

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2012 | Vol. 4 | No. 1 | ISSN 1803-8220

TRÁVNÍČEK, Matěj. (2012). Pokus o reformu volebního systému pro volby do PS PČR z let 2007 až 2009. *Acta Politologica* 4, 1, 18-55. ISSN 1803-8220.

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

Internetový recenzovaný časopis vydává  
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií**

---

---

## Pokus o reformu volebního systému pro volby do PS PČR z let 2007 až 2009<sup>1</sup>

Matěj Trávníček<sup>2</sup>

### Abstract:

*The article deals with an attempt of the second Mirek Topolánek's government to reform the electoral system for elections to the Chamber of Deputies of the Czech Republic. The first part is focused on the current electoral system. It presents it and examines its various components. The next section then briefly introduced the reform of the electoral system, which was rejected by the Constitutional Court in 2001 and sets out options and limits of the reforming the electoral system in Czech republic. After that, the alternative proposals for reform are very briefly introduced and finally the last part analyzes the final form of a failed attempt to reform. The emphasis is on the design of constituencies, the introduction of a bonus for the winner and the measurement of proportionality of the electoral system. In the conclusion are presented proposals to innovate if necessary of this attempt, so it can better meet firstly its objectives and secondly make that its individual components would be in better compliance.*

**Keywords:** *Electoral system, reform, second Topolánek's government, attempt, bonus for the winner*

### 1. Úvod

Volební systém je jednou z klíčových proměnných demokratického politického systému. Jakékoli jeho změny mají proto, ať už přímý či nepřímý, dopad na celý politický systém. V České republice panuje od roku 1996 praxe nestabilních a neakceschopných vlád s nejasnou nebo žádnou většinou v poslanecké sněmovně.

Druhá vláda Mirka Topolánka se tuto situaci snažila řešit právě změnou volebního systému. Jí připravený pokus o reformu však v poslanecké sněmovně neuspěl. Právě tento neúspěšný pokus o reformu je hlavním předmětem mého zájmu.

Cílem tohoto článku je analyzovat návrh druhé Topolánkovy vlády na reformu volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, přičemž důraz je kladen zejména na porovnání proponovaného volebního systému se systémem v současné době používaným. Práce se v omezené míře snaží zabývat i pravděpodobnými vlivy na stranický systém.

V první části se článek zaměřuje na představení současného volebního systému, jeho jed-

<sup>1</sup> Článek je k publikování v časopise Acta Politologica upravenou verzí bakalářské práce, kterou autor obhájil na IPS FSV UK v červnu 2010.

<sup>2</sup> Kontakt: matej.travnicek@gmail.com. Autor je absolventem bakalářského studijního oboru Politologie a mezinárodní vztahy na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice a studentem navazujícího magisterského oboru Politologie tamtéž.

notlivých součástí a na zachycení jeho specifík. Dále je v této části pojednáno i o otázce vládní stability a v neposlední řadě o specifickém akteru jakékoli snahy o změnu volebního systému pro volby do Parlamentu České republiky<sup>3</sup>. V souvislosti s Ústavním soudem je pak nezbytně nutné alespoň ve stručnosti se zaměřit na Ústavním soudem v roce 2001 zmařenou reformu volebního systému. Na tomto základě jsou pak načrtnuty limity jakékoli snahy o reformu volebního systému, která by nebyla doprovázena změnou Ústavy.

Druhá část článku pak již pojednává jak o zvažovaných možnostech úpravy volebního systému, tak o návrhu samém. Snaží se analyzovat jeho účinky, i míru jeho proporcionality. Důležitým předmětem zájmu je i konstrukce volebních obvodů, která je základní proměnnou volebních systémů [Taagepera, Shugart 1989]. Prostor je věnován i analýze bonusu pro vítěze, který lze považovat za základní stavební kámen neúspěšné reformy. V neposlední řadě jsou v závěru textu představeny doporučení, jak tento neúspěšný návrh v případě potřeby inovovat.

Přestože byl zkoumaný pokus o reformu neúspěšný, domnívám se, že tento neúspěch nemusí být trvalým. Naopak může se jednat pouze o neúspěch přechodný a v budoucnu se můžeme dočkat „oživení“ tohoto pokus o reformu. Změna volebního systému pro volby do poslanecké sněmovny je nutností a zároveň i značným pokušením pro jakoukoli vládní koalici. Jsem proto přesvědčen, že ve střednědobém časovém horizontu se v České republice zásadní změny volebního zákona dočkáme. S ohledem na skutečnost, že neúspěšný pokus o reformu, který je zkoumán v tomto článku, představuje svým zaměřením jeden z možných směrů úpravy volebního systému, jsem přesvědčen, že je nezbytně nutné se tímto neúspěšným návrhem, stejně jako reformou volebního systému zrušenou Ústavním soudem v roce 2001, i nadále zabývat. Zjištění z výzkumů těchto návrhů mohou pozitivním způsobem přispět k tvorbě i analýze případných nových návrhů na reformu volebního systému.

## **2. Východiska reformy volebního zákona**

### **2. 1 Charakteristika současného volebního systému**

#### **2. 1. 1 Původ současného volebního systému**

V současné době aplikovaný volební systém pro volby do poslanecké sněmovny je určen zákonem č. 247/1995 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Základní prvky současného volebního systému, tedy konstrukce volebních obvodů, volební formule, počet a charakter skrutinií a částečně i uzavírací klauzule<sup>4</sup> [Lebeda 2004a] jsou produktem novely volebního zákona z roku 2002, který reagoval na situaci vzniklou po zrušení původně přijaté reformy volebního zákona Ústavním soudem v únoru 2001<sup>5</sup>.

Nakonec přijatá podoba reformy volebního zákona byla východiskem z ústavní krize [Chytilík et al. 2009: 310] a zároveň výsledkem širokého kompromisu [Lebeda 2004a: 231-232]. Podle této úpravy volebního systému pak proběhly dvoje volby, v roce 2002, 2006 a

<sup>3</sup> A to jak do dolní komory – Poslanecké sněmovny, tak do horní komory – Senátu.

<sup>4</sup> Zavedení aditivní klauzule pro koalice politických stran a hnutí. Ta je stanovena na 10 % pro dvoučlennou koalici, 15 % pro tříčlennou a 20 % pro čtyř- a vícečlennou. Pětiprocentní výše pro vstup jednotlivé politické strany či hnutí do skrutinia zůstala zachována z původního volebního zákona. Viz § 49 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>5</sup> Viz náleží Ústavního soudu 64/2001 Sb.

v mírně pozměněné podobě<sup>6</sup> měly původně proběhnout i volby v roce 2009.

Jakékoli budoucí snahy o reformu současného volebního systému se tak, chtějí-li být úspěšné, musí s tímto nálezem Ústavního soudu vypořádat, případně se zaměřit na novelizaci Ústavního pořádku ČR. Princip poměrného zastoupení je totiž přímo zakotven v Ústavě<sup>7</sup>, jakákoli změna volebního zákona bez změny Ústavy je tak v českém prostředí silně limitována, a to i již výše zmíněným postojem Ústavního soudu a jeho možným těžce předpovídatelným budoucím intervencím ve věci volebního zákona. Nutnost brát při reformě volebního zákona v potaz stanovisko Ústavního soudu sdílí řada politologů<sup>8</sup>.

## 2. 1. 2 Struktura volebního lístku

Volič při volbě obdrží tolik volebních lístků, kolik kandiduje uskupení v daném volebním obvodu. Každý volební lístek představuje kandidátní listinu jednoho kandidujícího subjektu. Kandidáti jsou seřazeni podle pořadí určeného kandidujícím subjektem. Tomuto pořadí odpovídá i číslo uvedené před jménem jednoho každého z kandidátů. Volič může zakroužkováním pořadového čísla kandidáta danému kandidátovi udělit přednostní hlas, viz níže. Volič následně vloží volební lístek do obálky a tu vhodí do volební urny.<sup>9</sup> Z hlediska posuzování vstupu se tedy jedná o volební systém listinného typu.

Zákon omezuje maximální počet kandidátů, které může v jednom každém volebním obvodu kandidující subjekt na svou kandidátní listinu umístit.<sup>10</sup>

## 2. 1. 3 Volební obvody

Velikost volebního obvodu<sup>11</sup> je rozhodující a nejdůležitější proměnnou volebních systémů [Taagepera, Shugart 1989]. Volební zákon stanoví pro volby do poslanecké sněmovny celkem čtrnáct volebních obvodů, které odpovídají vyšším územně samosprávným celkům, krajům. Ty však svou konstrukcí a následným dopadem této konstrukce na podobu volebního systému vytvářejí volební obvody o velice rozdílné velikosti. Ta přitom není pevně dána, ale mandáty jsou krajům přidělovány pomocí Hareovy formule v kombinaci s metodou největšího zbytku na základě celkového počtu platných hlasů odevzdaných na jejich území<sup>12</sup>. Není bez zajímavosti, že velice rozdílné velikosti volebních obvodů byly typické již pro I. Československou republiku. Velikost volebních obvodů, vyjádřena počtem v nich přidělovaných mandátů, pro volby do tehdejší Poslanecké sněmovny kolísala mezi 6 a 45, do Senátu pak v rozmezí 4 až 23 [Chytilík et al. 2009: 275].

Vedle počtu voličů v daném kraji žijících tak je klíčovým faktorem pro přidělování mandátů jednotlivým krajům i volební účast na jejich území<sup>13</sup>. Vliv volební účasti lze snadno dokumentovat na základě výsledků voleb z let 2002 a 2006. Z Tabulky č. 1 je patrné, že kraje

<sup>6</sup> Zákon č. 460/2006 Sb. zvýšil počet preferenčních hlasů ze 2 na 4 a snížil hranici nutnou pro postup na kandidátce ze 7 % na 5 %.

<sup>7</sup> Zejména se jedná o odstavec 1 článku 18 Ústavy, který stanoví, že: „Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.“

<sup>8</sup> Například [Sokol 2008; Chytilík et al. 2009: 314].

<sup>9</sup> Podrobně upravují způsob hlasování § 19, 19a a 39 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>10</sup> Viz § 32 odst. 3 a Příloha č. 2 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>11</sup> Vyjádřena množstvím v daném volebním obvodu (kraji) rozdělovaných mandátů.

<sup>12</sup> Viz § 48 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>13</sup> Do této se započítávají i hlasy voličů volících pomocí voličských průkazů.

s nadprůměrnou volební účastí získávají více mandátů, než kolik by jim náleželo při rovnoměrné volební účasti, zároveň však toto neplatí pro všechny kraje. V roce 2006 tak kupříkladu kraje Vysočina, Pardubický a Zlínský nezískaly mandát „navíc“, přestože volební účast v nich byla vyšší než v těch krajích, které si oproti modelové rovnoměrné volební účasti ve skutečnosti „polepšily“.

**Tabulka č. 1: Počet krajských mandátů při rovnoměrné volební účasti**

Volební obvod	2002				2006			
	Volební účast (%)	Model	Skutečnost	Rozdíl	Volební účast (%)	Model	Skutečnost	Rozdíl
Hlavní město Praha	59.98	24	25	+1	68.51	23	25	+2
Středočeský kraj	58.78	22	23	+1	65.96	23	23	
Jihočeský kraj	58.11	12	12		65.07	12	13	+1
Plzeňský kraj	58.00	11	11		63.92	11	11	
Karlovarský kraj	50.17	6	5	-1	56.48	6	5	-1
Ústecký kraj	50.65	16	14	-2	57.22	16	14	-2
Liberecký kraj	55.83	8	8		62.35	8	8	
Královéhradecký kraj	60.84	11	11		66.69	11	11	
Pardubický kraj	61.14	10	10		67.37	10	10	
Vysočina	62.45	10	11	+1	67.61	10	10	
Jihomoravský kraj	60.17	22	23	+1	65.29	22	23	+1
Olomoucký kraj	58.88	12	12		64.52	12	12	
Zlínský kraj	60.02	12	12		66.90	12	12	
Moravskoslezský kraj	55.22	24	23	-1	61.02	24	23	-1
Celkem	57.99	200	200		64.45	200	200	

Zdroj: Vlastní výpočet.

Poznámka: Pro zamezení zkreslení údajů není počítáno s výsledky ze zahraničí

Tento jev pramení z užití procent při měření volební účasti a současného použití absolutních čísel při přidělování mandátů. Některé z krajů se totiž při rovnoměrné volební účasti blíží dosažení kvóty, respektive situaci, kdy by disponovaly dostatečně vysokým zbytkem po dělení k dosažení dalšího mandátu a naopak. Obecně však lze říci, že s vyšší volební účastí lze očekávat, že v kraji bude přidělováno více mandátů než při rovnoměrné volební účasti a naopak. Aplikací současného volebního systému by dokonce mohlo dojít k paradoxní situaci, kdy by v některém z krajů nebyly žádné mandáty přiděleny. Taková situace by nastala, kdyby v daném kraji nepřišli k volbám žádní voliči, případně kdyby se jich k volbám dostavilo tak malé množství, že by to nestačilo k naplnění kvóty a ani k zisku mandátu ve druhém skrutiniu, tedy při rozdělování nerozdělených mandátů metodou největšího zbytku.

Jak můžeme vidět z Tabulky č. 2, v obou volbách proběhnuvších podle současného volebního systému byl nejvíce podreprezentovaný Karlovarský kraj. Nadreprezentaci se pak těšilo zejména hlavní město Praha či Zlínský kraj a v roce 2002 kraj Vysočina. K měření nadreprezentace, respektive podreprezentace je užito advantage ratio, veličina představená Taageperou a Shugartem vypočtená jako poměr podílu získaných mandátů a podílu získaných hlasů [Taagepera, Shugart 1989: 68]. V tomto svém příkladě však místo podílu získaných hlasů užívám podílu voličů zapsaných v seznamech voličů<sup>14</sup>. Daná čísla tak ve sloupci „%S real“ a „A real“ neukazují pouze efekt volebního systému, ale odrážejí i výše pojednaný efekt nerovnoměrné volební účasti. Jsou tak výsledkem chování volebního systému jako celku a nikoli pouze některé jeho části, v tomto případě užití Hareovy formule v kombinaci s metodou největšího zbytku pro alokaci mandátů rozdělovaných v jednotlivých krajích. A může nabývat hodnot od 0 do 2, přičemž hodnota 1 značí ideální reprezentaci, hodnota menší než 1 podreprezentaci a hodnota větší než 1 nadreprezentaci [Taagepera, Shugart 1989: 68]. Pomocí dat ze sloupců „%S model“ a „A model“ pak můžeme vidět efekt aplikace Hareovy metody pro přidělování krajských mandátů. Data vycházejí z modelové situace rovnoměrné volební účasti, očišťují tak datový soubor od vlivu této veličiny. Celkově tak můžeme konstatovat, že v rámci volebního systému nedochází k závratné nadreprezentaci či podreprezentaci některého z volebních krajů. Tuto skutečnost lze demonstrovat i pomocí Loosemore-Hanby indexu<sup>15</sup>, který pro volby 2002 a 2006 vykazuje hodnoty 2,46 a 2,28; respektive 0,8 a 0,98 za předpokladu našeho výše zmíněného modelu rovnoměrné volební účasti.<sup>16</sup>

Na základě empirických dat<sup>17</sup> i modelové situace rovnoměrné volební účasti můžeme v Česku pozorovat existenci několika skupin či kategorií volebních obvodů. Průměrná velikost volebního obvodu je 14,29 mandátů, mediánová velikost pak ve všech čtyřech námi sledovaných případech<sup>18</sup> činí 12 mandátů. Na základě těchto údajů pak navrhuji dělit kraje do celkem čtyř skupin. Největší volební obvody, tj. kraje Moravskoslezský, Hlavní město Praha, Středočeský a Jihomoravský; větší volební obvody, tj. kraj Ústecký; střední volební obvody, tj. kraje Olomoucký, Jihočeský, Zlínský, Plzeňský, Královéhradecký, Vysočina a Pardubický a malé volební obvody, tj. kraje Liberecký a Karlovarský. Toto rozdělení se velmi blíží dělení, které užívá Tomáš Lebeda [Lebeda 2004a: 240-242], s tím rozdílem, že na rozdíl od něj vyděluji Ústecký kraj do zvláštní kategorie. Číním tak zejména pod vlivem modelu pracujícího s rovnoměrnou volební účastí. Při ní by se totiž rozdělovalo v Ústeckém kraji 16 mandátů, tedy o celé čtyři mandáty více než ve skupině volebních obvodů střední velikosti. Tento rozdíl považuji za významný, i když z celkového hlediska je v zásadě jedno, budeme-li o Ústeckém kraji referovat, jako o zvláštní kategorii, či jako o největším volebním kraji z kategorie středních volebních obvodů.

<sup>14</sup> Tedy de facto podíl voličů oprávněných volit v daném volebním obvodu.

