C | Strana D |
|-----------------------|---------------------|--------------------|------------------|-----------|
| 1 | 145/1 = 145 | 120/1 = 120 | 76/1 = 76 | 48/1 = 48 |
| 2 | 145/2 = 72,5 | 120/2 = 50 | 76/2 = 38 | 48/2 = 24 |
| 3 | 145/3 = 48,3 | 100/3 = 33,3 | 76/3 = 25,3 | 48/3 = 16 |
| 4 | 145/4 = 36,2 | 100/4 = 25 | 76/4 = 19 | 48/4 = 12 |
| Celkem mandátů | 3 | 2 | 1 | 0 |

Tabulka č. 1 – Modelový příklad rozdělení mandátů podle D'Hondtova dělitele

Dělitel Sainte-Laguého používá řadu celých lichých čísel (1, 3, 5, 7 ...), což mírně zvýhodňuje střední a menší strany. Do roku 1998 byl na českém území užíván v komunálních volbách. Jeho modifikovaná forma se snaží nadhodnocení malých stran omezit tím, že číselnou řadu začíná na hodnotě 1,4. Vyšší první hodnota dělitele analogicky jako u Koudelkova dělitele ztěžuje zisk mandátu malých stran, na který dosahují právě u prvního dělení. **Modifikovaný** neboli **vyrovnávací dělitel Sainte-Laguého** však neupouští od znevýhodňování velkých stran. Dostředivé tendence tak ve výsledku mírně zvýhodňují střední strany, celkově se však jedná o velmi proporční formuli. Podle Lebedy je dokonce ze všech nejproporčnější. Používá se ve Skandinávii.⁵⁸

Dělitel Imperiali využívá řadu celých čísel stejně jako D'Hondt, avšak začíná až dvojkou (2, 3, 4, 5 ...). Zvýšení hodnoty prvního dělení opět, a tentokrát podstatně, zvýhodňuje velké strany. V malých obvodech má výrazné většinové účinky, může dokonce produkovat výsledky

⁵⁷ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3., S. 96–98

⁵⁸ Tamtéž, s. 90–93

odpovídající spíše jednokolovým většinovým systémům. V současné době se v parlamentních volbách nikde nepoužívá.⁵⁹

Modifikovaný Huntingtonův dělitel pracuje s komplikovanější řadou, již lze vyjádřit vzorcem $\sqrt{n(n-1)}$, kde n značí pořadí mandátu, který se strana snaží v danou chvíli získat. Řada nemodifikovaného dělitele je tak následující: $\sqrt{1(1-1)}$, $\sqrt{2(2-1)}$, $\sqrt{3(3-1)}$ atd. Při takovém postupu by však prvním dělitelem byla 0, což by znamenalo přidělení mandátu všem stranám bez ohledu na počet hlasů. První hodnotu tak bylo třeba dle následující hodnoty modifikovat na $\frac{\sqrt{2 \times 1} \times 1,4}{3} = 0,66$. Na začátku sice opět dochází ke znevýhodnění malých stran, však díky dalším hodnotám (0,42; 2,45; 3,46 ...) považuje Lebeda tuto formuli za velmi proporční.

Dánský dělitel naopak vykazuje velice disproporční výsledky. Používá řadu čísel postupující po třech celých číslech (1, 4, 7, 10 ...). Díky nízké první hodnotě a rychlému zvyšování výrazně zvýhodňuje malé strany. Používá se v Dánsku, ale pouze k rozdělování už získaných kompenzačních mandátů mezi konkrétní obvody.⁶⁰

1.2.4 Úrovně volebních obvodů, skrutinia a jejich charakter

Počet skrutinií vychází z velikosti volebních obvodů a použité formule. Jak již bylo uvedeno výše, volební kvóty většinou na rozdíl od dělitelů přirozeně nealokují všechny mandáty. Využití více skrutinií zajišťuje vyšší proporčnost při zachování menších volebních obvodů např. z důvodu větší blízkosti mezi voliči a jejich zástupci. Objevily se však také případy, kde byl několikaúrovňový systém navržen naopak tak, aby byl disproporční a zvýhodňoval velké strany. Toho lze dosáhnout mandátovým bonusem pro vítěznou stranu či opakovaným disproporčním výpočtem využívajícím všechny hlasy, avšak na několika úrovních. Volební systémy využívají jednu až čtyři úrovně rozdělování hlasů. Na vyšší úrovni lze buď rozdělovat zbytkové, nebo kompenzační mandáty.⁶¹

⁵⁹ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6. s. 198

⁶⁰ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3., S. 93–99

⁶¹ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), 425–448 [cit. 2022-06-09]. ISSN 0038-0288, s. 443–446

Zbytkové mandáty jsou na vyšší úrovni rozdělovány podle některé z formulí na základě zbylých hlasů nevyužitých k zisku mandátu na první úrovni. Tento způsob řešící přirozenou neschopnost kvót rozdělit všechny mandáty na první úrovni zároveň zvyšuje proporčnost systému. Čím relativně nižší je volební kvóta (používá-li se Hagenbach-Bischoffova, Imperialiho, nebo dokonce posílená Imperialiho), tím více mandátů je přiděleno na první úrovni a tím méně jich zbyde do další úrovně. Vyšší jmenovatelé kvót tak především v kombinaci s menšími obvody nahrávají větším stranám, neboť jim usnadňují zisk mandátů již na první úrovni. Na druhou stranu rozdělování většího množství křesel až na vyšší úrovni mírně směřuje proti původní logice rozdělení země do více obvodů k zajištění bližšího vztahu mezi voliči, jejich regiony a volenými zástupci.⁶² Rozdělování zbytkových mandátů ve druhém, celostátním skrutiniu bylo v ČR využíváno v letech 1996 a 1998, k opětovnému návratu došlo v roce 2021 v souvislosti se zakotvením Imperialiho kvóty namísto D'Hondtova dělitele.⁶³

Kompenzační mandáty, jejichž pevný počet je předem stanoven podle zákona, jsou rozdělována na základě všech platných hlasů. Nejdříve jsou na první úrovni hlasy rozděleny podle některého z dělitelů, aby nerozdělené mandáty vznikající při použití kvót nezvyšovaly počet kompenzačních mandátů. Následně je ze všech platných hlasů vypočteno, jak by byly proporčně mandáty rozděleny v případě jednoho celostátního obvodu. Pokud i vyšší úroveň probíhá na regionální, nikoli celostátní úrovni, počítá se logicky s hlasy odevzdanými v daném regionu. Rozdíl mezi tímto ideálním počtem a již získanými mandáty v prvním skrutiniu je roven počtu kompenzačních mandátů pro danou stranu. Německý systém v případě, že strana získá na první úrovni více mandátů, než kolik jí spravedlivě náleží, mandáty neodebírání, čímž se mění absolutní počet poslanců. Z hlediska proporčnosti je podstatné, jaké formule jsou užívány a jaký je poměr mandátů přidělovaných na první a druhé úrovni. Vyšší počet křesel, jež jsou k mání v dalším skrutiniu, zvyšuje proporčnost, ale opět maže vztah mezi voliči a jejich zástupci.⁶⁴ Mezi systémy poměrného zastoupení, které rozdělují kompenzační mandáty v dalších skrutiniích, řadíme i tzv. smíšené personalizované systémy poměrného zastoupení.⁶⁵

⁶² NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004; ISBN 80-86473-88-0, s. 31–32

⁶³ Ustanovení § 50 a § 51, Zákon č. 204/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

⁶⁴ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), 425–448 [cit. 2022-06-09]. ISSN 0038-0288, s. 444–445

⁶⁵ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUŠ. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 207

1.2.5 Podoba kandidátních listin, preferenční hlasování

Existence kandidátních listin je podmínkou zařazení systému do listinných poměrných systémů. Jejich charakter a míra, do jaké mohou do její podoby zasahovat voliči, se však mohou výrazně lišit. Jak již bylo zmíněno výše, rozlišujeme kandidátní listiny přísně vázané a volné. Vázané pak stojí mezi dvěma krajními možnostmi⁶⁶ a bývají také obecněji označovány jako střední kategorie. Tato proměnná bývá řazena mezi méně podstatné. Lijphart ji považuje za důležitou pouze z hlediska alternativního hlasování⁶⁷ a Lebeda upozorňuje, že typy kandidátních listin neovlivňují výsledek strany jako celku, a tudíž přímo ani míru proporcionality systému.⁶⁸ Pro úplnost si však základní druhy kandidátních listin krátce představíme.

V případě **přísně vázaných kandidátek** (*rigid list*) jsou křesla přidělována výhradně podle stranou určeného pořadí kandidátů, neboť volič nemá šanci do konkrétního obsazení mandátů nijak zasáhnout. Je tak minimalizována volba na základě osobních preferencí a personálních vztahů s jednotlivými kandidáty. Toto nastavení však umožňuje lepší zastoupení menšin, např. etnických nebo jazykových, ale také žen. Metoda zvaná *zipping* označuje střídavé řazení kandidátů na listině podle pohlaví, čímž je zajištěn vyrovnanější poměr žen a mužů ve voleném sboru. Přísně vázané kandidátní listiny využívá např. Portugalsko.⁶⁹

Velkou flexibilitu naopak voličům nabízejí **volné kandidátní listiny** (*free list*). Bývá zde umožněno volit napříč stranami sestavenými kandidátními listinami (panašování) nebo kumulovat více hlasů pro jednoho kandidáta. Hlasy jsou nicméně stejně nejprve rozděleny stranám a až poté jednotlivým kandidátům podle jim přidělených preferenčních hlasů. V České republice je metoda využívána ve volbách do obecních zastupitelstev, kde je však vliv stran stále velmi silný, neboť většinou mandát získají uchazeči na předních příčkách kandidátních listin.⁷⁰

⁶⁶ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 263

⁶⁷ LIJPHART, Arend. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. *American Political Science Review*, 1990, 84.2, s. 481-496

⁶⁸ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 26

⁶⁹ CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUŠ. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6, s. 209

⁷⁰ Tamtéž, s. 209-210

Střední kategorie je v českých poměrech označována za **vázané kandidátní listiny**.⁷¹ Volič zde má možnost v rámci listiny sestavené stranou měnit pořadí kandidátů, a to různými způsoby. Podstatný je počet preferenčních hlasů. V případě jednoho volič spolu s kandidátem rovnou vybírá i politickou stranu. Pokud má volič přednostních hlasů více, může pomoci přesunout vybrané kandidáty v pořadí na listině. Druhou a důležitější proměnnou je určení prahu (*approval threshold*), jehož překročení je nutné k posunu na kandidátce. Pereira a Silva rozdělují preferenční hlasování na slabé a silné. Systémy se silným vlivem preferenčních hlasů neobsahují práh, protože pořadí kandidátů je závislé čistě na získaných preferenčních hlasech. Slabší vliv pak mají přednostní hlasy v systémech, kde je jejich použití fakultativní a kde pouze umožňují přesouvání na přední místo již sestavené kandidátní listiny. K tomu je třeba dosáhnout stanoveného prahu. Pokud je podmínka splněna více kandidáty, jsou už dále seřazeni podle počtu obdržených preferenčních hlasů. Čím vyšší je práh a čím nižší je počet preferenčních hlasů, které může volič udělit, tím slabší systém je. Ve výzkumu tak byl za jeden z nejslabších označen tehdy platný český systém, který voliči umožňoval přidělit dva hlasy a k přesunu na čelo kandidátní listiny vyžadoval dosažení alespoň 7% prahu.⁷² V současné době má český volič k dispozici čtyři přednostní hlasy a k přesunu kandidáta na první místo stačí získat počet preferenčních hlasů odpovídající 5 % hlasů strany.⁷³ Preferenční hlasování v českém volebním systému do Poslanecké sněmovny tak podstatně posílilo. Výraznější vliv má pak samozřejmě v menších obvodech, kde počet volených zástupců jen mírně převyšuje počet možných preferenčních hlasů. Ve velkých obvodech je naopak mnohem těžší požadovaného prahu dosáhnout, protože se hlasy rozmělní mezi velký počet kandidátů. Vzniká tak nerovnost.

1.3 Shrnutí

V této kapitole jsme definovali většinové a poměrné systémy. Zatímco ve většinových bere vítěz vše, poměrné se snaží přerozdělit mandáty podle poměru získaných hlasů ve volbách. Dosáhnout alespoň přibližného výsledku však není vůbec jednoduché. Proporčnost volebního systému totiž definuje několik proměnných, které jsou stanovovány zákonodárci. Mezi tyto proměnné patří především velikost volebních obvodů definovaná počtem zástupců v obvodu volených a volební

⁷¹ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, ISBN: 978-80-7380-076-5, s. 263

⁷² PEREIRA, Paulo Trigo, João ANDRADE E SILVA. Citizens' freedom to choose representatives: Ballot structure, proportionality and "fragmented" parliaments. *Electoral studies* [online]. OXFORD: Elsevier, 2009, 28(1), [cit. 2022-06-14]. ISSN 0261-3794. Dostupné z: doi: 10.1016/j.electstud.2008.07.005, s. 103–105

⁷³ Ustanovení § 23, § 43, zákon č. 204/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

formule. Formule obecně dělíme na volební dělitele postupně dělící zisky stran určitou číselnou řadou, přičemž mandát je přidělen vždy straně s nejvyšším průměrem, a volební kvóty stanoví pevný počet odevzdaných hlasů nutných k zisku jednoho mandátu dle podílu hlasů a rozdělovaných mandátů. Základními formulami jsou D'Hondtův dělitel a Hareova kvóta. Existují však různé další dělitele upravující číselnou řadu dělení a kvóty měnící výši jmenovatele. Pevné kvóty nejsou schopny napoprvé přidělit všechny mandáty. Do podoby systému tak nutně vstupuje proměnná v podobě dalšího skrutinia, kde jsou rozdělovány zbylé nerozdělené mandáty, případně se zde bez ohledu na první použitou formuli rozdělují mandáty kompenzační. Způsob preferenčního hlasování, jehož jsme se pro úplnost také dotkli, má spíše než na poměrnost volebního systému dopad na výsledné personální složení sboru. Definované proměnné budou využity pro popis vývoje volebního systému v České republice a bude z nich vycházet i praktické posouzení poměrnosti aktuálního volebního systému.

2. Volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Volební systém do Poslanecké sněmovny určuje zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále také jako „ZVP“). Tato kapitola postupně představí všechny čtyři volební systémy pro volby do Poslanecké sněmovny, které byly tímto zákonem platně zakotveny. Nakonec bude představen aktuálně platný volební systém schválený novelou zákona č. 189/2021 Sb. Vycházet budeme z ústavních principů, které charakterizujeme, i z teoretického rámce představeného výše. Výrazný vliv na podobu volebního systému do Poslanecké sněmovny měly také nálezy Ústavního soudu, kterými byla v souladu s článkem 87, odst. 1, písm. a Ústavy několikrát zrušena ustanovení ZVP pro rozpor s ústavním pořádkem. V kapitole tak budou představena také tato nejdůležitější rozhodnutí, jež ve dvou případech vynutila výraznou změnu volebního systému.

2.1 Ústavní zakotvení

Základní východiska pro podobu voleb, a to samozřejmě nejen těch do Poslanecké sněmovny, nalezneme v Ústavě i v Listině základních práv a svobod (dále pouze jako „Listina“). Ustanovení v nich uvedená společně nastavují důležité obecné principy a limity, ve kterých se musí zákonná úprava pohybovat. Jedná se především o princip svobodných voleb, všeobecnosti volebního práva, vlády na čas, rovnosti a přímosti. Zákonodárci navíc musí dodržovat závazky z mezinárodních smluv, jmenovitě ze Všeobecné deklarace lidských práv a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, specifickou úpravu vztahující se k volbám do Evropského parlamentu pak přináší Listina základních práv Evropské unie. Kodex správné praxe ve volebních věcech přijatý Radou Evropy dále nabízí nezávazný návod.⁷⁴ Volební systém je jednou ze součástí širšího pojmu volební právo, jež dále zahrnuje stanovení podmínek, za kterých mohou osoby (ať už pasivní, nebo aktivní) volební právo vykonávat.⁷⁵

Listina zakotvuje základní právo na svobodné, všeobecné, rovné a tajné volby v článku 21, který stanoví, že:

„(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

⁷⁴ WAGNEROVÁ, Eliška, et al., *J. Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-6]. ASPI_ID KO2_1993CZ. ISSN 2336-517X, k čl. 21

⁷⁵ KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, ISBN: 978-80-7380-076-5, s. 255

(2) *Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.*

(3) *Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.*

(4) *Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“*

Stanovené základní principy, především princip svobodných voleb, pak Listina doplňuje hned v následujícím článku 22, když uvádí, že „*zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“

Princip svobodných voleb je specifický a ostatním principům jaksí nadřazený, neboť všeobecné, tajné, přímé i rovné hlasování by bez svobodné volby prosté nátlaku, kdy je vybíráno mezi kandidáty svobodně se ucházejícími o veřejnou funkci, nevedlo ke skutečným volbám. Orgány veřejné moci z nich vzešlé by byly pouze personálně obsazeny, chyběla by jim však legitimita.⁷⁶ Např. Filip tento princip vnímá široce, když do něj kromě svobodné volby zahrnuje také nutnost volební formule neznevýhodňující některý z kandidujících subjektů, zajištění předpokladů pro rovné šance kandidátů na úspěch i kontrolu a soudní přezkum voleb.⁷⁷ Antoš v souvislosti s principem svobodných voleb připomíná nutnost čestného vedení politické kampaně, které má být právně upravené a vynucované, a relativní rovnost přístupu do (veřejnoprávních) médií.⁷⁸ Podle Ústavního soudu jsou pak svobodné „*takové volby, v nichž existuje svoboda vstupovat se svou politickou alternativou do volebního procesu, dále svoboda ucházet se o podporu voličů a komunikovat s veřejností, jakož i svoboda voliče vybírat z více politických alternativ, reprezentovaných více politickými stranami a více kandidáty na funkce poslanců*“⁷⁹.

Dodržování **tajnosti hlasování** úzce souvisí s principem svobodné volby, neboť chrání voliče před nátlakem na to, jak má hlasovat, i možnými negativními následky za neuposlechnutí příkazu. Tajné hlasování však není právem, nýbrž povinností každého voliče. Tento přístup má zamezit i jen nátlaku na to, aby volič hlasoval veřejně, a chrání voliče jak před státní mocí, tak před soukromými subjekty. Povinnost tajné volby se však vztahuje pouze na samotný akt

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

⁷⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby v demokracii: soubor přednášek*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 17.

⁷⁸ ANTOŠ, Marek, 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-734-8, s. 126.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996.

hlasování. Nedopadá na pouhé sdělování informace, koho hlasující bude volit nebo zvolil, přičemž je důležité, že jeho tvrzení nelze jakkoli prokázat. To je mimo jiné zajištěno tím, že volební lístky, které volič vždy před volbami obdrží poštou, může navíc získat i přímo ve volební místnosti.⁸⁰ Dalšími opatřeními pro tajnost volby je pak vymezení prostoru ve volební místnosti určeného k úpravě hlasovacích lístků, kam se musí volič odebrat, dát případné preferenční hlasy a sám zde vložit zvolený lístek do úřední obálky, již obdržel od volební komise.

Všeobecnost volebního práva Filip definuje jako absenci volebních cenzů, tedy bezdůvodného omezení nebo vyloučení osoby nebo skupiny osob z výkonu volebního práva.⁸¹ Ve volbách do Parlamentu se uplatňují dva tradiční, odůvodnitelné a v ostatních demokratických státech taktéž využívané cenzy, a to cenzus občanství a věku.⁸² Volební právo je tedy přímo přiznáno pouze občanům České republiky (podle zákona o státním občanství). To nicméně nijak nevylučuje, aby nad míru ochrany základního práva stanovenou Listinou přiznal zákonodárce volební právo také občanům cizích států, kteří mají v ČR přechodný nebo trvalý pobyt, jak ostatně učinil v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí⁸³. Nabytí práva volit (aktivního volebního práva) omezuje čl. 18 Ústavy na dosažení osmnáctého roku věku, práva být volen (pasivního volebního práva) do Poslanecké sněmovny nabývají občané o tři roky později, tedy ve dvaceti jedna letech.

Omezení výkonu volebního práva pak přináší zákonná úprava, která na základě třetího odstavce citovaného článku 21 Listiny stanoví překážky výkonu práva. Podle § 2 ZVP k nim patří omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu⁸⁴ a omezení svéprávnosti, avšak pouze pokud je omezena přímo k výkonu volebního práva.⁸⁵ Dřívější úprava stanovící jako překážku jakékoli zbavení nebo i jen omezení způsobilosti k právním úkonům byla kritizována z věcného i formálního hlediska, a byla tak nahrazena přesnějším a ústavně konformnějším ustanovením.⁸⁶

⁸⁰ ANTOŠ, Marek, 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-734-8, str. 85–89

⁸¹ FILIP, Jan. Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 1994, 2(1), 18-35. [cit. 2022-10-06]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10391>

⁸² ANTOŠ, Marek, 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-734-8, s. 26

⁸³ Ustanovení § 4, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

⁸⁴ Zajímavostí byly v tomto ohledu volby do Senátu v roce 2020, které se konaly v období pandemie viru Covid-19. Kvůli velkému množství voličů, kteří byli omezeni na osobní svobodě k ochraně zdraví – nacházeli se v karanténě nebo izolaci – byl přijat zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020, jenž těmto osobám umožnil hlasovat na speciálních stanovištích z motorového vozidla.

⁸⁵ FILIP, Jan. Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 1994, 2(1), 18-35. [cit. 2022-10-06]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10391>, s. 28–30

Z **principu vlády na čas** uvedeného v druhém odstavci čl. 22 Listiny plyne, že délku volebního období stanovenou Ústavou i zákonem o Parlamentu ČR na čtyři roky není možné prodlužovat, a to dokonce ani přijatým ústavním zákonem, neboť by byla navíc porušena i zásada legitimního očekávání. Výjimku sice tvoří čl. 10 zákona o bezpečnosti ČR, podle něhož lze v případě nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu období prodloužit, avšak maximálně o 6 měsíců.⁸⁷ Princip je tedy i zachováván i v těchto mimořádných situacích.⁸⁸

Princip rovnosti je na rozdíl od ostatních principů spíše ideálem, kterému se má zákonodárce snažit co nejvíce přiblížit. Princip bývá rozdělován do tří rovin, kterými jsou stejný počet hlasů (one man – one vote), stejná váha hlasů (one man – one value) a rovnost šancí kandidujících politických stran. První část principu dnes není těžké dodržet. Historicky však při zavedení všeobecného volebního práva existovaly skupiny voličů s různým počtem hlasů, kam byli voliči rozdělováni např. podle majetku či společenského postavení.⁸⁹ Druhá úroveň zásady obsahující požadavek stejné váhy hlasu všech voličů naopak v reálu působí nemalé problémy. Dosáhnout úplné kvantitativní rovnosti není technicky možné, neboť mandáty nejsou dělitelné, navíc ji vždy výrazně ovlivňují proměnné daného volebního systému, pro které tak princip představuje alespoň obecné mantinely.⁹⁰ Třetí sféra principu rovnosti zahrnuje rovnost příležitostí pro kandidující subjekty, a to především v oblasti jejich financování z veřejných prostředků, volebních kaucí, dále vyžaduje neutrální postoj státu ve volebních kampaních a jejich transparentnost. V odůvodněných případech, např. ve financování stran, je možné uplatňovat rovnost relativní, jež dovoluje odlišné zacházení podle míry podpory.⁹¹

Článek 6 Ústavy udává, že „*politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“ Opět tak odkazuje na princip svobodných voleb. Navíc zakotvuje ochranu názorových menšin, které mají právo přesvědčovat ostatní s cílem přeměnit menšinový názor na názor většinový. Dále už v Ústavě nalezneme ustanovení vztahující se přímo k volbám do Poslanecké sněmovny. Jedná se o články 16 až 20,

⁸⁷ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

⁸⁸ WAGNEROVÁ, Eliška, et al., *J. Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-6]. ASPI_ID KO2_1993CZ. ISSN 2336-517X, k čl. 21

⁸⁹ DOUBEK, Vratislav. Všeobecné volební právo – symbol politiky či politikaření?. Střed [online]. Masaryk Institute and Archives of the Czech Academy of Sciences, 2009, 1(1), 68-81 [cit. 2022-06-08]. ISSN 1803-9243. s. 75–77

⁹⁰ WAGNEROVÁ, Eliška, et al., *J. Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-6]. ASPI_ID KO2_1993CZ. ISSN 2336-517X, k čl. 21

⁹¹ ANTOŠ, Marek, 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-734-8, s. 38–39

kteří stanoví délku volebního období či věkovou hranici pro aktivní a pasivní volební právo uvedené výše.

