

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Bc. Alžběta Preková

**Volební reforma v roce 2021 a její dopad na politický systém
České republiky**

**Electoral reform in 2021 and its impact on the political system of the
Czech Republic**

Magisterská diplomová práce

Vedoucí práce: doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Olomouc
2022

Prohlášení

Tímto čestně prohlašuji, že jsem tuto magisterskou diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedené literatury.

V Olomouci dne

Podpis

Poděkování

Ráda bych zde chtěla poděkovala své rodině za podporu a zázemí, které mi poskytla v průběhu celého studia. Mamince za veškerý domácí komfort, který mi poskytla v době, kdy jsem jí nebyla k dispozici. Tatínkovi za nekonečné diskuze nad politickými tématy, která formovaly můj postoj ke škole a sestře, která se postarala o kontrolu stylistiky této práce. Obrovský dík patří doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, Ph.D. za vedení práce a poskytnutí věcných poznámek a materiálů, které vedli práci ke zdárnému závěru.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	6
SEZNAM TABULEK.....	6
ÚVOD.....	7
1. OBECNĚ O VOLEBNÍCH REFORMÁCH.....	11
1.1. VOLEBNÍ FORMULE	13
1.1.1. Hareova kvóta	13
1.1.2. Hagenbach-Bischoffova kvóta.....	13
1.1.3. Metoda největších zbytků.....	14
1.1.4. Kvóta Imperiali	14
1.1.5. D'Hondtův dělitel.....	14
1.1.6. Modifikovaný d'Hondtův dělitel (česká modifikace).....	15
1.2. PROPORCIONALITA A REPREZENTACE	15
1.2.1. Loosemore-Hanby index	15
1.2.2. Index reprezentace	16
2. KAPITOLA – PŘEDEŠLÉ REFORMY A POČÁTEK DISKUSÍ O NOVÉ REFORMĚ	17
2.1. VÝVOJ VOLEBNÍHO ZÁKONA A VOLEBNÍCH REFORM DO ROKU 1995.....	17
2.2. VÝVOJ LEGISLATIVY PO ZAVEDENÍ ZÁKONA Č. 247/1995 SB.	20
3. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU Č. 49/2021 SB. A NOVÝ VOLEBNÍ ZÁKON Č. 189/2021 SB.24	
3.1. ODŮVODNĚNÍ NÁVRHU A ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU (NÁLEZ Č. 49/2021 SB.)	24
3.2. REAKCE NA ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	27
3.2.1. Prezident republiky.....	27
3.2.2. Senát Parlamentu České republiky	28
3.2.3. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.....	28
3.2.4. Premiér České republiky	29
3.2.5. Ministryně spravedlnosti a Soudcovská unie.....	29
3.2.6. Ministr vnitra.....	30
3.2.7. Předseda Ústavního soudu	30
3.2.8. Zástupci politických klubů.....	31
3.3. VÝVOJ DISKUSE O NOVÉ PODOBĚ VOLEBNÍHO ZÁKONA A SCHVALOVACÍ PROCES	32
3.4. ZÁKON Č. 189/2021 O VOLBÁCH DO POLANECKÉ SNĚMOVNY	35
4. ANALYTICKÁ ČÁST.....	38
4.1. VOLBY V ROCE 2006	39
4.2. VOLBY V ROCE 2010	41
4.3. VOLBY V ROCE 2013	43

4.4. VOLBY V ROCE 2017	45
4.5. VOLBY V ROCE 2021	47
ZÁVĚR.....	52
ZDROJE.....	57
ZÁKLADNÍ DOKUMENTY	57
KNIHY A JINÉ TIŠTĚNÉ PUBLIKACE	58
INTERNETOVÉ A OSTATNÍ ZDROJE	59
ANOTACE:	66
ABSTRACT:.....	66

Seznam použitých zkratk

ANO 2011 (ANO) – Akce nespokojených občanů

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ČSU – Český statistický úřad

FSČSSR – Federální shromáždění Československé socialistické republiky

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

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

ODS – Občanská demokratická strana

Piráti – Česká pirátská strana

SPD – Svoboda a přímá demokracie

STAN – Starostové a nezávislí

SZ – Strana zelených

USA – Spojené státy americké

Úsvit – Úsvit přímé demokracie

VV – Věci veřejné

ZVP – Zákon o volbách do Parlamentu České republiky (247/1995 Sb.)

Seznam tabulek

Tabulka 1 - Porovnání volebních zákonů	37
Tabulka 2 - Výpočet pro rok 2006	40
Tabulka 3 - Výpočet Liberecký kraj	41
Tabulka 4 - Výpočet pro rok 2010	42
Tabulka 5 - Výpočet pro rok 2013	44
Tabulka 6 - Výpočet pro rok 2017	46
Tabulka 7 - Výpočet pro rok 2021	48
Tabulka 8 - Výpočet Pardubický kraj	49
Tabulka 9 - Výpočet kraj Vysočina	50
Tabulka 10 - Výpočet Olomoucký kraj	50
Tabulka 11 - Výpočet proporcionality Loosemore-Hanby Index.....	51

ÚVOD

„Volby jsou nevyhnutelnou součástí politického života ve všech demokratických zemích, jednou z nejdynamičtějších součástí politického procesu v soudobých demokratických systémech, nejdůležitějším demokratickým způsobem výběru, jsou zkrátka základním předpokladem demokracie či samým jádrem politického procesu (Antoš, Wintr 2010: 21).“

Diskuse o potřebě a možnostech reformních změn volebního zákona pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se objevují na české politické scéně prakticky od vzniku samostatné České republiky. Možností, jak změnit a vylepšit volební systém a volební pravidla je mnoho (od financování politických kampaní až po zavedení nového volebního dělitele). Právě úprava volební formule je jednou z možných variant, která svou podstatou může vést ke stabilnějším výsledkům. Aby to nebylo tak jednoduché v průběhu vývoje politických systémů bylo vymyšleno velké množství volebních formulí a záleží pouze na politických představitelích, kterou variantu budou považovat za ideální a bude vyhovovat jejich politickým preferencím.

Jak už z podstaty věci vyplývá, politik sleduje ve svém chování zejména své zájmy a svůj prospěch. Naopak volební inženýři se dokáží na problematiku potřeby spravedlivých voleb podívat s nadhledem a ohledem k zájmům široké veřejnosti. Existence absolutně ideálního volebního systému je prakticky nereálná a nelze zcela jistě zaručit, že to, co platí pro jedny volby bude platit i pro ty další.

Nejlepším způsobem, jak prokázat vhodnost volebního systému a jeho funkčnost jsou volby samotné. Již z podstaty věci je však patrné, že není možné provádět mnoho voleb pouze za účelem zjištění jejich funkčnosti na volební systém. Proto jsme odkázáni přistoupit k určité variantě simulace voleb, kdy používáme reálné výsledky z voleb na modelaci jiných zvažovaných návrhů.

V ČR jsme mohli zaznamenat dva výrazné pokusy o reformování volebního systému. První zásadní reformní tendence proběhly za doby opoziční smlouvy. Strany zde upřednostňovaly zejména své výhody, před zájmy široké veřejnosti. Jejich snažení překazil Ústavní soud, který podstatnou část volebního zákona zrušil. Podobnou, ale zároveň odlišnou situaci jsme pak mohli zaznamenat i v loňském roce. Zde diskusi o novele volebního zákona započala skupina senátorů, ale konečné rozhodnutí učinil až Ústavní soud, který rozhodl o zrušení části volebního zákona z důvodu neústavnosti některých jeho článků. V době vyhlášeného termínu voleb a již probíhající volební kampaně neměly strany prostor pro prosazování svých zájmů, neboť se musely domluvit během pár měsíců.

Jako hlavní cíl práce si stanovujeme zhodnotit navrhované varianty volebního zákona, které vyplynuly z odborných debat a zanalyzovat, zda zvolená varianta byla tou nejvhodnější. Ke stanovenému cíli povede pět dílčích výzkumných otázek:

- a) Jaký dopad mělo rozhodnutí ústavního soudu na povahu českého politického systému?*
- b) Splňuje reforma z roku 2021 požadavky Ústavního soudu a skupiny senátorů, kteří návrh k soudu podali?*
- c) Je reforma z roku 2021 správně nastavena? Pomohla k proporcčnější a vyrovnanějším výsledkům?*
- d) Jak je možné zdůvodnit proměny jednotlivých výsledků na základě obecné charakteristiky metod volebních formulí*
- e) Jak by se mohla reforma volebního systému v ČR vyvíjet dál?*

V první kapitole pojednáváme obecně o teorii volebních reforem. Nejdříve si stanovujeme základní parametry, které musí volební reforma splňovat a následně se zaměřujeme na konkrétní volební formule, u kterých vysvětlujeme jejich smyslovou podstatu a pravidla přepočtu hlasů na mandáty. Konkrétně jsme se zaměřili na Hareovu a Hagenbach-Bischoffovu kvótu, d'Hondtova dělitele i s jeho českou modifikací a kvótu Imperiali. Jako dodatek přikládáme význam metody největších zbytků, výpočet indexu reprezentace a proporcionality pomocí Loosemore-Hanbyho Indexu, které budeme pro další práci využívat.

Druhou kapitolu jsme zaměřili na vývoj volební legislativy do dolní komory parlamentu. Ze začátku jsme shrnuli mezinárodní právní úpravu, kterou by měla splňovat a dodržovat každá demokratická země. Je jimi například Všeobecná deklarace lidských práv či Evropská úmluva o ochraně lidských práv. V druhé části jsme se pak zaměřili na konkrétní vývoj zákonů a reforem. Popis jsme započali zákonným nastavením voleb za První republiky a přes období komunismu a Československé federativní republiky jsme se dostali k přijetí zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, který je ve znění pozdějších předpisů platný dodnes. V poslední části této kapitoly rozebíráme vývoj po přijetí zákona z roku 1995, kde byla hlavním tématem tzv. opoziční smlouva a její změny na poli volebního zákona.

Třetí kapitola se zaměřuje na stěžejní téma této práce. Detailně rozebírá nález Ústavního soudu č. 49/2021 Sb., který v roce 2021 zrušil významnou část volebního zákona. V kapitole jsme se nezaměřili pouze na znění nálezu a následně schválené novely (č. 189/2021 Sb.), ale také na reakce vysokých státních představitelů a zástupců politických stran. Nedílnou součástí

kapitoly je také vývoj diskuse kolem předkládaných návrhů na podobu nového zákona. Na konci kapitoly předkládáme přehledovou tabulku, ve které shrnujeme základní poznatky o vývoji volebního zákona od roku 1990.

V poslední kapitole pak opouštíme teoretickou rovinu a dostáváme se k analytické části. Tu jsme si rozdělili na pět částí podle zkoumaných volebních let – rok 2006, 2010, 2013, 2017 a 2021. Základem analýzy je simulace výsledků voleb, během nich se snažíme zjistit nejen zisk mandátů při použití jiných variant, ale také proporčnost jednotlivých výsledků. Potřebná data pro analýzu jsou pak čerpána z oficiálního serveru Českého statistického úřadu (www.volby.cz). Na začátku každého sledovaného roku se seznamujeme s jednotlivými subjekty, které splnili zákonné podmínky pro vstup do Poslanecké sněmovny. Analýzu pak vždy provádíme po jednotlivých stranách a jejím předmětem je zjistit, která varianta by straně nabídla nejproporčnější výsledky. Na konci každého období vždy výsledky shrneme a zjišťujeme, která varianta nabízí nejproporčnější výsledky, čímž by byla ideální variantou pro požadovanou reformu.

V práci jsme zvolili jednu z metod kvalitativního výzkumu – případovou studii. Jedná se o výzkumnou metodu, která je využívána v mnoha vědních disciplínách, politologii nevyjímaje. Podstatou takového výzkumu je využití malého počtu případů pro vysvětlení sledovaného jevu v rámci předem stanoveného časového období. V této práci se jsou sledovanými případy jednotlivé metody přepočtu hlasů na mandáty, a jak se jejich vliv na politický systém a rozložení Poslanecké sněmovny proměňuje v průběhu let. Případovou studii se zabývá velké množství autorů, my jsme si pro pochopení jevu vybrali definici Johna Gerringa (2007) z jeho práce *Case Study Research*, kde ji definuje: „*Případ představuje prostorově ohraničený jev (jednotku) pozorovaný v jednom časovém bodě nebo v určitém časovém období.*“ Zkoumané vztahy jsou díky svému charakteru velmi ojedinělé, a proto je prakticky nemožné ho zobecnit na vícero zemí.

Vzhledem k charakteru práce využíváme napříč kapitolami zejména českou literaturu, ale setkáváme se, zejména v první kapitole, i se zahraničními autory. Práce čerpá z monografií, sborníků i odborných a neoborných článků. V druhé a třetí kapitole využívá práce primárních zdrojů, které jsou pro tuto práci stěžejní. Jedná se o zákony uveřejněné *Parlamentem České republiky* a rozhodnutí vydaná *Ústavním soudem*, která jsou rovněž dostupná na jeho oficiálních stránkách. Z pramenů jsme čerpali informace o přesných zněních paragrafů a závěrečných stanovisek. Častokrát, zejména u zákonů, nebylo jednoduché dohledat jeho původní znění, neboť se velmi často setkáváte s přepsanými, aktuálními verzemi. Mezi primární zdroje dále řadíme oficiální stránky *Českého statistického úřadu*, díky kterým jsme měli kompletní přístup

k výsledkům voleb. Stránky jsou přehledné a díky podrobnému rozdělení do kategorií není problém dohledat potřebné informace.

Vedle primárních zdrojů jsme využívali i odborných publikací a příspěvků do sborníků. Kniha Alana Renwica a Jeana-Benoita Pileta *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe* z roku 2016 nám poskytla teoretický úvod do problematiky volebních reforem. Díky jejich knize jsme mohli jasněji rozpoznat skupiny které mohou v systému přijít s návrhem na změnu volebního systému. Další monografie, které napomohly pochopení celé problematiky volebních formulí a mechanismů přepočtů hlasů na mandáty v první kapitole byly *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence* (2008) a *Teorie reálné kvóty, alternativní přístup k měření volební proporcionality* (2006). Obě od předního českého politologa, experta na volební systémy a vedoucího této práce Tomáše Lebedy. Nesmíme také opomenout zmínit sborníkový příspěvek trojce autorů (Havlík, Šedo, Čaloud) *Systém poměrného zastoupení*, který jsme využili k doplnění a dovysvětlení některých částí první kapitoly. Příspěvek je umístěn ve sborníku *Volební systémy*, který sestavili Roman Chytílek a Jakub Šedo v roce 2004.

V neposlední řadě jsme k práci využili řadu internetových článků a tiskových zpráv, které dokreslily kompletní obraz vývoje diskuse kolem nové podoby volebního zákona v roce 2021. Hlavními zdroji se stala veřejnoprávní *České televize*, která díky rozsáhlé redakci renomovaných redaktorů podává kvalitní zpravodajství i ve svých internetových člancích. Podobně jsme využili i možnosti voleného přístupu ke zpravodajství *Českého rozhlasu*, který na svých stránkách *irozhlas.cz* poskytuje velmi detailní články vztahující se k aktuální problematice. Další hojně využívanou zpravodajskou databází pro naši práci se stalo *aktualne.cz*. Vybrali jsme si ho pro jeho rozsáhlé zaměření na českou politickou scénu a také kvůli důvěryhodnosti. Díky té si vysloužili i postavení mezi nejkvalitnější česká média, kam je na základě ratingu důvěryhodnosti zařadil *Nadační fond nezávislé žurnalistiky* (NFNZ 2022). Vedle zpravodajských webů jsme se zaměřili také na oficiální stránky jednotlivých politických stran a hnutí, kde jsme hledali jejich vyjádření a tiskové zprávy. Některé portály byly skvěle uživatelsky přívětivé a nebyl problém se v nich zorientovat. U jiných jsme se vyjádření nedopátrali a museli jsme využít alternativních zdrojů, kterým byl například Facebook.

1. Obecně o volebních reformách

Od roku 1993 jsme mohli být svědky několika úspěšných i méně úspěšných pokusů o volební reformu v České republice, avšak diskuse o změně volebních pravidel probíhá konstantně celých 29 let. Diskutující se ne vždy drželi zavedené poměrné volby, avšak nikdy nedošlo k vážnému pokusu o změnu ústavy ve smyslu přechodu k většinovému volebnímu systému. Proto se v této kapitole zaměříme pouze na reformy v rámci poměrných systémů.

Pro země středovýchodní Evropy, je volební zákon tradičně velmi měněnou částí legislativy. Nejedná se vždy o vznik kompletně nových zákonů, ale častokrát o dílčí změny – novely – které však mohou zcela změnit parametry hry. Co ale můžeme říct určitě, je, že změna pravidel vede nutně k reakci zasažených aktérů (Šedo 2011: 75–76). Na straně jedné se jedná o politické strany, které musí přizpůsobit svou strategii nově vzniklým podmínkám. Na straně druhé pak o voliče, pro které buď nabylo nebo ztratilo smysl hlasovat.

Při promýšlení volební reformy je důležité mít na paměti, že ji nelze provádět zcela bez rozmyslu a je důležité brát v potaz celkovou povahu politického systému. Základní principy jsou nedělitelnou součástí ústavního uspořádání demokracie, které působí v rámci celku jako takového, a proto je potřeba s nimi i takto zacházet (Klíma 1999: 28). Zavedením nových volebních pravidel dochází k narušení rovnováhy celého systému, proto by změny neměly následovat účelové cíle konkrétních politických stran, které ve změně vidí pouze soukromí prospěch. Taktéž by změna systému neměla být zbrklým řešením jednoho volebního výkyvu, ale naopak by měla být vyústěním promyšlené systémové změny. Jak uvádí Michal Klíma (1999: 27) ve své knize, soubor volebních pravidel by měl vytvářet dlouhodobě předvídatelný rámec pro soutěž politických stran.

Na základě teorie volebních reforem rozpoznáváme dominantního aktéra změn – politické představitele. Je prakticky nemožné, aby v pozadí velké volební reformy nehráli politici žádnou roli. Jedním z hlavních důvodů jejich angažovanosti je, že volební reformy přímo ovlivňují, vlastně více než kohokoliv jiného. Mnoho politických teorií se zabývá pouze studiem změn na základě politických rozhodnutí, kdy dochází k pouhé tendenci maximalizovat svou moc (Reynolds 2011). V historii České republiky jsme mohli sledovat takovou tendenci v roce 2000 na základě tolerančního patentu, který vznikl za doby tzv. opoziční smlouvy.