<sup>15</sup> Nástroj měřící proporcionalitu vycházející ze Schützova indexu nerovnosti. Index je vypočítán pomocí vzorce:  $D = 1/2 \sum |v_i - s_i|$ , kde  $v$  je procento hlasů a  $s$  procento mandátů, v daném případě je tak jedno procento voličů zapsaných v seznamech procento mandátů v daném kraji rozdělovaných. Hodnoty indexu se pohybují v intervalu 0-100, přičemž 0 značí naprostou proporcionalitu a 100 analogicky úplnou disproporcionalitu [Lebeda 2006: 661].

<sup>16</sup> Tyto výsledky mimo jiné potvrzují velmi proporční účinky Hareovy metody v kombinaci s metodou nejvyššího zbytku, navíc v kombinaci s velkou velikostí volebního obvodu (200 mandátů).

<sup>17</sup> Výsledky voleb do PS PČR z let 2002 a 2006.

<sup>18</sup> Skutečné výsledky voleb do PS PČR v letech 2002 a 2006 a modelové rozdělení mandátů volebním obvodům za předpokladu rovnoměrné volební účasti na základě těchto dvou voleb.

**Tabulka č. 2: Nadreprezentace a podreprezentace jednotlivých krajů**

Volební kraj	Rok 2002				
	% voličů	%S real	A real	%S model	A model
Hlavní město Praha	11,89 %	12,50 %	1,05	11,50 %	0,99
Středočeský	11,12 %	11,50 %	1,03	11,50 %	1,02
Jihočeský	6,09 %	6,00 %	0,99	6,00 %	0,96
Plzeňský	5,44 %	5,50 %	1,01	5,50 %	1,01
Karlovarský	2,94 %	2,50 %	0,85	3,00 %	1,02
Ústecký	8,04 %	7,00 %	0,87	8,00 %	1,01
Liberecký	4,13 %	4,00 %	0,97	4,00 %	0,96
Královéhradecký	5,34 %	5,50 %	1,03	5,50 %	1,03
Pardubický	4,89 %	5,00 %	1,02	5,00 %	1,02
Vysočina	4,96 %	5,50 %	1,11	5,00 %	1,02
Jihomoravský	11,16 %	11,50 %	1,03	11,00 %	0,98
Olomoucký	6,17 %	6,00 %	0,97	6,00 %	0,96
Zlínský	5,74 %	6,00 %	1,05	6,00 %	1,04
Moravskoslezský	12,09 %	11,50 %	0,95	12,00 %	1,00
<b>CELKEM</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	<b>1,00</b>		
	Rok 2006				
Hlavní město Praha	11,56 %	12,50 %	1,08	12,00 %	1,01
Středočeský	11,33 %	11,50 %	1,02	11,00 %	0,99
Jihočeský	6,22 %	6,50 %	1,04	6,00 %	0,99
Plzeňský	5,45 %	5,50 %	1,01	5,50 %	1,01
Karlovarský	2,93 %	2,50 %	0,85	3,00 %	1,02
Ústecký	7,90 %	7,00 %	0,89	8,00 %	0,99
Liberecký	4,17 %	4,00 %	0,96	4,00 %	0,97
Královéhradecký	5,34 %	5,50 %	1,03	5,50 %	1,03
Pardubický	4,90 %	5,00 %	1,02	5,00 %	1,02
Vysočina	4,92 %	5,00 %	1,02	5,00 %	1,01
Jihomoravský	11,24 %	11,50 %	1,02	11,00 %	0,99
Olomoucký	6,23 %	6,00 %	0,96	6,00 %	0,97
Zlínský	5,76 %	6,00 %	1,04	6,00 %	1,05
Moravskoslezský	12,06 %	11,50 %	0,95	12,00 %	0,99
<b>CELKEM</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	<b>1,00</b>		

Zdroj: Vlastní výpočet.

Poznámka: Zahrnuti jsou i voliči zapsaní v zahraničí. „S“ značí počet mandátů. „A“ advantage ratio je vypočítané jako poměr podílu mandátů a podílu voličů.

### 2. 1. 4 Volební formule

K přidělování mandátů politickým stranám je v současné době užívána d'Hondtova formule<sup>19</sup>, přičemž platí, že podíly hlasů jsou vypočteny na dvě desetinná místa se zaokrouhlením nahoru. Tato formule má většinový účinek [Kubát 2004a: 284-285]. Nezvolení kandidáti na kandidátkách subjektů, které postoupily do skrutinia, se pak stávají náhradníky v rámci výkonu mandátu získaného daným kandidujícím subjektem. V kombinaci s aktuálním rozložením elektorátu v existujících volebních obvodech pak užití d'Hondtova dělitele přispívá k velmi odlišným účinkům volebního systému v těchto jednotlivých volebních obvodech. Jak již bylo řečeno výše, nejdůležitějším faktorem je velikost volebního obvodu, zároveň ale platí, že důležitost, respektive váha použité formule stoupá s klesající velikostí volebního obvodu [Taagepera, Shugart 1989: 117-118]. Zjednodušeně řečeno ve velkých volebních obvodech generují odlišné volební formule výsledky méně rozdílné než při jejich aplikaci v malých volebních obvodech.

V českých podmínkách si toto můžeme ilustrovat na příkladech obsažených v Tabulce č. 3. V obou případech by při užití volební formule Sainte-Laguë<sup>20</sup> místo d'Hondtovy formule vedlo k odlišné distribuci pouze jednoho mandátu. V případě Karlovarského kraje tento jeden mandát představuje celých 20 % všech mandátů v daném kraji přidělovaných, kdežto v Moravskoslezském kraji se tato odlišná distribuce týká pouze 4,34 % rozdělovaných mandátů.

**Tabulka č. 3: Užití odlišných volebních formulí ve volebních obvodech rozdílné velikosti na příkladu voleb z roku 2002**

Strana	Karlovarský kraj			Moravskoslezský kraj		
	V	Sainte-Laguë	D'Hondt	V	Sainte-Laguë	D'Hondt
ČSSD	35 517	2	2	19 8225	9	10
ODS	29 916	1	2	10 6317	5	5
KSČM	26 626	1	1	11 5561	6	5
Koal.	10 725	1	0	64 893	3	3

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Rozličné účinky volebního systému napříč volebními obvody mají praktické negativní dopady na strategii jednotlivých politických stran. Ztěžují totiž případnou spolupráci zejména malých stran v podobě předvolebních koalic, protože takovéto koalování je žádoucí pouze v některých, zejména malých volebních obvodech, v jiných pak je zbytečné, a naopak se může projevit kontraproduktivně, protože vzniklá koalice může nezanedbatelný počet voličů odradit od volby dané politické strany.

<sup>19</sup> Hlasy získané každou kandidátní listinou postoupivší do skrutinia se dělí řadou celých kladných čísel počínaje jedničkou. Takto vypočtené podíly jsou následně seřazeny sestupně dle své velikosti a kandidátním listinám je přiděleno tolik mandátů, kolik je jejich podílů mezi  $x$  největšími podíly, kdy  $x$  je počet mandátů v daném volebním obvodě rozdělovaných.

<sup>20</sup> Hlasy získané každou kandidátní listinou postoupivší do skrutinia se dělí řadou celých kladných lichých čísel počínaje jedničkou. Takto vypočtené podíly jsou následně seřazeny sestupně dle své velikosti a kandidátním listinám je přiděleno tolik mandátů, kolik je jejich podílů mezi  $x$  největšími podíly, kdy  $x$  je počet mandátů v daném volebním obvodě rozdělovaných.



## **2. 1. 5 Vliv hlasování v zahraničí**

Volební zákon umožňuje hlasování v zahraničí, a to pro voliče s bydlištěm mimo území České republiky a pro voliče volící na voličský průkaz<sup>21</sup>. Z hlediska volebního systému je podstatné, že hlasy ze zahraničí netvoří zvláštní volební obvod, ani nejsou rozděleny mezi volební obvody, ale jsou všechny na základě losu přiděleny jednomu z volebních obvodů. Pravděpodobnost, že budou hlasy ze zahraničí přiděleny k jednomu konkrétnímu volebnímu obvodu, činí 7,14 %. Losování vykoná Státní volební komise a musí dle volebního zákona proběhnout do sedmi dnů po vyhlášení voleb prezidentem republiky<sup>22</sup>. V praxi los určil následující volební kraje pro hlasy ze zahraničí: 2002 Jihomoravský, 2006 Jihočeský, 2009 Královéhradecký<sup>23</sup> a 2010 opět Jihočeský.

Los má vliv jednak na rozdělení mandátů volebním krajům a i na celkový výsledek voleb. To přitom nemusí nutně znamenat, že by při odlišném losu byl vždy odlišný výsledek, ale tato situace může nastat. Na příkladu voleb z roku 2002 tuto skutečnost demonstroval Tomáš Lebeda, který spočítal, že v případě, že by v roce 2002 byl místo kraje Jihomoravského vylosován kraj Olomoucký, získala by ČSSD o jeden mandát více, a to na úkor KSČM. Vládní koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU by tak disponovala v PS PČR většinou 102 hlasů oproti 101 hlasům, kterými disponovala ve skutečnosti [Lebeda 2004a: 235].

Obdobně můžeme na příkladu voleb z roku 2006 pozorovat, jak vliv hlasů ze zahraničí na rozdělení mandátů krajům, tak i vliv na rozdělení mandátů stranám. Co se rozdělení mandátů krajům týče, pak platí, že jakýkoli odlišný los pro hlasy ze zahraničí by vedl k odlišné distribuci mandátů krajům. Toto můžeme přehledně vidět v Tabulce č. 5. Jihočeský kraj díky hlasům ze zahraničí získal celkem třináct mandátů, tedy o jeden mandát více než v případě, že by hlasy ze zahraničí byly připočítány k hlasům z kteréhokoli jiného kraje. Podobná situace by nastala i v případě, že by los určil kraje Pardubický či Vysočinu. V případě vylosování Pardubického kraje, respektive Vysočiny, by se tak v tomto kraji rozdělovalo 11 mandátů, tedy opět o jeden mandát více než při všech ostatních losech. Ve všech ostatních případech, tedy v případě, že by los pro hlasy ze zahraničí určil kterýkoli jiný kraj než Jihočeský, Pardubický či Vysočinu, by mandát navíc oproti skutečnosti získal kraj Olomoucký.

V případě vlivu na výsledek můžeme v Tabulce č. 5 pozorovat, že k celkové změně rozdělení mandátů jednotlivým politickým stranám by došlo pouze tehdy, pokud by byly hlasy ze zahraničí počítány k hlasům z kraje Libereckého a Královéhradeckého. V obou případech by si mandát k dobru připsala Strana zelených, v případě Libereckého kraje na úkor ČSSD, v případě kraje Královéhradeckého pak na úkor KDU-ČSL. V prvním případě by si tak následně vzniklá koalice v PS PČR polepšila o jeden mandát a nedošlo by tak k patové situaci, v případě druhém by se jednalo pouze o změnu distribuce mandátů mezi členy pozdější koalice. Další změna v distribuci mandátů by se týkala ODS, která by v případě nevylosování kraje Jihočeského získala v tomto kraji o jeden mandát méně. Tento mandát by však kompenzovala získáním mandátu v kraji Pardubickém či na Vysočině, v případě, že by los určil pro hlasy ze zahraničí tyto kraje, či v kraji Olomouckém v případě, že by los určil kterýkoli jiný kraj.

<sup>21</sup> Viz § 6 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>22</sup> Viz § 27 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>23</sup> Volby se neuskutečnily.

**Tabulka č. 4: Vliv hlasů ze zahraničí na rozdělení krajských mandátů**

	Hlasy ze zahraničí přiděleny do kraje			
	Jihočeský (skutečnost)	Pardubický	Vysočina	Ostatní
Hlavní město Praha	25	25	25	25
Středočeský kraj	23	23	23	23
Jihočeský kraj	13	12	12	12
Plzeňský kraj	11	11	11	11
Karlovarský kraj	5	5	5	5
Ústecký kraj	14	14	14	14
Liberecký kraj	8	8	8	8
Královéhradecký kraj	11	11	11	11
Pardubický kraj	10	11	10	10
Vysočina	10	10	11	10
Jihomoravský kraj	23	23	23	23
Olomoucký kraj	12	12	12	13
Zlínský kraj	12	12	12	12
Moravskoslezský kraj	23	23	23	23

Zdroj: Vlastní výpočet.

Poznámka: Barevně jsou vyznačeny změny oproti skutečnosti, přičemž světlejší zvýraznění značí vyšší zisk a tmavší zisk nižší.

**Tabulka č. 5: Vliv hlasů ze zahraničí na rozdělení mandátů získaných stranami**

	Ostatní (včetně skutečnosti)	Liberecký	Královéhradecký
ODS	81	81	81
ČSSD	74	73	74
KSČM	26	26	26
KDU-ČSL	13	13	12
SZ	6	7	7
Celkem	200	200	200
Koalice <sup>*)</sup>	100	101	100
Opozice <sup>**)</sup>	100	99	100

Zdroj: Vlastní výpočet.

<sup>\*)</sup> Součet mandátů ODS, KDU-ČSL a SZ.

<sup>\*\*)</sup> Součet mandátů ČSSD a KSČM

## **2. 1. 6 Uzavírací klauzule**

Uzavírací klauzule je v platném volebním systému stanovena na 5 % všech platných hlasů<sup>24</sup>. Pro koalice je pak aplikováno tzv. aditivní kvorum [Lebeda 2004a: 237], které požaduje pro koalice dvou stran či hnutí 10 %, tří stran 15 % a čtyř a více stran 20 % hlasů. Zároveň však platí, že pokud by nepostoupily do skrutinia alespoň dva kandidující subjekty, je uzavírací klauzule snížena, a to z 5 % na 4 %, z 10 % pro dvoučlenné koalice na 6 %, z 15 % pro tříčlenné koalice na 8 % a z 20 % pro čtyř- a vícečlenné koalice na 10 %. V případě, že by ani tak nepostoupily do skrutinia dva subjekty, dojde k dalšímu snížení všech výše zmíněných klauzulí o další 1 %. Nutno podotknout, že ke snižování uzavírací klauzule dosud nedošlo. Aditivní klauzule se v praxi projevuje změnou formy koaliční spolupráce. Místo klasických volebních koalic tak můžeme pozorovat umístování členů politických stran na kandidátkách stran, se kterými se jejich mateřská strana dohodla na spolupráci, výměnou za což se vzdala vlastní kandidatury. Ve volbách v roce 2009, které se nakonec neuskutečnily, tuto formu spolupráce zvolila například TOP 09 spolu s hnutím Starostové a nezávislí, KDU-ČSL a Evropská demokratická strana nebo Věci veřejné spolu s Alternativou a SNK ED. Vzhledem k tomu, že navrhovaná reforma volebního systému, o které pojednává tato práce, nepracovala se změnou uzavírací klauzule, nebudu se uzavírací klauzulí podrobněji zabývat. Závěrem snad jen zmíním, že teoreticky může dojít k paradoxní situaci, kdy kandidující subjekt překročí pětiprocentní uzavírací klauzuli, a přesto vlivem volební geometrie nezíská v Poslanecké sněmovně ani jeden mandát.

## **2. 1. 7 Přednostní hlasování**

Současný volební systém umožňuje i přednostní hlasování. Volič může na odevzdaném hlasovacím lístku, tedy na kandidátní listině jím voleného kandidujícího subjektu, udělit preferenční hlas až čtyřem kandidátům, přičemž platí, že kandidátům, kteří obdrží 5 % preferenčních hlasů z celkového počtu hlasů odevzdaných pro danou kandidátní listinu, bude mandát přidělen přednostně. V případě, že existuje více než jeden kandidát, který získal více než 5 % preferenčních hlasů, jsou těmto kandidátům mandáty přidělovány postupně dle absolutního počtu jimi získaných hlasů.<sup>25</sup>

Nutno podotknout, že dle této právní úpravy doposud žádné z voleb do poslanecké sněmovny neproběhly. Jedná se totiž o produkt novely volebního zákona schválené poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení 26. dubna 2006, která vstoupila v účinnost pod označením zákon č. 480/2006 Sb. 6. listopadu 2006. Novelu iniciovali poslanci zvolení za ČSSD Robin Böhnisch, Zdeněk Koudelka a Oldřich Němec [Sněmovní tisk 952 – Novela z. o volbách do Parlamentu České republiky]. Původní právní úprava přiznávala voličům pouze dva preferenční hlasy a hranici pro přednostní přidělení mandátu stanovovala na 7 % místo pěti.

V současné době<sup>26</sup> projednává poslanecká sněmovna poslanecký návrh zákona, který usiluje o návrat k původní právní úpravě. Navrhovatelé jej odůvodňují vedle obavy o „pokles politické kultury“ v důsledku jimi anticipované míry disciplinovanosti jednotlivých poslanců zejména „nebezpečným“ zvýhodněním kandidátů z velkých měst na úkor kandidátů z menších sídel [Sněmovní tisk 998/0 – Novela z. o volbách do Parlamentu ČR – RJ]. Oprávněnost

<sup>24</sup> Viz § 49 zákona č. 247/1995 Sb. Je tedy stanovena na úrovni celostátní a nikoli na úrovni jednotlivých volebních obvodů.

