

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

Právnická fakulta

Katedra ústavního práva

Václav Šochman

**VOLEBNÍ SYSTÉM VE VOLBÁCH DO PS PČR A JEHO  
MOŽNÁ ZMĚNA**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.

Duben 2013

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze, dne 2. dubna 2013

---

Děkuji panu JUDr. PhDr. Marku Antošovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za podnětné připomínky a pomoc při zpracování práce.

## Obsah

1. ÚVOD .....	4
2. TYPOLOGIE VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ .....	6
2.1 Definice volebního systému.....	6
2.2 Druhy volebních systémů .....	7
2.3 Většinové volební systémy .....	8
2.4 Systémy poměrného zastoupení.....	9
2.5 Jednotlivé druhy systémů poměrného zastoupení .....	16
2.6 Semiproporční volební systémy.....	20
2.7 Smíšené volební systémy .....	21
3. VÝVOJ VOLEBNÍHO SYSTÉMU OD ROKU 1918 .....	22
3.1 Volební systém za První republiky .....	22
3.2 Volební systém 3. republiky (1945-48) .....	25
3.3 Volební systém v období socialismu (1948-89) .....	26
3.4 Parlamentní volby v letech 1989-92 .....	30
4. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU ČR .....	32
4.1 Zakotvení reprezentativní a přímé demokracie .....	32
4.2 Zakotvení volebního systému v Ústavě .....	33
4.3 Ústavní principy volebního práva.....	34
5. AKTUÁLNÍ ZÁKON O VOLBÁCH DO PARLAMENTU ČR .....	42
5.1 Systematika zákona.....	43

5.2	Obecná ustanovení .....	43
5.3	Volby do Poslanecké sněmovny .....	45
5.4	Zakotvení volebního systému v zákoně .....	47
5.5	Organizační opatření a přezkum voleb .....	51
6. POMĚRNOST VOLEBNÍHO SYSTÉMU VE SVĚTLE JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR .....		52
6.1	Malý volební nález .....	52
6.2	Velký volební nález .....	54
6.3	Ostatní judikatura Ústavního soudu .....	58
7. REFORMY VOLEBNÍHO ZÁKONA .....		61
7.1	Změny z devadesátých let .....	61
7.2	Volební reforma z roku 2000 .....	63
7.3	Novela volebního zákona z roku 2002 .....	66
7.4	Návrh volební reformy z roku 2009 .....	68
7.5	Návrh volebního zákoníku .....	71
8. VYBRANÉ PROBLÉMY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....		72
8.1	Nestejná velikost volebních obvodů .....	73
8.2	Uzavírací klauzule pro koalice politických stran .....	74
8.3	Vázanost kandidátních listin .....	74
8.4	Druhé skrutinium .....	75
8.5	Korespondenční hlasování .....	76
8.6	Bonusové mandáty pro vítěze voleb .....	77

9. MOŽNOST ZAVEDENÍ SEMIPROPORČNÍHO SYSTÉMU S VOLEBNÍM BONUSEM .....	78
9.1    Navrhovaná úprava .....	79
9.2    Obecné zdůvodnění návrhu .....	81
9.3    Zkušenosti ze zahraničí.....	82
9.4    Shrnutí návrhu.....	83
10. ZÁVĚR .....	84
11. SUMMARY.....	85
12. PRAMENY .....	86
12.1    Knižní publikace .....	86
12.2    Články a kapitoly v knižních publikacích.....	88
12.3    Další prameny a zdroje informací.....	90

# 1. ÚVOD

Volby patří k neodmyslitelným součástem života každého dospělého obyvatele v demokratických společnostech po celém světě. Jsou zásadním prostředkem k tomu, aby občan daného státu mohl ovlivnit politické dění v zemi a rozhodnout, kdo bude stát vést a občany zastupovat v nejdůležitějších otázkách, o nichž voliči často sami nemají přesnou představu. Volební právo prodělalo ve dvacátém století mocný rozvoj ve prospěch co nejširšího přístupu lidí k samotnému volebnímu aktu. Řadí se k základním globálně uznávaným politickým občanským právům, které lidé mohou vykonávat od dosažení zletilosti opakovaně až do smrti.

Volby probíhají do různých zastupitelských sborů jak na celostátní, tak na oblastní (regionální) či místní (komunální) úrovni. Dle typu voleného orgánu se mění i vztah voliče a voleného. Dlouhodobě nejvíce sledované a prestižní bývají volby do celostátních zákonodárných institucí, parlamentů. Na základě parlamentních voleb se utváří vláda příslušného státu, která po následující volební období největší měrou určuje směřování dané země. Z toho důvodu považuji i já osobně volby do parlamentu za nejdůležitější volební proceduru v České republice.

Volební výsledky do značné míry ovlivňuje zvolený volební systém. V českém případě je předmětem nesčetných diskusí právě volební systém při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu. Domnívám se, že „kamenem sváru“ je především zvolené nastavení systému dle zásad poměrného zastoupení a jeho aplikovaná modifikace, neboť každý poměrný volební systém je svým způsobem unikátní.

Ve své práci se chci zabývat komplexně volebním systémem používaným u českých voleb do Poslanecké sněmovny. Nejprve vymezím a definuji jednotlivé druhy volebních systémů, kde se důkladněji zaměřím na dva nejpoužívanější a nejznámější druhy – většinový a poměrný. U poměrného volebního systému se zastavím podrobněji. Rozeberu jednotlivé charakteristiky a členění poměrných systémů.

Jelikož se ve své práci věnuji především volebnímu systému aplikovanému do Poslanecké sněmovny, zasadím tento volební systém do historického kontextu a shrnu jeho

vývoj v průběhu období Československé a samostatné České republiky. Budu akcentovat zásadní reformy, kterými volební systém při českých parlamentních volbách prošel.

Jádro práce tvoří platná právní úprava českého parlamentního volebního zákonodárství; jak základní principy volebního práva a ústavní zakotvení volebního systému, tak samotný volební zákon z roku 1995 v aktuálním znění. Důraz kladu na ustanovení, která se týkají specifík volebního systému při volbách do Poslanecké sněmovny českého Parlamentu. I současný volební zákon prošel určitým vývojem týkajícím se volebního systému, proto jsou zásadní novely v mé práci zohledněny a podrobeny mému komentáři, stejně jako související judikatura.

Osobně si myslím, že předmětný volební systém u českých sněmovních voleb není bezchybný. Cílem mé práce je pojmenovat jeho nedostatky a přijít s vlastním návrhem řešení, o což se koneckonců v posledních letech pokusili několikrát i samotní zákonodárci. Diskuse o podobě volebního systému je tedy nasnadě. Svě připomínky k jednotlivým vybraným problematickým bodům platné právní úpravy shrnuji v samostatné kapitole. Jako čistě osobní vklad, aniž bych aspiroval na soulad s ústavností, a opustiv konvence zaběhnutého volebního zákonodárství, předkládám v závěru své práce čtenářům alternativu v podobě teoretického modelu volebního systému, který by byl bližší voličům jako základním subjektům, kteří rozhodují svým hlasováním při volbách o podobě vládnoucích elit. V něm jsou zapracovány základní zásady, kterými jsem se při vymýšlení takového systému řídil a jichž jsem se snažil dosáhnout. Těmi jsou zejména srozumitelnost, jednoduchost, větší volnost rozhodování voliče, sepětí voliče se zvoleným a konečně umožnění stabilních vlád. Zároveň zdůrazňuji, že můj návrh má především za úkol poukázat na některé výše zmiňované záležitosti volebních systémů, jež nejsou v odborných kruzích tolik diskutovány. Myslím si, že momentální situace na české politické scéně podobným námětům může nahrávat. Domnívám se, že je proto naprosto legitimní vyslovit svůj neotřelý pohled na daný stav věcí, byť jej třeba nelze posuzovat podle dosud obecně uznávaných ústavních měřítek.

## 2. TYPOLOGIE VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ

### 2.1 Definice volebního systému

Volební systém určuje, jakým způsobem se rozdělují mandáty politickým stranám na základě obdržených hlasů ve volbách. Teorie pracuje s několika druhy definic tohoto pojmu. Profesor Filip označuje volební systém za způsob organizace voleb a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků a používá k jeho určení hned několik následujících hodnotících kritérií:<sup>1</sup>

- i. volební formuli – volební formulí rozumíme označení matematického vzorce, pomocí něhož je propočítáván zisk mandátů<sup>2</sup>,
- ii. počet poslanců volených v jednom obvodu,
- iii. celkový počet volených poslanců a jeho vztah k počtu voličů,
- iv. možnost voliče vybírat si kandidáty,
- v. rozsah všeobecnosti volebního systému,
- vi. existence umělé uzavírací klauzule,
- vii. počet skrutinií a pravidla pro postup do dalších skrutinií,
- viii. charakter stranicko-politického systému, a
- ix. financování účasti na volbách a pravidla volební kampaně.

Oskar Krejčí uvádí jako rozlišovací pouze tři hlavní znaky, a to charakter a teritoriální rozsah volebních obvodů (dle četnosti volených mandátů v daném volebním obvodu), možnosti voliče při výběru jednotlivých kandidátů (souvislost s vázaností kandidátních listin) a způsob počítání hlasů a jejich převádění na mandáty (rozřazování hlasů na křesla ve skrutiniích)<sup>3</sup>. K rozdělování volebních systémů na základě uváděných proměnných se rozepíší v následujících podkapitolách.

---

<sup>1</sup> FILIP, Jan: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Praha: Masarykova univerzita v Brně, 2002, str. 48-49.

<sup>2</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 50. Krejčí používá také označení volební kvóta či kvocient.

<sup>3</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 52.

Dle Věry Jiráskové je třeba za volební systém považovat „*způsob, jakým jsou přidělovány kandidátům mandáty s ohledem na výsledek hlasování ve volbách*“.<sup>4</sup> Podobnou definici užívá i Tomáš Lebeda, když tvrdí, že volebním systémem jsou „*pravidla, pomocí nichž se na základě počtu hlasů rozdělují ve volbách mandáty mezi strany či jednotlivé kandidáty*“.<sup>5</sup> Ze zahraničních autorů bych rád prezentoval definici uvedenou v Mezinárodním slovníku,<sup>6</sup> totiž že volební systémy převádějí hlasy odevzdané ve všeobecných volbách na mandáty pro jednotlivé strany a kandidáty.

## 2.2 Druhy volebních systémů

Na základě přepočítávání hlasů na mandáty pro jednotlivé politické strany existuje základní dělení na dva hlavní druhy volebních systémů, většinový a poměrný.

Globálně nejpoužívanějším volebním systémem je systém většinový<sup>7</sup>, v němž mandát (v jednomandátových volebních obvodech) nebo všechny mandáty (ve vícemandátových volebních obvodech) získá pouze vítěz voleb. O jednotlivých typech většinových systémů se zmíním v následujících kapitolách.

Prioritním u vícemandátových volebních obvodů a více „spravedlivým“ volebním systémem je systém poměrný. Při jeho použití se rozdělují mandáty v poměru získaných hlasů. Ve většině zemí je však poměrnost takovýchto systémů limitována např. uzavíracími klauzulemi, nestejnou velikostí volebních obvodů či různými metodami volebního dělitele. Těmto omezením se budu věnovat níže, neboť tento systém je používán i u voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Při kombinaci prvků těchto dvou hlavních druhů hovoříme o tzv. smíšených volebních systémech, případně také o semiproporčních volebních systémech. Znamé je

---

<sup>4</sup> JIRÁSKOVÁ, Věra: Volební právo a volební systémy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda, 1998, str. 222.

<sup>5</sup> NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 19.

<sup>6</sup> REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS, A: Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: IDEA, 2005.

<sup>7</sup> Oskar Krejčí ve své knize uvádí, že jej užívá 46 % států ve světě; KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 55.

vymezení volebních systémů provedené Mezinárodním institutem pro demokracii a volební podporu (IDEA). Jeho nejnovější výzkum z roku 2005 rozlišuje celkem dvanáct různých volebních systémů ve čtyřech základních typech – většinové, poměrné, smíšené a ostatní volební systémy.<sup>8</sup>

### 2.3 Většinové volební systémy

Většinový volební systém se dále člení na několik subsystémů. Jejich stručný přehled přebírám z knihy autorů Chytilka a Šeda o volebních systémech:<sup>9</sup>

Relativně většinový volební systém – spočívá v tom, že vítěz prvního kola dosáhne mandátu bez ohledu na dosaženou většinu.<sup>10</sup>

Dvoukolový systém – tento systém se vyznačuje uspořádáním druhého kola voleb, do něž postupuje větší počet kandidátů mandátu, tento volební systém má několik používaných variant:<sup>11</sup>

- Systém absolutní většiny – v tomto systému je potřeba získat nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů k tomu, aby vítěz získal mandát, v opačném případě se koná druhé kolo s dvěma nejsilnějšími kandidáty z kola prvního.
- Systém spojující absolutní většinu s relativní – v tomto systému postupuje do druhého kola volby každý kandidát, který dosáhne určitého procenta z celkového počtu odevzdaných hlasů.
- Slabý systém („Románský systém“) – označení „slabý“ je určeno tím, že do druhého kola postupují automaticky všichni kandidáti z prvního kola bez ohledu na dosavadní výsledek.

---

<sup>8</sup> REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS, A.: Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: IDEA, 2005, str. 28.

<sup>9</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 26-30.

<sup>10</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 26.

<sup>11</sup> Toto dělení uvedeno v publikaci CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 28-29, převzato ze SARTORI, Giovanni: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON, 2001, str. 80-81.

Simultánní hlasování – spočívá ve hlasování pro více kandidátů v rámci jedné politické strany. V takovém volebním systému vyhrává politická strana s nejvíce obdrženy hlasy a křeslo v jednomandátovém volebním obvodu obsadí její nejsilnější kandidát.<sup>12</sup>

Alternativní hlasování – volič řadí kandidáty podle svých preferencí a přiřazuje jim body, na základě kterých se poté jednotlivé preference přesouvají od jednoho kandidáta k druhému, dokud jeden z kandidátů nedosáhne nadpoloviční většiny bodů (hlasů). Tomuto volebnímu systému se budu věnovat v samostatné podkapitole.

Doplňkové hlasování - volič dává preference a když nikdo není zvolen, zůstanou jen dva nejsilnější kandidáti, jimž se přiřazují preference ostatních. I o tomto volebním systému se zmíním v jedné z následujících podkapitol.

Blokové hlasování – voliči hlasují pro celou stranickou kandidátku a vítězná politická strana obsadí všechna křesla v daném volebním obvodu. Toto se používá pouze ve vícemandátových obvodech.<sup>13</sup>

## **2.4 Systémy poměrného zastoupení**

Dle mnohých nejspravedlivějším a nejrozmanitějším volebním systémem je systém poměrného zastoupení. Takové volby se mohou z logiky věci uskutečňovat pouze ve vícemandátových volebních obvodech. Politické strany usilují o poměrný převod hlasů voličů na rozdělovaná křesla v zastupitelských orgánech. O mandáty zde usilují politické strany, nedochází k záměrné personalizaci volby.<sup>14</sup>

Základními charakteristickými prvky poměrných systémů jsou existence uzavírací klauzule pro postup do fáze rozdělování mandátů, volební formule, velikost a počet jednotlivých volebních obvodů, jakož i počet a charakter skrutinií (neboli rozdělování hlasů

---

<sup>12</sup> TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg.: Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press, 1989, str. 21.

<sup>13</sup> CHYTILEK, Roman; SEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 30.

<sup>14</sup> KLOKOČKA, Vladimír: Politická reprezentace a volby v demokratických systémech. Praha: Aleko, 1991, str. 85-86; SARTORI, Giovanni: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON, 2001, str. 20-22.

na křesla). Především na těchto proměnných kategoriích a jejich vzájemné kombinaci je závislá výsledná poměrnost daného volebního systému. Nyní nastíním stručný přehled a definice jednotlivých charakteristik.

#### **2.4.1 Uzavírací klauzule**

Státy se snaží zabránit přílišné rozdrobenosti zvolené politické reprezentace ustanovením procentní hranice hlasů, které politický subjekt musí dosáhnout, aby mu byl umožněn přístup do tzv. skrutinia k rozdělování mandátů. Klauzule bývají v různých státech v rozdílné výši a mohou být vyžadovány jak na celostátní úrovni, tak na úrovni regionu či územní oblasti, případně na obou zároveň. Nejčastěji vyskytovanými uzavíracími klauzulemi jsou ty mezi 3 až 5 % získaných hlasů pro danou politickou stranu ze všech odevzdaných hlasů. Strana, jež nedosáhne počtem získaných hlasů na uzavírací klauzuli, je z dalšího „boje“ o křesla vyřazena. Toto pravidlo jasně reflektuje, že rovněž v systému poměrného zastoupení dochází k jistému propadávání voličských hlasů. Nejvyšší uzavírací klauzuli mají uzákoněnou v Turecku, celých 10 % na celostátní úrovni (při volbách v roce 2002 zde bylo celkem 40 % propadlých hlasů ze všech odevzdaných).<sup>15</sup> Naopak nejnižší uzavírací klauzuli uznává Nizozemsko, kde se k přidělování mandátů kvalifikuje i strana s pouhým 0,67 % hlasů ze všech odevzdaných. Česká republika patří se svou 5% klauzulí k pomyslnému středu mezi těmito extrémními příklady; stejná uzavírací klauzule je u voleb parlamentních, krajských i komunálních (do zastupitelstev obcí). Nejen českou specialitou<sup>16</sup> je tzv. sčítací či aditivní uzavírací klauzule pro koalice dvou či více politických stran. Koalice dvou stran tak musí dosáhnout 10 % hlasů, zatímco trojkoalice 15 % a seskupení čtyř a více stran dokonce celých 20 % obdržených hlasů,<sup>17</sup> což je dle mého názoru pro koaliční subjekty silně diskriminující (nic na tom nezměnil ani Ústavní

---

<sup>15</sup> CHYTILEK, Roman; Šedo, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 202.

<sup>16</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 203. Dalšími zeměmi jsou např. Slovensko, Polsko nebo Chorvatsko.

<sup>17</sup> § 49 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

soud, který se zabýval ústavním přezkumem tohoto ustanovení<sup>18</sup>). Na upřesněnou dodávám, že tato klauzule je zavedena pouze pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu. O této problematice se více rozepíšu v kapitolách o judikatuře a aktuálních problémech platné právní úpravy. Je také třeba připomenout, že se někdy omylem chybně mluví o tzv. volebním kvoru. Volební kvorum totiž není totožné s uzavírací klauzulí, neboť kvorum představuje minimální počet hlasů potřebný k zisku mandátu, nikoli procentní hranici z odevzdaných hlasů jako v případě uzavírací klauzule.

#### **2.4.2 Volební formule**

Výše nadepsané slovní spojení působí na voliče často nesrozumitelně. Jedná se o dva druhy matematických formulí, dle nichž se přepočítávají celkové výsledky voleb na přidělovaná křesla. Volebními formulami jsou volební dělitel a volební kvóta.

#### **2.4.3 Volební dělitel**

Systémy volebního dělitele představují v současnosti hojně používanou volební techniku v rámci systémů poměrného zastoupení.<sup>19</sup> Volebním dělitelem se označuje číselná řada, kterou se dělí počet získaných hlasů u dané politické strany. Touto řadou čísel se postupně dělí zisky stran, a to až do počtu přidělovaných mandátů v daném volebním obvodu. Podstatou použití volebního dělitele je postupným dělením získaných hlasů dosáhnout nejvyšších podílů v počtu rozdělovaných křesel. Výhodou systémů volebního dělitele je, že dokáží přidělit hned v prvním skrutiniu všechny mandáty.

Nejnámějším a nejvíce používaným volebním dělitelem je tzv. d'Hondtův volební dělitel. Hlasy stran jsou seřazeny dle množství a první mandát získá ten, kdo má nejvíc hlasů. Dále jsou hlasy děleny prostou číselnou řadou 1; 2; 3; 4 a vždy celým číslem o jednu

---

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 64/2001 Sb., jímž byla z drtivé většiny zrušena tzv. velká volební reforma z roku 2000 – viz samostatná kapitola o soudním přezkumu poměrnosti českých sněmovních voleb.

<sup>19</sup> Vůbec nejvíce používanou volební formulí je d'Hondtův volební dělitel, který je aplikován např. u všech českých voleb, u voleb v Rakousku, na Islandu, v Portugalsku nebo Turecku; CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 196.

vyšším, dokud nejsou obsazeny všechny mandáty.<sup>20</sup> Lze jej označit za systém nejvyšších průměrů nebo také Jeffersonův dělitel (dle Thomase Jeffersona, který vytvořil stejný postup pro přidělení křesel v Kongresu jednotlivým státům USA).<sup>21</sup> Je výhodný spíše pro velké strany<sup>22</sup> a aplikuje se např. u voleb do Poslanecké sněmovny českého Parlamentu nebo u voleb do Evropského parlamentu na území České republiky. V evropském kontextu existují již i modifikace tohoto dělitele. Pro volby do krajských zastupitelstev v České republice začíná číselná řada cifrou 1,42; blíže se tímto českým specifickým budu zabírat v kapitole o platné právní úpravě a o navrhovaných novelách volebního zákona. V Estonsku naproti tomu umocňují čísla počínající cifrou 2 koeficientem 0,9.

Na rozdíl od předešlého je volební dělitel Sainte-Lague výhodný spíše pro střední a malé strany.<sup>23</sup> Operuje přitom s číselnou řadou 1; 3; 5; 7 a vždy dalším následujícím lichým číslem. Je tak zachována možnost zisku alespoň jednoho mandátu pro každou stranu s tou okolností, že se značně stírají rozdíly v obdržení hlasech mezi vítěznou stranou a stranami méně úspěšnými. I tento dělitel již má své modifikace, a to úpravu prvního dělitele na číslo 1,4; tento volební dělitel se vyskytuje u voleb ve skandinávských státech,<sup>24</sup> v České republice až do roku 2001 při komunálních volbách.

Výrazně nevýhodný pro poražené strany je zejména Imperialiho dělitel, který se liší od d'Hondtova volebního dělitele jen tím, že jeho číselná řada počíná až číslem 2, přičemž následuje vždy celé číslo o jednu vyšší.

Specifickým volebním dělitelem je dánský model, který vysloveně znevýhodňuje velké strany. Ten se vyznačuje číselnou řadou 1; 4; 7; 10 a vždy celým číslem o tři vyšším.

---

<sup>20</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 70.

<sup>21</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 195.

<sup>22</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 196. Autoři této monografie tvrdí, že je d'Hondtův volební dělitel většinově považován za systém zvyhodňující velké strany, byť uznávají, že existují i opačné názory.

<sup>23</sup> LEBEDA, Tomáš: Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Karolinum, 2008, str. 91-92.

<sup>24</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 197.

Velmi výhodným pro velké strany je potom Huntingtonův volební dělitel aplikující na výpočet přidělených mandátů neobvyklou číselnou řadu za pomoci druhé odmocniny čísla 2 a následným zvyšováním – 1,41; 2,45; 3,46; 4,47; 5,48 atd. Je označován také jako metoda rovných poměrů.