Nejde však pouze o politiky, na které je potřeba se zaměřit při výkladu teorie volebních reforem. Dalšími sice méně častými, ale rozhodně ne méně důležitými jsou pak potřeby změny ze strany široké veřejnosti, soudců, zájmových a nátlakových skupin, a dokonce i mezinárodních aktérů (Reilly 2013: 100–103).

Široká veřejnost je důležitým prvkem tvorby politiky. Jejich vliv je možné formovat skrze formální instituce jakožto referenda nebo občanská shromáždění, tak i skrze ty neformální. Mezi ně řadíme zejména veřejnou mobilizaci, která bývá v široké míře spíše vzácná, ale může být ve své podstatě velmi důležitá, obzvláště pak v oblasti volební reformy. Politici mohou předpovídat negativní reakce na reformu, která by byla účelově zavedena pouze pro prospěch jedné strany. Druhým vlivem veřejné mobilizace, pak může být nastolení rétoriky. Ta se pak pravděpodobně odrazí ve většinové náladě ve společnosti na návrh volební reformy. Politici pak takový návrh přijmou s očekáváním, že je za to voliči odmění jejich podporou u volební urny (Renwick a Pilet 2016: 210).

Dalším aktérem může být rozhodnutí Nejvyššího nebo Ústavního soudu dané země. V takovém případě může dojít k zamítnutí celého zákona (zcela výjimečně) nebo zpochybní pouze některé sporné pasáže (Baldini a Renwick 2015: 164-165). Příkladem může být rozhodnutí Ústavního soudu České republiky z roku 2001, kterým se zrušila většina podstatných částí volebního zákona, který vznikl za doby již zmíněné opoziční smlouvy nebo jeho rozhodnutí v roce 2021, kdy také došel Ústavní soud k závěru, že část volebního zákona je v rozporu se základními principy poměrného zastoupení.

Úloha zájmových a nátlakových skupin je spíše teoretickou možností, neboť jejich účinek není příliš prozkoumán. Demokratické reformní skupiny jsou běžné a je pravděpodobné, že za příhodných okolností mohou mít i obrovský vliv (Renwick 2018: 119). Větší význam těchto uskupení však spatřujeme ve vlivu na ekonomické a nepolitické záležitosti státu (enviromentální politika atd.).

V neposlední řadě může jít o mezinárodního aktéra (např. EU), který na základě svých vnitřních předpisů může na vyvíjet nátlak na kandidátskou zemi, aby kvůli vstupu zvážila a popřípadě změnila přístup k volebnímu zákonu a volbách celkově.

Dalšími prvky, které není radno opomíjet při studiu volebních reform, jsou proměnné ovlivňující zisky jednotlivých subjektů při hlasování. Ředíme mezi ně 1) velikost volebního obvodu; 2) způsob přepočtu hlasů na mandáty; 3) výše a forma nastavení klauzule; a 4) počet skrutinií, na kterých probíhá distribuce mandátů (Šedo 2007: 27). Ostatní prvky, jako například forma kandidátních listin, přímo neovlivňuje poměr sil, ale má vliv na pouhé personální uspořádání (Lebeda 2001: 426). Proto se v této práci budeme zabývat pouze prvními čtyřmi prvky.

1.1. Volební formule

Volební formule, tímto slovním spojením se rozumí způsob, jak se pomocí přepočtu hlasů voličů získávají a rozdělují mandáty mezi politické strany, politická hnutí a koalice. Není proto divu, že se volební formule ztotožňuje se samotným volebním systémem a nejčastěji jsou použity pro systémy s poměrným zastoupením (Filip 1999: 80). Volební formule dělíme na volební kvóty (*quota*) a volební dělitele (*divisor*). Základním principem systému volebních kvót je zjištění minimálního počtu hlasů, které je potřeba získat pro získání jednoho mandátu. Oproti tomu systém volebních dělitelů vychází z předpokladu, že mandát získá ta strana, která vykazuje nejvyšší průměr hlasů na daný mandát (Havlík, Šedo & Čaloud 2004: 119–120, 124).

1.1.1. Hareova kvóta

Někdy také nazývaná jednoduchá nebo přirozená kvóta je původní a nejjednodušší formulí. Autorem tohoto vzorce je v Evropě anglický právník Thomas Hare, po kterém je pojmenována. Ten ji však zmínil pouze ve svém návrhu na jednojmenné přenosné hlasování. Avšak její použití jsme mohli zaznamenat již dříve, jakožto metodu pro přepočet mandátů do Sněmovny reprezentantů ve Spojených státech amerických (Chytílek & Šedo 2004: 121). Pro výpočet kvóty (Q) je potřeba vydělit celkový počet odevzdaných hlasů (V) celkovým počtem přidělených mandátů (S). Charakteristické pro tuto metodu je, že v praxi takřka nenajdeme případ, kdy by rozdělila všechny mandáty. To je důvod, proč bývá častokrát použita v kombinaci s jinými metodami (Havlík, Šedo & Čaloud 2004: 121) a bývá obecně hodnocena jako jedna z nejproporčnějších volebních formulí.

$$Q = \frac{V}{S}$$

1.1.2. Hagenbach-Bischoffova kvóta

Hagenbach-Bischoffova kvóta byla pojmenována podle Eduarda Hagenbach-Bischoffa, univerzitního profesora, který ji předložil již v roce 1888 (Lebeda 2008: 79-80). Jde o modifikaci Hareovy kvóty, od které se odlišuje přiřítáním jednoho fiktivního mandátu ve jmenovateli ($S+1$). K tomuto kroku bylo přistoupeno z důvodu zajištění přidělení většího počtu mandátů již v prvním skrutiniu (Havlík, Šedo & Čaloud 2004: 121). I přes úpravu častokrát nedojde k rozdělení všech mandátů, proto bývá spojována s metodou největších zbytků.

$$Q = \frac{V}{S + 1}$$

1.1.3. Metoda největších zbytků

Tato metoda nemá svůj specifický výpočet. Jedná se o formuli, která je použita v případě, že v prvním, popřípadě druhém skrutiniu nedošlo k rozdělení všech přerozdělovaných mandátů v daném obvodu. Zbylé mandáty tedy získají ty strany, které vykazují nejvyšší absolutní počet nevyužitých hlasů z předchozích skrutinií (Lebeda 2008: 86). V praxi jde o prosté porovnání zbylých hlasů. Maximální počet hlasů, které lze touto metodou přerozdělit se rovná počtu stran vstupujících do výpočtu. To znamená, že každá strana může dostat právě jeden mandát formou metody největších zbytků.

1.1.4. Kvóta Imperiali

Kvóta Imperiali je další modifikací základní Hareovy kvóty, avšak za použití silnějších prostředků (fiktivní navýšení přerozdělovaných mandátů – S+2). To znamená, že snižujeme hodnotu kvóty a je tak snazší rozdělit více mandátů během prvního skrutinia. Za těchto podmínek ji však nelze použít již ve všech stranických systémech, neboť je zde reálně vysoké riziko rozdělení většího počtu mandátů, než je přiděleno konkrétnímu volebnímu obvodu. V praxi se s ní můžeme setkat ve velmi fragmentovaných systémech, nebo v systémech, kde nelze výrazně zredukovat velký počet stran ve skrutiniu (Lebeda 2008: 82-83).

$$Q = \frac{v}{s+2}$$

1.1.5. D'Hondtův dělitel

D'Hondtův dělitel je pojmenována podle profesora matematiky Victora D'Hondta, který ji použil v devatenáctém století. Avšak ani v tomto případě nešlo o první použití tohoto dělitele. Ten byl totiž použit již v roce 1792 Thomasem Jeffersonem pro rozdělování kongresových mandátů jednotlivým státům v USA (Havlík, Šedo & Čaloud 2004: 124). Jedná se o základní metodu volebního dělitele, kterou jako jedinou můžeme označit za „metodu největších průměrů“. Podstatou je snaha minimalizovat nadreprezentaci nejvíce nadreprezentované strany. Mandát je pak vždy prisouzen straně, která aktuálně vykazuje nejvyšší průměrný počet hlasů. Oproti Hareově kvótě a jejím modifikacím častěji pomáhá k zisku mandátu silnější straně, a tím oslabuje strany menší (Lebeda 2008: 87-90).

$$n (1; 2; 3; 4 \dots)$$

1.1.6. Modifikovaný d'Hondtův dělitel (česká modifikace)

D'Hondtův dělitel si v průběhu vývoje prošel řadou modifikací. My se zaměříme pouze na modifikaci, kterou představili čeští zákonodárci pro novelu zákona v roce 2000. Tato varianta obměňuje první cifru klasického d'Hondta z hodnoty 1 na 1,42. Důležitou úlohu při charakteristice této formule však hraje velikost volebních obvodů, ve kterých je aplikována. Čím jsou obvody menší tím výrazně zvýhodňuje velké subjekty a vede tak k větší disproporcii výsledků. Naopak při zvětšování volebních obvodů se svými výsledky blíží k základnímu d'Hondtovy, nebo je s jeho výsledky naprosto shodná (Chytílek & Šedo 2004: 125–126). Tato formule byla v roce 2000 zavedena pro volby do Poslanecké sněmovny a zastupitelstev krajů, kde i po zásahu Ústavního soudu nakonec zůstala v nezměněné podobě.

$$n (1,42; 2; 3 \dots)$$

1.2. Proporcionalita a reprezentace

Jedním z významných účinků volebního systému je míra disproporcionality volebních výsledků. Tento termín se používá pro označení podílu odchylky procent mandátů politických stran od podílu procenta hlasů získaných ve volbách. Výpočtem pak dostaneme hodnotu, do jaké míry se se rozdělení mandátů vzdaluje reálné podpoře jednotlivých stran. Perfektní proporcionalita by pak znamenala totožný podíl mandátů, jako byl její podíl celkového počtu hlasů. Avšak dosažení perfektní proporcionality je v praxi prakticky neproveditelné. Navíc přítomnost disproporce není ve většině typech volebních systému náhodná, ale velmi žádoucí. Protože volební systémy mají tendenci zvýhodňovat velké kandidující subjekty, a naopak znevýhodňovat ty menší (Cabada, Charvát, Stulík 2015: 200). Síla tohoto účinku se pak projevuje v závislosti na typu volebního systému, kdy předpokládáme, že nejsilnější bude u většinových volebních systémů.

1.2.1. Loosemore-Hanby index

Hodnota Loosemore-Hanby indexu (D) je dána polovinou sumy absolutních hodnot získaných z rozdílů mezi podíly hlasů a podíly mandátů jednotlivých stran. Rozdíly mezi procentem hlasů (v) a procentem mandátů (s) každé strany jsou převedeny na absolutní hodnoty, které jsou

následně sečteny a výsledek dělen dvěma. Důležité je, aby do výpočtu vstoupily všechny strany. Výpočet nesmí opomenout žádnou ze stran, která ve volbách získala byť jen minimální procento hlasů, třebaže nezískala žádný mandát. Výhodou je, které skončili pod hranicí vstupu do voleného orgánu a jsou tak zcela bez zisku mandátu, mohou do výpočtu vstoupit najednou. (Lebeda 2006: 660–665).

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

1.2.2. Index reprezentace

Vedle proporcionality, která vypovídá o zkreslení volebních výsledků celého stranického systému, index reprezentace je ukazatelem, jak si v tomto ohledu stojí každá strana zvlášť. Pokud strana získá shodné procento mandátů s procentem hlasů, pak je ideálně reprezentovaná. V případě, kdy získá menší podíl mandátů, než je podíl odevzdaných hlasů, pak hovoříme o podreprezentaci a v opačném případě o nadreprezentaci. Tento jev je nejvhodnější měřit pomocí indexu reprezentace (A). V zahraniční literatuře označován jako tzv. *advantage ratio* a v českém prostředí také hojně používaný termín „*index deformace*“ (Lebeda 2011: 514).

$$A = \frac{s}{v}$$

Proměnné, které vstupují do výpočtu, jsou stejné jako v předchozích případech: s – procento mandátů získaných politickou stranou a v – procento hlasů získaných politickou stranou. Ideální stav – maximální proporcionalita volebního výsledku strany – přirozeně nastává při hodnotě 1. Značí nám to moment, kdy dochází k absolutní rovnosti mezi procentem mandátů a hlasů. Čím je hodnota indexu reprezentace vyšší než 1, tím je větší úroveň nadreprezentace. Hodnota může nabývat až hodnoty ∞ . Naopak, čím je hodnota indexu reprezentace blíže 0, tím je větší míra podreprezentace (Šedo 2011: 58-63). Obrovský rozdíl v rozmezí hodnot pro nadreprezentaci a podreprezentaci může být pro čtenáře značně matoucí, proto se ho ve čtvrté kapitole pokusíme převést do praxe na příkladu voleb v České republice.

2. KAPITOLA – předešlé reformy a počátek diskusí o nové reformě

V kapitole se nejprve budeme zabývat vývojem volebního zákona od období První republiky po rok 1995, kdy vstoupil v platnost zákon, který je v podobě pozdějších prepisů platný dodnes. Popíšeme, jakým způsobem se proměnila volební pravidla a jakým způsobem se vyvíjela diskuse v odborné obci, tak i mezi politiky. Druhou část pak věnujeme období mezi lety 1995 a 2021, kdy nás právě zajímají proměny zákona č. 247/1995 Sb., ale nebudeme se zde ještě věnovat samotné novele zákona z roku 2021.

Průměrná životnost českých vlád dosahuje prakticky poloviny čtyřletého funkčního období Poslanecké sněmovny. Po úspěšném dokončení celého období vlády Andreje Babiše se průměrná délka působení českého kabinetu pohybuje lehce nad hranicí 23 měsíců¹, což nenaplnuje ani polovinu období, na kterou je dolní komora Parlamentu volena. Výměna vlád bývá v postkomunistických zemích častá, a nejen zde je spojována s vysokou mírou nestability demokracie a nízkou efektivitou vládnutí. Což je jeden z hlavních argumentů pro tvorbu a prosazení volební reformy, která by napomohla ustálit stranický systém a prodloužila tak i životnost jednotlivých vlád. Přestože každý chce přijít s tou svou, zaručeně nejlepší volební reformou, do konečné fáze změny zákona se dostaly, před reformou v roce 2021, pouze tři návrhy. První pokus o změnu proběhl v roce 2000. Ten jako celek prošel schvalovacím procesem, ale jeho základní prvky byly následně Ústavním soudem zrušeny. Druhá proběhla hned vzápětí v roce 2002, která byla úspěšně schválena a platila až do roku 2021. Poslední zásadnější pokus o změnu proběhl v roce 2009, avšak tentokrát novela neprošla ani hlasováním v parlamentu, a proto se jí v práci nebudeme dále zabývat.

2.1. Vývoj volebního zákona a volebních reforem do roku 1995

Ačkoliv Česká republika jako samostatný stát nemá dlouhou demokratickou tradici, může ze své minulosti čerpat spoustu zkušeností, jak nastavit volební systém.

Samotná tvorba volebního zákona musí v demokratických zemích brát v úvahu mnoho deklarácí a mezinárodních úmluv spojených s členstvím v mezinárodních organizacích. Základním textem Organizace spojených národů, ke kterému se hlásí naprostá většina zemí, je **Všeobecná deklarace lidských práv**. Ta zúčastněné státy zavazuje k dodržování základních občanských práv² (OSN 1948). Deklaraci téměř o třicet let později rozšířil **Mezinárodní pakt**

¹ Není započítána úřadující vláda Petra Fialy.

² Základní občanská práva v oblastech: politiky, kultury, ekonomiky a sociálního práva

o občanských a politických právech (OSN 1966), jehož podpis měl pro vývoj socialistického Československa dalekosáhlé následky. Na jeho základě byla sepsána Charta 77, čímž započal postupný rozpad bývalého nedemokratického režimu.

Obdobné dokumenty upravující základní lidská práva přijala i Evropská unie. Nejprve se jednalo o **Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv**, kterou doplnilo v průběhu let mnoho dodatků (EU 1950). Nakonec byla v roce 2000 částečně nahrazena **Chartou základních práv EU**, která svůj obsah přizpůsobila plánovaným rozšířením Evropské unie (EU 2000), do kterých byla zahrnuta i Česká republika.

Dodržování mezinárodních úmluv je pro chod demokratického státu samozřejmě velmi důležité, ale v kontextu této práce se bude kapitola dále zabývat dokumenty, které přímo formovaly volební systém České republiky. Prvním dokumentem je **zákon č. 123/1920 Sb. – Řád volební do poslanecké sněmovny**, který ustavil volební pravidla v nově vzniklé První republice. Celá Československá republika byla rozdělena na 22 volebních krajů. Přerozdělování hlasů probíhalo ve třech skrutiniích, kdy první se týkalo pouze krajské úrovně, kdežto druhé a třetí skrutinium probíhalo pak na poli celostátním. Přepoččet v prvním skrutiniu probíhal pomocí Hareovy kvóty, druhé skrutinium pak bylo přepočteno Hagenbach-Bischoffovou metodou. Pokud se nepodařilo ani ve druhém skrutiniu přerozdělit všechny mandáty, využilo se metody největších zbytků. Zajímavostí tohoto volebního zákona byla povinná volební účast³, zákaz prodeje a konzumace alkoholu v době konání voleb a neexistovalo kvórum pro vstup do Poslanecké sněmovny (NSČSR 1920). V průběhu let⁴ byl tento zákon několikrát novelizován, což vedlo i k drobným úpravám samotného přepočtu hlasů.

Druhý dokument, který formoval volební zvyklost českého voliče, byl **zákon č. 67/1946 Sb. – o volbě ústavodárného Národního shromáždění**. Od předchozího ústavního textu došlo k výraznému omezení přístupu k volebnímu právu. Již ne všichni občané dostali možnost svobodně se ve volbách vyjádřit. Jednalo se zejména o členy německé a maďarské menšiny a stejně tak se voleb neúčastnili občané, proti kterým bylo zahájeno trestné řízení podle retribučního dekretu⁵. Pro ostatní občany byla zachována povinnost volby, kdy nedodržení se sankcionovalo pokutou 10 000 Kčs. Podobný zůstal i samotný přepoččet hlasů na mandáty. Na rozdíl od třech skrutinií však zákon uvádí už pouze dvě, kdy v prvním byla zachována Hareova

³ Obsahovaly určité výjimky a porušení nepodléhalo sankcím

⁴ Mezi lety 1925–1945

⁵ Cílem tohoto dekretu bylo potrestání osob, které se během války svými činy provinily proti Československu

kvóta a ve druhém opět použita Hagenbach-Bischoffova metoda v kombinaci s metodou největších zbytků (NSČSR 1946).