<sup>25</sup> V případě rovnosti počtu hlasů rozhoduje o pořadí těchto kandidátů los. Podrobně upravuje preferenční hlasování § 39 a odst. 5 a 6 § 50 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>26</sup> Stav věci k 6. dubnu 2010.

této obavy by bylo nutno prověřit seriózní vědeckou prací většího rozsahu, proto se jí na tomto místě budu zabývat pouze na úrovni hypotézy. Anticipovat chování voličů je velice obtížné, nicméně jsem přesvědčen, že námitka navrhovatelů má své opodstatnění. Uvážíme-li, že mediánová velikost volebních obvodů činila doposud na základě empirických dat dvanáct mandátů a zároveň budeme-li předpokládat, že těchto dvanáct mandátů bude rozděleno mezi dvě velké, jednu střední a dvě malé strany a to tak, že strany A a B získají čtyři mandáty, strana C dva mandáty a strany D a E po jednom mandátu, zjistíme, že zisky všech uvažovaných stran vyjádřené v mandátech jsou nižší nebo rovny počtu preferenčních hlasů. Zároveň budeme-li předpokládat, že voliči se budou snažit upřednostnit kandidáty z místa svého bydliště, pak vcelku snadno může nastat situace, kdy by všichni poslanci zvolení v daném volebním obvodu pocházeli z jednoho sídla. Tento výstup může generovat i předchozí platná úprava, nicméně snížení hranice pro přednostní předělení mandátů a zvýšení počtu preferenčních hlasů zvyšují pravděpodobnost, že tato situace nastane. Ostatně obdobně argumentují i předkladatelé poslaneckého návrhu na změnu systému preferenčního hlasování do stavu platného ve volbách v letech 2002 až 2006 [Sněmovní tisk 998/0 – Novela z. o volbách do Parlamentu ČR – RJ].

### 2. 1. 8 Účinky volebního systému

Současná konstrukce volebního systému není vzhledem k existenci aditivní klauzule příznivá pro vytváření předvolebních koalic, nicméně jak jsme viděli výše, politické strany a hnutí se naučily se s touto komplikací poměrně zdárně vypořádat. Velkým problémem stávajícího systému je tak přílišný rozptyl ve velikosti jednotlivých volebních obvodů. Ten komplikuje možnosti volební koaliční spolupráce a pro laickou veřejnost i ztěžuje předvídatelnost výsledků volebního systému na základě průzkumů veřejného mínění.

Největší problém stávajícího volebního systému však spatřuji v generování velice slabých, či dokonce žádných vládních většin. Tento jev úzce souvisí s konfigurací českého stranického systému. Obecně můžeme na základě síly jedné každé strany vyjádřené počtem mandátů v našem případě v dolní komoře parlamentu rozdělit strany do čtyř kategorií:

1. strana s většinovým posláním,
2. velká strana,
3. střední strana,
4. malá strana [Novák 1997: 140-146].

Strana s většinovým posláním, tedy strana, která „má absolutní většinu v parlamentu nebo je reálně schopná jí dosáhnout bez porušení pravidel hry“ [Novák 1997: 141] se v českém politickém systému nevyskytuje. V současné konfiguraci je český stranický systém na úrovni relevantních stran tvořen dvěma stranami velkými (ODS, ČSSD), jednou střední (KSČM) a dvěma malými (KDU-ČSL a SZ).<sup>27</sup> Platí tak, že existuje po jedné velké pravicové a levicové straně. Střední strana je stranou ultralevicovou a navíc i antisystémovou. A konečně dvě malé strany lze s výhradami zařadit do prostoru politického středu až pravého středu.

V kombinaci s volebním systémem tak tato konfigurace ústí ke generování velmi slabých vládních většin, tedy podobným neduhem, kterým trpěl i volební systém předchozí. Děje se tak i díky rozporuplné roli KSČM ve stranickém systému. Kupříkladu po volbách v roce 2002

<sup>27</sup> V situaci po volbách v roce 2002 šlo za takovou stranu považovat i Unii svobody-Demokratickou unii. Ta však ve volbách kandidovala v koalici s KDU-ČSL a svým společným ziskem ve výši 14,27 % hlasů dosáhly velikosti střední strany. V poslanecké sněmovně však tyto dvě strany neustavily společný poslanecký klub.

disponovaly ČSSD a KSČM ve sněmovně většinou 111 mandátů. Přesto místo minimální, ve smyslu počtu stran, vítězné ideologicky propojené koalice KSČM a ČSSD vznikla koalice minimální ve smyslu počtu mandátů ideologicky propojená koalice ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, která ve sněmovně disponovala většinou jednoho hlasu. Vzniklý útvar tak odpovídal teorii W. H. Rikera, kterou prezentoval ve své práci *The Theory of Policial Coalition*<sup>28</sup>.

Určité specifikum českého stranického systému představuje KDU-ČSL. Tato strana je silně regionálně ukotvená. Jádra její voličské podpory se nacházejí v Jihomoravském a Zlínském kraji a na Vysočině, v těchto třech krajích obdržela například ve volbách do poslanecké sněmovny v roce 2006 11,14 %, 13,02 %, respektive 12,16 % hlasů. Nadprůměrně silná je pak pozice KDU-ČSL i ve většině krajů s těmito kraji sousedícími, konkrétně v krajích Olomouckém (8,26 % hlasů), Pardubickém (8,77 % hlasů) a Jihočeském (8,18 % hlasů). Celostátně KDU-ČSL ve volbách v roce 2006 získala 7,22 % hlasů. Sečteme-li výsledky z těchto krajů, pak zjistíme, že v nich KDU-ČSL získala 57,51 % všech svých hlasů. K volbám je v těchto krajích přitom zapsáno pouze 39,27 % všech voličů. Toto poměrně silné regionální ukotvení se přirozeně promítá i do celkového vlivu volebního systému na zisk této strany.

Jako analytický nástroj při pohledu na účinky současného volebního systému můžeme použít profil proporcionality, tak jak jej představili Taagepera a Shugart [Taagepera, Shugart 1989]. Pro lepší vypovídací schopnost si ještě vypomůžeme modelovými výsledky dat. Za předpokladu, že by voliči v letech 1990, 1992, 1996 a 1998, tedy v letech platnosti předchozího volebního systému volili stejně, pak by distribuce mandátů vypadala způsobem zachyceným v Tabulce č. 6. V roce 1996 by tak kupříkladu koalice ODS, ODA a KDU-ČSL disponovala v poslanecké sněmovně 98 místo 99 mandátů.

**Tabulka č. 6: Výsledky dle současného volebního systému, skutečnost a model**

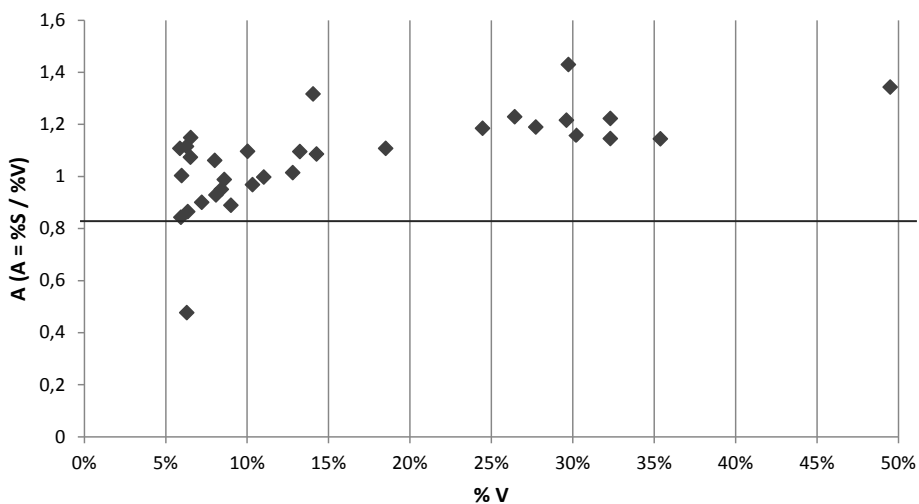
	Model				Skutečnost	
	1990	1992	1996	1998	2002	2006
OF	133					
KSČM (KSČ)	29		20	22	41	26
HSD-SMS	22	13				
KDU	16					
ODS (ODS-KDS)		85	72	66	58	81
ČSSD		15	65	79	70	74
Levý blok		37				
KDU-ČSL		14	15	16		13
ODA		10	11			
SPR-RSČ		12	17			
LSU		14				
US				17		
Koal. KDU-ČSL, US-DEU					31	
SZ						6

*Zdroj: Vlastní výpočet*

<sup>28</sup> Podrobněji v českém prostředí přibližuje Rikerův přístup např. Miroslav Novák, viz [Novák 1997: 185-186].

Aplikujeme-li na výsledky politických stran a hnutí výše představené advantage ratio a vložíme-li následně tato data do bodového grafu<sup>29</sup>, pak dostaneme celkový profil proporcionality volebního systému. Z něj je patrné, že volební systém má tendenci zvýhodňovat strany se ziskem vyšším přibližně než 12,5 % hlasů a zároveň zvýhodňovat, či alespoň výrazněji nepoškozovat strany se silným regionálním ukotvením, právě tedy KDU-ČSL a v minulosti například moravisty. Poměrně velké odchylky v hodnotě advantage ratio při přibližně shodném podílu obdržovaných hlasů způsobuje skutečnost, že volená legislatura je poměrně malá. Rozdíl jednoho jediného mandátu představuje změnu o 0,5 % v podílu na celkovém počtu rozdělovaných mandátů.

**Graf č. 1: Profil proporcionality - současný volební systém**



*Zdroj: Zpracováno autorem.*

Vlastnosti volebního systému při rozdělování mandátů v jednotlivých volebních obvodech lze pak jednoduše ilustrovat aplikací již výše zmíněného Loosemore-Hanby indexu na této úrovni. Vyjdeme-li z kvantitativního výzkumu provedeného Tomášem Lebedou<sup>30</sup>, zjistíme, že Loosemore-Hanby index celého systému na základě skutečných, nikoli tedy modelových dat se přibližuje průměrné hodnotě tohoto indexu naměřené Tomášem Lebedou. Tato průměrná hodnota Loosemore-Hanby indexu dle Lebedova výzkumu činí 10,95 [Lebeda 2006: 661]. Hodnoty naměřené pro zkoumaný volební systém jako celek při použití dat z let 2002 a 2006 pak činí 12,55, respektive 9,99, jejich průměrem je pak hodnota 11,27. V Tabulce č. 7 pak vidíme, že volební obvody, které jsme výše vyčlenili jako největší, tj. Moravskoslezský, Jihomoravský, Středočeský kraj a Hl. m. Praha vykazují hodnoty Loosemore-Hanby indexu nižší, než je hodnota volebního systému jako celku, všechny ostatní kraje pak naopak vykazují hodnoty vyšší. Závislost mezi hodnotami Loosemore-Hanby indexu a velikostí daného volebního obvodu včetně přímky lineární závislosti ilustruje Graf č. 2.

<sup>29</sup> Viz Graf č. 1.

<sup>30</sup> Viz [Lebeda: 2006]. V této analýze Lebeda pro potřeby počítačové simulace použil 299 700 volebních případů.

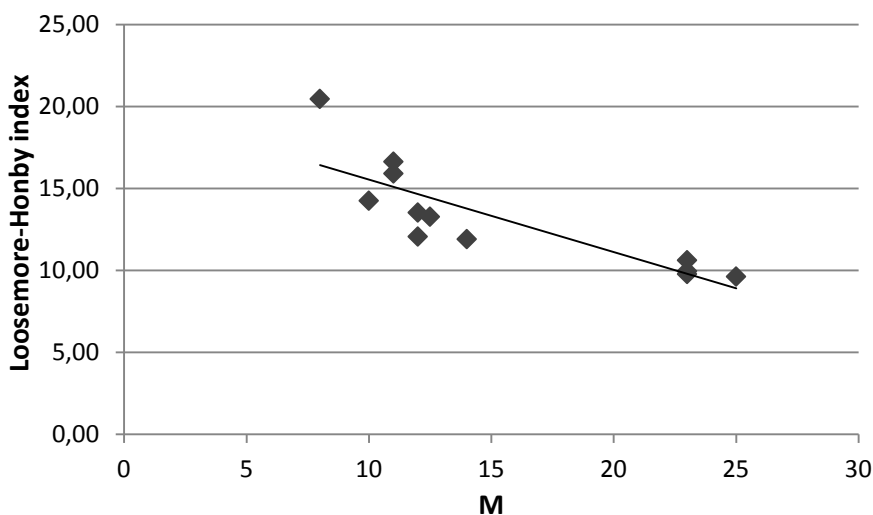
Tabulka č. 7: Loosemore-Hanby index

	CELKEM	Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský
2006	9,99	8,49	8,48	11,79	17,82
2002	12,55	10,76	11,07	14,77	15,46
Průměr	11,27	9,63	9,78	13,28	16,64
<b>M (průměr)</b>		25	23	12,5	11
	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický
2006	16,58	9,44	20,37	16,39	15,02
2002	26,00	14,39	20,55	15,43	13,48
Průměr	21,29	11,92	20,46	15,91	14,25
<b>M (průměr)</b>	5	14	8	11	10
	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
2006	12,32	7,85	11,33	13,69	9,62
2002	13,24	12,05	12,78	13,36	11,61
Průměr	12,78	9,95	12,06	13,52	10,61
<b>M (průměr)</b>	10,5	23	12	12	23

Zdroj: Vlastní výpočet.

Vidíme tak jednak jasný doklad skutečnosti, že se zmenšující se velikostí volebního obvodu zesilují většinové účinky volebního systému, jednak přehledné znázornění výše zmíněné skutečnosti, že ve stávajícím volebním systému existují v zásadě tři skupiny volebních obvodů, a sice volební obvody malé (Karlovarský a Liberecký kraj), velké (kraje Moravskoslezský, Jihomoravský, Středočeský a Praha) a střední (všechny zbývající kraje).

Graf č. 2: Závislost hodnot L-H indexu na M



Zdroj: Zpracováno autorem.

## 2. 1. 9 Možná rizika volebního systému

Volební zákon<sup>31</sup> však nepamatuje na všechny krajní možnosti. Čistě teoreticky by se tak mohlo stát, že nepřidělí všechny mandáty. Taková situace může nastat vždy tehdy, když by počet mandátů určený pro přidělení v určitém volebním obvodu byl vyšší než součet počtu kandidátů na kandidátních listinách subjektů v daném kraji, které postoupily do skrutinia. Nedojde tak k vypočtení potřebného množství podílů.

Tento nedostatek by bylo možné řešit například transferem nepřidělených mandátů do jiných volebních obvodů, a to například tak, že by znovu proběhla jejich alokace do jednotlivých volebních obvodů, ale již by nebyly započítány hlasy z volebního obvodu, kde k nedostatečnému rozdělení došlo, přičemž tento proces by byl opakován do té doby, než by byly rozděleny všechny mandáty.

Naplnění výše popsaného scénáře, tedy nerozdělení potřebného množství mandátů, lze spíše než za reálnou hrozbu považovat za hrozbu nanejvýš teoretickou. Za hrozbu, která se dotýká samotných existenciálních otázek demokracie. Nemám na mysli otázky menší, než co když nebude nikdo kandidovat? Co když k volbám nepřijdou žádní voliči? Vzhledem ke skutečnosti, že tato práce se primárně zabývá volebními systémy, dovolil bych si tyto otázky přenechat specialistům z oboru politické filosofie.

## 2. 2 Proč a jak reformovat volební systém?

### 2. 2. 1 Otázka vládní stability

Jak již bylo řečeno výše, současný volební systém je produktem novely z roku 2002 původního volebního zákona, která vznikla jako kompromis mezi stranami opoziční smlouvy, tj. ČSSD a ODS, tedy dvěma i dnes nejsilnějšími stranami, a stranami tehdejší čtyřkoalice, tedy koalicí malých stran. Volební systém je poznamenán i skutečností, že tento kompromis se musel uskutečnit v poměrně krátké době, blížily se totiž volby a chyběl zákon, podle kterého by proběhly [Chytilík et al. 2009: 310]. Jeden ze základních motivů ke změně volebního systému lze však i přesto spatřovat ve snaze skrze mírné posílení většinových prvků v podobě zvýšení počtu volebních obvodů zabezpečit větší míru vládní stability a akceschopnosti.

Je totiž nezbytně nutné uvědomit si, že zatím nikdy v dějinách samostatné České republiky nedošlo po volbách ke vzniku stabilní a akceschopné vlády. Po volbách 1996 tak vznikla menšinová vláda koalice středových a pravicových stran ODS, KDU-ČSL, ODA, kterou tolerovala ČSSD. Koalice měla krátké trvání a po krizi vládnutí z roku 1997 ji 2. ledna 1998 nahradila polouředitelská menšinová vláda tolerovaná opět ČSSD, která zemi dovedla k předčasným volbám v témže roce. Po nich následovala menšinová vláda ČSSD, tolerovaná ODS. Po dalších volbách, tentokrát v řádném termínu, v roce 2002 se moci ujala minimální vítězná koalice levicové ČSSD se středovou KDU-ČSL a pravostředovou US-DEU, která v poslanecké sněmovně disponovala pouze 101 mandáty. Tato koalice byla dvakrát<sup>32</sup> rekonstruována, pokaždé se shodným stranickým složením, avšak s rozdílnou osobou premiéra a v případě první rekonstrukce z roku 2004 i s mírně odlišným rozdělením vládních křesel.

