

# ACTA POLITOLOGICA

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

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2022 | Vol. 14 | No. 2 | ISSN 1803-8220

---

---



JARABINSKÝ, Ivan; LÍBAL, Miroslav; ORESKÝ, Jan (2022). Poměrnost, ale jaká? Srovnání různých úrovní a typů proporcionalit zvažovaných alternativ volební reformy z roku 2021. *Acta Politologica*. Vol. 14, no. 2, pp. 36–56.

[https://doi.org/10.14712/1803-8220/3\\_2022](https://doi.org/10.14712/1803-8220/3_2022)

Published: 29/04/2022

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

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

---

---

**Katedra politologie Institutu politologických studií**

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

**Department of Political Science, Institute of Political Studies**

Faculty of Social Sciences, Charles University

## Poměrnost, ale jaká? Srovnání různých úrovní a typů proporcionalit zvažovaných alternativ volební reformy z roku 2021<sup>1</sup>

Ivan Jarabinský, Miroslav Líbal, Jan Oreský<sup>2</sup>

### Abstract:

*In response to a limited discussion on proportionality of the Czech electoral reform from early 2021, this article focuses on the proportionality of alternatives proposed through the lens of its various conceptions and levels of measurement. We model electoral results based on five official electoral bills. A mixture of various perspectives of proportionality demonstrated on electoral results since 2002 offers a complex picture of different interpretations of proportionality of analysed electoral systems. Overall proportionality of these electoral systems is high, although not necessarily through the perspective of each individual party in scrutiny. The proportionality of representation within individual electoral districts depends on the definition of proportionality. Finally, analysed electoral rules differ in their ability to achieve representation of electoral districts compared to their utility in achieving partisan proportionality. The level of partisan proportionality of the new electoral law is similar to the previous rules but it sidelines proportionality of representation of electoral districts.*

**Key words:** elections; electoral reform; proportionality; Chamber of Deputies; Czechia

### Úvod

Český Ústavní soud (ÚS) svým nálezem ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 významně zasáhl do volebního zákona, kdy zrušením některých ustanovení nastolil situaci, z níž nebylo jasné, jakým způsobem budou v nadcházejících říjnových volbách přidělovány mandáty stranám. Došlo totiž ke zrušení adiční uzavírací klauzule pro koalice stran a D'Hondtovy metody přepočtu hlasů na mandáty. Odůvodnění ÚS spočívalo v argumentu nedostatečné proporcionalitě volebních výsledků a v tomto ohledu také nutnosti zamezení nahodilosti disproportčních výsledků, ke kterým čas od času v českých sněmovních volbách docházelo (Ústavní soud 2021).

Po zveřejnění nálezu tedy bylo nutné vyřešit otázku, jaké parametry převodu hlasů na mandáty bude mít nová úprava volebního zákona. Vláda přišla s vlastními návrhy řešení, z nichž jeden se podobal návrhu poslance Marka Výborného, který od roku 2019 čekal ve sněmovně na projednání. Tento návrh zachovával 14 volebních krajů, v nichž se

<sup>1</sup> English title: Proportionality, but which one? Comparison of various levels and types of proportionality of electoral reform alternatives under consideration in 2021.

<sup>2</sup> Mgr. Ivan Jarabinský, Ph.D. je výzkumníkem v Institute H21 (Zapova 1559/18, 150 00 Praha 5). Kontakt: ivan.jarabinsky@ih21.org. ResearcherID: W-6024-2018. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2159-1191>.

Mgr. Miroslav Líbal je vedoucím výzkumného oddělení v Institute H21 (Zapova 1559/18, 150 00 Praha 5). Kontakt: miroslav.libal@ih21.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4437-4488>.

Mgr. Jan Oreský je výzkumníkem v Institute H21 (Zapova 1559/18, 150 00 Praha 5). Kontakt: jan.oresky@ih21.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4266-1769>.

měly rozdělovat mandáty, k čemuž však mělo dojít až poté, co bude jejich proporcionalita zajištěna celostátně. Druhá varianta vládních pravidel pak spočívala v zajištění celostátní proporcionalnosti s využitím jednoho celostátního volebního obvodu v rámci jednoho skrutinia. Ve veřejných debatách byly nicméně diskutovány i další návrhy změn, z nichž pouze některé byly předloženy k posouzení poslanecké sněmovně (podrobněji viz dále). Jeden z těchto návrhů pocházel od Karla Janečka, který přišel s biproporčním řešením problému. Svůj návrh představil také předseda sněmovny Radek Vondráček, který chtěl Česko rozdělit na dva volební obvody. Ani jedno z těchto řešení se nicméně nepodařilo prosadit, na rozdíl od pravidel, která navrhl poslanec Marek Benda<sup>3</sup>. Ten se snažil i přes využití dvou skrutinií zachovat situaci mírně zvýhodňující velké strany (viz dále). Tyto návrhy tvoří soubor případů, jež v naší studii analyzujeme optikou proporcionalnosti jejich výstupů na různých úrovních. Opomíjíme tak návrhy některých odborníků, které zaznívaly v různých debatách, avšak jejichž konkrétní parametry nebyly finálně specifikovány, případně nebyly veřejně dostupné.

Téma proporcionality je nicméně výrazně komplexnější, než jak k němu přistupuje ÚS, respektive původní stěžovatelka. ÚS (2021) vykládá ústavní zásadu poměrného zastoupení s odkazem na proporcionalitu celkových výsledků, kterou de facto nadřazuje proporcionalitě v rámci jednotlivých krajů. V různých veřejných diskusích se však objevovaly další relevantní argumenty narážející i na jiné možné (ne)poměrnosti. Jednalo se právě o proporcionalitu výsledků v rámci jednotlivých krajů, ale také o proporcionalnost zastoupení volebních krajů ve sněmovně.<sup>4</sup> Ačkoli tak vyhovění požadavkům Ústavního soudu nemuselo být nikterak složité, politická průchodnost jednotlivých návrhů mohla být těmito argumenty ovlivněna.

Z jiného pohledu na proporcionalitu výsledků pak lze rozlišovat i pojetí samotné proporcionality. ÚS a senátoři intuitivně odkazovali na nepoměrnosti s ohledem na množství hlasů, které jednotlivé strany potřebovaly k získání jednoho mandátu (Ústavní soud 2021: odst. 16, 18, 188–189). To se v principu blíží pojetí proporcionality nahlížené optikou největších průměrů, kdy by strana s nejvyšším aktuálním průměrným počtem hlasů na jeden mandát měla získat následující mandát při jejich rozdělování. V jiném místě rozsudku však ÚS mluví o potřebě *“aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných hlasů”* (Ústavní soud 2001: odst. 202). To nicméně odráží jinou logiku proporcionalnosti, která vychází z principu kvóty. Ta říká, že tolik mandátů připadne straně, kolikrát se do jejích hlasů vejde hodnota kvóty. Toto pojetí se snaží minimalizovat rozdíly mezi podíly hlasů a mandátů, které strany obdrží. Při posouzení toho, co je proporcionalní, tedy záleží na úhlu pohledu. Budeme-li nahlížet dva rozdílné volební systémy zmíněnými dvěma optikami, v jednom případě se může jevit jeden z volebních systémů jako proporcionalnější než druhý, zatímco při jiném pojetí proporcionalnosti to může být právě naopak (viz dále; Lebeda 2006a). V tomto textu se proto zabýváme oběma těmito přístupy k proporcionalitě volebních výsledků.

Poznatky volebního inženýrství totiž jasně říkají, že k přijetí zákona není nutné jen to, jak dobře jsou navrhovaná pravidla schopna plnit předsevzaté cíle, ale svou roli hrají také politická (Tsebelis 1990; Boix 1999; Colomer 2004; Benoit 2004, 2007) a společenská průchodnost (Bowler, Donovan 2007; Katz 2007; Curtice 2013). Hlavní otázka, kterou se

<sup>3</sup> Část Bendova návrhu byla později upravena Radkem Vondráčkem (viz dále).

<sup>4</sup> Stejně tak byly slyšet argumenty ohledně poslušnosti rozdělování mandátů v rámci stran, které narážely především na Janečkův biproporční návrh. Kvůli omezenému rozsahu studie zde není dostatek místa pro empirické prozkoumání těchto poslušností, nicméně v této věci můžeme odkázat na jinou studii (Jarabinský, Líbal, Oreský 2021).

proto v této studii snažíme zodpovědět, zní: Jak proporční by byla navrhovaná volební pravidla na různých úrovních rozdělování mandátů z různých úhlů pohledu? Odpověď je demonstrována na proporcionalitě volebních výsledků sněmovních voleb od roku 2002.

Odpověď na výzkumnou otázku může být relevantní pro případná budoucí rozhodování ÚS, který může lépe zhodnotit a dále si vyjasnit, jakým způsobem přistupuje k volební proporcionalitě, případně může posoudit tendenčnost argumentace stěžovatele, tedy zda si záměrně nevybírání pro své účely vhodné pojetí proporcionality. Studie tak nabízí i zákonodárci sadu otázek, které je nutné při volební reformě zodpovědět.

Nejprve tedy blíže představujeme navrhovaná volební pravidla, načež následuje diskuse o různých úrovních a pojetích proporcionality. V návaznosti na tato pojetí jsou v metodologické sekci konkretizovány jednotlivé nástroje na měření proporcionality spolu s datovou základnou. Analytická část se pak člení na tři části. První část se zaměřuje na celostátní proporcionalitu výsledků politických stran, druhá na jejich proporcčnost v rámci jednotlivých krajů a poslední část srovnává poměrnost zastoupení jednotlivých krajů ve sněmovně.

## Návrhy volebních změn

Po zveřejnění usnesení ÚS přišla vláda prostřednictvím Ministerstva vnitra se dvěma návrhy (Sněmovní tisk 1170/0 (2021)) řešení vzniklé situace. První vládní návrh (varianta I) spočíval v zachování pětiprocentní uzavírací klauzule pro jednotlivě kandidující strany a hnutí. Koalice dvou stran by pak byla na vstupu do skrutinia omezena sedmiprocentní uzavírací klauzulí, tři strany by musely získat devět procent a čtyři a více stran alespoň 11 % hlasů. Dle tohoto návrhu by zůstalo zachováno 14 volebních obvodů různé velikosti, a to v hranicích jako doposud, jejichž problematičnost pro celkovou poměrnost výsledků se měla řešit využitím více skrutinií. V prvním skrutiniu by se všechny mandáty rozdělily na celostátní úrovni pomocí Hareovy kvóty s metodou největších zbytků počítané z platných hlasů pro politické strany, hnutí a koalice, které postoupily do skrutinia. Teprve poté by došlo na rozdělování mandátů do jednotlivých krajů, a to za pomoci výsledku kvóty z prvního skrutinia, opět doplněné distribucí na základě největších zbytků. Takřka shodný s vládní variantou I byl také senátní návrh senátora Zdeňka Hruby a dalších senátorů (senátní tisk 59 (2021)), který pouze obsahoval totožnou pětiprocentní uzavírací klauzuli jak pro jednotlivě kandidující strany a hnutí, tak i pro koalice. Nejenže navrhovatel tento návrh před projednáním ve Sněmovně stáhnul, ale volební výsledky by se u proběhnuvších voleb nijak nelišily od varianty I vládního návrhu, a proto tento návrh nebude podroben další analýze.