Předchozí úprava byla změněna hned v roce 1948 **zákonem č. 75/1948 Sb. o volbách do Národního shromáždění**. Přestože tento dokument uvádí řadu formálních náležitostí demokratické volby, jako například § 29 odst. 4: „*Volič sám vloží hlasovací lístek do obálky. Může k tomu použítí prostoru tak odděleného, aby nemohl býti pozorován (NSČSR)*“, praxe byla v období komunistického režimu značně odlišná a jak je z veřejně dostupných zdrojů zřejmé, demokratická volba podložená zákony nebyla dodržována. Text se v tomto bodu však nebude dále zabývat rozdíly mezi zákonem a ústavní praxí, neboť to není účelem této práce.

Nová doba volebního zákona započala až v březnu roku 1990, kdy ještě tehdejší Federální shromáždění Československé socialistické republiky přijalo pro obnovující se demokracii **zákon č. 47/1990 Sb. o volbách do Federálního shromáždění**. Došlo zde ke změně v pravidlech přepočtu hlasů na mandáty a Hagenbach-Bischoffova metoda byla použita v obou skrutiniích. První se odehrávalo na úrovni volebních krajů a druhé pak na úrovni celostátní. V případě nerozdělení mandátů ani ve druhém skrutiniu došlo opět ke kombinaci s metodou největších zbytků na celostátní úrovni (FSČSSR 1990).

V roce 1993 však došlo k rozpadu federativního státu, což vytvořilo tlak na vysoké státní představitele, kteří museli nastolit kompletně nový ústavní pořádek. Volební období Poslanecké sněmovny bylo prodlouženo až do roku 1996, což zajišťovalo dostatek času na sepsání **zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky**, který je ve znění pozdějších přeписů platný až dodnes. Šlo o zákon, který nastavil pravidla voleb v nově vzniklé České republice, ale ve skutečnosti došlo pouze ke zkopírování zákona č. 47/1990. Proces přepočtu hlasů na mandáty probíhal ve dvou skrutiniích, kdy obě využívali Hagenbach-Bischoffovy kvóty, která byla v případě potřeby doplněna o metodu největších zbytků. První skrutinium probíhalo na krajské úrovni⁶ a druhé pak na celostátní (PČR 1995). Zákon také upravoval kvórum pro vstup kandidujících koalic, kdy dvojkoalice potřebovala získat alespoň 7 %, tři kandidující subjekty 9 % a v případě vyššího počtu pak 11 % odevzdaných hlasů (Charvát 2013: 89).

Od roku 1995 jsme zaznamenali téměř 30 novelizací tohoto zákona a ty nejdůležitější společně s nejdůležitějšími rozhodnutími ústavního soudu si přiblížíme v další části této kapitoly.

⁶ 8 volebních krajů – Hlavní město Praha, Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský

2.2. Vývoj legislativy po zavedení zákona č. 247/1995 Sb.

Série změn zákona č. 247/1995 Sb. započala rokem 1999, kdy Demokratická unie⁷ podala stížnost k Ústavnímu soudu (**Ústavní nálezh 243/1999**). Předmětem návrhu byl nesouhlas s výší volební kauce. Strana odůvodnila svůj návrh následovně: „*Demokratická unie spatřuje v rozhodnutí Ministerstva financí porušení čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), konkrétně zásah orgánu veřejné moci do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (...). Jestliže se pak některým stranám ani nevrátí tato kauce ani nedostanou příspěvek na volební náklady za každý odevzdaný hlas, jde o ekonomickou diskriminaci státu vůči vznikajícím politickým stranám, již jsou znevýhodněny proti stranám etablovaným, což je v přímém rozporu s čl. 5 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), podle něhož je politický systém založen na volné soutěži politických stran. (ÚS 1999)*“

Po zvážení všech dopadů, a nalezení většiny soudců hlasujících pro, tak ale jejich počet nepřesáhnul kvalifikovanou většinu a Ústavní soud zamítl návrh na zrušení volebních kaucí. Odůvodněním pro toto rozhodnutí byla potřeba čelit nadměrné roztržštěnosti volebního spektra. Ústavní soud však nevyloučil, že by se tato problematika nemohla v budoucnu opět otevřít, ale bylo by lepší řešit ji v komplexním měřítku, a ne zcela separovaně.

První významná reforma volebního zákona proběhla v roce 2000 a byla vyústěním nestandardní politické situace, která vznikla po vyhlášení výsledků předčasných voleb v roce 1998. Jejich výsledkem byla tzv. opoziční smlouva⁸, která zaručovala menšinové vládě České straně sociálně demokratické (ČSSD) podporu nejsilnějšího opozičního subjektu – Občanské demokratické strany (ODS) (Švec, Malá 2018). Na jejím základě se obě strany dohodly na účelové změně volebního systému. Ta se jim povedla prosadit díky **zákonu č. 204/2000 Sb.** Dovolte nám nyní přiblížit nejdůležitější změny, které na základě tohoto zákona proběhly.

Nejprve se strany zaměřily na předchozí doporučení Ústavního soudu o změně výše volebních kaucí. Ty se nově podle § 31 snížily na 40 000 Kč⁹ za každý volební kraj, ve kterém se strana rozhodne kandidovat. Celková částka se pak po volbách vracela stranám na základě překročení 5% volební klauzule.

Další velmi důležitou změnou byl § 49, který pojednává o navýšení aditivní (načítací) klauzule pro koalice. Navýšení probíhalo následujícím způsobem kvórum pro vstup jedné strany nebo hnutí zůstalo na hranici 5 % odevzdaných hlasů. Hranice pro vstup dvou

⁷ Pravicová strana působící v 90. letech 20. století

⁸ Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou

⁹ Snížení z původních 200 000 Kč za každý volební kraj

kandidujících subjektů se však zvýšila ze 7 % na 10 %, tři z 9 % na 15 % a pro vstup čtyř a více subjektů se posunul z hranice 11 % na celých 20 % platných hlasů. Je zde značná snaha o zabránění menším subjektům na politickém poli seskupovat své zájmy do volebních koalic, čímž by zvýšily své šance na vstup do poslanecké sněmovny a snáze dosáhly na finanční podporu ze státního rozpočtu.

Druhou významnou změnou byla změna volební formule, tedy způsobu přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty. Došlo k opuštění historicky zavedené Hagenbach-Bischoffovy kvóty, místo které se ČSSD povedlo prosadit zavedení d'Hondtova dělitele. Debata však o tomto tématu nebyla jednoduchá. ČSSD navrhovala přijetí d'Hondtova dělitele, kdežto ODS přišlo s návrhem dělitele Imperiali¹⁰. Nakonec došlo ke kompromisnímu řešení a přistoupilo se k návrhu poslance Zdeňka Koudelky, který navrhl modifikaci změnit řadu dělitelů a zvýšit tak počáteční hodnotu jedna na hodnotu 1,42 (Koudelka 2002)¹¹. Změna byla zaznamenána § 50 a týkala se nejen voleb do PSČR, ale také krajských voleb a voleb do obecních zastupitelstev.

Poslední úpravou, která mohla mít vliv na celkový výsledek voleb, byla změna § 27, který stanovuje počet volebních krajů. V původním znění zákona se volební kraje rovnaly počtu krajům územním, kdežto nová volební úprava počítala s vytvořením nových volebních krajů, které nemají návaznost na jakékoliv územní celky. Celkový počet se tak měl zvýšit z osmi na 35 (PČR 2000).

Reakce na rozsáhlé změny prováděné za účelem zvýhodňovat velké dominantní strany byla sepsána a odevzdána Ústavnímu soudu tři dny po vstoupení zákona č. 204/2000 Sb. v platnost. Předkladatelem stížnosti byl nejvyšší ústavní činitel České republiky – prezident Václav Havel. Na základě návrhu sepsal Ústavní **soud nález č. 64/2001 Sb.** známý též jako **Velký volební nález**.

Prezidentská námitka zejména reaguje na body, které jsme přiblížili výše. První napadenou částí byla kauce, kterou musí strany zaplatit, aby mohly kandidovat v jednotlivých krajích. Tento bod byl problémový již v předchozích krocích vývoje, ale až tímto nálezem ho Ústavní soud shledal protiústavním a doporučil jeho odstranění.

„Uvedený nález byl způsobem svého přijetí hraniční, přičemž právě v takových, rozdílnost názorů reflektujících, případech lze považovat za zcela přirozený a z rámce ústavnosti se nijak nevymykající jev, jestliže po uplynutí více než 4,5 roku se věc může jevit v poněkud jiném světle, zejména došlo-li v tomto časovém období k sociálním změnám, kupř.

¹⁰ Dělitel Imperiali

¹¹ Modifikace oficiálně nazvaná jako „modifikovaný d'Hondt“, ale lze se setkat i variantou „Koudelkův dělitel“

vyznačujícím se silným tlakem ve směru integračních stimulů. (...). Jde především o základní názor, že toto ustanovení je v rozporu s Ústavou a Listinou, neboť je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu a zajistil plnou realizaci čl. 5 Ústavy. Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů. (ÚS 2001)“

Druhým rozporovaným paragrafem byla velikost volebních obvodů. Podle navrhovatele je problematickým bodem § 48 o stanovení minimálního počtu přerozdělených mandátů. Neboť by se mohlo stát, že v případě minimální účasti voličů, ale při stanoveném minimálním počtu 4 mandátů na kraj, by měl volič „silnější hlas“ v malém kraji než volič v ostatních krajích. Tím by došlo k porušení základního principu Ústavy, podle které musí volič nejen disponovat stejným počtem hlasů, ale tento hlas by měl mít i stejnou váhu. Veškeré změny týkající se tohoto bodu dovedly Ústavní soud k závěru, že spíše než prvky poměrného zastoupení, které je zakotveno pro volby do Poslanecké sněmovny v Ústavě, se aktuální podoba volebního zákona blíží spíše hybridnímu režimu. S takovou variantou Ústava však nepočítá, a proto byl bod označen za protiústavní.

Dalším problematickým bodem ze strany prezidenta byla aditivní klauzule pro kolice. Ústavní soud tuto námitku odmítl poněkud jednoznačně s tím, že „*strany a hnutí mohou vznikat naprosto svobodně, mohou vstupovat do politické soutěže a jsou svobodné i v uzavírání volebních koalic. Není však opodstatněné, aby bylo uzavření koalice zvýhodněním vůči stranám a hnutím kandidujícím samostatně (ÚS 2001).*“

V poslední řadě se ústavní nález zabývá metodou přepočtu hlasů na mandáty. Václav Havel obhajuje svou stížnost, že nově stanovená hodnota 1,42 nahrává deformaci volebního systému, neboť zvýhodňuje silnější politické subjekty a tím je i zpochybněna přiměřenost zásahu do proporcionality volebního systému. Na svou obranu se k tématu vyjádřilo i Ministerstvo vnitra, které své rozhodnutí přijetí modifikace obhajuje takto: „*d'Hondtova metoda je bez jakýchkoliv pochyb tradičně řazena mezi metody systému poměrného zastoupení, a její uplatnění v zákoně tedy nemůže být v rozporu s Ústavou (...) Proto nemůže být v rozporu s Ústavou ani nová úprava počtu volebních krajů, protože rozdělování mandátů bude probíhat podle principu poměrného zastoupení. (ÚS 2001)“*

Ústavní soud se nakonec rozhodl přiklonit k návrhu předkladatele a rozhodnout o zrušení § 50 upravujícím přepočet hlasů na mandáty. Paradoxem tohoto rozhodnutí je, že vešlo

v platnost pouze pro volby do Poslanecké sněmovny, přestože stejný modifikovaný d'Hondtův dělitel byl aplikován i pro volby do krajských a obecních zastupitelstev a používá se dodnes.

Poslední významnou přijatou legislativou byla **novela zákona č. 37/2002 Sb.**, která reaguje na změny způsobené rozhodnutím Ústavního soudu. Opět se zaměříme na tři nejdůležitější body, kterými se zákon zabývá. Zprvė došlo ke snížení dlouho diskutované kauce za kandidaturu v strany ve volebním kraji. Její prozatím definitivní výše se ustálila na částce 15 000 Kč, přibyla však zásadní změna, kdy se kauce po volbách nevracela, ani těm stranám, které překročily volební klauzuli a dostaly se do Poslanecké sněmovny.

Další podstatnou změnou pro vývoj volebního zákona byla novela přepočtu hlasů na mandáty. Po rozhodnutí Ústavního soudu se členové Parlamentu dohodli na snížení prvotní hodnoty výpočtu z čísla 1,42 na 1. Tím došlo k zachování principu poměrného zastoupení a snížilo se riziko diskriminačního zvýhodnění velkých stran a hnutí.

Poslední významnou změnou bylo zavedení nových volebních krajů. Pro jejich uspořádání bylo využito nově vzniklých vyšších územních celků – krajů¹². Další úpravou týkající se volebních krajů bylo, že namísto minimálního počtu mandátů možných, byl určen maximální počet mandátů, který můžou jednotlivé strany v rámci daného kraje získat.

Další významná volební reforma proběhla až v roce 2021 na základě nálezů ústavního soudu č. 49/2021 Sb. Oba tyto dokumenty budou rozebrány v příští kapitole.

¹² Vznikly na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

3. Nález Ústavního soudu č. 49/2021 Sb. a nový volební zákon č. 189/2021 Sb.

Vzhledem k tomu, že už jsme si ukázali, jak složité je prosadit, byť jen „drobnou“ reformu, tak prosazení komplexnější změny vypadá jako nemožný úkol. Od roku 2002 jsme nebyli svědky žádné významnější novelizace volebního zákona, ale přesto debaty o jeho změně ve veřejném prostoru neustávaly. Zásadní převrat přišel po sněmovních volbách v roce 2017. Nejprve skupina Senátorů podala návrh k Ústavnímu soudu (pozdější rozhodnutí a novela) rozporující „férovost“ a proporcionalitu volebního zákona. A také došlo k otevření staro-nových témat, jakými bylo například korespondenční hlasování či změna otevírací doby volebních místností (Součková 2020).

V listopadu roku 2019 přišli poslanci KDU-ČSL s vlastním návrhem změny volebního zákona. Jejich cílem bylo srovnat váhu odevzdaných hlasů a pomoci koalicím se snadnějším vstupem do Poslanecké sněmovny. Toho chtěli dosáhnout zrušením aditivní klauzule. Jejich návrh však neprošel vládním schválením a byl během měsíce zrušen (KDU-ČSL 2019). Přesto lidovci ve svých vyjádřeních deklarovali, že budou dále usilovat o změnu a šlo právě o návrh koalice (které jsou lidovci součástí), který pomohl vyřešit hrozící ústavní krizi na začátku roku 2021.

3.1. Odůvodnění návrhu a rozhodnutí Ústavního soudu (nález č. 49/2021 Sb.)

Po volbách v roce 2017, které přinesly nejfragmentovanější Poslaneckou sněmovnu od vzniku samostatné České republiky, se Senátoři z politického hnutí STAN rozhodli podat návrh na zrušení některých vybraných paragrafů volebního zákona k Ústavnímu soudu (Machová 2021). Výsledek voleb byl pomyslným *posledním hřebíčkem*. Hlavním argumentem návrhu bylo že aktuální volební systém porušuje zásadu rovnosti hlasů a častokrát diskriminuje menší strany, které potřebují k zisku mandátů několikanásobně více hlasů, než vítěz voleb (Kreml 2017).

Předmětem **nálezu č. 49/2021 Sb.** bylo pět napadených ustanovení vztahujících se k zákonu č. 247/1995 Sb. a k jeho pozdějším prepisům:

„Argumentace navrhovatelky směřuje proti dvěma základním složkám volebního systému do Poslanecké sněmovny. Nejdříve se obsáhle vymezuje vůči volební formuli zakotvené v § 50 odst. 1 až 3 ZVP (tzv. D'Hondtova formule) a proti jejímu uplatnění za

pomoci rozdělení České republiky do čtrnácti volebních krajů o různé velikosti. Následně napadá ústavnost jednotlivých uzavíracích klauzulí zakotvených v § 49 odst. 1 písm. a) až d) pro v koalici kandidující politické strany a politická hnutí (dále též jen „politické strany“). Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud se v minulosti již zabýval řadou argumentů, které nyní navrhovatelka přdestírá na podporu svého návrhu, navrhovatelka se nejdříve zaměřila na splnění podmínky přípustnosti obou částí své argumentace a následně přdestřela své námitky k meritu věci, tedy k neústavnosti napadených ustanovení ZVP v obou jejich částech. (ÚS 49/2021 Sb.)“

Podíváme-li se na konkrétní napadená ustanovení jednalo se zaprvé o § 26. Předkladatelka se tímto napadením snaží zpochybnit, samotný princip poměrného zastoupení, neboť na základě komplexního vnímání zákona se domnívá, že je v rozporu s těmito základními ústavními principy. Taktéž v tomto bodě hrají důležitou roli volební kraje, jejichž znění a platnost navrhovatelka taktéž vyvrací. Tento bod Ústavní soud ve svém rozhodnutí však zrušil pouze z části. Zásada poměrného zastoupení má přednost, protože se jedná o obecné princip, bez kterého nelze o poměrném zastoupení hovořit. Byla by tak narušena samotná zákonitost volby do Poslanecké sněmovny. Ústavní soud ve své argumentaci pokračoval: „*samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní. Tím je až skutečnost, že spolu s jinými prvky volebního systému porušuje shora uvedené ústavní kautely¹³ rovnosti hlasů a rovnosti šancí kandidujících politických stran jako nositelů práva na poměrné zastoupení. (ÚS 49/2021 Sb.)“*

Druhou napadenou částí je § 48, který stanovuje pravidla pro přerozdělování dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje. Jinými slovy, jedná se o výpočet republikového mandátového čísla. Ústavní soud pak dochází k závěru, že tento bod není v souladu s Ústavním pořádkem a přikládá doporučení k jeho zrušení. Avšak konstatuje, že jeho neústavnost spočívá v návaznosti na zvolenou techniku volební formule, kterou rozebereme později. Tím nevyloučil možnost jeho užití v rámci jiného ústavně přijatelného řešení volební formule.