Z hlediska této práce je pak mimořádně důležitý první odstavec článku 18 udávající, že „volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení.“⁹² Kromě zásady již rozebraných je zde navíc zakotvena **přímost volebního práva**. Díky ní mají voliči mít bezprostřední vliv na personální obsazení volených orgánů, přičemž jejich hlas musí být jasně přičitatelný konkrétnímu kandidujícímu subjektu. Ve volbách nejen do Poslanecké sněmovny však musí volič vybírat celou kandidátní listinu. K tomu se vyjádřil Ústavní soud v tzv. malém volebním nálezu tak, že požadavek přímých voleb „nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem“⁹³. Vyloučeno je však zmocňování někoho jiného k učinění volby nebo pouhý výběr volitelů, kteří jsou využíváni např. k volbě prezidenta USA. S přímostí volebního práva bezprostředně souvisí požadavek osobního hlasování jako přímého projevu vůle voliče.⁹⁴

Důležitý limit pak stanoví formulace, že volby do Poslanecké sněmovny probíhají podle **zásad poměrného zastoupení**.⁹⁵ Je třeba podotknout, že původní vládní návrh Ústavy tuto část vůbec neobsahoval a spokojil se s vyjmenováním principů hlasování. Ve společné zprávě výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy České republiky pak bylo ČNR doporučeno, aby byl článek 18 doplněn tak, že při volbách do obou komor Parlamentu se použijí *odlišné zásady volebních systémů*.⁹⁶

Finální znění bylo navrženo až 16. prosince 1992 opozičním poslancem Pavlem Hiršem, který upozornil na vágní a nejasnou formulaci doporučenou ve společné zprávě a žádal o upřesnění na zásadu poměrného zastoupení v případě Poslanecké sněmovny a na zásadu většinového

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

⁹⁴ WAGNEROVÁ, Eliška, et al., J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-6]. ASPI_ID KO2_1993CZ. ISSN 2336-517X, k čl. 21

⁹⁵ Volby do Senátu probíhají podle zásad většinového systému.

⁹⁶ Česká národní rada, Sněmovní tisk 154, Společná zpráva výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy České republiky [online], 1992, [cit. 2022-06-08], dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1992cncr/tisky/t0154_01.htm

volebního systému pro případ voleb do Senátu. Ve své řeči však uvedl, že pro volby do dolní komory je „nejvýhodnější nám již tradiční poměrný volební systém“⁹⁷. Výsledná podoba článku je nakonec kopíí znění § 8 z Ústavy z roku 1920.⁹⁸ Formulace obsahující poměrné zastoupení, nikoli volební systém se stala zásadní při pozdějších napadeních volební reformy, jež sice využívala instituty typické pro poměrný volební systém, výsledky však poměrnému zastoupení neodpovídaly. Ústavní soud k tomu ve velké volebním nálezu uvedl, že „čl. 18 Ústavy má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku.“⁹⁹ V posledním nálezu týkajícím se problematiky tento výklad potvrdil: „Poměrné zastoupení je třeba vymezit jako soustavu prvků, kterými je zjišťován a zajišťován volební výsledek nikoli pouze ve volebním obvodu (to se může v praxi stát spíše karikaturou poměrného zastoupení), nýbrž v podobě přepočtu hlasů pro kandidující volební strany na mandáty jimi obsazované v měřítku voleného orgánu (Poslanecké sněmovny).“¹⁰⁰

2.2 Zákonné zakotvení a jeho vývoj ve světle nálezů Ústavního soudu

Článek 20 Ústavy předvídá přijetí volebního zákona, jenž má upravit podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu. Tento volební zákon byl přijat před prvními volbami po vzniku samostatné České republiky, v září roku 1995, jako zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Volební zákony spadají do kategorie zákonů, kde zákonodárce rozhoduje o vlastní věci, má své cíle a může k úpravě systému postoupit ve zlé víře. Hovoříme tak o podjatosti zákonodárce.¹⁰¹ O to důležitější jsou dobře nastavené ústavní mantinely a požadavky, které je při veškerých úpravách a novelizacích volebního zákona dodržovat. To však bývá, např. neúspěšně kandidujícími subjekty, zpochybnováno. Zákon se tak již několikrát ocitl u Ústavního soudu, jenž je stejně jako u jiných zákonů oprávněn na návrh přezkoumat jeho obsah z hlediska ústavnosti a v případě rozporu ustanovení zrušit¹⁰². V této podkapitole se postupně zaměříme na základní parametry jednotlivých podob volebního zákona a na podstatná rozhodnutí Ústavního soudu, jež se k ZVP vztahovala.

⁹⁷ Česká národní rada, 10. schůze, stenoprotokol, ze dne 16.12.1992, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm#r8>

⁹⁸ Ustanovení § 8, zákon č. 121/1920 Sb., ústavní listina Československé republiky

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 200, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² Ustanovení Čl. 87, odst. 1, písm. a, zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

2.2.1 Volební systém pro volby 1996 a 1998 (Volební systém 1)

První volby do Parlamentu České republiky se konaly na přelomu května a června roku 1996, tedy až téměř tři a půl roku po vzniku samostatné České republiky. Na Poslaneckou sněmovnu byla totiž v souladu s článkem 106, odst. 1 Ústavy přeměněna Česká národní rada, jejíž členové byli zvoleni ve volbách roku 1992 podle zákona o volbách do ČNR a jejichž volební období skončilo právě 6. června 1996. Druhý odstavec stejného článku předpokládal i zřízení Prozatímního Senátu, ke kterému však nikdy nedošlo.

K novým volbám tak bylo třeba přijmout nový zákon, který by odpovídal novému státnímu zřízení, a především novému dvoukomorovému Parlamentu. Základní prvky volebního systému do Poslanecké sněmovny se však od předchozí právní úpravy příliš nelišily. Pozornost poslanců byla totiž zaměřena na nově vznikající Senát. Původní vládní návrh nového zákona byl přepracován a předložen jako návrh již zmíněného poslance Pavla Hirše a dalších a následně 27. září 1995 schválen.¹⁰³ Účinnosti nabyl 1. ledna 1996.

Voliči podle nového zákona č. 247/1995 Sb., účinné znění od 1. 1. 1996, vybírali z vázaných a předem známých kandidátních listin, přičemž bylo možné přidělit až čtyři preferenční hlasy. Aby se kandidát pomocí přednostních hlasů posunul na první místo, nejen že jich musel obdržet alespoň tolik, kolik činila hodnota 10 % všech platně odevzdaných hlasů dané politické straně, ale obdržené hlasy pro samotnou stranu musely zároveň celkově tvořit alespoň z desetiny ty obsahující preferenční hlasy.¹⁰⁴ Tato přísná úprava minimalizovala reálný dopad preferenčních hlasů na složení Sněmovny. Ve volbách v roce 1996 tak přednostní hlasy pomohly k mandátu pouze jedinému kandidátovi, v následujících volbách pak dvěma.¹⁰⁵

Volebními obvody pro první skrutinium byly kraje, kterých však podle tehdy platné úpravy bylo sedm (Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský¹⁰⁶), samostatný obvod dále tvořila Praha. Nejdříve bylo pomocí Hareovy kvóty vypočteno republikové mandátové číslo. Počet mandátů připadajících na daný volební kraj se

¹⁰³ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 34. schůze, XIV. Návrh poslanců Pavla Hirše a dalších na vydání zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle sněmovních tisků 1048 a 1921, středa 27. září 1995, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034018.htm#h128>

¹⁰⁴ Ustanovení § 50, odst. 4, ZVP, účinné znění od 1. 1. 1996

¹⁰⁵ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 243

¹⁰⁶ Ustanovení § 2 a § 3, zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

rovnal počtu hlasů v kraji odevzdaných vydělenému celorepublikovým mandátovým číslem. V případě, že tímto způsobem nebyly rozděleny všechny mandáty, použila se metoda největších zbytků. Do skrutinia postupovaly pouze ty strany, které překročily na celorepublikové úrovni klauzuli 5 % hlasů, pro koalice stran a hnutí byla hranice vyšší (7 % pro koalici dvou, 9 % pro koalici tří a 11 % pro čtyři a více do koalice spojených stran). Strany tak měly být motivovány ke spolupráci a sdružování do koalic. V rámci kraje pak docházelo k přerozdělování mandátů na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Velikost obvodů se při volbách 1998 pohybovala od 12 (Jihočeský kraj) po 39 (Jihomoravský kraj) mandátů. Průměrně se v kraji rozdělovalo 23 mandátů.¹⁰⁷

Nevyužité hlasy pro subjekty, které překročily klauzuli, se převáděly do skrutinia druhého, kde celá Česká republika tvořila jediný obvod. Docházelo tu tak k zisku mandátů nerozdělených v prvním skrutiniu na základě neuplatněných hlasů, což zvyšovalo poměrnost systému. Formule přepočtu zůstávala stejná, případné zbylé mandáty byly rozděleny podle metody největších zbytků.

Na rozdíl od prvního skrutinia se však křesla přiznávala kandidátům na listinách, jež voliči předem neznali, neboť byly sestavovány politickou stranou až po výsledcích prvního skrutinia. Muselo se sice jednat o kandidáty, kteří se na kandidátní listině původně vyskytovali a zároveň jim nebyl mandát přidělen v prvním skrutiniu, nicméně výběr těchto kandidátů i jejich pořadí bylo čistě na vůli politické strany. Tento systém tak bylo možné považovat za rozporný s principem přímého volebního práva¹⁰⁸, když voliči podobu kandidátní listiny pro druhé skrutinium nejen neznali, ale jejich hlas mohl na jejím základě např. připadnout i kandidátovi ze dna kandidátní listiny úplně jiného kraje, než ve kterém volili. Dopad jejich hlasu tak nemusel vůbec odpovídat jejich vůli.

¹⁰⁷ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

¹⁰⁸ ANTOŠ, Marek, 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-734-8, s. 81–83

| Proměnná | 1. skrutinium | 2. skrutinium |
|--------------------|---|---------------------------------------|
| Volební obvody | 8 krajů | celá ČR |
| Volební klauzule | 5 %, 7 %, 9 %, 11 % | Postupují pouze strany z 1. skrutinia |
| Volební formule | Hagenbach-Bischoffova kvóta | Hagenbach-Bischoffova kvóta |
| Kandidátní listiny | vázané | sestavená stranou po volbách |
| Preferenční hlasy | 4 (10 % hlasů pro stranu obsahuje přednostní hlasy + 10 % voličů strany v obvodu) | |
| Volební kauce | 200 000 Kč / kraj | |

Tabulka č. 2 – Přehled proměnných, VS I

2.2.2 Pl. ÚS 3/96, k volebním kaucím

Ještě v únoru roku 1996, tedy krátce po nabytí účinnosti zákona a před konáním prvních voleb, byl Ústavnímu soudu doručen návrh 41 poslanců na zrušení tehdejších ustanovení § 35, § 65 a § 92 odst. 2 ZVP. Ustanovení se týkala skládání volební kauce, a to jak ve volbách do Senátu, tak do Poslanecké sněmovny, kam činila 200 000 Kč pro každou stranu nebo hnutí kandidující v daném kraji. V případě jejího nesložení nebyl zahájen tisk hlasovacích lístků příslušného subjektu. Vracena však následně byla pouze těm stranám, které v celorepublikovém součtu překročily potřebnou 5% (v případě koalic stanovenou vyšší) klauzuli.

Daná ustanovení byla předmětem sporu již při schvalování zákona v Poslanecké sněmovně, názorová menšina však byla přehlasována.¹⁰⁹ Poslanci se tak obrátili na Ústavní soud mimo jiné s námitkou, že daná ustanovení odporují principu rovnosti, principu svobodných voleb, jsou diskriminační a omezují volnou soutěž politických stran, neboť slabší strany jsou trestány za nižší podporu, když pouze jim není kauce vrácena. Navíc tvrdili, že v některých případech může stranám s menším finančním zázemím požadavek dokonce úplně bránit v kandidatuře.

Zajímavostí je, že ačkoli se většina osmi soudců vyslovila pro zrušení ustanovení § 35 týkajícího se skládání kauce a podmínek jejího vrácení při kandidatuře do Poslanecké sněmovny, návrh byl zamítnut a ustanovení zrušeno nebylo. Podle § 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním

¹⁰⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 34. schůze, XIV. Návrh poslanců Pavla Hirše a dalších na vydání zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle sněmovních tisků 1048 a 1921, středa 27. září 1995, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034018.htm#h128>

soudu, se totiž pro zrušení zákona nebo jeho ustanovení (rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy) vyžaduje většina alespoň devíti přítomných soudců, což nebylo splněno. Rozhodující menšina zařadila požadovanou kauci (vedle např. počtu podpisů občanů nutných k založení politické strany¹¹⁰) do nástrojů zajišťujících dostatečnou reprezentativnost strany působících předem, tedy a priori, volební klauzule je pak opatřením působícím následně.

Strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny dosáhly alespoň 3 % odevzdaných hlasů, měly nárok na každoroční státní příspěvek v minimální výši 3 miliony Kč.¹¹¹ Podle názoru osmi soudců tak neměly mít problém kauci složit. Bylo však zdůrazněno, že požadovaná suma musí být nepatrná a neomezující, přičemž daná výše se pohybovala „na mezní hranici únosnosti“. Disentující soudci naopak považovali kauci za diskriminující, zasahující do svobodných voleb, a tudíž protiústavní.¹¹²

2.2.3 Pl. ÚS 25/96, malý volební nález

Další napadení ZVP následovalo po prvních volbách. Neúspěšně kandidující Demokratická unie (DEU) napadla v červenci 1996 ve své stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem ústavnost 5% klauzule, konkrétně ustanovení § 49, § 50 a § 51, a to pro rozpor s články 18 a 19 Ústavy a článkem 21, odstavec 1 a 4 Listiny.¹¹³ Kandidující strana dosáhla v celorepublikovém součtu téměř 170 000 hlasů, přičemž k zisku jednoho mandátu jich bylo třeba mírně přes 30 000. Protože však DEU nepřekročila požadovanou klauzuli, namísto pěti mandátů nedostala žádný. Původně jí přidělené hlasy pak byly přerozděleny úspěšným stranám. Stěžovatelka v tom spatřovala především porušení principu rovnosti a přímosti volebního práva.

Ústavní soud však stěžovatelce za pravdu nedal a klauzuli shledal ústavně konformní, a to z pohledu obou uvedených principů. Podstatu principu přímosti totiž spatřuje v bezprostřednosti vztahu mezi hlasováním a obsazením mandátu, přičemž je vyloučen zásah jakékoli následné instance, např. volitelů. Lze doplnit, že není v rozporu s principem, jestliže bude mandát obsazen „*takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli*

¹¹⁰ Ustanovení § 6, odst. 2, písm. a, zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹¹¹ Ustanovení § 20, Tamtéž.

¹¹² Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996

¹¹³ Jedním z napadených ustanovení bylo také výše kritizované sestavování kandidátních listin do druhého skrutinia čistě dle vůle politické strany, namísto kterého bylo navrhováno povinné sestavení podle počtu preferenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty. Ústavní soud se však k této problematice vůbec nevyjádřil.

vůli předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuálně získat mandát, jestliže straně, za níž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily.“

Nerovnost z hlediska nároku na takové zastoupení, které odpovídá poměru získaných hlasů, Ústavní soud v daném případě nerozporuje, avšak dodává, že *„cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci – především prostřednictvím parlamentu – a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat.“* Soud tak upozorňuje na to, že princip diferenciacie musí, avšak pouze ze závažných důvodů, ustoupit principu integrace promítnutého do integračních stimulů, jakým je i uzavírací klauzule. Je však třeba dbát na její minimální výši ve vztahu ke sledovanému cíli, přičemž např. 10% klauzule by již měla příliš disproporční účinky, a tudíž by byla považována za protiústavní.¹¹⁴

2.2.4 Pl. ÚS 30/98, tříprocentní klauzule pro finanční podpory

Další posuzování ústavnosti ZVP se opět týkalo financí i vyvažování principu účelné integrace s principem přirozené diferenciacie plynoucího z poměrného systému. Po sněmovních volbách konaných v červnu roku 1998 se Demokratická unie v rámci své ústavní stížnosti proti rozhodnutí Ministerstva financí domáhala zrušení ustanovení § 85 ZVP přiznávajícího nárok na finanční příspěvek ve výši 90 Kč za získaný hlas ve volbách pouze těm stranám, jež dosáhly alespoň 3% podpory. Dle DEU se jednalo o zásah orgánu veřejné moci do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti, který je v rozporu s článkem 22 Listiny a článkem 6 Ústavy. Ústavní soud přijal ústavní stížnost i přes to, že stěžovatelka nepostupovala cestou obecných soudů, neboť stížnost svým významem podstatně překračovala zájmy stěžovatelky.

Podle Ústavního soudu jsou sice integrační stimuly v nezbytných případech přípustné, avšak nesmí zasahovat do svobodné soutěže politických stran. Účelem hranice přiznání příspěvku *„musí být pouze vážnost úsilí soupeřících stran, jež není zaměřeno k jiným cílům než k účasti na politické reprezentaci a prosazování vlastního programu v ní.“* Navíc dodává, že *„integrační stimuly jsou v reprezentativní demokracii v omezené míře přípustné až po ukončení procesu*

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

svobodné soutěže právně rovných politických stran, tedy po sečtení hlasů pro strany. “ Tím se však odchyluje od názoru na skládání a podmínky navrácení volebních kaucí vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96, které hlasování taktéž přechází a jež nebylo rozhodující menšinou shledáno protiústavním.

Ústavní soud i díky komparaci se zahraničními úpravami dospěl k závěru, že kombinace návratnosti volební kauce pouze stranám s minimálním ziskem 5 % hlasů, které navíc mají nárok na příspěvek za mandát, s poskytováním příspěvku za hlas i stálého příspěvku pouze stranám, jež dosáhly alespoň 3 % hlasů, zasahuje do rovnosti a volné soutěže politických stran, když finančně dusí nové či menší strany s nedostatkem sponzorů. Druhá věta ustanovení § 85 vyžadující dosažení hranice 3 % hlasů pro přiznání příspěvku za získaný hlas tak byla zrušena, přičemž bylo ponecháno na vůli zákonodárce, zda ponechá např. 1% hranici k zajištění vážně míněné kandidatury subjektů.¹¹⁵

2.2.5 Pokus o reformu stranami opoziční smlouvy (Volební systém 2)

K popisu volební reformy stran tzv. opoziční smlouvy je nutné se vydat alespoň na lehký exkurz do tehdejší stranickopolitické situace. Volby konané v červnu roku 1998 předčasně kvůli pádu vlády tvořené ODA, KDU-ČSL a ODS, v jejímž čele stál tehdy Václav Klaus a jejíž korupční skandál byl hlavní příčinou pádu vlády, ovládla se 74 mandáty ČSSD. ODS se však ze skandálu stihla vzpamatovat a skončila na druhém místě s 63 mandáty. Dalšími úspěšnými stranami se stala KSČM s 24 mandáty, KDU-ČSL s 20 mandáty, 19 mandátů pak získala odštěpená část ODS s názvem Unie svobody. Z povolebních vyjednávání nicméně i kvůli personálním sporům některých lídrů nevzešla žádná většinová koalice, ač se o její vytvoření s menšími stranami pokoušela jak ČSSD, tak ODS. A nebylo to poprvé, kdy po volbách vítězná strana měla problém sestavit vládní koalici s většinou v Poslanecké sněmovně.

Nakonec 9. července překvapivě došlo k podpisu *Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí*, tzv. opoziční smlouvy, mezi dosavadními rivaly a dvěma nejsilnějšími politickými stranami – ČSSD vedenou Milošem Zemanem a ODS v čele stále s Václavem Klausem.¹¹⁶ Zatímco ČSSD mohla díky odchodu občanskodemokratických poslanců při hlasování

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

¹¹⁶ KOPEČEK, Lubomír. Jak se zrodila opoziční smlouva. Analýza vzniku jednoho z nejkontroverznějších paktů české politiky. *Soudobé dějiny* [online]. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2012, XIX(1), 82-102 [cit. 2022-05-28]. ISSN 1210-7050, s. 82

o důvěře vytvořit jednobarevnou menšinovou vládu, ODS výměnou dostala některé strategické pozice, např. křeslo předsedy Poslanecké sněmovny.¹¹⁷ Obě strany se navíc s vidinou možnosti pojistit si svůj vliv zavázaly ke změně Ústavy a dalších zákonů vztahujících se ke kompetencím ústavních orgánů. To zahrnovalo i přijetí volební reformy, která měla výrazně znevýhodnit menší strany a naopak zvýhodnit ty silnější, a umožnit jim tak snadnější získávání ideálně jednobarevné vládní většiny. Dosavadní vlády totiž byly menšinové a postrádaly stabilitu i akceschopnost.¹¹⁸

Cesta k dohodě na podobě nového volebního systému byla dlouhá a komplikovaná, nakonec však byla novela ZVP, pod číslem 204/2000 Sb., 23. června 2000 schválena. Účinnost byla stanovena až na 1. ledna 2002, čímž se ČSSD snažila pojistit si, že podle nového systému nebudou moci proběhnout volby předčasné¹¹⁹. Je třeba dodat, že v době přijetí zákona už strany opoziční smlouvy nedisponovaly ústavní většinou v obou komorách Parlamentu, a musely se tak spokojit pouze se změnou volebního zákona a v novele alespoň předstírat, že se pohybují v mezích stanovených Ústavou.¹²⁰

Novela měnila všechny zásadní proměnné systému. Dosavadní počet volebních krajů se měl více než zečtyřnásobit. Vzniknout mělo 35 volebních obvodů, což by logicky vedlo ke snížení počtu rozdělovaných mandátů v nich, a tudíž k výraznému zvýšení přirozeného prahu. Podle aritmetického průměru bylo rozdělováno zhruba 5,7 mandátů v jednom obvodu, což je při větším počtu stran na samotné hranici proporcčnosti. Mandáty do obvodů měly být nadále přidělovány podle Hareovy kvóty. Zároveň však pro každý obvod byla zákonem zaručena minimálně čtyři křesla, a to především z obavy o to, aby bylo možné nový systém před Ústavním soudem stále ospravedlnit jako poměrný.¹²¹ V případě nejmenších obvodů by tak efektivní přirozený práh dosahoval zhruba 15 % hlasů, tedy trojnásobku uzavírací klauzule.

¹¹⁷ Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. 7. 1998, dostupné z:

<https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>

¹¹⁸ NĚMEC, Jan a Štěpán PECHÁČEK. Změna volebního systému do Poslanecké sněmovny podle koaliční dohody: analýza a alternativní pojetí. *Politologická revue* [online]. Česká společnost pro politické vědy, 2008, 14(1), 9-27 [cit. 2022-06-09]. ISSN 1211-0353., s. 11

¹¹⁹ CHARVÁT, Jakub. *Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem v České republice, 1989-2009*. Dizertační práce, Univerzita Karlova. Filozofická fakulta, 2013, s. 130

¹²⁰ Tamtéž, s. 163

¹²¹ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 66

Byla opuštěna Hagenbach-Bischoffova kvóta a sníženo i rozdělování mandátů ve dvou skrutiniích. Zatímco ODS požadovala její nahrazení Imperialiho dělitelem výrazně nahrávajícím velkým stranám, ČSSD prosazovala neutrálnější D'Hondtův dělitel. Kompromisem byla účelově vytvořená modifikace D'Hondtova dělitele (tzv. Koudelkův dělitel začínající číslem 1,42), jejíž účinky se pohybovaly mezi Imperialiho a D'Hondtovým dělitelem. Lebeda dokazuje, že samotné zmenšení volebních obvodů sice vedlo k disproporcí a upozadění malých stran kvůli vysokému přirozenému prahu, výrazný příklon k velkým stranám však znamenala až právě kombinace s Koudelkovým dělitelem. Využití např. dánského dělitele by malým a středním stranám naopak pomohlo. V případě využití upraveného D'Hondtova dělitele v původních 8 obvodech by se výsledky příliš nelišily od použití nemodifikované podoby. Zavedená kombinace mnoha obvodů a formule vykazovala vysokou citlivost na i minimální změny preferencí voličů, což by v konečném důsledku mohlo na celostátní úrovni mít velký vliv na celkové složení Sněmovny.¹²² Tomu, aby nevýhodné podmínky menší strany obcházelely sdružováním se do koalic, zabraňovalo zvýšení klauzule na násobky pěti podle počtu stran v koalici sdružených až do 20 % pro čtyři a více sdružených stran.