#### **2.4.4 Volební kvóta**

Volební kvótou označujeme počet hlasů nutný k získání jednoho mandátu. Stejně jako v případě volebního dělitele existují různé druhy volebních kvót. V následujících odstavcích použiji vzorce, kdy písmeno Q označuje kvótu, písmeno H celkový počet hlasů a písmeno M celkový počet mandátů.

Automatická kvóta (někdy také fixní či konstantní kvóta) stanovuje předem, kolik musí politická strana získat hlasů, aby dosáhla na jedno přidělované křeslo. Takové volební kvóty se užívá jen velmi zřídka, poněvadž není nikdy před volbami jisté a často to ani nelze očekávat, jaká bude volební účast.

Z důvodu spravedlivého zohlednění výsledků voleb se proto určuje volební kvóta s ohledem na celkový počet odevzdaných hlasů a celkový počet mandátů. Základní kvótou je tzv. Hareova kvóta, jež se vypočítá podílem celkového počtu hlasů a celkového počtu mandátů, neboli  $Q = H/M$ . Ta je také nazývána jako jednoduchá kvóta.<sup>25</sup> Mandáty se přidělují podle toho, kolikrát se celá hodnota kvóty vejde do počtu hlasů, které strana získala. Tato kvóta se používá i v České republice pro výpočet republikového mandátového čísla u voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu.<sup>26</sup>

Dosti používanou volební kvótou je ta Hagenbach-Bischoffova. Tato se liší tím, že celkový počet mandátů zvyšuje o jeden, tj.  $Q = H/(M + 1)$ . Není tedy nutné dosáhnout takového počtu hlasů jako u Hareovy kvóty. Umožňuje rozdělit více mandátů než v případě kvóty Hareovy. Hagenbach-Bischoffova kvóta byla v českých sněmovních volbách používána až do voleb v roce 1998.

---

<sup>25</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 190.

<sup>26</sup> § 48 odst. 1 a 2 zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

Ještě více modifikovány jsou kvóty Droopova a Imperialiho. Droopova kvóta se řídí vzorcem  $Q = H/(M + 1) + 1$ <sup>27</sup>, zatímco Imperialiho kvóta se počítá dle vzorce  $Q = H/(M + 2)$ . Vedle (prosté) Imperialiho kvóty existuje i tzv. posílená Imperialiho kvóta, kde se k počtu rozdělovaných mandátů připočítává trojka namísto dvojky.<sup>28</sup>

Další používanou kvótou je tzv. Hare-Niemeyerova volební kvóta, která dospěje k zisku mandátů pro politickou stranu na základě následujícího, poměrně komplikovaného vzorce:  $M \text{ strany} = H \text{ strany} \times M/H$ . Přidělování mandátů probíhá pro každou politickou stranu zvlášť. Výsledkem není volební číslo, nýbrž rovnou počet mandátů, které daná politická strana získá.

Při přiřazování mandátů se takřka v žádném případě nerozdělí všechna křesla. Ta zbývající se rozdělují dvěma až třemi metodami. Metoda největšího absolutního zbytku přiřkne mandáty stranám s největším absolutním počtem nevyužitých hlasů. Takto nelze přidělit straně více než jeden mandát. Metoda největšího relativního zbytku srovnává naproti tomu poměry zbylých mandátů se zbylými hlasy pro jednotlivé strany. Na rozdíl od metody největšího absolutního zbytku se metoda největšího relativního zbytku v současnosti takřka vůbec neužívá.<sup>29</sup> Zvýhodňovány bývají menší strany v malých volebních obvodech.

Další alternativou pro přidělení křesel za nevyužité hlasy je metoda nejvyššího průměru. Zbylé mandáty získávají postupně strany, které mají největší průměr hlasů na mandát, o nějž se jedná. Dle této metody lze přiřadit i více než jen jeden mandát, tím se liší od předchozí metody nejvyšších zbytků. Metoda nejvyššího průměru bývá užívána nejčastěji a přeje zisku velkých politických stran.<sup>30</sup> Pokud by všechna nerozdělená křesla obdržela jedna strana, například ta vítězná, jednalo by se o tzv. volební bonus. O jeho

---

<sup>27</sup> U některých autorů se setkáváme se ztotožněním Droopovy a Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Např. LIJPHART, Arend: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994, str. 155-157.

<sup>28</sup> Tamtéž, str. 156.

<sup>29</sup> KREJČÍ, Oskar: *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 69.

<sup>30</sup> Tamtéž.

využívání ve volební praxi se podrobněji rozepíšu v kapitole o problémech platné právní úpravy.

#### **2.4.5 Velikost a počet volebních obvodů**

Území, na němž se volby konají, se v zásadě dělí na volební obvody. Tato charakteristika je vlastní jak systémům poměrného zastoupení, tak většinovým volebním systémům. Velikost volebních obvodů vyjadřuje, kolik mandátů se rozděluje v daném volebním obvodu. U poměrných systémů obecně platí, že čím větší jsou volební obvody co do velikosti, tím více proporční výsledky takový volební systém vykazuje. Největší proporcčnost nastává ve státech, v nichž existuje pouze jeden volební obvod (samozřejmě v závislosti na existenci, popřípadě výši stanovené uzavírací klauzule). Mezi tyto státy můžeme zařadit Nizozemsko, Izrael či Slovensko.<sup>31</sup> Naopak, čím menší jsou volební obvody, tím více se zvyšuje rozdíl mezi podílem hlasů a počtem přidělených mandátů.<sup>32</sup> Mezi země s relativně malými volebními obvody patří např. Španělsko.<sup>33</sup> Při malé velikosti volebních obvodů je výsledek voleb, potažmo počet přidělených křesel, v rozporu s obdrženým počtem hlasů. V malých volebních obvodech se stává, že politický subjekt, který překonal uzavírací klauzuli, nezíská žádný mandát ve volebním obvodu. Toto souvisí právě s volební účastí a velikostí daného volebního obvodu. Nesouladem přirozeného práhu pro získání mandátu a zákonem stanovené uzavírací klauzule se podrobně budu zabývat v kapitole o problémech platné právní úpravy.

#### **2.4.6 Počet úrovní rozdělování mandátů, tzv. skrutinií**

Počet skrutinií velmi souvisí s velikostí a úrovněmi volebních obvodů. Ve víceúrovňových volebních obvodech jsou cílem nepřilíš velké volební obvody (kvůli sepětí voliče a

---

<sup>31</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 188.

<sup>32</sup> NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 27.

<sup>33</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 186-187.

kandidáta) a vysoká proporcionalita volebního systému. K tomu slouží právě rozdělování mandátů ve více úrovních v tzv. skrutiniích.

Rozlišovány jsou dva typy volebních systémů využívajících více skrutinií:<sup>34</sup> systém zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů a tzv. kompenzační mandáty.

Běžným případem bývají dvouúrovňové volební obvody. Na úrovni základních volebních obvodů je použita některá z volebních kvót. Nerozdělené mandáty ze základní úrovně se následně přesouvají na druhou (vyšší), zpravidla celostátní, úroveň. Na této vyšší úrovni se rozdělují pouze zbytkové mandáty, které nebyly rozděleny na nižší úrovni volebních obvodů. Je stanovena většinou odlišná volební kvóta od té základní.

Jinou možností rozdělení křesel na vyšší úrovni jsou tzv. kompenzační mandáty. Ty jsou rozdělovány na základě všech hlasů, ne pouze za pomoci hlasů zbytkových z nižší úrovně volebních obvodů. Počet kompenzačních mandátů je stanoven předem zákonem. Strany nejprve obdrží mandáty na úrovni základních volebních obvodů. Na celostátní úrovni se poté rozdělují další křesla. Podle všech odevzdaných hlasů se vypočte ideální rozložení všech mandátů v rámci celé země. Jednotlivým stranám se od celkového výsledku odečítají ty mandáty, které získaly na úrovni základních volebních obvodů. Výsledek po odečtení dává počet kompenzačních mandátů, který strana obdrží.<sup>35</sup>

## **2.5 Jednotlivé druhy systémů poměrného zastoupení**

Systémů poměrného zastoupení existuje celá řada a lze říci, že s ohledem na proměnné charakteristiky daného volebního systému je každý poměrný volební systém unikátní. Já se v následujících odstavcích budu zabývat třemi základními typy systémů poměrného zastoupení, které se v současnosti ve světě ve volbách používají.

---

<sup>34</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 204.

<sup>35</sup> Tamtéž, str. 206. Mezi volební systémy, které používaly systém zbytkových mandátů, lze zařadit ten z doby ČSFR a dále řecký či belgický. Zástupcem volebních systémů s kompenzačními mandáty je Dánsko či Německo.

### 2.5.1 Systém jednoho přenosného hlasu

Systém jednoho přenosného hlasu bývá označován také jako britský systém poměrného zastoupení<sup>36</sup> a zásadně se liší od (běžných) listinných systémů. U tzv. jednojmenného přenosného hlasování má volič pouze jeden hlas. Ostatním kandidátům však přiřazuje své preference. Ty se mohou přenášet, pokud se nevyužije první preference. Aby došlo ke zvolení, musí kandidát dosáhnout tzv. Droopovy kvóty – viz předchozí kapitola o volebních kvótách. Jakmile tuto hranici překročí, rozdělí se jeho hlasy nad kvótou mezi ostatní kandidáty. Toto literaturu nazývá tzv. preferencí (přenosem) shora. Pokud nejsou obsazeny všechny mandáty, je vyřazen nejslabší z kandidátů a jeho druhé preference jsou přiřazovány ostatním až do obsazení všech mandátů. Tato metoda je označována jako tzv. preference zdola. Preference shora má přednost před preferencí zdola.<sup>37</sup> Volič má tak zajištěno, že jeho hlas bude nakonec vždy brán v potaz.

I tento systém má v závislosti na teritoriu, kde je aplikován, své modifikace. V evropských zemích se například nevyžaduje udělování druhých a dalších preferencí, na rozdíl od voleb v Austrálii.<sup>38</sup> V Evropě se přihlíží pouze k přenášeným hlasům, zatímco v Austrálii ke všem odevzdaným. Liší se také obsazováním uvolněných mandátů; buď se konají doplňovací volby, nebo se přepočítají původní výsledky, případně dalšího kandidáta určí dotčená politická strana. Na Maltě je systém jednoho přenosného hlasu navíc spojen s existencí tzv. prémiových mandátů pro vítěze.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> KLÍMA, Michal: Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 2003, str. 242.

<sup>37</sup> NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 39.

<sup>38</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 223-226. Australský systém jednoho přenosného hlasování zná další dvě odnože – tzv. tasmánskou (volič dává tolik preferencí, kolik je kandidátů) a tzv. senátní (volič může dát preferenci všem kandidátům, nebo politické straně).

<sup>39</sup> Maltský parlament má totiž nestálý počet mandátů (65 nebo 69). Prémiové mandáty jsou přidělovány politické straně, která nezískala absolutní většinu mandátů, ale zato dostala absolutní většinu prvních preferencí, anebo která získala relativní většinu prvních preferencí při zastoupení pouze dvou stran v parlamentu. Převzato z FENECH, David: The 2003 Maltese EU Referendum and General Elections. West European Politics, Vol XXVI, No 3, str. 163-170.

Za výhodu systému přenosného hlasu se považuje propojení poměrného volebního systému s personalizovanou volbou. Je zároveň velice nepravděpodobné, aby byl zvolen kandidát za přispění voličů, kteří jej odmítají. Tento volební systém je používán na Maltě, v Irsku nebo v Austrálii.<sup>40</sup>

### 2.5.2 Listinné poměrné systémy

Většina systémů poměrného zastoupení pracuje s kandidátními listinami daného politického subjektu. Volič tak volí v zásadě politickou stranu, nikoli konkrétního kandidáta, jak je tomu u většinových volebních systémů. Míra ovlivnění podoby zvoleného zastupitelského sboru se zde řídí vázaností nabízených kandidátních listin. Základními proměnnými listinných poměrných systémů (volební formule, uzavírací klauzule, velikost volebního obvodu a počet a charakter skrutinií) jsem se zabýval již v minulých podkapitolách. Zde se tedy blíže zmíním jen o druzích kandidátních listin, které jsou nezbytnou charakteristikou listinných systémů.

Nemá-li volič možnost ovlivnit, který konkrétní kandidát v rámci dané politické strany bude zvolen, mluvíme o tzv. přísně vázané listině. V takovém případě jsou zvoleni kandidáti, kteří jsou stranou dosazeni na čelní místa stranické kandidátky. Voliči volí tudíž pouze politickou stranu bez ohledu na jednotlivé kandidáty, voliči nesmějí kandidátní listinou jakkoli upravovat. Politické strany mohou však tímto způsobem usnadnit zvolení zástupců národnostních a etnických menšin či žen. Přísně vázanou listinu předkládají v současnosti voličům v Turecku, Portugalsku či Rumunsku.<sup>41</sup>

Méně rigidním typem listiny je tzv. vázaná listina.<sup>42</sup> Zde již volič může udělovat svým oblíbencům preferenční hlasy. Přednostní hlasy může ale přidělovat pouze kandidátům v rámci jedné politické strany, pro kterou hlasuje. Záleží na daném státu, kolik

---

<sup>40</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 61.

<sup>41</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 209.

<sup>42</sup> FILIP, Jan; SCHELLE, Karel: Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 20. Např. M. S. Shugart rozlišuje až 4 různé varianty vázaných kandidátních listin – In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 210-211.

preferencí musí kandidát získat, aby se pořadím na kandidátce posunul dopředu a případně měl reálnou možnost získat křeslo v zastupitelském sboru. Obecně bývají relativně vysoké kvóty pro posun kandidátů, v České republice činí u voleb do Poslanecké sněmovny 5 % obdržených hlasů ze všech hlasů pro danou politickou stranu (u voleb do krajských zastupitelstev dokonce 10 %). Vázané listiny mohou stanovovat pořadí kandidátů, nebo pouze určí seznam kandidátů dle abecedy – tak je tomu u voleb ve Finsku.

Ve státech s preferovanou přímou demokracií (Švýcarsko, Lucembursko) se používají u voleb tzv. volné kandidátní listiny. Spočívají v udělování preferencí napříč všemi politickými stranami – tomuto způsobu úpravy kandidátní listiny se říká panašování; dále volič může kumulovat hlasy nebo dopisovat či škrtnat navržené kandidáty. Role politických stran je tedy podstatně upozaděna na úkor různých zájmových skupin nebo občanských sdružení.<sup>43</sup> Volné listiny zná i Česká republika u komunálních voleb, kde lze preferenčně hlasovat pro kandidáty z různých politických uskupení.

### **2.5.3 Personalizované poměrné systémy**

Některé volební systémy kombinují obě volební techniky, ale rozhoduje se podle zásad poměrného zastoupení. Pro tyto volební systémy česká literatura zavedla označení personalizované poměrné systémy.<sup>44</sup> Modelovou zemí, která takový volební systém aktivně využívá, je Německo, kde má volič při volbách do Spolkového sněmu dva hlasy. Jedním hlasem volí v jednomandátových obvodech relativně většinovým systémem, zatímco druhým hlasem volí ve vícemandátových obvodech poměrným systémem. V praxi však často dochází k tomu, že strana získá více přímých mandátů, než jí náleží dle poměrné složky, takže je třeba uměle navýšit počet členů Spolkového sněmu. Mohou se zde tedy vyskytnout tzv. přesahující mandáty. Rozhodující je ovšem poměrná složka, která de facto

---

<sup>43</sup> KLOKOČKA, Vladimír: Politická reprezentace a volby v demokratických systémech. Praha: Aleko, 1991, str. 89.

<sup>44</sup> Např. CHYTILEK, Roman a ŠEDO, Jakub (ed.): Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 33.

určuje, kolik mandátů strana získá.<sup>45</sup> Podobný volební model funguje i v Bolívii, kde je však stanoven pevný počet křesel v parlamentu a nemůže tak docházet k jejich umělému navýšení.<sup>46</sup>

## 2.6 Semiproporční volební systémy

Jako tzv. semiproporční volební systémy jsou označovány ty, které využívají sice většinové techniky, ale vítězná strana neobsadí všechny přidělované mandáty. Jedná se o určité modifikace většinového blokového hlasování.<sup>47</sup>

Patří mezi ně několik různých typů systémů. Nejstarším druhem je tzv. Bordovo hlasování neboli bodové hlasování. U systému neomezeného hlasování může volič přidělit straně nebo stranám právě tolik hlasů, kolik se rozděluje mandátů. U opačného, tedy omezeného hlasování má volič k dispozici méně hlasů, než je přidělováno mandátů. Volič má možnost také udělit více hlasů jednomu kandidátovi, a to v případě systému tzv. kumulovaného hlasování. Pokud má volič jen jeden hlas, hovoříme o tzv. systému jednoho nepřenosného hlasu. Mezi semiproporční volební systémy řadíme i systém souhlasného či nesouhlasného hlasování (tzv. schvalování), kdy volič může dát kandidátovi buď pozitivní nebo negativní hlas či preferenci; tohoto systému volby se využívá hlavně v rámci spolků a sdružení.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Řada autorů považuje německý volební systém za smíšený. Rozdíly mezi smíšeným a personalizovaným poměrným systémem shrnul ve své diplomové práci Dalibor Čaloud – ČALOUD, Dalibor: Smíšené vs. poměrné personalizované volební systémy: stejná nebo různá kategorie? Diplomová práce, Brno, Masarykova univerzita, 2005. Německý systém je třeba hodnotit jako poměrný, protože počet přesahujících mandátů dosud nikdy nepřesáhl 5 %, tudíž není splněna podmínka označení jako smíšeného volebního systému – viz dále.

<sup>46</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 213. Mezi dalšími zeměmi zastupujícími personalizovaný poměrný systém uvádějí autoři Nový Zéland, Skotsko a Wales.

<sup>47</sup> NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 39.

<sup>48</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 31-32.

## 2.7 Smíšené volební systémy

Smíšené volební systémy mají za účel zprostředkovat zastoupení menšin, i když je umožněna stabilní většinová vláda. Voliči hlasují pro jednotlivého kandidáta většinovým systémem i pro politickou stranu poměrným systémem. Jako hlavní proměnné smíšených volebních systémů lze (nepočítaje charakteristiky poměrných systémů) uvést kombinace volebních technik v rámci obou složek, vztah mezi těmito složkami, podíl mandátů mezi oběma úrovněmi a počet hlasů, jimiž voliči disponují.<sup>49</sup>

Typy volebních systémů v obou složkách musejí být odlišné – tj. většinový a poměrný. Vztah mezi oběma složkami je literaturou rozdělován na korektivní (kompenzační) a navrstvující systémy.<sup>50</sup> Co se týče počtu hlasů, častěji se setkáváme s možností dvou hlasů pro každého voliče, jedním pro konkrétního kandidáta a jedním pro stranickou kandidátní listinu. V poměrné složce pak „komplikují“ výpočet výsledku voleb počet a velikost volebních obvodů, uzavírací klauzule či podoba kandidátních listin. Na základě častých dohadů ohledně klasifikace smíšených volebních systémů byla vyřčena základní premisa, která definuje smíšený systém jako každý takový, který rozděluje každou z obou složek alespoň 5 % mandátů.<sup>51</sup> Existuje velké množství variant smíšených systémů a odborníci se v názorech na toto téma odlišují. Já budu ve své práci užívat dělení podle výše citovaných Massicotteho a Blaise, kteří jsou svým pojetím aktuálnější a komplexnější.<sup>52</sup> Jedná se tedy o dvě větší skupiny volebních systémů, a to systémy

---

<sup>49</sup> ČALOUK, Dalibor: Smíšené vs. poměrné personalizované volební systémy: stejná nebo různá kategorie? Diplomová práce, Brno, Masarykova univerzita, 2005, str. 31-37.

<sup>50</sup> U kompenzačních systémů existuje nějaký vztah mezi jednotlivými složkami a poměrná složka kompenzuje nepropocionalitu složky většinové (nominální) – např. volby do italského parlamentu v letech 1994-2001. Naproti tomu, u navrstvujících systémů není mezi složkami žádný vztah a tyto fungují paralelně vedle sebe – např. Japonsko, Litva či Jižní Korea.

<sup>51</sup> NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 41. Převzato z MASSICOTE, Luis, BLAIS, Arnold: Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey. Electoral studies, 1999, str. 345.

<sup>52</sup> Typologie dle Massicotteho a Blaise je určována vstupními volebními systémy, zatímco typologie dle Shugarta a Wattenberga je určována výslednými (výstupními) volebními systémy. Shugart a Wattenberg tak rozdělují smíšené volební systémy na většinové a poměrné – převzato z CABADA, Ladislav; ŽENÍŠEK, Marek: Smíšené volební systémy. Dobrá Voda, Nakladatelství Aleš Čeněk, 2003.

nezávislé kombinace (tam řadíme koexistenci, navrstvení a fúzi) a systémy závislé kombinace (korekce a podmíněný systém). Kombinací obou skupin je potom maďarský tzv. supersmíšený systém.

### **3. VÝVOJ VOLEBNÍHO SYSTÉMU OD ROKU 1918**

Všeobecné volební právo bylo zavedeno v českých zemích v roce 1907. To spočívalo v umožnění volit všem mužům starším 24 let. Ženy nabyly volební právo až roku 1919 při obecních volbách, při parlamentních volbách až rok později. Tajnost hlasování byla zavedena roku 1896, a to ve všeobecné kurii a kurii venkovských obcí. Přímé volební právo existuje v českých zemích od tzv. dubnové ústavy přijaté v roce 1873. V následujících podkapitolách se zaměřím na vývoj volebního systému v českých parlamentních volbách od vzniku Československé republiky v roce 1918 až do vzniku České republiky v roce 1993.

#### **3.1 Volební systém za První republiky**

Před prvními volbami měl zákonodárnou moc zprvu Národní výbor československý, později rozšířený na (Revoluční) Národní shromáždění, které mělo nejdřív 256 a po navýšení počtu slovenských poslanců 270 členů. Základem pro rozdělení křesel byl takzvaný Švehlův klíč, který odrážel výsledky voleb do Říšské rady z roku 1911. Osoby poslanců byly vybírány politickými stranami.<sup>53</sup>

V roce 1920 byl stejně jako v současné době ustaven dvoukomorový parlament.<sup>54</sup> U obou institucí fungovalo různé aktivní i pasivní volební právo. Do Poslanecké sněmovny mohl volit každý starší 21 let, zatímco do Senátu až od 26 let věku. Kandidátem poslaneckého mandátu se mohl stát občan starší 30 let, na kandidaturu do Senátu bylo

---

<sup>53</sup> CHYTILEK, Roman; Šedo, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUD, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 274.