Další napadenou částí je § 49 upravující postup politických stran, hnutí a koalic do prvního skrutinia. Hlavním bodem nespokojenosti navrhovatelky byl odstavec jedna a tři tohoto

¹³ bezpečnostní opatření či obezřetnost

paragrafu. Oba upravují výši načítací klauzule pro koalice. Odstavec jedna stanovuje hranice 5 % - 10 % - 15 % - 20 % z celkového počtu hlasů. V případě že by se do prvního skrutinia dostal pouze jeden subjekt pak třetí odstavec snižuje tyto procentuální hranice na 4 % - 6 % - 8 % - 10 % z celkového počtu hlasů. Ústavní soud ve svém rozhodnutí nezpochybnil výši 5% klauzule pro vstup jednoho politického subjektu, naopak změnil své rozhodnutí na výši načítacích klauzulí, které zachoval při svém rozhodnutí v roce 2001. Zdůraznil, že při vymýšlení reformy je třeba přihlížet nejen na počet stran, kterým klauzule zabráni ve vstupu do Poslanecké sněmovny, nýbrž by měl mít v potaz i variantu, že může dojít k enormní roztržiténosti hlasů voličů a propadne více než polovina hlasů.

Předposledním napadeným paragrafem je § 50 určující konkrétní podobu volební formule, která je použita pro přepočítání hlasů na mandáty. Jak již víme její podoba byla již v minulosti hojně diskutována a byla předmětem řady sporů. Ústavní soud své rozhodnutí o zrušení této části volebního zákona odůvodňuje takto: „*návrh na zrušení napadených ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP, v kontextu jejich působení v samostatných nestejně velkých či lépe řečeno, zčásti malých volebních krajích, je důvodný. V případě, že se zákonodárce rozhodne, že se vrátí k systému více skrutinií, je pak v prvním skrutiniu použití D'Hondtovy formule z povahy věci vyloučeno, neboť tato metoda by v něm rozdělila všechny mandáty.* (ÚS 49/2021 Sb.)“

Konečným rozhodnutím Ústavního soudu bylo zrušení § 51. Jeho zrušení bylo nevyhnutelné, neboť je přímo navázaný na již zrušený § 48. Paragraf pojednává o případu, kdy by se pomocí Hareovy kvóty nepodařilo rozdělit všech 200 mandátů mezi volební kraje, pak by bylo přistoupeno k umělému zvyšování počtů mandátů vstupujících do výpočtu a došlo by tím ke snížení republikového mandátového čísla. Ten nám udává právě již zmiňovaný § 48.

Veškeré změny, které Ústavní soud svým rozhodnutím udělal byly opodstatněné a jejich zrušení nasměrovalo cestu k narovnání nespravedlivých podmínek, které tady pro menší subjekty byly. Samotné vydání a znění ústavního nálezu zaznamenalo dobrý ohlas zejména ze strany odborné veřejnosti a pak i od zastupitelů menších politických subjektů, pro které by reforma znamenala proporcčnější volební výsledky.

Ovšem ani Ústavní soud neschválil tento rozsudek jednohlasně. Postavili se proti němu čtyři soudci¹⁴. Ti své odmítavé vyjádření shrnuli v šesti bodech 1) čas a způsob přijetí nálezu, 2) překážka věci pravomocně rozhodnuté 3) volební systém dle zásad poměrného zastoupení

¹⁴ Ludvík David, Jaroslav Fenýk, Josef Fiala, Radovan Suchánek

4) „separované“ volební kraje 5) d'Hondtova metoda a 6) k argumentaci ústavní listinou z roku 1920 (Rambousková, Švihel 2021).

Největší debaty otevřelo právě načasování vyhlášení rozhodnutí. Ústavní soud s ním přišel 2. února 2021. V době, kdy už bylo vyhlášeno datum konání nových voleb¹⁵ do Poslanecké sněmovny (8. – 9. 10. 2021). Pro zákonodárce to znamenalo poměrně šibeniční čas pro nalezení shody napříč politickým spektrem, neboť Ústavní soud již neumožnil konání říjnových voleb podle nově neústavního zákona. Jaké reakce na rozhodnutí Ústavního soudu a které návrhy na reformu rezonovaly ve veřejném prostoru si představíme v dalších částech této kapitoly.

3.2. Reakce na rozhodnutí ústavního soudu

Odezvy na rozhodnutí soudu byly různé. Řada vysokých státních představitelů svými vyjádřeními podpořila rozhodnutí a vyjádřila se pro rychlé řešení. Objevily se však i reakce, které byly negativní. V následující části si proto přiblížíme projevy nejvyšších ústavních činitelů a představitelů politických stran a hnutí, kterých se změna bezprostředně týkala.

3.2.1. Prezident republiky

Jedna z prvních reakcí na rozhodnutí Ústavního soudu přišla ze strany prezidenta České republiky Miloše Zemana. Ten poslal 1. února 2021, den před vydáním finálního rozhodnutí, otevřený dopis soudcům Ústavního soudu, ve kterém je varuje, že rozhodnutí o zneplatnění volebního zákona může znamenat destabilizaci ústavního systému České republiky:

„Jako nejvyšší ústavní činitel mám povinnost ochraňovat stabilitu ústavního systému a upozorňovat a popisovat rizika, kdy k její distorzi může dojít i v důsledku rozhodování jiných ústavních orgánů. Odpovědnost za ústavní stabilitu České republiky mají všechny ústavní orgány, Ústavní soud nevyjímaje. Má-li nastat spravedlnost, musí přicházet co nejrychleji, aby byla s to naplnit očekávání a měla předpokládaný užitek. (Zeman 2021)“

¹⁵ Prezident Miloš Zeman vyhlásil volby do Poslanecké sněmovny těsně před koncem roku 2020 (28. 12.)

K jeho dopisu se vyjádřila řada senátorů, zastupující široké politické spektrum, kteří podpořili rozhodující se ústavní soudce a kritizovali vměšování se prezidenta do rozhodování, této významné instituce (Nguyen, 2021b).

Nyní se vrátíme v čase do října roku 2020, tedy půl roku před vydání stanoviska. V této době oznámil prezident Zeman seznam kandidátů, kterým propůjčí státní vyznamenání. Na seznamu se mimo jiné objevil i předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský. Z důvodu koronavirové krize byl však slavnostní ceremoniál o rok přesunut. Následně pár dnů po vydání rozhodnutí o zrušení zákona, přišla od tiskového mluvčího hradu Jiřího Ovčáčka zpráva, že se pan prezident rozhodl plánovaný řád Tomáše Garrigua Masaryka P. Rychetskému neudělit. Důvodem mělo být poškození dobrých zájmů České republiky zrušením volebního zákona v době probíhající předvolební kampaně (Šídlo 2021). O tom, zda byl tento krok legální a mohl být ze strany prezidenta republiky proveden se vedly dlouhé diskuze, ale řád P. Rychetskému nebyl uznán ani zpětně.

3.2.2. Senát Parlamentu České republiky

Senát Parlamentu České republiky měl k celé věci od začátku naprosto odlišný přístup než prezident Miloš Zeman. Jak jsme se již dozvěděli dříve, byla to skupina senátorů z hnutí STAN, kdo se samotným návrhem změny volebního zákona přišli.

Krátce po skončení tiskové konference, na které bylo představeno rozhodnutí Ústavního soudu, se k celé situaci vyjádřil druhý nejvyšší ústavní činitel, předseda Senátu, Miloš Vystrčil (ODS). Oznámil, že Senát jako celek rozhodnutí soudu respektuje. Apeloval na obě komory parlamentu, aby se snažily rozhodnutí dosáhnout co nejdříve a říjnové volby by tak proběhly v pořádku a bez komplikací (Nguyen 2021a). Také dodal, že komunikoval již s předsedy senátorských klubů a bude iniciovat schůzku všech parlamentních klubů (Gavenda 2021b).

3.2.3. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Za Poslaneckou sněmovnu promluvil v médiích její předseda Radek Vondráček (ANO). Po rozhodnutí se vyjadřoval spíše k procesním záležitostem. Dle něj by nebylo vhodné takto podstatný zákon prosazovat ve zrychleném řízení a prosazoval jeho projednání ve třech čteních. Vyjádřil se také k projevu předsedy Senátu. Souhlasil s ním a potvrdil, že bude dělat co je v jeho silách, aby chystanou reformu stihli prosadit do konce května. Tak by zbylo dostatek času na adaptaci politických stran i voličů na nové podmínky (Malíček 2021).

O den později se k celé záležitosti vyjádřila ještě Stálá komise Poslanecké sněmovny pro Ústavu ČR. Ti potvrdili jednotnou snahu zástupců stran spíše o minimalistickou novelu volebního zákona. Jednalo by se tedy pouze o nutné nejmenší změny v souladu se zrušenými částmi (PS PČR 2021).

3.2.4. Premiér České republiky

Poměrně nečekané reakce přišly ze strany tehdejšího předsedy vlády Andreje Babiše (ANO). Ten ve svém facebookovém prohlášení ostře kritizoval předsedu Ústavního soudu i politické kolegy z hnutí STAN.

Úvodní slova: „*Jsem si vědom, že rozhodnutí soudu musím respektovat a není proti němu žádné obrany. Ale soudu musí být jasné, že v nejtěžším období, kdy celá naše země trpí pandemií, otřásá důvěrou občanů v náš politický systém. Ústavní soud definitivně ztratil všechny zábrany a aktivně se snaží ovlivnit politickou situaci v naší zemi, což mu absolutně nepřísluší.* (Babiš 2021)“

Samotného předsedu soudu pak obvinil z porušení politické neutrality justice, protože neprávem hodnotí aktivní politiky a svými rozhodnutími se snaží ovlivňovat výsledky voleb. Taktéž přichází s tezí, že zrušení volebního zákona bylo Rychetského lobbistickou akcí, přestože původní podobu zákona za dob své politické kariéry aktivně prosazoval. V neposlední řadě předsedu nařknul, že tají plánovanou prezidentskou kampaň¹⁶, aby nemohl být podezříván z podjatosti.

K samotnému rozhodnutí a jak bude přistupovat jeho vláda k vyjednávání o nové úpravě se v celém příspěvku nevyjádřil.

3.2.5. Ministryně spravedlnosti a Soudcovská unie

Po odmítavém vyjádření předsedy vlády se očekávala slova podpory alespoň od ministryně spravedlnosti, neboť lze předpokládat, že ministerstvo spravedlnosti, které je ústředním orgánem státní správy, bude pevně stát za rozhodnutím soudu a nebude se snažit podrývat jeho autoritu. Překvapivě tato očekávání ministryně Marie Benešové (ANO) nenaplnila. Ta se vyjádřila velmi kriticky k rozhodnutí ústavních soudců. „*Na ústavním nálezu mi hlavně vadí, že to tam měli přes tři roky a teď pár měsíců před volbami najednou rozhodují. Působí to divně, nepůsobí to vůbec objektivně. (...) Co je za tím? Komu se kdo zavázal, kdo komu co slíbil? (...) Soudci jsou jenom lidi, někteří chtějí opakovat mandát.*“ (Mazancová 2021).

¹⁶ Údajně podporovanou právě hnutím STAN

Na kritiku ze strany ministryně reagovala Soudcovská unie, sdružující soudce České republiky. Ta se soudců zastala: „*Soudcovská unie respektuje kritiku konkrétního rozhodnutí, ale důrazně odmítá šíření závažného a nepodloženého obvinění, že ústavní soudci „mají asi něco slíbeno“*“. Taktéž zdůraznila, že pokud ministryně spravedlnosti projevuje pochybnosti o důvěryhodnosti Ústavního soudu, může to výrazně poškodit vnímání justice v celé české společnosti (ČTK 2021a).

Po kritice se Benešová rozhodla vydat tiskovou zprávu, ve kterém potvrzuje, že nález Ústavního soudu respektuje. Avšak slova, která k vyjádření dodala její reakci ještě vyeskalovala. „*Nikdy jsem nepodezírala ústavní soudce, a ani neřekla, že by podléhali politickým či jiným tlakům. Věřím, že ve svém rozhodování jsou nezávislí. Jsem přesvědčená, že prapříčina celého problému spočívá v možnosti opakování mandátu ústavního soudce (...) Kdo zvažuje setrvání ve funkci, musí pro něj získat politickou podporu. V případě ústavních soudců podporu senátorů, tedy těch, o jejichž návrhu rozhodovali (...) Svými slovy jsem jen chtěla vyjádřit fakt, že kdyby u ústavních soudců nedocházelo k opakování mandátu, podobné pochybnosti by vůbec nevznikaly*“ (Benešová 2021).

3.2.6. Ministr vnitra

Ministerstvo vnitra, vrcholný orgán, který koordinuje veřejnou správu a volební záležitosti, bylo jedním z hlavních hybatelů celého procesu přijímání nové podoby volebního zákona. Bezprostředně po vydání nálezu se v médiích s prohlášením objevil ministr vnitra Jan Hamáček (ČSSD). Potvrdil, že jeho ministerstvo respektuje rozhodnutí Ústavního soudu a jako ministr vnitra se zavazuje, že bude iniciovat jednání a samo ministerstvo přijde s vlastními návrhy řešení (ČSSD 2021).

3.2.7. Předseda Ústavního soudu

Pavel Rychetský se ke znění nálezu Ústavního zákona vyjádřil zcela jasně svým hlasem pro. Nenechal však bez odezvy reakce ostatních vysokých představitelů státu, kteří s rozhodnutím ne zcela souhlasili. Předseda si stál za svým názorem, že úkolem Ústavního soudu je zabývat se protiústavností volebního zákona, dříve, než k samotnému aktu voleb dojde. Pokud tedy došli k závěru, že některé jeho části jsou v rozporu s Ústavou, tak nemůže vědomě nechat volby proběhnout jen z důvodu, že mají zákonodárci málo času (Gavenda 2021a). Jeho názor je ale velmi diskutabilní a zůstává otázkou, zda nemohl ÚS opravdu rozhodnout s větším předstihem.

Určitým řešením by bylo, kdyby Ústavní soud prodloužil platnost volebního zákona,

nechal proběhnout říjnové volby ještě podle starého, i když již neústavního zákona a dal tak zákonodárcům dostatečné množství času k diskusi nad novou podobou voleb. Inspiraci mohli soudci načerpat u Německého spolkového Ústavního soudu, který v roce 2008 taktéž zrušil část volebního zákona, ale čas na nápravu dal až do roku 2011. Tím umožnil konání voleb v roce 2009 ještě podle staré úpravy a nedošlo k vážnému ohrožení ústavnosti (Kabrhelová, Válek, Tomek 2021).

3.2.8. Zástupci politických klubů

Posledními reakcemi, na které se v této kapitole zaměříme budou od zástupců jednotlivých stran. Jejich pořadí jsme zvolili podle výsledků voleb v roce 2017 a již nezahrnujeme hnutí ANO, které mělo své hlavní dva představitele zahrnuté již v předchozích částech.

Druhé místo ve volbách zaznamenala Občanská demokratická strana (ODS). Stanovisko celé strany sdělil její předseda a lídr nově vzniklé předvolební koalice Spolu Petr Fiala. Ve svém vyjádření nepotvrdil, ani nevyvrátil kladný postoj k rozhodnutí ÚS. Shledal pouze nešťastným oné načasování jeho vydání. Jasně však dodal, že si nedokáže představit, že by v říjnu volby neproběhly. Proto bude ODS a celá koalice Spolu „*dělat všechno pro to, abychom tu shodu našli a připravili dobrý, trvalý, stabilní volební zákon.*“ (ODS 2021)

Třetí nejsilnější Česká pirátská strana zcela jednoznačně podpořila rozhodnutí Ústavního soudu. Několik let upozorňovali a snažili se prosadit spravedlivější systém voleb do Poslanecké sněmovny. Také veřejně poděkovali nově deklarovaným koaličním partnerům za podání stížnosti. V neposlední řadě slíbili, že jsou připraveni jednat, aby mohla být nová podoba zákona schválena co nejdříve (Pirátská strana 2021).

Hnutí Svoboda a Přímá demokracie (SPD) ve svém stanovisku podezřívala Ústavní soud z účelovosti a podjatosti, svým rozhodnutím silně podněcující ústavní krizi. I přes nesouhlas cítí potřebu prosazovat takové změny, které budou srozumitelné pro občany, systémové a zajistí konzistentní stabilitu vlády (SPD 2021).

Sociální demokracie byla v jednotném vyjádření poněkud zkoupá na slovo. Počítáme tedy s variantou, že ministr vnitra Jan Hamáček ze své funkce obhajoval jak zájmy České republiky, tak většinový názor ČSSD.

Za KSČM se k věci vyjádřil její místopředseda a místopředseda Ústavně právního výboru PSP ČR Stanislav Grospič. Ve svém prohlášení vyslovil postoj celé komunistické strany. Rozhodnutí Ústavního soudu jako strana respektují a nemají strach ze zrušených článků zákona, neboť i jejich straně to může přinést výhody. Sám Grospič uvádí, že v případě jiného přepočtu hlasů na mandáty by KSČM mohlo stačit méně hlasů k získání jednoho mandátu

v malých krajích, jako jsou Liberecký, Karlovarský a Zlínský. Naopak se vyjadřují negativně k načasování vydání nařízení a také podezřívají předsedu Rychetského spíše než z právních, tak z politických rozhodnutí (ÚV KSČM 2021).

Lidovci byli v názoru na nález Ústavního soudu zcela jednotní. „*Respektujeme rozhodnutí Ústavního soudu, je to dobrá zpráva pro všechny občany ČR, protože váha hlasu každého voliče bude shodná. Lidovci tyto námitky dlouhodobě a opakovaně vznášeli na půdě Sněmovny, už v listopadu 2019 připravili a podali návrh novely volebního zákona a představili ho i široké veřejnosti.* (KDU-ČSL 2021)“

Druhou nejmenší stranu – TOP 09 – svými vyjádřeními zastoupila předsedkyně strany Markéta Pekarová Adamová. Ta uznala oprávněnost rozhodnutí ÚS a také přivítala iniciativu ministra vnitra o rychlou reakci a svolání schůzky všech členů parlamentních klubů. Nezapomněla podotknout, že je potřeba se domluvit rychle kvůli blížícímu se termínu voleb (Gavenda 2021b). Její vyjádření pak doplňoval exministr spravedlnosti a europoslanec Jiří Pospíšil, který rozhodnutí ÚS odvážně označil za svévoli Ústavního soudu, ale s rozhodnutím bezpodmínečně souhlasil (Perknerová 2021).

Poslední stranou, která se těsně dostala v roce 2017 do PS bylo hnutí STAN. Hnutí, které jak už víme, v roce 2017 podalo stížnost na neústavnost volebního zákona. Dala se tedy z řad jeho poslanců a senátorů očekávat pouze pozitivní reakce. Předseda senátorského klubu Petr Holeček označil nález za pozitivní zprávu a cestu ke spravedlivějšímu volebnímu systému. Doplnil ho předseda hnutí STAN Vít Rakušan, který dodal, že rozhodnutí potěší všechny nespokojené voliče, kteří se cítili být znevýhodněni minulou podobou volebního zákona, která porušovala garantované právo rovnosti hlasů (Pergl 2021a).