<sup>31</sup> Respektive jeho § 50.

<sup>32</sup> První se uskutečnila v roce 2004, kdy po drtivé porážce své strany ve volbách do Evropského parlamentu rezignoval na vedení strany i vlády Vladimír Špidla, kterého v obou pozicích nahradil taktéž člen ČSSD Stanislav Gross. A druhá v roce 2005, kdy po aféře s vysvětlováním svých příjmů a majetku odstoupil z obou již zmíněných funkcí Stanislav Gross a v pozici předsedy jej nahradil tehdejší ministr pro místní rozvoj a člen ČSSD Jiří Paroubek, který se v následujícím roce stal i předsedou ČSSD.



A konečně snad nejkurióznější situace vznikla po volbách 2006, kdy se ve sněmovně utvořily dva bloky, levicový a středopravicový<sup>33</sup> disponující shodně 100 poslanci. Teprve v září<sup>34</sup> byla jmenována vláda v čele s předsedou ODS Mirkem Topolánkem, ta však (jako vůbec první vláda v dějinách samostatné České republiky) nezískala důvěru poslanecké sněmovny. Teprve 9. ledna 2007 byla jmenována druhá vláda Mirka Topolánka. Jednalo se o vládu menšinovou a koaliční, složenou z nominantů ODS, KDU-ČSL a SZ, která byla ve sněmovně tolerována dvěma poslanci zvolenými za ČSSD<sup>35</sup>. Samotná vláda disponovala ve sněmovně pouze 100 poslanci a 24. března 2009 jí (opět jako první vládě v dějinách České republiky) vyslovila poslanecká sněmovna nedůvěru. Poté byla na základě shody ODS, ČSSD a SZ zformována úřednická vláda pod vedením Jana Fischera, která dovládla do konce řádného volebního období v roce 2010<sup>36</sup>.

Na tomto místě stojí za úvahu krátce se zastavit a zamyslet se nad jedním z fenoménů české politiky. Jsou jim tak zvaní přeběhlíci, tedy poslanci, kteří opustí svou vlastní politickou stranu. V případě, že zároveň funguje vláda s většinou několika málo hlasů, má každá takováto změna stranické afiliace většinou přímé následky na vládní stabilitu. V případě druhé Klausovy vlády a poslanců zvolených za ČSSD Wagnera a Teplíka se z hlediska vlády jednalo o jev pozitivní, neboť tito poslanci se de facto připojili k vládní většině. Obdobně v případě druhé Topolánkovy vlády a poslanců Melčáka a Pohanky. Naopak za příklad jevu negativního nám může sloužit přechod poslankyň Jakubkové a Zubové do opozice bezprostředně následovaný vyslovením nedůvěry druhé Topolánkově vládě vůbec nejnižší možnou většinou, tedy 101 hlasy. Celkově můžeme z Tabulky č. 8 pozorovat, že v každém volebním období od roku 1996 se takoví poslanci vyskytli minimálně dva. Zároveň můžeme pozorovat, že nejsilnější byl tento jev v době utváření stranického systému, které se časově do značné míry překrývá s volebním obdobím 1992-1996. A silnou aktivitu v tomto směru můžeme zaznamenat i s odštěpením US od ODS a pak zejména v době funkčního období 2006-2010. Tento jev si lze vysvětlit jako výsledek tří skutečností. Za prvé v první části volebního období<sup>37</sup> existence patové situace zvyšovala váhu jednoho každého poslaneckého hlasu. Politické strany tak měly silnější motivaci usilovat o získání přeběhlíků a zároveň vzrostl vyděračský potenciál jednotlivých poslanců vůči vládě. Za druhé KDU-ČSL se fakticky rozpadla, ale odpadnuvší poslanci nezaložili vlastní poslanecký klub.<sup>38</sup> A za třetí ke konci funkčního období, za existence úřednické vlády, která byla podporována dvěma nejsilnějšími stranami, existovala menší motivace těchto dvou stran usilovat výrazněji u svých poslanců o stranickou disciplínu a naopak mohla existovat motivace se některých vlastních poslanců před nadcházejícími volbami zbavit.

<sup>33</sup> Levice – ČSSD a KSČM. Pravice a střed – ODS, KDU-ČSL a SZ.

<sup>34</sup> Konkrétně 4. září 2006. Volby přitom proběhly ve dnech 2.-3. června 2006.

<sup>35</sup> Miloš Melčák a Michal Pohanka.

<sup>36</sup> Původně se měly volby konat již na podzim 2009, konkrétně 9. a 10. října. Cesta k nim měla vést shodně jako v roce 1998 skrze speciální ústavní zákon, který by jednorázově zkrátil funkční období poslanecké sněmovny. Ústavní soud však vyhověl stížnosti poslance Miloše Melčáka a daný ústavní zákon zrušil. Následně se podařilo nalézt politickou shodu, byla přijata novela Ústavy, konkrétně doplnění čl. 35 odstavec 1 o písmeno c), která do budoucna umožňuje sněmovně sama se v případě demise vlády na návrh prezidenta republiky rozpustit. Nutný je souhlas nadpoloviční většiny všech poslanců, tedy 101. K vlastnímu použití této novely však přesto nedošlo. Nutno poznamenat, že v průběhu vládnutí ztratila podporu SZ, která z ní k 29. března stáhla svého tehdy již posledního reprezentanta, ministra pro lidská práva a menšiny Michaela Kocába.

<sup>37</sup> Od voleb až do pádu druhé Topolánkovy vlády.

<sup>38</sup> Tato krize souvisela s dlouhodobějšími rozpory ve straně a vyústila ve vznik nové strany TOP 09.

Shrneme-li to, v době existence samostatné České republiky, tedy v letech 1993 až 2010 existovalo celkem deset vlád. Z nich pouze dvě přežily celé volební období poslanecké sněmovny, jednalo se o první vládu Václava Klause a o vládu Miloše Zemana. Průměrná „životnost“ vlády za sledované období<sup>39</sup> činí přibližně 21 měsíců, tedy ani ne polovinu řádného volebního období poslanecké sněmovny. Za období, kdy se volilo podle současného volebního systému, tedy za roky 2002 až 2010 se pak dokonce jedná jen o 16 měsíců, tedy méně než rok a půl. Ani současný volební systém tak nepomáhá generovat stabilní a akceschopné vlády. A praxe těsných vládních většin pokračuje [Chytilík et al. 2009, 313].

**Tabulka č. 8: Počty nezařazených poslanců<sup>40</sup>**

Volební období	Počet nezařazených poslanců
1992-1996	35
1996-1998	7
1998-2002	2
2002-2006	2
2006-dosud	14

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Dlužno ovšem poznamenat, že po volbách v roce 2002 bylo alespoň teoreticky možné zkonstruovat vládu stabilnější i akceschopnější. Jednalo by se o minimální vítěznou<sup>41</sup> ideologicky propojenou koalici ČSSD a KSČM. Tato by ve sněmovně disponovala 111 mandáty a ke konci volebního období de facto pouze na úrovni poslanecké sněmovny a nikoli vlády a vznikla, když spolu tyto dvě strany odhlasovaly důležité normy, jako například zákoník práce. Otázkou však je, zda by zformování této koalice na vládní úrovni nevedlo k rozštěpení tehdejší ČSSD.

Další důvody k reformě stávajícího volebního systému lze spatřovat i ve výše prezentovaných nedostatcích. Jedná se zejména o příliš velký rozptyl velikosti volebních obvodů a z tohoto faktu pro laiky plynoucí obtížnou předvídatelnost účinků volebního systému. Toto lze dokladovat na příkladu Karlovarského či Libereckého kraje a voleb z roku 2006, kdy volební propad v těchto krajích činil 16,58 %, respektive 20,37 %, oproti 5,98 % na celostátní úrovni. Na druhou stranu je možné, že psychologické účinky přirozeného prahu se teprve dostaví, přece jenom dvoje volby jsou dost malý vzorek. V tuto chvíli však lze konstatovat, že volební systém není pro laiky příliš srozumitelný, v důsledku čehož dochází zejména v malých krajích k propadům hlasů značných rozměrů.

## 2. 2. 2 Nezdařená reforma z roku 2000

Mluvíme-li o volebním systému v České republice, nelze alespoň ve stručnosti nezmínit neúspěšný pokus o poměrně razantní volební reformu z roku 2000. Strany tehdejší opoziční

<sup>39</sup> Leden 1993 až květen 2010, tedy 17 let a 5 měsíců.

<sup>40</sup> Započítáni jsou poslanci, kteří se ocitli dle statistiky PS PČR mezi nezařazenými poslanci. Není tak kupříkladu započítán František Laudát, který ve volebním obvodu 2006-2010 opustil řady ODS, ale zůstal členem jejího poslaneckého klubu. Stav k 21. dubnu 2010.

<sup>41</sup> Co do počtu zastoupených politických stran, nikoli co do počtu mandátů.

smlouvy<sup>42</sup> tehdy připravily i prosadily novou podobu volebního systému. Ta počítala se zavedením 35 volebních obvodů a s aplikací modifikované d'Hondtovy formule. Oproti klasickému d'Hondtovi se tato modifikace lišila v prvním děliteli, místo jedné bylo užito 1,42. Jak připomíná Tomáš Lebeda, tato podoba volební formule byla výslednicí kompromisu mezi ODS, která prosazovala dělitele Imperiali,<sup>43</sup> a ČSSD, která preferovala užití „klasického“ d'Hondtova dělitele. Z odborného hlediska se jedná o aplikaci obdobného principu, jaký politická věda zná u dělitele Sainte-Laguë<sup>44</sup> [Lebeda 2004b: 354]. Velikost volebních obvodů byla stanovena jako „plovoucí“, tj. obdobně jako ve stávajícím volebním systému závislá na počtu platných hlasů odevzdaných v daném volebním obvodu, přičemž spodní hranice velikosti byla „uměle“ stanovena na minimálně čtyři mandáty<sup>45</sup> [Lebeda 2004b: 352]. Modelové propočty pro volby z let 1992, 1996 a 1998 pak ukazují, že v praxi by se jednalo o dva volební obvody po čtyřech a sedmi mandátech, čtrnáct pěti- a šestimandátových a ve třech volebních obvodech by se rozdělovalo mandátů osm. Průměrná velikost volebního obvodu by tak činila 5,7 mandátu [Lebeda 2004b: 352-353].

Motivací této reformy byla snaha zabezpečit vyšší míru vládní stability [Lebeda 2004b: 350]. Jak ukazují modelové propočty, Česko by se při aplikaci tohoto volebního systému mohlo dočkat jednobarevných většinových vlád. Kupříkladu v roce 1996 by tak ODS sama získala 102 mandátů a ČSSD v roce 1998 celkem 101 mandátů [Lebeda 2004b: 355]. Nicméně tyto většintvorné prvky by nemusely nutně vést k vyšší míře vládní stability a akceschopnosti. V roce 1996 by sice ODS měla sama většinu, nicméně pomineme-li ČSSD coby druhou nejsilnější stranu a antisystémové strany, tj. KSČM a SPR-RSČ, jediným partnerem by jí byla KDU-ČSL se šesti mandáty. Pravicová ODA by se totiž do poslanecké sněmovny nedostala. Stabilita a akceschopnost vlády by tak sice byla posílena, nicméně vládní většina by stále byla dosti křehká. Situace se z hlediska vlády mírně zlepšila v roce 1998, vítězná ČSSD by totiž sama získala 101 mandátů a mohla by se navíc ad hoc opírat o podporu KSČM se čtyřmi mandáty na jedné straně či KDU-ČSL se šesti mandáty na straně druhé, případně využít podpory pravicové ODS (88 mandátů), či US (1 mandát). Zajímavý je však modelový propočet pro rok 2002. Ukazuje, že ČSSD by spolu s KDU-ČSL a US-DEU<sup>46</sup> získala 101 mandátů a mohla by tak vzniknout stejně křehká koalice jako ve skutečnosti, zásadní změnu však můžeme vidět při pohledu na případnou koalici ČSSD a KSČM. Ta by místo 111 mandátů získala mandátů 121 a v poslanecké sněmovně by pak disponovala ústavní většinou. Samozřejmě je nutné brát v potaz, že se jedná pouze o modelové propočty, které nezahrnují možnou změnu voličských preferencí.<sup>47</sup>

Problém volebního systému z roku 2000 totiž tkví ve skutečnosti, že posiluje zisky velkých stran na úkor stran malých, tedy na úkor pravděpodobných koaličních partnerů těchto velkých stran. Tento problém je výrazný zejména v případě ODS, která má z důvodu nemožnosti spolupráce s KSČM nižší koaliční potenciál než ČSSD. Tento problém si můžeme přiblížit právě na výše zmíněných modelových výpočtech. Začneme rokem 1996. ODS dispo-

<sup>42</sup> Tzv. opoziční smlouva byla tvořena ČSSD a ODS.

<sup>43</sup> Tj. stoupající řada celých čísel počínaje číslem 2.

<sup>44</sup> Tj. stoupající řada celých lichých čísel.

<sup>45</sup> V případě, že by volebnímu obvodu byly přiděleny méně než čtyři mandáty, měly mu být tyto chybějící mandáty přiděleny na úkor volebních obvodů, které vykázaly nejmenší zbytky po dělení, viz § 48 odst. 4. zákona č. 204/2000 Sb.

<sup>46</sup> Kandidovaly společně pod názvem Koalice.

<sup>47</sup> Zdroje dat v tomto odstavci viz [Lebeda 2004b: 355]

nuje 102 mandáty. ODS stojí před dilematem – vládnout sama plnou vládní zodpovědností a křehkou většinou v poslanecké sněmovně, nebo se pokusit přizvat k vládní spolupráci KDU-ČSL? Měla by KDU-ČSL takovou nabídku přijmout? Nebo by pro ni bylo výhodnější jít do opozice a začít vládu kritizovat zprava? Obdobná situace nastává v roce 1998 pro ČSSD. Ta však v poslanecké sněmovně disponuje mnohem širším manévrovacím prostorem, ale zároveň nejmenší možnou většinou. Pojítkem obou modelů tak je zjištění, že je sice dosažena vyšší míra vládní stability a akceschopnosti, nicméně vládní většiny jsou stále křehké.

Na druhou stranu nelze zcela opomíjet předpokládané psychologické efekty volebního systému. Strany by se patrně pro potřebu voleb začaly sdružovat do koalicí. Dobrým příkladem můžeme být i čtyřkoalice, u níž byla jedním z důvodů vzniku právě předpokládaná změna volebního systému. Ve skutečnosti by tak aplikace tohoto volebního systému mohla vést k vytyčeným cílům.

Důležitou změnou, která vedle modifikovaného d'Hondtova dělitele pro krajské volby přetrvala v českých volebních systémech, je užití aditivního volebního kvora pro volební koalice. Volební reforma jej obsahovala ve shodné podobě, v jaké jej zná současný volební systém [Lebeda 2004b: 358]. Jak již bylo zmíněno výše, tato volební reforma se nikdy nedočkala praktické realizace. Byla totiž de facto zrušena Ústavním soudem<sup>48</sup>.

### 2. 2. 3 Mantinely vytyčené Ústavním soudem

K Ústavnímu soudu podal návrh jednak prezident republiky a jednak skupina 33 senátorů. Napadeny byly prakticky všechny proměnné volebního systému, konkrétně pak volební formule, konstrukce volebních obvodů i podoba uzavírací klauzule. Dále byly napadeny ustanovení definující finanční ohodnocení kandidujícím subjektům za získané hlasy a výše a podoba volební kauce [Filip 2004: 388-389]. Vzhledem k tomu, že tato ustanovení nesouvisí s mechanikou volebního systému, nebudu se jimi ve své práci zabývat.

Ústavní soud vyhověl podání v téměř plném rozsahu. Zásah totiž přečkala, možná poněkud paradoxně, pouze podoba uzavírací klauzule. Ve svém odůvodnění Ústavní soud doslova praví: „Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému, přemnožení politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. ... Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“<sup>49</sup> Škoda jenom, že Ústavní soud ve svém nálezu neposkytl volebním inženýrům poněkud přesnější vymezení „přípustné výše“ uzavírací klauzule. Ti se tak budou muset do budoucna pravděpodobně uspokojit s vědomím, že dle Ústavního soudu leží hranice přípustnosti a nepřípustnosti pro volební klauzule někde mezi 5 a 10 %.

Co se týče ostatních zrušených ustanovení, pak se Ústavní soud vyjádřil v tom smyslu, že: „v projednávané věci, zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na čtyři (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua,

<sup>48</sup> Zrušena byla jen některá ustanovení volebního zákona, ten se však jako celek stal v důsledku tohoto zásahu nepoužitelným.