<sup>54</sup> paragraf 6, čl. 1 ústavní listiny ČSR z roku 1920.

potřeba dosáhnout věku dokonce 45 let. Obě komory měly více členů než dnes (samozřejmě v nich zasedali i Slováci). Do Poslanecké sněmovny se volilo 300 poslanců na šest let, senátorů bylo voleno 150 na dlouhé osmileté funkční období. Až na výjimky byla zavedena volební povinnost všech občanů (volit nemuseli nemocní a starší 70 let), za porušení hrozila pokuta až 5 000 Kč nebo vězení až na jeden měsíc.<sup>55</sup> Volit naopak nesměli dvakrát pravomocně odsouzení za přečin či přestupek. Podmínkou pro zápis do seznamu voličů bylo československé státní občanství v trvání minimálně tří let. Byla omezena kandidatura koalic politických stran na seskupení nejvíce dvou subjektů (ale až ve druhém skrutiniu).<sup>56</sup>

Do obou komor se volilo na základě volebního systému poměrného zastoupení. Volební území bylo rozděleno na 23 volebních obvodů pro volby do Poslanecké sněmovny a na 13 obvodů pro volby do Senátu. V každém volebním obvodu mělo být dle československé vlády voleno přibližně stejné množství poslanců, když měl připadat jeden mandát na 46 000 obyvatel (u hlavního města Prahy to bylo jen 1 křeslo na 30 000 obyvatel z důvodu sídel významných státních institucí právě v tomto volebním obvodu<sup>57</sup>). Používaly se přísně vázané kandidátní listiny, takže voliči nemohli jejich podobu nijak ovlivnit. Podmínkou kandidatury bylo 100 podpisů voličů z daného volebního kraje. Politická strana mohla kandidovat až o třetinu více osob, než bylo rozdělováno mandátů. Ve volbách v roce 1920 měli na 4 mandáty ze zákona nárok legionáři.<sup>58</sup> Mandáty se rozdělovaly ve 3 skrutiniích. Strana v kraji dostala tolik křesel, kolikrát bylo volební číslo obsaženo v jejím zisku všech hlasů. Přidělování mandátů probíhalo dle volebního čísla na základě Hareovy metody a do dalších skrutinií postupovaly politické strany s alespoň jedním mandátem nebo 20 000 obdržených hlasů (uzavírací kvorum bylo tedy o dost nižší než dnes<sup>59</sup>), ve 2.

---

<sup>55</sup> Volby do Národního shromáždění byly upraveny volebním řádem č. 123 Sb. z. do Poslanecké sněmovny a dále zákonem č. 124 Sb. z. o složení a pravomoci senátu, schválenými na schůzi 28. a 29. února 1920.

<sup>56</sup> NOVOTNÁ, Tereza: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 169.

<sup>57</sup> Tamtéž, str. 167.

<sup>58</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 208.

<sup>59</sup> Tamtéž.

skrutiniu se uplatňovalo pravidlo rozdělení zbytkových mandátů ze zbytkových hlasů. Druhé skrutinium probíhalo na celostátní úrovni a přidělovalo mandáty podle Hagenbach-Bischoffovy metody, přičemž strany musely před tímto druhým přerozdělováním mandátů vytvořit novou jednotnou kandidátní listinu pro celé volební území. Nebyly-li přesto rozděleny všechny mandáty, ve 3. skrutiniu se použilo klasické pravidlo nejvyšších zbytků. Volební zákon počítal také s institutem náhradníků, kterými se stávali neúspěšní kandidáti z prvního skrutinia.<sup>60</sup>

V roce 1925 došlo k zásadní novelizaci volebního zákona.<sup>61</sup> Snížil se počet volebních krajů na 22, a to zejména s ohledem na nové správní uspořádání Slovenska a ztrátu území Těšínska. Byla zavedena zásada, že do druhého skrutinia byly připuštěny jen strany, které získaly v prvním skrutiniu mandát alespoň v jednom volebním kraji.<sup>62</sup> Novou úpravu mělo i třetí skrutinium. V něm se rozlišovaly až čtyři skupiny politických stran dle zastoupení národnostních menšin. Stejným způsobem byly rozděleny i politické strany, k jejichž výsledku se ve druhém skrutiniu nepřihlíželo.<sup>63</sup> Byl také zrušen automatický nárok legionářů na 4 poslanecké mandáty. V roce 1927 byla omezena všeobecnost volebního práva, protože vojáci a četnictvo byli zbaveni volebního práva. Roku 1935, kdy proběhly poslední parlamentní volby za První republiky, byly realizovány další drobné změny volebního zákona. Druhého a třetího skrutinia se mohly zúčastnit pouze strany se ziskem

---

<sup>60</sup> NOVOTNÁ, Tereza: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 171.

<sup>61</sup> Zákon č. 205/1925 Sb. z., přijatý 15. října 1925.

<sup>62</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 208.

<sup>63</sup> Marek Antoš ve své knižní kapitole o volebním právu za První republiky uvádí, že „(ve třetím skrutiniu) byly strany rozděleny do několika samostatných skupin, a to na základě národnostního složení jejich kandidátních listin. Pokud se většina kandidátů hlásila k některé národnostní menšině, byla strana zařazena do skupiny s ostatními stranami stejné převažující národnosti“. Takto byly strany rozděleny na německé, maďarské, popřípadě také polské a ostatní tzv. československé. ANTOŠ, Marek: Rovnost volebního práva v Československu v období 1919-1938. In: KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds): Pocta Jánů Gronského. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 61. Paragraf 53 volebního řádu rozděloval politické strany na 1) ty, v nichž nadpoloviční většina či více kandidátů patřilo k německé, maďarské nebo polské národnostní menšině; 2) ostatní politické strany. Součet všech platných hlasů stran z celé republiky, k nimž se při druhém skrutiniu nepřihlíželo, se dělil počtem neobsazených mandátů a tím se získalo volební číslo. Ústřední komise rozdělovala poté mandáty mezi strany každé příslušné skupiny (byly tedy celkem čtyři) zvlášť, tj. odděleně pro menšinové a ostatní strany.

alespoň 120 000 hlasů v celé republice nebo minimálně 20 000 hlasů v jednom volebním kraji (týká se voleb do Poslanecké sněmovny, u voleb do Senátu byla „postupová“ hranice 35 000 hlasů). Změn opět doznal výpočet volebního čísla pro třetí skrutinium; místo součtu všech hlasů stran z druhého skrutinia se použil pouze součet zbytkových hlasů těchto stran.<sup>64</sup>

V době okupace po uzavření Mnichovské dohody v září 1938 byla činnost všech volených orgánů omezena a posléze i ukončena. Novou právní úpravu v této oblasti můžeme spatřovat až v podobě tzv. Benešových dekretů, zejména ústavním dekretu č. 18/1944 Úředního věstníku československého (Úř. věst. čsl.), o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění. Byla stanovena nepřímá volba Prozatímního národního shromáždění. Volitele starší 18 let volily národní výbory na místní úrovni. Tito volitelé na okresní úrovni zvolili okresní národní výbory a zemské delegáty. Teprve zemští delegáti měli právo volit poslance Prozatímního národního shromáždění, kteří museli být starší 21 let. Počet 300 poslaneckých mandátů se dělil v poměru 2:1 mezi české země a Slovensko.<sup>65</sup> Toto Prozatímní národní shromáždění schválilo ústavní zákon č. 65/1946 Sb. o Ústavodárném národním shromáždění.

### **3.2 Volební systém 3. republiky (1945-48)<sup>66</sup>**

Od roku 1946 do roku 1948 bylo výše zmíněným ústavním zákonem ustanoveno v Československu Ústavodárné Národní shromáždění s 300 členy. Volby do Ústavodárného národního shromáždění byly upraveny zákonem č. 67/1946 Sb. Volilo se opět dle zásad poměrného zastoupení. Aktivní volební právo bylo již od 18 let, pasivní od 21 let;

---

<sup>64</sup> Zmiňované novely volebního zákona byly zakotveny zákonem č. 56/1927 Sb., o volebním právu příslušníků branné moci a četnictva a zákonem č. 58/1935 Sb.

<sup>65</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALoud, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 285. Převzato z FILIP, Jan; SCHELLE, Karel: Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 52.

<sup>66</sup> V této podkapitole jsem vzal inspiraci v knižním příspěvku od Mariána Belka. BELKO, Marián: Vývoj volebního systému v českých zemích. In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub: Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. str. 158-209.

zvláštností bylo národnostní omezení volebního práva.<sup>67</sup> Kandidovat nemohl nikdo, kdo nebyl navržen politickou stranou a navrhopvat kandidáty mohly pouze strany „*vyvíjející v den voleb činnost v zemi*“.<sup>68</sup> V roce 1946 byla taktéž zavedena volební povinnost; voliči však mohli odevzdat tzv. bílé/prázdné hlasovací lístky. Republika byla rozdělena do 28 volebních krajů, mandáty se rozdělovaly jednak pro celý stát a jednak pro jednotlivé země. O přidělení mandátů jednotlivým krajům rozhodoval počet odevzdaných hlasů, nadále tedy již neplatil fixně stanovený počet mandátů pro každý volební kraj. Bylo zachováno používání přísně vázaných kandidátních listin a tři skrutinia přidělovala mandáty stejným způsobem jako za První republiky u voleb do Národního shromáždění a do Senátu (jedinou změnou byla absence kvora pro postup do druhého skrutinia). Tento volební systém byl aplikován pouze jedinkrát, sice u voleb dne 26. 5. 1946.<sup>69</sup>

### **3.3 Volební systém v období socialismu (1948-89)**

Ústava 9. května vypustila ustanovení o tom, že volby se konají na základě systému poměrného zastoupení. V roce 1948 proběhly volby do zákonodárného sboru dle volebního zákona č. 75/1948 Sb. Zachován byl systém poměrného zastoupení, stále byla využívána Hareova metoda pro přepočítání mandátů v prvním skrutiniu, ve druhém skrutiniu se rozdělovala křesla dle metody nejvyšších zbytků. I nadále se voličům předkládaly přísně vázané kandidátní listiny a volební právo bylo omezeno na státní občany slovanské národnosti.<sup>70</sup>

Roku 1954 byl však přijat naprosto zásadní nový volební zákon č. 27/1954 Sb. Ten zavedl do českého prostředí absolutní většinový volební systém a jednomandátové volební obvody. Aktivní volební právo náleželo občanům ČSR starším 18 let, pasivní volební právo

---

<sup>67</sup> Dle paragrafu 10 zákona č. 67/1946 Sb. mohli volit nebo být zvoleni za poslance pouze „*státní občané Československé republiky české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti*“.

<sup>68</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 234.

<sup>69</sup> Vycházím ze souhrnné kapitoly Mariána Belka o vývoji volebního systému. BELKO, Marián: Vývoj volebního systému v českých zemích. In: CHYTILEK, Roman, ŠEDO, Jakub (eds.): Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 182-183.

<sup>70</sup> Paragraf 10 zákona č. 75/1948 Sb.

se nabývalo dovršením 21 let věku. Volební obvody byly vytvořeny tak, že na jeden volební obvod připadalo zhruba 35 000 obyvatel. Vzrostl i počet volených poslanců z 300 na 368.

Jednalo se o volební systém, který známe dnes z českých voleb do Senátu. To znamenalo, že pokud žádný z kandidátů nezískal absolutní, tj. nadpoloviční většinu hlasů, konalo se do 14 dnů druhé kolo voleb. Do toho postoupili pouze dva nejsilnější kandidáti z kola prvního. Opětovné volby se konaly do 14 dnů i tehdy, když byl odevzdán menší počet hlasů, než činila polovina voličů v daném volebním obvodu. Do Národního shromáždění kandidovali výhradně zástupci Národní fronty, tudíž byla omezena možnost navrhování kandidátů.<sup>71</sup> Mezi tehdy oficiálně uváděnými důvody hrály prim následující tři argumenty:<sup>72</sup>

1. *„Liberální volby jsou volbami bez výběru ovlivněné penězi.“*
2. *„Lid má jednotný zájem, který je nutné vyjádřit v jednotném programu a ten realizovat.“*
3. *„Smyslem voleb není výběr kandidátů voličem, nýbrž zabezpečení kvalitní úrovně řízení společnosti v duchu zájmu lidu.“*

Ústavou byla zaručena tajnost hlasování; avšak dle volebního zákona nebyla stanovena povinnost jít do oddělených prostor pro úpravu lístků, nýbrž to bylo pouze právo každého voliče. Bylo umožněno škrtnutí kandidáta, takže kdokoli „šel za plentu“, byl rázem podezřelý z toho, že chce kandidáta Národní fronty (jediného na kandidátce) vyškrtnout.<sup>73</sup> Vedlo to tedy k manifestačnímu hlasování. K modernizaci českého volebního práva ovšem přispělo zrušení volební povinnosti.

---

<sup>71</sup> Paragraf 21 odst. 1 zákona č. 27/1954 Sb. stanovil, že „kandidáti pro volbu do Národního shromáždění jsou kandidáty Národní fronty jakožto svazku dělníků, rolníků a pracujících inteligence“. V odstavci 2 tohoto ustanovení bylo napsáno, že „shromáždění dělníků, rolníků a ostatních pracujících na závodech, úřadech a vesnicích a shromáždění vojáků a příslušníků ostatních ozbrojených sborů předkládají návrhy na kandidáty Národní fronty“.

<sup>72</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 245.

<sup>73</sup> Volební zákon umožňoval odmítnutí kandidáta jeho škrtnutím na hlasovacím lístku, nikoli však vepsání nového kandidáta.

Zajímavostí nového volebního zákona byl bezesporu tzv. vázaný (imperativní) mandát. O odvolání poslance rozhodovali voliči z jeho volebního obvodu. Návrh na odvolání se podával vládě republiky. Při následném hlasování pak mohl být takový zákonodárce zbaven svého mandátu.<sup>74</sup> K tomu ale nikdy v historii nedošlo. Ústavní rozměr imperativní mandát dostal v roce 1960.<sup>75</sup> Dle změněného volebního zákona (č. 37/1960 Sb.) se o odvolání poslance nově mělo rozhodovat na veřejných schůzích voličů veřejným hlasováním. Toto notné pokřivení základních volebních principů jasně ukazovalo, jak „kaučukovým“ a v praxi neaplikovatelným ustanovení o odvolání poslanců bylo.

V roce 1967 byl předložen reformní návrh volebního zákona č. 113/1967 Sb. Měl být zaveden systém schvalování s možnou vícekolovou volbou, kdy ve volebních obvodech (o 4-8 mandátech) měli získat mandát kandidáti s nadpoloviční většinou hlasů. Pokud by nezískal dostatečný počet kandidátů mandát, mělo se konat do 14 dnů nové hlasování s neomezeným počtem kandidátů. Tento návrh však (pro budoucnost možná bohužel) neprošel legislativním procesem.<sup>76</sup>

V roce 1968 bylo ústavním zákonem č. 143/1968 Sb. vytvořeno celostátní dvoukomorové Federální shromáždění, které se skládalo ze Sněmovny lidu o 200 členech a ze Sněmovny národů se 150 poslanci – polovinou Čechů a polovinou Slováků. Volby probíhaly v jednomandátových volebních obvodech, přičemž na každý obvod měl připadnout přibližně stejný počet obyvatel. Obě komory měly pětileté volební období. Ústavní zákon o federaci také zakotvil zřízení České národní rady a Slovenské národní rady, jakožto jednokomorových parlamentů obou republik. V těchto Radách zasedalo dohromady 350 poslanců. Česká národní rada vznikla, na základě ústavního zákona č. 77/1968 Sb. o přípravě federálního uspořádání, jako prozatímní orgán volený nepřímo. Poslance České národní rady volilo Národní shromáždění na návrh vedení Národní fronty

---

<sup>74</sup> Podle paragrafu 51 zákona č. 27/1954 Sb. mohl být poslanec odvolán, účastnila-li se hlasování o jeho odvolání alespoň polovina voličů s hlasovacím právem a byla-li pro odvolání odevzdána nadpoloviční většina platných hlasů.

<sup>75</sup> Článek 3 odstavec 3 Ústavy Československé socialistické republiky (č. 100/1960 Sb.): „Člen kteréhokoli zastupitelského sboru může být z rozhodnutí svých voličů kdykoli odvolán“.

<sup>76</sup> BELKO, Marián: Vývoj volebního systému v českých zemích. In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub (eds.): Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 186-187.

z poslanců Národního shromáždění a význačných osobností veřejného života, které nebyly členy Národního shromáždění. Bylo upraveno i funkční období Národního shromáždění. Rozhodnutím předsednictva Národního shromáždění v dubnu 1968 byl odložen termín voleb, a mandát poslanců tak skončil až v roce 1971.<sup>77</sup> Ústavní zákon č. 117/1969 Sb. umožňoval zbavit mandátu poslance za stanovených podmínek, a to rozhodnutím příslušné komory.<sup>78</sup> Národní shromáždění zaniklo roku 1971 a jeho poslanci se automaticky stali členy Sněmovny lidu. Sněmovnu národů pak tvořili ti poslanci České a Slovenské národní rady, kteří nebyli členy Národního shromáždění. Pro Federální shromáždění platil od voleb roku 1971 zákon č. 44/1971 Sb. Ten stanovil, že kandidáty navrhovala toliko Národní fronta. Uskutečnil se návrat k zásadám volebního zákona z roku 1954, včetně možnosti škrtnutí kandidátů (de facto kandidovala vždy jen jedna osoba ve volebním obvodu) a odvolání zvolených poslanců na návrh příslušného orgánu Národní fronty formou hlasování na veřejném zasedání v daném volebním obvodu. Jedinou vzácnou výjimkou z monotónní kandidátky Národní fronty byl případ doplňovacích voleb v dubnu 1989. V těchto volbách byli kandidováni hned dva až tři kandidáti. Přes tento náhlý posun ve výběru skončily volby přesvědčivým a drtivým vítězstvím kandidátů uvedených na prvním místě kandidátky.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 249.

<sup>78</sup> Paragraf 3 ústavního zákona č. 117/1969 Sb. stanoví, že „zastupitelský sbor může svého poslance zbavit poslanceké funkce, jestliže to navrhne příslušný orgán Národní fronty“. Na toto ustanovení byl navázán i paragraf 3 stejného zákona: „Vyžaduje-li to řádný chod zastupitelského sboru, může tento sbor na návrh příslušného orgánu Národní fronty doplnit volbou počet svých členů.“ Takto bylo zbaveno své funkce v letech 1969-1971 celkem 122 poslanců Federálního shromáždění a 95 členů České národní rady – převzato z BALÍK, Stanislav; HLOUŠEK, Vít; HOLZER, Jan; ŠEDO, Jakub: Politický systém českých zemí 1848-1989. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2003, str. 167.

<sup>79</sup> CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: Volební systémy. Praha: Portál, 2009, str. 292.

### 3.4 Parlamentní volby v letech 1989-92

V prosinci 1989 začali rezignovat na své funkce poslanci KSČ. V lednu 1990 byl přijat ústavní zákon č. 14/1990 Sb. o odvolávání poslanců. Tímto zákonem byli odvolávání komunističtí poslanci vedením své strany a ostatní poslanci vedením Národní fronty. Po hromadném odvolávání a vzdání se poslaneckých mandátů došlo k tzv. kooptaci nových poslanců především z řad Občanského fóra a Veřejnosti proti násilí. Ještě před volbami v roce 1990 byly přijaty dva důležité právní předpisy: ústavní zákon č. 14/1990 Sb., který rušil imperativní mandát poslance, a ústavní zákon č. 46/1990 Sb., který snížil počet poslanců Sněmovny lidu z 200 na 150.

První opravdu svobodné volby po takřka půlstoletí se konaly v červnu roku 1990. Byly upraveny novým volebním zákonem č. 47/1990 Sb. (pro volby do Federálního shromáždění) a zákonem č. 54/1990 Sb. (pro volby do České národní rady, pozdější Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky). Věková hranice aktivního i pasivního práva byla totožná jako v minulosti, tj. 18, respektive 21 let. Překážkou výkonu volebního práva bylo nově zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům dle předpisů občanského práva (od roku 1992 navíc i výkon trestu odnětí svobody). Kandidovat bylo možné pouze na stranické kandidátce a byly definovány principy inkompatibility (neslučitelnosti) funkcí s výkonem poslaneckého mandátu. Volilo se 75 poslanců v každé z obou republik do Sněmovny národů, do Sněmovny lidu se volilo 200 poslanců; v České republice vzniklo 8 volebních krajů, ve Slovenské republice 4 volební kraje. Devadesátá léta zároveň pro české (československé) volby znamenala návrat k poměrnému volebnímu systému. Většinový systém se ovšem dnes stále využívá, a to ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky. Je třeba připomenout, že ačkoli bylo na Senát pamatováno v Ústavě z roku 1993, první volby do horní komory parlamentu se konaly až v roce 1996. Nadále se však budu věnovat pouze volbám do Poslanecké sněmovny (respektive na tomto místě České národní rady).

Délka mandátu ve Federálním shromáždění byla v roce 1990 zkrácena na dva roky, aby byla v roce 1992 opět prodloužena na čtyři roky. Volby do Federálního shromáždění

probíhaly stejně jako za 1. a 3. republiky. Počet poslanců přidělovaný danému volebnímu kraji se řídil skutečnou volební účastí; v každém volebním kraji se tedy volil odlišný počet zákonodárců (tato praxe se vyskytuje ve sněmovních volbách dodnes). V roce 1990 byla rovněž zakotvena uzavírací klauzule pro vstup do 1. skrutinia ve výši 5 % obdržených hlasů alespoň v jedné z republik.<sup>80</sup> Jak v 1. skrutiniu, tak i ve 2. skrutiniu se využívalo Hagenbach-Bischoffovy metody přepočítávání hlasů na křesla; zbylé mandáty se přidělovaly stranám s nejvyšším zbytkem dělení.<sup>81</sup> Uvolnil se režim vázaných kandidátních listin a volič mohl udělit až 4 preferenční hlasy. Poněkud rigidní se však při zavedení jevila možnost posunu preferovaného kandidáta listinou vzhůru. K tomu bylo zapotřebí obdržet alespoň 50 % preferenčních hlasů odevzdaných dané politické straně, preferovali-li voliči alespoň 10 % hlasů ze všech odevzdaných hlasů té straně.

Jisté zmírnění přísného pravidla o posunu oblíbených osobností na kandidátkách přinesla novela zákona z roku 1992 č. 59/1992 Sb., kdy hranice pro posun klesla na 15 % preferenčních hlasů pro danou politickou stranu. Zvýšila se naopak uzavírací klauzule pro koalice – u voleb do Federálního shromáždění činila 7 % (pro koalice dvou stran) až 10 % (pro čtyř- a vícečlenné koalice); u voleb do České národní rady dokonce 7, 9 a 11 % (pro dvou-, tří a vícečlenné koalice). Zajímavou novinkou volebního zákona byl požadavek lustrace kandidátů politickými stranami.<sup>82</sup>

Na tomto místě stojí určitě za zmínku ojedinělý (byť nakonec neúspěšný) pokus o volební reformu navržený v roce 1991 tehdejším prezidentem republiky Václavem Havlem.