3.3. Vývoj diskuse o nové podobě volebního zákona a schvalovací proces

Samotné schválení zákona, od doporučení projednání návrhu ze strany Organizačního výboru po stvrzení přijetí zákona podpisem prezidenta republiky, trvalo pouhé dva měsíce (PS 2021). Než byl však samotný zákon přijat, bylo potřeba řádně prodiskutovat všechny možné varianty.

Diskuse o nové podobě začala bezprostředně po vydání ústavního nálezu. Jak jsme se již dozvěděli v přechozí části napříč politickými elitami panovala shoda o co nejrychlejší najít vhodnou variantu, která bude vyhovovat většině a bude v souladu s rozhodnutím Ústavního soudu.

Necelý týden po vyhlášení nálezů ÚS došlo k dohodě parlamentních stran, že budou společně postupovat tak, aby došlo k včasnému a bezproblémovému schválení nového zákona. Den po dohodnutí však vládní poslanci (ANO a ČSSD) neumožnili postup do druhého čtení existující návrh reformy z dílny KDU-ČSL, který v PS ležel již několik měsíců. Čímž okamžitě porušili nově uzavřenou dohodu (Nytra 2021). Místo toho přišel premiér Andrej Babiš s rozhodnutím, že vláda pracuje na vlastním návrhu zákona, který chce představit co nejdříve (Danelová 2021).

22. února došlo na vládě ke schválení dvou variant novely volebního zákona. První varianta počítala se zachováním 14 volebních krajů a podle druhé by se z České republiky stal jeden velký volební obvod. Druhou variantu preferovala hlavně hnutí ANO a SPD. První variantu zachování krajů podporoval zbytek parlamentních stran a také senátoři, jejichž souhlas Poslanecká sněmovna potřebovala. Strany nesouhlasily se změnou těch článků, které Ústavní soud svým rozhodnutím nezrušil, neboť by šlo o zbytečnou komplikaci, která by mohla bránit rychlému schválení zákona (ČTK 2021b). O obou variantách debatovali také předsedové obou komor Parlamentu a dohodli se na společném postoji podpory 14 volebních krajů (Sobola 2021).

Obě navrhované varianty prošly na plénu sněmovny prvním čtením a byly předány ústavně-právnímu výboru, který měl posoudit jejich funkčnost a aplikovatelnost na politický systém České republiky. Během projednávání se pak otevřela diskuse ohledně dalšího zrušeného bodu, kterým byla uzavírací klauzule pro vstup do PS. Obě navrhované varianty počítaly se zachováním pětiprocentní hranice pro vstup samostatných subjektů. Debata se tedy vedla pouze kolem možnosti většího počtu kandidujících subjektů dohromady. Vláda počítala se zavedením třech stupňů aditivní klauzule, které platily v ČR celá devadesátá léta, tedy 7, 9 a 11 %. SPD se snažilo prosadit vlastní návrh, ve kterém by hranice byly stanoveny na hodnotě 9 a 13 %. Zástupci obou komor se nakonec shodli, že budou prosazovat variantu dvou hranic, ale na přesném stanovení jejich hodnoty se museli ještě domluvit (Čermáková 2021).

Přes měsíc měli poslanci na projednávání nové podoby zákona. Ve hře byli čtyři návrhy:

- 1) Varianta KDU-ČSL, která počítá se zachováním 14 volebních krajů, 5% klauzulí a hlasy pro strany, které by se do sněmovny nedostaly by se ve druhém skrutiniu rozdělily mezi ty co byly úspěšné
- 2) První vládní varianta, nechává 14 volebních obvodů a zavádí Hareovu kvótu pro přepočítání mandátů

- 3) Druhá vládní varianta, chce zavést jeden volební obvod na území České republiky a pro přepočítání hlasů na mandáty využít Hagenbach-Bischoffovy metody
- 4) Senátní návrh obsahuje 14 volebních krajů a zavádí Hareovu kvótu, zbývající mandáty by se pak přidělily postupně podle výsledku

S úplně novou variantou pak přišel v půlce března předseda Ústavně právního výboru sněmovny Marek Benda (ODS). Ten měl v plánu, jako většina ostatních variant, zachovat 14 volebních krajů. Zásadní změnou oproti předchozím nabídkám, bylo zavedení dvou skrutinií a prozatím nezmíněné varianty volební kvóty Imperiali. Spornou záležitostí jeho návrhu pak bylo přiřazení rozdělených mandátů ve druhém skrutiniu jednotlivým kandidátům. Podle Benda by si jejich rozdělení strany a hnutí určovaly samy, bez ohledu na hlasy voličů (Machová, Dolejší 2021).

Bendova úprava rozdělování mandátů ve druhém skrutiniu se nezamlouvala vládnímu hnutí ANO, ani opozičním Pirátům. Ti označili jeho návrh za protiústavní a předpověděli, že v případě jeho schválení by úprava skončila opět v rukou Ústavního soudu (Plíhal 2021).

31. března představil Ústavně právní výbor sněmovny takovou verzi volebního zákona, která by měla bez problému projít hlasováním v obou komorách Parlamentu. Výbor podpořil ve většině návrh poslance Marka Benda s drobnými úpravami druhého skrutinia. Ty byly potřeba pro hladké projití oběma komorami Parlamentu. Jejich navrhovatelem byl předseda dolní komory Radek Vondráček (Dolejší, Glaserová 2021).

Konečné rozhodnutí Poslanecké sněmovny padlo 7. dubna 2021, kdy proběhlo hlasování o novele. Usnesení sněmovny, o kterém se následně hlasovalo znělo *"Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s vládním návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle sněmovního tisku 1170, ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou."* Z přítomných 101 poslanců¹⁷ se vyslovilo 96 pro vládní návrh zákona a 1 poslanec (Lubomír Volný) byl proti (PSP 2021).

Týden po získání kladného stanoviska v Poslanecké sněmovně doputoval zákon na stůl Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury. Potvrdila, že návrh zvyšuje

¹⁷ Z důvodu pandemie koronaviru zasedala Poslanecká sněmovna v polovičním počtu.

proporcionalitu volebního systému i při zachování 14 volebních krajů, čímž není zasaženo do již probíhající volební kampaně. Uznali proto návrh jako vhodné řešení problému, které sice není dokonalé, ale je vhodným kompromisem (Pergl 2021b).

Hlasování o přijetí novely proběhlo v Senátu 29. dubna. Rozprava nad pozměňovacími návrhy byla velmi dlouhá, ale nepřinesla žádný výsledek. Zákon byl schválen v původním znění, a pro bylo 54 ze 75 přítomných senátorů. Zákonodárci se v doplňkovém hlasování vyjádřili k nevoli poslanců zavést korespondenční volbu. Senát si proto přeje brzkou změnu volebního zákona ve prospěch korespondenční volby (Senát 2021).

Posledním bodem schvalovacího procesu byl podpis prezidenta republiky. Ten podle očekávání obou komor parlamentu novelu zákona přijal a podepsal (Ovčáček 2021). K podpisu došlo 4. května, čímž došlo k naplnění přání předsedy Poslanecké sněmovny, který chtěl stihnout schválit novelu do května.

Přesnou konečnou podobu zákona rozebereme v další části kapitoly.

3.4. Zákon č. 189/2021 o volbách do Polanecké sněmovny

V této části třetí kapitoly si popíšeme čtyři změny, které přinesl zákon č. 189/2021 Sb. měnící pravidla pro volby do Poslanecké sněmovny.

Prvním zmíněným paragrafem bude § 49 určující pravidla pro postup politických stran, politických hnutí a koalic do prvního skrutinia. Určuje nám výši procentuální klauzule, kterou musí při volbách strany a hnutí překročit, aby mohly pomýšlet na zisk mandátů ve volbách.

Klauzule pro vstup samostatného politického subjektu prošla novelou beze změny a byla zachována na hranici 5 %. Změnu však zaznamenala hranice pro vstup dvou a více subjektů sdružených do volebních koalic. V případě spojení dvou politických stran nebo hnutí stačí nově překročit pouze 8 % z celkového počtu odevzdaných hlasů (původně 10 %). Větší snížení vstupního prahu jsme zaznamenali v případě koalice třech subjektů, kterým nově stačí dosáhnout na 11 % všech hlasů odevzdaných ve volbách (původně 15 %). Nově se již nesetkáváme se třetí úrovní načítací klauzule, která čítala 4 a více subjektů, nýbrž pro všechny více početné varianty platí také pravidlo 11 %.

Na základě předchozího snížení klauzulí, bylo zapotřebí snížit i klauzule pro variantu, kdy by se do poslanecké sněmovny dostala pouze jedna strana nebo koalice. V tomto případě se klauzule snižuje vždy o jedno procento oproti původní hranici. Pokud se ani tak výsledek nezmění, hranice se sníží o další procentní bod.

Kompletně nové znění dostaly § 50 a § 51, které upravují podmínky přepočtu hlasů pro první a druhé skrutinium. Už rozdělení na dvě úrovně přepočtu je novinka oproti předchozí úpravě, kde bylo zavedeno pouze jedno skrutinium.

První skrutinium probíhá na úrovni volebních krajů a pro jeho výpočet byla zvolena kvóta Imperiali.

„(2) Součet platných hlasů odevzdaných ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, se vydělí počtem mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přiděleny, zvětšeným o dvě; číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je krajským volebním číslem.

(3) Celkový počet platných hlasů, který obdržela politická strana, politické hnutí nebo koalice v rámci volebního kraje, se dělí krajským volebním číslem a politické straně, politickému hnutí nebo koalici se přikáže tolik mandátů, kolikrát je krajské volební číslo obsaženo v celkovém počtu platných hlasů, které tato politická strana, politické hnutí nebo koalice získala. (PČR 2021)“

Pro výpočet druhého skrutinia, které probíhá již na celostátní úrovni, pak byla nově zvolena Hagenbach-Bischoffova kvóta. Předpokladem pro zavedení těchto metod přepočtu bylo, že přinese proporčnější a spravedlivější výsledky než původní d'Hondtův dělitel. Zda tomu tak skutečně je, budeme demonstrovat ve čtvrté kapitole.

Nově schválený zákon se týkal pouze bodů, které explicitně zrušil Ústavní soud. Některé strany se pokoušely o přidání doplňujících prvků. Tou byla například korespondenční volba, která by usnadnila volbu v zahraničí. Další možnou úpravou, která také rezonovala ve veřejném sektoru byla změna délky trvání voleb ze dvou na jeden den. Ani jedna z těchto variant nebyla do nové úpravy volebního zákona přidána, ale je s nimi potřeba počítat jako s možnými alternativami pro jeho další vývoj.

Tabulka 1 - Porovnání volebních zákonů

	Typ vol. formule	Výše aditivní klauzule		Počet vol. obvodů
47/1990	Hagenbach-Bischoffova metoda Dvě skrutinia	5 % - 1 subjekt 7 % - 2-3 subjekty 10 % - 4+ subjekty - 1 % při nesplnění		12 obvodů (ČSR) - ČR 8 krajů - SK 4 župy
247/1995	Hagenbach-Bischoffova metoda Dvě skrutinia	5 % - 1 subjekt 7 % - 2 subjekty 9 % - 3 subjekty 11 % - 4+ subjekty - 1 % při nesplnění		8 krajů
204/2000	Modifikovaný d'Hondt (1,42) 1 skrutinium	5 % - 1 subjekt 10 % - 2 subjekty 15 % - 3 subjekty 20 % - 4+ subjekty	Při nesplnění 4 % - 1 subjekt 6 % - 2 subjekty 8 % - 3 subjekty 10 % - 4+ subjekty	35 krajů
37/2002	d'Hondt (1) 1 skrutinium	5 % - 1 subjekt 10 % - 2 subjekty 15 % - 3 subjekty 20 % - 4+ subjekty	Při nesplnění 4 % - 1 subjekt 6 % - 2 subjekty 8 % - 3 subjekty 10 % - 4+ subjekty	14 krajů
189/2021	Kvóta Imperiali (1. skrutinium) Hagenbach-Bischoffova metoda (2. skrutinium)	5 % - 1 subjekt 8 % - 2 subjekt 11 % - 3+ subjekty - 1 % při nesplnění		14 krajů

4. Analytická část

Jak bylo rozebráno v předchozích kapitolách, cesta k volební reformě byla komplikovaná a nebylo snadné domluvit se na konečné podobě volebního zákona. V této kapitole se proto zaměříme na prozkoumání změny pravidel přepočtu hlasů na mandáty ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2021 a jak by se proměnily výsledky, kdyby byla zvolena jiná metoda přepočtu. Zaměříme se zde na ty metody a kombinace, které byly diskutovány ve veřejném sektoru a porovnáme je navzájem. Tím se pokusíme demonstrovat, jak by nová metoda přepočtu změnila výsledky, kdyby byla přijata již dříve, a naopak zda by na základě předchozích výpočtů nebylo vhodnější zvolit jinou navrhovanou variantu.

Analýzu jsme provedli na základě veřejně dostupných informací, které poskytuje Český statistický úřad (ČSÚ) na portálu *volby.cz*. Je zde vedena rozsáhlá databáze výsledků všech voleb na území České republiky od roku 1990. Pro náš výzkum jsme využili hodnot „*Celkové výsledky hlasování*“ a „*Výsledky hlasování za územní kraje*“.

Nejprve bylo potřeba zanalyzovat, které byly zvažované varianty novely volebního zákona. Pro náš výzkum jsme využili pět variant, které se zdály být neoptimálnější a rezonovaly ve veřejném prostoru v rámci diskusí o podobě nového volebního zákona.

- První varianta udává hodnoty nové podoby volebního zákona, tedy kombinace Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy metody. Výsledky byly počítány na základě pravidla dvou skrutinií. Ve všech případech muselo být přistoupeno k metodě největších zbytků, protože ani vícečetné úrovně přerozdělování mandátů nerozdělily všechny.
- Druhá varianta se vrací před rok 2000. Počítá se zavedením Hagenbach-Bischoffovy metody v obou skrutiniích s kombinací metody největších zbytků, pokud je potřeba. Tato metoda byla v historii Českých zemí hojně používána, proto jsme se rozhodli, že je vhodné ji podrobit naší analýze.
- Třetí varianta znázorňuje zrušenou variantu přepočtu hlasů na mandáty – d'Hondtův dělitel. Jedná se o variantu, přepočítávání na základě 14 samosprávních celků.
- Čtvrtá varianta je obdobou předchozí varianty d'Hondtova dělitele s jednou změnou. Místo krajů se mandáty budou přepočítávat na základě tzv. regionů soudržnosti – NUTS 2¹⁸.

¹⁸ CZ-NUTS je označení normalizované klasifikace územních celků v České republice pro potřeby Eurostatu a Českého statistického úřadu – klasické kraje mají označení NUTS 3, ale pro přerozdělování rozvojových fondů EU bylo potřeba vytvořit ještě jednu úroveň tzv. NUTS 2 (př. Olomoucký a Zlínský kraj jsou spojeny v region soudržnosti Střední Morava atd.)

- Pátá varianta jde ještě dál a rozděluje mandáty na základě d'Hondtovy metody za použití České republiky jako jednoho obvodu.

Varianty jsou v tabulkách rozepsány společně s hodnotami pro každou stranu zvlášť. Zjišťovali jsme následující hodnoty:

- Počet mandátů: přesný počet mandátů, který by jednotlivé strany získaly právě v té variantě zákona, ke které se hodnota vztahuje
- Procento mandátů: výpočet probíhal na základě zjištěné hodnoty „počtu mandátů“, kdy jsme tuto hodnotu vydělili dvěma¹⁹
- Index reprezentace: hodnota udávající nám míru disproporce pro jednotlivé strany

Výpočty a celkové výsledky jsme zpracovali pomocí Microsoft Excel a přenesli do tabulek. Kurzívou jsme odlišili hodnoty, které znamenají počet mandátů získaných v daných volbách za použití právě té metody přepočtu na mandáty, kterou stanovil aktuální volební zákon. K pochopení celé analýzy je potřeba mít na paměti, že všechny předkládané modely pracují pouze s matematickými přepočty a nejsou proto schopny zohlednit eventuální rozdíly v chování voličů, které by mohla ovlivnit změna použití jiné metody přepočtu hlasů na mandáty.

4.1. Volby v roce 2006

Prvními volbami, kterými se budeme v této analýze zabývat jsou volby z roku 2006. Celkově se do Poslanecké sněmovny dostalo pět stran: Občanská demokratická strana (ODS), Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL) a Strana zelených (SZ).

Volby vyhrála ODS se ziskem 35,38 %. Nejziskověji pro stranu vychází varianta 1 a varianta 3, tedy nová a stará úprava volebního zákona. Pro absolutní proporcionalitu by strana měla získat 70,76 mandátů. Nejblíže této hodnotě, a proto i nejproporčněji je varianta d'Hondtova dělitele na celostátní úrovni, kde by strana získala 76 mandátů.

Druhá pak skončila ČSSD s celkovým ziskem 32,32 % hlasů. Zde je rozptyl mandátů mezi jednotlivými variantami menší než u vítězné strany. Při analýze jednotlivých variant jsou

¹⁹ V České republice přerozdělujeme 200 mandátů, tzn. že 100 % mandátů = 200 mandátů (př. 50 mandátů / 2 = 25 % mandátů)

výsledky dost obdobné jako u ODS. Nejvíce mandátů strana získala při bývalé podobě volebního zákona (varianta 3). K dokonalé proporcionalitě by straně stačil zisk 64,64 mandátů. Této hodnotě se nejvíce blíží varianta 5, kde by strana dosáhla zisku 69 mandátů.

Tabulka 2 - Výpočet pro rok 2006

	ODS			ČSSD			KSČM			KDU-ČSL			SZ		
Procentuální zisk stran	35,38 %			32,32 %			12,81 %			7,22 %			6,29 %		
	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace
Imperialiho a Hagenbach-Bischoffova metoda	<u>81</u>	40,5 %	1,14	73	36,5 %	1,13	26	13 %	<u>1,01</u>	12	6 %	0,83	8	4 %	0,64
Hagenbach-Bischoffova metoda	78	39 %	1,1	71	35,5 %	1,1	26	13 %	<u>1,01</u>	14	7 %	<u>0,97</u>	11	5,5 %	0,87
<i>D'Hondtův dělitel při zachování volebních krajů</i>	<u>81</u>	40,5 %	1,14	<u>74</u>	37 %	1,14	26	13 %	<u>1,01</u>	13	6,5 %	0,9	6	3 %	0,48
D'Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	79	39,5 %	1,12	71	35,5 %	1,1	25	12,5 %	0,98	14	7 %	<u>0,97</u>	11	5,5 %	0,87
D'Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu	76	38 %	<u>1,07</u>	69	34,5 %	<u>1,07</u>	<u>27</u>	13,5 %	1,05	<u>15</u>	7,5 %	1,04	<u>13</u>	6,5 %	<u>1,03</u>

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Třetí KSČM ve volbách obdržela 12,81 % hlasů. Mandátový zisk napříč sledovanými variantami se prakticky blíží ideální hodnotě proporcionality. Podle ní by měla KSČM získat 25,62 z celkového počtu mandátů. Této hodnotě se nejvíce blíží výsledky u první, druhé a třetí varianty, kde by strana získala 26 mandátů. Nejvyšší zisk – 27 mandátů – by pak strana zaznamenala u páté varianty.