Dále klesl počet preferenčních hlasů, na dva, avšak k přesunu na čelo kandidátní listiny stačilo kandidátovi splnit podmínku zisku přednostních hlasů v minimální výši 10 % všech hlasů odevzdaných dané straně ve volebním obvodu. Novela dále zavedla volbu ze zahraničí na zastupitelských úřadech pro občany ČR trvale pobývající v zahraničí.

Kauce byla nově snížena na 40 000 Kč v každém obvodu, celkově tedy subjekt musel složit až 1 400 000 Kč oproti původním 1 600 000 Kč. Podmínky vrácení sumy byly zachovány. V reakci na výše popsané rozhodnutí Pl. ÚS 30/98 došlo ke snížení hranice pro získání státního příspěvku za obdržení hlas. Namísto Ústavním soudem doporučované 1% hranice byla stanovena hranice 2%. Snížení tohoto limitu výhodné pro malé strany bylo vykoupeno dramatickým poklesem výše příspěvku, který nově činil pouze 30 Kč za hlas. Změna financování proběhla i v zákoně o sdružování v politických stranách a hnutích, kde byl příspěvek za získaný mandát zvýšen na jeden milion Kč. Na stálý příspěvek, který dosud získávaly všechny strany minimálně s 3% podporou, měly navíc získat nárok také pouze ty strany, jež ve volbách dosáhly na mandát. Všechny tyto úpravy vedly k výrazným zásahům do financování stran s nižší voličskou podporou.

¹²² NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 353–356

| Proměnná | Skrutinium |
|--------------------|---------------------------------|
| Volební obvody | 35 obvodů |
| Volební klauzule | 5 %, 10 %, 15 %, 20 % |
| Volební formule | Modifikovaný D'Hondtův dělitel |
| Kandidátní listiny | vázané |
| Preferenční hlasy | 2 (10 % voličů strany v obvodu) |
| Volební kauce | 40 000 Kč / obvod |

Tabulka č. 3 – Přehled proměnných, VS 2

Výrazné negativní dopady, které na poměrnost výsledků voleb měla mít změna důležitých proměnných přijatých pouze v podobě novely zákona, aniž by došlo ke změně Ústavy, byly důvodem, proč prezident Václav Havel využil možnosti suspenzivního veta a 26. června 2000 vrátil zákon zpět do Poslanecké sněmovny. Jeho veto však poslanci za ODS a ČSSD 124 hlasy společně přehlasovali. Prezident tak 15. července, pouhých pět dnů po tomto hlasování, podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení částí novely pro rozpor s ústavním pořádkem. Velmi podobný návrh o několik dnů později podala také skupina senátorů.¹²³

2.2.6 Pl. ÚS 42/2000, velký volební náleží

Protože návrh prezidenta republiky byl doručen dříve než návrh senátorů, byl ten pozdější v části, ve které se s prezidentským překrýval, odmítnut pro překážku věci zahájené, ve zbytku (ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 věty třetí) byla řízení spojena. Napadena byla ustanovení o počtu volebních obvodů (§ 27, první věta), zajištěný minimální počet čtyř mandátů v obvodu (§ 48 odst. 4), skládání volební kauce (§ 31 odst. 4), volební formule (§ 50 odst. 1, 2, 3), aditivní klauzule pro koalice (§ 49) i snížení výše státního příspěvku za získaný hlas (§ 85 věty třetí). Stěžovatelům bylo v nálezu z 24. ledna 2001 vyhověno zrušením všech napadených ustanovení s výjimkou aditivní klauzule pro koalice.

Ústavní soud opět připomněl legitimitu určitých odůvodněných integračních stimulů napomáhajících k zajištění funkčnosti a akceschopnosti Sněmovny. V daném případě však podle něj „zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přiřazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule

¹²³ CHARVÁT, Jakub. *Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem v České republice, 1989-2009*. Dizertační práce, Univerzita Karlova. Filozofická fakulta, 2013, s. 143–146

(§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "přivracení" k modelu poměrného zastoupení.“ Ústavní soud na základě údajů Českého statistického úřadu dovedl, že kombinací malých obvodů spolu s formulí by průměrný přirozený práh ve volebních obvodech dosahoval téměř 15 %, nejvyšší dokonce téměř 19 %. Docházelo by tak v poměrném systému k nepřijatelné ignoraci vůle vysokého procenta voličů, přičemž Ústava v čl. 18 vyžaduje rozdělení mandátů podle zásad poměrného zastoupení, nikoli prvků poměrného systému. Stanovení minimálního počtu čtyř mandátů v kraji navíc odporuje principu rovnosti. Daná ustanovení tak byla Ústavním soudem zrušena.

Ustanovení poměrně dramaticky zvyšující uzavírací klauzuli pro koalice byla nakonec jedinou napadenou částí zákona, která zůstala zachována. Většina soudců sice připustila, že se mohlo jednat o účelovou změnu, nicméně úprava koalic a uzavíracích klauzulí je ponechána na zákonodárci, přičemž případná účelovost neznamena protiústavnost. Opačného názoru byli čtyři disentující soudci, kteří ustanovení označili za libovolná, odporující principu rovnosti, a kvůli vyššímu propadu hlasů dokonce ohrožující reprezentativnost voleb.

V nálezu Pl. ÚS 3/96 nezrušená volební kauce, již novela ZVP lehce snižovala, byla však nyní taktéž shledána protiústavní. Stanovila totiž politickým stranám snažícím se o reprezentaci voličů další překážku nad rámec článku 5 Ústavy požadujícího pouze, aby strany dodržovaly *základní demokratické principy a odmítaly násilí jako prostředek k prosazování svých cílů*, a § 6, odst. 2, písm. a) zákona o sdružování v politických stranách vyžadujícího ke vzniku strany podporu alespoň tisíce občanů. Zrušeno bylo také ustanovení snižující nejen hranici pro získání státního příspěvku za hlas na 2 %, ale také jeho výši. Ústavní soud tuto kombinaci označil za nerespektování předchozího nálezu a setrval na závěru, že je ustanovení v rozporu s čl. 5 Ústavy a 22 Listiny, tedy bezdůvodně omezuje volnou soutěž politických stran. S tímto závěrem vyjádřili nesouhlas tři soudci v disentaním stanovisku, kvůli obavám, že spolu se zrušenou kaucí nebude dostatečně zaručena vážnost kandidatury s cílem účastnit se na politické reprezentaci.¹²⁴

2.2.7 Volební systém 2002–2017 (Volební systém 3)

Zákonodárce se na počátku roku 2001 ocitl pod tlakem, neboť podle vyprázdněného volebního zákona nebylo možné konat volby naplánované na polovinu roku 2002. Stranicko-politická situace

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 200, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

se navíc po senátních volbách v listopadu 2000 změnila. Strany opoziční smlouvy přišly o nadpoloviční většinu v Senátu, a nebylo tak možné novou úpravu ZVP přijmout bez podpory dalších stran, neb článek 40 Ústavy pro přijetí volebního zákona požaduje souhlas jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu. Tehdejší předseda Senátu Petr Pithart tak po zhodnocení situace zorganizoval jednání o nové podobě ZVP se všemi zástupci poslaneckých a senátních klubů, čímž vznikl kompromisní podklad pro vládní podobu novely zákona, se kterou nakonec v prosinci roku 2001 souhlasily všechny strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, s výjimkou KSČM, i pohodlná většina senátorů. Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky nabyt účinnosti 29. ledna 2002.¹²⁵

Volební obvody nově kopírovaly hranice vyšších samosprávných celků stanovených ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., tedy 14 krajů. Počet volebních obvodů se tak téměř zdvojnásobil, což s sebou nese nižší počet přerozdělovaných mandátů v obvodu, a tudíž nebezpečí nižší proporcionalnosti výsledků. Administrativní kraje mají navíc velmi rozdílnou velikost i počet obyvatel. V nejmenším Karlovarském kraji tak dochází k rozdělování pouze pětinaového počtu mandátů oproti Praze¹²⁶ za současného zvýšení přirozeného prahu. Přepočítání hlasů na mandáty probíhalo v jednom skrutiniu podle klasického d'Hondtova dělitele, který je vůbec nejrozšířenější formulí v proporcčních systémech na světě a který mírně zvýhodňuje větší strany.¹²⁷

Aditivní klauzule byla i přes mnohé pozměňovací návrhy nakonec ponechána v předchozím znění, stejně jako počet preferenčních hlasů. Nově však k posunu na první místo kandidátní listiny stačil počet odpovídající 7 % hlasů odevzdaných dané straně v obvodu. Novela ZVP s číslem 480/2006 Sb. účinná od 6. listopadu 2006 institut preferenčních hlasů posílila ještě výrazněji, když jejich počet zvedla opět na čtyři a zároveň snížila hranici k posunu na čelo kandidátní listiny na 5 % odevzdaných hlasů. Tato změna se ve volbách konaných v roce 2010 projevila poměrně výrazně. Mandát díky preferenčním hlasům získala téměř čtvrtina poslanců, což znovu vyvolalo debaty o možnostech návratu ke dvěma preferenčním hlasům. K opětovné změně už však nedošlo.¹²⁸

¹²⁵ CHARVÁT, Jakub. *Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem v České republice, 1989-2009*. Dizertační práce, Univerzita Karlova. Filozofická fakulta, 2013, s. 148–151

¹²⁶ Např. ve volbách z roku 2017 bylo v Karlovarském kraji rozdělováno 5, v Praze 24 a ve Středočeském 26 mandátů.

¹²⁷ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 237–241

¹²⁸ HAVLÍK, Vlastimil. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2014, ISBN 978-80-210-7147-6., s. 213

Zrušenou a – při zisku alespoň 5 % hlasů – vratnou kauci nahradil nevratný volební příspěvek skládaný ve výši 15 000 Kč v každém kraji, v němž subjekt kandiduje. Vyžadované změny ve prospěch kandidujících stran doznal státní příspěvek poskytovaný za obdržení hlas. Nově k jeho získání stačilo překročit hranici 1,5 % z celkového počtu platných hlasů, navíc jeho výše vzrostla na 100 Kč.

Tato úprava volebního systému do Poslanecké sněmovny, která byla původně vyvolána stranami opoziční smlouvy s cílem posílit silnější strany, a zjednodušit si tak povolební skládání vládních koalic, případně se mu úplně vyhnout a vytvořit jednobarevnou vládu, se nakonec stala úpravou kompromisní, vynucenou zásahem Ústavního soudu. Přesto byla nejdéle fungujícím volebním systémem do Poslanecké sněmovny v historii samostatné České republiky. Proběhly podle ní volby v letech 2002, 2006, 2010, 2013 a 2017.¹²⁹

| Proměnná | Skrutinium |
|--------------------|--|
| Volební obvody | 14 krajů |
| Volební klauzule | 5 %, 10 %, 15 %, 20 % |
| Volební formule | D'Hondtův dělitel |
| Kandidátní listiny | vázané |
| Preferenční hlasy | 2 (7 % hlasů strany v obvodu) – 2002, 2006 4 (5 % hlasů strany v obvodu) – 2010, 2013, 2017 |
| Volební příspěvek | 15 000 Kč / kraj |

Tabulka č. 4 – přehled proměnných VS 3

Ani úprava volebního systému přijatá zákonem č. 37/2002 Sb. se však nevyhnula napadání. Jednalo se veskrze o ustanovení o určení počtu poslanců volených ve volebních krajích (§ 48), uzavírací klauzule (§ 49), volební formulí (§ 50) s metodou nejmenšího zbytku (§ 51), jejichž protiústavnost byla spatřována v nezajištění proporčního zastoupení a porušování principu rovnosti. Jednalo se např. o řízení o ústavních stížnostech se sp. zn. Pl. ÚS 76/06, I. ÚS 537/06, II. ÚS 582/06 či III. ÚS 663/06. Všechny tyto stížnosti byly odmítnuty. Návrh skupiny senátorů

¹²⁹ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

se sp. zn. Pl. ÚS 57/06 byl taktéž odmítnut, neboť jádro námitek stěžovatelů spočívalo především v rozdělení země na 14 různě velkých obvodů, aniž by obsahoval návrh na zrušení ustanovení § 26 upravujícího volební obvody.¹³⁰

2.2.8 Pl. ÚS 44/17, „ještě větší volební nález“

Skupina 21 senátorů z malých stran STAN, TOP 09 a KDU-ČSL podala po říjnových volbách do Poslanecké sněmovny k Ústavnímu soudu dne 13. prosince 2017 návrh na zrušení ustanovení ZVP týkajících se volebních krajů (§ 26), způsobu určení počtu mandátů pro volební obvod a metody největšího zbytku (§ 48), uzavírací klauzule pro samostatné strany i sčítací klauzule pro koalice (§ 49) a volební formule (§ 50). Navrhovatelka opět argumentovala především rozporem s rovností hlasů a se zásadami poměrného zastoupení, který vyplývá z kumulace prvků volebního systému, především ze vzájemného působení D'Hondtova dělitele a různě velkých volebních krajů. V návrhu bylo požádáno o přednostní projednání věci, aby v případě, že skutečně dojde ke zrušení ustanovení, měl zákonodárce dostatek času na přijetí nové úpravy. Dočkal se však zcela opačné situace. Plénum zrušilo všechna napadená ustanovení s výjimkou těch týkajících se volebních obvodů a přerozdělování mandátů konkrétním kandidátům, přičemž rozhodnutí bylo vydáno 2. února 2021, tedy více než tři roky po podání návrhu.¹³¹ Nález tak zrušil významnou část ZVP pouhých osm měsíců před sněmovními volbami. Velmi obsáhlé odůvodnění nálezu se však zaměřilo převážně na historický výklad, aniž by bylo opřeno o přesnější analýzu dat, kterou se snažila podložit alespoň navrhovatelka.

Odůvodnění se nejdříve věnuje obecným stanoviskům pro přezkum ústavnosti napadených ustanovení ZVP. Soudci upozornili na to, že Ústava a Listina dává zákonodárci poměrně malý manipulační prostor ke stanovení obsahu zákona, když se musí jednat o systém postavený na základě zásad poměrného zastoupení. Je tedy třeba hodnotit systém komplexně z hlediska všech jeho prvků a rozhodnout, zda se jako celek, nepřibližuje spíše k systému většinovému, který je Ústavou jasně dedikován volbám do Senátu. K tomu nález dodává, že *„ústavním požadavkem je zřetelné odlišení konkrétní podoby obou volebních systémů, což v praxi klade důraz především na právní úpravu techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny, neboť tam se nabízí téměř nepřeberné množství variant, včetně použití „většiotvorných“ (nikoli většinových) prvků, což hrozí překročením hranice a příklonem k výsledkům na úrovni většinového systému.“*

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06

¹³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

Na druhou stranu je v nálezu opět vyzdvihována nejen ústavnost, ale vzhledem k historickým zkušenostem i vhodnost integračních prvků zajišťujících účast relevantních subjektů a funkčnost zákonodárského sboru, kterým je především uzavírací klauzule.

Ústavní soud dále vyjádřil názor, že ideálním řešením by bylo zrušit celý ZVP. Protože však v době posuzování návrhu již byly rozhodnutím prezidenta republiky č. 611/2020 Sb. vyhlášeny volby do Poslanecké sněmovny, Ústavní soud v rámci sebeomezení vyřešil situaci šetrnějším způsobem, jakým se stalo zrušení pouze vybraných částí zákona.

V rámci hodnocení ústavnosti systému a jeho proměnných byl vybrán jeden pevný bod, kterým se stalo územní členění země na volební kraje. Důvodem byla organizace voleb přizpůsobená krajskému členění, snaha o zachování relativní stability systému a názor, že i při ponechání různě velkých volebních obvodů lze dosáhnout rovnosti a proporcionality vyžadované ústavou. Tento přístup však vykazuje problematické prvky. Je především otázkou, zda byl výchozí pevný bod v podobě volebních krajů zvolen vhodně a zda vůbec bylo třeba takový pevný bod volit. Zásadní dopad na znění samotného rozhodnutí mělo navíc jeho načasování. Pokud už Ústavní soud po mnoha letech zasahuje do základních prvků volebního systému, měl by tak učinit systematicky a komplexně a nerozhodovat na základě data následujících voleb. Vyjádření o ideálním řešení v podobě zrušení celého zákona navíc vzbuzuje pochybnosti nad tím, jak hluboké jsou problémy českého ZVP, a nechává otevřené dveře pro další napadání zákona.

Volební obvody (§ 26)

Ústavní soud připomíná, že samotná Ústava nepožaduje konání v jednom volebním obvodu či v několika stejně velkých obvodech. Omezení plyne pouze nepřímě z požadavku rovnosti volebního práva, rovného přístupu k voleným funkcím a požadavku proporčního zastoupení, a to z pohledu celé České republiky, nikoli jen v rámci samotných krajů. A tak zatímco návrhovátečka v rozdílně velkých volebních obvodech kopírujících územní rozdělení na kraje spatřovala zásadní problém a hlavní důvod nerovnosti volebního práva v českém systému, Ústavní soud se s jejím tvrzením úplně neztotožnil. Problémem je podle něj totiž to, že se hlasy přerozdělují výlučně na základě krajů, a že tudíž v menších krajích bez dalšího propadají hlasy pro kandidáta, který kvůli vyššímu přirozenému prahu nedosáhl na mandát. Zakotvení volebních obvodů totožných s vyššími samosprávnými celky, které jsou stanoveny ústavním zákonem, přináší naopak stabilitu a ochranu před manipulací s volebními obvody. Obvody určené organickou

povahou, nikoli pouze numerickou podle počtu voličů navíc umožňují formování územních organizací politických stran.

Ústavní soud tak uzavřel, že „*samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní. Tím je až skutečnost, že spolu s jinými prvky volebního systému porušuje shora uvedené ústavní kautely rovnosti hlasů a rovnosti šancí kandidujících politických stran jako nositelů práva na poměrné zastoupení. Odstraněním těchto neústavních prvků budou odklizeny i námitky neústavnosti ustanovení § 26 věty druhé ZVP, nepřímo však i věty první.*“

Výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1), určení počtu poslanců v obvodu, (§ 48 odst. 2, případně § 51 písm. a)) a metoda největšího zbytku (§ 48 odst. 3, § 51 písm. b))

Výpočet republikového mandátového čísla, na jehož základě je přiřčen obvodu počet mandátů dle odevzdaných hlasů, na rozdíl od pevně určeného počtu mandátů pro obvod zajišťuje větší rovnost hlasů a odpovídá požadavkům proporčního zastoupení. Stanovení počtu přidělovaných křesel v kraji tímto způsobem je taktéž samostatně ústavně konformním, avšak kombinace s dalšími prvky volebního systému, především s různě velkými volebními kraji a s uzavírací klauzulí znevýhodňuje menší strany a rovnost hlasů deformuje. Metoda největšího zbytku, která řeší problém nepřidělení všech mandátů, je jedním z legitimních řešení situace a je také jako taková v souladu s ústavou. Ústavní soud však zrušil všechna uvedená tato ustanovení, ale „*jen s ohledem na to, že jsou součástí zvolené techniky volební reprezentace, která je v některých základních částech neústavní. To znamená, že tím není vyloučeno, aby zákonodárce toto ustanovení znovu použil v rámci jiného – ústavně konformního – řešení.*“

Uzavírací klauzule pro samostatně kandidující strany (§ 49 odst. 1 písm. a)), aditivní klauzule pro koalice (§ 49 odst. 3 písm. b) až d))

Co se týče 5% uzavírací klauzule pro samostatně kandidující subjekty, Ústavní soud i v poměrech posuzovaného volebního systému setrval na svém názoru uvedeném v několika předchozích rozhodnutích, když zopakoval, že jako integrační prvek pomáhá zajistit funkce Sněmovny, do kterých patří také složení vládní většiny.

Aditivní klauzulí určenou násobky pěti podle počtu stran (do maximální výše 20 %) se Ústavní soud zabýval již ve velkém volebním nálezu, kdy ji většina soudců shledala ústavně

konformní. Přípustnost opětovného návrhu spatřovala navrhovatelka v nových reálných zkušenostech s ustanoveními a argumentovala tím, že nebyl zjištěn ani žádný integrační faktor daného ustanovení, které tak pouze omezuje volnou soutěž stran. Ústavní soud k opětovnému posuzování klauzule uvádí, že *„překážka věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dána vždy, kdy bylo nálezem věcně rozhodnuto o souladu právního předpisu nebo jeho ustanovení s ústavním pořádkem, avšak pouze ve vztahu k těm hlediskům ústavněprávního přezkumu, jimiž se Ústavní soud zabýval v odůvodnění tohoto nálezu.“* Protože bylo nyní posuzováno jiné nastavení systému, bylo možné znovu meritorně projednat i sčítací klauzuli.

Ústavní soud obecně k možnosti kandidovat v koalici uvedl, že transparentnější by bylo, pokud by takovou možnost strany vůbec neměly, nicméně Ústava ke koalicím mlčí, a tedy jejich úpravu umožňuje. Soud dále vyzdvihl, že zatímco každá strana koalice musí v průměru získat alespoň 5 % hlasů, aby překročila uzavírací klauzuli, přičemž není možné nijak prokázat, kolik procent připadlo které straně koalice, ostatní pravidla platící pro koalici odpovídají pohledu na koalici jako na samostatně kandidující subjekt. Může získat pouze jeden hlas, dále např. může na kandidátní listinu umístit stejný počet kandidátů, jmenovat stejný počet členů volební komise, na kampaň vydat stejnou částku a má stejný vysílací čas ve veřejnoprávních médiích jako samostatně kandidující strana.

Úprava v ZVP tak odporuje proporcionalitě, a to jak mezi koalicemi a samostatnými stranami, tak i mezi koalicemi navzájem, když ty složené z více než 4 stran jsou zvýhodněny. K zásahu do principu proporcionality v případě koalic složených ze čtyř a více stran pak Ústavní soud uvádí, že *„účelem voleb podle zásad poměrného zastoupení je zjistit podporu určitého volebního programu mezi voliči a číselně to promítnout do podílu ve složení Poslanecké sněmovny. Ačkoli by takový program mohl získat i 19,99 % hlasů, nebyl by v ní zastoupen, zatímco programy s podporou těsně nad 5 % ano. V případě více koalic by tak mohl vzniknout problém legitimity volebního výsledku nikoli v důsledku nezájmu voličů o účast na hlasování, nýbrž v důsledku vymazání významné názorové skupiny, která by mohla dokonce představovat relativně většinový názor.“* Ústavní soud tedy změnil právní názor a v podmínkách volebního systému platného ke dni rozhodnutí ustanovení o aditivní uzavírací klauzuli pro koalice zrušil jako nepřiměřenou a nedůslednou. Spolu s § 49, odst. 1, písm. a–d) bylo z důvodu provázanosti zrušeno i ustanovení § 49, odst. 3 ZVP snižující hranice klauzulí v případě, že do skrutinia postoupila pouze jedna kandidátní listina.

D'Hondtova formule (§ 50 odst. 1 až 3), rozdělování mandátů pouze v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4) a pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6 ZVP)

K použité formuli náleží uvádět, že ačkoli je samotná D'Hondtova formule neutrální, ve spojení s nastavením dalších proměnných systému, především s různě velkými volebními obvody a s absencí institutu zohledňujícího propadlé hlasy v celostátním měřítku, výrazně přispívá k nerovnosti hlasů. Opět je tak připomenuta možnost rozdělování části mandátů na úrovni celé republiky. Přidělování mandátů pouze v rámci krajů, aniž by byly zohledněny propadlé hlasy z krajů, pak způsobuje v kombinaci s D'Hondtovou formulí nerovnost a disproporci. I tato ustanovení tak byla zrušena. Zajímavostí je, že soudce zpravodaj Jan Filip je autorem volebního systému z roku 1990 založeného na dvou skrutiniích, který byl z velké části přebrán i do ZVP a konaly se podle něj volby v letech 1996 a 1998¹³², což může být důvodem, proč je možnost druhého skrutinia několikrát nabízena jako vhodné řešení. Naopak napadená, avšak neodůvodněná ustanovení týkající se přerozdělování mandátů jednotlivým kandidátům byla shledána ústavně konformními.