<sup>49</sup> Viz náleze č. 64/2001 Ústavního soudu.

ještě způsobilého zaznamenávat alespoň, přivrácení k modelu poměrného zastoupení.<sup>50</sup> Ve své argumentaci Ústavní soud vyšel z modelových propočtů, dle kterých by přirozená hranice vstupního prahu dosáhla průměrné výše 14,69 %, maximální hranice by pak činila 18,87 %. Takto vysoké přirozené vstupní prahy dle Ústavního soudu „zpochybňují vůli suveréna“<sup>51</sup>. Zároveň ve svém nálezu ze 14. května 2008 dospěl senát Ústavního soudu ve složení Jiří Nikodým, Stanislav Balík a Dagmar Lastovecká k názoru, že integrační prvky současného volebního systému „neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu“. Jednalo se přitom o situaci, kdy Strana zelených v Libereckém kraji (M=8) získala 9,58 % hlasů, ale žádný mandát. Stěžovatelem byl tehdejší lídr kandidátky SZ v daném kraji Petr Pávek.

Tyto nálezy mohou buď svědčit o názorové inkonzistenci Ústavního soudu, nebo z nich lze dovodit, že Ústavní soud stanoví hranici přípustnosti „zpochybnění vůle suveréna“ na úrovni 10 % přirozeného vstupního prahu. Přičemž platí, že Ústavní soud při svém zvažování vychází pouze z empirických modelů a skutečných volebních situací. V případě, že bychom však užili analytického nástroje horního prahu, který nám říká, jaký je maximální zisk, při kterém kandidující subjekt nezíská mandát, zjistíme jistou rozpornost v nálezech Ústavního soudu. V případě pětimandátového volebního obvodu (Karlovarský kraj) činí horní práh 16,7 % hlasů, což by dle logiky Ústavního soudu mělo již být za hranicí ústavnosti<sup>52</sup>. Znamená snad ignorování těchto hodnot, že Ústavní soud zruší volební zákon, případně i platnost voleb, v případě, že některý z kandidujících subjektů získá podíl hlasů, který se bude zdola blížit, či který dokonce přímo dosáhne hodnoty tohoto prahu? Jinými slovy – je ignorance těchto nástrojů dočasná, či se snad lze domnívat, že došlo k posunu v náhledu, jakým Ústavní soud nahlíží na tuto problematiku, a připustil by v nynějším složení i konstrukci volebních obvodů o menší velikosti.

Každopádně platí, že chtěli bychom-li konstruovat volební obvody s ohledem na velikost horního prahu, pak by jejich minimální velikost musela činit devatenáct mandátů v případě horního prahu na úrovni 5 % hlasů a devět mandátů v případě horního prahu na úrovni 10 % hlasů. Volební obvody v rozmezí těchto velikostí by Ústavní soud neměl shledat v rozporu s Ústavou.

Za zmínku stojí i skutečnost, že Ústavní soud se vymezil proti umělému určování velikosti volebních obvodů. Stanovení pevné velikosti volebních obvodů by mohl Ústavní soud shledat neslučitelným s principem rovnosti hlasů. Ta by tak i do budoucna měla být určována na základě výsledků voleb.

Do budoucna bude muset každá volební reforma tento nálezh Ústavního soudu respektovat. Mantinely pro změny volebního systému doposud stanové Ústavním soudem lze ve stručnosti shrnout následovně:

- užití uzavírací klauzule je možné, její výše by však měla být stanovena níže než na 10 % celostátního zisku,
- mandáty musí být přidělovány na základě principu poměrného zastoupení, a to v jeho poměrně extenzivním výkladu,
- užití malých volebních obvodů je nanejvýš problematické,
- většinové prvky lze v omezené míře do systému zahrnout.

<sup>50</sup> Viz nálezh č. 64/2001 Ústavního soudu.

<sup>51</sup> Viz nálezh č. 64/2001 Ústavního soudu.

<sup>52</sup> Obdobně lze uvažovat i v případě osmimandátového volebního obvodu (předmětný Liberecký kraj), kde horní práh činí 11,1 % hlasů.

Možnosti reformovat volební systém jsou tak do značné míry limitovány. Změnám zásadního charakteru by velice pravděpodobně musela předcházet změna Ústavy<sup>53</sup>. Připočteme-li si ale dosavadní poněkud aktivistické chování Ústavního soudu, nemůžeme si být zcela jisti, zda by taková změna byla vůbec možná.<sup>54</sup>

### 3. Pokus o reformu volebního zákona z let 2007 až 2009

#### 3. 1 Zadání

Koaliční smlouva mezi ODS, KDU-ČSL a SZ, ale i programové prohlášení druhé Topolánkovy vlády hovoří ve věci reformy volebního zákona shodně, ten se má změnit tak, „aby garantoval vyšší míru proporcionality (Hagenbach-Bischoff) a garantoval vítězi voleb tzv. volební prémii v rámci přerozdělení mandátů v druhém skrutiniu, o jejíž podobě bude vedena diskuse“ [ODS, KDU-ČSL, SZ 2009; Vláda ČR 2009].

Vláda, respektive strany vládní koalice tak již předem velmi výrazným způsobem omezily možnosti úpravy volebního zákona. A to zejména skutečností, že explicitně uvedla užití Hagenbach-Bischoffovy formule a zároveň stanovila přidělení bonusu ve druhém skrutiniu. Otázkou volebních obvodů se nezabývala. Případná reforma byla dále limitována skutečností, že se na ní od počátku podílely pouze strany vládní koalice, v úvahu tak nepřipadala možnost změny Ústavy. Jakékoli změny se tak musely dít v limitech stanovených Ústavním soudem<sup>55</sup>.

Pracemi na reformě volebního zákona bylo pověřeno ministerstvo spravedlnosti v čele s občanským demokratem Jiřím Pospíšilem. Snad nejsilnější zájem na uskutečnění reformy volebního zákona měla SZ, která s 6,29 % získaných hlasů obdržela pouhých 3 % mandátů<sup>56</sup>. Silný byl i zájem ODS, která si od zavedení premie pro vítěznou stranu slibovala větší míru vládní stability a akceschopnosti. Naproti tomu KDU-ČSL zájem na celé věci hledala jen stěží. Stávající systém ji zásadním způsobem nepoškozoval<sup>57</sup>, přičemž (jak již bylo řečeno výše) elektorát strany je poměrně koncentrovaný, tudíž strana není poškozována v té míře jako právě například SZ. Větší míra proporcionality systému by ji naopak mohla připravit o její výhodnou polohu a do budoucna ji oslabit. S vyšší mírou proporcionality by strana nebyla zvýhodněna oproti podobně velkým stranám. Její vyděračský potenciál by tak byl oslaben.

#### 3. 2 Variantní návrhy řešení reformy

V rámci práce na reformě volebního zákona vzniklo několik variant řešení, ty přitom pracovaly s odlišnou distribucí mandátů subjektům kandidujícím ve volbách, a to buď skrze změnu úrovně distribuce mandátů, a to tak, že by byly přidělovány v jednom volebním obvodu, nebo na úrovni jednotek NUTS 2. Zvažována byla i možnost změny volební formule.

<sup>53</sup> Konkrétně jejího článku 18, odst. 1, který stanoví, že: „Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení.“

<sup>54</sup> Ústavní soud by mohl využít článku 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví: „Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.“ Jako takovou změnu by pak mohl vyhodnotit právě zásah do článku 18 odst. 1, který hovoří o zásadě poměrného zastoupení pro volby do PS PČR. Viz poznámka pod čarou č. 44.

<sup>55</sup> Viz výše.

<sup>56</sup> Advantage ratio 0,48.

<sup>57</sup> 6,5 % mandátů, při zisku 7,22 % hlasů, advantage ratio 0,9.

Co se formy prémie pro vítěze týče, pak byly zvažovány tři možné způsoby. Za prvé pevně stanovený počet mandátů přidělovaných jako prémie pro vítěze. Za druhé degresivní bonus, tj. prémie úměrně se snižující se ziskem vítězná strana. A konečně za třetí prémie přidělovaná v rámci druhého skrutinia. V rámci omezených možností daných rozsahem této práce variantní návrhy pouze stručně představíme a detailněji se budeme věnovat pouze variantě vítězná. Tou se nakonec stala varianta „Řecká“. V první fázi reformy tak bylo zpracováno celkem šest variant:

- Varianta I („Skotská“)
- Varianta II („Řecká“)
- Varianta III („Tvrký bonus“)
- Varianta IV („Polská“)
- Varianta V („Italská“)
- Varianta VI („Holandská“)

K dalšímu rozpracování byly vládou určeny varianty I, II a VI. Všechny varianty zachovávají krajské kandidátní listiny.

### **3. 2. 1 Varianta I „Skotská“**

Tato varianta existovala ve dvou podvariantách, přičemž obě pracovaly se 175 mandáty přidělovanými na úrovni současných volebních obvodů, avšak místo d'Hondtova dělitele za užití dělitele Sainte-Laguë. Zbylých 25 mandátů je pak přiděleno na celostátní úrovni a to tak, že jsou užity odlišné dělitele pro vítěze voleb a ostatní subjekty. Pro vítěze je užit d'Hondtův dělitel, pro ostatní strany dělitel Sainte-Laguë, případně dánský dělitel.

### **3. 2. 2 Varianta II „Řecká“**

Mandáty by byly subjektům, které by postoupily do skrutinia, přidělovány na úrovni NUTS 2<sup>58</sup> pomocí metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Následně by tyto mandáty byly pomocí metody d'Hondtova dělitele distribuovány jednotlivým krajským kandidátním listinám. Veškeré nerozdělené mandáty by byly přiděleny variantně buď vítězi a jeho předem sestavené celostátní kandidátní listině (podvarianta A), nebo vítězi v rámci dané jednotky NUTS 2 (podvarianta B).

### **3. 2. 3 Varianta III „Tvrký bonus“**

Prémii pro vítěze by byl předem určený počet mandátů. Dle návrhu variantně 9 až 15. Přičemž zbylé mandáty by byly přiděleny subjektům postoupivším do skrutinia na úrovni sdružených krajů, tedy jednotek NUT 2a následně distribuovány mezi jednotlivé krajské kandidátní listiny. Použit je stávající d'Hondtův dělitel.

### **3. 2. 4 Varianta IV „Polská“**

Zavádí rozdělování mandátů ve dvou skrutiniích a to tak, že v prvním z nich je na úrovni NUTS 2 přiděleno subjektům postoupivším do skrutinia 170 mandátů, ty jsou následně dis-

<sup>58</sup> Statistická jednotka. Na této úrovni existuje v současnosti osm jednotek. Dle krajského členění se jedná o tyto: Praha (hl. m. Praha), Střední Čechy (Středočeský kraj), Jihozápad (Jihočeský a Plzeňský kraj), Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod (Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj), Jihovýchod (Kraj Vysočina a Jihomoravský kraj), Střední Morava (Olomoucký a Zlínský kraj) a Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj).

tribuovány na jednotlivé krajské kandidátní listiny. Užít je opět v obou distribucích d'Hondtův dělitel. Do druhého skrutinia postupují jen ty subjekty, které překročily hranici 25 % získaných hlasů, ty si následně rozdělí zbývajících třicet mandátů na celostátní úrovni. I zde za užití d'Hondtova dělitele. Varianta byla shledána v rozporu se zadáním a zejména v rozporu s ústavním požadavkem na dodržení zásady poměrného zastoupení<sup>59</sup>.

### 3. 2. 5 Varianta V „Italská“

Vítězný subjekt by automaticky obdržel 102 mandátů v poslanecké sněmovně. V případě, že by tímto subjektem byla volební koalice, byly by mandáty mezi její jednotlivé členy distribuovány metodou d'Hondtova dělitele a to tak, že by do výpočtů vstupovaly jednotlivé krajské kandidátní listiny, které by zůstaly zachovány. Zbýlých 98 mandátů by bylo distribuováno ostatním subjektům, které by postoupily do skrutinia, opět pomocí d'Hondtovy metody. Varianta byla shledána v rozporu se zadáním a zejména v rozporu s ústavním požadavkem na dodržení zásad poměrného zastoupení<sup>60</sup>.

### 3. 2. 6 Varianta VI „Holandská“

Mandáty by byly kandidujícím subjektům přidělovány na celostátní úrovni a následně by byly v rámci každého subjektu distribuovány jeho jednotlivým krajským kandidátním listinám. Bonus by byl stanoven buď jako pevný, na úrovni deseti mandátů, nebo jako regresivní.

## 3. 3 Shrnutí variantních řešení

Má-li být posílen vítěz a zároveň malé strany, je nutné oproti stávajícímu stavu poškodit nevítěznou velkou stranu, případně strany, a strany střední velikosti. Z tohoto důvodu je nezbytné nerozptylovat „bonusové“ mandáty mezi více než jednu velkou stranu. Bohužel přesně k takovému rozptýlení směřuje Varianta IV, která ve svých důsledcích posiluje právě dvě nejsilnější strany, tedy ČSSD a ODS. Toto dokumentují i modelové propočty, které můžeme vidět v tabulkách v příloze č. 2. Jistou výjimkou z pravidla je případ voleb z roku 2002, kdy ODS skončila těsně pod 25% hranicí pro postup do druhého skrutinia. „Bonusové“ mandáty by tak v těchto volbách získala pouze vítězná strana. Obecně lze říci, že „Polská“ varianta byla správně shledána v rozporu se zadáním, protože svou filosofií reaguje spíše na problém vysoké míry fragmentace ve voleném orgánu, kdy se snaží strany motivovat k uzavírání předvolebních koalic a bloků. Odměňuje tak všechny úspěšné koalice<sup>61</sup>. „Polské“ řešení však neřeší „český“ problém, tj. vysokou míru vládní nestability a neakceschopnosti.

K podobným důsledkům jako „Polská“ varianta může vzhledem k volební geografii velkých politických stran vést i varianta „Řecká“ ve své podvariantě, která přiděluje nerozdělené mandáty ve druhém skrutiniu stranám zvítězivším na úrovni NUTS 2. Tento jev velmi dobře ilustruje příklad voleb z roku 2006. V nich na úrovni tří jednotek NUTS 2 z celkového počtu 8<sup>62</sup>, tedy ve 37,5 %, zvítězila druhá strana v pořadí, tedy ČSSD. Dle modelu by tak získala tři z celkového počtu deseti mandátů přidělovaných ve druhém skrutiniu. Za určitých okolností by se tak tato varianta mohla svými účinky blížit variantě „Polské“.

U „Skotské“ varianty lze spatřovat problém ve skutečnosti, že oproti současnému

<sup>59</sup> Viz čl. 18, odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>60</sup> Viz čl. 18, odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>61</sup> Tj. ty, které překročí 25 % hlasů.

<sup>62</sup> Konkrétně by se jednalo o jednotky Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko.



stavu příliš nebonifikuje vítěze. Ten je i nyní do určité míry zvýhodněn, jak konstrukcí volebních obvodů, tak i použitým dělitelem. „Skotská“ varianta však odstraňuje d’Hondtova dělitele a nahrazuje jej dělitelem Sainte-Laguë, který je přínosný pro malé a středně velké strany na úkor stran velkých [Chytilík et al. 2009: 197]. Ve výsledku tak vítěz voleb nemusí být zvýhodněn více než za současného volebního systému. Toto konec konců ilustruje i model voleb z roku 2006. Při platnosti „Skotské“ varianty reformy by vítězná strana, v daném případě ODS, oproti skutečnosti získala počet mandátů shodný, či dokonce o jeden mandát nižší<sup>63</sup>. Bereme-li jako zadání zvýhodnění vítěze oproti současnému stavu a nikoli oproti ideální proporcii, pak patrně nezbyvá než konstatovat, že „Skotská“ varianta zadání nemusí naplňovat uspokojivým způsobem. Modely pro volby z let 2002, 1998 i 1996 na druhou stranu zvýhodnění pro vítěze přinášejí. Volby z roku 2006 tak mohou pouze představovat jakýsi paradoxní případ aplikace daného volebního systému. Zároveň platí, že tato varianta zachovává stávající volební geometrii. V tom lze spatřovat jistou kompenzaci velkým stranám za užití metody Sainte-Laguë, zároveň však se zachováním stávajících hranic volebních obvodů neodstraňuje problém načrtnutý výše, tj. obtížnou předvídatelnost celého volebního systému z pohledu voličů, respektive laické veřejnosti.

Lze očekávat, že zavedení kterékoli z uvedených variant by ve větší či menší míře vedlo k formování předvolebních koalic. Z těchto variant byly vládou k rozpracování<sup>64</sup> určeny varianty I, II a VI [Sněmovní tisk 758, Novela z. o volbách do Parlamentu ČR].

### 3. 4 Konečná podoba pokusu o reformu

Vládou vybranou variantou se stala „Řecká“ varianta ve své podvariantě přidělující nerozdělené mandáty na celostátní úrovni vítězné straně. V paragrafovaném znění předložila vláda novelu volebního zákona poslanecké sněmovně 3. března 2009, tedy 22 dní před vyslovením nedůvěry vládě. Sněmovna návrh projednala a 10. června 2009 jej hlasy přítomných poslanců za ČSSD a KSČM zamítla.