Předposlední KDU-ČSL svým ziskem 7,22 % ve volbách dosáhla na 13 mandátů. Nenaplnila však svůj úplný potenciál, který by jí nabídly jiné varianty. Druhá, čtvrtá a pátá varianta by straně nabídla praktické naplnění požadované hodnoty úplné proporcionality.

Strana zelených, která se umístila na posledním místě, se počtem získaných mandátů nejvíce vzdálila doporučenému výsledku. Na základě třetí varianty, která byla pro tyto volby aktuální získala méně než polovinu mandátů, na které by měla podle procentuálního zisku nárok. Nejblíží se ideálnímu výsledku blíží pátá varianta, která by straně přidělila 13 mandátů.

Při výpočtu první varianty jsme narazili na nedostatek použití volebních dělitelů, které ve svém výpočtu uměle navyšují počet přerozdělovaných mandátů. V případě prvního skrutinia v Libereckém kraji došlo k situaci, kdy bylo přerozděleno o jeden mandát více, než příslušelo danému kraji. V takovém případě se situace řeší odebráním mandátu té straně, která má nejmenší zbytek převislých hlasů postupujících do druhého skrutinia. Jak je vidět na Tabulce 3 „ztráta“ mandátu oslabila Stranu zelených.

Tabulka 3 - Výpočet Liberecký kraj

	201428/ (8+2) =	20142,8		
			Poč. mandátů	
ODS	83647	4,15269972		4
ČSSD	63181	3,13665429		3
SZ	20646	1,02498163		0
KSČM	24823	1,23235101		1
KDU-ČSL	9131	0,45331334		0
	201428			8

Při komplexním ohlédnutí se za výsledky analýzy pro volby v roce 2006 je jasné, že d'Hondtův dělitel poskytl sice prvním stranám značnou výhodu ve formě vyšších zisků, ale na úkor menších stran, pro které to znamenalo obrovský disproportionální výsledek. Hledáme-li pak variantu, která by stranám poskytla nejproporčnější výsledky, jednalo by se pak bezesporu o pátou variantu, tedy d'Hondtův dělitel při použití jednoho volebního kraje. Hodnoty indexu reprezentace jsou v této variantě rovnoměrně rozprostřeny lehce nad hodnotou jedna. Lze tedy předpokládat, že pro rok 2006 by byla ideální úpravou 5 varianta.

4.2. Volby v roce 2010

V roce 2010 se do Poslanecké sněmovny dostalo opět pět politických stran. Byly mezi nimi tři etablované politické strany: Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Občanská

demokratická strana (ODS) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM). Vedle nich se ve volbách umístily i dvě nově vzniklé politické strany: TOP 09 a Věci Veřejné (VV). Také se jednalo o první volby, kdy se KDU-ČSL nedostala do Poslanecké sněmovny.

Na prvních dvou místech došlo k vystřídání pozic. První se umístila ČSSD se ziskem 22,08 % a jako druhá pak skončila ODS s 20,22 %.

Tabulka 4 - Výpočet pro rok 2010

	ČSSD			ODS			TOP 09			KSČM			VV		
Procentuální zisk stran	22,08 %			20,22 %			16,70 %			11,27 %			10,88 %		
	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace
Imperialiho a Hagenbach-Bischoffova metoda	<u>57</u>	28,5 %	1,29	50	25 %	<u>1,24</u>	<u>42</u>	21 %	1,26	26	13 %	<u>1,15</u>	25	12,5 %	1,15
Hagenbach-Bischoffova metoda	56	28 %	1,27	50	25 %	<u>1,24</u>	<u>42</u>	21 %	1,26	27	13,5 %	1,2	25	12,5 %	1,15
D'Hondtův dělitel při zachování volebních krajů	56	28 %	1,27	<u>53</u>	26,5 %	1,31	41	20,5 %	<u>1,23</u>	26	13 %	<u>1,15</u>	24	12 %	<u>1,1</u>
D'Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	54	27 %	<u>1,22</u>	51	25,5 %	1,26	41	20,5 %	<u>1,23</u>	<u>28</u>	14 %	1,24	26	13 %	1,19
D'Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu	54	27 %	<u>1,22</u>	50	25 %	<u>1,24</u>	41	20,5 %	<u>1,23</u>	<u>28</u>	14 %	1,24	<u>27</u>	13,5 %	1,24

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Pro ČSSD by vyšla nejlépe varianta 1 tedy nová úprava volebního zákona. Strana by získala o jeden mandát více, než ve volbách skutečně získala (varianta 3). Oproti absolutní proporcionalitě (44,16) získala strana nejméně o 10 mandátů více.

ODS ve volbách získala nejvyšší možný počet mandátů (53) z navrhovaných variant. Analýza ostatních variant prokázala značnou podobnost. První, druhá i pátá varianta by straně přidělila 50 mandátů a d'Hondt při použití krajů soudržnosti pak 51 mandátů.

Třetí TOP 09 ve volbách obdrželo 16,70 % hlasů. Při sledování mandátového zisku napříč zkoumanými variantami se výsledky prakticky neliší. První dvě varianty by straně přičly 42 mandátů a pomocí třech posledních by strana získala 41 mandátů.

Komunistická strana pomocí d'Hondtova dělitele získala ve volbách 26 mandátů a stejný zisk by strana získala i při použití nově přijaté první varianty. Ve zbylých by si pak KSČM o jeden až dva mandáty polepšila. Podobně na tom byly i poslední Věci veřejné, ty se svým ziskem 24 mandátů u třetí varianty dostaly na nejnižší hodnotu indexu reprezentace. Ostatní varianty by jim pak taktéž přičly o pár mandátů více.

Celková analýza voleb z roku 2010 nám udává hodnoty, kdy všechny strany ve všech sledovaných variantách obdržely více mandátů, než by jim mělo být správně přiděleno (Index reprezentace ve všech případech překročil hodnotu 1). Ideální variantou pro zisk nejméně disproporčních výsledků je d'Hondtův dělitel jak na úrovni 14 volebních krajů. Varianta v podobě jednoho celorepublikového obvodu nám však předkládá výsledky, které jsou na základě indexu reprezentace konstantní.

4.3. Volby v roce 2013

Rok 2013 byl prvním rokem, kde jsme zaznamenali vyšší počet úspěšných politických stran a hnutí. Celkem se jich do Poslanecké sněmovny dostalo 7: ČSSD, Aliance nespokojených občanů (ANO 2011), KSČM, TOP 09, ODS, Úsvit a KDU-ČSL.

ČSSD podruhé za sebou vyhrálo volby, tentokrát však s nižším výsledkem než tři roky před tím. To se promítlo i na celkovém zisku mandátů. Podle d'Hondtova dělitele ve třetí variantě získala strana ve volbách 50 mandátů. Stejného výsledku by bylo dosaženo i při použití stejné metody při použití větších územních celků. Ostatní varianty straně nabízejí nižší zisky, které jsou však z pohledu indexu reprezentace blíže k proporčnímu výsledku.

Před volbami nově vzniklé hnutí ANO 2011 zaznamenalo ve volbách velký úspěch a svým volebním výsledkem 18,65 % hlasů se umístilo na druhém místě. Bývalá podoba volebního zákona poskytla straně výhodu ve formě nejvyššího zisku mandátů. Ta je však silně disproporční a poskytuje tak straně výhodu.

Komunistické straně by se v roce 2013 vyplatila kombinace Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy metody, která straně přidělí nejvíce mandátů (36). Oproti prvním dvou stranám,

kterým d'Hondtův dělitel za použití 14 krajů poskytl nejvyšší mandátní zisk, v případě KSČM by šlo o nejnižší zisk ze všech navrhovaných variant.

Tabulka 5 - Výpočet pro rok 2013

KDU-ČSL	6,78 %	Index reprezentace	1,11	1,03	1,03	1,03	1,11
		Procento mandátů	7,5 %	7 %	7 %	7 %	7,5 %
		Počet mandátů	15	14	14	14	15
Úsvit	6,88 %	Index reprezentace	1,02	1,09	1,02	1,09	1,16
		Procento mandátů	7 %	7,5 %	7 %	7,5 %	8 %
		Počet mandátů	14	15	14	15	16
ODS	7,72 %	Index reprezentace	0,97	1,1	1,04	0,97	1,17
		Procento mandátů	7,5 %	8,5 %	8 %	7,5 %	9 %
		Počet mandátů	15	17	16	15	18
TOP 09	11,99 %	Index reprezentace	1,13	1,17	1,08	1,13	1,13
		Procento mandátů	13,5 %	14 %	13 %	13,5 %	13,5 %
		Počet mandátů	27	28	26	27	27
KSČM	14,91 %	Index reprezentace	1,21	1,14	1,11	1,14	1,14
		Procento mandátů	18 %	17 %	16,5 %	17 %	17 %
		Počet mandátů	36	34	33	34	34
ANO 2011	18,65 %	Index reprezentace	1,18	1,18	1,26	1,21	1,15
		Procento mandátů	22 %	22 %	23,5 %	22,5 %	21,5 %
		Počet mandátů	44	44	47	45	43
ČSSD	20,45 %	Index reprezentace	1,19	1,17	1,22	1,22	1,15
		Procento mandátů	24,5 %	24 %	25 %	25 %	23,5 %
		Počet mandátů	49	48	50	50	47
Procentuální zisk stran			Imperialiho a Hagenbach-Bischoffova metoda	Hagenbach-Bischoffova metoda	D' Hondtův dělitel při zachování volebních krajů	D' Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	D' Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Čtvrtá TOP 09 na základě volebního výsledku získala nejméně mandátů z navrhovaných variant. Naopak největší zisk by straně přinesla Hagenbach-Bischoffova metoda použita při obou skrutiniích. Přestože volební úprava aktuální prorok 2013 přinesla straně nejmenší mandátový zisk, dopomohla straně téměř k doporučenému výsledku.

Občanští demokraté zažili v roce 2013 obrovský propad ve voličské podpoře a se ziskem 7,72 % hlasů se ocitli až na pátém místě celkového pořadí. Jedná-li se o analýzu zisku pak by straně nejmenší počet mandátů přiřkla první a třetí varianta. Tedy původní a nová úprava volebního zákona. Nejvíce mandátů (+3) by pak strana získala za pomoci d'Hondtova dělitele na celorepublikové úrovni.

Poslední dva subjekty: hnutí ÚSVIT a strana KDU-ČSL jsou si svými výsledky i zisky dost podobné. Zajímavostí je, že v případě první varianty by poslední lidovci dostali o jeden mandát více než předposlední hnutí. Příčinou může být orientace na specifické skupiny obyvatel²⁰.

S nejproporčnějšími výsledky se můžeme setkat u první a třetí varianty, kdežto nejkonzistentnější výsledky nám opět udává varianta pátá.

4.4. Volby v roce 2017

Tabulka 6 nám demonstruje volby v roce 2017. Jak je podle počtu zúčastněných stran zřejmé, jedná se o nejfragmentovanější parlament v historii České republiky. Volby s obrovským náskokem vyhrálo hnutí ANO, které získalo 29,64 % hlasů. Jelikož vyhrálo s obrovskou převahou, obdrželo, na základě volební úpravy ve třetí variantě, vysoký tzv. „bonus pro vítěze“²¹. Žádná z dalších nabízených variant už tak výrazné zvýhodnění subjektu nenabízí.

Druhá ODS se ziskem 11,32 % již dosahuje mnohem proporčnějších výsledků. První, druhá a pátá varianta jsou se pak hodnotou indexu reprezentace nejvíce blíží hodnotě dokonalé proporce, kterou by strana dosáhla při zisku 22,64 mandátů.

Následnou analýzu voleb z roku 2013 rozdělíme do třech kategorií, které jsou si svými výsledky velmi podobné a je tedy zbytečné je rozebírat zvlášť.

Do první kategorie řadíme Českou pirátskou stranu (Piráti) a hnutí Svoboda a přímá demokracie (SPD). Procentuální rozdíl mezi oběma stranami je pouhých 16 setin. Takový výsledek vede prakticky ke shodným výsledkům ve všech navrhovaných variantách. Jediný rozdíl sledujeme pouze u varianty d'Hondtova dělitele při vzniku větších krajů, v tomto by

²⁰ KDU-ČSL má stabilně silnou podporu v Praze a na Jižní Moravě a Úsvit spíše v periferních oblastech.

²¹ Úprava volebního systému, aby generoval vyšší míru proporcionality a garantoval vítězi voleb tzv. volební prémii (Gabal 2009)

Tabulka 6 - Výpočet pro rok 2017

STAN	5,18 %	Index reprezentace	0,87	0,97	0,58	0,77	1,06
		Procento mandátů	4,5 %	5 %	3 %	4 %	5,5 %
		Počet mandátů	9	10	6	8	11
TOP09	5,31 %	Index reprezentace	0,85	0,94	0,66	0,75	1,04
		Procento mandátů	4,5 %	5 %	3,5 %	4 %	5,5 %
		Počet mandátů	9	10	7	8	11
KDU-ČSL	5,80 %	Index reprezentace	1,03	1,03	0,86	0,78	1,03
		Procento mandátů	6 %	6 %	5 %	4,5 %	6 %
		Počet mandátů	12	12	10	9	12
ČSSD	7,28 %	Index reprezentace	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
		Procento mandátů	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %
		Počet mandátů	15	15	15	15	15
KSČM	7,77 %	Index reprezentace	1,03	1,03	0,97	1,03	1,09
		Procento mandátů	8 %	8 %	7,5 %	8 %	8,5 %
		Počet mandátů	16	16	15	16	17
SPD	10,64 %	Index reprezentace	1,08	1,08	1,03	1,08	1,08
		Procento mandátů	11,5 %	11,5 %	11 %	11,5 %	11,5 %
		Počet mandátů	23	23	22	23	23
Piráti	10,80 %	Index reprezentace	1,08	1,11	1,02	1,06	1,06
		Procento mandátů	11,5 %	12 %	11 %	11,5 %	11,5 %
		Počet mandátů	23	24	22	23	23
ODS	11,32 %	Index reprezentace	1,06	1,06	1,10	1,15	1,06
		Procento mandátů	12 %	12 %	12,5 %	13 %	12 %
		Počet mandátů	24	24	25	26	24
ANO	29,64 %	Index reprezentace	1,16	1,11	1,32	1,21	1,08
		Procento mandátů	34,5 %	33 %	39 %	36 %	32 %
		Počet mandátů	69	66	78	72	64
Procentuální zisk stran		Imperialho a Hagenbach-Bischoffova metoda	Hagenbach-Bischoffova metoda	D' Hondtův dělitel při zachování volebních krajů	D' Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	D' Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu	

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Piráti dostali o jeden mandát více než čtvrté SPD. Zaměříme-li se u této skupiny na index reprezentace je jasné, že výsledky se pohybují kolem hranice dokonalé proporce.

Druhou podobností skupinu tvoří KSČM a ČSSD. Rozdíl mezi zisky obou stran je zhruba půl procenta. Přesto shodnost vidíme pouze u varianty modifikovaného D'Hondta dělitele při zachování volebních krajů. Ve většině ostatních variantách shledáváme rozdíl jednoho mandátu, pouze pátá varianta zvyšuje počet na dva. V této kategorii se setkáváme s ojedinělým jevem, kdy strana (ČSSD) ve všech sledovaných variantách zaznamenala absolutně stejný zisk 15 mandátů.

Do poslední kategorie jsme zařadili tři nejslabší strany KDU-ČSL, TOP 09 a hnutí Starostové a nezávislí (STAN). Všechny tři politické subjekty se se svými výsledky vešly mezi pěti a šesti procentní hranici. Většina variant pro strany a hnutí vykazovala svými hodnotami negativně disproporční výsledky. Nejvyšší disproporci zaznamenáváme u třetí varianty, kdy strany doplatili na nadměrný zisk vítězného hnutí ANO. Spravedlivější výsledky by poskytla druhá a pátá úprava volebního zákona.

Při porovnání proporčnosti výsledků na celé analýzy roku 2017, nám nejhůře vychází původní podoba volebního zákona. Jak jsme si již uvedli, vedla tato varianta k silné nadreprezentaci vítězného hnutí a extrémní podreprezentaci posledních subjektů. Disproporční výsledky započaly novou fázi debat o podobě volební reformy, která jak již víme trvala prakticky celé volební období (2017–2021).

Jiné sledované varianty předkládají výrazně vyrovnanější výsledky. Téměř ideální, pro tak fragmentovaný parlament, se zdá být použití Hagenbach-Bischoffovy kvóty v obou skrutiniích a d'Hondtův dělitel při jednom celostátním volebním obvodu.

4.5. Volby v roce 2021

Posledními volbami, které v této analýze rozebereme jsou volby v roce 2021. Celkově se do Poslanecké sněmovny dostaly čtyři politické subjekty. Byly jimi dvě hnutí: ANO a SPD. Vedle nich se voleb zúčastnily dvě koalice SPOLU a PirSTAN, pro které platila nová pravidla pro vstup do Poslanecké sněmovny. Obě koalice byly sestaveny ze stran a hnutí, které se již do Poslanecké sněmovny samostatně dostaly, ale nebyly schopny dosáhnout uspokojivých výsledků. Koalice SPOLU se skládá z ODS, TOP 09 a KDU-ČSL. U koalice PirSTAN je pak lehké odhadnout, že se skládá z Pirátské strany a hnutí STAN.

Vítězem celkového pořadí se stala koalice SPOLU se ziskem 27,79 % hlasů. Jak můžeme v tabulce vidět, většina variant nabízí vítězné koalici stejný počet mandátů. Pouze

d'Hondtův dělitel na úrovni celorepublikového obvodu by straně přidělil o dva mandáty méně, čímž by se výsledek indexu reprezentace přiblížil hodnotě 1.