Ústavní soud rozhodl o chybném nastavení systému jako celku a připomněl, že podoba zákona spočívá na vůli zákonodárce a zrušené instituty jako takové mohou být použity znovu za předpokladu, že bude v celostátním měřítku zaručena proporcionalita a rovnost hlasů. Shrnuje, že problémem spočívá „zejména v konání voleb do Poslanecké sněmovny cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb, což vede k disproporcím ve vyjádření proporcí podpory jednotlivých politických stran a jejich programů.“

Rozhodnutím tak byla zrušena ustanovení ZVP pro výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1) a určení počtu poslanců v obvodu (§ 48 odst. 2, § 51 písm. a)), přidělení zbylých mandátů podle metody největšího zbytku (§ 48 odst. 3, § 51 písm. b)), sčítací klauzule pro koalice (§ 49 odst. 3 písm. b)–d)), stanovení možnosti snížení výše uzavíracích klauzulí v případě, že se do skrutinia dostane pouze jedna politická strana (§ 49 odst. 1 písm. a) až d) a odst. 3), rozdělování mandátů pouze v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4) a přerozdělování mandátů dle D'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1 až 3) pro rozpor s ústavními principy uvedenými v čl. 18 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy ve spojení s čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Některé části však byly zrušeny pouze

¹³² KOUDELKA, Zdeněk. Změny voleb do Poslanecké sněmovny České republiky. In *Volby 2019/2020. Kam kráčaš demokracia*. Košice: Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2021. s 89-111. ISBN 978-80-574-0050-9, s. 13

z důvodu přílišné provázanosti s neústavními ustanoveními. Naopak ke zrušení § 26 rozdělujícího Českou republiku na volební obvody kopírující vyšší územně samosprávné celky nedošlo s tím, že zajišťuje potřebnou stabilitu systému. Nález však k tomu dodává, že zrušení části zákona nebrání přípravě a organizaci vyhlášených voleb. Nabízí se otázka, zda nejsou důvodem nezrušení spíše blížící se volby a odůvodněná obava, že v případě zrušení ustanovení o volebních krajích by se volby nestihly včas zorganizovat, neboť by bylo třeba počkat na přijetí nové úpravy. Derogačního účinek celého rozhodnutí nebyl odložen, aby nadcházející volby nemohly být zpochybněny tím, že proběhly podle protiústavního volebního systému.

Kritika rozhodnutí

Kontroverzní rozhodnutí rušící podstatnou část volebního systému jen několik měsíců před volbami se nevyhnulo rozsáhlé a v některých případech i tvrdé kritice týkající se nejen tristního načasování rozhodnutí, ale také překračování pravomocí soudu a rozhodování podruhé v téže věci. K nálezu bylo připojeno společné odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka, kteří nesouhlasili ani s výrokem nálezu, ani jeho odůvodněním. Volební systém podle nich sice nebyl ideálním, avšak ani protiústavním. Všechny volební systémy vykazují totiž určitou míru disproporcionality a Ústavní soud má zasáhnout až v případě, kdy dojde k celkovému příklonu k hybridnímu nebo většinovému systému, tedy systém překročí jakousi „hranu“, k čemuž však v tomto případě nedošlo. Ústavní soud tak nucením zákonodárce k nalezení lepšího systému neoprávněně zasáhl do dělby moci. Pokud už mělo dojít k zavedení poměrnějšího volebního systému, mělo se tak stát z vůle zákonodárce.¹³³

O rozhodování nad rámec pravomocí hovořil i Balík, když uvedl, že se ÚS „*znovu pasoval do role aktivisty, který páchá dobro*.“¹³⁴ Argument nepřiměřenost zásahu a „nepřekročení hrany“ na základě svých výpočtů nepřímo podpořil také Williams, který dokládá, že míra disproporcionality se u českých sněmovních voleb příliš neodlišovala od voleb v ostatních demokratických zemích. Zejména pak poukazuje na nastavení slovenského systému, kde je používán pouze jeden volební obvod, k přepočtu hlasů na mandáty se nepoužívá D'Hondtův dělitel a nižší je také uzavírací klauzule pro koalice. Slovenský systém se tak vyhýbá většině

¹³³ Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹³⁴ Politologové: ÚS neposuzoval ústavnost, rozhodl pozdě. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2022-08-12]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-politologove-us-neposuzoval-ustavnost-rozhodl-pozde-40349905>

kritizovaných charakteristik, přesto se vykazovaná míra disproporcionality podobá zrušenému českému systému (VS 3).¹³⁵

Dalším problematickým bodem se stalo neaplikování překážky věci rozhodnuté. Disentující soudci nesouhlasili s argumentem většiny, že lze opět meritorně projednat věc v části týkající se sčítací uzavírací klauzule, shledané v Pl. ÚS 42/2000 ústavně konformní, neboť uplynulo delší časové období, v němž došlo ke změně volebního systému jako celku, přičemž uzavírací klauzule je s ostatními prvky spjatá.¹³⁶ Např. Williams pak upozorňuje na nepřiliš odůvodněnou změnu názoru soudu, když dřívější obdobné návrhy napadající některá ustanovení volebního zákona pro rozpor se zásadami poměrného zastoupení a principem rovnosti (např. Pl. ÚS 2/14) byla odmítána, aniž by od té doby došlo k výraznější změně situace. Nemůže se tak ubránit dojmu, že důvodem k odlišnému rozhodnutí byla spíše než změna volebního systému personální obměna Ústavního soudu.¹³⁷

Pochybnosti vyvolává také odůvodnění a způsob argumentace. Předkladatelé odlišného stanoviska se neztotožnili s argumentací založenou převážně na rozsáhlém historickém výkladu. Uvádějí, že „*spíše než z historizujících úvah nad vývojem meziválečného a poválečného volebního systému měl nálezn vyjít z pečlivé analýzy volebních dat z jednotlivých voleb, jež se dosud uskutečnily na základě platné úpravy.*“¹³⁸ Tuto absentující část rozhodnutí budeme suplovat v následující části práce věnované počítání míry disproporcionality jednotlivých systémů. Nedostatečně bylo odůvodněno také zrušení nejpoužívanější volební formule na světě – D’Hondtova dělitele – ve které navíc ještě v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 57/06 Ústavní soud žádné problémy neshledal.¹³⁹ Červinka dále poukazuje na to, že plénum projednávalo i navrhovatelkou dostatečně neodůvodněné části návrhu, čímž vlastně doplňovalo navrhovatelku, a opět tak překročovalo svou pravomoc.¹⁴⁰

¹³⁵ WILLIAMS, Kieran. Kieran Williams. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 23-35 [cit. 2022-10-12]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/1_2022, s. 25

¹³⁶ Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹³⁷ WILLIAMS, Kieran D. *First impressions and mixed feelings about Pl. ÚS 44/17* [online]. 2021. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://kdwilliams7.medium.com/first-impressions-and-mixed-feelings-about-pl-ús-44-17-e82dd646947e>

¹³⁸ Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹³⁹ WILLIAMS, Kieran. Kieran Williams. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 23-35 [cit. 2022-10-12]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/1_2022, s. 26

¹⁴⁰ ČERVINKA, Lukáš Lev, *The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Constitutional Deadlock* [online]. *DPCE Online*. Vol. 47, no. 2, 2001, s. 2733-2750. [cit. 2021-10-12], ISSN: 2037-6677, s. 2736–2737

V disentu je dále ostře kritizován přístup soudce zpravodaje a jeho načasování vydání rozhodnutí. Jak bylo několikrát zmíněno, rozhodnutí bylo vydáno až v únoru 2021, pouhých osm měsíců před konáním již vyhlášených voleb. Návrh na zrušení byl přitom navrhovatelkou podán již v roce 2017. Soudce zpravodaj, jenž návrh nálezu předložil plénu až dne 19. ledna 2021, více než tříletou prodlevu obhajoval tím, že čekal na to, jak dopadnou poslanecké návrhy novel ZVP. Ty však neměly příliš naděje na úspěch a často ještě nebyly projednávány ani v prvním čtení. „*Soudce zpravodaj tak vystavil plénum neúměrnému časovému tlaku, zcela nepatřičnému vzhledem k významu i rozsahu zpravodajské zprávy.*“ Přestože podle názoru disentujících soudců byl čas na předložení návrhu rušícího podstatná ustanovení volebního zákona promeškán, plénum nakonec vyhovující rozhodnutí rychle přijalo, a dokonce hned následující den vyhlásilo, což proběhlo na úkor hlubší diskuse a podrobného rozboru návrhu rozhodnutí. Disentující soudci tak oprávněně uzavírají, že „*to vše dává značně ponurý obraz o způsobu rozhodování Ústavního soudu v této věci.*“¹⁴¹

2.2.9 Současný volební systém (volební systém 4)

Proces přijímání novely

Výše rozebraný nálezu Ústavního soudu, sp. zn. 44/17, rušící zásadní ustanovení ZVP, byl vyhlášen 3. února 2021, přičemž prezident republiky již na konci prosince 2020 rozhodnutím č. 611/2020 Sb. vyhlásil sněmovní volby na 8. a 9. října 2021. I přes množství problémů pojících se s rozhodnutím tak bylo třeba se soustředit spíše do budoucnosti a snažit se o rychlé přijetí novely ZVP, ať už byl pohled zákonodárců na rozhodnutí jakýkoli. Ústava však v čl. 40 požaduje, aby s volebním zákonem souhlasila jak Poslanecká sněmovna, tak Senát. V dané době vládla menšinová vláda (ANO a ČSSD) a většinu v Senátu měly strany opoziční.¹⁴² Všem tak bylo zřejmé, že bude třeba najít široký kompromis. Parlament nakonec i díky zkracování lhůt, dobré komunikaci a snaze o kompromis jak mezi stranami Sněmovny, tak mezi oběma komorami náročnou situaci zvládl včas vyřešit a dne 12. května 2021 byla vyhlášena novela ZVP jako zákon č. 189/2021 Sb.

Již 24. února, tedy tři týdny po derogačním nálezu, byl poslancům rozeslán vládní návrh zákona jako tisk 1170/0. Tento návrh netradičně obsahoval dvě možné varianty, tudíž vyžadoval

¹⁴¹ Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹⁴² *Výsledky voleb a referendum* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

přijmout pozměňovací návrh, jenž by jednu z nich zavrhl. První varianta předpokládala přepočítání hlasů na mandáty na celorepublikové úrovni podle Hareovy kvóty s tím, že hlasování i přerozdělení získaných mandátů by probíhalo následně na krajské úrovni podle toho, kolikrát by v daném kraji byla kvóta naplněna. Byly by tak zachovány krajské kandidátní listiny a zároveň odstraněny nerovnosti plynoucí z různé velikosti krajů. Druhá varianta přinášela výraznější zásah do systému, když místo volebních krajů zaváděla rovnou jeden celorepublikový volební obvod. Pro přepočítání hlasů navrhovala Hagenbach-Bischoffovu kvótu v kombinaci s metodou největšího zbytku. Obě verze pak snižovaly uzavírací klauzule pro koalice na 7 % v případě dvou stran, 9 % v případě tří stran a 11 % pro koalice složené ze čtyř a více stran, tedy na jejich původní výšku před přijetím opozičněsmluvní novely.¹⁴³

Obě vládní varianty i další návrhy však nakonec zastínil komplexní pozměňující návrh vypracovaný garančním Ústavně-právním výborem, který se stal základem pro další jednání Poslanecké sněmovny. Tento návrh přijatý usnesením Ústavně-právního výboru opět počítal s rozdělováním mandátů ve 14 volebních krajích, a to pomocí Imperialiho kvóty. I přes tvrzení zpravodaje Marka Bendy, že pozměňovací návrh vychází z první varianty vládního návrhu, však přepočítání hlasů vrátilo do volebních obvodů,¹⁴⁴ čímž byla popřena hlavní idea vládního návrhu snažící se odstranit nerovnosti plynoucí z různé velikosti krajů. K zaručení větší proporcčnosti vyžadované Ústavním soudem však bylo (i podle jeho doporučení) zakotveno druhé skrutinium, v němž se na celorepublikové úrovni uplatňují zbylé hlasy z krajů. Dále došlo k zavedení pouze dvou hranic uzavírací klauzule pro koalice na 8 % pro spojení dvou stran a 11 % pro uskupení složená ze tří a více stran.¹⁴⁵

Z návrhu garančního výboru byl následně pozměňovacím návrhem odstraněn problematický a kritizovaný způsob přidělování mandátů ve druhém skrutiniu až po ukončení prvního skrutinia podle toho, jaké pořadí volebních krajů určilo vedení stran. Institut odporující principu přímé volby nahradila neutrální metoda největšího zbytku. Další pozměňovací návrhy

¹⁴³ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1170/0*. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=0>

¹⁴⁴ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 87. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ - druhé čtení, čtvrtek 25. března 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/087schuz/bqbs/b34549401.htm>

¹⁴⁵ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1170/2*. Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=3>

předkládané ve druhém čtení se převážně zaměřovaly na korespondenční volbu usnadňující hlasování občanům pobývajícím v zahraničí, která však nakonec nijak zakotvena nebyla stejně jako další návrhy přesahující rozsah ustanovení zrušených nálezem Ústavního soudu.

Celou novelu založenou na kompromisu a minimálním zásahu vystihuje vyjádření místopředsedy Poslanecké sněmovny Vojtěcha Pikala, který k návrhu uvedl: „*Není to dokonale poměrné. Zcela poměrný systém je to, co tam vlastně připravila vláda ve variantě jedna. Nicméně je to podle nás dostatečně poměrné na to, aby to obstálo u přezkumu Ústavního soudu.*“¹⁴⁶ Není úplně jasné, proč se nakonec do dalších čtení dostal právě Bendův návrh a byla opuštěna myšlenka rozdělování mandátů na celorepublikové úrovni. Když totiž Jarabinský s kolegy porovnával čtyři varianty volebního systému navržené vládou nebo dalšími poslanci, právě Bendův návrh vyšel jako nejméně doporučení.¹⁴⁷

Senát po projednání ve výborech zákon 29. dubna 2021 pohodlnou většinou 54 hlasů ze 75 přítomných novelu zákona schválil.¹⁴⁸ Komorám se tak díky dobré předchozí komunikaci a hledání kompromisního řešení podařilo vyhnout zdlouhavé metodě člunku, kdy si komory mezi sebou posílají zákon s pozměňovacími návrhy, což umožnilo jeho rychlé přijetí. Prezident zákon podepsal ještě v den jeho doručení, tedy 4. května 2021.

Volební obvody

Volební obvody kopírující vyšší samosprávné celky nebyly v nálezu shledány protiústavními. I přes různé návrhy jejich jiného uspořádání¹⁴⁹ tak nakonec Parlament v souladu s ideou minimalismu rozdělení ponechal. Poslanec Marek Výborný za KDU-ČSL k tomu výstižně uvedl, že „*v situaci, v jaké se nacházíme cca půl roku před volbami, jsme nepovažovali za šťastné otevírat diskusi o velikosti a počtu volebních krajů, ač samozřejmě tam je ten zásadní důvod té*

¹⁴⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 97. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění

některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ – třetí čtení, středa 7. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/bqbs/b00300101.htm>

¹⁴⁷ JARABINSKÝ, Ivan, MIROSLAV LÍBAL a JAN ORESKÝ. Poměrnost, ale jaká? Srovnání různých úrovní a typů proporcionalit zvažovaných alternativ volební reformy z roku 2021. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 36-56 [cit. 2022-10-20]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/3_2022, s. 46

¹⁴⁸ Senát, 10. schůze, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, senátní tisk č. 82, 29. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z:

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6707&D=29.04.2021#b22007>

¹⁴⁹ Předseda Sněmovny Radek Vondráček dokonce ve svém pozměňovacím návrhu počítal s rozdělení na dvě země, Čechy a Moravu se Slezskem. O daném návrhu se však na základě rozhodnutí garančního výboru ani nehlasovalo.

disproporce.¹⁵⁰ Přetrvává tak problém různě velkých volebních obvodů,¹⁵¹ což s sebou nese dva hlavní problémy. Zatímco v malých obvodech dochází k několikanásobnému zvýšení přirozeného prahu a následnému znevýhodňování malých stran, ve velkých krajích jsou sice mandáty rozdělovány poměrně, avšak mizí kýžená personalizovaná volba.¹⁵²

Kandidátní listiny a hlasování

Jak již bylo uvedeno výše, Parlament se nakonec pod časovým tlakem zaměřil pouze na doplnění nálezem Ústavního soudu zrušených ustanovení ZVP. Nadále se tak odevzdávají hlasy vázaným kandidátním listinám sestaveným stranami pro jednotlivé volební kraje. Kandidující strany musejí v každém kraji skládat nevratný volební příspěvek na volební náklady ve výši 19 000 Kč.

Voliči disponují čtyřmi preferenčními hlasy, přičemž pro přesun na první místo listiny musí kandidát získat přednostní hlasy alespoň ve výši 5 % platných hlasů pro danou stranu v obvodu. Pokud je takových kandidátů několik, zaujmou pořadí podle počtu získaných preferenčních hlasů. Na základě všech platných odevzdaných hlasů vydělených počtem všech mandátů je vypočteno republikové mandátové číslo, jímž se dělí celkový počet platných odevzdaných hlasů v každém kraji. Tím je každému volebnímu obvodu přiřazen počet mandátů. K tomuto výpočtu tak je opět používána Hareova kvóta.

První skrutinium, uzavírací klauzule

Pětiprocentní uzavírací klauzule byla jako integrační prvek znovu shledána ústavně konformní, tudíž zůstala beze změny. Nálezem požadované snížení kvora pro koalice bylo zohledněno poměrně výrazně. Hranice dosahují pouze dvou výšek, přičemž koalice dvou stran musí získat alespoň 8 % hlasů a koalice tří a více stran 11 % hlasů. Strany jsou tak opět mnohem více motivovány ke spolupráci v koaliciích a je tím zároveň reflektován fakt, že v ostatních oblastech, jako je přístup do médií a maximální náklady na kampaň, je s koalicemi zacházeno jako s jedinou

¹⁵⁰ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 97. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění

některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ – třetí čtení, středa 7. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/bqbs/b00300101.htm>

¹⁵¹ Například ve Středočeském kraji se volí většinou zhruba pětkrát více poslanců než v Karlovarském kraji.

¹⁵² NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 240

stranou. Pouze strany, které v celorepublikovém měřítku na hranice klauzule dosáhnou, postupují do skrutinia.

Pro přepočítání hlasů v krajích je využita Imperialiho kvóta. Počet platných hlasů v kraji odevzdaných subjektům postoupivším do skrutinia je vydělen počtem mandátů připadajících danému kraji zvětšeným o dva. Tímto způsobem získáme krajské volební číslo, tedy počet hlasů nutných k získání mandátu v daném kraji. Kolikrát strana nebo koalice kvótu naplní, tolik je jí přiděleno mandátů. V případě, že je v kraji rozděleno více mandátů, než mu bylo přiřazeno na základě republikového mandátového čísla, jsou mandáty navíc odebrány na základě metody nejmenšího zbytku.

Druhé skrutinium

Po více než 20 letech došlo k návratu ke druhému skrutiniu, kde dochází k přerozdělování hlasů, jež nepříspěly k získání mandátu na krajské úrovni. Ve druhém skrutiniu jsou rozdělovány pouze zbylé mandáty nepřidělené na první úrovni na základě kvóty. Předem tak není známo, o kolik mandátů bude v druhém skrutiniu soupeřeno. Přestože poslanec Píkal při přijímání zákona uváděl, že jejich počet se může pohybovat mezi 2 a 30 mandáty,¹⁵³ reálně byl ve volbách v roce 2021 ve druhém skrutiniu přidělen jediný mandát,¹⁵⁴ což vzbuzuje otázku, zda skutečně zavedení druhého skrutinia bylo potřebným krokem, který povede k větší poměrnosti. Toto nastavení druhého skrutinia je spíše neobvyklé, častěji bývá počet mandátů známý předem.¹⁵⁵

Republikové volební číslo je vypočteno na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty, tedy součtu všech zbylých hlasů (pro strany prvního skrutinia) vydělených počtem dosud nepřidělených mandátů zvětšeným o jednu. Kolikrát je republikové volební číslo obsaženo v součtu zbylých hlasů strany, tolik mandátů je jí v druhém skrutiniu přiděleno. V případě nerozdělení všech mandátů je využita metoda největšího zbytku, naopak v případě přidělení více mandátů, než je křesel v Poslanecké sněmovně, je mandát odebrán podle metody nejmenšího zbytku. Na rozdíl od staré úpravy i návrhu Ústavně-právního výboru nemohou strany přidělení těchto křesel konkrétním

¹⁵³ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 97. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ – třetí čtení, středa 7. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/bqbs/b00300101.htm>

¹⁵⁴ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

¹⁵⁵ NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, ISBN 80-86473-88-0, s. 238

kandidátům nijak ovlivnit, neboť se vychází z pořadí volebních krajů určeného podle nejvyšších zbytků z prvního skrutinia a v rámci krajů pak z kandidátních listin upravených na základě preferenčních hlasů, logicky bez kandidátů, kteří již křeslo získali v prvním skrutiniu.

| Proměnná | 1. skrutinium | 2. skrutinium |
|--------------------|---|---------------------------------------|
| Volební obvody | 14 krajů | celá ČR |
| Volební klauzule | 5 %, 8 %, 11 % | Postupují pouze strany z 1. skrutinia |
| Volební formule | Imperialiho kvóta | Hagenbach-Bischoffova kvóta |
| Kandidátní listiny | vázané | vázané |
| Preferenční hlasy | 4 (5 % hlasů pro stranu s přednostními hlasy) | |
| Volební příspěvek | 19 000 Kč / kraj | |

Tabulka č. 5 – přehled proměnných VS 4

Reflexe aktuálního volebního systému

Aktuálně platný volební systém byl zatím použit pouze jednou, ve volbách v roce 2021. I přes absenci rozsáhlejších reálných zkušeností je však již nyní možné upozornit na několik jeho nejvýraznějších úskalí. Charvát novelu přímo označil za promarněnou příležitost zákonodárců a dále, podobně jako Jarabinský s Líbalem,¹⁵⁶ upozorňuje, že většina nesrovnalostí minulého volebního systému zůstala zachována.¹⁵⁷

Za první z (nevyřešených) problémů lze označit navrhovatelkou, politiky i odborníky kritizované výrazné odlišnosti ve velikosti volebních obvodů a s tím související výše přirozených prahů. Obě varianty obsažené ve vládním návrhu zákona se snažily tuto nerovnost odstranit. Druhá varianta počítala s nabízejícím se zavedením jediného volebního obvodu. Tento způsob však nebyl ani mezi odborníky příliš vítán. Rozdělení republiky na obvody kopírující samosprávné kraje totiž posiluje význam regionální organizace politických stran, vztah mezi voliči a jejich zástupci a umožňuje politikům přirozený postupný posun do vyšších politických pater. Naopak celostátní obvod by výrazně posiloval centrální stranické orgány, které by sestavovaly jedinou kandidátní

¹⁵⁶ JARABINSKÝ, Ivan a Miroslav LÍBAL. *Nový volební systém, starý volební problém* [online]. [cit. 2022-10-07].

Dostupné z: <https://www.ih21.org/aktuality/novy-volebni-system-starý-volebni-problem>

¹⁵⁷ CHARVÁT, Jakub. The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 6-22 [cit. 2022-10-05]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/6_2022, s. 18

listinu. To by dále napomáhalo stranám, jež jsou soustředěny kolem jednoho výrazného lídra, aniž by disponovaly kvalitnější členskou základnou a jasným politickým programem. V neposlední řadě by mohlo docházet k podstatnému upozadění některých regionů a reprezentací založených na příslušnosti k nim (typicky moravské strany). Lebeda navíc upozorňoval, že tento zásah není ani nutný, neboť celkové proporcčnosti lze dosáhnout i jinak.¹⁵⁸ Na zachování 14 volebních obvodů nakonec panovala shoda. Bylo tak nutné hledat jiný způsob, jakým rozdílnou velikost volebních obvodů vyrovnat.