Varianta II vládního návrhu (sněmovní tisk 1170/0 (2021)) byla založena na vytvoření jednoho celostátního volebního obvodu. Rozdělení mandátů mělo proběhnout pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty a metody největších zbytků. Hranice pro postup do skrutinia by pak byla stejná jako ve vládní variantě I, tedy 5, 7, 9 a 11 %.

V reakci na vládní variantu I doporučil Karel Janeček (Janeček 2021) úpravu jejich parametrů, kterou v Poslanecké sněmovně předložil poslanec Vojtěch Píkal prostřednictvím pozměňovacího návrhu (sněmovní tisk 1170/2 (2021)). V podstatě se jedná o biproporční metodu rozdělování mandátů, podobně jako o ní mluví Balinsky a Pukelsheim (2006). Cílem úpravy bylo rozdělit mandáty proporčně jak na celostátní úrovni, tak mezi jednotlivé volební kraje. Jejich velikost by byla vypočítána jako doposud, pomocí tzv. republikového mandátového čísla založeného na Hareově kvótě s metodou největších zbytků. První skrutinium by probíhalo stejně jako ve variantě I vládního návrhu. Zároveň by se vypočítala velikost

jednotlivých krajů s tím rozdílem, že by vycházela ze všech odevzdaných platných hlasů. Druhé skrutinium by pak sloužilo k rozdělení mandátů stranám v jednotlivých volebních obvodech, k čemuž by byla znovu využívána hodnota zmiňované Hareovy kvóty. Nerozdělené mandáty by pak byly přidělovány s ohledem na největší zbytky, avšak v případě, že by již byla naplněna kapacita mandátů určená pro daný volební kraj, tak by se mandát pro stranu přesunul do kraje se stále ještě volnou kapacitou, kde má strana další největší zbytek. Tímto způsobem by byla zajištěna proporcionalita na úrovni krajů.

Další návrh (sněmovní tisk 1170/2 (2021)) pocházel od poslance hnutí ANO Radka Vondráčka, který navrhoval snížení počtu volebních obvodů ze 14 na dva. Volilo by se ve dvou volebních zemích, volební zemi Čechy a volební zemi Morava a Slezsko. Mandáty by se stejně jako ve vládní variantě I rozdělovaly v prvním skrutiniu celostátně pomocí Hareovy kvóty s metodou největších zbytků. Stejná kvóta by se následně využila i k rozdělení mandátů do jednotlivých volebních zemí. Velikost těchto dvou obvodů by byla omezena na maximálně 130 mandátů pro Čechy a 90 mandátů pro Moravu a Slezsko.

Poslední analyzovaný návrh (sněmovní tisk 1170/1 (2021)), jehož autorem je ústavně-právní výbor v čele s poslancem za ODS Markem Bendou<sup>5</sup>, se nakonec stal schválenou novelou volebního zákona (senátní tisk 82/0 (2021)), dle níž proběhly volby do Poslanecké sněmovny v roce 2021. Tento návrh v původní formě zachovává 14 volebních obvodů, nicméně upravuje aditivní klauzuli, kdy jednotlivé strany či hnutí musí pro postup do skrutinia získat alespoň 5 %, koalice dvou subjektů 8 % a koalice tří a více stran 11 % hlasů. Nejprve se přidělují mandáty jednotlivým krajům pomocí Hareovy kvóty (počítané ze všech platných hlasů). V prvním skrutiniu se pak v rámci jednotlivých krajů přidělují mandáty Imperialiho kvótou počítanou z platných hlasů udělených subjektům, které se dostaly do prvního skrutinia.<sup>6</sup> Nevyužití hlasy a mandáty z prvního skrutinia jsou postoupeny do skrutinia druhého, kde distribuce probíhá v rámci jednoho obvodu s využitím Hagenbach-Bischoffovy kvóty a metody největších zbytků. Tyto mandáty alokované stranám či koalicím ve druhém skrutiniu měly být dle původního Bendova návrhu přiděleny zpět do krajů na základě pořadí krajů vytvořeného pověřenou osobou každé politické strany, hnutí či koalice. Pozměňovací návrh (sněmovní tisk 1170/2 (2021)) podaný poslancem Radkem Vondráčkem ve sněmovně však nakonec vedl k tomu, že jsou tyto mandáty přiděleny do těch volebních krajů, v nichž má daný kandidující subjekt největší zbytky hlasů po prvním skrutiniu.<sup>7</sup> Souhrnný přehled všech návrhů přináší tabulka 1.

<sup>5</sup> Dále v textu označujeme jako autora tohoto návrhu Marka Bendu, který jej ústavně-právnímu výboru představil.

<sup>6</sup> Pakliže kvóta Imperiali rozdělí více mandátů, než je možné, jsou tyto převislé mandáty odečteny těm stranám, které v daném obvodu vykazují nejmenší zbytky po dělení.

<sup>7</sup> Další, neúspěšnou, alternativu pak představoval pozměňovací návrh poslankyně Jany Mráčkové Vildumetzové, jenž přisuzoval zbylé mandáty kandidátům dle nejvyššího podílu preferenčních hlasů (sněmovní tisk 1170/2 (2021)).

**Tabulka 1: Přehled analyzovaných variant zamýšlených volebních pravidel**

Návrh	Počet obvodů	Určení velikosti obvodů	Klauzule*	Počet skrutinií	Převod hlasů na mandáty
Varianta I	14	Hareova kvóta + největší zbytky z platných hlasů pro strany ve skrutiniu + ve 2. skrutiniu se rozdělují zbylé mandáty do krajů, v nichž strany vykazují největší zbytky po dělení ve 2. skrutiniu	5 %, 7 %, 9 %, 11 %	2	1. skr.: Celostátní úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky 2. skr.: Krajská úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky
Varianta II	1	200 M	5 %, 7 %, 9 %, 11 %	1	Hagenbach-Bischoffova kvóta + největší zbytky
Janeček	14	Hareova kvóta + největší zbytky ze všech platných hlasů	5 %, 7 %, 9 %, 11 %	2	1. skr.: Celostátní úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky 2. skr.: Krajská úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky s kontrolou velikost krajů
Vondráček	2	Hareova kvóta + největší zbytky z platných hlasů pro strany ve skrutiniu; Čechy max. 130 M, Morava a Slezsko max. 90 M	5 %, 7 %, 9 %, 11 %	2	1. skr.: Celostátní úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky 2. skr.: Krajská úroveň – Hareova kvóta + největší zbytky
<b>Benda</b>	14	Hareova kvóta + největší zbytky ze všech platných hlasů + ve 2. skrutiniu se rozdělují zbylé mandáty do krajů, v nichž strany vykazují největší zbytky po dělení v 1. skrutiniu	5 %, 8 %, 11 %	2	1. skr.: Krajská úroveň – Imperialliho kvóta 2. skr.: Celostátní úroveň – Hagenbach-Bischoffova kvóta + největší zbytky ze zbytkových hlasů a zbylých mandátů z 1. skrutinia
<b>Původní zákon</b>	14	Hareova kvóta + největší zbytky ze všech platných hlasů	5 %, 10 %, 15 %, 20 %	1	D'Hondtův dělitel

\*Hodnoty uzavírací klauzule jsou uvedeny v pořadí: 1. jeden subjekt, 2. koalice dvou, 3. tří (a více), respektive 4. čtyř (a více) stran.

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pravidla byla využita v praxi.

**Zdroj:** Autoři.

## Proporcionalita a její uchopení

### Úroveň posuzování výsledků

Takzvaná Duvergerovská agenda výzkumu, jak o ní mluví Matthew S. Shugart (2005) a do jejíž tradice se řadí i tato studie, vychází ze stěžejní práce Maurice Duvergera (2016) z roku 1951 a v obecné rovině se zabývá vlivem volebních systémů na systémy stranické. S ohledem na vývoj této agendy v moderní politologii rozlišuje Shugart (2005) dva trendy. Prvním z nich je to, čemu říká makro dimenze Duvergerových zákonů, čímž míní zobecňování vztahů



mezi volebními a stranickými systémy obvykle ve smyslu jejich proporcionality a počtu stran v rámci voleného tělesa (2005: 31). Druhou dimenzí Duvergerových zákonů je výzkum vlivu volebních systémů na individuální (strategické) chování ať už voličů nebo kandidátů (2005: 31). Tyto vlivy jsou nejčastěji zkoumány na úrovni volebních obvodů a možná právě z tohoto důvodu někteří čeští politologové (Strmiska 2001; Chytilík et al. 2009: 72) mikro-duvergerovskou agendu do značné míry ztotožňují i s analýzou dopadů volebního systému na systém stranický v rámci jednotlivých volebních obvodů, pakliže jich je více. Tohoto rozlišení se můžeme v naší studii přidržit, protože spolu s relevancí této úrovně pro kandidující subjekty nabízí ospravedlnění toho, proč se výsledky v rámci volebních krajů zabývají.<sup>8</sup> Způsob organizace politických stran v Česku na regionální bázi a způsob tvorby kandidátních listin sloužil jako další z argumentů při diskutování změn volebního systému krátce před volbami (viz Katedra politologie FSS MU (2021)). Tlak stran na výsledky v rámci těchto krajů není zanedbatelný a politické strany pak mohou výsledky posuzovat i prizmatem volebního obvodu, nikoli jen celkového volebního úspěchu strany. Tlak navíc může být vytvářen i na samotné voliče, především v kontextu menších volebních obvodů, kdy například v rámci Karlovarského kraje, ve kterém se obvykle rozděluje pouze pět mandátů, mohou hrát roli psychologické účinky volebního systému. Voliči v takovém případě mohou více zvažovat, zda má smysl v daném obvodě volit pro jinou než jednu z dvou až tří nejsilnějších politických stran. Takto malé strany totiž v daném obvodě na mandát často nedosáhnou. Sledujeme-li navíc vliv volebního systému na proporcionalitu volebních výsledků v rámci kraje a poměrnost výsledků v rámci celého voleného tělesa, hodnotíme dvě rozdílné věci. Tyto dvě úrovně, jak si je toho vědom i ÚS (2021: odst. 186, 200), se sice ovlivňují, nicméně analýza výsledků pouze na jedné z těchto úrovní nám nutně nemusí říkat nic závazného o úrovni druhé.<sup>9</sup>

Protože jsou mandáty v českých sněmovních volbách vždy rozdělovány i mezi jednotlivé kraje, na základě platných hlasů odevzdaných stranám, existuje zde jakýsi důraz na proporcionalitu takového rozložení mandátů. Další pokles mandátů v rámci Karlovarského kraje, případně další snížení možností některých oblastí mít svého zastupitele ve sněmovně, by totiž mohly být pro některé politiky či strany neprůchozí, stejně jako by pro jiné mohl být například nepoměr mezi mandáty určenými pro Královéhradecký a Pardubický kraj a podobně. Navíc s ohledem na fungování a zájmy některých politických stran v rámci jednotlivých krajů, hraje velikost volebních obvodů důležitou roli při vyjednávání nových pravidel, což také zaznívalo ve veřejných debatách (Katedra politologie FSS MU 2021; Politologický spolek POLIS, Common Law Society 2021; Senát 2021).