---

<sup>80</sup> Zavedení 5% uzavírací klauzule vedlo k velkému množství tzv. propadlých hlasů. Pro získání prvního mandátu bylo nutné v České republice získat skoro 362 000 hlasů, přičemž republikové mandátní číslo se pohybovalo v úrovni pouhých 72 000 hlasů. Převzato z: KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 263. Problematická se uzavírací klauzule ukázala i ve vztahu k zastoupení národnostních menšin ve Federálním shromáždění, které bylo deklarováno starým ústavním zákonem č. 144/1968, o postavení národností v Československé socialistické republice (v jeho článku 2 konkrétně: „*Národnosti jsou přiměřeně ke své početnosti zastoupeny v zastupitelských sborech...*“).

<sup>81</sup> § 41 až 44 zákona č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady.

<sup>82</sup> Na základě tzv. lustračního zákona č. 451/1991 Sb. byly politické strany oprávněny podmínit uvedení občana na kandidátce předložením osvědčení, že nebyl v letech 1948 až 1989 příslušníkem SNB nebo StB. FILIP, Jan: Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 227.

Volby do Federálního shromáždění měly probíhat v jednomandátových volebních obvodech. Volič by dával svému oblíbenci tzv. první preferenci (číslo 1) a pro případ, že by tento nebyl zvolen, mohl dát dalšímu kandidátovi tzv. druhou preferenci (číslo 2); více hlasů neboli preferencí volič neměl. Zvolen byl ten z kandidátů, který ve volebním obvodu získal nadpoloviční počet odevzdaných prvních hlasů. Pokud se to nezdařilo, probíhalo druhé skrutinium, kde se připočetly všem kandidátům i jejich druhé preference. Poté se stával vítězem voleb ten, kdo obdržel relativní většinu prvních a druhých hlasů (minimálně však 40 % ze všech odevzdaných hlasovacích lístků). Nebylo-li dosaženo takové relativní většiny hlasů, počítaly se výsledky dle zásady poměrného zastoupení. Do 3. skrutinia postupovaly politické strany, jejichž kandidáti získali alespoň 5 % hlasů v rámci své republiky.<sup>83</sup> Tento poměrně komplikovaný volební systém připravovaný uznávaným ústavním právníkem, profesorem Vladimírem Klokočkou, však nebyl přijat.<sup>84</sup>

Další parlamentní volby se konaly již na základě nové Ústavy České republiky a prováděcího zákona o volbách do Parlamentu České republiky, č. 247/1995 Sb. Této dodnes platné právní úpravě budu věnovat další kapitoly své práce.

## **4. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU ČR**

### **4.1 Zakotvení reprezentativní a přímé demokracie**

Ústavní východiska demokracie jako politického principu, způsobu jednání a současně klíčové hodnoty, ke které se Česká republika hlásí, jsou obsažena především v hlavě první

---

<sup>83</sup> Při popisu tzv. Klokočkova návrhu vycházím z textu tisku 1125 Federálního shromáždění z roku 1991.

<sup>84</sup> Čerpám z kapitoly Jana Filipa o volebním inženýrství v letech 1990-1992. FILIP, Jan: Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 227-229.

Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.).<sup>85</sup> Česká republika je dle článku 1 Ústavy České republiky „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Politický systém České republiky je založen „na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítající násilí jako prostředek prosazování svých zájmů“.<sup>86</sup> Politická rozhodnutí potom vychází „z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním“.<sup>87</sup> Na správě věcí veřejných se mohou podílet občané České republiky, a to „přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.<sup>88</sup> Občané mají k voleným či jiným veřejným funkcím přístup za rovných podmínek.<sup>89</sup>

Přímo z Ústavy České republiky lze vyčíst, že přímo volenými orgány jsou v naší republice komory Parlamentu (dle článků 16 až 20 Ústavy ČR) a zastupitelstva obcí a krajů (článek 102 Ústavy ČR). Obecným východiskem pro vnitrostátní úpravu voleb v České republice je pak právě již zmiňovaný článek 21 Listiny základních práv a svobod<sup>90</sup>. V tomto ustanovení součástí ústavního pořádku jsou obsaženy dále především základní principy českých voleb – všeobecnost, rovnost a tajnost. Stanovení podmínek výkonu volebního práva přenechává Listina základních práv a svobod na (prováděcí) zákon.<sup>91</sup> K tomu dodává odstavec 4 Listiny základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb.), že volby se musí konat ve „*lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem*“.

## 4.2 Zakotvení volebního systému v Ústavě

Volební systém do obou parlamentních komor je upraven v Ústavě ČR. Ta jej specifikuje ve svém článku 18 následovně: „*Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným*

---

<sup>85</sup> JIRÁSKOVÁ, Věra: Demokracie reprezentativní a přímá v České republice. In: PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky. Praha: Nakladatelství Leges, 2011, str. 412.

<sup>86</sup> Článek 5 Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.).

<sup>87</sup> Článek 6 Ústavy České republiky.

<sup>88</sup> Článek 21 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.).

<sup>89</sup> Článek 21 odstavec 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>90</sup> ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 17.

<sup>91</sup> Článek 21 odstavec 3 Listiny základních práv a svobod.

*hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.*“ (článek 18 odstavec 1 Ústavy ČR). Je tedy výslovně zakotven volební systém poměrného zastoupení u voleb do Poslanecké sněmovny, jemuž se v této práci věnuji. Naproti tomu, odstavec 2 téhož ustanovení Ústavy ČR tvrdí, že: „*Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému*“. Je zřejmé, že účel voleb do obou komor Parlamentu ČR je odlišný, respektive, že má generovat různé politické preference. Zatímco u sněmovních voleb bude hrát prim stranická příslušnost, u voleb do Senátu se dává přednost osobnosti voleného kandidáta. V článku 18 Ústavy ČR se stanoví také aktivní volební právo, tzn. právo volit, které náleží každému občanu staršímu 18 let.<sup>92</sup> V následujících odstavcích se blíže zaměřím na jednotlivé principy voleb, které se uplatňují v České republice.

### **4.3 Ústavní principy volebního práva**

Jak už vyplývá ze zmiňovaných ustanovení Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod, české volební právo se řídí několika volebními principy. Názory na počet těchto principů se v literatuře liší autor od autora. Já v jejich přehledu budu vycházet ze systematiky poměrně aktuální práce Marka Antoše<sup>93</sup>, s nímž se shoduji v rozsahu uváděných principů.

#### **4.3.1 Všeobecnost volebního práva**

Volební právo je dostupné všem v České republice. Existují však, často naprosto logická, omezení. Prvním omezením (neboli tzv. cenzem) je věk voliče. Aktivní volební právo smí vykonávat, jak jsem již napsal výše, každý člověk starší 18 let. Cenzus věku platí i pro kandidáty do zastupitelských funkcí, když hranice 18 let u pasivního volebního práva existuje pouze u voleb do zastupitelstev obcí a krajů. Do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a do Evropského parlamentu může být volena pouze osoba starší 21 let a u voleb do Senátu Parlamentu ČR je hranice dokonce 40 let. Tyto věkové hranice jsou v případě voleb

---

<sup>92</sup> Článek 18 odstavec 3 Ústavy České republiky.

<sup>93</sup> ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008.

do zastupitelstev obcí a krajů a voleb do Evropského parlamentu upraveny až prováděcími právními předpisy<sup>94</sup>, zatímco u parlamentních voleb je věk voličů stanoven samotnou Ústavou ČR.<sup>95</sup>

Dalším omezujícím opatřením přístupu k volbám je české státní občanství. V zásadě může být v České republice volen a volit pouze občan České republiky, výjimkou jsou volby do Evropského parlamentu a do zastupitelstev obcí. U těch náleží aktivní a pasivní volební právo rovněž občanům jiného členského státu Evropské unie, kteří jsou v době konání voleb po dobu alespoň 45 dní vedeni v evidenci obyvatel České republiky.<sup>96</sup> Platná právní úprava zná i cenzus trvalého pobytu v obci (resp. v obci, která náleží do územního obvodu kraje) u voleb do místních a krajských zastupitelstev.<sup>97</sup>

Překážky ve výkonu volebního práva jsou stanoveny zákonem. Jsou jimi zbavení způsobilosti k právním úkonům a zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a u voleb do zastupitelstev obcí a krajů také zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.<sup>98</sup> U voleb do zastupitelstev obcí k tomu přibývá ještě služba vojáka v zahraničí.<sup>99</sup>

Na tomto místě je třeba připomenout, že v současné době je výkon volebního práva v České republice všeobecným právem, nikoli povinností, jako tomu bylo na našem území v dobách dřívějších. Více o volební povinnosti se dočtete v samostatné kapitole o vývoji volebního systému v českých zemích.

---

<sup>94</sup> Volby do Evropského parlamentu: § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu; volby do zastupitelstev obcí: § 4 a 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; volby do zastupitelstev krajů: § 4 a 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

<sup>95</sup> Články 18 a 19 Ústavy České republiky.

<sup>96</sup> § 5 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu.

<sup>97</sup> § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí; § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

<sup>98</sup> § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí; § 4 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

<sup>99</sup> § 4 odst. 2 písm. d) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

### 4.3.2 Rovnost volebního práva

Rovné volební právo znamená, že všichni oprávnění voliči, u nichž neexistují žádné překážky výkonu volebního práva, se voleb účastní za stejných podmínek, tj. mají jako voliči stejná práva a povinnosti.<sup>100</sup> Tento princip lze tedy vykládat jednoduše tak, že „všichni voliči mají stejný počet hlasů a hlas každého má stejnou váhu“.<sup>101</sup> Rovnost volebního práva souvisí taktéž s daným volebním systémem. K tomu uvádí Václav Pavlíček, že „úplná rovnost váhy hlasu nemůže být zcela dosažena, míra této nerovnosti nesmí být nepřiměřená danému volebnímu systému“.<sup>102</sup>

Tuto rovnost lze rozdělit na tři základní sféry. První sférou je rovnost počtu hlasů, kdy každý volič má jeden hlas. K porušení této rovnosti by došlo, kdyby voliči hlasovali při volbách vícekrát. Druhou sférou je rovnost váhy hlasu, což je chápáno jako požadavek rovnoměrného rozdělení mandátů mezi volební obvody. Rovnost váhy hlasu je tématem častých diskusí o spravedlnosti toho či onoho volebního systému, když absolutní rovnost váhy hlasu nelze racionálně dosáhnout nikdy. Třetí sférou je rovnost příležitostí. Ta má být zaručena všem politickým stranám a kandidátům. Existují dvě různá pojetí rovnosti příležitostí; absolutní rovnost určuje, že se všemi kandidujícími subjekty má být zacházeno stejně, bez ohledu na jejich předchozí výsledky ve volbách či preference voličů dle průzkumů veřejného mínění. Relativní rovnost příležitostí umožňuje rozlišovat, jakou podporu jednotlivé politické strany mají.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> JIRÁSKOVÁ, Věra: Demokracie reprezentativní a přímá v České republice. In: PAVLÍČEK, Václav a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, část 1. Praha: Linde Praha, 2008, str. 329.

<sup>101</sup> FILIP, Jan: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 136 an.

<sup>102</sup> PAVLÍČEK, Václav: Článek 18 Ústavy ČR. In: PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 1998, str. 125. Naproti této definici, Jindřiška Syllová tvrdí, že „u proporcionálního systému znamená rovné volební právo v zásadě shodný počet odevzdaných hlasů, nutný k získání jednoho mandátu“. Viz SYLLOVÁ, Jindřiška: Článek 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 157.

<sup>103</sup> Výklad z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech, převzato z ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 35.

Zajímavé je to s rovností váhy hlasu u českých parlamentních voleb. Souvisí s velikostí volebních obvodů. Při volbách do Senátu je všech 81 volebních obvodů přibližně stejně velkých. Při změně počtu obyvatel platí pravidlo v ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR: „*v případě, že počet obyvatel v některém volebním obvodu poklesne nebo se zvýší o 15 procent oproti průměrnému počtu obyvatel připadajícímu na jeden mandát v České republice, změní se území volebních obvodů*“.<sup>104</sup> Rovnost váhy hlasů tedy de facto závisí na počtu státních občanů ze zahraničí v daném volebním obvodu.<sup>105</sup>

Rovnoměrné rozdělování hlasů probíhá i u voleb do Poslanecké sněmovny. Přesný počet mandátů pro dané volební kraje je určen ovšem až po sečtení všech odevzdaných hlasů. Dělením všech odevzdaných hlasů počtem všech přidělovaných křesel (tj. 200 mandátů) se pak vypočte tzv. republikové mandátové číslo. Tímto republikovým mandátovým číslem se poté dělí počet odevzdaných hlasů v daném volebním kraji. Zbylé mandáty po takovém propočtu jsou přidělovány volebním krajům s největším zbytkem dělení. Na toto rozdělování křesel v Poslanecké sněmovně existují dva pohledy. Představitelem kritiky takového modelu skrutinií je např. Vojtěch Šimíček, který uvádí, že: „*počet poslanců v jednotlivých krajích závisí prakticky na dvou ukazatelích: na počtu voličů .... a na volební účasti. Z toho však vyplývá praktický důsledek, že volič v tom volebním kraji, kde byla větší volební účast, svým hlasem může spolurozhodnout o větším počtu poslaneckých mandátů než v krajích s nižší volební účastí. Nabízíme do diskuse možnost, aby se počet poslaneckých mandátů neodvíjel od počtu odevzdaných hlasů, nýbrž od celkového počtu voličů v jednotlivých krajích nebo dokonce od celkového počtu obyvatel.*“<sup>106</sup> Mezi zastánce stávající úpravy naopak patří Marek Antoš, který zdůrazňuje, že: „*díky tomu, že se rozdělení mandátů řídí počtem odevzdaných hlasů, je množství hlasů nutných k získání mandátu ve všech krajích přibližně stejné. Pokud by byly počty mandátů pro jednotlivé volební kraje určeny už dopředu, podle počtu registrovaných voličů,*

---

<sup>104</sup> § 59 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu České republiky (č. 247/1995 Sb.)

<sup>105</sup> Podrobnější analýzu k tomuto jevu zpracoval Marek Antoš. Viz ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 36 an.

<sup>106</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch: Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/1999, str. 17 an.

*způsobilo by to nespravedlivé zvýšení váhy hlasů ve volebních krajích s nižší účastí.*<sup>107</sup> Já osobně se kloním k Šimíčkovu názoru a uvítal bych možnost závislosti přidělovaných mandátů na celkovém počtu voličů ve volebním kraji; v ideálním případě i s předem stanoveným počtem rozdělovaných křesel, obdobně jako u senátních voleb – více se tomuto věnuji v samostatné kapitole věnované komplexní změně volebního systému. V tomto případě mi jde o stejnou „startovní“ pozici pro všechny voliče, kteří budou vybírat z přibližně stejného okruhu kandidátů a kteří tak mohou ovlivnit výsledek voleb stejnou měrou (při přibližně stejné volební účasti, ta je „ponechána“ čistě na zvážení voličů). Na druhou stranu uznávám, že stávající úprava se jeví spravedlivější z pohledu rovnosti volebního práva a je rozhodně motivující směrem k účasti voličů na volbách.

Omezením pro politické subjekty z hlediska rovnosti příležitostí je stanovení příspěvku na volební náklady (u voleb do Poslanecké sněmovny) a tzv. volebních kaucí (u voleb do Senátu). Příspěvek na volební náklady je nevratný a činí 15 000 Kč za kandidaturu v jednom volebním kraji<sup>108</sup>, zatímco volební kauce ve výši 20 000 Kč se po volbách kandidujícímu subjektu při dosažení určitého výsledku (6 % získaných hlasů v daném volebním obvodu) vrací zpět. Dalšími aspekty rovnosti volebního práva především u voleb do Poslanecké sněmovny se budu zabývat v kapitole o vybraných problémech platné právní úpravy.

### **4.3.3 Přímost volebního práva**

*„Obsahem principu přímosti volebního práva je požadavek, aby voliči odevzdali svůj hlas bezprostředně tomu, kdo má být zvolen do voleného orgánu, zatímco při nepřímé volbě voliči vybírají jen volitele, tedy prostředníky, kteří teprve provedou konečnou volbu.*<sup>109</sup> Volič by dle této zásady měl hlasovat osobně a samostatně. K tomuto principu se vyjádřil i Ústavní soud: *„Princip přímé volby nebrání však, aby volba jednoho kandidáta byla odvislá od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných*

---

<sup>107</sup> ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 43.

<sup>108</sup> § 34 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR.

<sup>109</sup> ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 65.

*kandidátních listin, na nichž jednotlivé strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně...kandidáty pro budoucí volby vybírá sice jiná instance, to se však děje ještě před vlastním volebním aktem.*“<sup>110</sup> Tím bylo mířeno na jakési omezení přímého volebního práva ve volebním systému poměrného zastoupení, kde může být hlas voličů připočítán i jinému než volenému kandidátovi v rámci jedné kandidátní listiny.

Za omezení přímosti volebního práva může být považováno rovněž rozdělování křesel v druhém skrutiniu, k němuž docházelo při českých sněmovních volbách do roku 1998. Kandidátní listiny stran postoupivších do druhého skrutinia byly totiž tvořeny až po ukončení samotného hlasování voličů, takže podobu těchto kandidátek nemohli voliči jakkoli ovlivnit svými hlasy.<sup>111</sup>

Je třeba podotknout, že české volební zákonodárství nezná pouze hlasování ve volební místnosti samé. U všech typů voleb může občan požádat o hlasování do přenosné hlasovací schránky, a to zejména ze zdravotních důvodů. Pro hlasování do přenosné volební schránky není nutné být zapsán ve stálém seznamu voličů. Existují také zvláštní voličské seznamy, které obsahují ty voliče, kteří v době voleb nemohou z různých důvodů hlasovat ve svém volebním okrsku (obvodu). Tato úprava se aplikuje při volbách do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu. Jedná se o voliče, kteří se v inkriminovanou dobu nacházejí např. ve výkonu vazby či trestu odnětí svobody, v nemocnici nebo sanatoriu nebo ústavu sociální péče.<sup>112</sup> Hlasování mimo svůj volební okrsek není ovšem možné ve volbách do zastupitelstev obcí a zastupitelstev krajů. Nejpoužívanější formou tzv. distančního hlasování je hlasování na základě předložení

---

<sup>110</sup> Pl. ÚS 25/96, Sb. n. u. ÚS, Svazek 7, náleží č. 37, str. 257-258.

<sup>111</sup> Viz § 51 odst. 2 původního znění zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR: „*Nejpozději do 12 hodin po ukončení prvního skrutinia odevzdají předsedové politických stran nebo pověřeni zástupci koalic předsedovi Ústřední volební komise kandidátní listiny svých stran pro druhé skrutinium. Počet kandidátů na těchto kandidátních listinách není omezen; politická strana nebo koalice však na ně může zařadit pouze ty kandidáty, kteří kandidovali v některém volebním kraji a nebyli zvoleni v prvním skrutiniu.*“ Problematika převzata od Marka Antoše – ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 70-71.

<sup>112</sup> Zákon o volbách do Evropského parlamentu počítá v této situaci i s voličem nacházejícím se v době voleb v policejní cele. V těchto volbách přitom musí být voličské seznamy uzavřeny již 20 dnů před volbami. Nikdo však nemůže vědět, zda bude v den voleb v policejní cele, protože tam může být dle zákona o Policii ČR č. 273/2008 Sb. zajištěn maximálně 24 hodin.

voličského průkazu. O ten si volič může zažádat před volbami, jestliže si je vědom, že v době voleb se bude zdržovat mimo svůj volební okrsek, např. na dovolené či pracovní cestě. S voličským průkazem lze ve volbách do Poslanecké sněmovny hlasovat i ve zvláštních volebních okrscích v zahraničí. Více se o voličských průkazech zmíním v kapitole o zákonu o volbách do Parlamentu ČR. Od roku 2000 je možné volit při volbách do Poslanecké sněmovny i na zastupitelských úřadech v zahraničí, a to na základě žádosti o zapsání do zvláštního seznamu voličů. Poslední dobou často zaznívají hlasy požadující zavést při volbách možnost voliče hlasovat na dálku, a to prostřednictvím pošty či dokonce elektronicky. Tímto způsobem se hlasuje např. ve Španělsku, Švýcarsku a Velké Británii.

#### **4.3.4 Tajnost hlasování**

Smyslem tajného hlasování je „zabezpečení podmínek pro výkon volebního aktu, které zneumožňují zjistit, jak volič hlasoval“.<sup>113</sup> Musí být umožněn tajný výběr hlasovacího lístku každým voličem, aby volič nepodléhal nátlaku svého okolí. Ten může přicházet od rodiny voliče, spolupracovníků či jiných osob, které jsou voliči blízké a jsou schopny ovlivnit jeho rozhodování. Ačkoli se o svých voličských preferencích může volič s každým otevřeně a veřejně bavit, je nutné zajistit, aby samotná volba ve volební místnosti nebyla pro ostatní zjištělná. Tajnost hlasování také slouží jako pojistka proti kupčení s hlasy. Je na zákonodárci, aby vhodnými ustanoveními volebního zákona stanovil pravidla garantující skutečnou anonymitu hlasování.

Tajnost hlasování je v českých podmínkách zaručena především určením zvláštních oddělených prostor pro úpravu hlasovacích lístků v každé volební místnosti. Do tohoto prostoru musí volič vstoupit před samotným provedením volby. Zde také vloží svůj hlasovací lístek do úřední obálky, kterou následně vhazuje do volební schránky. Hlasovací lístek, který by byl odevzdán mimo úřední obálku, nebude považován za platný. K tajnosti slouží i totožnost všech obálek a zároveň logicky jejich neprůhlednost. Vyjma osob, které neumí číst a psát, nebo tělesně postižených nemůže být ve vyhrazeném prostoru s voličem

---

<sup>113</sup> ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2008, str. 73.

jiná osoba. Ve volebním zákoně je pamatováno na situaci, kdy volič neodejde do vyhrazeného prostoru. V takovém případě mu není volba umožněna volební komisí. Volič může upravit hlasovací lístek již před příchodem do volební místnosti; hlasovací lístky jsou totiž všem voličům zasílány minimálně tři dny před volbami. Má však možnost si ve volební místnosti vyžádat od volební komise novou kompletní sadu hlasovacích lístků, aby se mohl rozhodnout svobodně a tajně přímo na místě.<sup>114</sup> V dobách První republiky musela volební komise vždy zkontrolovat, zda volič žádající o novou sadu lístků měl u sebe všechny hlasovací lístky a vydávala nové jen v případě škrtnutých či označených původních hlasovacích lístků.<sup>115</sup> Voliči mohou hlasovat i mimo volební místnost. Děje se tak na žádost ze závažných, zejména zdravotních důvodů.<sup>116</sup> Za voličem přijdou dva členové okrskové volební komise s přenosnou volební schránkou, do které volič odvolí. Tajnost hlasování je v takových případech limitována absencí vyhrazeného prostoru pro úpravu hlasovacích lístků a zůstává tak na poctivosti členů volební komise, aby tajnost hlasování byla zachována.