Jednu z možností navrhovala první varianta, která počítala s přepočtem hlasů na celostátní úrovni. Konkrétní mandáty už by pak byly přerozdělovány v rámci krajů a krajských kandidátních listin. Druhým způsobem, který nakonec z nejasného důvodu zvítězil, bylo zavedení druhého, vyrovnávacího skrutinia. Jeho nastavení je však problematické. Druhé skrutinium má fungovat jako kompenzační, avšak nepřiděluje pevný počet kompenzačních mandátů, ale pouze mandáty zbylé, nerozdělené na krajské úrovni. V takové případě je pak volba Imperialiho kvóty k přepočtům v prvním skrutiniu velmi nevhodná, až nelogická.¹⁵⁹ Hlavním smyslem zvyšování jmenovatele kvóty o dva je totiž rozdělení co největšího počtu křesel již v prvním skrutiniu. Čím více mandátů je tak rozděleno v prvním skrutiniu, tím méně jich (v této podobě systému) připadá na skrutinium druhé. V důsledku toho je nejen k mání méně křesel, ale navíc se zvyšuje hodnota republikového volebního čísla. Tím jsou opět více znevýhodněny malé strany, jimž mělo naopak zavedení druhého skrutinia pomoci k zisku mandátů, a snížit tak jejich podreprezentovanost.¹⁶⁰ Tento argument se hned v prvních volbách, kde byl systém použit, ukázal jako velmi validní, neboť v druhém skrutiniu byl rozdělen jediný mandát.¹⁶¹ V předchozích volbách by bylo rozdělováno 7–34 mandátů. Podle výpočtů Lebedy by však bylo k efektivnímu vyrovnání disproporcí třeba vždy rozdělovat asi 30 mandátů. Tento počet jím tak byl navrhován jako pevný, což by zaručovalo větší efektivitu druhého skrutinia.¹⁶² V současné plovoucí podobě by

¹⁵⁸ Senát, Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR [online]. 16. 2. 2021 [cit. 1.7.2022]. dostupné z: <https://www.senat.cz/informace/galerie/vid-eogalerie/video.php?id=791>

¹⁵⁹ CHARVÁT, Jakub, et al. The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform. *Acta Politologica*, 2022, 14(2), s. 6-22 [cit. 2022-10-07]. doi:10.14712/1803-8220/6, 2022, s. 13-14.

¹⁶⁰ ANTOŠ, Marek a Filip HORÁK. Proportionality Means Proportionality. *European constitutional law review* [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2021, 17(3), 538-552 [cit. 2022-09-01]. ISSN 1574-0196. doi:10.1017/S1574019621000328, s. 449–550

¹⁶¹ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

¹⁶² Senát, Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR [online]. 16. 2. 2021 [cit. 1.7.2022]. dostupné z: <https://www.senat.cz/informace/galerie/vid-eogalerie/video.php?id=791>

k rozdělení tohoto počtu došlo pouze jednou, naopak v polovině případů by se rozdělovalo méně než deset mandátů.

Použití Imperialiho kvóty, jež je nižší než hodnota jiných kvót kvůli přičítání čísla dvě ve jmenovateli, může navíc vést k rozdělení více mandátů, než kolik na volební obvod připadá. Kombinace s menšími volebními obvody tuto šanci ještě zvyšuje.¹⁶³ Strana, která sice v rámci svého obvodu naplní kvótu a dosáhne na mandát, tak o něj musí na základě metody nejmenšího zbytku opět přijít, aby zůstal celkový počet volených poslanců zachován. V dosud jediných volbách konaných podle tohoto systému k této situaci došlo dokonce ve třech ze čtrnácti krajů.¹⁶⁴ Tento účinek tak opět může vyvolávat pochyby o spravedlnosti rozdělení mandátů.

Již v srpnu 2021 upozorňoval Charvát na to, že „kombinace metody Imperialiho kvóty a 14 různě velkých volebních krajů může ve svém důsledku vést k narušení monotónnosti posloupnosti volebních výsledků.“¹⁶⁵ Jedná se o možnost, že více mandátů získá oproti jiné strana, která však obdržela méně hlasů. Je tedy popřeno kritérium monotónnosti požadující, aby strana s více hlasy získala minimálně stejně mandátů jako strana s nižší podporou.¹⁶⁶ Na tuto situaci, tzv. volební paradox, jsme nemuseli čekat dlouho. Nastala hned v říjnových volbách, kde strana ANO obdržela zhruba o 36 tisíc hlasů méně než SPOLU, přesto získala o jeden mandát více.¹⁶⁷ Jednalo se o důsledek rozdílného počtu hlasů potřebných k zisku mandátu (hodnota Imperialiho kvóty) v jednotlivých krajích a podoby rozložení podpory obou stran. Ve výsledku tak větší množství hlasů nominálnímu vítězi voleb nejen že nepomohlo, ale dokonce uškodilo.¹⁶⁸ Tento možný důsledek systému je v rozporu s logikou zásad proporčního zastoupení i předvídatelností a vyvolává řadu otázek nad správným nastavením nového volebního systému.¹⁶⁹ Na druhou stranu

¹⁶³ CHARVÁT, Jakub. *Malá politologická úvaha o sněmovní volební reformě 2021* [online]. 2021 [cit. 2022-10-07]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/353999123_Mala_politologicka_uvaha_o_snemovni_volebni_reforme_2021, slide 32

¹⁶⁴ JARABINSKÝ, Ivan a Miroslav LÍBAL. *Nový volební systém, starý volební problém* [online]. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://www.ih21.org/aktuality/novy-volebni-system-stary-volebni-problem>

¹⁶⁵ CHARVÁT, Jakub. *Malá politologická úvaha o sněmovní volební reformě 2021* [online]. 2021 [cit. 2022-10-07]. slide 32

¹⁶⁶ DANČIŠIN, Vladimír. *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove*, 2013, s. 123

¹⁶⁷ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

¹⁶⁸ Vyšší celkový počet hlasů v Jihočeském kraji znamenal rozdělování většího počtu mandátů, který zde připadl právě straně ANO. Pokud se by necelé čtyři tisíce voličů subjektu SPOLU voleb v Jihočeském kraji nezúčastnily, mandát navíc by se rozděloval v Praze, kde by ho získalo právě SPOLU.

¹⁶⁹ KERÉKES, Daniel, 2021. Volební paradox: Kdyby koalice Spolu dostala v jižních Čechách méně hlasů, získala by poslance navíc. *Deník N* [online]. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://denikn.cz/724278/volebni-paradox-kdyby-koalice-spolu-dostala-v-jiznich-cechach-mene-hlasu-ziskala-by-poslance->

k volebním paradoxům docházelo i ve volbách konaných podle předchozího volebního systému (VS 3), přičemž Ústavní soud k nim uvedl, že „*samy o sobě nemohou být považovány za neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností.*“¹⁷⁰

Klauzule pro jeden kandidující subjekt zůstala 5%. Podle požadavků ÚS byly sníženy klauzule pro koalice, a to po širokých debatách poměrně výrazně. Koalice tří a více stran musí získat minimálně 11 % hlasů. V případě koalice složené ze čtyř stran tak na jednu průměrně připadá pouhých 2,75 %, tedy téměř polovina oproti tomu, kdyby strana kandidovala samostatně. Koudelka tak upozorňuje, že stranám spojeným do koalice bude umožněno podlézat laťku vyžadované podpory, kterou ostatní budou muset přelézt, což naopak povede k nerovnosti volební soutěže.¹⁷¹ Může tak navíc docházet k nežádoucímu tříštění Poslanecké sněmovny, které ohrožuje její funkceschopnost. Na druhou stranu bude nižší hranice podporovat spolupráci mezi subjekty. Sčítací klauzuli bylo navíc vždy možné poměrně jednoduše obejít tím, že strany usilující o společnou kandidaturu vytvořily jedinou společnou stranu, čímž se vyšší klauzuli vyhnuly. Tato možnost tak z diskutovaného a Ústavním soudem dvakrát posuzovaného problému činí dle našeho názoru spíše méně podstatnou záležitost. Teprve se ukáže, zda budou kandidující strany na změnu reagovat častějším sdružováním do koalic.

Nakonec můžeme připomenout obecně mírně upozadovaný problém preferenčních hlasů, kterých mají všichni voliči stejný počet bez ohledu na to, v jak velkém obvodu hlasují, resp. politici jich musí k posunu obdržet stejné procento bez ohledu na to, v jak velkém obvodu kandidují. V malých krajích, kde na kandidátce každé strany figuruje pouze pár jmen, je tak mnohem jednodušší získat počet preferenčních hlasů odpovídající 5 % hlasů pro danou stranu nutný k posunu na první místo než v krajích velkých, kde volič vybírá maximálně čtyři mezi několika desítkami kandidátů. Ustanovení zákona věnující se přednostním hlasům nebyla napadena, a tudíž ani zrušena, a novela neměla ambici se nad rámec rozhodnutí pokusit s touto nerovností nevyrovnat. Případné budoucí napadení a zrušení však nelze vyloučit.

[navic/?cst=12b0472f8e8ee45e4be609f35674b0c5665a9f0e&fbclid=IwAR1unPAoRPtzmZgwa1PWf9ukc0BGOR0hm076zlrX11HRTEtFAQVIqmbp374#](https://www.usoud.cz/rozhodnuti/12b0472f8e8ee45e4be609f35674b0c5665a9f0e&fbclid=IwAR1unPAoRPtzmZgwa1PWf9ukc0BGOR0hm076zlrX11HRTEtFAQVIqmbp374#)

¹⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

¹⁷¹ KOUDELKA, Zdeněk. Změny voleb do Poslanecké sněmovny České republiky (Change of Elections to the Chamber of Deputies of Czech Republic). In *Volby 2019/2020. Kam kráčaš demokracia*. 1st ed. Košice: Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2021. p. 89-111. ISBN 978-80-574-0050-9, s. 13

2.3 Shrnutí

Volební systém do Poslanecké sněmovny včetně organizace voleb a soudního přezkumu zakotvuje zákon č. 247/1995 Sb. s názvem zákon o volbách do Parlamentu České republiky. Tato zákonná úprava však musí dodržovat mantinely stanovené ústavními principy, kterými jsou především zásady poměrného zastoupení, svoboda volby, přímost, tajnost, všeobecnost a rovnost, která byla nejednou přezkoumávána u Ústavního soudu. Celkově byly v historii ČR dosud platné čtyři systémy, přičemž pouze jednou došlo ke změně z iniciativy zákonodárce. Tato úprava z pera stran opoziční smlouvy však byla nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 zrušena pro rozpor mj. s rovností volebního práva a zásadami poměrného zastoupení dříve, než podle něj stihly proběhnout volby. Zákonodárci tak byli nuceni přijmout novou úpravu, která rozdělovala mandáty na základě D'Hondtova dělitele ve 14 volebních krajích a byla dlouho považována za relativně poměrnou. Po více než dvaceti letech však byla kontroverzním a překvapivým rozhodnutím Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, shledána taktéž jako rozporná s ústavními principy rovnosti a zásadami poměrného zastoupení. Toto rozhodnutí vedlo k urychlenému zavedení aktuálního volebního systému.

Podle současné úpravy probíhají volby ve 14 obvodech kopírujících vyšší samosprávné celky, mandáty jsou zde přidělovány kandidátům z vázaných kandidátních listin na základě Imperialiho kvóty. V druhém skrutiniu jsou už v jediném, celorepublikovém, obvodu rozdělovány zbylé mandáty na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty ve spojení s metodou největšího zbytku. Pro samostatně kandidující strany od vzniku zákona přervává 5% uzavírací klauzule, pro koalice dvou stran platí 8% a pro koalice složené ze tří a více stran 11% klauzule.

Přes rozsáhlé debaty i návrhy systémů, kde by byly všechny hlasy rozdělovány na celostátní úrovni, zůstalo nakonec zachováno rozdělení na odlišně velké obvody, které je však hlavní příčinou nerovnosti. Druhé skrutinium, jehož zavedení naznačoval i Ústavní soud, však není nastaveno tak, aby nerovnosti dostatečně vyrovnávalo. Důvodem je nelogické použití Imperialiho kvóty v prvním skrutiniu, jejímž úkolem je naopak rozdělení co největšího počtu mandátů již na první úrovni.

3. Proporcionalita volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Výše jsme představili podobu všech dosud uzákoněných volebních systémů do Poslanecké sněmovny od vzniku samostatné České republiky. V této části práce se zaměříme na výpočet proporcionality jednotlivých systémů. Stanovíme výzkumné otázky, na něž budeme hledat odpověď s pomocí reálných výsledků voleb do Poslanecké sněmovny a nástrojů na měření proporcionality. Zvláštní důraz bude kladen na aktuální volební systém (VS 4) a jeho porovnání se systémem předchozím (VS 3), který Ústavní soud shledal odporujícím ústavně zakotveným zásadám poměrného zastoupení.

3.1 Proporcionalita

Proporcionalita, resp. disproportionalita nemá jedinou univerzální definici, obecně lze však říci, že dokonale proporční jsou ty výsledky, které přidělí straně takové procento mandátů, které odpovídá procentu získaných hlasů.¹⁷² Z tohoto pojetí proporcionality vycházejí volební kvóty. Naopak volební dělitelé se pojí s logikou největších průměrů, tedy nejvyššího průměru získaných hlasů na daný mandát.¹⁷³ Odchýlení od ideální míry proporcionality se projevuje v nadreprezentaci, případně podreprezentaci, či dokonce nereprezentaci kandidujících subjektů.¹⁷⁴

Míra proporcionality je velmi důležitým měřitelným účinkem voleb.¹⁷⁵ Ačkoli (a zvláště v kontextu této práce) je měření proporcionality podstatné především v poměrných volebních systémech, i v těch ostatních vypovídá o míře reprezentace politických stran i o chování systémů a umožňuje jejich komparaci. Míra disproportionality výsledků voleb má přímý vliv na podobu voleného orgánu, stranický systém, a tedy i politické směřování země. Perfektní proporcionality samozřejmě kvůli nedělitelnosti mandátů, resp. volených osob, nelze nikdy dosáhnout. Určitou

¹⁷² GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral studies*, 1991, 10.1: s. 31

¹⁷³ JARABINSKÝ, Ivan, Miroslav LÍBAL a Jan ORESKÝ. Poměrnost, ale jaká? Srovnání různých úrovní a typů proporcionalit zvažovaných alternativ volební reformy z roku 2021. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 36-56 [cit. 2022-10-20]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/3_2022, s. 37

¹⁷⁴ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 29

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 29

míru disproporcčnosti tak sice přirozeně vykazují každé volby, ale právě její výše ukazuje míru spravedlnosti distribuce voličské podpory a s tím související legitimitu voleného sboru.¹⁷⁶

Připomínáme, že v zájmu ustavení funkčních orgánů schopných sestavit vládní většinu bývají do volebního systému záměrně zahrnuty komponenty eliminující subjekty s nízkou podporou. V českém systému se jedná především o uzavírací klauzuli, jež přirozeně a v případě většího množství subjektů, které ji nepřekročí, poměrně výrazně zvyšuje disproporcčnost bez ohledu na další proměnné systému. Jak však bylo rozebráno výše, Ústavní soud znovu konstatoval odůvodněnost této klauzule a neshledal ji v dané výši pro samostatně kandidující subjekty v rozporu se zásadami poměrného zastoupení.

3.2 Výzkumné otázky

Na základě teorie i vývoje volebního systému jsme formulovali čtyři výzkumné otázky, které by podle našeho názoru měly pomoci systémy porovnat. Budeme se především snažit poznat a zasadit do kontextu nejnovější volební systém. Nejdříve porovnáme systémy v podobě definované zákonem. Ústavní soud zrušil mnohá ustanovení ZVP, rozhodl se však ponechat nastavení volebních obvodů, přestože právě jejich rozdílná velikost byla podle odborné veřejnosti, zákonodárců, a dokonce i samotných soudců hlavním důvodem vznikajících disproporcčí. Z tohoto důvodu se zaměříme právě na to, jaké důsledky by mělo zavedení větších volebních obvodů a jednoho celostátního obvodu, resp. přidělování mandátů stranám na republikové úrovni. Budeme sledovat míru disproporcčnosti a hodnotit její proměny v závislosti na daných změnách.

VO1: Došlo díky zásahu Ústavního soudu v rozhodnutí Pl. ÚS 44/17 k posunu k volebnímu systému více odpovídajícím zásadám poměrného zastoupení?

Nedávné zásadní rozhodnutí Ústavního soudu, podrobně popsané výše, zrušilo několik důležitých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR s odůvodněním, že způsob rozdělování mandátů odporuje Ústavou požadovaným zásadám poměrného zastoupení. Největším problémem byla nerovnost hlasů, a to z celkového, celostátního pohledu, neboť případné proporcčnosti bylo dosahováno pouze na úrovni velmi odlišně velkých krajů. Zjistíme, zda se narychlo přijaté novely podařilo posunout používaný volební systém k větší proporcčnosti, případně do jaké míry.

¹⁷⁶ CHARVÁT, Jakub. Proporcčnost volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. Slovenská politologická revue [online]. Department of Political Sciences - University of SS Cyril and Methodius in Trnava, 2010, (1), 2-38 [cit. 2022-08-31]. ISSN 1335-9096. s 1–3

VO2: *Který z volebních systémů používaných ve volbách do Poslanecké sněmovny byl/je nejpoměrnější?*

V historii samostatné České republiky proběhly volby podle tří různých volebních systémů (VS1, VS3, VS4). Poslední dvě reformy přitom byly vynuceny rozhodnutím Ústavního soudu. Nabízí se tak otázka, zda se i díky dohledu Ústavního soudu posouváme směrem k proporcčnějším systémům, či nikoli. Je samozřejmě třeba dodat, že v konečném důsledku bylo zavedení VS 3 způsobeno snahou o změnu systému vyvolanou stranami opoziční smlouvy, které vyústily v zakotvení nikdy nepoužitého VS 2, jenž měl nepochybně k proporcčnímu rozdělování hlasů daleko.

VO3: *Jak by v jednotlivých systémech přispělo k proporcčnosti využití větších volebních obvodů podobných krajům stanovených v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu? Resp., stačilo by k zajištění dostatečné proporcčnosti volebního systému zavedení větších volebních obvodů?*

Stejně jako skupina senátorů, jež podala návrh na zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, si i zákonodárci při následném přijímání novely uvědomovali, že hlavním zdrojem disproporcionality je velmi odlišná velikost volebních obvodů. Diskutováno bylo především zachování 14 obvodů a zavedení jednoho celostátního. Kompromisním řešením se však mohlo stát zavedení zvětšení obvodů po vzoru VS 1. Na základě výsledků měření zjistíme, k jak velkému zvýšení míry proporcionality by došlo v případě zvětšení volebních obvodů. Bude simulována situace, kde volebními obvody nebudou samotné kraje definované v zákoně č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, ale obvody větší, zhruba kopírující osm krajům definovaným v nedávno zrušeném zákoně č. 36/1960 Sb., o správním členění státu.

VO4: *Jak by v jednotlivých systémech přispěla k proporcčnosti existence pouze jednoho volebního obvodu v podobě celé ČR? Resp., stačilo by k zajištění dostatečné proporcčnosti volebního systému zavedení pouze jednoho volebního obvodu?*

Nejen v návaznosti na vládní návrhy novely rozdělující mandáty na celorepublikové úrovni budeme zjišťovat, jak výrazně by zavedení jediného volebního obvodu snížilo disproporcionalitu minulého, zrušeného volebního systému a zda by tato změna sama o sobě postačovala k dosažení výrazně vyšší poměrnosti systému. Zkusíme tak dokázat, že cesta Ústavního soudu, který se rozhodl vzít za pevný bod právě velikost volebních obvodů a místo nich zrušit ustanovení definující volební formuli a způsob rozdělování mandátů mezi kraje, nebyla úplně vhodným řešením.

3.3 Metodologie výzkumu

3.3.1 Vstupní data

Jako vstupní data byly použity reálné výsledky sněmovních voleb, které se od počátku existence samostatné České republiky uskutečnily. Jedná se tak o celkem osm vzorků. Je evidentní, že větší množství dat by poskytlo prokazatelnější výsledky a větší jistotu ve zobecňování závěrů, avšak chtěli jsme vyjít z reálných voleb, jimiž bylo mimo jiné argumentováno i Ústavním soudem řešeném v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 44/17. Většina dosavadních výzkumů pracovala dokonce s výsledky až od roku 2002, neboť dvoje předchozí volby využívaly jinak velké obvody. Za účelem zvýšení počtu zkoumaných případů jsme však výsledky upravili tak, abychom mohli i volby z let 1996 a 1998 do výpočtů zahrnout.

V letech 1996 a 1998 probíhaly volby v obvodech odpovídajících osmi „starým krajům“ stanoveným v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, (dále jako „staré kraje“). Bylo tudíž třeba se s daty vypořádat tak, aby výsledky mohly být použity i na systémy počítající s obvody kopírujícími aktuální členění státu na 14 krajů podle zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, a naopak. Za účelem zjednodušení výpočtů byly hlasy odevzdané ve volbách v letech 1996 a 1998 podle jednotlivých okresů přerozděleny do krajů odpovídajících současnému uspořádání. Pro výpočty vycházející ze „starých krajů“ (VS 1 a odpověď na VO 2) byla následně vytvořena zjednodušená podoba „velkých krajů“ (dále jako „velké kraje“). Tyto kraje byly stanoveny tak, aby co nejlépe odpovídaly „starým krajům“, následovnými součty současných krajů: Západočeský kraj (Plzeňský + Karlovarský), Severočeský kraj (Ústecký + Liberecký), Východočeský kraj (Královehradecký + Pardubický), Jihomoravský kraj (Vysočina + Jihomoravský + Zlínský), Severomoravský kraj (Olomoucký + Moravskoslezský). Jihočeský kraj, Středočeský kraj a Praha zůstaly stejné. Největší odchylkou od „starých krajů“ bylo připočítání Vysočiny, která vznikla složením okresů tří různých „starých krajů“, ke kraji Jihomoravskému. Ostatní kraje zhruba odpovídají původní podobě. Tato operace samozřejmě není ideální, nicméně bylo nutné přizpůsobit data tak, aby je bylo možné využít jak v podobě aktuálních krajů, tak „starých krajů“, a dvojitě přepočítávání podle okresů by bylo neúměrně časově náročné, přičemž na celkových výsledcích by se tolik neprojevalo.

Využití dat z reálných voleb s sebou pojí ještě další problém. Platí totiž Duvergerovo tvrzení, že výsledky voleb a jejich proporcionalitu nedefinují pouze jednotlivé proměnné a s nimi

spojený mechanický účinek volebního systému, avšak také účinek psychologický. Jedná se o „reakci voličů na mechanické účinky volebního systému.“¹⁷⁷ Psychologické účinky a jejich vliv na hlasování voličů nelze předvídat, ačkoli mohou být velmi podstatné. Dalším úskalím výpočtů je tak právě absence zohlednění těchto účinků. Na druhou stranu, hlubšími znalostmi o nastavení volebního systému disponuje pouze malá část voličů. Přitom právě změny, ke kterým v důsledku poslední novely došlo, se týkají spíše technických parametrů a nejsou pro běžného voliče příliš podstatné. Navíc elektorát potřebuje k tomu, aby se novému nastavení přizpůsobil, delší časové období. Alespoň z hlediska porovnání dvou posledních systémů lze tak konstatovat, že psychologické účinky by na výsledky nejspíš příliš velký vliv neměly. Stejný závěr ovšem neplatí o práci s většími volebními obvody ve výzkumných otázkách 3 a 4, kde by psychologické účinky byly naopak spíše výrazné.

3.3.2 Nástroje k měření proporcionality

Nejtěžší a zároveň zásadní rozhodnutí představovala volba správného nástroje k měření proporcionality. Stejně jako neexistuje jedna univerzální definice proporcionality, neexistuje totiž ani jednotný názor na to, jak nejlépe (dis)proporcionalitu měřit. K výpočtu se používají matematické vzorce zvané indexy, které měří odchylku od proporcionality voleb, tedy rozdíl mezi ziskem hlasů a mandátů, jako celku. Indexy můžeme rozdělit do dvou hlavních skupin podle toho, z jaké logiky rozdělování mandátů, resp. z jakých volebních formulí vycházejí. První, početnější a používanější skupina funguje na principu volebních kvót a proporcionalitu měří pomocí absolutních rozdílů mezi poměrem získaných hlasů a mandátů. Druhou skupinu tvoří indexy plynoucí z logiky volebních dělitelů (nejvyšších průměrů), které neměří rozdíl, ale podíl mezi obdrženyými hlasy a mandáty.¹⁷⁸ Kvůli snaze o poskytnutí vyváženějších výsledků byly nakonec k výpočtům v této práci zvoleny dva indexy. Jako zástupce první skupiny byl zvolen oblíbený least square index, druhou skupinu reprezentuje RR index.