Chceme-li tedy zkoumat proporcionalitu volebních výsledků, je nutné určit, na jaké úrovni tak chceme činit. Sledujeme totiž rozpor v tom, že ÚS sice jasně deklaruje svrchanost makro-úrovně, tzn. poměrné rozložení mandátů v rámci voleného orgánu, nicméně přijetí zákona komplikovaly i argumenty z mikro-úrovně, tedy poměrnost v rámci krajů, a ještě významněji poměrnost zastoupení jednotlivých krajů. Jak ukazují jiné studie, můžeme se sice snažit dosáhnout proporcionalit na více úrovních, ale nedůkladná příprava volebního zákona v praxi může vést k paradoxním či dokonce až nejasným volebním výsledkům

<sup>8</sup> Nutno podotknout, že ÚS (2021: odst. 186, 200) považoval v daném kontextu za problematické přidělování mandátů v rámci takovýchto krajů, aniž by bylo možné napravit nerovnosti hlasů způsobené výpočtem D'Hondtova dělitele.

<sup>9</sup> Pod propojení těchto dvou úrovní se patrně nejvíce podepsal Giovanni Sartori (2001) svou reformulací Duvergerových hypotéz, a to tím, že jeho teze podmiňuje (ne)strukturovaností stranického systému a voličským rozptylem.

(viz Balinski, Ramírez González 1997; Pennisi 2006). Rozlišujeme tedy jakési tři roviny proporcionality, a to na celkové úrovni výsledků, na parciální úrovni v rámci volebních obvodů a na úrovni samotné velikosti volebních obvodů.

### **Různá pojetí proporcionality**

Ve věci měření (dis)proporcionality volebních výsledků panuje mezi politology obecný konsensus, že dosud není k dispozici nástroj, který by byl schopen nestranně měřit (dis)proporcionalitu (Charvát 2010; Chytilík et al. 2009; Lebeda 2006a). V českém prostředí se politologové tématu měření (dis)proporcionality zevrubně věnovali jak na úrovni stavu zpracování samotného tématu v odborné zahraniční literatuře, tak i s ambicemi přijít s alternativním návrhem, jak disproporcionalitu měřit (viz Lebeda 2006a, 2006b; Charvát 2010; Chytilík et al. 2009). Proto na tomto místě není naším cílem znovu představovat všechny trendy a znalosti v dané oblasti, ale spíše vybrat a ospravedlnit podněty relevantní pro naši analýzu.

Rozlišujeme dvě základní pojetí (dis)proporcionality. První z nich je založeno na tom, zda podíl hlasů získaný stranou ve volbách odpovídá podílu mandátů, které daná strana za tyto hlasy obdrží. Tento princip vychází z logiky Hareovy kvóty a metody největších zbytků. Cílem Hareovy kvóty je totiž co nejvíce snížit právě rozdíly mezi procentem hlasů a procentem mandátů mezi stranami (Chytilík et al. 2009: 80; Lebeda 2006a). V pojetí indexů (dis)proporcionality, které vychází z nějaké formy sčítání rozdílů mezi procenty hlasů a mandátů stran (tj. Loosemore-Hanby index, Rae index a Least Squares index), se pak jeví Hareova kvóta s metodou největších zbytků jako velmi propoční (Lebeda 2006b). V tomto duchu pojímá myšlenku proporcionality i Ústavní soud, když tvrdí, že „*právo na zastoupení v parlamentu jako celostátním reprezentativním orgánu (...) má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů*“ (Ústavní soud 2021: odst. 80).

Druhé pojetí proporcionality je založeno na srovnatelnosti stran z hlediska množství hlasů připadajících na jeden jejich mandát (Lebeda 2006b). Průměrný počet hlasů na mandát by měl být mezi stranami co nejpodobnější. Nejvíce nadreprezentovaná strana by tak oproti ostatním stranám měla být zároveň nadreprezentována co nejméně (viz Lebeda 2006b: 889; Gallagher 1991: 42). Tomu odpovídá princip rozdělování mandátů pomocí D'Hondtovy metody, která straně neudělí mandát, dokud nebude vykazovat aktuálně nejvyšší podíl dělení na daný mandát. Není přitom bez povšimnutí, že Ústavní soud považuje i toto pojetí proporcionality za nezpochybnitelné, když ve svém nálezu cituje Ernsta Cahn: „*žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů*“ (Cahn z Ústavní soud 2021: odst. 189).

Pakliže tedy někteří autoři nerezignovali na hledání (nej)vhodnějšího indexu (dis)proporcionality či jinak zaujali postoj, v jehož rámci preferovali jeden konkrétní index před jinými, bylo to buď přímým či nepřímým důsledkem jejich počínání. Projevem nepřímé preference bylo například vyzdvihování konkrétní volební formule s odkazem na její nejvyšší proporcionalitu, čímž de facto upřednostňovali jedno pojetí proporcionality před druhým (např. Lijphart 1986). Přímou se pak o nalezení alternativních indexů snažili ti autoři, kteří se například chtěli vyhnout problémům spojeným s obvykle využívanými indexy (např. Lijphart 1985; Gallagher 1991; Lebeda 2006a). Jak bylo výše avizováno, nikomu se doposud nepovedlo najít ideální index (dis)proporcionality. Pennisi (1998) se proto zkusil spojit s různými indexy pokusila obejít s využitím většího počtu nestandardních způsobů posouzení proporcionality, aby volební systémy zhodnotila i na základě robustnosti výsledné proporcionality vzniklé z jejich



aplikace. My se v této studii inspirováme postupem (nikoli nástroji) Pennisi (1998), nicméně nejen proto, abychom zjišťovali robustnost proporcionality výsledků různých volebních systémů, ale také proto, že takto nahlédneme na proporcionalitu z hlediska jejích různých pojetí. Tím se vyhneme kritice zkresleného posuzování výsledků a zároveň poukážeme na možnosti tendenčního výkladu proporcionality. Náš přístup získává na naléhavosti v tom smyslu, že tyto perspektivy se potenciálně mohou do budoucna projevit v rozhodování Ústavního soudu jednak v nutnosti další reflexe pojmu proporcionalita, ale rovněž také z důvodu nahlížení na tendenčnost případných stížností.<sup>10</sup>

## Metodologie a data

K hodnocení prvního pojetí proporcionality zohledňujícího rozdíly mezi podíly hlasů a mandátů stran využíváme Loosemore-Hanbyho index (D) (Loosemore, Hanby 1971). Jedná se o základní a přirozený výpočet takto pojímané (dis)proporcionality. Absolutní hodnoty rozdílů mezi podíly hlasů ( $v_i$ ) a mandátů ( $s_i$ ) všech stran jsou sečteny a vyděleny dvěma.

$$D = \frac{1}{2} \sum |v_i - s_i|$$

Index popisuje celkový rozdíl mezi podíly udělených hlasů a přidělených mandátů, tedy procentuální odklon od ideální proporcionality. Hodnoty indexu se pohybují na škále 0–100, přičemž 0 značí ideální proporcionalitu, zatímco 100 maximální disproporci výsledků.

Nedostatky, které jsou s Loosemore-Hanby indexem spojovány – ztráta části informace o volebním výsledku, sklon ke zvýhodnění Hareovy kvóty, citlivost indexu na počet stran, sklon k paradoxům (Gallagher 1991; Lebeda 2006a) – jsou pro naše potřeby méně relevantní z několika důvodů. Zaprvé, pro naši analýzu využíváme také RR index (viz dále), který má naopak sklon upřednostňovat D’Hondtovu metodu přepočtu založenou na opačném pojetí proporcionality. Zadruhé, ztráta části informace (a do jisté míry i citlivost indexu na počet stran) ztrácí na relevantnosti, protože v naší analýze se zaměřujeme rovněž na výsledky jednotlivých stran a nebudeme tedy posuzovat pouze celkovou míru disproporcionality navrhovaných volebních systémů. Zatřetí, na rozdíl od některých jiných úprav tohoto indexu (např. Least Squares index<sup>11</sup>) je Loosemore-Hanby index snadno interpretovatelný a do jisté míry srovnatelný s výsledky právě RR indexu (ačkoli indexy pracují na jiných principech) (Lebeda 2006a). V neposlední řadě je pak index považován i přes zmiňované nedostatky za vhodný nástroj analýzy (Taagepera, Shugart 1989) a možná právě z tohoto důvodu i za nástroj nejčastěji využívaný (Lijphart 1990, Chytilík et al. 2009).

<sup>10</sup> Nad rámec nástrojů k měření (dis)proporcionality představených v následující části studie existuje i množství dalších způsobů a postupů, jak vyhodnocovat (dis)proporcionalitu volebních výsledků. Mohou být například založeny na využití variačního koeficientu hodnot různých ukazatelů (např. Jarabinský 2015), Giniho indexu, entropie a dalších (viz Pennisi 1998). Je totiž zapotřebí zohlednit kontext použití alternativních měření a definici měřeného. Tato pojetí však v naší analýze nezohledňujeme, jelikož se běžně nevyužívají a navíc ani ÚS se o obdobná alternativnější pojetí nijak neopírá. Nepředpokládáme tedy, že by do budoucna hrála v českém veřejném prostředí nějakou významnější roli při diskutování či hodnocení volebních pravidel.

<sup>11</sup> Ačkoli je Least Squares index v praxi často využívaným nástrojem k měření disproporcionality, jeho výhody oproti Loosemore Hanbyho indexu jsou v celkovém součtu spíše marginální (viz Taagepera, Grofman 2003). Pro účely naší analýzy přitom preferujeme snadnou interpretovatelnost výsledků, kterou Loosemore-Hanbyho index, jakožto základní výpočet daného pojetí proporcionality, nabízí.

Druhý typ proporcionality založené na principu nejvyšších průměrů měříme RR indexem Tomáše Lebedy (2006a). Ačkoli se, ve srovnání s dalšími zmiňovanými, stále jedná o relativně nový index, nabízí základní výpočet daného pojetí proporcionality, obdobně jako D v prvním případě. I z toho důvodu má RR index tendenci stranit D'Hondtovu děliteli, stejně jako předchozí index strany Hareově kvótě s největšími zbytky. Nejprve tedy vypočítáme podíl mezi procentem mandátů ( $s_i$ ) a procentem hlasů ( $v_i$ ) a maximální hodnota z těchto podílů vytvoří tzv. obrácenou hodnotu reálné kvóty. Poté znovu u každé strany vydělíme její podíl mandátů ( $s_i$ ) hodnotou této obrácené hodnoty reálné kvóty a daný výsledek odečteme od podílu hlasů ( $v_i$ ) téže strany. RR index má pak hodnotu součtu těchto výsledků.