Druhé hnutí ANO získalo sice o 0,66 % méně než vítěz, přesto ale získalo při použití nové metody přepočtu hlasů na mandáty (kombinace Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy metody) o jeden mandát více než vítězná koalice. Jak lze z tabulky 10 vyčíst, žádná jiná představená varianta nám tuto výhodu ve prospěch druhé strany nedává a vždy by více mandátů získala vítězná koalice.

Tabulka 7 - Výpočet pro rok 2021

	SPOLU			ANO			PirSTAN			SPD		
Procentuální zisk stran	27.79 %			27.13 %			15.62 %			9.56 %		
	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace	Počet mandátů	Procento mandátů	Index reprezentace
<i>Imperialiho a Hagenbach-Bischoffova metoda</i>	<u>71</u>	35,5 %	1,28	<u>72</u>	36 %	1,33	37	18,5 %	<u>1,18</u>	20	10 %	<u>1,05</u>
Hagenbach-Bischoffova metoda	<u>71</u>	35,5 %	1,28	68	34 %	<u>1,25</u>	<u>39</u>	19,5 %	1,25	22	11 %	1,15
D'Hondtův dělitel při zachování volebních krajů	<u>71</u>	35,5 %	1,28	70	35 %	1,29	38	19 %	1,22	21	10,5 %	1,1
D'Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	<u>71</u>	35,5 %	1,28	69	34,5 %	1,27	38	19 %	1,22	22	11 %	1,15
D'Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu	69	34,5 %	<u>1,24</u>	68	34 %	<u>1,25</u>	<u>39</u>	19,5 %	1,25	<u>24</u>	12 %	1,26

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Na třetím místě se umístila koalice PirSTAN. Z tohoto uskupení vzešel po volbách v roce 2017 návrh na změnu volebního zákona. Paradoxně po novele obdržela koalice nejméně mandátů ze všech navrhovaných variant. Nejvyšší zisk by jí pak přinesla druhá a pátá varianta. Koalice by si tak přilepšila maximálně o dva mandáty.

Posledním politickým hnutím, které překročilo potřebnou pětiprocentní hranici, bylo SPD. To podobně jako předchozí koalice pomocí nové úpravy volebního zákona obdrželo nejmenší počet mandátů ze sledovaných variant. Tentokrát se však pomyslné nůžky mezi metodami rozevřely více a nejvyšší počet mandátů (+4) by hnutí získalo pomocí d'Hondtova dělitele při přepočtu na celostátní úrovni. Je však nutné dodat, že v případě první varianty obdržela SPD mandátový zisk, který téměř odpovídal dokonalému proporčnímu výsledku.

Podíváme-li se na rok 2021 z pohledu porovnání jednotlivých variant bez přihlídnutí ke každé straně zvlášť, pak nejproporčnější výsledky vykazuje poslední navrhovaná varianta, tedy vytvoření jednoho celorepublikového obvodu při zachování metody přepočtu hlasů na mandáty. Naopak nová varianta, která byla zavedena, aby předcházela disproporčním výsledkům vykazuje v případě prvních dvou politických subjektů nejvyšší hodnoty indexu reprezentace, který nám udává míru nadreprezentace.

V neposlední řadě je potřeba se zastavit u samotného postupu výpočtu první varianty. Kombinace Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy kvóty, byla v roce 2021 spíše kombinací Kvóty Imperiali s metodou největších zbytků. První skrutinium přerozdělilo přesně 199 mandátů, kdy poslední dvoustý mandát se povedlo ve druhém skrutiniu přidělit právě až na základě metody největších zbytků.

V průběhu prvního skrutinia však došlo ke sporné situaci, kdy ve třech krajích bylo na základě výpočtu přerozděleno více mandátů, než se v daném kraji rozdělovalo. S touto variantou jsme se setkali již u simulace voleb z roku 2006. Stejně jako dříve i tentokrát musel být jejich počet uměle snížen a „nevyužité“ hlasy převedeny do druhého skrutinia.

Prvním krajem, kde muselo dojít ke snížení mandátů, kraj Pardubický. Zde svůj mandát ztratilo hnutí ANO, které tak místo příslibených čtyř mandátů získalo pouhé tři.

Tabulka 8 - Výpočet Pardubický kraj

$$216020 / (10+2) = 18001,6667$$

			Poč. mandátů
SPD	25673	1,42614573	1
SPOLU	78163	4,34198685	4
PIRSTAN	38628	2,14580131	2
ANO	73556	4,0860661	3
	216020		10

Druhým sporným krajem byl kraj Vysočina. Zde o mandát přišla koalice PirSTAN a z původně přidělených dvou obdržela pouze jeden mandát.

Tabulka 9 - Výpočet kraj Vysočina

	213924/ (10+2) =	17827		
			Poč. mandátů	
SPD	24729	1,38716554		1
SPOLU	77631	4,35468671		4
PIRSTAN	37451	2,10080215		1
ANO	74113	4,1573456		4
	213924			10

Posledním krajem, ve kterém muselo dojít k umělému snížení mandátů, byl kraj Olomoucký. Tentokrát umělé snížení postihlo hnutí SPD, které nakonec místo dvou získalo pouze jeden mandát.

Tabulka 10 - Výpočet Olomoucký kraj

	256312/ (12+2) =	18308		
			Poč. mandátů	
SPD	39759	2,17167359		1
SPOLU	79715	4,35410749		4
PIRSTAN	40124	2,19161023		2
ANO	96714	5,2826087		5
	256312			12

Podstatnou částí této práce byla snaha zjistit, zda volební reforma pomohla k proporcivnějším výsledkům. K tomu nám může posloužit i poslední tabulka 11, která znázorňuje Loosemore-Hanbyho index proporcionality. Jeho hodnota udává komplexní míru proporcionality jednotlivých metod přepočtu hlasů na mandáty. Porovnáme-li jednotlivé varianty napříč roky, je více než jasné, že nejvhodnější variantou z pohledu proporcionality by byla pátá varianta (d'Hondtův dělitel při jednom celostátním volebním obvodu). Vykazuje ve všech sledovaných letech nejnižší hodnoty, a i při analýze jednotlivých voleb v průběhu celé 4. kapitoly vycházela nejlépe.

Naopak nejhorší výsledky indexu proporcionality sledujeme u třetí varianty (d'Hondtův dělitel při zachování 14 krajů). Ta ve čtyřech z pěti sledovaných volebních let vykazuje nejvyšší hodnotu indexu. Takové výsledky nám předurčovaly již výsledky v průběhu celé analýzy.

Tabulka 11 - Výpočet proporcionality Loosemore-Hanby Index

	Rok 2006	Rok 2010	Rok 2013	Rok 2017	Rok 2021
Imperialiho a Hagenbach-Bischoffova metoda	9,40	<u>18,85</u>	12,84	7,75	<u>19,9</u>
Hagenbach-Bischoffova metoda	6,99	<u>18,85</u>	<u>12,62</u>	6,75	<u>19,9</u>
D'Hondtův dělitel při zachování volebních krajů	9,99	19,85	<u>12,62</u>	11,32	20,96
D'Hondtův dělitel při vzniku větších krajů (NUTS 2)	7,3	<u>18,85</u>	12,84	10,05	<u>19,9</u>
D'Hondtův dělitel při jednom volebním obvodu	<u>5,98</u>	<u>18,85</u>	<u>12,62</u>	<u>6,26</u>	<u>19,9</u>

Zdroj: ČSÚ – volby.cz, výpočty vlastní

Na konci této kapitoly bychom rádi podotkli, že výsledky je důležité brát v kontextu vybraných metod a ani nebylo naším cílem zahrnout všechny možné metody a kombinace přepočtů. Nejsme proto schopni zaručit, že některé varianty, se kterými jsme do analýzy nepočítali, by vyšly pro strany výhodněji. Přesto na základě našeho posledního zjištění vidíme, že změna volebního systému byla nevyhnutelná a naprosto nezbytná.

ZÁVĚR

Zákon o volbách do Parlamentu České republiky prošel od roku 1995 určitými proměnami, ale diskuse o jeho reformě zaznamenáváme po celou dobu jeho platnosti. Od rozpadu Československé republiky trvalo dva roky, než došlo k jeho sepsání a od té doby hledáme jeho ideální podobu pro český politický systém. Na počátku se zákonodárci nechali inspirovat předchozími podobami, platnými od První republiky. Vedle zákonodárců mají na starosti podobu volebního zákona také ústavní soudci, kteří se starají o soulad exekutivy s Ústavou. Právě díky jejich rozhodnutí zneplatnit podstatnou část zákona, mohla vzniknout tato práce.

Jako hlavní cíl práce si stanovujeme zhodnotit navrhované varianty volebního zákona, které vyplynuly z odborných debat a zanalyzovat, zda zvolená varianta byla tou nejvhodnější. Principy jednotlivých variant jsme teoreticky popsali v první kapitole, ale proces návrhu a schvalování jsme detailně rozebrali v kapitole třetí. V práci se výhradně zaměřujeme na pět variant:

- 1) kombinace Imperialiho (1. skrutinium) a Hagenbach-Bischoffovy (2. skrutinium) metody s kombinací metody největších zbytků
- 2) Hagenbach-Bischoffovy metody v obou skrutiniích s kombinací metody největších zbytků
- 3) d'Hondtův dělitel na úrovni 14 volebních krajů
- 4) d'Hondtův dělitel na úrovni tzv. regionů soudržnosti
- 5) d'Hondtův dělitel za použití České republiky jako jednoho obvodu.

V úvodu jsme si stanovili pět výzkumných otázek, na které jsme v průběhu práce hledali odpovědi. Zde se pokusíme naše poznatky shrnout a prokázat tak přínos naší práce.

Nejprve jsme si stanovili otázku, *jaký dopad mělo rozhodnutí Ústavního soudu na povahu českého politického systému?* Problematika, která má tendenci hodnotit situaci subjektivním pohledem občana České republiky. Podíváme-li se na to však na základě předložených důkazů v této práci, je jednoznačné, že většina politických představitelů považovala rozhodnutí o zrušení části volebního zákona, jako nepřiměřené podkopání stability demokracie a hrozba rozsáhlé ústavní krize. Nešťastné načasování vydání rozhodnutí 8 měsíců před volbami neposkytl příliš času k rozsáhlé debatě. Došlo vlastně k rychlému přijetí zákona, pouze v mezích rozhodnutí soudu. Vystala proto ve veřejném prostoru otázka, proč se soud nerozhodl řešit situaci jinak. Příkladem, jako v jiných rozhodnutích, mohl být Německý

spolkový Ústavní soud, který podobné rozhodnutí udělal v roce 2008, s jediným rozdílem, umožnil průběh voleb ještě podle starého zákona, aby tak dal zákonodárcům více času na prodiskutování celé záležitosti.

Překvapujícím vyústěním celé záležitosti a hrozící ústavní krize bylo, že se nakonec všechny politické subjekty napříč oběma komorami Parlamentu dokázali dohodnout na společném postupu a řešení. Obzvlášť v tak komplikované době, jakou byla probíhající pandemie koronaviru a politické pole bylo extrémně polarizované.

Další výzkumná otázka se ptala, zda *splňuje reforma z roku 2021 požadavky Ústavního soudu a skupiny senátorů, kteří návrh k soudu podali?* Hlavním argumentem skupiny navrhovatelů bylo porušení zásady rovnosti hlasů, kdy docházelo k diskriminaci malých stran na úkor větších. Předmětem bylo použití minulé metody přepočtu hlasů na mandáty, tedy D'Hondtovy metody. Druhým zásadním problémem bylo použití volební formule na 14 volebních krajů a stejně tak se skupině senátorů nelíbila diskriminační načítací klauzule pro koalice.

Ústavní soud ve svém rozhodnutí č. 49/2021 Sb. rozhodl, že opravdu na základě návrhu zruší volební formuli přepočtu hlasů na mandáty. Nezrušil však 14 volebních krajů, které disproporci nezpůsobují přímo, ale pouze v souvislosti s použitím d'Hondtovy metody. V řešené problematice načítací klauzule pro koalice se Ústavní soud nevyjádřil jednoznačně pro nebo proti úpravě. Pouze upozornil na to, že je potřeba brát v potaz i variantu, že může dojít k enormní roztržitosti hlasů voličů a propadne více než polovina hlasů.

Finální rozhodnutí zavedlo kombinaci Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy metody. Tato kombinace metod má tendenci snižovat nerovnosti mezi stranami. V otázce načítací klauzule pro kandidaturu vícečetných uskupení se zákonodárci rozhodli vyslyšet doporučení ÚS a hranice pro vstup snížili (5 % - 8 % - 11 %).

Na základě zjištěných informací, lze konstatovat, že ÚS důkladně zhodnotil argumenty navrhovatelky a ve svém návrhu na změnu volebního zákona poznatky zohlednil. Taktéž zákonodárci se radami Ústavního soudu řídili a volební zákon splňuje ty požadavky, které byli navrhovatelkou i ÚS navrženy.

Na předchozí výzkumnou otázku pak navazuje třetí otázka, pomocí které jsme se snažili zjistit, zda *je reforma z roku 2021 správně nastavena? A jestli pomohla k proporčnější a vyrovnanějším výsledkům?* Pro odpovědi na tyto otázky jsme si došli na konci čtvrté kapitoly, kde jsme pomocí Loosemore-Hanbyho indexu porovnávali proporcionalitu jednotlivých variant napříč sledovanými roky. Zjistili jsme, že nově zvolená kombinace produkuje proporčnější výsledky než bývalá úprava, ale zdaleka nevykazuje nejproporčnější výsledky ze všech

sledovaných variant. Ty vykazuje d'Hondtova metoda při jednom celorepublikovém volebním obvodu. Taktéž lépe dopadla varianta, která měla na území České republiky dlouholetou tradici, tedy použití Hagenbach-Bischoffovy metody v obou skrutiniích. Je tedy splněna podmínka, aby nová podoba vykazovala proporcčnější výsledky, ale na základě našich výsledků bylo možné zvolit ještě vhodnější úpravu.

Předposlední problematikou, na kterou jsme se snažili nalézt odpověď bylo: *Jak je možné zdůvodnit proměny jednotlivých výsledků na základě obecné charakteristiky metod volebních formulí?* Odpověď je poměrně snadná, první tři varianty jsou založené na zcela jiném metodickém základu. A přestože třetí, čtvrtá a pátá varianta stojí na stejném volebním děliteli, odlišují se geografickým rozdělením volebních krajů a vykazují tak odlišné výsledky.

Poslední diskutovanou problematikou byla otázka, *jak by se mohla reforma volebního systému v ČR vyvíjet dál?* Na konci třetí kapitoly jsme již nastínili, jak by se mohla reforma volebního systému vyvíjet. Nejvíce diskutovanými otázkami na změnu by mohla být korespondenční volba či úprava délky trvání voleb. Diskuse o těchto úpravách se otevřela již při schvalování nové úpravy na jaře roku 2021, ale jelikož nebyly součástí rozhodnutí ÚS, tak se jimi političtí aktéři odmítli dále zabývat. Další možnou úpravou by mohla být opět změna ve volební formuli, neboť jak už jsme si potvrdili naše analýza přinesla v ostatních variantách proporcčnější výsledky.

Než přejdeme k úplnému závěru, je důležité si shrnout nároky, které byly na volební systém České republiky kladeny a pokusíme se objasnit, zda je nová varianta zákona splnila. Základními principy jsou svobodné volby se všeobecným volebním právem. Zásady vyplývající ze základních lidských práv a svobod. Dalším všeobecným pravidlem, které má na území Českých zemí historický základ, je obsazení dolní komory na principu poměrného zastoupení. Žádný z těchto bodů nebyl v historii České republiky zpochybněn, ale při každé změně volebního zákona je potřeba držet se v jejich mezích.

Pro celkové zhodnocení je však nutné podívat se i na proměnné, které jsou zahrnuty v předchozích požadavcích a svou podstatou dokreslují kompletní podobu volebního zákona. Řadíme mezi ně velikost volebního obvodu; způsob přepočtu hlasů na mandáty; výše a forma nastavení vstupní klauzule a počet volebních skrutinií. Všechny tyto proměnné jsou základním stavebním kamenem poměrného volebního systému a je proto více než jasné, že na ně byl kladen nárok i v případě nové volební reformy v roce 2021.

Pojďme se nyní podívat, zda dosáhla nově vybraná novela stanovených nároků. Hlavním stanoveným požadavkem bylo snížení tzv. bonusu pro vítěze a celková vyšší *spravedlnost*

pro získávání jednotlivých mandátů. Nejsilnější strany, hnutí či koalice získávaly neúměrně vysoký podíl hlasů na úkor stran menších, čímž došlo k jejich faktické diskriminaci. Řešením takovéto situace je kombinace výše zmíněných proměnných. Prvním je změna metody přepočtu hlasů na mandáty. K té se rozhodl přistoupit Ústavní soud České republiky, který zrušil d'Hondtovu metodu a pobídl ústavní činitele k nalezení lepší a spravedlivější formy volebního dělitele. Ti se nakonec dohodli pro zavedení kombinace Imperialiho a Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Ta ze svých teoretických předpokladů i na základě výsledné analýzy částečně potírá enormní rozdíly napříč jednotlivými roky, které vykazovala trávě původní d'Hondtova metoda, avšak ani ona nedokáže zcela potírat disproporční výsledky. Je tedy pravděpodobné, že lze v budoucnu očekávat další změny volebního dělitele.

Druhým nárokem, navazujícím na první, je zmírnění výše načítací klauzule pro vstup vícečetných subjektů do dolní komory Parlamentu. Tu Ústavní soud přímo nezrušil, ale pouze pobídl ústavní činitele k zamyšlení nad její úpravou. Jednalo se zejména o předejití situace, kdy i přes obdržení velkého procenta voličských hlasů, by se vícečetný subjekt do sněmovny nedostal a propadlo by tak obrovské množství hlasů. Přestože se ÚS k této problematice přímo nevyjádřil, poslanci a senátoři se rozhodli pro změnu a zmírnění požadavků pro vstup vícečetných politických subjektů. Domníváme se, že rozhodnutím zvýšili pravděpodobnost jejich stupu do Poslanecké sněmovny a také podnítl motivaci stran k větší předvolební spolupráci. Je nutné poznamenat, že tyto závěry jsou pouhými domněnkami, neboť nelze jasně definovat, jak by se chovali voliči, a i politické strany, kdyby byla hranice snížena po celou dobu platnosti již předchozí úpravy volebního zákona. Druhým důvodem pouhým domněnek je pak fakt, že k úpravě v roce 2021 došlo během probíhající volební kampaně, a tak si na její efekt musíme ještě počkat.