#### 4.3.5 Princip svobodných voleb

Na posledním místě ve výčtu základních volebních principů uvádím možná ten nejzákladnější a do nedávné doby nejvíce deficitní z nich. O svobodném výkonu volebního práva se píše v článku 21 odstavci 1 Listiny základních práv a svobod, dle něhož „*mají občané právo podílet se na správě věcí veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců*“. Hned další následující ustanovení Listiny zakotvuje „*možnost a ochranu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti*“. Ke svobodným volbám se v minulosti vyjádřil také Ústavní soud: „*(Za svobodné) lze považovat takové volby, v nichž existuje svoboda vstupovat se svou politickou alternativou do volebního procesu, svoboda ucházet se o*

---

<sup>114</sup> Má se tak zabránit tomu, aby např. někdo z rodiny voliče ovlivnil jeho volbu tak, že mu s sebou k volbám dá jenom jeden hlasovací lístek nebo upravený hlasovací lístek právě podle rodinné preference. Volič musí mít možnost se rozhodnout svobodně, komu nakonec odevzdá svůj hlas ve volbách, byť může působit podezřele, přihlásí-li se o novou sadu hlasovacích lístků v doprovodu svých blízkých, kteří s ním v zásadě k volbám chodí.

<sup>115</sup> § 38 odst. 3 zákona č. 123/1920 Sb., kterým se vydává řád volení do poslanecké sněmovny.

<sup>116</sup> § 19 odst. 7 zákona o volbách do Parlamentu ČR.

*podporu voličů..., jakož i svoboda voliče vybírat z více politických alternativ“.*<sup>117</sup> Komentář k Ústavě označuje za princip svobodných voleb „*možnost voliče svobodně se rozhodnout mezi svobodně učiněnými nabídkami kandidátních listin či kandidátů*“.<sup>118</sup> Na princip svobodných voleb je navázána také úprava podoby volební kampaně a možnost přezkumu voleb u nezávislého soudního orgánu. Podrobně se těmto záležitostem budu věnovat v samostatné kapitole.

## **5. AKTUÁLNÍ ZÁKON O VOLBÁCH DO PARLAMENTU ČR**

Na sklonku roku 1992, přesněji 16. prosince 1992, byla tehdejší Českou národní radou přijata Ústava České republiky neboli ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ta upravovala volební právo, stejně jako v obecnějších rysech Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.). V hlavě druhé Ústavy se pojednává o zákonodárné moci. Moc zákonodárnou vykonává v České republice Parlament. Obě komory Parlamentu (Poslanecká sněmovna a Senát) mají nestejný počet členů a rozdílná volební období; volby se konají nejdříve třicet dnů před uplynutím předchozího volebního období a byla-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, tak do šedesáti dnů po jejím rozpuštění.<sup>119</sup>

Ústava upravuje základní principy výkonu volebního práva, jak jsem podrobněji popsal v předešlé kapitole své práce. Článek 20 Ústavy praví, že „*další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví (prováděcí) zákon*“. Do konce roku 1995 platil v České republice dosavadní zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady. V září 1995 byl však přijat nový volební zákon č. 247/1995

---

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15.05.1996, sp. zn. Pl.ÚS 3/96, vyhlášený pod č. 161/1996 Sb.

<sup>118</sup> HORSKÁ, Zuzana: Článek 21 Listiny základních práv a svobod. In: KLÍMA, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 766.

<sup>119</sup> Článek 15 až 17 Ústavy České republiky.

Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.<sup>120</sup> Účinnosti nabyl tento zákon 1. ledna 1996 a zároveň rušil právní předpis č. 54/1990 Sb. K prvnímu užití nového zákona došlo při parlamentních volbách v roce 1996.

## 5.1 Systematika zákona

Zákon č. 247/1995 Sb. (dále v této kapitole jen „zákon“) se dělí na celkem pět oddílů – oddíl první Obecná ustanovení, oddíl druhý Volby do Poslanecké sněmovny, oddíl třetí Volby do Senátu, oddíl čtvrtý Organizační a technická opatření a konečně oddíl pátý Soudní přezkoumávání; má dohromady 89 paragrafů. Ve své práci se budu věnovat s ohledem na zadané téma především oddílu prvnímu a druhému s částečnou komparací s úpravou voleb do Senátu (oddíl třetí), zbylá ustanovení budu zmiňovat pouze okrajově<sup>121</sup>. Budu se zároveň držet chronologie výkladu, jakou zvolil zákonodárce.

## 5.2 Obecná ustanovení

Obecná ustanovení rozvádějí ústavně stanovená základní pravidla voleb. Ústřední premisou je § 1 odst. 2 zákona; ten kopíruje již výše zmiňované ustanovení článku 18 Ústavy České republiky. Jasně je také odlišen volební systém do Poslanecké sněmovny (dle zásad poměrného zastoupení) a do Senátu (většinový systém). Volby jsou vyhlašovány prezidentem republiky minimálně s 90denním předstihem před jejich konáním. Volební klání se koná vždy ve dvou po sobě následujících dnech; v České republice jsou to pátek a sobota, v zahraničí se za určitých podmínek může volit i ve čtvrtek.<sup>122</sup> Celková doba voleb

---

<sup>120</sup> Návrh byl předložen jako tisk č. 1048 dne 17. 6. 1994, schválen byl na 34. schůzi Poslanecké sněmovny dne 27. 9. 1995. Po podpisu prezidentem republiky Václavem Havlem a předsedou vlády Václavem Klausem byl zákon vyhlášen dne 30. 10. 1995 ve Sbírce zákonů v částce 65.

<sup>121</sup> Zabývám se ustanoveními aktuálního znění zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V případě zásadních změn oproti původní úpravě budu takové novely popisovat formou poznámek pod čarou.

<sup>122</sup> S možností volby v zahraničí původní zákon nepočítal. Zavedeno to bylo až novelou zákona z roku 2000 (č. 204/2000 Sb.). Dnes lze volit v zahraničí sice pouze u voleb do Poslanecké sněmovny, ale i tak bylo tímto způsobem volební právo pro státní občany velmi rozšířeno. Původní návrh zákona stanovil, že volby do Senátu budou vyhlašovány až 45 dnů před volbou.

od otevření do uzavření volebních místností činí 14 hodin.<sup>123</sup> Volit může i občan ČR, který dosáhne požadovaného věku 18 let až druhý den voleb.

Voliči hlasují při parlamentních volbách ve volebních okrscích, které jsou vytvořeny na základě zvláštního zákona.<sup>124</sup> Pro hlasování do Poslanecké sněmovny v zahraničí se zřizují zvláštní volební okrsky. Občané České republiky tak mohou volit na všech českých zastupitelských a konzulárních úřadech. K tomu, abychom mohli volit, musíme být zapsáni ve stálém (nebo ve zvláštním) seznamu voličů. Každý z voličů může být přitom uveden jen v jednom voličském seznamu. Zvláštní seznamy jsou vedeny obecními úřady pro specifické skupiny voličů, kteří nemohou z různých důvodů volit v místě svého trvalého pobytu.<sup>125</sup> Zvláštní seznamy jsou vedeny i českými zastupitelskými úřady v zahraničí (pro voliče bydlící mimo české území) a jsou jimi uzavírány 30 dnů před začátkem voleb. Každý oprávněný volič může volit na tzv. voličský průkaz. O ten si zažádá, chce-li volit mimo volební okrsek svého bydliště. Musí si zažádat ode dne vyhlášení voleb až do 7 dnů před konáním voleb.<sup>126</sup> K předání voličského průkazu dojde nejdříve 15 dnů před volbami u příslušného úřadu (obecního nebo zastupitelského). Možnost volit s voličským průkazem je takřka neomezená u voleb do Poslanecké sněmovny, při volbách do Senátu lze takto volit pouze ve volebním okrsku v rámci příslušného volebního obvodu.<sup>127</sup>

Mezi volební orgány řadíme poměrně dlouhý výčet státních a samosprávných subjektů; mj. Státní volební komisi, Český statistický úřad, okrskovou volební komisi a

---

<sup>123</sup> V původním návrhu byla tato doba o jednu hodinu delší. Dnes se volí v pátek od 14 do 22 hodin a v sobotu od 8 do 14 hodin. Původní návrh stanovil začátek sobotní volby již na 7. hodinu ráno a umožňoval v obou dnech v závislosti na podmínkách začít s volbami až o dvě hodiny dříve (tj. ve 12:00 v pátek, resp. v 5:00 v sobotu).

<sup>124</sup> Jedná se o zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>125</sup> Takovými voliči jsou ti, kteří v místě vedení zvláštního seznamu voličů: a) vykonávají základní nebo náhradní vojenskou službu; b) jsou v nemocnici nebo jiném zdravotnickém zařízení; c) jsou v policejní cele anebo ve výkonu vazby či trestu odnětí svobody; d) volí na tzv. voličský průkaz.

<sup>126</sup> Viz § 6a odst. 2 zákona: „*Volič může požádat o vydání voličského průkazu osobně u toho, kdo...seznam vede, do okamžiku uzavření seznamu nebo podáním doručeným nejpozději 7 dnů přede dnem voleb tomu, kdo seznam vede.*“

<sup>127</sup> Voličské průkazy pro hlasování v zahraničí byly do českého právního řádu zavedeny v roce 2000, ale v průběhu času se specifikovala pravidla pro jejich vydávání.

zvláštní okrskovou volební komisi pro volby do Poslanecké sněmovny. Předmětem této práce není podrobné zkoumání pravomocí jednotlivých volebních orgánů, proto zájemce odkazují na příslušná ustanovení zákona.<sup>128</sup>

Oznámení o konání voleb a umístění volebních místností se zveřejňuje způsobem v místě obvyklým, a to nejpozději 15 dnů před volbami.<sup>129</sup> S volbami souvisí i propagování a podpora kandidujících subjektů. Volební kampaň je podrobně upravena v ustanovení § 16 zákona. Musí probíhat čestně, poctivě a pravdivě. Šestnáct dnů před volbami je kandidátům dán rovnocenný prostor ve veřejnoprávních sdělovacích prostředcích, lhůta pro kampaň končí 48 hodin před otevřením volebních místností.<sup>130</sup> Zákon výslovně omezuje kampaň následujícími zákazy: 1) Tři dny před volbami nesmí být zveřejňovány výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění;<sup>131</sup> 2) V objektu, kde probíhá hlasování, nesmí v době voleb být umístěny propagační a agitační materiály;<sup>132</sup> 3) Členové volebních komisí nesmí poskytovat informace o průběhu voleb, s výjimkou údajů o počtu dosud hlasujících voličů.<sup>133</sup>

### 5.3 Volby do Poslanecké sněmovny

Druhý oddíl zákona se zabývá právní úpravou voleb do Poslanecké sněmovny. U významné rozdílnosti s volbami do Senátu se „dopustím“ krátké a stručné komparace s ustanoveními oddílu třetího zákona. Volby do Poslanecké sněmovny jsou regulovány ustanoveními § 24 až 55 zákona. Základem je stanovení počtu poslanců na 200 a čtyřleté volební období (naproti tomu 81 senátorů je voleno na 6 let). Volen může být občan České republiky starší 21 let, který není zbaven způsobilosti k právním úkonům. Jak již bylo výše

---

<sup>128</sup> Podrobná úprava všech pravomocí volebních orgánů je uvedena v § 8 až 14g Zákona.

<sup>129</sup> Pokud je v obci zřízen výbor pro národnostní menšiny dle zákona o obcích č. 128/2000 Sb., musí být oznámení uvedeno taktéž v mateřském jazyku příslušné národnostní menšiny.

<sup>130</sup> Každá kandidující politická strana má nárok na rovný díl z celkové stopáže v délce 14 hodin ve vysílání České televize a 14 hodin ve vysílání Českého rozhlasu.

<sup>131</sup> Viz § 16 odst. 3 zákona.

<sup>132</sup> Viz § 16 odst. 6 zákona.

<sup>133</sup> Viz § 16 odst. 8 zákona. Tento „zákaz se nevztahuje na informace o počtu voličů, kteří již hlasovali“. Obecně platí, že za porušení zmiňovaných zákazů hrozí pokuta až 500 000 Kč – např. ustanovení § 16 odst. 7 zákona.

napsáno, volby do Poslanecké sněmovny probíhají dle zásady poměrného zastoupení. Zákon stanoví, že volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky určené zvláštním právním předpisem.<sup>134</sup> Zvláštní volební okrsky v zahraničí jsou losem přiřazeny k určitému vyššímu samosprávnému celku.

Kandidátní listiny mohou do českých sněmovních voleb předkládat pouze registrované politické subjekty či jejich koalice. Kandidatura je omezena podáním maximálně jedné listiny v jednom volebním kraji a uvedením jednoho kandidáta na nejvíce jedné kandidátní listině v rámci celého volebního území. S kandidaturou jsou spojeny časové limity i povinnost finančního plnění ze strany kandidátů. Kandidátní listinu lze podat nejpozději 66 dnů před začátkem voleb u krajského úřadu. Za každou kandidátní listinu ve volebním kraji musí politická strana či hnutí zaplatit tzv. příspěvek na volební náklady ve výši 15 000 Kč, jenž se stává příjmem do státního rozpočtu. Subjekt, který kandiduje v celé republice je tedy povinen před svým vstupem do voleb uhradit státu částku v souhrnné výši 210 000 Kč.<sup>135</sup> Na každé kandidátní listině musí být uvedeny mj. název volebního kraje a politické strany, identifikační údaje jednotlivých kandidátů a pořadí kandidátů. Jak jsem vysvětloval již v obecném výkladu listinných poměrných systémů, jedná se o vázané kandidátní listiny. V příloze č. 2 k zákonu jsou stanoveny maximální možné počty kandidátů dle jednotlivých volebních krajů.<sup>136</sup> Seznam kandidátů a jejich pořadí se již nemůže měnit ve lhůtě méně než 60 dnů přede dnem voleb.

Kandidátní listiny poté podléhají přezkumu krajským úřadem. Ten může vyzvat politické strany k odstranění vad podané kandidátky. Nemá-li kandidátní listina v pořádku ani 49 dnů před volbami, může krajský úřad rozhodnout o vyškrtnutí kandidáta: a) je-li

---

<sup>134</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb. (tím byl změněn název některých VÚSC).

<sup>135</sup> Ve volbách do Senátu může kandidovat i nezávislý (tj. neumístěný na kandidátce politické strany) kandidát po předložení minimálně 1 000 podpisů oprávněných voličů z daného volebního obvodu; namísto uhrazení příspěvku na volební náklady se zde pracuje s institutem tzv. volební kauce ve výši 20 000 Kč (ta se vrací kandidátovi nazpět, získá-li ve volbách alespoň 6 % hlasů).

<sup>136</sup> Z přílohy vyplývá, že nejvíce kandidátů může být uvedeno na kandidátní listině v Hlavním městě Praze a Moravskoslezském kraji (u obou 36), nejméně potom v Karlovarském (14) a Libereckém kraji (17). Příloha č. 3 zákona obsahuje vymezení volebních obvodů pro volby do Senátu.

příloženo neplatné prohlášení; b) kandiduje-li kandidát neoprávněně ve více volebních krajích; c) kandiduje-li více osob, než činí zákonem povolené množství; d) nesplňuje-li kandidát podmínky výkonu pasivního volebního práva. Jestliže je kandidátní listina bez vad, krajský úřad ji ve stejné lhůtě registruje. Seznam všech politických stran zasílá krajský úřad Státní volební komisi, která nejpozději 45 dnů přede dnem voleb vylosuje dané politické straně číslo, které tato ponese ve volbách. Politická strana, která nebyla na základě výše zmíněného postupu zaregistrována, má do 1 měsíce nárok na vrácení složeného příspěvku na úhradu volebních nákladů. Po registraci mohou být politické straně vytištěny hlasovací lístky.

Zákon umožňuje kandidátům vzdát se své kandidatury, a to písemně u krajského úřadu nejpozději 48 hodin před započítáním voleb. Stejně tak může jednotlivého kandidáta odvolat z kandidátní listiny jeho nominující politická strana, přičemž takové prohlášení nelze vzít zpět. Byla-li kandidující politická strana zrušena nebo byla-li její činnost pozastavena, nebude se k odevzdaným hlasům pro tento subjekt vůbec přihlížet. Po registraci kandidátních listin je krajským úřadem zajišťován tisk hlasovacích lístků pro každou politickou stranu, aby byly každému voliči dodány alespoň 3 dny před volbami. Jejich distribuce přechází z krajského úřadu na pověřené obecní úřady a následně na starosty obcí. Do zvláštních volebních okrsků jsou hlasovací lístky dodány Ministerstvem zahraničních věcí nejpozději 48 hodin před zahájením voleb.

#### **5.4 Zakotvení volebního systému v zákoně**

První důležitou proměnnou volebních systémů poměrného zastoupení, na kterou pamatuje Zákon je vázanost kandidátní listiny. § 39 zákona říká, že „(volič) může zakroužkováním pořadového čísla nejvýš u 4 kandidátů uvedených na témže hlasovacím lístku vyznačit, kterému z kandidátů dává přednost“. Do úřední obálky však může být vložen pouze jeden hlasovací lístek. Voliči je tedy předkládána u sněmovních voleb klasická vázaná kandidátní listina. Volí sice svým hlasovacím lístkem jednu určitou politickou stranu, ale je mu umožněno vyjádřit svou osobní preferenci některému oblíbenci v rámci dané strany

(kandidátní listiny).<sup>137</sup> Nemá přitom žádný vliv, upravuje-li volič hlasovací lístek jiným způsobem. Je však stanoveno, že udělení přednostních hlasů více než 4 kandidátům má za následek pouze hlasování pro danou politickou stranu (jejíž hlasovací lístek byl vhozen do volební schránky). Při sčítání hlasů se nejprve počítají platně odevzdané hlasy pro politické subjekty a následně i preferenční hlasy pro jednotlivé osoby z kandidátek. Za neplatné jsou přitom považovány lístky, které nejsou řádně vydané, nejsou vloženy do úřední obálky nebo jsou přetržené, jakož i více hlasovacích lístků v jedné obálce. Po vyhotovení zápisu o průběhu a výsledku hlasování (obsahujícího mj. počet vydaných úředních obálek, počet odevzdaných obálek, počet platných hlasů a počet přednostních hlasů) předá předseda okrskové volební komise stejnopis zápisu Českému statistickému úřadu na pracovišti u pověřeného obecního úřadu.

Po spočtení výsledků v rámci volebního kraje se rozhoduje o přidělení mandátů danému volebnímu kraji. Český statistický úřad zjistí celkový počet platných hlasů a vydělí ho počtem poslanců. Výsledek se stává republikovým mandátovým číslem. „*Republikovým mandátovým číslem dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům*“.<sup>138</sup> Počet poslanců v jednotlivém volebním kraji tedy není zákonem stanoven předem, nýbrž zjišťuje se až dle počtu odevzdaných hlasů; počet zvolených zákonodárců ovlivňuje při volbách do Poslanecké sněmovny především volební účast v tom kterém kraji. Nejsou-li takovým způsobem rozděleny všechny mandáty, které připadají na daný volební kraj, jsou přiřazeny zbylé mandáty postupně krajům s nejvyšším zbytkem dělení.

Český statistický úřad také zjišťuje, které politické strany či hnutí anebo jejich koalice dosáhly dostatečný počet hlasů pro postup do skrutinia. Dostávám se k další

---

<sup>137</sup> Počet 4 preferenčních hlasů u sněmovních voleb se v posledních 17 letech několikrát změnil, byť v původním návrhu bylo určeno stejné množství preferencí. Preferenční hlasy fungují i u ostatních českých voleb dle zásad poměrného zastoupení – zákon o volbách do zastupitelstev krajů č. 130/2000 Sb. umožňuje přidělit také preferenci až 4 kandidátům; zákon o volbách do Evropského parlamentu č. 62/2003 Sb. naopak pouze 2 kandidáty v rámci hlasované politické strany a u voleb do zastupitelstev obcí dle zákona č. 491/2001 Sb. může volič zaškrtnout na jednotném hlasovacím lístku dokonce tolik kandidátů, kolik je obsazováno mandátů (nebo rovnou politické uskupení).

<sup>138</sup> § 48 odst. 2 zákona.

důležité součásti volebního systému českých voleb do Poslanecké sněmovny. Zákon stanoví pevnou uzavírací klauzuli určenou procentem odevzdaných hlasů pro politickou stranu z celkového počtu odevzdaných hlasů v rámci celého volebního území. Bez získání patřičného poměru hlasů není politický subjekt připuštěn k rozdělování mandátů.<sup>139</sup> Ta činí pro jednotlivé politické strany 5 procent. Kandiduje-li koalice složená ze dvou politických stran, je uzavírací klauzule 10 procent; třístranná koalice musí dosáhnout na 15 procent a více než tříčlenná koalice celých 20 procent z celkového počtu platných hlasů. Setkáváme se zde s tzv. sčítací (aditivní) uzavírací klauzulí aplikovanou zásadně na stranické koalice.<sup>140</sup> Při přidělování mandátů se ke stranám a koalicím, které nepřekročily uzavírací klauzuli, již nepřihlíží, stejně jako k odevzdaným hlasům pro tyto subjekty. Je-li zjištěno, že do skrutinia nepostoupí alespoň dvě strany nebo koalice, tak se umožňuje snížení jednotlivých uzavíracích klauzulí. Základní uzavírací se sníží z 5 na 4 procenta, 10procentní se sníží na 6 procent, 15procentní klesne na 8 procent a 20procentní až na hranici 10 procent. Takový postup může být subsidiárně opakován snížením o další procentní bod. Mandáty se v této fázi přidělují politickým stranám na krajské úrovni.

Poslanecká křesla se rozdělují zvoleným kandidátům v tzv. skrutiniu. K tomu je užívána metoda volebního dělitele. U českých sněmovních voleb se aplikuje tzv. d'Hondtův volební dělitel.<sup>141</sup> Hodnoty podílů se uvádějí na 2 desetinná místa a zaokrouhlují se nahoru. Poté se všechny takto vypočtené podíly seřadí postupně dle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik křesel připadá volebnímu kraji dle republikového mandátového

---

<sup>139</sup> V původním návrhu zákona bylo počítáno s druhým skrutiniem. Pro druhé skrutinium sestavila politická strana novou kandidátní listinu na celostátní úrovni. Mandáty se přidělovaly na základě výpočtu Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty, která se aplikovala v obou skrutiniích.

<sup>140</sup> V § 49 původního návrhu zákona byla uzavírací klauzule pro koalice nižší: 7 % pro dvoučlenné, 9 % pro tříčlenné a 11 % pro čtyř- a vícečlenné koalice politických stran. Sčítací klauzule pro koalice je používána u parlamentních voleb i v jiných státech střední a východní Evropy – např. v Maďarsku (5, 10, 15 %), Chorvatsku (5, 8, 11 %) nebo Slovensku (5, 7, 10 %). Převzato z KUBÁT, Michal: Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ze dne 24. 1. 2001. In.: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol.: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 401-408.