#### 3. 4. 1 Podoba volebních obvodů a alokace mandátů kandidujícím subjektům

Mandáty jsou kandidujícím subjektům přidělovány, jak již bylo řečeno výše, na úrovni „sdružených krajů“, respektive statistických jednotek NUTS 2. Shodně se současným volebním systémem je užitá metoda Hareovy kvóty, nerozdělené mandáty jsou alokovány pomocí metody největšího zbytku. V Tabulce č. 9 můžeme vidět rozložení mandátů mezi jednotlivé sdružené kraje za předpokladu rovnoměrné volební účasti.

**Tabulka č. 9: model distribuce mandátů sdruženým krajům (rovnoměrná volební účast)**

Sdružený kraj	M	Sdružený kraj	M
Praha	23	Severovýchod	29
Střední Čechy	23	Jihovýchod	32
Jihozápad	23	Střední Morava	24
Severozápad	22	Moravskoslezsko	24

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

<sup>63</sup> Při 20, respektive 25 mandátech alokovaných ve druhém skrutiniu. Shodný počet by nastal, pokud by bylo ve druhém skrutiniu přerozdělováno 28 mandátů.

<sup>64</sup> Stalo se tak usnesením č. 1027 ze dne 27. srpna 2008.

Můžeme také vidět, že průměrná velikost volebního obvodu činí 25 mandátů, mediánová velikost pak 23,5. Zároveň vidíme, že drtivá většina (6 z 8) volebních obvodů dosahuje velikosti v rozmezí 22 až 24 mandátů<sup>65</sup>. Dva volební obvody z této velikosti vybočují, Severovýchod s 29 mandáty a Jihovýchod s 32 mandáty. V konstruovaném volebním systému tak lze všechny volební obvody řadit do kategorie velkých volebních obvodů. V tomto lze spatřovat významný posun oproti stávajícímu volebnímu systému, který, jak jsme mohli vidět výše, pracuje s volebními obvody o velice rozdílné velikosti. Podíváme-li se na Loosemore-Hanby index na úrovni sdružených krajů, protože právě na ní probíhá alokace mandátů jednotlivým kandidujícím subjektům, a zároveň vezmeme-li v potaz pouze první skrutinium, protože ve druhém se mandáty alokují pro vítěznou stranu a její speciální kandidátní listinu<sup>66</sup>, pak zjistíme, že index vykazuje oproti stávajícímu volebnímu systému více vyrovnané hodnoty. Nutno podotknout, že dané hodnoty nejsou pro poskytnutí možnosti srovnání se stávajícím systémem a jeho výše prezentovanými hodnotami očištěny od vlivu uzavírací klauzule. Oproti stávajícímu volebnímu systému však hodnoty nově konstruovaného vykazují mnohem menší rozptyl, a sice 3,91 oproti 11,89 v roce 2006, respektive 5,24 oproti 15,24 v roce 2002. Nově konstruovaný volební systém by tak velice pravděpodobně byl z tohoto hlediska mnohem lépe předvídatelný. A zároveň zajišťuje vyšší míru proporcionality.

**Tabulka č. 10: Loosemore-Hanby index**

	CELKEM	Praha	Střední Čechy	Jihozápad	Severozápad	Severovýchod	Jihovýchod	Střední Morava	Moravsko-slezsko
2006	7,38	7,97	8,08	9,17	8,91	7,46	5,26	8,59	8,81
2002	12,53	10,73	11,05	12,98	16,29	14,65	12,06	13,05	11,59
1998	11,32	11,64	14,47	11,22	16,39	12,18	11,34	11,17	13,10
Průměr	10,41	10,12	11,20	11,13	13,86	11,43	9,55	10,93	11,17
M (průměr)		24,67	22,67	23,00	19,33	29,33	33,67	24,00	23,33

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Hranice pro vstup do skrutinia se oproti stávajícímu volebnímu systému neměnila. Zůstala zachována na úrovni 5 % hlasů a stejně tomu bylo i s jejím aditivním charakterem pro koalici. Subjektům ve skrutiniu jsou mandáty přidělovány pomocí metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty<sup>67</sup>. Přičemž kvóta je vypočítána pro každý sdružený kraj zvlášť.

Co se charakteru kandidátních listin týče, pak i ten zůstal zachován. Přičemž zůstalo zachováno i jejich podávání na úrovni samosprávných krajů. Kandiduje-li tedy subjekt na území celé České republiky, pak podává celkem čtrnáct kandidátních listin. Mandáty se však rozdělují na úrovni výše představených volebních krajů, celkem osm jednotek. Stranám jsou mandáty alokovány na základě součtů zisků jejich jednotlivých kandidátních listin na úrovni daného sdruženého kraje. A následně jsou pomocí metody d'Hondtova dělitele alokovány jednotlivým kandidátním listinám daného subjektu. Toto se netýká Hlavního města Prahy, Středočeského a Moravskoslezského kraje, které samy o sobě představují sdružený

<sup>65</sup> M = 22 – Severozápad, M = 23 – Praha, Střední Čechy, Jihozápad, M = 24 – Střední Morava, Moravsko-slezsko

<sup>66</sup> Viz níže.

<sup>67</sup> Vypočítána dle vzorce  $q=V/(S+1)$ .

kraj. Ostatní sdružené kraje jsou složeny ze dvou krajů samosprávných s výjimkou regionu Severovýchod, který se skládá ze tří samosprávných krajů<sup>68</sup>. Mandáty nerozdělené pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty jsou přiděleny vítězi, respektive v případě rovnosti hlasů rovným dílem vítězným subjektům. V případě, že není možné tímto způsobem přidělit všechny mandáty, rozhodne o zbývajících mandátech los.

Kterým kandidátům konkrétně jsou ale tyto mandáty přiděleny? Každý kandidující subjekt předloží zvláštní kandidátní listinu pro druhé skrutinium, na které jsou uvedeni všichni kandidáti z krajských kandidátních listin v pořadí určeném daným kandidujícím subjektem. Z této kandidátní listiny však jsou nejprve vyřazeni kandidáti, kterým byl již mandát přidělen v prvním skrutiniu.<sup>69</sup> Oproti druhému skrutiniu volebního systému z let 1990 až 1998 lze za pozitivní změnu považovat skutečnost, že kandidátní listina pro druhé skrutinium je sestavována ex ante a nikoli ex post. Volič se tak s ní může dopředu seznámit a vedení stran tak přímo nerozhodují o tom, komu bude přidělen mandát.

**Tabulka č. 11: Model pokusu o reformu<sup>70</sup>**

Strana	1990	1992	1996	1998	2002	2006
OF	131 (6)					
KSČM (KSČ)	29		20	22	40	25
HSD-SMS	22	12				
KDU	18					
ODS (ODS-KDS)		97 (25)	82 (16)	61	55	85 (10)
ČSSD		12	57	82 (10)	75 (8)	67
Levý blok		31				
KDU-ČSL		12	14	18		12
ODA		13	11			
SPR-RSČ		11	16			
LSU		12				
US				17		
Koal. KDU-ČSL, US-DEU					30	
SZ						11

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

*Poznámka: údaj v závorce značí počet mandátů přidělených ve druhém skrutiniu.*

Modelové propočty neúspěšné reformy pro jednotlivé volby zachycuje Tabulka č. 11. Na základě těchto dat můžeme do jisté míry demonstrovat i posílení vládních většin zaručující větší míru vládní stability a akceschopnosti. V roce 1996 by tak kupříkladu koalice ODS,

<sup>68</sup> Jihozápad = Jihočeský + Plzeňský kraj, Severozápad = Karlovarský + Ústecký kraj, Severovýchod = Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj, Jihovýchod = Jihomoravský kraj a Vysočina, Střední Morava = Olomoucký + Zlínský kraj.

<sup>69</sup> Viz § 50c neúspěšného návrhu reformy.

<sup>70</sup> V roce 1998 dochází k odlišnému rozložení mandátů, než k jakému dospěl model obsažený v příloze č. 2. Ten počítá ve druhém skrutiniu pouze s devíti mandáty a v prvním alokuje o jeden mandát více KSČM. Vzhledem k tomu, že nemám přístup k podrobnostem výpočtů tohoto modelu, na rozdíl od podrobností mého výpočtu, a i vzhledem k opětovnému propočítání mého modelu jej považuji za správný.

KDU-ČSL a ODA získala v poslanecké sněmovně 107 mandátů místo 99. A o čtyři roky dříve by ODS mohla vytvořit vládu pouze s jedním z dvojice ODA, KDU-ČSL, s prvním by dala dohromady 110 a s druhým 109 mandátů, případná koalice ODS, ODA a KDU-ČSL by se pak ve Sněmovně těšila ústavní většině 122 mandátů. V roce 2002 by koalice ČSSD, US-DEU a KDU-ČSL disponovala 105 místo 101 mandátů, či v roce 2006 koalice ODS, KDU-ČSL a SZ 108 mandátů místo 100. V roce 2002 by pak bylo možné oproti skutečnosti zkonstruovat většinovou koalici ČSSD a KSČM, která by v poslanecké sněmovně disponovala 104 mandáty oproti 98. Tato koaliční formule by byla realizovatelná na úkor koalice ODS, KDU-ČSL a US, která by místo křehké většiny 102 hlasů, získala pouze 96 mandátů. Příklady let 1998 a 2002 dobře ilustrují výhodnost celého systému pro ČSSD, která v obou těchto volbách zvítězila. Vzhledem ke svému vysokému koaličnímu potenciálu by mohla snadno vytvářet stabilní koalici, jak s druhou v pořadí ODS (ústavní většiny o 143, respektive 130 mandátech) či třetími komunisty (104, respektive 115 mandátů), tak i s dvojicí menších stran (117, respektive 105 mandátů). Lze namítnout, že většiny o 104 či 105 mandátech nejsou většinami výraznými, nicméně i tak představují podstatné zlepšení oproti stávajícímu stavu. Navíc ČSSD v případě menšinové vlády ČSSD, tolerované KSČM, by toto rozložení umožnilo socialistům poměrně snadno hledat ad hoc podporu pro jednotlivé vládní návrhy.

### 3. 4. 2 Alokace mandátů jednotlivým kandidátům

Co se preferenčního hlasování týče, pak neúspěšný vládní návrh neměnil situaci oproti stávajícímu volebnímu systému. I v novém volebním systému tak měl volič disponovat čtyřmi preferenčními hlasy a hranice pro postup na kandidátní listině byla zachována na úrovni 5 %. Nutno podotknout, že vzhledem ke skutečnosti, že i v novém volebním systému by zůstaly zachovány kandidátní listiny na úrovni samosprávných krajů, je i zde na místě výše prezentovaná kritika takového množství preferenčních hlasů.

**Tabulka č. 12: Advantage ratio pro alokaci mandátů jednotlivým kandidátním listinám**

Sdružený kraj	Samosprávný kraj	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ	CELKEM
Severozápad	Karlovarský	1,04	1,13	1,32	0,00	0,00	1,04
	Ústecký	0,98	0,96	0,89	0,00	1,41	0,98
Jihovýchod	Jihomoravský	0,99	0,99	1,19	1,12	1,36	1,06
	Vysočina	1,03	1,02	0,61	0,76	0,00	0,87

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

*Poznámka: Sloupec celkem pracuje se součty hlasů subjektů ve skrutiniu, nikoli se zisky všech kandidujících subjektů a s celkovým počtem mandátů v daném samosprávném kraji rozdělovaných.*

Na tomto místě je nezbytné zaměřit se na alokaci mandátů jednotlivým samosprávným krajům<sup>71</sup> a zároveň ověřit hypotézu stran možnosti „vysátí“ některých krajů. Čili zvýhodnění velkého samosprávného kraje na úkor menšího v rámci daného sdruženého kraje, případně přesun mandátů v neprospěch kandidátní listiny z menšího kraje. Tuto hypotézu je nejlépe prozkoumat na případech sdružených krajů Severozápad a Jihovýchod, které vykazují největší nepoměr mezi svými dílčími složkami, tj. mezi jednotlivými samosprávnými kraji.

<sup>71</sup> Vyjádřeno v součtech mandátů daných kandidátních listin.

V případě regionu Severovýchod činí poměr počtu oprávněných voličů mezi Karlovarským a Ústeckým krajem po zaokrouhlení na celá čísla 27:73. V případě regionu Jihovýchod se pak mezi Vysočinou a Jihomoravským krajem jedná o 30:70. Pokud by někde mělo dojít k efektu „vysátí“, pak právě zde.

Ano, vždy bude existovat určitá deformace či nepoměr v distribuci mandátů jednotlivým kandidátním listinám. Nicméně jak můžeme vidět z Tabulky č. 12 a z příkladu voleb z roku 2006, nelze říci, že by menší z dvojice<sup>72</sup> byl použitým způsobem vždy znevýhodněn, a to ani na celkové úrovni, ani na úrovni jednotlivých subjektů ve skrutiniu.

Tomáš Lebeda upozorňoval na skutečnost, že užitá konstrukce může vést ke změně směru politické soutěže, protože jednotlivé kandidátní listiny v rámci kandidujících subjektů si budou vzájemně konkurovat. Tuto hypotézu nelze na základě modelů uspokojivě potvrdit ani vyvrátit, lze snad jen a pouze kontrovat úvahou. Politické strany mají i v zamítnutém volebním systému vždy zájem na maximalizaci zisku hlasů, a to i proto, že zisky jednotlivých kandidátních listin se pro potřeby přidělování mandátů v prvním skrutiniu počítají. Stranické organizace těchto subjektů na úrovni samosprávných krajů nemají žádný zájem na špatném výsledku svých kolegů z jiného samosprávného kraje v rámci jejich společného sdruženého kraje, ale naopak mají zájem na tom, aby společně získali co možná nejvíce hlasů, a tak maximalizovali počet mandátů mezi ně rozdělovaný. Zkrátka logika „získej více hlasů a získáš více mandátů“ zůstává zachována a není nahrazena logikou „uškod' svým kolegům a získáš více mandátů“.

### **3. 4. 3 Bonus pro vítěze**

Zcela kruciólní složkou pokusu o reformu volebního systému bylo zavedení bonusu pro vítěze. Ten, jak již bylo řečeno výše, je přidělen celostátně vítězné straně v podobě mandátů nerozdělených v prvním skrutiniu. Jakub Charvát v této souvislosti hovoří o užití většinové techniky stranického blokového hlasování [Charvát 2009]. Otázkou však je, co považovat za bonus. Jeden z autorů vítězného řešení podoby návrhu reformy Petr Sokol upozorňuje, že nelze za bonus považovat všechny mandáty přidělované ve druhém skrutiniu, protože vítěz voleb by při užití například metody nejvyššího zbytku pro jejich rozdělení část z nich získal. Za bonus tak je nutné dle jeho názoru považovat pouze rozdíl mezi těmito mandáty a mandáty, které by vítěz získal tak jako tak. Problém tohoto přístupu spočívá v nemožnosti přesně definovat, jak velký tedy bonus skutečně je, protože pro alokaci nerozdělených mandátů lze použít prakticky nekonečné množství metod. S Petrem Sokolem sdílím jeho přesvědčení [Sokol 2008], že vzhledem k tomu, že není dopředu jasná výše bonusu, může Ústavní soud jen velice obtížně proti návrhu argumentovat, neboť velmi disproportionální účinky může mít za určitých okolností každý, tedy i současný volební systém.

Dalším neuralgickým bodem konstrukce bonusu pro vítěze je skutečnost, že může nabývat i poměrně vysokých hodnot. A to takových, že například Lebeda a Charvát neváhají celý tento volební systém označit za smíšený a tedy v rozporu s Ústavou [Charvát 2009; Prokop 2009]. Přičemž Charvát v tomto ohledu odkazuje například na práci specialistů Massicota a Blaise, respektive Wattenberga a Shugarta, kteří by označili takto konstruovaný volební systém jako smíšený. Osobně jsem však přesvědčen, že je nutné vyjít z dosavadní argumentace Ústavního soudu. Ten opakovaně<sup>73</sup> sdělil, že „zabudování určitých integračních stimulů do volebního mechanismu je přípustné tam, kde pro to existují závažné důvody“.

<sup>72</sup> Tj. v daném případě Karlovarský kraj, respektive Vysočina.

<sup>73</sup> Například v nálezu 88/1997 Sb. nebo v nálezu 64/2001 Sb.

Jsem přesvědčen, že zajištění či alespoň pomoc k zajištění akceschopné a stabilní vlády je dostatečným důvodem. Navíc považuji za pravděpodobné, že Ústavní soud bude v případě případné stížnosti přihlížet spíše než k názorům odborníků-specialistů<sup>74</sup> k míře odchýlení se od „zásady poměrného zastoupení“ definované Ústavou<sup>75</sup>.