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

RR index udává, jaká je celková procentuální suma reálných zbytků všech stran a rovněž nabývá hodnot 0–100, přičemž 0 značí maximální proporcionalitu, zatímco 100 krajní disproportionnost volebních výsledků. Lebeda zkonstruoval RR index jako použitelnou alternativu indexům založeným na principu volební kvóty, pročež ho zde využíváme jakožto protiváhu D, abychom v tomto smyslu zbavili analýzu zkreslení.

K překonání některých limitů výše představených souhrnných indexů disproportionality používáme další měřící nástroje. Prvním z nich je index deformace (I), který přináší informaci o reprezentaci jednotlivých stran tím, že zohledňuje poměr mezi procentem mandátů ( $s_i$ ) a hlasů ( $v_i$ ) jednotlivých stran (Šedo 2007: 94–96).

$$I = \frac{s_i}{v_i}$$

Výsledek I nám určí míru reprezentace strany ve sněmovně, tedy zda je strana ideálně reprezentovaná ( $I=1$ ), anebo nadreprezentovaná ( $I>1$ ), případně podreprezentovaná ( $I<1$ ). Toto je důležitý ukazatel, uvědomíme-li si, že právě tyto informace se mohou ztrácet ve výsledných hodnotách výše představených indexů (blíže viz Šedo 2007: 94–95). Protože se ÚS i skupina senátorů zabývali rovností hlasů, ilustrujeme výsledky i z hlediska množství hlasů, které strana potřebuje k zisku jednoho mandátu.

Práce využívá veřejně dostupná data Českého statistického úřadu (ČSÚ 2021). Výsledky jsou modelovány od voleb v roce 2002, jelikož se jedná o volby, v nichž bylo poprvé využito 14 volebních obvodů. Tento přístup založený na modelaci skutečných volebních výsledků snižuje možnost generalizace závěrů této studie. Odráží však reálnou politickou situaci a v kontextu českých debat o volebních systémech nabízí různou interpretaci výsledků, se kterými jsou akademici, soudci, politici, ale i širší veřejnost konfrontováni.

## Výsledky

### *Proporcionalita z hlediska celkových volebních výsledků*

Z hlediska celostátní úrovně nejprve hodnotíme celkovou disproporcionalitu volebních výsledků optikou dvou základních indexů (D a RR) (viz tabulka 2). Sledovaná volební pravidla můžeme z hlediska míry jejich proporcčnosti rozdělit do dvou skupin. První z nich jsou pravidla, jež zjevně cílí na maximální poměrnost výsledků, mezi něž patří obě varianty vládních návrhů, včetně Janečkova biproporčního mechanismu a také Vondráčkův návrh se dvěma obvody. Tato pravidla totiž nejprve rozdělují mandáty celostátně. Loosemore-Hanbyho index v těchto případech nabývá stejných hodnot, přičemž ty v čase oscilují mezi hodnotami 6,0 a 19,9. Podobný trend výsledků je patrný i v případě RR indexu. Do druhé skupiny volebních pravidel bychom mohli zařadit vítězný návrh poslance Bendy a původní, dnes zrušená, volební pravidla. Bendův návrh je z hlediska dopadů na disproporcionalitu výsledků v průměru bližší zrušeným volebním pravidlům, přestože může být chápán jako jakýsi pokus o zpoměrnění výsledků oproti dřívějšímu. Patrné je to především s ohledem na proporcionalitu nazíranou optikou nejvyšších průměrů. V tomto smyslu nicméně dochází k nežádoucímu projevu Bendova návrhu, kdy v posledních volbách (2021) roste disproporcčnost celkového volebního výsledku, oproti výsledku, kterého by strany dosáhly pod zrušenými volebními pravidly. Ačkoli měl tedy Bendův návrh zajistit větší proporcčnost volebních výsledků, optikou poměrnosti založené na principu nejvyšších průměrů tento návrh právě v roce 2021 selhal. Bendův systém navíc způsobil, že vítězný subjekt (SPOLU) s nejvíce hlasy získal o jeden mandát méně (71) než strana (ANO) na druhém místě se 72 mandáty. Tento efekt by se přitom dal očekávat v momentě, kdy by proběhla dostatečná kontrola těchto pravidel, která by odhalila stejný jev v roce 2013. Tehdy by KDU-ČSL za 6,78 % hlasů získala o jeden mandát více (15) než Úsvit se ziskem 6,89 % hlasů.

Není bez zajímavosti, že oba indexy vyhodnocují jako nejproporčnější volby v letech 2006 a 2017, což může na první pohled působit paradoxně s ohledem na to, že právě na těchto volbách se obvykle ilustruje disproporcionalita volebních pravidel. Je však nutné si uvědomit, že sledované indexy hodnotí (dis)proporcčnost volebního systému s ohledem na to, jaký dopad má na všechny kandidující strany, nikoli pouze na ty, které překročily uzavírací klauzuli. Proto jsou výsledky indexů do velké míry determinovány množstvím propadlých hlasů, které právě v těchto dvou volbách byly nejnižší za celé sledované období.<sup>12</sup> Opačné platí pro volby 2010 a 2021.

<sup>12</sup> Propadlé hlasy ve volbách: 2002=597.428; 2006=319.153; 2010=985.075; 2013=625.031; 2017=316.659; 2021=1.069.359 (ČSÚ 2021).

**Tabulka 2: Hodnoty Loosemore-Hanbyho indexu (D) a RR indexu ve volbách do Poslanecké sněmovny od roku 2002 při využití různých volebních pravidel**

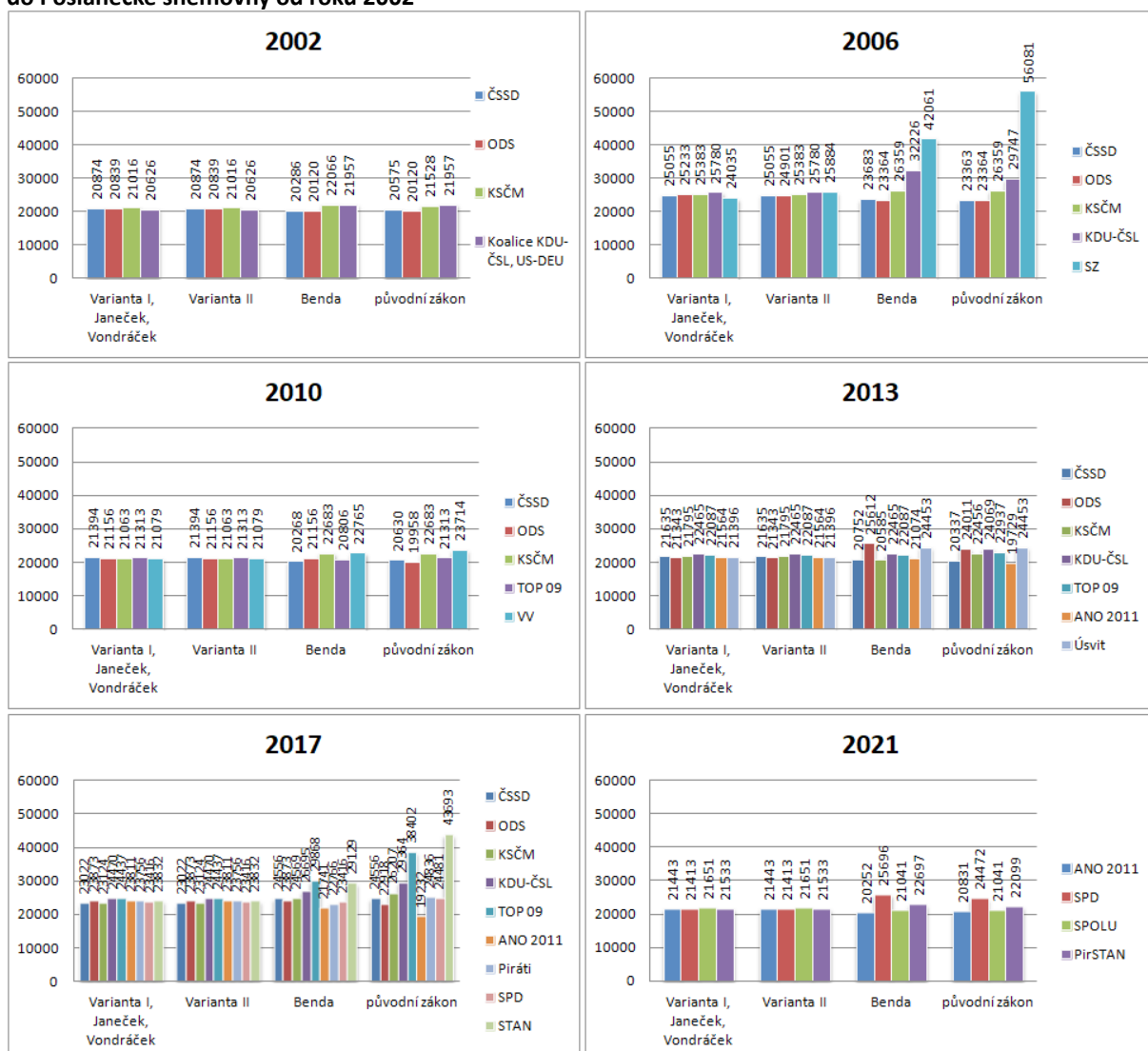
D	2002	2006	2010	2013	2017	2021	průměr
Varianta I	12,5	6,0	18,8	12,6	6,3	19,9	12,7
Varianta II	12,5	6,0	18,8	12,6	6,3	19,9	12,7
Janeček	12,5	6,0	18,8	12,6	6,3	19,9	12,7
Vondráček	12,5	6,0	18,8	12,6	6,3	19,9	12,7
<b>Benda</b>	12,5	9,5	18,8	12,8	8,1	<b>19,9</b>	13,6
<b>původní zákon</b>	<b>12,5</b>	<b>10,0</b>	<b>18,8</b>	<b>12,6</b>	<b>11,3</b>	<b>19,9</b>	14,2
<b>RR</b>							
Vládní I	13,5	10,1	19,5	14,1	9,0	20,3	14,4
Vládní II	13,5	6,9	19,5	14,1	9,0	20,3	13,9
Janeček	13,5	10,1	19,5	14,1	9,0	20,3	14,4
Vondráček	13,5	10,1	19,5	14,1	9,0	20,3	14,4
<b>Benda</b>	15,6	12,6	22,5	17,2	14,1	<b>24,6</b>	17,8
<b>původní zákon</b>	<b>15,6</b>	<b>12,6</b>	<b>23,7</b>	<b>20,6</b>	<b>24,0</b>	<b>22,5</b>	19,8

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pole identifikují výsledky u pravidel, jimiž se řídily příslušné volby. Hodnoty indexů jsou zaokrouhleny. Barevná škála podmíněného formátování reflektuje hodnoty indexů v rámci všech voleb napříč všemi volebními návrhy vždy v rámci jednoho konkrétního indexu. Oba indexy se pohybují na škále (maximální proporčnost) 0–100 (maximální disproporčnost).