<sup>141</sup> Volební dělitel dle d'Hondta se vyskytuje i u českých voleb do zastupitelstev krajů. Ten je ovšem modifikovaný. Řada dělitelů totiž nezačíná číslem 1, nýbrž nezvyklým číslem 1,42. Viz § 43 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Klasický d'Hondtův volební dělitel je však zachován u voleb do Evropského parlamentu a u voleb do zastupitelstev obcí.

čísla. Za každý podíl obsažený v takovém seznamu náleží politické straně jeden mandát.<sup>142</sup> V rámci jednotlivých politických stran obdrží mandáty kandidáti podle pořadí uvedeného na hlasovacím lístku.<sup>143</sup>

Na základě možnosti voličů udělovat přednostní hlasy v rámci politické strany lze pořadí kandidátů na kandidátní listině přeskupit. K tomu je zapotřebí, aby kandidát získal alespoň 5 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných straně. V tom případě se automaticky posouvá na první místo kandidátky. Splní-li podmínku zisku 5 procent preferenčních hlasů více kandidátů, připadají jim mandáty přednostně před kandidáty výše položenými, kteří však podmínku 5 procent nesplnili. Řadí se podle nejvyššího počtu přednostních hlasů; v případě rovnosti preferenčních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku.<sup>144</sup> Nezvolení kandidáti politických stran s minimálně jedním mandátem ve volebním kraji se stávají náhradníky pro případ zániku mandátu zvoleného poslance.

Po rozdělení mandátů (skrutiniu) zveřejní Státní volební komise celkové výsledky voleb. Okrsková volební komise ukončí činnost 15 dní po vyhlášení výsledků voleb. Zvolení poslanci obdrží od Státní volební komise osvědčení o zvolení do jednoho měsíce od uveřejnění výsledků; tato lhůta se mění při rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta. Jestliže zvolený poslanec pozbyde svůj mandát, nastupuje na jeho místo náhradník z té samé stranické kandidátní listiny ve volebním kraji. Může nastat i situace, kdy neexistuje v rámci kandidátní listiny žádný náhradník. Tehdy zůstává mandát neobsazen až do konce

---

<sup>142</sup> Namístež je zmínit § 51 zákona: „Pokud zjištěný celkový počet platných hlasů ve volebním kraji neumožní provést výpočet mandátů ve volebním kraji, zvyšuje se republikové mandátové číslo o jednu. Pokud celkový počet hlasů nepostačuje k rozdělení mandátů volebním krajům s nejvyšším zbytkem dělení, odečte Český statistický úřad přebývající mandáty postupně volebním krajům, které vykazují nejmenší zbytky dělení.“

<sup>143</sup> § 50 odst. 1 až 4 zákona.

<sup>144</sup> V původním návrhu zákona bylo stanoveno nepoměrně přísnější pravidlo pro postup preferovaných kandidátů. Přednostního hlasování muselo využít alespoň 10 procent voličů dané politické strany a kandidát musel obdržet minimálně 10 procent z celkového počtu platných hlasů pro tuto politickou stranu; tato hranice pro postup kandidátní listinou „vzhůru“ se na základě novel zákona postupně snižovala – viz kapitola o volebních reformách.

volebního období. Při zrušení politické strany taktéž nenastupují náhradníci. O nastoupení náhradníka rozhoduje Poslanecká sněmovna do 15 dnů od uprázdnění mandátu.<sup>145</sup>

## 5.5 Organizační opatření a přezkum voleb

Oddíl čtvrtý zákona se zabývá organizačními opatřeními parlamentních voleb. Je uzákoněna odměna pro členy okrskových volebních komisí, přičemž k výkonu takové veřejné funkce je členovi v pracovním poměru poskytnuto pracovní volno s náhradou mzdy. § 85 zákona stanoví, že ty politické strany nebo koalice, které získají alespoň 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, mají nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů. Za každý hlas obdrží částku ve výši 100 Kč.<sup>146</sup>

Soudnímu přezkumu voleb se věnuje Oddíl pátý zákona. Každý volič v daném volebním okrsku si může stěžovat na volbu určitého kandidáta formou návrhu na neplatnost volby kandidáta. Návrh však musí podat nejpozději do deseti dnů po vyhlášení výsledků voleb k Nejvyššímu správnímu soudu. Důvodem jsou porušení ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.<sup>147</sup> Na rozdíl od voleb do Senátu si volič může stěžovat pouze na neplatnost volby kandidáta; nikoli již na neplatnost hlasování či neplatnost voleb obecně, což umožňuje voličům do horní komory Parlamentu § 87 odst. 2 zákona. Rozlišení mezi neplatností volby kandidáta, neplatností hlasování a neplatností voleb není nikterak jasné, protože zákonodárce na tomto místě používá tautologické definice.<sup>148</sup> Více se v této práci soudnímu přezkumu věnovat nebudu.

---

<sup>145</sup> Na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny, u voleb do Senátu se institut náhradnictví neuplatňuje. V případě uprázdnění senátorského místa vyhlásí prezident republiky doplňovací volby. Doplňovací volby se ovšem nekonají v posledním roce funkčního období senátora – viz § 80 zákona.

<sup>146</sup> Původní návrh zákona byl k úspěšným politickým stranám méně velkorysý, když jim při dosažení 3 procent voličských hlasů přiděloval 30 Kč za každý obdržený hlas. I toto ustanovení prošlo několika novelami, jimž se budu věnovat v jedné z následujících kapitol své práce.

<sup>147</sup> § 88 odst. 5 zákona.

<sup>148</sup> SIMÍČEK, Vojtěch; MOLEK, Pavel: Soudní přezkum voleb. Praha: Linde Praha, 2006, str. 284.

## **6. POMĚRNOST VOLEBNÍHO SYSTÉMU VE SVĚTLE JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**

V této kapitole se budu zabývat soudními rozhodnutími Ústavního soudu, která ovlivnila české volební zákonodárství po rozpadu Československa. Důraz budu klást na nálezy Ústavního soudu týkající se posuzování ústavnosti zákona o volbách do Parlamentu ČR z hlediska poměrnosti volebního systému u voleb do Poslanecké sněmovny. Přezkumu ústavnosti byl podroben volební zákon zejména po volbách v roce 1996, po volební reformě z roku 2000 a konečně po parlamentních volbách v roce 2006.

### **6.1 Malý volební nález**

Ústavní soud ČR se poměrností zavedeného volebního systému zabýval v minulosti hned několikrát. V roce 1996 podala ústavní stížnost na neproporčnost volebního systému do Poslanecké sněmovny Demokratická unie, která ve volbách získala 169 796 hlasů, ale žádný mandát ve Sněmovně, zatímco na jeden obsazený mandát připadlo v průměru 30 296 odevzdaných platných hlasů. Demokratická unie však nesplnila zásadní podmínku pro postup do skrutinia, kde se křesla rozdělují – totiž nedosáhla v rámci celého volebního území na minimálně 5 % získaných hlasů voličů (obdržela cca 2,5 %). Demokratická unie namítala, že podle principu poměrného zastoupení měla být zastoupena pěti poslanci, a to vzhledem k výše zmiňovanému republikovému mandátovému číslu. Vytkla zákonodárci i to, že ve volbách nerozhodoval počet hlasů, ale povaha kandidátní listiny, pro kterou bylo určitého počtu hlasů dosaženo. Mandáty, na které měla Demokratická unie nárok, tak dostala přidělené jiná politická strana.

Ústavní soud se ke všem výtkám k zákonným ustanovením vyjádřil. Přitom poznamenal, že při přímých volbách může zvolení jednoho kandidáta být závislé na spoluvoľbě jiného kandidáta. Pro zachování přímosti volby stačí, *„jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo a jestliže každý odevzdaný hlas může být připsán*

určitým (kandidujícím) osobám“.<sup>149</sup> K zavedení a potažmo i existenci pětiprocentní uzavírací klauzule mj. konstatoval, že „zavedení určitých závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou“.

Demokratická unie dále namítala, že došlo k porušení rovnosti volebního práva, neboli že každý hlas měl v konečném důsledku jinou váhu než ty ostatní. Ani na toto tvrzení Ústavní soud neslyšel a podotknul, že princip rovnosti volebního práva je třeba posuzovat ze dvou hledisek. „První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní „identifikaci“ podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám.“ Druhým hlediskem je podle Ústavního soudu to, zda je nárok stran na získání poměrného počtu mandátů k získaným hlasům od voličů. K tomuto poznamenává: „Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch, a tím nároku na proporcionalitu, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů.“ Zároveň „...je jisté omezení diferenciaci při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporcionalitu vyjádřit, např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje „adekvátní“ štěpení mandátů.“ Dochází k závěru, že zavedení určitých omezujících prvků je zcela přípustný, protože by jinak existovala nadměrná rozdrobenost politických stran v Poslanecké sněmovně, a tudíž i nemožnost shody a většinového rozhodování – „...pětiprocentní omezovací klauzuli nelze „a limine“ odmítnout jako protiústavní omezení rovného volebního práva. Protože při posouzení této otázky se střetá princip diferenciaci s

---

<sup>149</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 88/1997 Sb.

*principem integrace, zbývá uvážit, zda v případě České republiky je pětiprocentní klauzule oním minimálně nezbytným opatřením, které je nutné pro vytvoření Poslanecké sněmovny schopné jednat, přijímat svá rozhodnutí a plnit své zákonodárné funkce, jakož i založit většinu, ...“.* Tímto nálezem byla zaručena „spravedlivost“ 5% uzavírací klauzule u sněmovních voleb a ústavní stížnost byla Demokratické unii zamítnuta.

## **6.2 Velký volební nález**

Daleko závažnějším zásahem do poměrnosti systému byla volební reforma v roce 2000, na které se dohodli „signatáři“ tehdejší opoziční smlouvy – předsedové ODS a ČSSD. Novela volebního zákona č. 204/2000 Sb. zavedla namísto dosavadních 8 volebních obvodů 35 volebních obvodů; minimální počet mandátů v každém volebním obvodu byl stanoven na 4; d’Hondtova metoda volebního dělitele byla „zostřena“ tím, že prvním dělitelem bylo číslo 1,42 (napomáhá nejsilnějším stranám); pro koalice politických stran vyvstala vyšší uzavírací klauzule – 10, 15 a 20 procent (2, 3, 4 a více stran). Mimo tyto znaky volební novely bylo kontrole ústavnosti podrobena i nastavení volebních kaucí a příspěvku na úhradu volebních nákladů. Neboť tento nález Ústavního soudu považuji osobně za velmi zásadní a svým způsobem přelomový, rozeberu na tomto místě argumenty všech zúčastněných stran podrobněji.

V návrhu na zrušení konkrétních ustanovení se samozřejmě objevilo zdůvodnění, proč dané volební pravidlo činí systém méně poměrným či vůbec nepoměrným. Dle navrhovatele (tím byl tehdejší prezident republiky Václav Havel) by se zvýšením počtu volebních krajů vychýlil volební zákon k většinovému systému a zvedla by se „přirozená“ uzavírací klauzule neúměrně až přes 10 % odevzdaných hlasů. Dále namítal, že samotný fakt, že návrh změny d’Hondtova volebního dělitele neobsahuje odůvodnění, je důvodem pochybovat o přiměřeném zásahu do proporcčnosti volebního systému. Zavedením obligatorního minimálního počtu mandátů v každém volebním kraji by se mohlo dle navrhovatele stát, že volič ve volebním kraji s nízkou volební účastí by měl větší možnost ovlivnit výsledek než voliči ostatní. Bylo požadováno, aby na každý mandát připadal

přibližně stejný počet odevzdaných hlasů. Sčítací uzavírací klauzule pro koalice stran pak neúměrně omezují volnou soutěž politických stran.

Jako vedlejší účastník řízení byla posuzována skupina 33 senátorů, kteří podali svůj návrh, který mimo ustanovení napadená původním návrhem prezidenta republiky požadoval zrušení změněných pravidel pro určení volební kauce a příspěvku na úhradu volebních nákladů. Argumentovala podobnými důvody jako prezident republiky, jakož i účelovostí nového volebního systému, který má napomoci především velkým politickým stranám. Kritika se snesla na složení volební kauce, která nutila i malé politické strany uhradit částku 1 400 000 Kč v případě kandidatury ve všech volebních krajů. Tato částka by se jim přitom nevrátila, pokud by neobdržely alespoň 5 procent ze všech hlasů. Tímto ustanovením dle senátorů byla zakotvena faktická nerovnost šancí kandidujících politických stran. Senátoři také požadovali snížení hranice obdržených hlasů pro získání nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů. Ve svém návrhu doporučili stanovit hranici ve výši 1 % získaných hlasů; novela přitom určila nárok na příspěvek pro strany se ziskem alespoň 2 % ze všech hlasů.

Ústavní soud prohlásil změnu volebního zákona za protiústavní „*ve svém úhrnu*“, nikoli jednotlivá ustanovení zvlášť. Toto jeho rozhodnutí (nález ÚS č. **64/2001 Sb.**) bylo celkem precedentem. Ústavní soud nový volební systém označil za „*hybrid*“, přičemž zpochybnil právě nové „*integrační prvky*“ (více volebních krajů, minimální počet mandátů v kraji a modifikovaný volební dělitel), které nelze řadit k prvkům poměrného zastoupení. Ústavní soud určil za podstatné kritérium velikost volebních obvodů a připomněl, že volby do Poslanecké sněmovny mají mít poměrný efekt jako celek. Přitom použil trochu nešťastně srovnání se španělskou ústavou, kde se volby uskutečňují dle zásad poměrného zastoupení v každém volebním obvodu.<sup>150</sup> K modifikovanému volebnímu děliteli dodal, že

---

<sup>150</sup> Tohoto si povšimnul Michal Kubát ve svém příspěvku. KUBÁT, Michal: Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ze dne 24. 1. 2001. In.: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy, ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, str. 404. Zde správně uvádí, že volební účinek se projevuje především na úrovni volebních obvodů. Jelikož španělský volební systém vykazuje výrazné většinové účinky, je v tomto případě v rozporu s Ústavou v ještě větší míře.

*„pouze znásobuje odchylku (kterou produkuje klasický d'Hondtův volební dělitel) tak, že u jednotlivých stran činí několikanásobek jednoho křesla“.* Sčítací uzavírací klauzule ve volebním zákoně Ústavní soud ponechal, protože neshledal rozpor s Ústavou, byť je dle něj zřejmá účelovost tohoto ustanovení. Pro úplnost je namístě dodat, jak dopadl přezkum ústavnosti ohledně volebních kaucí a příspěvku na úhradu volebních nákladů. Volební kauce byla Ústavním soudem zrušena. Důvodem byla absence jakéhokoli právního vztahu mezi kandidujícím subjektem na jedné straně a státem na straně druhé. Při existenci právního vztahu by (volební) kauce byla pro Ústavní soud přijatelná.<sup>151</sup> Také ustanovení o příspěvku politickým stranám za volební výsledek bylo zrušeno, když Ústavní soud odkázal na své již dříve vynesené rozhodnutí. Problematickou se mu jevila vysoká hranice, kterou politický subjekt musí překonat, aby měl na vyplacení příspěvku nárok.<sup>152</sup>

Zamýšlel jsem se nad tím, jak daleko mohl zákonodárce zajít, aby byl změněný volební systém označen ještě za „*přivrácený*“ k proporčnímu.<sup>153</sup> Problém s poměrností jistě způsobilo rozkouskování volebního území na velký počet volebních obvodů společně s určením minimálního počtu mandátů v každém obvodu (což bylo v rozporu hlavně s rovností váhy hlasů). Žádné emoce by jistě naproti tomu nevzbudilo samotné stanovení odlišné d'Hondtovy metody volebního dělitele. Proto si myslím, že Ústavní soud měl zrušit pouze ustanovení o počtu volebních krajů a minimálním počtu mandátů ve volebním kraji. Zabýval se také ústavností sčítacích uzavíracích klauzulí pro koalice stran, které překvapivě neshledal protiústavními – tj. nezařadil je do svého „*úhrnu*“ většinových prvků. Ústavní soud podle mého názoru dostatečně nezohlednil, že průměrný přirozený práh u voleb v roce

---

<sup>151</sup> Ústavní soud k tomuto dodal, že „*politický systém republiky je založen na volné soutěži politických stran... a ústavně zde není jiných překážek, které by mohly politickým stranám v účasti (ve volbách) bránit*“.

<sup>152</sup> V nálezu ÚS č. 243/1999 Sb. bylo zrušeno ustanovení o výplatě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve výši 90 Kč za každý obdržený hlas při dosažení alespoň 3 % hlasů.

<sup>153</sup> Ústavní soud doslova uvedl, že „*zvýšení počtu volebních krajů na 35, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobitelného zaznamenávat alespoň „přivrácení“ k modelu poměrného zastoupení*“. Tato akademicky složitá větná konstrukce je z mého pohledu de facto nejdůležitější částí celého nálezu Ústavního soudu.

1998 činil cca 14,7 % hlasů (konkrétně od 10,49 % do 18,87 %) <sup>154</sup>), zatímco u koalice 4 stran nyní činí přinejmenším celých 20 %. V tomto případě se shoduji s názorem Jana Filipa <sup>155</sup> – „*když zákon koalice připouští, tak je to v rozporu s existencí uvedené sčítací klauzule...zásah do rovnosti šancí stran je tak nepotrestán...není dáno intenzivní závažností, aby koalice měla jiné postavení než jiná kandidující politická strana*“. Neznamená to však, že jsem absolutně proti sčítací uzavírací klauzuli pro koalice – jen bych osobně ponechal tu úpravu platící do roku 2000 (7 % pro koalici 2 stran, 9 % pro koalici 3 stran a 11 % pro ostatní koalice). Důvodem je potřeba zabránit malým stranám, aby takto účelově uzavíraly koalice, aby snáze „prošly sítím“ pětiprocentní uzavírací klauzule. Zavedení určité podoby volební kauce považuji za správné, protože uspořádání voleb a následné zpracování volebních výsledků je pro státní orgány spojeno s nemalými náklady. Určitý vstupní vklad každého kandidujícího subjektu je tak dle mého názoru naprosto pochopitelný. Souhlasím však s výší kauce, jež je zavedena v dnešní platné právní úpravě (tzv. příspěvek na volební náklady 15 000 Kč v každém volebním kraji), nikoli s několikanásobně vyšší volební kaucí z doby volební reformy. Je také pravda, že politická strana by měla být motivována k účasti ve volbách určitou peněžitou „odměnou“. K tomu by správně měl sloužit příspěvek na úhradu volebních nákladů, který byl v roce 2001 nepoměrně nižší než dnes. Nynější částka 100 Kč za jeden hlas v případě dosažení alespoň 1,5 procenta ze všech platných hlasů je plně dostačující.

---

<sup>154</sup> Ústavní soud to zmiňuje ve svém nálezu: „*Jestliže v systému poměrného zastoupení se stává irelevantní vůle voličů v rozsahu pohybujícím se v jednotlivých krajích od 10,49 % do 18,87 %, tedy v průměru v rozsahu 14,69 %, potom podle názoru Ústavního soudu tato skutečnost již evidentně vypovídá o zpochybnění vůle samotného suveréna*“.

<sup>155</sup> Viz FILIP, Jan: Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález ÚS č. 64/2001 Sb. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 386-400. Jan Filip tu zmiňuje zajímavou analogii s preferenčním hlasováním: „*Volič má možnost dát třeba pětičlenné koalici stejný počet hlasů, tj. jeden základní a dva (dnes čtyři) preferenční, jako samostatně kandidující politické straně, tedy nikoli čtyřikrát více*“.

### 6.3 Ostatní judikatura Ústavního soudu

I v posledních letech dochází ke stížnostem na stávající volební systém. Mezi nejznámější rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posuzování poměrnosti volebního systému do Poslanecké sněmovny patří jeho usnesení ze 17. dubna 2009. Tento judikát nese spisovou značku **Pl. ÚS 57/06**. Týkal se návrhu skupiny senátorů, kterým se „nelíbily“ výsledky voleb v roce 2006, což sváděli na novelu zákona o volbách do Parlamentu č. 37/2002 Sb. V následujících odstavcích se zaměřím na tento judikát podrobněji, a to zejména z důvodu posuzování aktuálního volebního systému, který je předmětem mé práce.

Senátoři si stěžovali na celkem čtyři okruhy problémů, které vyvstaly teprve po parlamentních volbách v roce 2006 (kdy se do Sněmovny „probojovaly“ dva relativně malé politické subjekty), zatímco při první aplikaci novelizovaného volebního zákona v roce 2002 se neprojevíly. První okruh se týkal porušení rovnosti volebního práva. Při přepočtu celkového počtu hlasů na mandáty se totiž dospělo k zajímavému výsledku. Dvě nejsilnější strany – ODS a ČSSD – totiž na jeden mandát potřebovaly získat zhruba 23 000 hlasů, zatímco poslední politický subjekt postupující do skrutinia, Strana zelených, musela k obdržení jednoho mandátu získat více než dvojnásobný počet hlasů. Dalším problémem byla údajná nepoměrnost volebního systému způsobená pětiprocentní uzavírací klauzulí, která ovšem neplatí ve všech volebních krajích stejně. Přirozený práh je totiž ve více než polovině volebních krajů de facto vyšší než zákonem určených 5 procent.<sup>156</sup> Nebyl také stejný poměr mezi získáním hlasů a přidělenými mandáty politickým stranám, což nakonec vedlo k „volebnímu patu“, kdy pravicové strany dostaly stejný počet mandátů jako strany levicové (100:100). Pravicové politické strany přitom získaly o 3,8 % hlasů více než strany levicové. Třetím bodem sváru bylo použití d'Hondtova volebního dělitele (na rozdíl od Velkého volebního nálezu již klasického) na úrovni volebních krajů. Senátoři argumentovali, že v případě velkých volebních obvodů, které jsou navíc nestejně velikosti,

---

<sup>156</sup> Přirozený práh se při volbách v roce 2006 pohyboval od 3,45 % (v Praze) do 14,82 % (v Karlovarském kraji). Tato statistika převzata z knihy Marka Antoše. ANTOŠ, Marek: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha, 2006, str. 94.

je přidělování mandátů dle metody d'Hondtova volebního dělitele většinou zcela náhodné. Tímto způsobem jsou znevýhodňovány malé politické strany. Konečně poslední zásadní porušení ústavních principů spatřovali navrhovatelé ve vlivu drobných rozdílů ve struktuře voličské podpory na výsledné rozdělení křesel ve Sněmovně. Stěžovali si na narušení principu racionality a předvídatelnosti práva. Na základě nepatrných přesunů hlasů mohly totiž volby skončit radikálně odlišným složením Poslanecké sněmovny.<sup>157</sup> Volby byly v návrhu výslovně přirovnány k „loterii“. Za zásadního „viníka“ této situace byla označena metoda d'Hondtova volebního dělitele.