Jak můžeme vidět z Tabulky č. 13, poslaneckou sněmovnou odmítnutý návrh na reformu volebního systému se v tomto ohledu, použijeme-li jako měřítko Loosemore-Hanby index, od toho současného příliš neliší, ba dokonce vykazuje v polovině případů nižší hodnoty. V průměru za volební modely od roku 1990<sup>76</sup> pak je hodnota pokusu o reformu oproti současnému systému dokonce mírně nižší, 14,25 oproti 14,53. Navíc, jak jsme mohli vidět výše, na úrovni volebních obvodů vykazují hodnoty Loosemore-Hanby indexu zamítnuté reformy oproti současnému volebnímu systému hodnoty nižší a nižší je i jejich rozptyl. Na základě uvedeného se domnívám, že v případě, že by Ústavní soud vyhodnotil zamítnutou reformu jako protiústavní, pak by tak zákonitě musel učinit i v případě současného volebního systému. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, přestože měl příležitost<sup>77</sup>, se domnívám, že stávající volební systém protiústavní není. Ergo neměl by jím být ani systém obsažený v zamítnutém návrhu reformy.

**Tabulka č. 13: Loosemore-Hanby index – porovnání**

Rok	1990	1992	1996	1998	2002	2006	PRŮMĚR
Současný volební systém	19,23	20,04	12,93	12,45	12,55	9,99	14,53
Pokus o reformu	18,81	20,92	13,44	11,45	12,55	8,3	14,25

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Pravdou však je, že anticipovat rozhodnutí Ústavního soudu je velice složité, ne-li přímo nemožné. A Ústavní soud se klidně může přiklonit k výkladu výše prezentovanému Tomášem Lebedou či Jakubem Charvátém, v takovém případě by však podmínky pro jakékoli volební inženýrství byly do budoucna ještě dále ztížené.

Jak jsme viděli výše, základem kritiky neúspěšného pokusu o reformu byla možná výše bonusu, respektive mandátů přidělovaných ve druhém skrutiniu, která v několika modelech překročila deset mandátů. Jak ale může být bonus velký? Vzhledem ke skutečnosti, že k alokaci mandátů je použita Hagenbach-Bischoffova formule, která při svém výpočtu pracuje s jedním fiktivním mandátem navíc a zejména vzhledem ke skutečnosti, že kvóta je počítána pro každý sdružený kraj zvlášť a to pouze na základě hlasů subjektů, které postoupily do skrutinia, lze konstatovat, že množství v prvním skrutiniu nerozdělených mandátů je závislé pouze na množství subjektů ve skrutiniu a na počtu sdružených krajů. A to proto, že jakékoli množství nerozdělených mandátů v jednom každém sdruženém kraji pramení pouze z nerovnoměrnosti v distribuci hlasů mezi subjekty ve skrutiniu. Vzorec pro výpočet maximální výše bonusu pak zní:  $B_{max} = C(N - 2)$ . Zároveň platí, že při jakémkoli množství stran může být bonus, respektive množství mandátů přidělovaných ve druhém skrutiniu, roven

<sup>74</sup> Tento svůj názor opírám o poznatek, že ani v roce 2001 Ústavní soud na názory odborníků příliš nehleděl.

<sup>75</sup> Viz článek 18, odstavec 1.

<sup>76</sup> V letech 1990 a 1992 se ještě jednalo o volby do České národní rady.

<sup>77</sup> Například v případě stížnosti Petra Pávka, o které ÚS rozhodl 14. května 2008.

nule. Obě tyto varianty reprezentují krajní možnosti výsledku. Lze tak konstruovat vzorec pro výpočet teoretického průměru, ten zní:

$$B_{\text{prům}} = B_{\text{max}} / 2 = C(N - 2) / 2$$

Hodnota C je v našem případě konstantní a má hodnotu 8, tedy jakákoli výše bonusu je odvislá pouze od množství subjektů postoupivších do skrutinia. Hodnoty pro pro dvě až deset relevantních stran jsou obsaženy v Tabulce č. 14.

**Tabulka č. 14: Maximální výše bonusu**

Počet stran ve skrutiniu	2	3	4	5	6	7	8	9	10
$B_{\text{max}}$	0	8	16	24	32	40	48	56	64
$B_{\text{prům}}$	0	4	8	12	16	20	24	28	32

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Komu by pokus o reformu volebního systému pomohl? Charvát uvádí, že malým stranám pokus o reformu s výjimkou situace SZ v roce 2006 napomáhá [Charvát 2009]. Porovnáme-li modelové výsledky generované pokusem o reformu s modelem pro současný volební systém, respektive s jeho skutečnými výsledky z let 2002 a 2006, pak nám nezbývá než dát Charvátovi za pravdu. Přehledně tato data uvádí Tabulka č. 15.

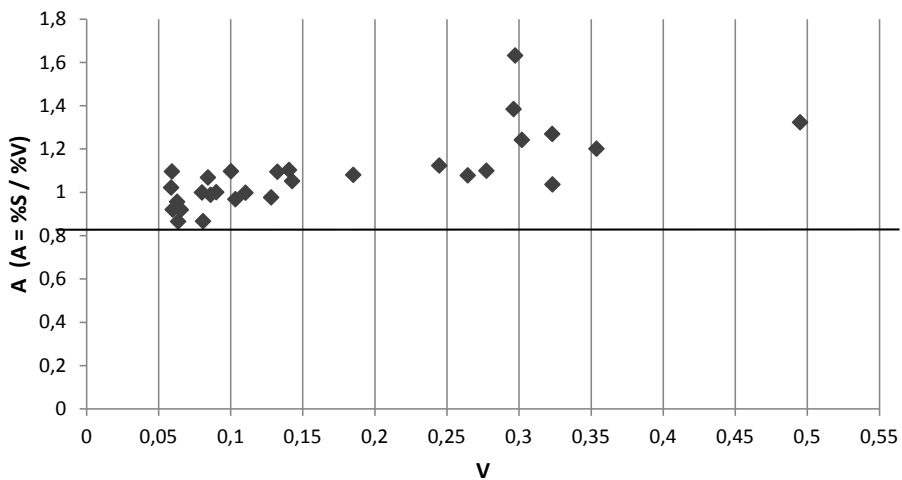
**Tabulka č. 15: Malé strany a volební systém**

Strana (rok)	V	Současný volební systém		Pokus o reformu		A 1 – A 2
		S	A 1	S	A 2	
KDU (1990)	8,42 %	8,00 %	0,95	9,00 %	1,07	-0,12
HSD-SMS (1992)	5,87 %	6,50 %	1,11	6,00 %	1,02	0,09
ČSSD (1992)	6,53 %	7,50 %	1,15	6,00 %	0,92	0,23
KDU-ČSL (1992)	6,28 %	7,00 %	1,11	6,00 %	0,96	0,16
ODA (1992)	5,93 %	5,00 %	0,84	6,50 %	1,10	-0,25
SPR-RSČ (1992)	5,98 %	6,00 %	1,00	5,50 %	0,92	0,08
LSU (1992)	6,52 %	7,00 %	1,07	6,00 %	0,92	0,15
KDU-ČSL (1996)	8,08 %	7,50 %	0,93	7,00 %	0,87	0,06
ODA (1996)	6,36 %	5,50 %	0,86	5,50 %	0,86	0,00
SPR-RSČ (1996)	8,01 %	8,50 %	1,06	8,00 %	1,00	0,06
KDU-ČSL (1998)	9,00 %	8,00 %	0,89	9,00 %	1,00	-0,11
US (1998)	8,60 %	8,50 %	0,99	8,50 %	0,99	0,00
KDU-ČSL (2006)	7,22 %	6,50 %	0,90	6,00 %	0,83	0,07
SZ (2006)	6,29 %	3,00 %	0,48	5,50 %	0,87	-0,40
<b>PRŮMĚR</b>			<b>0,95</b>		<b>0,95</b>	
<b>SUMA</b>						<b>0,02</b>

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Nutno však podotknout, že u malých stran existuje určitý problém v měření, protože změna v distribuci jednoho mandátu představuje změnu o 0,5 % na podílu mandátů. Budeme-li tak uvažovat stranu A o volebním zisku na úrovni 6 % a stranu B na úrovni volebního zisku 30 %, tedy na pětinasobku zisku strany A, pak přesun jednoho mandátu znamená pro stranu A posun oproti ideální proporci o 8,33 %, pro stranu B však jen o 1,66 %. Toto ostatně do jisté míry potvrzují již čísla prezentovaná v Tabulce č. 14. Pokus o reformu tak přílišný příkon k větší míře proporcionality nepřináší. Na druhou stranu je nutné konstatovat, že zavedení bonusu pro vítěze s sebou nepřináší snížení celkové proporcionality volebního systému. Je však třeba připomenout práci Tomáše Lebedy, který prokázal, že určité indexy hodnotí příznivěji určité typy formulí [Lebeda 2006: 669]. Avšak vzhledem k argumentaci užití Ústavním soudem, i vzhledem k tomu, jaké řešení bylo v pokusu o reformu užito pro přidělení mandátů, domnívám se, že užití Loosemore-Hanby indexu je postačující a není nutné přistupovat k měření pomocí jiných indexů proporcionality. A to i z toho důvodu, že zcela nestranné řešení neexistuje.

**Graf č. 3: Profil proporcionality – pokus o reformu**



*Zdroj: Zpracováno autorem*

Obdobný jev můžeme vyčíst i z profilu proporcionality v Grafu č. 3. Ten se svou podobou dosti blíží profilu proporcionality stávajícího volebního systému. Ostatně o tom vypovídají i výše uvedeného hodnoty Loosemore-Hanby indexu či advantage ratio pro malé strany. Samozřejmě je nutné brát v potaz, že modely představují pouze mechanické efekty a neodrážejí případné volební koalice, které by vznikly v důsledku bonifikace vítěze.

#### 3. 4. 4 Účinky na stranický systém

Lze očekávat, že bonifikace vítěze bude motivovat politické strany a hnutí k uzavírání předvolebních koalic. Proti uzavírání koalic však působí jiný prvek volebního systému, a sice aditivní klauzule<sup>78</sup>. Avšak jak jsme mohli vidět výše, strany se poměrně úspěšně naučily se s touto překážkou vypořádat.

<sup>78</sup> Na úrovni 10 % pro 2 strany, či hnutí, 15 % pro 3 a 20 % pro 4 a více. Podrobněji viz výše.



Vytváření koalic ve velké míře však může vést k poněkud paradoxním výsledkům. Vzhledem ke konstantnímu počtu volebních obvodů, respektive sdružených krajů, je jedinou proměnnou pro určení počtu mandátů ve druhém skrutiniu počet kandidujících subjektů postoupivších do skrutinia. Lze očekávat, že zavedení bonusu pro vítěze bude mít redukční účinky na počet kandidujících subjektů. S klesajícím počtem subjektů, které postoupí do skrutinia, však bude velikost bonusu klesat. Se zmenšující se velikostí bonusu bude přirozeně klesat i motivace politických stran a hnutí uzavírat předvolební koalice. V situaci, kdy by formování koalic vedlo ke zformování dvou soupeřících bloků<sup>79</sup>, které by jako jediné dva subjekty postoupily do skrutinia, byl by bonus zaručeně roven nule.<sup>80</sup> V takovém případě by při těsném volebním výsledku nebyl zaručen cíl v podobě možnosti konstrukce akceschopné a stabilní vládní většiny. Vyloučena by nebyla ani možnost patu. Na stabilitu vlád by mohly mít navíc negativní efekt právě volební koalice, v důsledku kterých by ve vládě zasedali, či se cítili oprávněni zasedat, zástupci všech subjektů v dané koalici sdružených. Počet politických stran zastoupených ve vládě by tak narostl.

Motivaci utvářet volební koalice by však měly i malé strany, jejichž koalice by neměly šanci na vítězství, a to z toho důvodu, aby snížily prémii pro vítěze. Jak již totiž bylo řečeno výše, čím menší počet subjektů ve skrutiniu, tím menší bonus. Zájmům malých stran bez vidiny možnosti získat bonus přirozeně je, aby tento byl pokud možno co nejnižší.

#### **4. Závěr**

Na tomto místě bych si dovilil vznést dvě drobná doporučení směrem k neúspěšnému pokusu o reformu pro případ, že by byl někdy oživen. Předně jsem přesvědčen, že by volebnímu systému prospělo zrušení současné podoby aditivní klauzule pro koalice pro vstup do skrutinia. V tomto směru bych se přikláněl, buď pro její úplné zrušení a užití pětiprocentní uzavírací klauzule pro všechny kandidující subjekty, případně pro její snížení na úroveň volebního systému používaného pro volby do Poslanecké sněmovny, respektive České národní rady, v letech 1990 až 1998, tedy 7 % pro dvoučlennou koalici, 9 % pro tříčlennou a 11 % pro koalici o více než třech subjektech [Lebeda 2004a: 236]. Užití uzavírací klauzule ze současného volebního systému totiž v zamítnuté reformě působí do jisté míry jako cizí element a také vzhledem ke skutečnosti, že se ji politické strany a hnutí naučily obcházet, pak nelze její existenci v takové podobě považovat za účelnou.

Za druhé v případě, že by stávající podoba konstrukce druhého skrutinia byla zrušena nálezem Ústavního soudu z důvodu přílišného množství mandátů přidělovaných vítězi ve druhém skrutiniu, bych si dovilil navrhnout možné řešení tohoto problému. Tuto situaci do jisté míry anticipuje Petr Sokol, který však preferuje užití této sporné či problematické konstrukce a její změnu až v případě zásahu Ústavního soudu [Sokol 2008]. K této strategii se přikláním.

Možným řešením takovéto situace by vcelku předvídatelně bylo určení maximální výše, „zastropování“ počtu mandátů přidělovaných ve druhém skrutiniu. Ovšem jak alokovat mandáty převyšující tuto výši? Zde bych si dovilil navrhnout řešení. Předpokládejme,

<sup>79</sup> Pravděpodobně levostředového koncentrovaného okolo ČSSD a pravostředového sdruženého okolo ODS.

<sup>80</sup> Snad ani netřeba zmiňovat, že volební systém, představovaný neúspěšným pokusem o reformu, pamatuje na nebezpečí plynoucí z užití Hagenbach-Bischoffovy metody, která za určitých okolností může přidělit více mandátů, než je požadované množství. Konkrétně tuto záležitost ošetřuje § 50 odst. 3, která stanoví, že v takovém případě se mandát odebere tomu subjektu, který nejméně překročil kvótu.

že by limit pro přidělení mandátů vítězi ve druhém skrutiniu byl i s ohledem na výše představenou kritiku podoby bonusu stanoven na deset mandátů. V případě, že by v prvním skrutiniu nebylo přiděleno více než deset mandátů, by mandáty převyšující tento počet byly přesunuty do třetího skrutinia. Pro něj bych navrhoval kompenzační charakter. Konkrétně by mandáty byly přiděleny d'Hondtovou metodou celostátním kandidátním listinám subjektů, které překročily uzavírací klauzuli, s výjimkou kandidátní listiny vítězné strany, na základě jejich celostátního zisku. Avšak při výpočtu podílu by byly zohledněny již volebním stranám alokované mandáty.<sup>81</sup> Konkrétní dopady tohoto opatření na příkladu voleb z let 1992 a 1996<sup>82</sup> jsou zachyceny v Tabulce č. 16. Lze tak očekávat, že by zavedení této modifikace oproti původnímu návrhu vedlo k větší míře proporcionality volebního systému jako celku, avšak za cenu menšího přispění k možnosti sestavit stabilní a akceschopnou vládu. Možnost vzniku stabilních vládních většin by však stále patrně byla vyšší než při stávajícím volebním systému, alespoň v krátkodobém horizontu.

**Tabulka č. 16: Pokus o reformu a jeho modifikace**

Rok	1992			1996		
	Pokus o reformu	Modifikace	Rozdíl	Pokus o reformu	Modifikace	Rozdíl
ODS (ODS-KDS)	97	82	-15	82	76	-6
ČSSD	12	15	3	57	57	0
KSČM (Levý blok)	31	33	2	20	21	1
KDU-ČSL	12	14	2	14	17	3
ODA	13	14	1	11	13	2
SPR-RSČ	11	14	3	16	16	0
HSD-SMS	12	13	1			
LSU	12	15	3			

*Zdroj: Vlastní výpočet.*

Český volební systém potřebuje změnu. Volební systém z let 1990 až 1998 nenapomáhal k utváření stabilních a akceschopných vlád. Zlepšení nepřinesla ani vynucená reforma volebního zákona, podle které proběhly volby do poslanecké sněmovny v letech 2002 a 2006 [Chytilík et al. 2009: 313]. Situaci komplikují nálezy Ústavního soudu a Ústava České republiky. Ty společně dosti zásadním způsobem limitují možnosti jakékoli změny volebního zákona, která by nebyla doprovázena změnou Ústavy. Pokus o reformu provedený druhou vládou Mirka Topolánka šel cestou snahy posílit jak vítěznou stranu, tak malé strany. Jak jsme viděli výše na modelových propočtech, tento pokus by byl úspěšný ve svém prvním cíli, tj. pravděpodobně by jeho aplikace vedla k posílení vládní stability a akceschopnosti skrze posílení vládních většin. Avšak v delším časovém horizontu by k výraznějším vládním většinám nemusel přispívat. A to proto, že lze očekávat, že motivace k uzavírání předvolebních

<sup>81</sup> Kupříkladu řada celých čísel pro stranu, která již získala dvacet mandátů, by nezačínala číslem 1, ale 21, řada pro stranu, která již získala sedmdesát mandátů, číslem 71 atd.