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).

Z hlediska váhy voličova hlasu (graf 1) při volbě různých stran přetrvávají zmíněné dva bloky návrhů. Oba vládní návrhy spolu s Janečkovými a Vondráčkovými pravidly by napříč stranami produkovaly celostátně velmi vyrovnané počty hlasů potřebné k zisku jednoho mandátu. Rozdíly mezi „nejdražším“ a „nejlevnějším“ mandátem by se po zaokrouhlení pohybovaly v rámci těchto čtyř návrhů za celé sledované období v rozmezí mezi 238 (2021) a 1746 (2006) hlasy na mandát. Ačkoli by Bendův návrh v minulosti zmírňoval excesivní dopady dnes již zrušeného volebního systému (viz volby 2006 a 2017), můžeme pozorovat, že nejen v posledních volbách (2021), ale i v roce 2013 a nepatrně i v roce 2002 by uvedení Bendových pravidel naopak vedlo k většímu, i když stále srovnatelnému, prohloubení rozdílů v množství hlasů, které strany potřebovaly na jeden mandát. V roce 2021 by tak rozdíl mezi „nejdražším“ a „nejlevnějším“ mandátem činil 5444 hlasů namísto 3641, v roce 2013 by se tento rozdíl prohloubil z 4724 na 5027 hlasů a v roce 2002 z 1837 na 1946 hlasů.

**Graf 1: Počet hlasů připadajících na jeden mandát strany při využití různých volebních pravidel ve volbách do Poslanecké sněmovny od roku 2002**



**Pozn.:** Počty hlasů po zaokrouhlení.

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).

To, že jedna strana vykazuje na jeden mandát více hlasů než jiná, ještě neznamená, že tato strana musí být nutně podreprezentovaná. Index deformace právě míru reprezentace ilustruje (viz tabulka 3). Znovu můžeme vidět, že první čtyři návrhy by při aplikaci v minulých volbách zajišťovaly stranám nejen dostatečnou, ale i obdobnou míru reprezentace. Dokázaly by tak lépe dorovnat výsledky i v tomto smyslu problematických volbách 2006 a 2017. Nejkontrastnější hodnoty indexu deformace stran jsou pak spojovány s původním a novým volebním systémem (tabulka 3). Nově přijatá volební pravidla (Benda) by na jednu stranu opravdu mírně napravila silnou podreprezentaci některých méně úspěšných stran ve volbách 2006 a 2017, nicméně tato úprava by znevýhodněné strany stále ponechala zjevně podreprezentované. V případě KDU-ČSL v roce 2006 by pak míra její podreprezentace ještě mírně vzrostla oproti původním výsledkům.

Sledujeme tedy, že jakkoli byly volby 2006 a 2017 z hlediska celkových indexů disproporce relativně poměrné, dochází zde ke značným nerovnostem v reprezentaci stran překračující uzavírací klauzuli. Bendova pravidla by mírně napravila problémy způsobené původním volebním systémem. Třetinová podreprezentovanost SZ v roce 2006 by však dle nových pravidel byla spojena s potřebou získat 42.061 hlasů na jeden mandát (srovnej s 23.364 ODS), protože zůstává diskutabilní, nakolik je takováto reprezentace v souladu se zásadou poměrného zastoupení dle výkladu ÚS. Tato čísla navíc názorně demonstrují neschopnost celkových indexů proporcionality (viz výše) zaznamenat mezistranické pohyby mandátů, ke kterým zjevně dochází.

**Tabulka 3: Hodnoty indexu deformace u jednotlivých stran ve volbách do Poslanecké sněmovny od roku 2002 při využití různých volebních pravidel**

	Varianta I	Varianta II	Janeček	Vondráček	Benda	původní	
2002	ČSSD	1,14	1,14	1,14	1,14	1,18	1,16
	ODS	1,14	1,14	1,14	1,14	1,18	1,18
	KSČM	1,13	1,13	1,13	1,13	1,08	1,11
	Koalice*	1,16	1,16	1,16	1,16	1,09	1,09
2006	ČSSD	1,07	1,07	1,07	1,07	1,13	1,14
	ODS	1,06	1,07	1,06	1,06	1,14	1,14
	KSČM	1,05	1,05	1,05	1,05	1,01	1,01
	KDU-ČSL	1,04	1,04	1,04	1,04	0,83	0,90
	SZ	1,11	1,03	1,11	1,11	0,64	0,48
2010	ČSSD	1,22	1,22	1,22	1,22	1,29	1,27
	ODS	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,31
	KSČM	1,24	1,24	1,24	1,24	1,15	1,15
	TOP 09	1,23	1,23	1,23	1,23	1,26	1,23
	VV	1,24	1,24	1,24	1,24	1,15	1,10
2013	ČSSD	1,15	1,15	1,15	1,15	1,20	1,22
	ODS	1,16	1,16	1,16	1,16	0,97	1,03
	KSČM	1,14	1,14	1,14	1,14	1,21	1,11
	KDU-ČSL	1,11	1,11	1,11	1,11	1,11	1,03
	TOP 09	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,08
	ANO 2011	1,15	1,15	1,15	1,15	1,18	1,26
2017	Úsvit	1,16	1,16	1,16	1,16	1,02	1,02
	ČSSD	1,10	1,10	1,10	1,10	1,03	1,03
	ODS	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,10
	KSČM	1,09	1,09	1,09	1,09	1,03	0,97
	KDU-ČSL	1,03	1,03	1,03	1,03	0,95	0,86
	TOP 09	1,04	1,04	1,04	1,04	0,85	0,66
	ANO 2011	1,06	1,06	1,06	1,06	1,16	1,32
	Piráti	1,07	1,07	1,07	1,07	1,11	1,02
	SPD	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	1,03
STAN	1,06	1,06	1,06	1,06	0,87	0,58	
2021	ANO 2011	1,25	1,25	1,25	1,25	1,33	1,29
	SPD	1,26	1,26	1,26	1,26	1,05	1,10
	SPOLU	1,24	1,24	1,24	1,24	1,28	1,28
	PirSTAN	1,25	1,25	1,25	1,25	1,18	1,22

\*Koalice KDU-ČSL, US-DEU.

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pole identifikují výsledky u pravidel, jimiž se řídily příslušné volby. Hodnoty indexu deformace jsou zaokrouhleny. Barevná škála podmíněného formátování reflektuje hodnoty indexu deformace vždy v rámci jedné voleb napříč všemi volebními návrhy. Hodnoty indexu deformace:  $I=1$  (ideální reprezentace),  $I>1$  (nadreprezentace),  $I<1$  (podreprezentace).

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).



### **Proporcionalita z hlediska vnitrokrajských volebních výsledků**

I přes podružnost této úrovně výsledků pro Ústavní soud mohou být tyto údaje důležité pro jednotlivé strany s ohledem na jejich krajskou organizaci a také pro možné stížnosti na spravedlnost rozdělování mandátů na krajské úrovni. Je nicméně evidentní, že diskutované volební systémy využívající jednoho případně dvou volebních obvodů nemohou zajistit ani proporční zastoupení jednotlivých 14 krajů (viz dále), protože se už vůbec nedá hovořit o zajištění jakékoli poměrnosti při rozdělování mandátů v rámci takto definovaných obvodů. Proto se blíže zaměříme pouze na to, jak by se navrhovaná volební pravidla chovala ve 14 krajských obvodech, pakliže v nich rozdělování mandátů upravují.

Z hlediska výše diskutovaného prvního pojetí proporcionality, jež hodnotí disproporčnost výsledků na úrovni krajů pomocí Loosemore-Hanbyho indexu, můžeme jednotlivé návrhy párově srovnat s ohledem na to, v kolika krajích (v rámci všech voleb) je proporcionalita výsledku vyšší nebo nižší. V tomto srovnání vychází nejlépe první vládní návrh, jehož proporcionalita je v krajích nicméně velmi podobná jeho Janečkem upravené verzi. Za těmito dvěma následuje Bendův návrh, který oproti zrušenému volebnímu systému využívajícímu D'Hondtova dělitele zvyšuje proporcčnost výsledků ve více krajích (31 z 84), než je tomu naopak (7 z 84) (hodnoty indexů viz tabulka 4).

To by však nemělo platit z hlediska druhého pojetí proporcionality, což se potvrzuje. Z tohoto pohledu vychází při rozdělování mandátů v rámci krajů nejlépe právě zrušený D'Hondtův dělitel ve 14 obvodech, který je nicméně ve svém efektu velmi podobný Bendově nově přijatému návrhu, kdy oproti němu zvyšuje proporcionalitu výsledků v 25 volebních obvodech (z 84 za celé sledované období), přičemž Bendův návrh by oproti původním pravidlům zlepšil proporcčnost výsledků ve 23 krajích.<sup>13</sup> Až za těmito dvěma pak následují první vládní návrh, který je z tohoto pohledu opět poměrnější než jeho biproporční úprava.

Zatímco na celostátní úrovni se toto dvojí měření (dis)proporcionality neprojevuje (první skupina volebních návrhů je vždy proporcčnější než druhá; viz výše), na úrovni volebních obvodů jsou efekty patrné, a to především v malých krajích. V Karlovarském kraji a ještě více v kraji Libereckém je průměrná hodnota RR indexu za sledované období nižší u původního a nového volebního zákona než u zbylých dvou návrhů, přičemž pro hodnoty Loosemore-Hanbyho indexu platí pravý opak. U větších volebních obvodů se pak tyto rozdíly ztrácejí. Malé volební obvody tak nabízejí největší prostor pro případnou tendenční interpretaci míry nepoměrnosti výsledků, přestože je pravda, že jsou v nich výsledky obecně více disproporční než v obvodech větších.

S ohledem na rozsah analytického materiálu<sup>14</sup> (navíc v kombinaci s nižší relevancí této úrovně alokace mandátů, viz výše) zde není nutné ani vhodné prezentovat veškeré analytické výstupy zohledňující podíly hlasů na mandát a index deformace. Je však žádoucí v tomto místě upozornit na to, že množství hlasů připadajících na jeden mandát, stejně jako míra reprezentace strany, mohou výrazně oscilovat v menších volebních obvodech, protože procentuální hodnoty rozdělovaných mandátů naskakují ve velkých intervalech. Navíc množství stran se v těchto obvodech utkává o jediný mandát, který zde mohou realisticky očekávat. Míra proporcčnosti na úrovni menšího volebního obvodu tak může být klíčová pro získání mandátu, tím spíše, postoupí-li do skrutinia větší množství stran.

<sup>13</sup> Tento těsný výsledek je dále potvrzen součtem rozdílů RR indexu mezi těmito dvěma volebními systémy za jednotlivé kraje v daných letech, kdy by Bendův návrh souhrnně více zpoměrnil krajské výsledky ve volbách 2002 a 2010, zatímco původní návrh by z hlediska takového celkové proporcionality dominoval ve zbývajících čtyřech volbách.

<sup>14</sup> Počet krajů násobený počtem stran ve skrutiniu v šesti volbách.