Ústavní soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný. Uvedl, že argumentace navrhovatelů směřovala především proti rozdělení volebního území na 14 volebních krajů. Toto ustanovení však vůbec nebylo uvedeno v seznamu navržených ustanovení ke zrušení. Nestejná velikost volebních krajů je dána ústavním vymezením vyšších územních samosprávných celků, na něž volební zákon výslovně odkazuje.<sup>158</sup> Ústavní soud také upozornil, že z Ústavy ČR neplyne požadavek propojení volebních jednotek (rozuměj volebních obvodů či krajů). Není tedy protiústavní, jsou-li takové jednotky uzavřené, a navzájem se tak vůbec neovlivňují (vyjma uzavírací klauzule). Menší politické strany mohou být znevýhodněny pouze vůlí svých voličů, kteří rozhodnou svými hlasy, která politická strana bude po volbách „větší“ či „menší“. Rozdělení mandátů mezi volební kraje nezávisí na metodě volebního dělitele, nýbrž na základě výpočtu tzv. krajského mandátového čísla. Samotná d'Hondtova metoda volebního dělitele dle Ústavního soudu protiústavní není, neboť nevykazuje náhodné výsledky; *„jedná se o matematickou metodu, která je sama o sobě neutrální a působí rozdílně teprve ve spojení s různou velikostí volebního obvodu“*.<sup>159</sup> V menších volebních obvodech může sice tato metoda zvýhodňovat velké politické strany, ale o velikosti politických stran rozhodují voliči, ne namítaná

---

<sup>157</sup> Navrhovatelé uvádějí, že by poměr mandátů mezi pravicí a levicí nebyl 100:100, nýbrž až 93:107.

<sup>158</sup> Zajímavý postřeh přidává Ústavní soud v bodu č. 18 komentovaného usnesení Pl. ÚS 57/06, když připomíná, že *„Ústava Rakouska vylučuje, aby území celého státu bylo jedním volebním obvodem, přičemž se jedná právě o ústavu, odkud byl převzat „podle zásad poměrného zastoupení“ použitý v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, na který se navrhovatel odvolává“*.

<sup>159</sup> Tamtéž, bod č. 22.

náhodnost posuzovaného volebního systému. Ústavní soud také odmítl tvrzené porušení zásady předvídatelnosti práva. K rozdělení mandátů mezi volební kraje se dle volebního zákona používá Hareovy formule, která je stejně jako výše zmiňovaná d'Hondtova metoda volebního dělitele jasně definovanou matematickou formulí, která ze své podstaty zabraňuje generování náhodného stanovení počtu mandátů v tom kterém volebním kraji. Na tomto místě Ústavní soud opět doplnil, že počet mandátů ve volebním kraji ovlivňuje především volební účast. Znevýhodnění menší strany v jednom volebním kraji může být „kompenzováno“ jejím zvýhodněním v kraji jiném. Ústavní soud se věnoval i propočtům „pravicových a levicových sil“. Srovnávání výsledků politických stran, které spolu nekandidovaly v koalici, považuje za irelevantní a čistě spekulativní. Svě odůvodnění „zakončil“ Ústavní soud touto (jistě pravdivou) premisou: „*Ústavnost volebního zákona není funkcí spokojenosti kandidujících stran se svým výsledkem, nýbrž důsledkem toho, zda odporuje zásadám poměrného zastoupení a ústavním principům volebního práva*“.<sup>160</sup> Jelikož nebyl prokázán rozpor volebního zákona s ústavou a navrhovatelé argumentovali proti zrušení ustanovení, jež k tomuto nebylo navrženo, byl návrh Ústavním soudem odmítnut v senátu bez ústního jednání.

Ačkoli toto usnesení působí jako vcelku logické, Ústavní soud se v něm opět nedostatečně vypořádal s vysvětlením pojmu „zásady poměrného zastoupení“. Ve všech třech mnou uváděných judikátech byla odbornou veřejností směřována pozornost právě na interpretaci článku 18 odstavce 1 Ústavy České republiky, který uvádí že „*volby do Poslanecké sněmovny se konají dle zásad poměrného zastoupení*“. K tomu však ze strany Ústavního soudu de facto dosud nikdy nedošlo. V případě usnesení z roku 2009 lze ocenit, že se správně postavil k předvídatelnosti volebního výsledku na základě d'Hondtova volebního dělitele, stejně jako s vymezením volebních krajů (byť ustanovení o volebních krajích vůbec nemělo být posuzováno). Je také jasné, že v situaci pouze jednoho skrutinia na úrovni volebních krajů, nebude docházet k tak proporčním výsledkům jako dříve při

---

<sup>160</sup> Tamtéž, bod č. 24 a fine.

existenci dvou skrutinií. Druhé skrutinium totiž na celostátní úrovni kompenzovalo případné ztráty mandátů malých stran v prvním přerozdělování mandátů.

Je třeba také zmínit, že rozebíranému usnesení předcházely hned čtyři jiné ústavní stížnosti, zejména od malých politických stran, které napadaly podobná ustanovení a domáhaly se uznání porušení obdobných volebních principů jako tento judikát.<sup>161</sup> Všechny tyto stížnosti byly ovšem Ústavním soudem nakonec odmítnuty, aniž by zanechaly ze strany Ústavního soudu v odůvodnění jakékoli podstatné „poselství“ pro futuro.<sup>162</sup> O svých osobních připomínkách k platné právní úpravě budu psát v osmé kapitole práce.

## 7. REFORMY VOLEBNÍHO ZÁKONA

V této kapitole se budu zabývat změnami (byť někdy pouze navrhovanými), kterých doznal zákon č. 247/1995 Sb. za posledních sedmnáct let. Zaměřím se zejména na První volební reformu z roku 2000, vynucenou změnu volebního zákona před volbami v roce 2002, vládní návrh Druhé volební reformy z roku 2009 a konečně na aktuální návrhy týkající se vytvoření tzv. volebního kodexu.

### 7.1 Změny z devadesátých let

V roce 1998 se vyjádřili ke změně volebního systému jak tehdejší předseda Poslanecké sněmovny (dnešní dosluhující prezident republiky) Václav Klaus, tak předseda vlády (dnes nově zvolený prezident republiky) Miloš Zeman. V krátké době po sobě pronesli v médiích osobní návrh novely volebního zákona do Poslanecké sněmovny. Václav Klaus navrhl, aby se zavedl jednokolový většinový volební systém, což bylo v té době dost

---

<sup>161</sup> Inspiraci jsem získal v článku od Marka Antoše: ANTOŠ, Marek: Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, ročník 2009, č. 2, str. 25-32.

<sup>162</sup> Jednalo se o následující rozhodnutí: Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 76/06; usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. I.ÚS 537/06; usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III.ÚS 663/06 (zde se přece jenom objevila jedna důležitá právní věta: „*prvky v platné úpravě neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu*“ – srovnej především s argumentací tzv. Velkého volebního nálezu) a usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II.ÚS 582/06.

nepravděpodobné.<sup>163</sup> O měsíc později přišel s inovativním návrhem Miloš Zeman, když plédoval za zvýšení počtu volebních obvodů na rovných 100. V každém volebním obvodu se měli volit dva poslanci. Záhy svůj nápad korigoval a podporoval snížení počtu volebních obvodů na „pouhých“ 81 (tj. stejné množství jako u voleb do Senátu, jen by se v každém z nich obsadila dvě poslanecká křesla). Celkový počet členů Poslanecké sněmovny by se tak snížil na 162.<sup>164</sup>

O nové podobě volebního systému se rozhořela intenzivní diskuse mezi dvěma nejsilnějšími politickými stranami. ODS chtěla zvýšit počet volebních obvodů z 8 na 35 a zároveň snížit počet poslanců na 160 nebo 175. Mandáty se nově měly rozdělovat na základě Imperialiho volebního dělitele v jednom skrutiniu, nikoli jako dosud Hagenbach-Bischoffovou volební kvótou rozdělující mandáty ve dvou skrutiniích. S touto vizí ovšem nesouhlasila vládnoucí ČSSD, která byla pro navýšení volebních obvodů na 14, popř. 36 volebních obvodů za použití d'Hondtova volebního dělitele. „Krise svědomí“ obou partají vyústila v uzavření dodatku tzv. opoziční smlouvy, k čemuž došlo v lednu roku 2000.<sup>165</sup> Ten obsahoval jasnou deklaraci naleznout „*volební systém, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů*“. Zároveň byly stanoveny základní charakteristiky nového volebního systému, jakož i nejzazší termín, kdy měl být návrh změny volebního zákona projednán v Poslanecké sněmovně.<sup>166</sup> Návrh zákona byl nakonec schválen, a to oběma komorami českého Parlamentu. Vetoval jej však prezident republiky Václav Havel. Prezidentovo veto bylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, a návrh novely zákona o volbách do Parlamentu tak vyšel ve Sbírce zákonů 14. července 2000. O parametrech novely a následném vývoji se rozepíšu v následující podkapitole.

---

<sup>163</sup> KORECKÝ, M.; SEDLÁK, G.: Klausova reforma voleb se setkala s odporem. Lidové noviny, 23. 7. 1998.

<sup>164</sup> alm-rob: Zeman má revoluční nápad: snížit počet poslanců na 162. Právo, 17. 8. 1998.

<sup>165</sup> Jednalo se o tzv. Dohodu č. 2. Předsedové ČSSD a ODS ji podepsali dne 26. 1. 2000.

<sup>166</sup> Návrh novely zákona měl být v Parlamentu projednán nejpozději do 31. 7. 2000 a účinnost novelizovaného zákona měla nastat 1. 1. 2002.

## 7.2 Volební reforma z roku 2000

V roce 2000 proběhla v České republice tzv. První volební reforma prosazovaná tehdy dvěma nejsilnějšími politickými stranami, ODS a ČSSD. Novela zákona č. 204/2000 Sb. znamenala posun poměrného systému výrazně k systému většinovému. Jelikož novelizace byla rozsáhlá, budu se věnovat všem prosazeným změnám, které se týkaly podoby volebního systému do Poslanecké sněmovny.<sup>167</sup>

Zásadní změnou bylo zvýšení počtu volebních krajů na 35, přitom původně jich bylo pouze osm, stejně jako krajů (respektive vyšších územních samosprávných celků). Volební kraje byly stanoveny v příloze č. 1 k novele Zákona. Dosud byl průměr mandátů v jednom volebním kraji 25, nyní tento výpočet dle očekávání předkladatelů návrhu měl klesnout na 4 až 8 mandátů. Všechny zvláštní volební okrsky byly zařazeny pod volební kraj č. 1 (jímž byla Praha I.). Dle důvodové zprávy mělo navýšení počtu volebních krajů (spolu se zavedením modifikovaného d'Hondtova volebního dělitele – viz níže) „*usnadnit vznik funkční většinové vlády za minimální účasti koaličních partnerů*“. Zároveň je v důvodové zprávě výslovně uvedeno, že „*system poměrného zastoupení stanovený Ústavou pro volby do Poslanecké sněmovny zůstává zachován*“, což se snažili vyvrátit mnozí odborníci. Ve spojení s použitím „vyrovnávacího“ d'Hondtova volebního dělitele to za protiústavní označil i Ústavní soud.

Nově byla snížena peněžitá kauce požadovaná od každého kandidujícího subjektu. Tuto kauci nazvali navrhovatelé „*kaucí na tisk hlasovacích lístků*“. Na základě politického konsenzu byla navržena výše kauce na částku 40 000 Kč v každém volebním kraji. Rovněž toto ustanovení budilo emoce nejen u malých politických stran, které je považovaly za silně diskriminační. Dle nich omezovalo přístup kandidátů k voleným funkcím. Je třeba poznamenat, že dosavadní kauce činila 200 000 Kč v osmi volebních krajích, takže nyní

---

<sup>167</sup> Pracuji zejména se sněmovním tiskem č. 585/0, 3. volební období, jakož i s konečným zněním zákona č. 204/2000 Sb. Pro omezený rozsah této práce se nebudu zabývat novelizacemi organizace voleb, vedení volební kampaně apod.

kandidatura politické strany ve všech volebních obvodech vyšla o 200 000 Kč levněji. Kauce se navracela pouze stranám se ziskem alespoň 5 % z celkového počtu platných hlasů.

Byť bylo zachováno tzv. republikové mandátové číslo (tzn. počet hlasů ve volebním kraji vydělený počtem poslanců), počet poslanců volených ve volebních krajích byl určen přímo zákonným ustanovením, a sice jejich minimálním počtem v každém volebním kraji. Dle § 48 odst. 4 zákona č. 204/2000 Sb. byl „*nejnižší počet mandátů ve volebním kraji 4. Případnou-li volebnímu kraji méně než 4 mandáty, přidělí se počet chybějících mandátů postupně z volebních krajů, které vykazují nejmenší zbytky dělení*“. Stanovení nejnižšího (garantovaného) počtu poslanců ve volebním obvodu znamenalo revoluci volebního zákona; nikdy v historii se v českých (či československých) parlamentních volbách podobným způsobem mandáty nezískávaly.

V původním návrhu vzešlém od vlády byly prosazeny jen drobné změny týkající se uzavíracích klauzulí pro postup politických stran do skrutinia. Pro jednu politickou stranu platila pětiprocentní uzavírací klauzule, v případě koalic více stran se uzavírací klauzule navyšovala. Koalice dvou stran musela dosáhnout na 7 % z celkového počtu hlasů, tříčlenná koalice 9 % a subjekt složený ze čtyř a více stran dokonce 11 %. V průběhu druhého čtení ovšem přišel pozměňovací návrh ze strany poslance Jana Vidíma z ODS, který koaliční uzavírací klauzule radikálně zvyšoval. Ve svém návrhu změnil procentní hranici pro postup koalic do skrutinia na 10 % pro dvoučlenné, 15 % pro tříčlenné a celých 20 % pro vícečlenné koalice.<sup>168</sup> Tato takzvaná sčítací či aditivní klauzule není ve střední Evropě žádnou novinkou, avšak česká varianta je zdaleka nejvíce omezující pro větší seskupení politických stran. V tomto provedeném opatření je možné vidět účelovost z důvodu tehdejší vzrůstající oblíbenosti Čtyřkoalice, skládající se z KDU-ČSL, Unie Svobody, Demokratické unie a Občanské demokratické aliance. Stanovením několikanásobné

---

<sup>168</sup> V roce 1998 podobnou uzavírací klauzuli zavedlo pro parlamentní volby sousední Slovensko. Uzavírací klauzule činila sice jen 5 %, ale platilo to v rámci koalice pro každou stranou v koalici. Po volbách v roce 1998 se Slováci vrátili ke své dosavadní úpravě, která je přece jenom mírnější pro koaliční strany než v České republice.

uzavírací klauzule chtěly dvě nejsilnější strany – ČSSD a ODS – zabránit jejímu vstupu do Poslanecké sněmovny; tento krok lze pochopit s odkazem, že malé strany mohly spojováním se v koalici dosáhnout snadněji 5procentní uzavírací klauzule.

Změna se týkala i počtu a charakteru skrutinií. Napříště mělo být pouze jedno skrutinium. Návrh opouštěl rozdělování mandátů na základě Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty. K tomu, aby mohla být všechna křesla přidělena pokud možno v jediném rozpočítání, měl napomoci systém volebního dělitele. Za vhodný byl navrhovateli zvolen d'Hondtův volební dělitel, jenž se za normální konstelace jeví jako velice spravedlivý a produkující poměrné rozdělení hlasů na mandáty. Jenže v návrhu zákona se objevil tzv. „vyrovnávací“, přesněji řečeno modifikovaný volební dělitel. Ten zisk stran postupně dělil neobvyklou řadou čísel 1,42; 2; 3 a dále vždy číslem o jednu vyšším.<sup>169</sup> Byl to kompromis mezi (klasickým) d'Hondtovým dělitelem s řadou čísel 1; 2; 3 atd. – navrhovaným ČSSD – a dělitelem Imperiali s řadou čísel 2; 3; 4 atd., který požadovala ODS. Dle následných propočtů by tento volební dělitel ve spojení s relativně malými volebními obvody vykazoval velkou disproporcionalitu mezi odevzdanými hlasy a přidělenými mandáty.<sup>170</sup> Modifikovaný d'Hondtův volební dělitel<sup>171</sup> je používán u českých voleb do zastupitelstev krajů.

Bylo omezeno preferenční hlasování voličů. Volič mohl odevzdat namísto původních čtyř pouhé dva přednostní hlasy; to byl zcela logický krok vzhledem k počtu volených poslanců v každém volebním obvodu. K posunu kandidátkou vzhůru pak oblíbený kandidát potřeboval obdržet alespoň 10 procent ze všech platných hlasů získaných politickou stranou či koalici v daném volebním kraji. Do té doby musela být navíc splněna podmínka preferenčního hlasování alespoň u desetiny voličů této politické strany.

---

<sup>169</sup> Viz § 50 odst. 1 zákona č. 204/2000 Sb.

<sup>170</sup> Za všechny bych uvedl modelový výpočet Tomáše Lebedy, který ukazoval až 30mandátovou odchylku od výpočtu dle klasického d'Hondtova volebního dělitele (u voleb v roce 1998): LEBEDA, Tomáš: Volební reforma v ČR, zmařený pokus v letech 1998-2002. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 355.

<sup>171</sup> Panovaly dohady, jak obě politické strany dospěly k cifře 1,42. Zdeněk Koudelka vysvětlil tento výpočet ve svém článku jako odmocninu z čísla 2 zaokrouhlenou na dvě desetinná místa nahoru (sám byl totiž autorem tohoto návrhu): KOUDELKA, Zdeněk: K diskuzi o změně volebního systému. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/2000, str. 243.

S preferenčním hlasováním souvisí i počet volených poslanců v daném volebním kraji. Již výše jsem napsal, že minimální počet volených zákonodárců byl stanoven na 4; přílohou č. 2 zákona č. 204/2000 Sb. byl zároveň určen i maximální možný počet kandidátů uvedený na jedné kandidátní listině. Ten kolísal mezi devíti až osmnácti kandidáty.<sup>172</sup>

Poslední důležitou změnou volebního zákona bylo upravení výše příspěvku na úhradu volebních nákladů. Po novele na něj měla nárok každá strana, jež získala nejméně 2 procenta ze všech odevzdaných platných hlasů. Za takový zisk byla odměněna 90 Kč za každý odevzdaný hlas. Výrazněji se tak zatížil státní rozpočet, protože dříve se přidělovalo „pouze“ 30 Kč za hlas při dosažení alespoň 3 procent hlasů.

Kontroverzní novela volebního zákona byla pouhé tři dny po vyhlášení ve Sbírce zákonů napadnuta prezidentem republiky Václavem Havlem u Ústavního soudu pro rozpor s Ústavou České republiky. Návrhu na zrušení zákonných ustanovení bylo z drtivé většiny vyhověno – viz výše. Neboť se blížily další parlamentní volby v roce 2002, bylo nutné přijmout adekvátní změnu zákona o volbách do Parlamentu (části o volbách do Poslanecké sněmovny), která by vhodně zareagovala na aktuální judikaturu.

### **7.3 Novela volebního zákona z roku 2002**

V létě roku 2001 předložila vláda do Poslanecké sněmovny důležitou novelu volebního zákona, která garantovala, že následující volby do Poslanecké sněmovny proběhnou podle jasných pravidel. Vysvětlím zde základní změny volebního systému, ke kterým došlo oproti volbám v roce 1998. Z valné části zrušený zákon č. 204/2000 Sb. zakotvil podstatné instituty platné do dnešní doby, např. možnost volby v zahraničí a s tím související zřízení zvláštních volebních okrsků, přesnější regulaci volební kampaně nebo lepší úpravu pasivního volebního práva. Na ty novela z roku 2002 navázala.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Nejvyšší počet kandidátů (18) byl touto přílohou umožněn volebnímu kraji Praha I a nejmenší (9) naopak volebním krajům Svitavy, Třebíč a Vyškov.

<sup>173</sup> Ačkoli byla novela předložena již v roce 2001, vyhlášena byla až 29. 1. 2002 pod č. 37/2002 Sb. Z toho důvodu ji označuji jako „novelu z roku 2002“.

Za volební kraje byly výslovně označeny vyšší územně samosprávné celky dle zvláštního právního předpisu.<sup>174</sup> Tímto opatřením mělo být zamezeno častým novelizacím volebního zákona při jakékoli změně hranic daného kraje. Nově se volilo ve 14 volebních krajích namísto 8 dosavadních.

S dalšími zrušenými ustanoveními reformní změny z roku 2000 se vypořádali zákonodárci následovně. Volební kauce byla stanovena ve výši 15 000 Kč na každý volební kraj, přičemž se kandidujícím subjektům po volbách nevracela. Mandáty se přidělovaly v jediném skrutiniu na základě metody klasického d'Hondtova volebního dělitele postupným dělením zisku stran řadou čísel 1; 2; 3 a dále celým číslem o jednu vyšším. Bylo tak upuštěno od použití Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty. Zrušené ustanovení o minimálním počtu přidělovaných křesel v každém volebním kraji zůstalo nenahrazeno. Stejně tak byla v zákoně ponechána vysoká uzavírací klauzule pro koalice stran.<sup>175</sup> U preferenčního hlasování se zmírnilo pravidlo pro postup kandidáta na první místo kandidátky z 10 na 7 procent obdržených hlasů pro politickou stranu. Příspěvek na úhradu volebních nákladů byl zvýšen na 100 Kč za každý odevzdaný hlas. Na příspěvek měly nárok politické strany se ziskem alespoň 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů. Příloha určila nové maximální počty možných kandidujících od 14 do 36; tato příloha zůstala nezměněna až dodnes.

Podle inovovaného volebního zákona proběhly parlamentní volby v roce 2002 a 2006, s jediným malým rozdílem. Pro volby v roce 2006 se na základě zákona č. 460/2006 Sb. voličům přidaly dva preferenční hlasy a snížila se hranice pro postup na kandidátní listině ze 7 na 5 procent hlasů odevzdaných politické straně.

---

<sup>174</sup> Tím je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb., kterým se zvyšoval počet volebních krajů z 8 na 14. Názvy volebních krajů odpovídaly novému organizačnímu a územnímu rozdělení České republiky.

<sup>175</sup> Čtyřkoalice se ještě před volbami v roce 2002 rozštěpila a zbylé dvě strany KDU-ČSL a Unie Svobody-Demokratická unie kandidovaly na společné kandidátce jako koalice dvou stran (nesla označení „Koalice“).

## 7.4 Návrh volební reformy z roku 2009

V roce 2008 se v kuloárech začalo hovořit o chystané novele zákona o volbách do Parlamentu ČR. Topolánkova vláda měla v plánu zavést do našeho volebního systému bonus pro vítěze voleb, hlavně s ohledem na akceschopnost české vlády (vládní koalice) v budoucnu. Původně se uvažovalo o jedné z šesti navržených variant – italská a polská varianta byly vyřazeny pro nesouhlas Strany zelených, již by tyto varianty poškodily. Dále se vybíralo z řecké, holandské (2 různé) a skotské varianty – specifiky všech původních šesti typů se ve své práci zaobírat nehodlám a zaměřím se na „vítěznou“ variantu, kterou nakonec zvolila vláda<sup>176</sup>.