Least squares index (Gallagherův index, index nejmenších čtverců, LS index) byl představen na začátku 90. let politologem Michaellem Gallagherem. Reagoval jím na dřívější Loosemore-Hanbyho a Reaho index, které se snažil zbavit přílišné citlivosti na velké množství malých (a nevýznamných) stran. K tomu využil z jiných věd známou a používanou techniku

¹⁷⁷ CHYTILEK, Roman a Jakub ŠEDO. *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, ISBN 80-210-3548-X, s. 57

¹⁷⁸ CHARVÁT, Jakub. Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. Slovenská politologická revue [online]. Department of Political Sciences - University of SS Cyril and Methodius in Trnava, 2010, (1), 2-38 [cit. 2022-08-31]. ISSN 1335-9096. s 4-5

nejmenších čtverců. Vytvořil tak index kladoucí důraz na větší rozdíly mezi hlasy a mandáty díky jejich umocnění dvěma.¹⁷⁹ Výsledky se, stejně jako u ostatních indexů, pohybují mezi 0 (naprostá proporcionalita) a 100 (naprostá disproporcionalita). Index, kde v_i je procento získaných hlasů a s_i procento získaných mandátů jednotlivé strany, lze zapsat matematickým vzorcem následovně:

$$LS = \sqrt{\left[\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2\right]}$$

Index vychází z logiky Hareovy kvóty, a tak také těmto systémům straní. Lebeda dále upozorňuje, že má tendenci zvýrazňovat nadreprezentaci silnějších stran oproti malým.¹⁸⁰ Přesto se v současnosti nejspíše jedná o nejpoužívanější nástroj měření proporcionality výsledků voleb. V kontextu této práce pak není bez zajímavosti, že z osmi hodnocených formulí označuje least square index za druhou nejvíce disproporční formuli D'Hondtova dělitele, hůře už je na tom pouze Imperialiho dělitel.¹⁸¹

RR index zařadil jeho autor Tomáš Lebeda do skupiny alternativních metod měření. Vychází z teorie reálné kvóty, a navazuje tak na D'Hondtův index, jehož autorem je opět Michael Gallagher. *Reálná kvóta* (v_i/s_i) odpovídá nejmenšímu průměrnému počtu hlasů, které některá ze stran musela získat, aby dosáhla na mandát. Kvótu můžeme transformovat použitím poměru hlasů k poměru mandátů. Tuto kvótu pak pro každou stranu vynásobíme počtem získaných mandátů. Všechny obdržené hlasy navíc jsou *reálnými zbytky*. Výsledný index, a tedy míru disproporčnosti hlasování pak určuje výše těchto zbytků. Výsledky se opět pohybují na škále od 0 do 100. Vzorec indexu, kde v_i/s_i odpovídá poměru hlasů a mandátů v procentech u strany určující reálnou kvótu a v_i a s_i odpovídá těmto hodnotám u jiné strany, zapíšeme následovně:

$$RR = \sum \left(v_i - \frac{s_i}{\max \frac{s_j}{v_j}} \right)$$

Tento index by měl v proporcčnosti naopak preferovat rozdělování mandátů pomocí D'Hondtova dělitele. Podle Lebedových výpočtů na základě rozsáhlých dat se průměrná hodnota RR indexu pohybovala mnohem výše než u least square indexu, okolo 22.¹⁸² Tomu odpovídají

¹⁷⁹ GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral studies*, 1991, 10.1: s. 40–41.

¹⁸⁰ LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-1523-3, s. 45–46

¹⁸¹ CHARVÁT, Jakub. Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. *Slovenská politologická revue* [online]. Department of Political Sciences - University of SS Cyril and Methodius in Trnava, 2010, (1), 2-38 [cit. 2022-08-31]. ISSN 1335-9096, s. 7

¹⁸² LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3, s. 51–52

i výsledky našeho měření. Podstatnějším ukazatelem tak budou spíše relativní rozdíly v hodnotách, neboť absolutní jsou u LS mnohem menší než u RR indexu.

3.3.3 Postup výpočtu

Aby bylo možné na výzkumné otázky odpovědět, bylo potřeba učinit několik kroků. Nejdříve byla upravena data získaná od Českého statistického úřadu podle výše popsaného postupu. Následně bylo třeba podle reálných hlasů spočítat teoretické rozdělení mandátů pro všechny konané volby podle tří pro sněmovní volby používaných volebních systémů (VS 1, VS 3 a VS4). Každé volby tak získaly troje různé výsledky. Následoval obdobný výpočet za použití větších krajů a následně při použití jediného obvodu, kdy byly pro účely rozdělení mandátů sečteny všechny pro jednotlivé strany odevzdané hlasy. Teoretické výsledky voleb byly následně zasazeny do vzorečků indexů.

3.3.4 Výsledky měření

VO1

Došlo díky zásahu Ústavního soudu v rozhodnutí Pl. ÚS 44/17 k posunu k volebnímu systému více odpovídajícímu zásadám poměrného zastoupení?

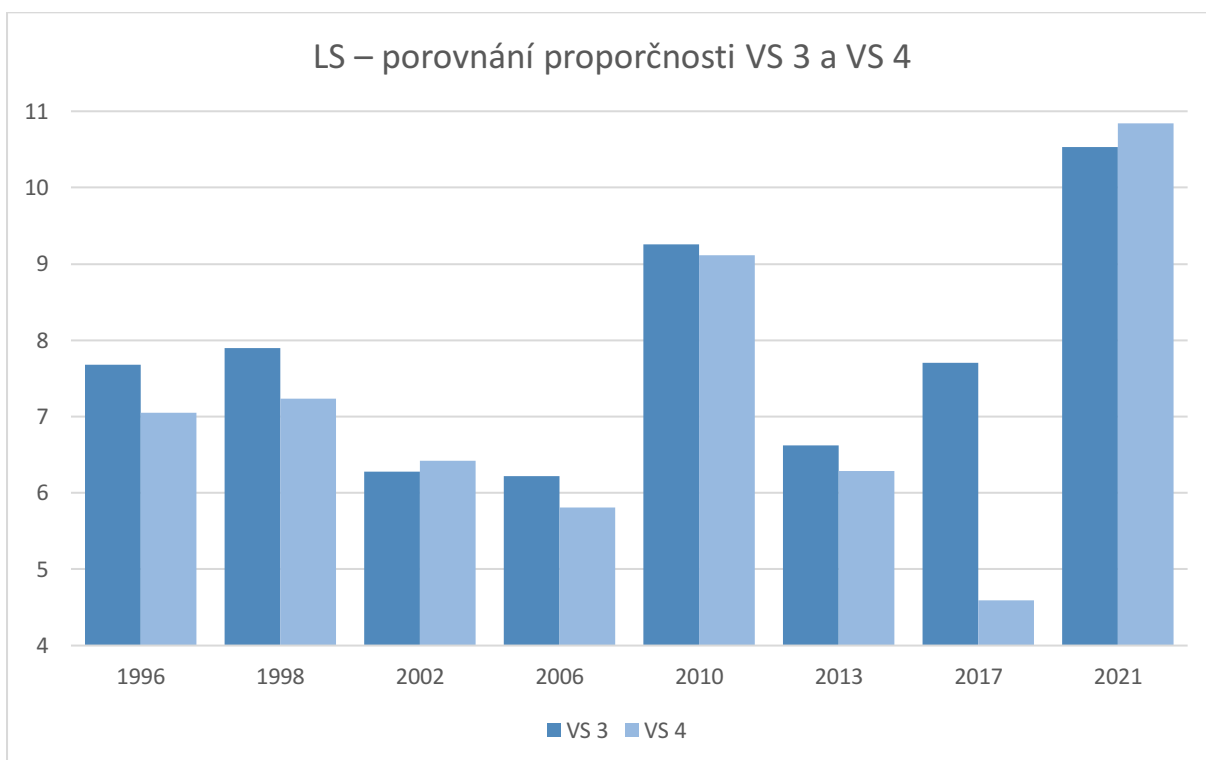
V současné době můžeme za nejaktuálnější a nejpodstatnější otázku označit to, jak se Parlamentu ČR povedlo popasovat s nedávným zásadním rozhodnutím Ústavního soudu. Jeho argumenty, kterými podepřel svůj nálezní rušící z důvodu rozporu se zásadami poměrného zastoupení mnohá podstatná ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, byly představeny výše. Parlament následně musel ve velmi krátké době připravit novelu, která měla požadavky Ústavního soudu zohlednit, a zajistit tak zavedení proporcčnějšího volebního systému, a to z celorepublikového hlediska. Poměrnost na úrovni jednotlivých krajů totiž nebyla považována za dostatečnou.

Jediné volby, které podle nového systému zatím proběhly, i z důvodu narušení monotónní posloupnosti volebních výsledků a rekordního počtu propadlých hlasů, na zlepšení příliš nepoukázaly. Také prvotní hodnocení novely ze strany odborníků bylo zatím spíše rozpačité. Následující výsledky měření však i přes malý vzorek dat ukazují, že k posunu k větší proporcionalitě přece jen došlo.

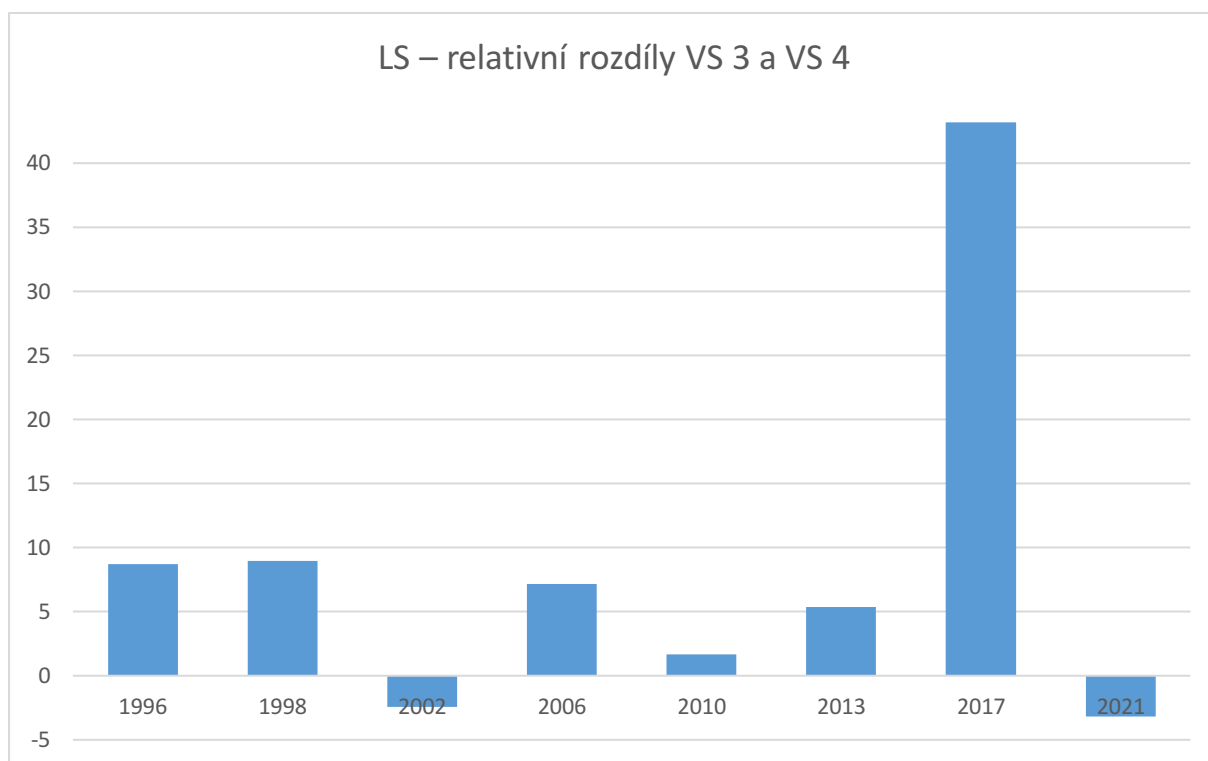
Níže přiložené tabulky a grafy prezentují hodnoty indexů u VS 3 a VS 4. Zobrazeny jsou absolutní hodnoty i relativní rozdíly podle obou zvolených indexů. Nejnižší hodnoty jsou v tabulkách zvýrazněny tučně pro snadnější orientaci.

| volby | VS 3 | VS 4 |
|---------------|----------------|---------------|
| 1996 | 7,1773 | 6,5503 |
| 1998 | 7,3958 | 6,7314 |
| 2002 | 5,7817 | 5,9229 |
| 2006 | 5,7194 | 5,3100 |
| 2010 | 8,7580 | 8,6140 |
| 2013 | 6,1188 | 5,7892 |
| 2017 | 7,2081 | 4,0953 |
| 2021 | 10,0277 | 10,3450 |
| průměr | 7,3478 | 6,6778 |

Tabulka č. 6 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle least square indexu



Graf č. 1 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle least square indexu



Graf č. 2 – Relativní rozdíly mezi hodnotami proporcionality VS 3 a VS 4 podle least square indexu

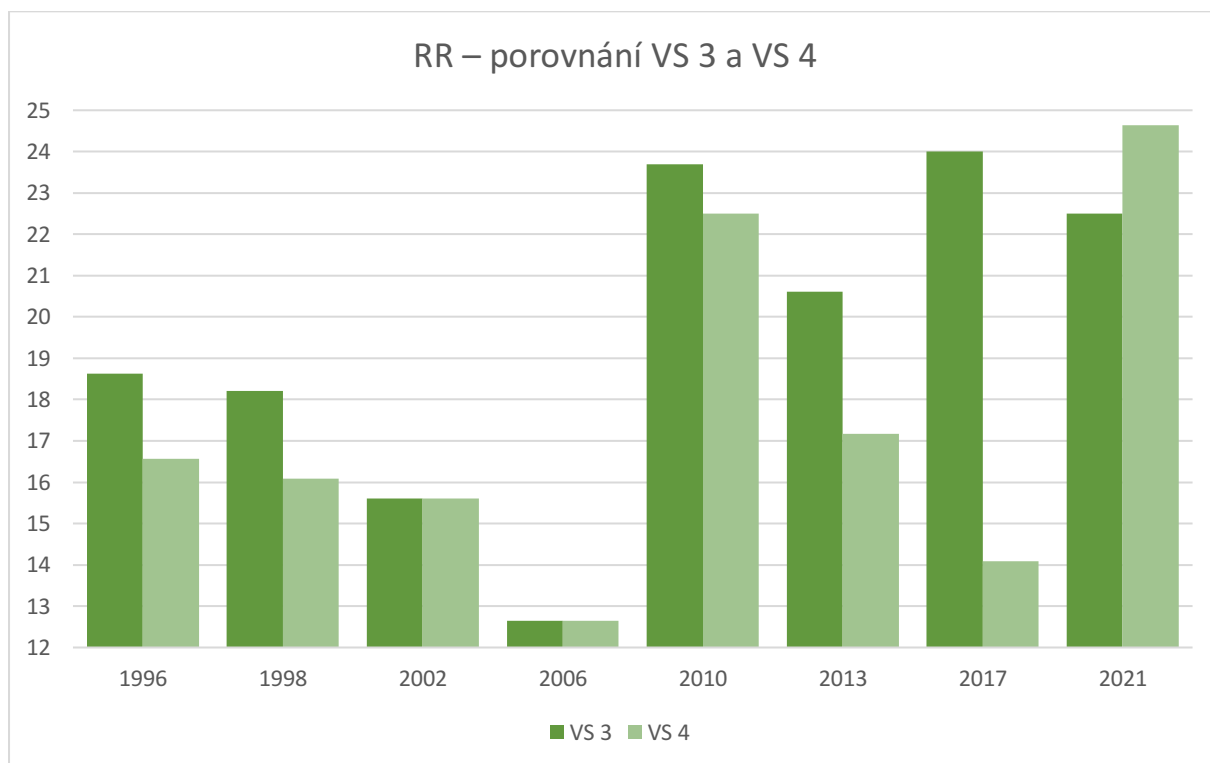
Hodnoty least square indexu hovoří v šesti z osmi případech ve prospěch současného volebního systému. Rozdíly se však pohybují převážně v desetinách jednotek, relativní rozdíly pak jen v rámci jednotek procent. Především v letech 2002 a 2021, kdy by výjimečně VS 3 rozděl mandáty proporčněji než VS 4, jsou rozdíly minimální. Naopak výrazný je rozdíl v přerozdělení mandátů, a tudíž i hodnotách indexů u voleb z roku 2017. Zde by se v případě použití VS 4 disproporcionalita snížila o 43 %. Druhé skrutinium by totiž výrazně pomohlo vyrovnat extrémní rozdíly mezi počty hlasů, které jednotlivé strany potřebovaly k zisku mandátu. V daných volbách totiž poslední STAN vynaložil průměrně téměř 43 693 hlasů na jeden mandát, zatímco vítěznému hnutí ANO stačilo pouhých 19 232. Při současném nastavení systému by se potřebný počet hlasů STAN snížil na 29 129 a ANO naopak zvýšil na 21 741. Právě zmírnění podobných výkyvů bylo jedním z požadavků v rámci změny systému. Tento úkol je tak současný VS 4 schopen splnit, ačkoli samozřejmě nelze na základě omezených dat tvrdit, že by tak tomu bylo vždy a za všech okolností.

Výsledky least square indexu ani u jednoho ze systémů však neukazují na nijak dramatickou disproporcionalitu. Průměrné hodnoty u VS 3 dosahují 7,3 a u VS 4 6,7. Průměrně by tak rozdělení mandátů podle VS 4 bylo o 8,7 % proporčnější než podle VS 3. Tuto hodnotu však výrazně zvyšují právě extrémně disproporční výsledky VS 3 u voleb z roku 2017. Můžeme

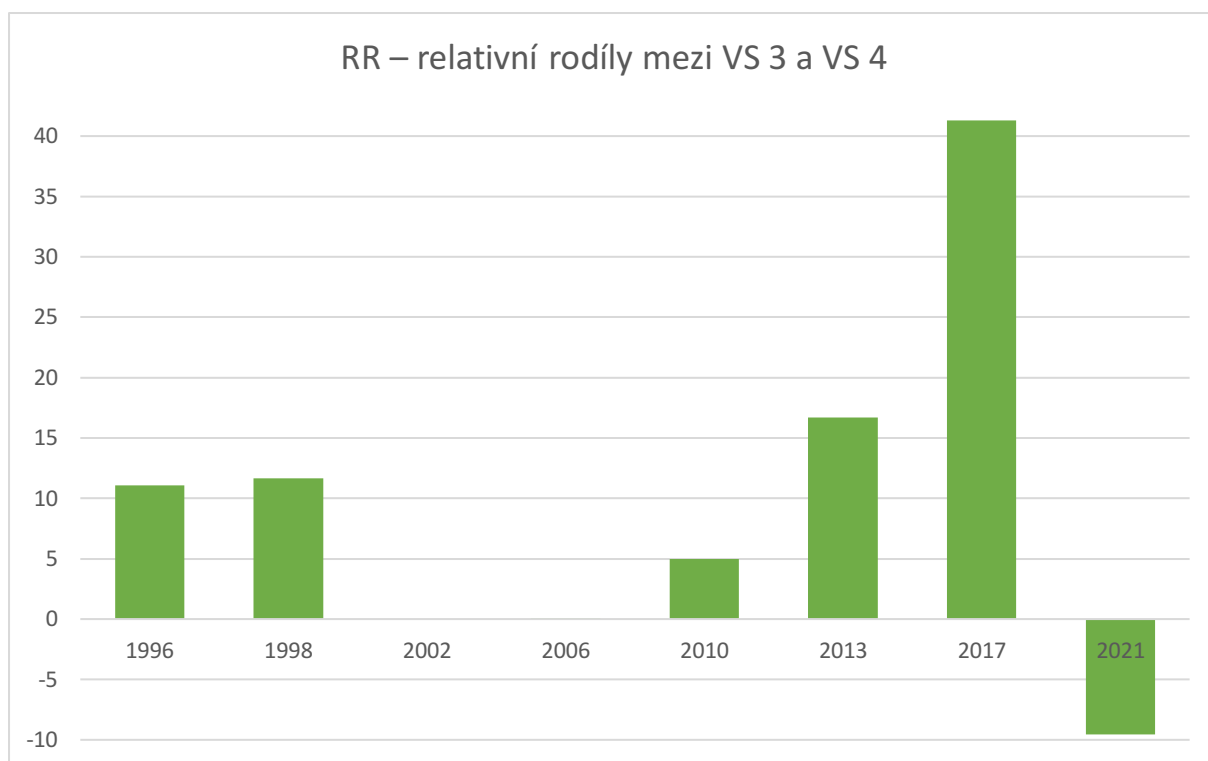
tak uzavřít, že podle výsledků least square indexu došlo k posunu k proporčnějším výsledkům, ačkoli se jedná pouze o malé zlepšení. Navíc k poměrnějšímu rozdělení nedochází ve všech případech.

| volby | VS 3 | VS 4 |
|--------|----------------|----------------|
| 1996 | 18,6246 | 16,5597 |
| 1998 | 18,2062 | 16,0817 |
| 2002 | 15,6030 | 15,6030 |
| 2006 | 12,6467 | 12,6416 |
| 2010 | 23,6900 | 22,5066 |
| 2013 | 20,6094 | 17,1645 |
| 2017 | 23,9947 | 14,0810 |
| 2021 | 22,4922 | 24,6452 |
| průměr | 19,3492 | 17,1842 |

Tabulka č. 7 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle RR indexu



Graf č. 3 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle RR indexu



Graf č. 4 – Relativní rozdíly mezi hodnotami proporcionality VS 3 a VS4 podle RR indexu

Také podle RR indexu by k poměrnější distribuci došel šestkrát z osmi případů VS 4. Jednou by byl výsledek shodný. Jeho celkové hodnoty jsou však výrazně vyšší než u LS indexu a odlišné jsou i relativní rozdíly mezi hodnotami u VS 3 a VS 4. Nejzásadnější by byla taktéž změna rozložení mandátů na základě výsledků voleb z roku 2017. Opět by bylo proporčnější zhruba o 40 %. Odlišně reagoval RR index na volby z let 2002 a 2006. V roce 2002 by hodnoty byly totožné. V následujících volbách by pak byl rozdíl zanedbatelný, nicméně na rozdíl do LS indexu by podle RR indexu byly nepatrně proporčnější výsledky podle VS 4.

Trochu paradoxně za jediný případ, kdy by byly mandáty rozděleny proporčněji než podle VS 3, a to o téměř 10 %, označuje RR index volby z roku 2021. Tedy jediné volby, které podle aktuálního systému skutečně proběhly. RR index však i přes vyšší hodnoty podporuje závěry plynoucí z hodnot least square indexu a jasně ukazuje na posun k větší poměrnosti volebního systému, a to průměrně o 9,5 %.

Celkově tedy až na volby z roku 2021, případně také z roku 2002, vykazuje VS 4 podle obou indexů vyšší proporcionalitu. Průměrně by rozdělování mandátů bylo o necelou desetinu poměrnější než podle minulého systému. Pozitivní však je, že by aktuální systém dobře zvládl specifické rozložení podpory jednotlivých stran ve volbách v roce 2017, kdy naopak VS 3

vyprodukoval velmi disproporční rozdělení mandátů. Hůře z pohledu VS 4 dopadly výsledky indexů u voleb z roku 2021, kdy opět nastala specifická situace zejména kvůli obrovskému množství propadlých hlasů. Především schopnost systému narušit monotónnost posloupnosti volebních výsledků a reálná možnost rozdělení pouze jednoho mandátu ve druhém skrutiniu poukazuje na problematické aspekty současného volebního systému. K lepšímu určení toho, zda se jednalo o pouhou výjimku a jak se aktuální systém zachová v dalších specifických případech, bychom však potřebovali mnohem větší množství dat.

Ač jsou lepší výsledky relativně konzistentní, a lze tak konstatovat, že novější systém zavedený díky zásahu Ústavního soudu rozděluje hlasy proporčněji, a tudíž lépe vyhovuje Ústavě ČR, posun není nijak dramatický. Můžeme ho spíše označit za malý. Vystává tak otázka, kterou si již položilo více odborníků¹⁸³, tedy zda je zlepšení dostatečné a zda by v případě, že by systém byl opět napadnut u Ústavního soudu, byl tentokrát shledán dostatečně proporčním, nebo zda by opět došlo k jeho zrušení. Dále si klademe otázku, zda dramatický zásah Ústavního soudu, nepřímé zpochybnění výsledků pěti předchozích voleb a vynucená změna volebního zákona jen několik měsíců před volbami vůbec za tento mírný posun k větší proporčnosti stály.

VO 2

Který z volebních systémů používaných ve volbách do Poslanecké sněmovny byl/je nejpoměrnější?