**Tabulka 4: Hodnoty Loosemore-Hanbyho indexu (D) a RR indexu v jednotlivých krajích ve volbách do Poslanecké sněmovny od roku 2002 při využití různých volebních pravidel**

	D	Pha	SČ	JČ	PL	KV	ÚL	LB	HK	PA	VYS	JM	OL	ZL	MS
Varianta I	2002	10,7	11,1	13,2	14,5	21,8	14,4	15,1	15,4	13,5	12,1	12,0	12,8	13,3	11,6
	2006	8,0	8,5	5,9	9,4	16,6	8,3	11,5	8,9	9,7	8,7	7,0	6,4	9,1	6,8
	2010	15,9	16,3	17,8	18,3	21,2	19,1	17,9	20,2	22,4	21,7	21,4	20,2	24,2	19,1
	2013	17,9	13,2	11,5	15,8	30,5	15,4	21,6	13,9	13,9	12,4	11,8	11,4	15,1	12,6
	2017	10,5	7,7	12,1	13,7	27,2	14,7	14,4	13,6	15,5	13,9	7,2	9,9	13,6	7,0
2021	15,9	19,1	21,8	21,4	19,9	18,7	18,0	20,2	21,2	22,8	21,0	21,1	20,4	21,7	
Janeček	2002	10,7	11,1	14,8	15,4	21,8	14,4	17,9	15,4	13,5	14,7	12,0	12,8	13,3	11,6
	2006	8,5	8,5	5,9	11,3	16,6	7,7	12,1	11,0	11,7	12,3	6,2	7,9	8,6	6,8
	2010	15,9	16,3	17,8	18,3	21,2	19,1	17,9	20,5	21,5	21,7	21,4	20,5	24,9	19,1
	2013	18,5	13,2	11,5	15,8	31,9	15,7	21,6	14,5	13,9	12,4	12,9	11,4	15,5	13,9
	2017	9,4	8,3	13,4	15,7	33,2	14,3	18,3	16,4	13,0	13,9	7,2	9,9	13,6	7,5
2021	15,5	19,1	23,1	21,4	19,9	18,7	18,0	20,2	21,2	22,8	21,0	21,1	20,4	21,7	
Benda	2002	10,7	11,1	16,4	14,5	26,0	14,4	20,5	15,4	13,5	12,1	12,0	12,8	13,3	11,6
	2006	8,0	8,5	5,9	17,8	16,6	8,3	11,2	10,4	9,7	12,3	7,8	6,4	12,9	6,8
	2010	15,9	16,3	17,8	18,3	21,2	19,1	17,9	20,2	20,9	21,7	21,4	20,2	24,9	19,1
	2013	17,4	13,7	11,5	22,3	40,6	18,0	31,9	13,9	15,9	12,4	11,8	12,0	18,1	12,6
	2017	11,4	7,1	12,1	20,3	42,1	18,3	18,3	13,6	17,1	13,9	7,2	14,4	13,6	8,5
2021	15,5	19,2	23,1	21,4	19,9	18,7	18,0	20,2	21,2	26,3	21,7	25,0	20,4	21,7	
původní zákon	2002	10,7	11,1	14,8	15,4	26,0	14,4	20,5	15,4	13,5	13,2	12,0	12,8	13,3	11,6
	2006	8,5	8,5	11,8	17,8	16,6	9,4	20,4	16,4	15,0	12,3	7,8	11,3	13,7	9,6
	2010	15,9	16,3	20,8	18,3	21,2	19,1	17,9	22,6	23,2	21,7	21,4	20,5	26,6	19,1
	2013	18,7	14,1	11,5	23,7	40,6	17,1	25,8	16,2	13,9	12,4	15,0	11,4	19,5	13,9
	2017	12,5	11,3	17,9	22,1	42,1	20,2	25,0	21,5	17,1	13,9	7,2	14,4	13,6	12,7
2021	15,5	19,2	23,1	21,4	19,9	18,7	18,0	20,2	21,2	22,8	21,7	21,1	20,4	21,7	
Varianta I	RR	Pha	SČ	JČ	PL	KV	ÚL	LB	HK	PA	VYS	JM	OL	ZL	MS
	2002	15,4	14,1	20,9	24,1	55,7	18,3	39,9	24,4	23,7	20,1	16,7	17,0	22,2	19,2
	2006	10,8	11,6	23,2	32,2	25,9	21,5	32,9	33,0	31,1	46,1	18,3	28,4	34,1	17,4
	2010	21,6	18,1	30,7	31,2	40,8	24,7	22,4	26,4	36,0	32,9	28,5	26,3	44,8	27,5
	2013	32,8	26,2	23,3	46,6	59,7	25,0	44,3	22,5	31,4	24,8	18,8	27,5	26,4	26,0
2017	22,6	18,9	35,9	51,8	51,1	56,4	49,1	38,9	38,6	16,8	16,3	46,7	30,1	40,6	
2021	19,1	32,4	26,7	26,9	36,2	22,8	28,4	25,8	29,5	26,5	28,2	22,6	31,7	32,7	
Janeček	2002	15,4	14,1	26,5	28,1	55,7	18,3	31,3	24,4	23,7	29,7	20,2	18,6	22,2	19,2
	2006	34,1	11,6	23,2	37,8	25,9	25,1	23,4	26,3	37,4	26,7	28,7	33,9	39,1	17,4
	2010	22,5	18,1	30,7	31,2	40,8	36,3	22,4	32,6	41,9	32,9	29,6	30,2	39,7	26,7
	2013	29,6	26,2	26,5	46,6	49,6	44,7	44,3	29,0	31,4	24,8	25,3	26,2	32,1	29,1
	2017	33,1	21,6	40,5	61,5	55,8	52,8	46,4	43,5	50,2	50,4	16,3	46,7	30,1	43,2
2021	19,7	32,4	42,3	26,9	36,2	34,7	28,4	25,8	29,5	32,4	28,2	26,6	31,7	29,5	
Benda	2002	15,4	15,9	28,5	24,1	38,3	18,3	27,8	24,4	23,7	20,1	16,7	18,6	22,2	15,7
	2006	10,8	11,6	23,2	29,8	25,9	21,5	13,8	19,6	31,1	26,7	14,5	28,4	28,4	17,4
	2010	21,1	18,1	30,7	31,2	40,8	24,7	22,4	26,4	34,1	32,9	28,5	26,3	39,7	26,7
	2013	34,4	24,1	23,3	35,0	49,8	23,7	49,3	22,5	24,7	24,8	18,8	26,2	29,0	26,0
	2017	22,0	15,9	35,9	39,5	59,8	24,9	46,4	38,9	31,8	16,8	16,3	24,7	30,1	40,6
2021	19,7	25,3	30,7	26,9	36,2	28,8	28,4	25,8	29,5	33,2	27,1	28,5	31,7	25,8	
původní zákon	2002	15,4	14,1	26,5	28,1	38,3	18,3	27,8	24,4	23,7	27,8	19,7	18,6	22,2	16,9
	2006	13,7	11,6	20,5	22,8	25,9	17,3	22,4	26,1	17,6	26,7	14,5	14,9	21,9	15,2
	2010	22,5	18,1	30,6	31,2	40,8	30,2	22,4	29,4	35,3	32,9	29,2	30,2	37,6	26,7
	2013	28,0	23,1	23,3	38,0	46,7	27,3	39,0	25,6	31,4	24,8	21,3	27,5	26,7	20,5
	2017	22,1	17,7	31,1	33,5	49,8	30,3	40,3	35,7	31,8	28,4	16,3	24,7	30,1	22,1
2021	19,7	25,3	30,7	26,9	36,2	28,8	28,4	25,8	29,5	32,4	27,1	26,6	31,7	25,8	

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pole identifikují výsledky u pravidel, jimiž se řídily příslušné volby. Hodnoty indexů jsou zaokrouhleny. Barevná škála podmíněného formátování reflektuje hodnoty jednotlivých indexů v rámci daného pojetí proporcionality ve všech návrzích v rámci všech krajů současně. Oba indexy se pohybují na škále (maximální proporcčnost) 0–100 (maximální disproporcčnost).

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).

### Proporcionalita zastoupení krajů

Dosavadní volební pravidla upravovala poměrnost zastoupení jednotlivých krajů ve sněmovně. Míra jejich reprezentace měla podle původních pravidel odrážet množství platných hlasů odevzdaných v jednotlivých krajích. Proporcionalitu zastoupení krajů proto budeme dále vztahovat k takto definované voličské účasti, ačkoli jsme si vědomi toho, že reprezentace volebního obvodu může vycházet i z jiných premis.<sup>15</sup> Dále nebude přihlíženo k navrhovaným volebním pravidlům, využívajícím jednoho nebo dvou volebních obvodů. Ta totiž nejsou schopna nutně zajistit reprezentaci jednotlivých krajů. Na základě zkušeností ze Slovenska (Charvát 2016) se totiž dá důvodně předpokládat, že by se vítězní kandidáti nejčastěji rekrutovali z center takto velkých obvodů, tedy především Prahy, což by negativně ovlivnilo zastoupení kandidátů z perifernějších oblastí.

Zastoupení krajů ve sněmovně je obecně velmi proporční (tabulka 5). Janečekův biproporční návrh je jako jediný z návrhů schopen zajistit velikosti volebních obvodů tak, jak byly konstruovány doposud, tedy s využitím Hareovy kvóty s metodou největších zbytků reflektující počet platných hlasů odevzdaných všem stranám v jednotlivých krajích. Zbylé dva návrhy (varianta I, Benda) jsou rovněž proporční, avšak již ne v takto maximální míře, což potvrzují i hodnoty RR indexu. Varianta I se přitom jeví jako mírně nejnestabilnější z těchto dvou návrhů, jak ilustrují hodnoty z roku 2017 (tabulka 5). To je způsobeno jistou nepředvídatelností toho, do kterých krajů směřují mandáty alokované stranám ve skrutiniích. Jejich rozdělování totiž podléhá jistému prvku náhody založenému na množství zbytkových hlasů stran v krajích (viz tabulka 1). Ve variantě I je nicméně dalším důvodem těchto disproporcí to, že proporcionalita rozdělení mandátů krajům se v první řadě vztahuje k množství platných hlasů, které jsou v krajích uděleny pouze stranám postupujících do skrutinia.