<sup>82</sup> V těchto volbách by došlo k překročení stanoveného maxima deset mandátů pro alokaci ve druhém skrutiniu.

koalic by byla natolik silná, že by do prvního skrutinia postoupil menší počet kandidujících subjektů, v důsledku čehož by došlo ke snížení jak maximální tak i průměrné výše bonusu pro vítěze.

Svého druhého vytčeného cíle, tedy posílení malých stran, respektive zvýšení míry proporcionality oproti současnému volebnímu systému, však nedosahuje. Výraznou výjimkou je pouze situace SZ, které by v případě voleb z roku 2006 přidělil jedenáct mandátů místo šesti. Vzhledem k nedostatku empirických dat nelze jednoznačně prokázat, zda se jedná o výjimečný případ, či zda tento výsledek u SZ pramení ze specifického rozložení její volební podpory. To znamená, zda by byl specifikem pouze voleb z roku 2006, či zda by pro SZ takto pozitivně volební systém působil i v jiných volbách.

Aplikace pokusu o reformu volebního systému by v praxi patrně motivovala politické strany a hnutí k utváření předvolebních koalic. V rozporu s touto motivací však je zachování aditivní klauzule pro postup do skrutinia pro volební koalice. Ta se navíc v současnosti jeví jako neúčinná, protože politické strany a hnutí našly způsob, jak ji obejít. Její zrušení<sup>83</sup> či návrat ke klauzuli pro koalice z volebního systému používaného v letech 1990 až 1998<sup>84</sup> je dle mého názoru na místě.

Mám-li hodnotit pokus o reformu volebního systému jako celek, pak si vypomůžu titulkem článku Petra Sokola *Lepší něco nežli nic* [Sokol 2008]. Pokus o reformu šel správným směrem, v rámci kterého se snažil realizovat maximum možného s ohledem na zadání a danou politickou situaci. Dopltil přitom zčásti i na skutečnost, že jej poslanecká sněmovna projednala až po pádu druhé vlády Mirka Topolánka a následném rozpadu někdejší vládní koalice.<sup>85</sup>

## **Post scriptum**

Text článku vznikl v první polovině roku 2010. Od té doby prošel český politický systém poměrně dynamickým vývojem<sup>86</sup>. Vzhledem k tomu, že tento vývoj měl dopady i na v článku diskutované téma, si čtenář zaslouží nebýt o reflexi těchto změn ve vztahu k návrhu reformy volebního systému ochuzen. A právě tuto reflexi usiluje autor čtenářům poskytnout formou tohoto krátkého dovětku.

Volby do Poslanecké sněmovny z 28. a 29. května 2010 s sebou přinesly zásadní rekonfiguraci českého stranického systému i poměrů v dolní komoře. Dosud dominantní strany pravého i levého středu, ODS i ČSSD, výrazně oslabily. Jejich společný zisk poklesl na 42,3 % hlasů, v předchozích volbách v roce 2006 přitom dosáhl svého vrcholu, když činil 67,7 % hlasů. Volební propad naopak vzrostl z 5,98 % hlasů na 18,85 %. O zastoupení v Poslanecké sněmovně přišla KDU-ČSL a SZ, první jmenovaná vůbec poprvé v dějinách samostatné České republiky. Naopak uzavírací klauzuli s přehledem překonala nově vzniklá<sup>87</sup> TOP 09, která šla do voleb v koalici s hnutím Starostové a nezávislí, a strana Věci veřejné<sup>88</sup>, která kandidovala

<sup>83</sup> Tj. užití 5% uzavírací klauzule jak pro politické strany a hnutí, tak pro jejich koalice.

<sup>84</sup> Tzn. 7 % pro dvoučlennou, 9 % pro tříčlennou a 11 pro více než tříčlennou koalici.

<sup>85</sup> Stalo se tak přibližně měsíc po nástupu Fischerovy vlády.

<sup>86</sup> Ve smyslu vzniku nových vzorců chování a dříve nevyzkoušených situací v poměrně krátkém čase, úzce spojeném s volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2010, podrobněji viz níže.

<sup>87</sup> Založena v roce 2009.

<sup>88</sup> Původně komunální volební strana vzniklá v roce 2001, která se na celostátní úrovni prosadila poprvé právě v roce 2010.

v koalici se stranami Alternativa a SNK ED. Obě formace přitom zvolily, lze předpokládat, že s ohledem na charakter uzavírací klauzule<sup>89</sup>, formu přijetí kandidátů menších stran na kandidátní listinu hlavní složky koalice, tedy TOP 09, respektive VV.<sup>90</sup>

Následné sestavení vlády s sebou přineslo několik novinek. Jednak prezident republiky poprvé nepověřil reprezentanta<sup>91</sup> vítězné strany vedením jednání o sestavení vlády. Na místo toho tento úkol svěřil Petru Nečasovi, lídrovi ODS<sup>92</sup>, tedy strany, která ve volbách skončila až druhá v pořadí. I vzhledem k tomu, že jednání o sestavení vlády byla úspěšná, rozšířil Václav Klaus tímto svým krokem do budoucna manévrovací prostor prezidenta republiky a celkově postavení hlavy státu posílil.

Způsob a podoba sestavení vlády fakticky popřelo logiku, respektive filosofii, volební reformy předložené druhou vládou Mirka Topolánka. Vítěz voleb, nejenže poprvé nesestavil vládu, ale vládu dokonce ani nesestavoval a ani se nepodílel na jejím složení. Princip posílení vítěze za účelem zajištění vyšší stability a akceschopnosti vládnutí by v případě aplikace ve volbách v roce 2010 naopak vedl k oslabení vlády vzniklé po volbách.

**Tabulka č. 17: Model pro volby v roce 2010 – získané mandáty a Advantage ratio**

	Skutečnost	Pokus o reformu volebního systému				Advantage ratio		
		I. skrutinium	Bonus	CELKEM	Změna	Skutečnost	Model	Rozdíl
ČSSD	56	54	9	63	+7	1,27	1,43	+0,16
ODS	53	48	-	48	-5	1,31	1,19	-0,12
TOP09	41	39	-	39	-2	1,23	1,17	-0,06
KSČM	26	25	-	25	-1	1,15	1,11	-0,04
VV	24	25	-	25	+1	1,10	1,15	+0,05
CELKEM	200	191	-	200	0			

*Zdroj: vlastní výpočet*

Jak je dobře patrné z modelu zachyceném v Tabulce č. 17<sup>93</sup>, bonus ve výši 9 mandátů by získala ČSSD, která by se stala volebním systémem nejvíce bonifikovanou stranou, když by hodnota jejího advantage ratia činila 1,43. Koalice ODS, TOP 09 a VV by však i přesto disponovala v Poslanecké sněmovně poměrně pohodlnou většinou, která by se ze 118 mandátů ve skutečnosti smrškla na 112 mandátů dle modelu, tedy v součtu méně o pouhých 6 mandátů. Zároveň vidíme, že aplikací reformy by byla přesně v souladu s logikou navrhované reformy nejvíce postižena, pomineme-li volební strany, které nepřekročily uzavírací klauzuli, strana druhá v pořadí, tedy ODS. Ta by dle modelu získala o 5 mandátů méně a její advantage ratio by pokleslo o vůbec nejvíce ze všech sledovaných stran, o celých 0,12. Přitom dle stávající-

<sup>89</sup> Tj. aditivní klauzule pro koalice, podrobněji viz kapitola „Uzavírací klauzule“.

<sup>90</sup> Podrobněji viz podkapitola „Uzavírací klauzule“.

<sup>91</sup> Záměrně nepoužívám termín „lídr“ ani „předseda“, neboť lídr a předseda ČSSD Jiří Paroubek oznámil svou rezignaci na tyto funkce v průběhu zveřejňování výsledků. V čele strany tak stanul stávající 1. místopředseda Bohuslav Sobotka.

<sup>92</sup> Pro úplnost připomeňme, že Petr Nečas byl v té době, tj. 4. června 2010, místopředsedou své strany a volebním lídrem. Předsedou ODS byl zvolen až na 21. kongresu ODS, který se sešel ve dnech 19. a 20. června 2010.

<sup>93</sup> Model mechanicky převádí skutečné volební výsledky na výsledky, které by generoval neúspěšně navrhovaný volební systém. Nutno samozřejmě podotknout, že v případě platnosti navrhovaného volebního systému s bonusem pro vítěze, by politické strany sdílely vyšší míru ochoty sestavovat koaliční kandidátní listiny.

ho volebního systému byla ODS naopak nejvíce bonifikovanou stranou. Paradoxně by tak na nový volební systém doplatila strana, která patřila k hlavním proponentům reformy. Bez zajímavosti pak jistě není ani pozice Věcí veřejných, které by si dle modelu polepšily o jeden mandát a v Poslanecké sněmovně by získaly zastoupení shodné s KSČM.

Co se proporcionality týče, pak obdobně jako v roce 2002 došlo k bonifikaci všech stran zastoupených v Poslanecké sněmovně na úkor stran, které nepřekročily uzavírací klauzuli. Loosemore-Hanby index pro jak pro skutečnost, tak pro model činí shodně 18,85.

Druhou novinkou byla skutečnost, že vůbec poprvé byla sestavena vládní koalice s přesvědčivou většinou v Poslanecké sněmovně<sup>94</sup>. Bylo tak možné předpokládat, že nově vzniklá vláda bude vykazovat vysokou míru stability a akceschopnosti. Vláda Petra Nečase se však i přesto potýká s celou řadou vleklých vnitřních krizí a koaličních roztržek. Místy se dokonce zdá, jako by se hlavní parlamentní soutěž přesunula z prostoru mezi vládou a opozicí do vlády, respektive mezi jednotlivé složky koalice.

Celková pozice vlády se tak i přes jasnou většinu zdá být vratká. Její síle nepomohl ani způsob jejího ustavení.<sup>95</sup> Do sporů uvnitř koalice se daří efektivně intervenovat prezidentu republiky, který posiluje svou pozici. Nejprve se stal „garantem“ řešení koaliční roztržky z konce roku 2010 ve věci osoby policejního prezidenta a následně si byl schopen efektivně vynutit setrvání ministrů za Věci veřejné ve vládě, když nepřijal návrh předsedy vlády na odvolání ministrů Radka Johna a Josefa Dobeše.<sup>96</sup> A příkladů zásahů prezidenta republiky do vládní politiky, co se personální i programové stránky týče, bychom mohli nalézt více. Autor zde uvádí pouze ty, které považuje za nejkřiklavější.

V období po volbách 2010 došlo celkově k výraznému posílení pozice prezidenta republiky, který navzdory ústavní tradici posílil svou pozici v procesu jmenování vlády a dokázal zároveň efektivně ovlivnit jak stranické tak i personální složení vlády. 8. února 2012 navíc Senát PČR schválil novelu Ústavy ČR, která zavádí přímou volbu hlavy státu. Lze očekávat, že tato změna povede k dalšímu posílení pozice prezidenta republiky.

Měl-li bych se pokusit o určité shrnutí poznatků prezentovaných v tomto Post scriptu, pak předně nelze považovat za příliš pravděpodobné, že by ve volebním období Poslanecké sněmovny 2010-2014 došlo ke změně volebního systému pro volby do této komory. Návrh úpravy volebního systému není součástí koaliční smlouvy ani programového prohlášení vlády. Maximálně tak lze očekávat, že dojde pouze k parametrickým úpravám.<sup>97</sup> Zásadní změna není určena praktickou nutností. Volební systém totiž vůbec poprvé vygeneroval přesvědčivou vládní většinu.

Za druhé, z hlediska zvýšení vládní stability a akceschopnosti vlád se jeví do budoucna jako žádoucí hledat vedle změn volebního systému i nové cesty a to i v souvislosti a v reakci na posílení pozice prezidenta republiky. Za žádoucí tak lze považovat implementaci prvků racionalizovaného parlamentarismu. Případně i akceptaci kancléřského systému v podobě blížící se „německému modelu“. Prostředkem posilování vlády ve vztahu k prezidentu republiky, by v takovém případě bylo posílení pozice předsedy vlády, který by zaujal postavení „prvního mezi nerovnými“, tak jak o něm hovoří Giovanni Sartori. Alternativou je pak samozřejmě ústavně komfortně akceptovat tranzici k poloprezidentskému režimu.

<sup>94</sup> A to navíc v podobě minimální vítězné ideologicky propojené koalice.

<sup>95</sup> Viz výše.

<sup>96</sup> Radek John po určitých peripetích následně vládu opustil. Josef Dobeš však v ní stále setrvává (stav k 15. 2. 2012). Prezident republiky zároveň přijal demisi Víta Bárty až 10 dní po jejím podání, tj. 21. dubna 2011.

<sup>97</sup> Zejména v oblasti preferenčního hlasování.

## PRAMENY:

- Český statistický úřad. *Volby.cz*. Přístupné z: <<http://volby.cz/>>.
- ODS, KDU-ČSL, SZ: *Koaliční smlouva*. Vláda ČR, 30. duben 2009 [cit. 2010-05-02]. Přístup také z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-2/3Ksmlouva.pdf/>> .
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 758 - Novela z. o volbách do Parlamentu ČR*. Přístupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=758>>.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 952 - Novela z. o volbách do Parlamentu České republiky*. Přístupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=952>>.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 998/0 - Novela z. o volbách do Parlamentu ČR - RJ*. Přístupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=998&CT1=0>>.
- PROKOP, Dan. Vládní reforma volebního systému může být protiústavní, říkají experti. *Idnes.cz*. 9. únor 2009 [cit. 2010-04-16]. Přístupné z WWW: <[http://zpravy.idnes.cz/vladni-reforma-volebniho-systemu-muze-byt-protiustavni-rikaji-experti-1a4-/domaci.asp?c=A090209\\_174929\\_domaci\\_dp](http://zpravy.idnes.cz/vladni-reforma-volebniho-systemu-muze-byt-protiustavni-rikaji-experti-1a4-/domaci.asp?c=A090209_174929_domaci_dp)>.
- Vláda ČR: *Programové prohlášení II. vlády Mirka Topolánka*. Vláda ČR, 30. duben 2009 [cit. 2010-05-03]. Přístupné také z WWW: <[http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf)>

## LITERATURA:

- FILIP, Jan (2004). Volební systém pro poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 sb. In NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Vyd. 1. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, s. 386-400. ISBN 80-86473-88-0.
- CHARVÁT, Jakub (2009). Reforma volebního systému malým stranám nepomáhá. *Revue Politika*. Vol. 7, no. 3. ISSN: 1803-8468.
- CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUŠ, Dalibor (2009). *Volební systémy*. Vyd. 4. Praha: Portál. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- KUBÁT, Michal (2004a). Volby a volební systémy in CABADA, Ladislav; KUBÁT, Michal a kol. Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohe-mia, 2004, s. 265-320. ISBN 80-86432-63-7.
- KUBÁT, Michal (2004b). Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 sb. ze dne 24. 1. 2001. In NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Vyd. 1. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 401-408. ISBN 80-86473-88-0.
- LEBEDA, Tomáš (2004a). Konečná podoba volebního systému pro poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002. In NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Vyd. 1. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 231-249. ISBN 80-86473-88-0.
- LEBEDA, Tomáš (2004b). Volební reforma v ČR. Zmařený pokus z let 1998-2002. In NOVÁK,

- Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Vyd. 1. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 347-364. ISBN 80-86473-88-0.
- LEBEDA, Tomáš (2006). Teorie reálné kvóty, alternativní přístup k měření proporcionality. *Sociologický časopis*. Vol. 42, no. 4, s. 657-681.
- NOVÁK, Miroslav (1997). *Systémy politických stran*. Úvod do jejich srovnávacího studia. Vyd. 1. Praha: Slon. 275 s. ISBN 80-85850-22-2.
- SOKOL, Petr (2008). Lepší něco, nežli nic. *Revue Politika*. Vol 6, no. 6-7. ISSN: 1803-8468.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg (1989). *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral System*. Vyd. 1. New Haven: Yale University Press. 292 s. ISBN 0-300-04319-8.

## **SEZNAM ZKRATEK:**

A	Advantage ratio
B	počet mandátů rozdělovaných ve druhém skrutiniu
C	Počet volebních obvodů
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
HSD-SMS	Hnutí za samosprávnou demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Československa
LSU	Liberálně sociální unie
M	velikost volebního obvodu vyjádřena v počtu přidělovaných mandátů
N	Počet stran ve skrutiniu
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
ODS-KDS	Koalice ODS a Křesťanské demokratické strany
OF	Občanské fórum
S	počet křesel/mandátů
SNK ED	SNK Evropští demokraté
SPR-RSČ	Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa
SZ	Strana zelených
US	Unie svobody
ÚS	Ústavní soud
US-DeU	Unie svobody - Demokratická unie
V	počet hlasů v celých číslech