Z důvodu větší aktuálnosti a důležitosti předchozí otázky jsme nejdříve samostatně porovnali proporcionalitu VS 3 a VS 4. Nyní se zaměříme na porovnání všech tří v ČR pro volby do Poslanecké sněmovny použitých systémů. Zjištění však nejsou nijak překvapivá. Nejpoměrnější výsledky poměrně stabilně produkoval VS 1. Nejstarší ze systémů využíval obvody v podobě osmi „starých“, resp. v naší simulaci „velkých“ krajů. Nevyhnul se sice rozdílné velikosti obvodů (Západočeský kraj byl zhruba 2,5× menší než Jihomoravský¹⁸⁴), avšak díky výrazně větší velikosti, a tedy vyššímu počtu v obvodu rozdělovaných mandátů nedocházelo k takovému zvyšování přirozeného prahu. Navíc díky použití Hagenbach-Bischofovy kvóty i v prvním skrutiniu zbývalo

¹⁸³ Např. ANTOŠ, Marek a Filip HORÁK. Proportionality Means Proportionality. *European constitutional law review* [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2021, 17(3), 538-552 [cit. 2022-09-01]. ISSN 1574-0196. Dostupné z: doi:10.1017/S1574019621000328, s. 449–550, s. 551

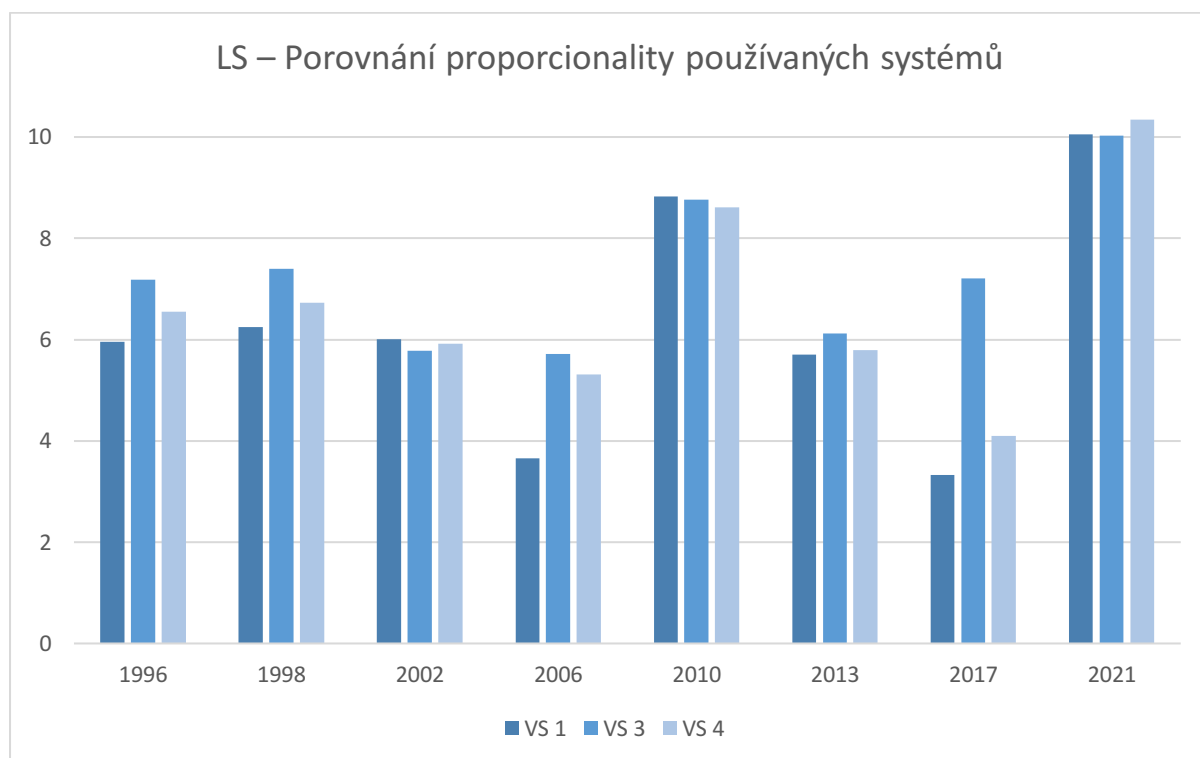
¹⁸⁴ *Výsledky voleb a referend* [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

více mandátů k přerozdělení na národní úrovni, a tudíž k lepšímu vyrovnání disproporcionality produkované rozdělováním na krajské úrovni.

Níže jsou v tabulkách uvedeny a v grafech znázorněny hodnoty indexů v jednotlivých volbách při přerozdělování mandátů podle tří různých systémů. Tučně jsou zvýrazněny nejnižší hodnoty.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|---------------|---------------|----------------|---------------|
| 1996 | 5,9502 | 7,1773 | 6,5503 |
| 1998 | 6,2481 | 7,3958 | 6,7314 |
| 2002 | 6,0114 | 5,7817 | 5,9229 |
| 2006 | 3,6599 | 5,7194 | 5,3100 |
| 2010 | 8,8305 | 8,7580 | 8,6140 |
| 2013 | 5,6980 | 6,1188 | 5,7892 |
| 2017 | 3,3216 | 7,2081 | 4,0953 |
| 2021 | 10,0584 | 10,0277 | 10,3450 |
| průměr | 5,9763 | 7,3478 | 6,6778 |

Tabulka č. 8 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle least square indexu



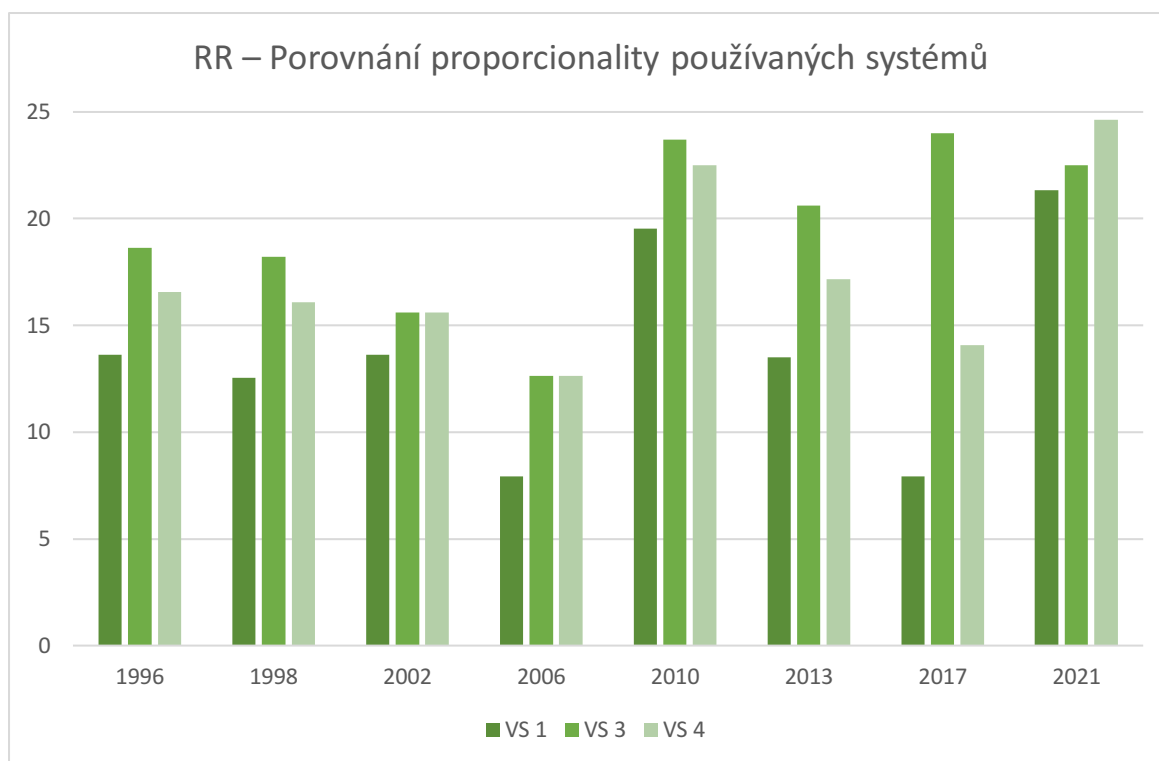
Graf č. 5 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle least square indexu

V pěti z osmi zkoumaných případů vykazoval nejnižší míru disproporcionality VS 1 použitý ve volbách v letech 1996 a 1998. Průměrně byla míra disproporcionality podle least square indexu o 17 % (1,05) nižší než u VS 3 a o 7 % (0,45) nižší než u VS 4. Jak plyne i z odpovědi na předchozí výzkumnou otázku, druhým nejproporčnějším je tedy současný volební systém VS 4. Nejhuře dopadl nejdéle používaný a zrušený VS 3.

Zajímavé je, že ze všech voleb by VS 1 nejproporčněji rozdělil mandáty po volbách roku 2017, kde naopak VS 3 prokázal výraznou disproporcionalitu. Distribuce křesel by tak byla více než dvakrát poměrnější než v případě VS 3, který byl reálně použit. Nepatrně huře než ostatní systémy si VS 1 poradil s výsledky voleb z let 2010 a 2021. U obou těchto voleb však indexy vykazovaly dvě nejvyšší hodnoty disproporcionality bez ohledu na použitý systém. Příčinou bylo velmi vysoké procento propadlých hlasů, v obou případech okolo 20 %, když velký počet stran nepřekročil požadovanou klauzuli. K nejvíce disproporčnímu rozdělení by pak VS 1 došel ještě ve volbách v roce 2002, kdy se do Poslanecké sněmovny probojovaly pouze čtyři spíše silnější strany a kdy opět došlo k poměrně vysokému propadu hlasů. Podle least square indexu tak VS 1 mírně tendoval k větší disproporcionalitě v případě menšího počtu úspěšných stran a velkého počtu propadlých hlasů. Ve všech třech případech však byly rozdíly mezi hodnotami indexů všech tří systémů opět velmi malé, maximálně v rámci několika desetin.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|--------|----------------|---------|---------|
| 1996 | 13,6121 | 18,6246 | 16,5597 |
| 1998 | 12,5515 | 18,2062 | 16,0817 |
| 2002 | 13,6330 | 15,6030 | 15,6030 |
| 2006 | 7,9209 | 12,6467 | 12,6416 |
| 2010 | 19,5453 | 23,6900 | 22,5066 |
| 2013 | 13,5003 | 20,6094 | 17,1645 |
| 2017 | 7,9300 | 23,9947 | 14,0810 |
| 2021 | 21,3296 | 22,4922 | 24,6452 |
| průměr | 12,9578 | 19,3492 | 17,1842 |

Tabulka č. 9 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle RR indexu



Graf č. 6 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle RR indexu

RR index hovoří ještě jasněji než LS index. Vyhodnotil VS 1 jako nejproporčnější, a naopak VS 3 jako nejvíce disproporční ve všech případech. Přitom RR index vychází z logiky největších průměrů, a měl by naopak použití D'Hondtova dělitele zvýhodňovat. Hodnoty RR indexu u VS 1 ukazují na průměrnou disproporcionalitu nižší o téměř 42 % než u VS 3 a o 27 % než u VS 4.

Hodnoty indexů vykazují poměrně jasné výsledky i v případě porovnání všech tří systémů. Nejproporčněji by rozděloval mandáty VS 1, a to především díky větším obvodům za současného použití druhého skrutinia. Podle least square indexu by sice nebyl rozdíl mezi VS 1 a VS 4 příliš vysoký, a v některých případech by dokonce současný systém rozdělil mandáty proporčněji než VS 1, RR index však jasně poukazuje na soustavnou a poměrně výraznou dominanci VS 1. Společné porovnání všech systémů přináší ještě jeden závěr. Totiž že změnou volebního systému z VS 3 na VS 4 byla sice zvýšena míra poměrnosti volebního systému, avšak hodnoty indexů u VS 3 jsou stále výrazně vyšší než u VS 1. Existuje tedy stále prostor pro zlepšení. Konečně musíme konstatovat, že vývoj volebních systémů používaných pro volby do Poslanecké sněmovny se rozhodně nevyvíjí směrem k větší proporcionalitě.

Jak by v jednotlivých systémech přispělo k proporčnosti využití větších volebních obvodů podobných krajům stanovených v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu?

Již několikrát bylo uvedeno, že hlavním zdrojem disproporcionality byla velmi odlišná velikost volebních obvodů. Debata zákonodárců na toto téma se zaměřovala převážně na dvě varianty, tedy na zavedení jednoho celorepublikového volebního obvodu, nebo na zachování původního rozdělení. Kompromis mezi nimi však nabízí dříve používané rozdělení na osm „starých krajů“, kde by bylo umožněno regionální zastoupení a zároveň by se snížila disproporčnost. Tato varianta však byla diskutována pouze krátce. Lebeda k ní uvedl, že „*spojovat kraje do vyšších jednotek se mi zdá nešťastné, protože jiný smysl než ten, že nějaká matematická formule by si s tím dokázala poradit lépe, v tom nevidím.*“¹⁸⁵ Podle Antoše by navíc ani tato varianta neodpovídala názoru Ústavního soudu, který jasně požadoval proporcionalitu na celostátní úrovni, nikoli pouze v rámci obvodů, ať už by byla jakkoli vysoká.¹⁸⁶

Rozdělení země na 14 obvodů zůstalo nakonec zachováno, neboť toto ustanovení Ústavní soud nezrušil a zároveň nabízí výhody předestřené výše. Přesto pro účely této práce považujeme za relevantní zjistit, jak by se proporcionalita změnila v případě, kdy by byly využity „staré“, resp. „velké kraje“. Při současném nastavení VS 4 by totiž i při použití „velkých krajů“ docházelo zároveň k rozdělování ve druhém skrutiniu na celostátní úrovni, požadavkům Ústavního soudu by tedy bylo vyhověno. VS 3 by jim však nejspíš neodpovídal ani při zavedení větších obvodů. Další důvod k zodpovězení této otázky pak spatřujeme v tom, že díky těmto výpočtům lze lépe porovnat další parametry posuzovaných volebních systémů, neboť bude eliminována výhoda větších obvodů VS 1 jasně viditelná ve výsledcích k výzkumné otázce 2.

V tabulkách jsou zobrazeny hodnoty indexů při použití „velkých krajů“. Tučně jsou zvýrazněny nejnižší hodnoty.

¹⁸⁵ Senát, Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR [online]. 16. 2. 2021 [cit. 1.7.2022]. Available at WWW: <https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791>

¹⁸⁶ Tamtéž.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|--------|---------------|---------------|---------------|
| 1996 | 5,9502 | 5,9707 | 5,7959 |
| 1998 | 6,2481 | 6,5742 | 6,1424 |
| 2002 | 6,0114 | 5,5670 | 5,7817 |
| 2006 | 3,6599 | 4,7965 | 4,1347 |
| 2010 | 8,8305 | 8,5204 | 8,3321 |
| 2013 | 5,6980 | 5,5918 | 5,5666 |
| 2017 | 3,3216 | 4,6948 | 3,4180 |
| 2021 | 10,0584 | 10,0360 | 9,8660 |
| průměr | 6,2223 | 6,4689 | 6,1297 |

Tabulka č. 10 – Poměrnost volebních systémů při použití „velkých krajů“ podle least square indexu

Na první pohled je zřejmé, že se hodnoty všech systémů výrazně přiblížily. Průměrná hodnota LS indexu u VS 4 se oproti současnému nastavení snížila asi o pět desetin, tedy zhruba o 8 %. Ještě výraznější je pokles u VS 3, zhruba o osm desetin, tedy asi o 11 %. Stále si však VS 3 vede ze všech systémů nejhůře. Nově je ale LS indexem za nejpoměrnější systém označen VS 4. Mandáty by nejpoměrněji rozdělil v pěti z osmi případů a má také nejnižší průměrnou hodnotu. Avšak rozdíl oproti průměru VS 1 je opět minimální, pouze v rámci jedné desetiny.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|--------|----------------|---------|---------|
| 1996 | 13,6121 | 14,6871 | 14,1411 |
| 1998 | 12,5515 | 16,0817 | 13,8439 |
| 2002 | 13,6331 | 15,6030 | 15,6030 |
| 2006 | 7,9209 | 12,6416 | 10,4300 |
| 2010 | 19,5453 | 21,1228 | 19,6887 |
| 2013 | 13,5003 | 16,4922 | 17,2471 |
| 2017 | 7,9300 | 16,5013 | 11,5163 |
| 2021 | 21,3296 | 22,7969 | 21,7095 |
| průměr | 12,9578 | 16,4785 | 14,9114 |

Tabulka č. 11 – Poměrnost volebních systémů při použití „velkých krajů“ podle RR indexu

Výsledky RR indexu jsou více jednoznačné, přičemž na rozdíl od LS indexu stále ukazují na nejpoměrnější nastavení VS 1. Výsledky jsou tak podle RR indexu nejnižší i v případě absence výhody větších obvodů. Poměrnější nastavení oproti VS 4 tak nejspíš způsobuje použití Hagenbach-Bischoffovy kvóty, která na rozdíl od kvóty Imperiali dovoluje rozdělení většího počtu mandátů až ve druhém skrutiniu. Až na volby v roce 2013 a shodné hodnoty v roce 2002 si pak s rozdělením mandátů vždy lépe poradil VS 4 než VS 3. Průměrná míra disproporcionality se oproti reálnému nastavení, tedy použití 14 samosprávných krajů, snížila u VS 3 zhruba o 13 % a u VS 4 zhruba o 11 %.

Z uvedených výsledků můžeme vyvodit několik závěrů. Celková proporcionalita používaných systémů by se v souvislosti se zvětšením volebních obvodů zvýšila, avšak pouze mírně. Použití „velkých krajů“, které představuje jakýsi kompromis mezi současnými velikostmi velmi nevyrovnanými 14 kraji a jediným celostátním obvodem, by však nepřineslo tak zásadní zlepšení, aby vyrovnalo nevýhody spojování krajů uvedené výše. Můžeme tak uzavřít, že tato varianta by nebyla nejlepší cestou a její zavržení bylo dobrým rozhodnutím.

V neposlední řadě můžeme na základě těchto dat podpořit závěry z výzkumné otázky číslo jedna, resp. dvě. Nejvíce disproporční výsledky produkuje i v případě zvětšení obvodů VS 3, což opět poukazuje na jeho další problematické nastavení i v dalších ohledech. Analogicky by i po zavedení větších obvodů vykazoval VS 4 vyšší poměrnost u VS 3. Můžeme tak konstatovat, že provedená změna volebního systému by posunula minulý volební systém k větší proporcionalitě, i pokud bychom eliminovali existenci velmi malých volebních obvodů. To potvrzuje problematické nastavení i dalších proměnných VS 3.

VO4

Jak by v jednotlivých systémech přispělo k proporcionalitě zavedení pouze jednoho volebního obvodu v podobě celé ČR?

Další, nejzazší možností, jak se vypořádat s hlavním zdrojem disproporcionality, tedy rozdílnou velikostí volebních obvodů, je přirozeně rozdělování mandátů stranám na celorepublikové úrovni, což předpokládaly oba vládní návrhy novely volebního zákona. Jeden počítal i s jediným volebním obvodem, druhý se zachováním 14 obvodů. Výsledky indexů by však byly v obou případech totožné, a na samotnou míru proporcionality by tedy tato odlišnost neměla vliv.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|---------------|---------------|--------|--------|
| 1996 | 5,2722 | 5,2722 | 5,2722 |
| 1998 | 5,6870 | 5,6870 | 5,6870 |
| 2002 | 5,4749 | 5,4749 | 5,4749 |
| 2006 | 3,0100 | 3,0100 | 3,0100 |
| 2010 | 8,2478 | 8,2478 | 8,2478 |
| 2013 | 5,2182 | 5,2182 | 5,2182 |
| 2017 | 2,4860 | 2,6455 | 2,6455 |
| 2021 | 9,5038 | 9,5038 | 9,5038 |
| průměr | 5,6125 | 5,6324 | 5,6324 |

Tabulka č. 12 – Poměrnost volebních systémů při použití jednoho volebního obvodu podle LS indexu

V případě použití pouze jednoho volebního obvodu, resp. rozdělování mandátů na celorepublikové úrovni, by všechny systémy rozdělily mandáty stejně. Jedinou odchylku by představovaly volby v roce 2017, které by VS 1 vyhodnotil mírně odlišně (jeden mandát by rozdělil jinak), proporčněji než VS 3 a VS 4. Druhé skrutinium jinak používané u VS 1 a VS 4 by samozřejmě při zavedení jediného obvodu nebylo funkční, evidentně však v tomto případě nemá na distribuci mandátů vliv ani zvolená formule, neboť je výsledek stejný.

Nejvyšší hodnoty disproporčnosti zde opět vykazují volby z let 2010 a 2021, kdy nepřekročení klauzule vedlo k propadu až pětiny hlasů. V ostatních případech jsou hodnoty indexů nízké. Průměrně by hodnoty LS indexu v případě jednoho volebního obvodu oproti reálnému nastavení systémů klesly u VS 1 zhruba o 10 %, u VS 3 o 23 % a u VS 4 o 16 %. Nejvýraznější by tak změna byla u zrušeného VS 3, neboť původní hodnoty byly nejvyšší.

| volby | VS 1 | VS 3 | VS 4 |
|--------|---------|----------------|----------------|
| 1996 | 11,8433 | 11,8433 | 11,8433 |
| 1998 | 11,9328 | 11,9328 | 11,9328 |
| 2002 | 13,4800 | 13,4800 | 13,4800 |
| 2006 | 6,8944 | 6,8944 | 6,8944 |
| 2010 | 19,4662 | 19,4662 | 19,4662 |
| 2013 | 14,1124 | 14,1124 | 14,1124 |
| 2017 | 9,0188 | 8,6164 | 8,6164 |
| 2021 | 20,3254 | 20,3254 | 20,3254 |
| průměr | 13,3842 | 13,3339 | 13,3339 |

Tabulka č. 13 – Poměrnost volebních systémů při použití jednoho volebního obvodu podle RR indexu

Stejné rozdělení mandátů všemi systémy samozřejmě produkuje také stejné hodnoty RR indexu. Zajímavé je, že zatímco jedinou odchylku u systému VS 1 ve volbách v roce 2017 vyhodnotil LS index jako proporčnější, podle RR indexu je naopak proporční méně. Průměrný RR index však u VS 1 při použití jednoho volebního obvodu oproti původním osmi téměř neklesl. Rozdíl se týká pouze několika desetin, což je mnohem menší pokles než u LS indexu. Naopak průměrná hodnota u VS 3 se snížila o více než 31 % a u VS 4 o 23 %.

Největším zdrojem disproporcí by při tomto nastavení byl velký počet propadlých hlasů z důvodu nepřekročení klauzule. Systémy by však nevykazovaly další nežádoucí odchylky, jako tomu bylo u VS 3 v případě voleb z roku 2017. Při rozdělování mandátů na celostátní úrovni by totiž nejnížší počet vynaložených hlasů na jeden mandát činil 23 124 hlasů, a to v případě KSČM, nejvyšší pak 24 556 hlasů u strany ČSSD. ČSSD by tak dosáhla na mandát s pouhým 1,06násobkem hlasů proti KSČM. Oproti značným rozdílům při reálné podobě VS 3, kdy nejslabší strana potřebovala více než 2,2× více hlasů než strana nejsilnější, případně také VS 4, kdy by bylo dosaženo stále vysokého poměru 1,34, tak vidíme podstatné vyrovnání hodnot. Zatímco v případě celorepublikového obvodu by se navíc počet potřebných hlasů na mandát nejvíce lišil u dvou středně slabých stran, při použití obvodů v podobě samosprávných krajů by největší rozdíl vznikl právě mezi nejsilnějším a nejslabším (úspěšným) subjektem, což potvrzuje, že VS 3 zvýhodňoval silné strany na úkor slabých.

Nižší hodnoty indexů v případě rozdělování mandátů na republikové úrovni nejsou příliš překvapivé. Z výše uvedeného však plyne podstatný závěr, že vládní varianty návrhu zákona by vedly k výraznému snížení disproporcí produkovaných VS 3. Posun by byl navíc mnohem výraznější, než k jakému došlo nakonec přijatou úpravou v podobě zavedení VS 4. Pokud by tak Ústavní soud ve svém rozhodnutí zrušil namísto volební formule a dalších ustanovení ZVP pouze ustanovení o přerozdělování mandátů až na krajské úrovni, dosáhli by zákonodárci jednoduchou změnou přepočtu z krajské úrovně na republikovou mnohem proporčnějšího systému a zároveň by se částečně vyhnuli nervózní situaci, kdy v období vyhlášených voleb neexistoval volební systém, neboť změny by byly jasné a nenabízely by tolik alternativ.