**Tabulka 5: Hodnoty Loosemore-Hanbyho indexu (D) a RR indexu pro velikosti volebních obvodů ve volbách do Poslanecké sněmovny od roku 2002 při využití různých volebních pravidel**

D	2002	2006	2010	2013	2017	2021	průměr
Varianta I	1,58	2,38	1,81	3,31	3,52	2,01	2,43
Janeček	0,73	0,74	0,79	0,91	0,84	0,87	0,82
<b>Benda</b>	<b>1,96</b>	<b>1,98</b>	<b>2,02</b>	<b>4,17</b>	<b>3,06</b>	<b>0,87</b>	2,34
<b>původní zákon</b>	<b>0,73</b>	<b>0,74</b>	<b>0,79</b>	<b>0,91</b>	<b>0,84</b>	<b>0,87</b>	0,82
RR							
Varianta I	6,14	9,94	7,92	8,58	19,55	7,03	9,86
Janeček	2,83	2,96	2,58	4,14	4,14	3,88	3,42
<b>Benda</b>	<b>6,11</b>	<b>10,47</b>	<b>7,92</b>	<b>9,30</b>	<b>10,99</b>	<b>3,88</b>	8,11
<b>původní zákon</b>	<b>2,83</b>	<b>2,96</b>	<b>2,58</b>	<b>4,14</b>	<b>4,14</b>	<b>3,88</b>	3,42

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pole identifikují výsledky u pravidel, jimiž se řídily příslušné volby. Hodnoty indexů jsou zaokrouhleny. Barevná škála podmíněného formátování reflektuje hodnoty indexů v rámci všech voleb napříč všemi volebními návrhy vždy u jednoho konkrétního indexu. Oba indexy se pohybují na škále (maximální proporcčnost) 0–100 (maximální disproporcčnost).

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).

Problémy s poměrností zastoupení krajů spočívající v dorozdělování nepřidělených mandátů ve skrutiniích u varianty I a Bendových nově přijatých volebních pravidel můžeme ilustrovat

<sup>15</sup> Lze uvést například arbitrární stanovení množství mandátů jednotlivým obvodům, určení počtu mandátů na základě velikosti populace volebního obvodu, či velikost elektorátu v těchto obvodech, apod.

na několik příkladech. Pražský obvod by u varianty I v roce 2013 přišel až o tři mandáty. O dva mandáty by pak mohl přijít Karlovarský kraj v roce 2013, kdyby byla nově přijatá pravidla platná již v daném roce. Jak ukazuje index deformace (0,61) pro tento případ, představuje úbytek oproti ideálnímu stavu plných 40 % mandátů. Obdobný dopad by měl Bendův návrh také na Liberecký kraj, který by v roce 2013 ztratil dva (25 %) z osmi mandátů.

Index deformace pak znovu ukazuje stabilitu mezikrajské proporcionality u původního zákona a Janečkova návrhu, kdy se tento index pohybuje mezi hodnotami 0,96 a 1,04. U zbylých dvou návrhů jsou odchylky od ideální proporce mnohem výraznější, kdy se u varianty I pohybuje mezi 0,81 a 1,24 a u Bendova návrhu v rozmezí 0,61 a 1,12.

**Tabulka 6: Velikosti krajů (M), jejich rozdíl oproti původnímu zákonu a index deformace (I) zastoupení jednotlivých krajů vůči odevzdaným platným hlasům v těchto krajích od voleb 2002 při využití různých volebních pravidel**

Varianta I	Pha	SČ	JČ	PL	KV	ÚL	LB	HK	PA	VYS	JM	OL	ZL	MS
<b>2002</b> M; rozdíl	25 0	23 0	13 1	10 -1	5 0	14 0	7 -1	11 0	10 0	10 -1	24 1	13 1	12 0	23 0
I	1,02	1,02	1,07	0,92	0,98	1,00	0,88	0,98	0,97	0,94	1,04	1,04	1,01	1,00
<b>2006</b> M; rozdíl	24 -1	23 0	13 0	12 1	5 0	13 -1	7 -1	10 -1	11 1	11 1	22 -1	13 1	13 1	23 0
I	0,98	0,99	1,03	1,11	0,98	0,93	0,87	0,90	1,07	1,07	0,97	1,04	1,09	1,01
<b>2010</b> M; rozdíl	24 -1	24 0	13 0	11 0	5 0	13 -1	8 0	12 1	11 1	10 0	22 -1	13 1	11 -1	23 1
I	0,98	1,00	1,02	1,03	1,00	0,93	0,98	1,09	1,07	0,97	0,96	1,06	0,93	1,03
<b>2013</b> M; rozdíl	21 -3	25 0	12 0	11 0	4 -1	12 -2	8 0	12 1	10 0	11 0	25 2	12 0	13 1	24 2
I	0,89	0,99	0,96	1,04	0,81	0,88	0,98	1,09	0,97	1,04	1,08	0,98	1,09	1,08
<b>2017</b> M; rozdíl	22 -2	27 1	14 1	10 -1	6 1	12 -1	9 1	12 1	9 -1	9 -1	23 0	12 0	12 0	23 1
I	0,91	1,03	1,12	0,93	1,24	0,89	1,09	1,09	0,88	0,87	1,00	0,99	1,03	1,06
<b>2021</b> M; rozdíl	25 2	26 0	11 -2	11 0	5 0	13 -1	8 0	11 0	10 0	11 1	23 0	13 1	12 0	21 -1
I	1,07	0,99	0,88	1,02	1,03	0,93	0,97	1,00	0,98	1,07	0,99	1,08	1,03	0,98
<b>Janeček, původní zákon*</b>														
<b>2002</b> M; rozdíl	25 0	23 0	12 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	11 0	23 0	12 0	12 0	23 0
I	1,02	1,02	0,98	1,01	0,98	1,00	1,01	0,98	0,97	1,03	1,00	0,96	1,01	1,00
<b>2006</b> M; rozdíl	25 0	23 0	13 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	10 0	23 0	12 0	12 0	23 0
I	1,02	0,99	1,03	1,02	0,98	1,00	0,99	0,99	0,98	0,97	1,01	0,96	1,00	1,01
<b>2010</b> M; rozdíl	25 0	24 0	13 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	10 0	23 0	12 0	12 0	22 0
I	1,03	1,00	1,02	1,03	1,00	1,00	0,98	1,00	0,97	0,97	1,01	0,98	1,02	0,99
<b>2013</b> M; rozdíl	24 0	25 0	12 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	11 0	23 0	12 0	12 0	22 0
I	1,02	0,99	0,96	1,04	1,01	1,03	0,98	1,00	0,97	1,04	1,00	0,98	1,01	0,99
<b>2017</b> M; rozdíl	24 0	26 0	13 0	11 0	5 0	13 0	8 0	11 0	10 0	10 0	23 0	12 0	12 0	22 0
I	0,99	1,00	1,04	1,03	1,04	0,97	0,97	1,00	0,98	0,96	1,00	0,99	1,03	1,02
<b>2021</b> M; rozdíl	23 0	26 0	13 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	10 0	23 0	12 0	12 0	22 0
I	0,99	0,99	1,04	1,02	1,03	1,00	0,97	1,00	0,98	0,97	0,99	0,99	1,03	1,02
<b>Benda</b>														
<b>2002</b> M; rozdíl	25 0	24 1	11 -1	10 -1	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	10 -1	24 1	12 0	12 0	24 1
I	1,02	1,07	0,90	0,92	0,98	1,00	1,01	0,98	0,97	0,94	1,04	0,96	1,01	1,04
<b>2006</b> M; rozdíl	24 -1	23 0	13 0	10 -1	5 0	13 -1	9 1	12 1	11 1	10 0	23 0	13 1	11 -1	23 0
I	0,98	0,99	1,03	0,93	0,98	0,93	1,12	1,08	1,07	0,97	1,01	1,04	0,92	1,01
<b>2010</b> M; rozdíl	26 1	24 0	13 0	11 0	5 0	13 -1	8 0	12 1	9 -1	10 0	22 -1	13 1	12 0	22 0
I	1,07	1,00	1,02	1,03	1,00	0,93	0,98	1,09	0,88	0,97	0,96	1,06	1,02	0,99
<b>2013</b> M; rozdíl	24 0	24 -1	12 0	9 -2	3 -2	15 1	6 -2	12 1	11 1	11 0	25 2	13 1	11 -1	24 2
I	1,02	0,95	0,96	0,85	0,61	1,10	0,74	1,09	1,07	1,04	1,08	1,06	0,93	1,08
<b>2017</b> M; rozdíl	23 -1	28 2	14 1	10 -1	4 -1	12 -1	8 0	12 1	10 0	9 -1	23 0	12 0	12 0	23 1
I	0,95	1,07	1,12	0,93	0,83	0,89	0,97	1,09	0,98	0,87	1,00	0,99	1,03	1,06
<b>2021</b> M; rozdíl	23 0	26 0	13 0	11 0	5 0	14 0	8 0	11 0	10 0	10 0	23 0	12 0	12 0	22 0
I	0,99	0,99	1,04	1,02	1,03	1,00	0,97	1,00	0,98	0,97	0,99	0,99	1,03	1,02

\*Hodnoty pro Janečkův návrh a původní zákon se shodují.

**Pozn.:** Tučně zvýrazněná pole identifikují výsledky u pravidel, jimiž se řídily příslušné volby. Hodnoty indexů jsou zaokrouhleny. Barevná škála podmíněného formátování reflektuje hodnoty indexu deformace v rámci všech voleb napříč všemi volebními kraji. Hodnoty indexu deformace: I=1 (ideální reprezentace), I>1 (nadreprezentace), I<1 (podreprezentace).

**Zdroj:** Autoři na základě vlastního výpočtu z dat ČSÚ (2021).



Z hlediska proporcionality krajského zastoupení tedy pozorujeme tři skupiny návrhů. První jsou návrhy, které nejsou schopny proporcionalitu zastoupení krajů nijak zásadně ovlivnit (varianta II, Vondráček). Do druhé skupiny bychom zařadili variantu I a Bendova pravidla, u nichž způsob rozdělování mandátů stranám narušuje ideálně vytyčenou velikost krajů. V poslední skupině jsou pak návrhy, které jsou schopny zachovat ideálně proporční zastoupení krajů tak, jak bylo zvykem do nedávného zrušení některých částí volebního zákona, kam tedy patří jak původní pravidla, tak Janečkův biproporční mechanismus.

## **Závěr**

Důkladné stanovení si cílů a preferencí je prvním a nejdůležitějším krokem volební reformy. Teprve pak se totiž můžeme vyhnout interpretačním problémům, které jsme výše nastínili, kdy například vidíme, že celková úroveň proporcionality výsledků v letech 2006 a 2017 není nijak problematická, ale z pohledu stran a koalic překračujících uzavírací klauzuli můžeme pozorovat relativně výrazné disproporce. Ty se týkají především zrušených volebních pravidel, ale paradoxně také těch nově přijatých. Cena jednoho mandátu se v těchto případech totiž výrazně liší, což se neděje u zbylých návrhů, a některé strany proto mohou zůstat relativně významně podrepresentovány. Zde je namístě si připomenout základ, vůči němuž proporcionalitu vztahujeme. Rozdělování mandátů se totiž účastní pouze strany překračující pětiprocentní uzavírací klauzuli. To samo o sobě způsobuje určitou míru disproporčnosti systému jako celku, což někdy bývá opomíjeno. S novými pravidly se pak objevil další problém, a to narušení monotónnosti posloupnosti výsledků, které se dalo předvídat, jelikož by se projevilo i v dřívějších volbách.