Konečným nárokem vyplývajícím z rozhodnutí Ústavního soudu, byla změna v počtu volebních skrutinií. Jejich omezení na jedno skrutinium se zrušilo společně s volebním dělitelem a bylo pouze na navrhovateli volebního zákona, zda se rozhodne pro zavedení vícečetného skrutinia. Vzhledem k povaze nové reformy bylo zvolení dvou skrutinií správné, avšak pro rok 2021 částečně zbytečné. Došlo zde k ojedinělé situaci, kdy se v prvním skrutiniu podařilo pomocí kvóty Imperiali přerozdělit prakticky všechny mandáty a ve druhém skrutiniu pak k rozdělení došlo až na základě metody největších zbytků. Proto i zde si na přesné hodnocení dopadu nově zvolené varianty musíme ještě počkat.

Z celkového pohledu je jasné, že očekávané nároky na změnu novela splnila, ale její dopady na politický systém bude možné detailněji zhodnotit až po uplynutí delší doby od schválení novely zákona.

Ačkoliv práce poskytuje řadu zjištění, nebyli jsme schopni do analýzy zohlednit všechny možné varianty a byli jsme dokázáni pouze na úzký výběr. Nelze tedy vyloučit, že neexistuje jiná pro český politický systém vhodnější volební úprava.

Do budoucna bude zajímavé sledovat další vývoj volebního zákona a debaty s ním spojené. V brzké době se dá očekávat diskuse na téma korespondenční volby, která by ulehčila volbu řadě obyvatel, zejména těm, kteří žijí v zahraničí a konzulát, kde lze odevzdat hlas je příliš daleko. Dalším možným vývojem by mohla být i tzv. e-volba, která by občanům umožnila volbu pomocí internetu.

ZDROJE

Základní dokumenty

Evropský výbor pro lidská práva. (1950). *Evropská úmluva o ochraně lidských práv*. Řím: EU.

Evropská unie. (2000). *Listina základních práv Evropské unie*. Nice: EU.

Federální shromáždění Československé socialistické republiky. (1990). *Zákon č. 47/1990 Sb.* Praha: FSČSSR.

Národní shromáždění Československé republiky. (1920). *Zákon č. 123/1920 Sb.* Praha: NSČSR.

Národní shromáždění Československé republiky. (1946). *Zákon č. 67/1946 Sb.* Praha: NSČSR.

Národní shromáždění Československé republiky. (1948). *Zákon č. 75/1948 Sb.* Praha: NSČSR.

Organizace spojených národů. (1948). *Všeobecná deklarace lidských práv*. Paříž: OSN.

Organizace spojených národů. (1966). *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*. New York: OSN.

Parlament České republiky. (1995). *Zákon č. 247/1995 Sb.* Praha: PČR.

Parlament České republiky. (2000). *Zákon č. 204/2000 Sb.* Praha: PČR.

Parlament České republiky. (2002). *Zákon č. 37/2002 Sb.* Praha: PČR.

Parlament České republiky. (2021). *Zákon č. 189/2021 Sb.* Praha: PČR.

Ústavní soud České republiky. (1999). *Nález Ústavního soudu č. 243/1999 Sb.* Brno: ÚS.

Ústavní soud České republiky. (2001). *Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.* Brno: ÚS.

Ústavní soud České republiky. (2021). *Nález Ústavního soudu č. 49/2021 Sb.* Brno: ÚS.

Knihy a jiné tištěné publikace

Baldini, G. Renwick, A. (2015). Italy toward (Yet Another) Electoral Reform. In Ch. Hanretty & S. Profeti. *Italian Politics: The Year of the Bulldozer* (s. 160–178). New York: Berghahn.

Cabada, L. Charvát, J. & Stulík, O. (2015). *Současná komparativní politologie*. Praha: Metropolitní univerzita Praha.

Filip, Jan. (1999). Volební inženýrství v letech 1990 až 1992: Studie konkrétního případu. In M. Klíma. *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR (studijní příručka)*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.

Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Havlík, V. Šedo, J. & Čaloud, D. (2004). Systém poměrného zastoupení. In R. Chytílek & J. Šedo, et. al. *Volební systémy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Charvát, Jakub. (2013). *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada.

Chytílek, R. Šedo, J. (2004). *Volební systémy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Klíma, Michal. (1999). Optimální a ideální volební systém aneb Mantinely volební reformy v České republice. In M. Klíma. *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR (studijní příručka)*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.

Kubát, Michal. (2004). Volební inženýrství v podmínkách středovýchodní Evropy: Polsko jako jedinečný případ. In M. Novák & T. Lebeda, et. al. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání* (s. 88–121). Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Lebeda, Tomáš. (2001). Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 37(4), 425–447.

Lebeda, Tomáš. (2006). *Teorie reálné kvóty, alternativní přístup k měření volební proporcionality*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Lebeda, Tomáš. (2008). *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum.

Lebeda, Tomáš. (2011). Příloha: Nástroje k měření volebních výsledků a vlastností stranických systémů. In M. Novák, et al. *Úvod do studia politiky*. Praha: SLON.

Reilly, Benjamin. (2013). Elections and Post-Conflict Political Development. In M. Berdal & D. Zaum. *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace* (100–127). London: Routledge.

Renwick, Alan. (2018). Electoral System Change. In E. S. Herron, R. J. Pekkanen & M. S. Shugart. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Renwick, A. Pilet, J.-B. (2016). *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Reynolds, Andrew. (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford: Oxford University Press.

Šedo, Jakub. (2007). *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: CDK.

Šedo, Jakub. (2011). *Volební systémy a stabilita systémů politických stran*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Internetové a ostatní zdroje

Babiš, Andrej. (2021, 3. února). Facebookový příspěvek ze 3. února 2021. *Facebook*. Dostupné z <https://www.facebook.com/AndrejBabis/posts/2149465001856799>.

Benešová, Marie. (2021, 4. února). Ministryně spravedlnosti Marie Benešová: Rozhodnutí Ústavního soudu respektuji, nesouhlasím ale s jeho načasováním. *Justice.cz*. Dostupné z <https://justice.cz/?clanek=ministryne-spravedlnosti-marie-benesova-rozhodnuti-ustavniho-soudu-respektuji-nesouhlasim-ale-s-jeho-nacasovan-1>.

Čermáková, Jana. (2021, 9. března). Sněmovna v prvním kole podpořila vládní volební novelu, která počítá se dvěma variantami hlasování. *iRozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volebni-zakon-novela-ustavni-soud-poslanecka-snemovna-volby-do-poslanecke_2103091713_dok.

ČSSD. (2021, 4. února). Hamáček kvůli rozhodnutí ÚS svolá jednání politických stran, vnitro představí řešení. *ČSSD*. Dostupné z <https://www.cssd.cz/media/cssd-v-mediich/lidovky-cz-hamacek-kvuli-rozhodnuti-us-svola-jednani-politickyh-stran-vnitro-predstavi-reseni/>.

ČTK. (2021a, 4. února). ‚Mají asi něco slíbeného.‘ soudcovská unie a Unie státních zástupců se distancovali od výroku Benešové. *iRozhlas*. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volebni-zakon-ustavni-soud-marie-benesova-soudci-statni-zastupci_2102041431_ako.

ČTK. (2021b, 22. února). Vláda má dvě verze volebního zákona. Lidé by mohli v celé zemi volit stejné kandidáty. *Aktuálně.cz*. Dostupné z <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/vlada-schvalila-dve-verze-noveho-volebniho-zakona-ktere-vyho/r~ed317b28752111ebbfd0cc47ab5f122/>.

Danelová, Michaela. (2021, 17. února). Vláda připraví vlastní verzi nového volebního zákona, uvedl Babiš. Návrh předloží Hamáček v pondělí. *iRozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-vlada-volebni-zakon-predlozeni-navrh_2102171137_tzr.

Dolejší, M. Glaserová, D. (2021, 31. března). Mandáty se budou rozdělovat automaticky, shodl se výbor na podobě volebního zákona. *Česká televize*. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3291209-mandaty-se-budou-rozdelovat-automaticky-shodl-se-vybor-na-podobe-volebniho-zakona>.

Gabal, Peter. (2009, 19. března). Bonus pro vítěze? *Rozhlas Plus*. Dostupné z <https://plus.rozhlas.cz/bonus-pro-viteze-7841334>.

Gavenda, Jaroslav. (2021a, 3. února). Jsou to dehonestující výroky, reaguje Ústavní sou na kritiku Babiše. *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ustavni-soud-ztratil-zabrany-rychetsky-neni-nezavisly-kritizuje-babis-140631>.

Gavenda, Jaroslav. (2021b, 3. února). Vystrčil k volbám: Verdikt měl padnout dřív, soud ale potvrdil nezávislost. *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/hamacek-svolava-schuzku-politickych-stran-kvuli-verdiktu-ustavniho-soudu-140569>.

Kabrhelová, L. Válek, M. Tomek, M. (2021, 4. února). Revoluce ve volbách? ‚System odstranění nevýhody pro malé strany a zvýhodnění velkých,‘ říká politolog. *iRozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/podcast-vinohradska-12-ustavni-soud-parlament-snemovni-volby-tomas-lebeda_2102040600_miz.

KDU-ČSL. (2019, 17. prosince). Tisková zpráva: Lidovci navrhuji spravedlivější přepočít hlasů na mandáty a zrušení načítacího kvóra pro koalice. *KDU-ČSL*. Dostupné z: <https://www.kdu.cz/aktualne/archiv/2019/lidovci-navrhujji-spravedlivejsi-prepocet-hlasu-na>.

KDU-ČSL. (2021, 3. února). Tisková zpráva: KDU-ČSL respektuje rozhodnutí Ústavního soudu, váha hlasu každého voliče má být shodná. *KDU-ČSL*. Dostupné z <https://www.kdu.cz/aktualne/zpravy/kdu-csl-respektuje-rozhodnuti-ustavniho-soudu-vaha>.

Koudelka, Z. (2002, únor). *Zdeněk Koudelka: Prezident a změna volebního systému*. Seminář Novela volebního zákona – dobrá nebo špatná volba?, Vinohrady, Česká republika. Přepis dostupný z <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=154>.

Kreml, Kreml. (2017, 6. prosince). Senátoři: Volební systém potřebuje revizi, deformuje volby. *Starostové a nezávislí*. Dostupné z <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/senatori-volebni-system-potrebuje-revizi-deformuje-volby>.

Kubištová, D. Horáčková, A. (2021, 4. února). Benešová mírní slova o podjatosti ústavních soudců. ‚Problém je v opakování jejich mandátu,‘ řekla. *iRozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/marie-benesova-ministryne-spravelnosti-ustavni-soud-volebni-zakon_2102041802_dok.

Machová, Martina. (2021, 25. ledna). Ústavní soud pár měsíců před volbami rozhodne o zásadní změně pravidel. *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ustavni-soud-par-mesicu-pred-volbami-rozhodne-o-zasadni-zmene-pravidel-139062>.

Machová, M. Dolejší, V. (2021, 12. března). Devadesátky jsou zpět. Marek Benda prosazuje retro volební systém. *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/devadesatky-jsou-zpet-marek-benda-prosazuje-retro-volebni-system-146632>.

Malíček, Milan. (2021, 4. února). Sněmovna by měla o volebním zákonu jednat standardně, uvedl Vondráček po jednání s Babišem. *iRozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zmena-ve-volebnim-zakone-vondracek-jednani-snemovny_2102041658_onz.

Mazancová, Hana. (2021, 3. února). Kdo co komu slíbil? Před volbami udělají tóčo, kritizuje Benešová verdikt Ústavního soudu. *Deník N*. Dostupné z <https://denikn.cz/553991/kdo-co-komu-slibil-pred-volbami-udelaji-toco-kritizuje-benesova-verdikt-ustavniho-soudu/>.

NFNZ. (2022, 16. března). Zpravodajské weby. *Nadační fond nezávislé žurnalistiky*. Dostupné z <https://www.nfnz.cz/rating-medii/zpravodajske/>.

Nguyen, Sue. (2021a, 3. února). Jsme připraveni okamžitě jednat a udělat maximum, aby byl volební zákon spravedlivý, říká předseda Senátu Miloš Vystrčil. *Senát Parlamentu České republiky*. Dostupné z https://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?ke_dni=29.3.2022&O=13&id=3107.

Nguyen, Sue (2021b, 1. února). Kritika senátorů: Prezident Zeman se obrací na Ústavní soud ve věci, o níž má soud brzy nezávisle rozhodnout. *Senát Parlamentu České republiky*. Dostupné z https://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?ke_dni=29.3.2022&O=13&id=3102.

Nytra, Zdeněk. (2021, 12. února). Zdeněk Nytra: Vláda blokuje změnu volebního zákona ve Sněmovně, Senát přijde s vlastním návrhem řešení krize. *ODS*. Dostupné z <https://www.ods.cz/clanek/20579-vlada-blokuje-zmenu-volebniho-zakona-ve-snemovne-senat-prijde-s-vlastnim-navrhem-reseni-krize>.

ODS. (2021, 3. února). Petr Fiala: Televizní noviny: Volby v České republice čekají zásadní změny. *ODS*. Dostupné z <https://www.ods.cz/clanek/20536-televizni-noviny-volby-v-ceske-republice-cekaji-zasadni-zmeny>.

Ovčáček, Jiří. (2021, 4. května). Prezident republiky podepsal čtyři zákony. *Pražský hrad Prezident ČR*. Dostupné z <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-podepsal-ctyri-zakony-15923#from-list>.

Pergl, Tomáš. (2021, 3. února). Rozhodnutí Ústavního soudu je cestou ke spravedlivějšímu volebnímu systému. *Starostové a nezávislí*. Dostupné z <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/rozhodnuti-ustavniho-soudu-je-cestou-ke-spravedlivejsimu-volebnimu-systemu>.

Pergl, Tomáš. (2021b, 14. dubna). Hraba: Volební zákon má k dokonalosti daleko, ale je to kompromis odstraňující velké nerovnosti. *Starostové a nezávislí*. Dostupné z <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/hraba-volebni-zakon-ma-k-dokonalosti-daleko-ale-je-to-kompromis-odstranujici-velke-nerovnosti>.

Perknerová, Kateřina. (2021, 5. února). Pospíšil: K úpravě volebního zákona nesmí vláda přistoupit jako ke covidu. *TOP 09*. Dostupné z <https://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/pospisil-k-uprave-volebniho-zakona-nesmi-vlada-pristoupit-jako-ke-covidu-28168.html>.

Pirátská strana. (2021, 3. února). Ústavní soud se postavil znevýhodnění menších stran ve volbách. Piráti i STAN budou nyní jednat o doplnění volebního zákona. *Pirátská strana*. Dostupné z <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/doplneni-volebniho-zakona-us-proti-znevychodnovani.html>.

Plíhal, Jakub. (2021, 16. března). Piráti kritizují Bendův návrh volebního zákona, je podle nich protiústavní. *Aktuálně*. Dostupné z <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/pirati-kritizuji-benduv-navrh-volebniho-zakona-je-podle-nich/r~cdd96580867c11eba22aac1f6b220ee8/>.

PSP. (2021, 7. dubna). Stenozáznam 97. schůze ze středy 7. dubna 2021. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/097schuz/s097020.htm#h18>.

PS PČR. (2021, 5. února). Tisková zpráva z jednání Stálé komise pro Ústavu ČR o reakci na volební nález Ústavního soudu. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=14524>.

Rambousková, M. Švihel, P. (2021, 3. února). Čtyři ústavní soudci se změnou voleb nesouhlasí. Jaké jsou jejich výhrady? *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ctyri-ustavni-soudci-se-zmenou-voleb-nesouhlasijake-jsou-jejich-vyhrady-140596>.

Senát. (2021, 29. dubna). Stenozáznam z 2. dne 10. schůze. *Senát Parlamentu České republiky*. Dostupné z <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=13&IS=6707&D=29.04.2021#b22007>.

Sobola, Ondřej. (2021, 25. února). Nový volební zákon zachová 14 volebních krajů, shodli se Vystrčil a Vondráček. *Česká televize*. <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3275064-novy-volebni-zakon-zachova-14-volebnich-kraju-shodli-se-vystrcil-a-vondracek>.

Součková, Kateřina. (2020, 6. ledna). Exkluzivní průzkum: většina Čechů by si přála jednodenní volby, nejraději by hlasovali v sobotu. *Český rozhlas*. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-jeden-den-volebni-zakon-pruzkum_2001060600_jak.

SPD. (2021, 9. února). Politické usnesení SPD. *SPD*. Dostupné z <https://www.spd.cz/stanoviska/?pg=6>.

Šídlo, Jindřich. (2021, 12. února). Komentář: Rychetský a Zeman – konec dlouhodobého přátelství. *Seznam zprávy*. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/komentar-rychetsky-a-zeman-konec-dlouheho-pratelstvi-142127>.

Švec, K. Malá, V. (2018, 9. července). Dohoda, která vymazala rozdíl mezi pravíci a levíci. Před 20 lety politici podepsali opoziční smlouvu. *Česká televize*. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2532988-dohoda-ktera-vymazala-rozdil-mezi-pravici-a-levici-pred-20-let-politici-podepsali>.

ÚV KSČM. (2021, 3. února). Postoj KSČM k rozhodnutí Ústavního soudu ČR o změnách zákona o volbách. *KSČM*. Dostupné z <https://www.kscm.cz/cs/aktualne/aktuality/postoj-kscm-k-rozhodnuti-ustavniho-soudu-cr-o-zmenach-zakona-o-volbach>.

Zeman, Miloš. (2021, 1. února). Prezident republiky zaslal dopis Ústavnímu soudu. *Pražský hrad*. Dostupné z <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-zaslal-dopis-ustavnimu-soudu-15784#from-list>.

Anotace:

Diplomová práce se věnuje reformě volebního systému a jejímu dopadu na politický systém České republiky. Hlavním cílem práce je zhodnocení navrhovaných variant volebního zákona, které vyplynuly z odborných debat a analýza vhodnosti nově zvolené varianty. Práce udává stručný vývoj volebního zákona od První republiky až po rozhodnutí Ústavního soudu v roce 2021.

Klíčová slova: volební reforma, volební zákon, volební formule, proporcionalita, Ústavní soud

Abstract:

The diploma thesis deals with the reform of the electoral system and its impact on the political system of the Czech Republic. The main goal of the thesis is to evaluate the proposed variants of the electoral law, which resulted from professional debates and to analyze the suitability of the newly chosen variant. The thesis gives a brief development of the electoral law from the First Republic to the decision of the Constitutional Court in 2021.

Keywords: electoral reform, electoral law, electoral formulas, proportionality, Constitutional Court