3.4 Shrnutí

Na základě least square a RR indexu byly porovnány míry disproporcionality všech tří v ČR používaných systémů. Hodnoty least square indexu nebyly nijak extrémní. V případě zrušeného VS 3 se pohybovaly mezi 5,7 a 10 (ze sta), přičemž největší disproporcionalita vznikla především následkem velkého propadu hlasů z důvodu nepřekročení volební klauzule více subjekty. Nejvíce poměrné výsledky produkoval úplně první systém použitý pouze ve volbách v letech 1996 a 1998, jehož výhodou byly větší volební obvody i existence celostátního druhého skrutinia. Naopak největší disproporcionalitu vykazoval Ústavním soudem z velké části zrušený VS 3. Podle výsledků obou indexů tak došlo po přijetí VS 4 k prokazatelnému, avšak nepřilíživému výraznému posunu směrem k větší proporcionalitě.

V případě, že by i u VS 3 i VS 4 bylo zakotveno používání osmi obvodů podobných jako u VS 1, míra disproporcionality by příliš neklesla, a nevyvážila by tak nevýhody zavedení větších obvodů spojujících některé současné kraje. Nejvyšší disproporcionalitu by i v tomto případě vykazoval VS 3, což poukazuje na problematiku nastavení dalších proměnných tohoto systému bez ohledu na nevyrovnanou a malou velikost volebních obvodů. Pokud by však došlo k přijetí vládního návrhu zákona, který počítal s přidělováním mandátů stranám na celostátní úrovni, všechny systémy by produkovaly stejné výsledky. Průměrná disproporcionalita VS 3 by se v tomto případě oproti reálné podobě naopak snížila výrazně, podle least square indexu zhruba o čtvrtinu, a podle RR indexu dokonce o třetinu. Reálně přijatá změna v podobě VS 4 přitom vedla ke snížení pouze zhruba desetinovému.

Závěr

Proporcionální je takový systém, který straně přidělí procento mandátů odpovídající procentu získaných hlasů ve volbách. Úplné proporcionality však nelze nikdy zcela dosáhnout. Mandáty totiž z logiky věci nelze dělit, navíc bývají v systému zakomponovány integrační mechanismy, především uzavírací klauzule zajišťující reprezentaci pouze relevantních stran. Její míru lze však významně ovlivnit manipulací s proměnnými volebního systému.

Právě výsledky produkované konkrétním nastavením proměnných volebního systému do Poslanecké sněmovny byly Ústavním soudem shledány jako rozporné s ústavou požadovanými zásadami poměrného zastoupení a principem rovnosti. Ústavního soud tak v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 44/2017 vydaným v únoru roku 2021, pouhých osm měsíců před již vyhlášenými sněmovními volbami, zrušil důležitá ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, zejména volební formuli a aditivní uzavírací klauzuli pro koalice. Rozdělení země do 14 různě velkých obvodů zůstalo naopak zachováno. Soudem vynucená, konsenzuální a narychlo přijatá novela volebního systému ve snaze dodržet podmínky stanovené Ústavním soudem a zvýšit proporcionalitu výsledků vyměnila dosavadní D'Hondtův dělitel za netradiční Imperialiho kvótu a k přerozdělení zbylých hlasů zavedla druhé, celorepublikové, skrutinium využívající kvótu Hagenbach-Bischoffovu. Cílem této práce bylo zjistit, zda se zákonodárcům za komplikovaných okolností podařilo zavést zákonem č. 189/2021 Sb. systém, který rozděluje poslanecká křesla poměrněji než systém předchozí.

Nejdříve bylo třeba definovat základní termíny a proměnné volebních systémů, na jejichž základě bylo možné popsat vývoj volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, konkrétně jeho čtyři hlavní podoby, a rozebrat důležitou judikaturu Ústavního soudu, která se dokonce dvakrát stala podnětem pro změnu systému. Následně bylo možné přistoupit k posouzení samotné míry disproporcionality jednotlivých systémů.

Míru disproporcionality volebních systémů měříme pomocí matematických vzorců zvaných indexy, z nichž každý funguje na mírně odlišném principu. Za účelem zisku prokazatelnějších výsledků měření byly proto využity dva indexy – v současné době nepoužívanější Gallagherův least square index a naopak relativně nový Lebedův RR index. Hodnoty disproporcionality systémů byly zjišťovány na základě výsledků skutečných sněmovních voleb konaných za existence samostatné ČR. Porovnány byly reálné podoby tří používaných

systémů s důrazem na charakteristiku posledního z nich. Dále bylo zkoumáno, jak by systémy reagovaly, pokud by místo změny formule došlo k manipulaci s velikostí volebních obvodů, jež byly ve skutečnosti hlavní příčinou produkovaných nerovností. Zhodnotili jsme tak také teoretické situace přerozdělování křesel stranám na republikové úrovni a v rámci větších obvodů, podobných osmi samosprávným krajům definovaným zákonem č. 36/1960 Sb.

Největší proporcionalitu z reálně používaných systémů vykazoval úplně první systém užitý pouze ve volbách v letech 1996 a 1998 (VS 1), jehož výhodou byly větší volební obvody i existence celostátního druhého skrutinia. Naopak největší disproporcionalitu vykazoval Ústavním soudem z velké části zrušený minulý systém (VS 3). V šesti z osmi případů podle obou indexů produkoval aktuální volební systém (VS 4) poměrnější výsledky než systém předchozí. Průměrně byly hodnoty minulého volebního systému o necelých 10 % vyšší než hodnoty systému aktuálního. Posun k větší proporcionalitě je tak sice stabilní a prokazatelný, avšak nepříliš výrazný. Pozitivně by se ale změna projevila ve specifických případech, na které minulý systém reagoval výrazně disproporčními výsledky. Pokud by ve volbách v roce 2017 byly mandáty rozdělovány už podle aktuálního systému, disproporcionalita by se proti reálné situaci snížila o 43 %. Druhé skrutinium by totiž výrazně pomohlo vyrovnat extrémní rozdíly mezi počty hlasů, které jednotlivé strany potřebovaly k zisku mandátu.

V případě, že by u obou posledních systémů (VS 3 a VS 4) bylo zakotveno používání osmi obvodů podobných jako u prvního systému (VS 1), míra disproporcionality by příliš neklesla, a nevyvážila by tak nevýhody zavedení větších obvodů spojujících některé současné kraje. Zrušený VS 3 by vykazoval největší disproporcionalitu i v tomto případě, což napovídá, že malé volební obvody nebyly jedinou problematickou proměnnou tohoto systému. Naopak výraznou změnu by přinesla úprava původně navrhovaná vládou, podle níž by docházelo k distribuci mandátů již na republikové úrovni. Podle least square indexu by se proti zrušenému systému disproporcionalita snížila zhruba o čtvrtinu, podle RR indexu dokonce o třetinu. Všechny tři systémy, resp. odlišné formule, by navíc v tomto případě produkovaly stejné výsledky. Výrazného snížení disproporčních tendencí tak mohlo být snadno dosaženo právě touto změnou, aniž by bylo třeba měnit jakékoli jiné proměnné.

Na základě překvapivého a nevhodně načasovaného rozhodnutí Ústavního soudu musel být kvůli produkovaní nedostatečně poměrných výsledků po dvaceti letech změněn volební systém do Poslanecké sněmovny. Zavedení druhého skrutinia a výměna D'Hondtova dělitele za

nezvyklou Imperialiho kvótu skutečně zajišťuje poměrnější rozdělování mandátů, než jaké poskytoval systém předchozí. I kvůli ponechání 14 různě velkých obvodů a využití Imperialiho kvóty v prvním skrutiniu, jež ponechává velmi málo mandátů k rozdělení ve druhém, vyrovnávacím, skrutiniu, se však nejedná o nijak výrazné zlepšení, a nelze tak vyloučit, že v budoucnu opět nedojde k napadení a následnému zrušení systému pro rozpor s principem rovnosti a zásadami poměrného zastoupení.

1. Seznam použité literatury

ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8.

BLAIS, André. The debate over electoral systems. *International Political Science Review*, 1991, 12.3: 239-260.

GELLNAROVÁ, Zdena a Joel KRIEGER. *Oxfordský slovník světové politiky*. Praha: Ottovo nakladatelství, 2000, 1009 s. ISBN 80-7181-463-6.

CHARVÁT, Jakub. *Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem v České republice, 1989-2009*. Dizertační práce (Ph.D.), Univerzita Karlova. Filozofická fakulta, 2013, 2013, 267 s.

CHARVÁT, Jakub, et al. The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform. *Acta Politologica*, 2022, 14(2), s. 6-22 [cit. 2022-10-07]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/6_2022

CHYTILEK, Roman, Tomáš LEBEDA, Jakub ŠEDO a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, 375 stran: tabulky, schémata. ISBN 978-80-7367-548-6.

KUBÁT, Michal. Volby a volební systémy. In: CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, ISBN: 978-80-7380-076-5.

NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004; 21 cm. ISBN 80-86473-88-0.

LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008, 160 s. il. ISBN 978-80-246-1523-3.

LEBEDA, Tomáš. Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis* [online]. Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences, 2006, 42(5), 883-912 [cit. 2022-06-07]. ISSN 0038-0288.

LIJPHART, Arend a Bernard GROFMAN. *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. New York; London: Praeger, 1984, 273 s. ISBN 0-275-91216-7.

AREND, Lijphart. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. *American Political Science Review*, 1990, 84.2

LIJPHART, Arend a Don AITKIN. *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994, (xvii, 209 s.). ISBN 9786610810895.

NOVÁK, Miroslav a Tomáš LEBEDA. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Čeněk, 2004, 485 s.; 21 cm. ISBN 80-86473-88-0.

SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Druhé vydání. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-048-3.

SHUGART, Matthew Soberg a Rein TAAGEPERA. *Votes from seats: logical models of electoral systems*. Cambridge: Cambridge university press, 2017, xvi, 343. ISBN 978-1-108-41702-0.

ŠEDO, Jakub. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury CDK, 2007, 419 s.; 21 cm. ISBN 978-80-7325-137-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby v demokracii: soubor přednášek*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995.

TAAGEPERA, Rein a Matthew Soberg SHUGART. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989, xviii, 292 s.: il. ISBN 0-300-04319-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ANTOŠ, Marek a Filip HORÁK. Proportionality Means Proportionality. *European constitutional law review* [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2021, 17(3), 538-552 [cit. 2022-09-01]. ISSN 1574-0196. Dostupné z: doi:10.1017/S1574019621000328

BORMANN, Nils-christian a Matt GOLDER. Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011. *Electoral studies* [online]. OXFORD: Elsevier, 2013, 32(2), 360-369 [cit. 2022-06-12]. ISSN 0261-3794. Dostupné z: doi: 10.1016/j.electstud.2013.01.005.

ČERVINKA, Lukáš Lev. *The Czech Constitutional Court, the Unconstitutionality of the Electoral Legislation, and the Possible Constitutional Deadlock* [online]. *DPCE Online*. Vol. 47, no. 2, 2021, s. 2733-2750. [cit. 2021-10-12]. ISSN: 2037-6677.

DANČIŠIN, Vladimír. *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, 2013

DOUBEK, Vratislav. Všeobecné volební právo – symbol politiky či politikaření?. *Střed* [online]. Masaryk Institute and Archives of the Czech Academy of Sciences, 2009, 1(1), 68-81 [cit. 2022-10-06]. ISSN 1803-9243.

EZECHIAŠOVÁ, Monika. Teoretický práh listinných poměrných systémů. *Politologický časopis* [online]. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2008, XV(1), 3-28 [cit. 2022-06-11]. ISSN 1211-3247.

FILIP, Jan. Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 1994, 2(1), 18-35. [cit. 2022-10-06]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10391>

GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral studies*, 1991, 10.1: 33-51.

HAVLÍK, Vlastimil. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2014, 347 s. ISBN 978-80-210-7147-6.,

CHARVÁT, Jakub. Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010. *Politologický časopis* [online]. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2011, XVIII (4), 335-353 [cit. 2022-06-10]. ISSN 1211-3247.

CHARVÁT, Jakub. *Malá politologická úvaha o sněmovní volební reformě 2021* [online]. 2021 [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/353999123_Mala_politologicka_uvaha_o_snemovni_volebni_reforme_2021

CHARVÁT, Jakub. Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. *Slovenská politologická revue* [online]. Department of Political Sciences - University of SS Cyril and Methodius in Trnava, 2010, (1), 2-38 [cit. 2022-08-31]. ISSN 1335-9096

JARABINSKÝ, Ivan a Miroslav LÍBAL. *Nový volební systém, starý volební problém* [online]. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://www.ih21.org/aktuality/novy-volebni-system-stary-volebni-problem>

JARABINSKÝ, Ivan, Miroslav LÍBAL a Jan ORESKÝ. Poměrnost, ale jaká? Srovnání různých úrovní a typů proporcionalit zvažovaných alternativ volební reformy z roku 2021. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 36-56 [cit. 2022-10-20]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/3_2022

KEREKES, Daniel, 2021. Volební paradox: Kdyby koalice Spolu dostala v jižních Čechách méně hlasů, získala by poslance navíc. *Deník N* [online]. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://denikn.cz/724278/volebni-paradox-kdyby-koalice-spolu-dostala-v-jiznich-cechach-mene-hlasu-ziskala-by-poslance-navic/?cst=12b0472f8e8ee45e4be609f35674b0c5665a9f0e&fbclid=IwAR1unPAoRPtmZgwa1PWf9ukc0BGOR0hm076zlrX11HRTeTfAQVIqmbp374#>

KOBAYASHI, Audrey Lynn. *International Encyclopedia of Human Geography*. Second edition. Amsterdam, Netherlands: Elsevier, [online]. 2020 [cit. 2022-10-06]. ISBN 9780081022955.

KOPEČEK, Lubomír. Jak se zrodila opoziční smlouva. Analýza vzniku jednoho z nejkontroverznějších paktů české politiky. *Soudobé dějiny* [online]. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2012, XIX(1), 82-102 [cit. 2022-10-07]. ISSN 1210-7050.

KOUDELKA, Zdeněk. Změny voleb do Poslanecké sněmovny České republiky. In *Volby 2019/2020. Kam kráčaš demokracia*. Košice: Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2021. s. 89-111. ISBN 978-80-574-0050-9.

LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů / The Main Variables of Systems of Proportional Representation. *Sociologický časopis* [online]. Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2001, 37(4), 425-448 [cit. 2022-8-06]. ISSN 0038-0288.

NĚMEC, Jan a Štěpán PECHÁČEK. Změna volebního systému do Poslanecké sněmovny podle koaliční dohody: analýza a alternativní pojetí. *Politologická revue* [online]. Česká společnost pro politické vědy, 2008, 14(1), 9-27 [cit. 2022-06-09]. ISSN 1211-0353.

OTTO Pavel. *Politolog Lebeda: Roztříštěné politické scéně nový způsob rozdělení poslaneckých křesel pomůže*. E15.cz [online]. 4.4.2021 [cit. 2022-10-06]. Dostupné z:

<https://www.e15.cz/domaci/politolog-lebeda-roztristene-politicke-scene-novy-zpusob-rozdeleni-poslaneckych-kresel-pomuze-1379317>

PEREIRA, Paulo Trigo, João ANDRADE E SILVA. Citizens' freedom to choose representatives: Ballot structure, proportionality and “fragmented” parliaments. *Electoral studies* [online]. OXFORD: Elsevier, 2009, 28(1), [cit. 2022-06-14]. ISSN 0261-3794. Dostupné z: doi: 10.1016/j.electstud.2008.07.005

TAAGEPERA, Rein. Effective Magnitude and Effective Threshold. *Electoral studies* [online]. Guildford, U.K: Butterworth Heinemann Publishers, 1998, 17(4), 393-404 [cit. 2022-06-11]. ISSN 0261-3794.

Výsledky voleb a referend [online], 2022. Český statistický úřad [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

WAGNEROVÁ, Eliška, et al., J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-6]. ASPI_ID KO2_1993CZ. ISSN 2336-517X.

WILLIAMS, Kieran D. *First impressions and mixed feelings about Pl. ÚS 44/17* [online]. 2021. [cit. 2022-10-07]. Dostupné z: <https://kdwilliams7.medium.com/first-impressions-and-mixed-feelings-about-pl-ús-44-17-e82dd646947e>

WILLIAMS, Kieran. Kieran Williams. *Acta Politologica* [online]. Charles University, 2022, 14(2), 23-35 [cit. 2022-10-12]. ISSN 1804-1302. Dostupné z: doi:10.14712/1803-8220/1_2022

3. Seznam použitých právních předpisů

zákon č. 121/1920 Sb., ústavní listina Československé republiky

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

ústavní zákon č. 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů

zákon č. 204/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

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

zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020

zákon č. 189/2021 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 200, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996

Odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17

5. Seznam ostatních zdrojů

Česká národní rada, Sněmovní tisk 154, Společná zpráva výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy České republiky [online], 1992, [cit. 2022-06-08], dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0154_01.htm

Česká národní rada, 10. schůze, stenoprotokol, ze dne 16.12.1992, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm#r8>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 34. schůze, XIV. Návrh poslanců Pavla Hirše a dalších na vydání zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle sněmovních tisků 1048 a 1921, středa 27. září 1995, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034018.htm#h128>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1170/0*. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=0>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 87. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ - druhé čtení, čtvrtek 25. března 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/087schuz/bqbs/b34549401.htm>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1170/2*. Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České

republiky. [cit. 2022-06-06]. Dostupné z:
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=3>

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 97. schůze, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 1170/ – třetí čtení, středa 7. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z:
<https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/bqbs/b00300101.htm>

Senát, 10. schůze, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, senátní tisk č. 82, 29. dubna 2021, [cit. 2022-06-06]. Dostupné z:
<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6707&D=29.04.2021#b22007>

Senát, Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR [online]. 16. 2. 2021 [cit. 1.7.2022]. Available at WWW:
<https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791>

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. 7. 1998, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Hodnoty indexů

Seznam grafů

Graf č. 1 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle least square indexu

Graf č. 2 – Relativní rozdíly mezi hodnotami proporcionality VS 3 a VS4 podle least square indexu

Graf č. 3 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle RR indexu

Graf č. 4 – Relativní rozdíly mezi hodnotami proporcionality VS 3 a VS4 podle RR indexu

Graf č. 5 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle least square indexu

Graf č. 6 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle RR indexu

Seznam tabulek

Tabulka č. 1 – Modelový příklad rozdělení mandátů podle D'Hondtova dělitele

Tabulka č. 2 – Přehled proměnných VS 1

Tabulka č. 3 – Přehled proměnných VS 2

Tabulka č. 4 – Přehled proměnných VS 3

Tabulka č. 5 – Přehled proměnných VS 4

Tabulka č. 6 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle least square indexu

Tabulka č. 7 – Poměrnost VS 3 a VS 4 podle RR indexu

Tabulka č. 8 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle least square indexu

Tabulka č. 9 – Poměrnost volebních systémů používaných v ČR podle RR indexu

Tabulka č. 10 – Poměrnost volebních systémů při použití „velkých krajů“ podle least square indexu

Tabulka č. 11 – Poměrnost volebních systémů při použití „velkých krajů“ podle RR indexu

Tabulka č. 12 – Poměrnost volebních systémů při použití jednoho volebního obvodu podle LS indexu

Tabulka č. 13 – Poměrnost volebních systémů při použití jednoho volebního obvodu podle RR indexu

Seznam zkratek

ČR – Česká republika

ČSSD – Česká strana sociálně

ODA – Občanská demokratická aliance

ODS – Občanská demokratická strana

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

LS – least square index

PS – Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

STAN – Starostové a nezávislí

ÚS – Ústavní soud ČR

VS – volební systém

ZVP – zákon o volbách do Parlamentu ČR

Poměrnost volebního systému do Poslanecké sněmovny

Abstrakt

Proporcionální je systém, který straně přidělí procento mandátů odpovídající procentu získaných hlasů ve volbách. Kvůli nedělitelnosti mandátů a v zájmu funkceschopnosti voleného sboru sice nelze úplné proporcionality nikdy dosáhnout, její míru lze však významně ovlivnit manipulací s proměnnými volebního systému. Právě pro rozpor s ústavou požadovanými zásadami poměrného zastoupení a principem rovnosti zrušil Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 44/2017 pouhých osm měsíců před volbami důležitá ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, zejména volební formuli a aditivní uzavírací klauzuli pro koalice. Kvůli blížícím se volbám do Poslanecké sněmovny byl Parlament nucen urychleně přijmout kompromisní novelu. Hlavním cílem práce je zjistit, zda tato novela přijatá jako zákon č. 189/2021 Sb., jež dosavadní D'Hondtův dělitel nahradila netradiční Imperialiho kvótou a k přerozdělení zbylých hlasů zavedla druhé, celorepublikové, skrutinium, naplnila požadavky Ústavního soudu a zvýšila proporcionalitu volebního systému do Poslanecké sněmovny, a to z celostátního pohledu.

Práce nejdříve definuje základní termíny a věnuje se ústavním mantinelům volebního systému. Dále podrobně popisuje vývoj volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, konkrétně jeho čtyři platně přijaté podoby, včetně podstatné judikatury Ústavního soudu, která byla dokonce dvakrát důvodem výrazné změny systému. Důraz je kladen na poslední rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 44/2017, včetně jeho reflexe, a na současnou podobu volebního systému.

Míru disproportionality volebního systému lze měřit matematickými vzorci zvanými indexy. K vypočítání, zda se zákonodárcům podařilo novelou posunout systém k větší poměrnosti, je využito v současnosti nejpopulárnější Gallagherův least square index a Lebedův relativně nový RR index. Je porovnána míra poměrnosti všech tří v historii ČR použitých volebních systémů do Poslanecké sněmovny. Dále je zkoumáno, jak by proporcionalitu systémů změnilo použití větších volebních obvodů obdobných osmi samosprávným krajům používaným ve volbách v letech 1996 a 1998. Nakonec je zhodnoceno, zda by místo změny formule a zavádění dvou skrutinií k dostatečné poměrnosti systému nevedlo spíše rozdělování mandátů na celostátní úrovni, jak po derogačním rozhodnutí Ústavního soudu navrhovala vláda, jejíž návrh však nebyl přijat.

Klíčová slova: Proporcionalita, volební systém, volby do Poslanecké sněmovny

Proportionality of the electoral system for the Chamber of Deputies

Abstract

Proportional system allocates to a party a percentage of seats equal to the percentage of the votes received in the election. Because of the indivisibility of seats and in the interest of the functionality of the elected body, full proportionality can never be achieved. However, its level can be significantly influenced by manipulating the variables of the electoral system. Because of the contradiction with the principles of proportional representation and the principle of equality required by the Constitution the Constitutional Court in its decision Pl. ÚS 44/2017 just eight months before the elections, it repealed important provisions of the Act on Elections to the Parliament of the Czech Republic, in particular the electoral formula and the additive closing clause for coalitions. Due to the upcoming elections to the Chamber of Deputies, Parliament was forced to quickly adopt a compromising amendment. The main goal of this thesis is to determine whether this amendment, adopted as Act No. 189/2021 Coll., which replaced the existing D'Hondt method with a non-traditional Imperiali quota and introduced a second, nationwide, scrutiny to redistribute the remaining votes, fulfilled the requirements of the Constitutional Court and increased the proportionality of the electoral system for the Chamber of Deputies, from a national perspective.

The paper first defines the fundamental terms and discusses the constitutional limits of the electoral system. It also describes in detail the development of the electoral system for the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, specifically its four validly adopted variants. It includes essential jurisprudence of the Constitutional Court, which was even twice the reason for significant changes in the system. The focus is on the latest decision in Case No. Pl. ÚS 44/2017, including a review of this controversial decision, and the current form of the electoral system.

The degree of disproportionality of the electoral system can be measured by mathematical formulas called indexes. Currently the most popular of the Gallagher's least square index and relatively new Lebeda's RR index are used to calculate whether the legislators have succeeded in making the system more proportional. The proportionality of all three electoral systems used in the history of the Czech Republic for the Chamber of Deputies is compared. Further, it is examined how the proportionality of the systems would be changed if larger electoral districts similar to the

eight districts used in the 1996 and 1998 elections were applied. Finally, it is evaluated whether the distribution of mandates at the national level, as originally proposed by the government, would be sufficient to make the system sufficiently proportional even without changing the formula and establishing two scrutinies.

Klíčová slova: Proportionality, electoral systems, elections to the Chamber of Deputies