Obdobný problém se změnou perspektivy pozorujeme při výběru toho, co proporcionalita vlastně znamená. To se může projevit především v interpretaci proporcionality zastoupení stran v rámci jednotlivých volebních obvodů. Chceme-li tedy co nejlépe dorovnat procenta hlasů a procenta mandátů stran v malých volebních obvodech, budou pro naše účely vhodnější jiná pravidla (varianty I a II, Janeček, Vondráček) než ta, která by lépe srovnala váhu hlasů mezi stranami (Benda, původní zákon). Tato znalost může být vhodným nástrojem pro stěžovatele, pro něhož může být výhodné nenápadně změnit perspektivu, obzvláště bude-li ilustrovat volební výsledky na menším obvodě. Relevantnost této úrovně je nicméně potlačena díky interpretaci zásady poměrného zastoupení Ústavním soudem.

Naopak legitimním cílem změny volebního zákona může být zachování proporcionalnosti zastoupení jednotlivých volebních krajů. V tomto místě se však liší vhodnost jednotlivých návrhů oproti tomu, srovnáváme-li jejich dopad na proporcionalitu zastoupení stran. Jediná z posuzovaných alternativ, schopná udržet proporcionalitu krajů, tak jak byla donedávna definována, by byla Janečkova úprava vládního návrhu zákona. Logika rozdělování mandátů mezi jednotlivé kraje byla s přijetím Bendova návrhu narušena obdobně, jako by to bylo v případě přijetí varianty I. Zbylé dva návrhy (varianta II a Vondráček) pak reprezentativnost 14 mandátů nijak neřešily a tedy ani nezaručovaly. Přitom se nejedná o nijak triviální otázku, vezmeme-li v potaz, že volební pravidla využívaná poslední dvě dekády de facto prioritizovala poměrnost zastoupení krajů před poměrností zastoupení politických stran a koalic. Nabízí se proto řada témat k diskusi, která si budou muset nejen zákonodárci, ale rovněž i soudy a případně také politologové ujasnit, než bude vhodné k volební reformě znovu přistoupit.

## LITERATURA:

- BALINSKI, Michel; PUKELSHEIM, Friedrich (2006). Matrices and politics. In LISKI, Erkki P.; ISOTALO, Jarkko; NIEMELÄ, Jarmo; PUNTANEN, Simo; STYAN, George P. H. (eds). *Festschrift for Tarmo Pukkila on his 60th Birthday*. University of Tampere: Department of Mathematics, Statistics and Philosophy.
- BALINSKI, Michel; RAMÍREZ GONZÁLES, Victoriano (1997). Mexican Electoral Law: 1996 Version. *Electoral Studies*, Vol. 16, no. 3, pp. 329–340. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(97\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(97)00025-5).
- BENOIT, Kenneth (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*. Vol. 23, no. 3, pp. 363–389. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9).
- BENOIT, Kenneth (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*. Vol. 10, pp. 363–390. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.
- BOIX, Carles (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*. Vol. 93, no. 3, pp. 609–624. <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd (2007). Reasoning about institutional change: Winners, Losers and Support for Electoral Reforms. Vol. 37, no. 3, pp. 455–476. <https://doi.org/10.1017/S0007123407000245>.
- CHARVÁT, Jakub (2010). Proporcionalita volebních výsledků: měření, problémy, vlivy. *Slovenská politologická revue*. Vol. X, no. 1, pp. 2–38.
- CHARVÁT, Jakub (2016). Národní nebo bratislavská rada? Celostátní volební obvod, proporcionalita a teritoriální zastoupení ve slovenských parlamentních volbách. *Sociológia*. Vol. 48, no. 5, pp. 431–453.
- CHYTILEK, Roman et al. (2009). *Volební systémy*. Praha: Portál.
- COLOMER, Josep M. (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9780230522749>.
- CURTICE, John (2013). Politicians, voters and democracy: The 2011 UK referendum on the Alternative Vote. *Electoral Studies*. Vol. 32, no. 2, 215–223. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.10.010>.
- ČSÚ (2021). [on-line; cit. 2021-12-06] Dostupné z WWW: [www.volby.cz](http://www.volby.cz).
- DUVERGER, Maurice (2016). *Politické strany*. Praha: Karolinum.
- GALLAGHER, Michael (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*. Vol. 10, no. 1, pp. 33–51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C).
- JANEČEK, Karel (2021). Facebook. [on-line, cit. 2021-02-09] Dostupné z WWW: <https://www.facebook.com/223117541065037/photos/a.238796782830446/3814381518605270/>.
- JARABINSKÝ, Ivan (2015). Kvalita voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. *Středoevropské politické studie*. Vol. 17, no. 3-4, pp. 339–378. <http://dx.doi.org/10.5817/CEP-SR.2015.34.339>.
- JARABINSKÝ, Ivan; LÍBAL, Miroslav; ORESKÝ, Jan (2021). Srovnání aktuálních návrhů volební reformy. [on-line; cit. 2021-12-17] Dostupné z WWW: [https://uploads-ssl.webflow.com/5b046d892298cf84d9a87d56/603fbba394675e48c0885e76\\_Srovn%C3%A1n%C3%AD%20aktu%C3%A1ln%C3%ADch%20n%C3%A1vrh%C5%AF%20volebn%C3%AD%20reformy\\_FINAL.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5b046d892298cf84d9a87d56/603fbba394675e48c0885e76_Srovn%C3%A1n%C3%AD%20aktu%C3%A1ln%C3%ADch%20n%C3%A1vrh%C5%AF%20volebn%C3%AD%20reformy_FINAL.pdf).



- KATEDRA POLITOLOGIE FSS MU (2021). "Převrat ve volebních pravidlech a jeho důsledky". 10. 2. 2021. [on-line; cit 2021-12-15] Dostupné z WWW: <[https://www.facebook.com/events/2695395460773186/?active\\_tab=discussion](https://www.facebook.com/events/2695395460773186/?active_tab=discussion)>.
- KATZ, Richard S. (2007). Comment. *Representation*. Vol. 43, no. 4, pp. 307–314. <http://dx.doi.org/10.1080/00344890701574872>.
- LEBEDA, Tomáš (2006a). Teorie reálné kvóty, alternativní přístup k měření volební proporcionality. *Sociologický časopis*. Vol. 42, no. 4, pp. 657–681. <https://doi.org/10.13060/00380288.2006.42.4.03>.
- LEBEDA, Tomáš (2006b). Proporcionalita volebních formulí poměrných systémů. *Sociologický časopis*. Vol. 42, no. 5, pp. 883–912. <https://doi.org/10.13060/00380288.2006.42.5.03>.
- LIJPHART, Arendt (1985). The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey. *Electoral Studies*. Vol. 4, no. 1, pp. 3–14. [http://dx.doi.org/10.1016/0261-3794\(85\)90028-9](http://dx.doi.org/10.1016/0261-3794(85)90028-9).
- LIJPHART, Arend (1986). Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas. In GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- LIJPHART, Arend (1990). The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85. *American Political Science Review*, Vol. 84, no. 2, pp. 481–496. <http://dx.doi.org/10.2307/1963530>.
- LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. 1971. The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems. *British Journal of Political Science*, Vol. 1, no. 4, pp. 467–477. <http://dx.doi.org/10.1017/S000712340000925X>.
- PENNISI, Aline (1998). Disproportionality Indexes and Robustness of Proportional Allocation Methods. *Electoral Studies*. Vol. 17, no. 1, pp. 3–19. [http://dx.doi.org/10.1016/S0261-3794\(97\)00052-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0261-3794(97)00052-8).
- PENNISI, Aline (2006). The Italian Bug: A Flawed Procedure for Bi-Proportional Seat Allocation. In SIMEONE, Bruno; PUKELSHEIM, Friedrich (eds.). *Mathematics and Democracy: Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*. Berlin, Heidelberg: Springer. [http://dx.doi.org/10.1007/3-540-35605-3\\_11](http://dx.doi.org/10.1007/3-540-35605-3_11).
- POLITOLOGICKÝ SPOLEK POLIS; COMMON LAW SOCIETY (2021). "Jak budeme volit - co přinesou závěry ÚS k volebnímu systému v praxi?". 11. 2. 2021. [on-line; cit 2021-12-15] Dostupné z WWW: <[https://www.facebook.com/events/695180844487898?context=%7B%22event\\_action\\_history%22%3A\[%7B%22mechanism%22%3A%22calendar\\_past\\_events\\_unit%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark\\_calendar%22%7D\]%7D](https://www.facebook.com/events/695180844487898?context=%7B%22event_action_history%22%3A[%7B%22mechanism%22%3A%22calendar_past_events_unit%22%2C%22surface%22%3A%22bookmark_calendar%22%7D]%7D)>.
- SARTORI, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání procedur, podnětů a výsledků*. Praha: SLON.
- SENÁT (2021). "Setkání odborníků v Senátu Parlamentu ČR nad nálezem Ústavního soudu k zákonu o volbách do Parlamentu ČR". 16. 2. 2021. [on-line; cit. 2021-12-15] Dostupné z WWW: <<https://www.senat.cz/informace/galerie/videogalerie/video.php?id=791>>.
- Senátní tisk 59 (2021). "Návrh senátního návrhu zákona senátora Zdeňka Hrabý a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů". [on-line; cit. 2021-12-13] Dostupné z WWW: <<https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/98286/82486>>.
- Senátní tisk 82/0 (2021). "Zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů". [on-line; cit. 2021-12-13] Dostupné z WWW: <<https://www.senat>

- cz/xqw/xervlet/pssenat/original/99020/83102/90859>.
- SHUGART, Matthew Sørberg (2005). Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. In GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (eds). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0199257566.003.0002>.
- Sněmovní tisk 1170/0 (2021). "Novelaz. o volbách do Parlamentu ČR". [on-line; cit. 2021-12-13] Dostupné z WWW: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1170&CT1=0>>.
- Sněmovní tisk 1170/1 (2021). "Usnesení UPV k tisku 1170/0". [on-line; cit. 2021-12-13] Dostupné z WWW: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1170&ct1=1>>.
- Sněmovní tisk 1170/2 (2021). "Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 1170/0". [on-line; cit. 2021-12-13] Dostupné z WWW: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1170&ct1=2>>.
- STRMISKA, Maxmilián (2001). Volební systémy a stranicko-politické soustavy: "silné" volební systémy, stranické systémy a Sartoriho "volební zákony". *Středoevropské politické studie*. Vol. 3, no. 4. [on-line; cit. 2021-12-15] Dostupné z WWW: <<https://journals.muni.cz/cepsr/article/view/3881>>.
- ŠEDO, Jakub (2007). *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- TAAGEPERA, Rein, GROFMAN, Bernard. (2003). Mapping the Indices of Seats–Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility. *Party Politics*. Vol. 9, No. 6, pp. 659–677. <https://doi.org/10.1177/13540688030096001>.
- TAAGEPERA, Rein, SHUGART, Matthew S. (1989). *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, London: Yale University Press.
- TSEBELIS, George (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- ÚSTAVNÍ SOUD (2021). *Pl. ÚS 44/17*. [online; cit. 2021-12-13]. Dostupné z WWW: <[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovane\\_nalezky/2021/Pl.\\_US\\_44\\_17\\_vcetne\\_disentu.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2021/Pl._US_44_17_vcetne_disentu.pdf)>.