Na počátku roku 2009 vláda odsouhlasila novelu volebního zákona, která si vzala za vzor tzv. řeckou variantu. Zavádí v prvním skrutiniu tzv. sdružené kraje, které mají přibližně stejnou velikost. V těch se přidělují křesla všem stranám, které získají alespoň 5 % hlasů na celostátní úrovni. Počítá se s 8 sdruženými kraji s následujícími názvy a rozdělením podle vyšších územních samosprávných celků:<sup>177</sup>

1. Praha – Hlavní město Praha
2. Střední Čechy – Středočeský kraj
3. Jihozápad – Jihočeský kraj + Plzeňský kraj
4. Severozápad – Ústecký kraj + Karlovarský kraj
5. Severovýchod – Liberecký kraj + Královéhradecký kraj + Pardubický kraj
6. Jihovýchod – Kraj Vysočina + Jihomoravský kraj
7. Střední Morava – Zlínský kraj + Olomoucký kraj
8. Moravskoslezsko – Moravskoslezský kraj

System rozdělování mandátů v prvním skrutiniu se výrazně nelišil od toho dosavadního – počet hlasů získaných ve sdruženém kraji se vydělil republikovým

---

<sup>176</sup> Zájemcům o volební bonusy doporučuji rozpracování jednotlivých tehdy zvažovaných variant v článku Zuzany Vikarské. VIKARSKÁ, Zuzana: Diskuse o změně volebního systému v ČR. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan: Volby, demokracie, politické svobody. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 28-30.

<sup>177</sup> Vycházím z obsahu sněmovního tisku č. 758/0, 5. volební období.

mandátovým číslem zvětšeným o jednu – tzv. Hagenbach-Bischoffova kvóta (počet odevzdaných platných hlasů v celé ČR/počet poslaneckých mandátů) a vzešlo volební číslo daného sdruženého kraje. Dále docházelo k definitivnímu přerozdělení mandátů v rámci 14 volebních krajů, a to na základě d'Hondtova volebního dělitele.<sup>178</sup> Nepřidělené mandáty z prvního skrutinia se převádějí do 2. skrutinia, což je největší změna v této novele. Ve 2. skrutiniu získá všechny mandáty, které se nerozdělily v 1. skrutiniu ta politická strana, která obdržela nejvíce hlasů ve všech volebních krajích. V tomto pravidlu spočívá navrhovaný volební bonus pro vítěznou stranu. Sami můžete uznat, že tento bonus je před každými volbami značně nejistý. Jeho výše může být jak zanedbatelná – 0 až 4 mandáty, tak velmi značná – až 25 mandátů.<sup>179</sup> Závisí vždy na územním rozdělení odevzdaných hlasů. Kandidáti pro druhé skrutinium musí být uvedeni politickou stranou nejpozději 20 dnů přede dnem voleb na kandidátní listině (týká se stran, které kandidují alespoň v jednom volebním kraji).

Vláda v důvodové zprávě uváděla, že dosavadní volební systém nepomáhá vytvoření stabilních vlád, protože relativně stejně podporuje dvě nejsilnější politické strany, takže těm nezbyvá než uzavírat vládní koalice s menšími stranami (které jsou navíc podprezentovány) nebo „opoziční smlouvy“ (podobné té z roku 1998). Zdůvodňuje tento jev nestejnou velikostí volebních obvodů a různým počtem odevzdaných hlasů – souvisí také s rozdílnou výší přirozené uzavírací klauzule (v roce 2006 3,45 % v Praze X 14,82 % v Karlovarském kraji). To mj. vedlo po zmiňovaných volbách k řadě stížností k Ústavnímu soudu pro nepoměrnost stávajícího volebního systému – viz kapitola o judikatuře.

Vláda chtěla tímto návrhem posílit proporcionalitu volebního systému a zároveň umožnit větší akceschopnost vlády díky volebnímu bonusu. Základními prvky, jichž by se změna dotkla, jsou velikost a počet volebních obvodů a volební formule (metoda volebního dělitele, počet skrutinií). Seznámila čtenáře se všemi variantami, z kterých vybírala tu

---

<sup>178</sup> Převzato z článku Zuzany Vikarské: VIKARSKÁ, Zuzana: Diskuse o změně volebního systému v ČR. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan: Volby, demokracie, politické svobody. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 32.

<sup>179</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 758/0, 5. volební období. Z této důvodové zprávy vycházím i v následujících odstavcích.

nejvhodnější pro české politické klima. K nakonec zvolené alternativě podotýká mj.: „*Ve druhém skrutiniu se doposud nerozdělené mandáty přidělí té straně, která získala nejvyšší počet hlasů na republikové úrovni. Počet těchto přidělovaných „bonusových“ mandátů není dopředu znám, jedná se o tzv. plovoucí bonus.*“ Uvažovala i o alternativě ke zvolené Hagenbach-Bischoffově kvótě – „*...použití Hareovy kvóty má za následek produkci vyššího počtu neobsazených mandátů v prvním skrutiniu, které se všechny přidělí ve druhém skrutiniu jako bonus vítězi voleb. V případě druhé alternativy tak hrozí, že počet bonusových mandátů přesáhne počet, kdy lze systém kategorizovat jako poměrný, tzn. že bude mít většinové účinky.*“ Sdružené kraje jsou ohraničeny podle regionálního územního členění NUTS 2.. Vláda odkazovala i na nálezy Ústavního soudu z minulosti (viz kapitola o judikatuře), které např. doporučují snížit počet volebních obvodů k dosažení větší poměrnosti systému. Toto vládní návrh volebního zákona splňoval beze zbytku.

Já osobně tuto novelu tehdy vítal a mrzelo mne, že nebyla „prohlasována“ v Parlamentu.<sup>180</sup> Jediné, co mi na návrhu vadilo, byla znatelná neurčitost volebního bonusu, což může eventuálně vést k příliš vysokému bonusu – přes 20 mandátů, nebo naopak k takřka nulovému bonusu – do 3 mandátů. Stabilní většina vítězná strana tak není stoprocentně zaručena. Volební bonus generovaný z mandátů nerozdělených v prvním skrutiniu by napomohl stabilnímu vládnutí, v určitých případech i jednobarevné vládě. Vláda deklarovala, že „*plovoucí*“ volební bonus by mohl představovat až 25 mandátů, modelové výpočty to veskrze potvrzují.<sup>181</sup> Čím vyšší by volební bonus byl, tím více by byl celkový výpočet v rozporu s poměrností volebního systému. Poměrnost systému je ovšem „vyvažována“ alespoň zvýšením velikosti (sdružených) volebních krajů. To je však pouze relativní, neboť k přerozdělování mandátů dochází poněkud složitě na úrovni původních 14

---

<sup>180</sup> Vláda předložila návrh do Poslanecké sněmovny 3. 3. 2009, avšak 10. 6. 2009 byl návrh hned v 1. čtení zamítnut.

<sup>181</sup> Zuzana Vikarská propočítala ve svém příspěvku možný volební bonus u parlamentních voleb do roku 2006. Takový volební bonus je opravdu velmi proměnlivý – od 4 mandátů v roce 1990 do 24 mandátů v roce 1992; v „patových letech“ – 2002 a 2006 by činil volební bonus 8, respektive 10 křesel ve Sněmovně. VIKARSKÁ, Zuzana: Diskuse o změně volebního systému v ČR. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan: Volby, demokracie, politické svobody. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 32.

volebních krajů dle d'Hondtova volebního dělitele.<sup>182</sup> Já sám s volebním bonusem kalkuluji i ve svém návrhu změny volebního systému do Poslanecké sněmovny, který představím v závěru této práce. Ostatních základních volebních principů se reforma nedotýkala. Další důležitá změna volebního zákona týkající se samotného volebního systému do Poslanecké sněmovny od té doby v České republice nebyla realizována. V průběhu roku 2011 se vládní koalice zavázala přijmout komplexní úpravu českého volebního zákonodárství, která by zasahovala do všech typů voleb na našem území. Již existuje věcný záměr návrhu zákona, jehož obsah čtenářům v následujících odstavcích přiblížím.

## 7.5 Návrh volebního zákoníku

Na základě koaliční smlouvy mezi současnými vládními stranami byl na konci roku 2011 předložen návrh věcného záměru volebního zákoníku, který má zahrnovat právní úpravu veškerých volebních procedur v České republice, včetně volby prezidenta republiky. První důležitou změnou má být zavedení hlasování prostřednictvím pošty a uložení u obecního úřadu. Věcný záměr také nabízí přímou volbu starostů, především v menších obcích do 1500 obyvatel.<sup>183</sup>

Absolutní novinkou je zavedení hlasování poštou nebo uložení u obecního úřadu. Budou tak moci hlasovat voliči, kteří nebudou moci volit osobně ve volební místnosti volebního okrsku, kde jsou vedeni v seznamu voličů. Hlasovat poštou nebude možné v předčasných volbách do Poslanecké sněmovny a v opakovaném hlasování. Voličům se tak rozšíří možnosti jak hlasovat. O hlasování poštou nebo uložení u obecního úřadu musí volič zažádat u „svého“ obecního úřadu nejpozději do 35 dnů přede dnem voleb, pro hlasování uložení nejpozději 2 dny před volbami. Hlasovací lístky jsou zaslány voliči do vlastních rukou nejméně 25 dnů před volbami. Pro hlasování poštou je nutné vložit do

---

<sup>182</sup> Na to upozorňuje Marek Antoš. ANTOŠ, Marek: Volební hrátky s bonusem pro vítěze. Právní rozhledy, č. 9/2009, str. II. Viz výše.

<sup>183</sup> V celé této podkapitole čerpám z textu věcného záměru volebního zákoníku z 19. 3. 2012. Dostupné na internetových stránkách připravované legislativy: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=F4540F461604202AFB68026C6819EF88?pid=KORN8B9JKWOM> (navštíveno 16. 3. 2013).

úřední obálky hlasovací lístek a identifikační lístek. Zalepenou doručovací obálku pak volič zašle nebo osobně předá obecnímu úřadu. Uložení u obecního úřadu se hlasuje „*podpisem přes úřední razítko obecního úřadu na zalepeném spoji doručovací obálky*“. Nelze žádat zároveň o voličský průkaz a o zaslání hlasovacích lístků pro hlasování poštou nebo uložení u obecního úřadu. Jedinou změnou týkající se popisovaných voleb do Poslanecké sněmovny je snížení příspěvku ze 100 na 30 Kč při zisku nejméně 1 % hlasů; u koalic se dělí rovným dílem, není-li dohodnut jiný podíl. Tím se výše příspěvku sjednotí s volbami do Evropského parlamentu.

Volební zákoník měl nabýt účinnosti 1. října 2012 a měl být poprvé použit při volbě prezidenta republiky, která proběhla v lednu roku 2013. K předložení návrhu volebního zákoníku ze strany vlády ovšem dosud nedošlo, takže si na jeho aplikaci v praxi musíme ještě počkat.<sup>184</sup> Rozhodně si myslím, že by přijetí takového volebního kodexu bylo pro české zákonodárství přínosem a zamezilo by nedokonalostem platné právní úpravy.

## **8. VYBRANÉ PROBLÉMY PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY**

Na základě výše napsaných kapitol a studia relevantních právních předpisů a odborné literatury jsem sestavil seznam problematických bodů současného volebního systému, jejichž změna by dle mého názoru prospěla lepšímu dodržení principů volebního práva při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Patří mezi ně nestejná velikost volebních obvodů, sčítací uzavírací klauzule pro koaliční strany, vázanost kandidátních listin, absence druhého skrutinia, nemožnost korespondenčního hlasování a konečně

---

<sup>184</sup> Věcný záměr volebního zákoníku byl schválen 14. 3. 2012 vládou. K předložení do Poslanecké sněmovny od té doby nedošlo. Poslední zmínku o volebním kodexu jsem osobně zaznamenal 13. 1. 2013, kdy se předseda Legislativní rady vlády Petr Mlsna pro Parlamentní listy vyjádřil, že „*se připravuje volební zákoník, který by sjednotil všechny druhy voleb, které v České republice jsou*“ s tím, že novela by měla být připravena ještě do konce funkčního období současné Nečasovy vlády. Dostupné na internetové stránce: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Vlada-chysta-predstavit-volebni-zakonik-jenz-by-sjednotil-vsechny-typy-voleb-259489> (navštíveno 16. 3. 2013).

chybějící „prémie“ pro vítěze voleb. Jednotlivým institutům se v následujících podkapitolách budu věnovat podrobněji.

## **8.1 Nestejná velikost volebních obvodů**

Příčinou často tvrzené nerovnosti volebního práva u sněmovních voleb bývá velikost a počet volebních krajů, na něž je volební území při volbách rozděleno. Osobně se domnívám, že není vhodné pro zachování poměrnosti a rovného zohlednění zájmů voličů ponechávat dosavadní právní úpravu v tomto případě beze změny. Sám zákon o volbách do Parlamentu ve svém třetím oddílu, který se věnuje volbám do Senátu, předpokládá přibližně stejnou velikost volebních obvodů. Území senátních volebních obvodů je tak vymezeno přílohou k volebnímu zákonu. Změní-li se počet obyvatel v daném volebním obvodu o procentní množství určené zákonem, musí následně dojít i ke změně této přílohy volebního zákona.

Podobné stanovení velikosti volebních krajů bych si já osobně dokázal představit i u voleb do Poslanecké sněmovny. Nové volební kraje by vznikly například spojením několika senátních volebních obvodů v jeden volební kraj a jejich vymezení by tudíž také bylo obsahem přílohy k zákonu. Jistě by bylo možné proti tomuto kroku možno namítat, že ztěžuje stanovení přesné velikosti volebních krajů a porušuje dosavadní územní uspořádání v zemi. Já si ovšem myslím, že by takové nové rozdělení volebních krajů nebylo spojeno s velkými komplikacemi; senátní volební obvody jsou přece taky měněny novelou zákona a k takovým změnám by proto mohlo docházet souběžně (nepřibyla by tedy další schvalovací procedura). Navíc by tato unifikace velikosti a zvýšení počtu volebních krajů měla za následek bližší „pouto“ mezi zvoleným poslancem a jeho voliči, neboť v jednotlivých volebních krajích by se logicky volil menší počet zákonodárců. Stávající právní úprava také kvůli nestejně velikosti volebních krajů omezuje nepřiměřeným způsobem počet kandidujících osob, především u malých vyšších územních samosprávných celků (Karlovarský či Liberecký kraj). Při existenci velikostně shodných volebních krajů by byl nejvyšší počet osob na jedné kandidátní listině stanoven jednotně.

## **8.2 Uzavírací klauzule pro koalice politických stran**

Již od přijetí volebního zákona byla nastavena pro koalice více politických stran jiná uzavírací klauzule než pro politické strany kandidující se samostatnou kandidátní listinou. Zavedena byla z důvodu možného zneužívání pětiprocentní uzavírací klauzule malými politickými stranami spojenými v jednu koalici s jinými, čímž by po volbách hrozila přílišná fragmentace Poslanecké sněmovny a názorů v ní prosazovaných. Ustanovení o uzavírací klauzuli bylo proto zostřeno právě pro koaliční kandidátní listiny; tzv. koaliční uzavírací klauzule, již musely politické strany v rámci koalice překonat pro postup do skrutinia, byla o několik procentních bodů vyšší než u samostatně kandidujících politických subjektů.

Od roku 1995 platila zvýšená sčítací uzavírací klauzule 7 procent pro dvoučlenné, 9 procent pro tříčlenné a 11 procent pro vícečlenné koaliční celky. Na základě reformního zákona z roku 2000 se toto ustanovení – díky pozměňovacímu návrhu Jana Vidíma – zcela účelově změnilo. Sčítací uzavírací klauzule „dostála svému názvu“ a opravdu sčítá pětiprocentní hranici až na hranici celých 20 procent pro koalici čtyř a více stran. Ačkoli byla První volební reforma podrobena důkladnému ústavnímu přezkumu, k mému překvapení ustanovení o uzavírací klauzuli pro koalice zůstalo beze změny. Považuji toto ustanovení za diskriminující a omezující rovný přístup kandidujících stran k voleným funkcím, a proto bych plédoval za návrat k původním procentním sazbám, které platily v letech 1996 a 1998; dle mého názoru plnily svůj účel dostatečně a není třeba je neúměrně navyšovat.

## **8.3 Vázanost kandidátních listin**

Jak jsem již napsal v kapitole o platné právní úpravě, volič při volbách do Poslanecké sněmovny disponuje tzv. vázanou kandidátní listinou. Je mu poskytnuta zároveň možnost v rámci politické strany, již odevzdává hlas, zaškrtnout až čtyři kandidáty, kteří se během sčítání hlasů mohou při splnění dalších podmínek „vyhoupnout“ ze zadních míst kandidátky až do čela.

Vázané kandidátní listiny znamenají omezení výběru voliče z nabízených kandidátů, a to přímo politickou stranou. Čtyři preferenční hlasy dávají sice voličům možnost „zamíchat kartami“ a např. nepopulárního lídra kandidátní listiny protěžovaného politickou stranou vyřadit z boje o mandáty. V praxi se to však stává spíše sporadicky<sup>185</sup>, a to díky nutnému dosažení alespoň pěti procent ze všech odevzdaných hlasů dané politické straně; jen tak se může kandidát ze zadních pozic posunout vzhůru. Navrhoval bych, aby se zmírnila vázanost kandidátních listin. Volič by napříště pracoval s „relativně volnou kandidátní listinou“.<sup>186</sup> To by spočívalo v absenci řazení kandidátů na kandidátní listině dle pořadí stanoveného politickou stranou. Nově by byli kandidáti vypsáni na hlasovacím lístku dle abecedy a volič by mohl zaškrtnout vyšší počet kandidátů než dosud (ideálně 6). Mandáty by poté obdrželi ti v rámci politické strany s nejvíce přednostními hlasy. Pokud by volič nechtěl preferovat žádného z kandidátů, započel by se odevzdáním hlasovacího lístku pro stranu maximální počet preferenčních hlasů neúspěšnějším kandidátům po sečtení hlasů preferenčních. Tímto postupem by se volič více ztotožňoval se svým zvoleným poslancem.

## 8.4 Druhé skrutinium

Do roku 2000 se mandáty rozdělovaly politickým stranám, které dosáhly alespoň pěti procent ze všech platných hlasů, ve dvou skrutiniích. V prvním skrutiniu se používal přepočítání hlasů na mandáty dle Hagenbach-Bischoffovy kvóty. První skrutinium se uskutečňovalo na úrovni volebních krajů. Pokud nebyly rozděleny všechny mandáty napoprvé, konalo se druhé skrutinium na úrovni celé republiky se zbylými mandáty. Pro

---

<sup>185</sup> Ve všech parlamentních volbách konaných do roku 2006 se tímto způsobem do Poslanecké sněmovny dostali pouze jedinci, a to především kvůli dřívější vyšší hranici pro posun – viz původní návrh zákona o volbách do Parlamentu. Velkou změnou byly až volby v roce 2010, kde bylo takto zvoleno hned několik desítek kandidátů – konkrétně 46 z 200 poslanců (zdroj: volby.cz). Na druhou stranu v roce 1998 se na volitelná místa posunuli jen 2 kandidáti, v roce 2002 dvanáct a v roce 2006 šest kandidátů. Převzato z práce Jana Morkese: MORKES, Jan: Analýza preferenčního hlasování ve volbách do PSP ČR. Brno: Masaryková univerzita v Brně, 2007, bakalářská práce, str. 38.

<sup>186</sup> Termín „relativně volná“ kandidátní listina jsem zvolil kvůli odlišení od volné kandidátní listiny, s kterou se můžeme setkat u voleb do zastupitelstev obcí. Relativně volná kandidátní listina by neumožňovala tzv. panašování, tj. hlasování napříč více kandidátními listinami.

druhé skrutinium sestavovaly politické strany nové kandidátní listiny ze svých kandidátů, kteří neobdrželi mandát v prvním rozdělování. Zároveň si s sebou „přenášely“ zbytky hlasů z prvního skrutinia. Rovněž ve druhém skrutiniu se aplikovala Hagenbach-Bischoffova kvóta; v případě neobsazení všech mandátů obdržely křeslo (křesla) strany s největším zbytkem dělení.

Novelou z roku 2002 byl zaveden přepočítání hlasů dle klasického d'Hondtova volebního dělitele<sup>187</sup>, který umožňuje rozdělit všechny mandáty v daném volebním kraji pouze v jediném skrutiniu. Odpadá tak druhé přepočítávání, které mělo kompenzovat na celostátní úrovni případné ztráty některých (malých) politických stran. I když je tato metoda volebního dělitele hojně využívána, na úrovni českých sněmovních voleb by se mi spravedlivější a více v souladu s poměrností a rovností volebního práva zdál návrat k přepočítávání mandátů ve dvou skrutiniích na dvou různých úrovních. O zavedení dvou skrutinií, ačkoli s jiným účelem druhého skrutinia, se snažila už Topolánková vláda při předkládání návrhu tzv. Druhé volební reformy v roce 2009. Opakování takového návrhu by jistě vyšlo vstříc kritikům současné právní úpravy.

## **8.5 Korespondenční hlasování**

Voličskou účast při volbách nejen do dolní komory Parlamentu ovlivňuje často nikoli jen nezájem Čechů o politické dění, nýbrž také objektivní nemožnost se voleb zúčastnit v místě svého bydliště (tj. v místě, kde je daný volič zařazen do stálého voličského seznamu). Dle dnešní právní úpravy má v takovém případě volič možnost využít hlasování na voličský průkaz, a to při volbách do Poslanecké sněmovny i v zahraničí na zastupitelských úřadech České republiky. Ze závažných, zejména zdravotních, důvodů může volič zažádat o hlasování do přenosné volební schránky. V takovém případě přijdou za voličem domů dva členové okrskové volební komise.

---

<sup>187</sup> Mezitím byla přijata úprava počítající s tzv. modifikovaným volebním dělitelem (začínajícím cifrou 1,42), ta však byla zrušena Ústavním soudem (Velký volební nález č. 64/2001 Sb.).

Poslední dobou se objevily hlasy volající po zavedení dalších forem distančního hlasování. V kapitole o reformách volebního zákona jsem již přiblížil, jak by měla v budoucnu vypadat právní úprava nových druhů hlasování na dálku. Pokud bude úspěšně dokončen dlouhý proces přípravy a schvalování návrhu komplexního volebního zákoníku, budou voliči moci volit prostřednictvím pošty a uložením u obecního úřadu, a sice u všech typů českých voleb. Hlasovací lístky budou zasílány poštou na obecní úřad a sčítány až po uzavření volebních místností spolu s osobně odevzdanými. Forma hlasování uložením u obecního úřadu se bude uskutečňovat úředně ověřeným podpisem u obecního úřadu na spoji doručovací obálky. Těmito způsoby se určitě rozšíří možnost pro ty voliče, kteří se v době voleb nacházejí např. na dovolené v zahraničí či na pracovní cestě anebo kteří nemají v oblibě samotný zažitý volební akt (třeba kvůli nostalgii z podoby „předlistopadových“ voleb). Uvítal bych také návrh, který by zavedl elektronické hlasování, což by bylo populární zvláště u mladé generace, která se voleb neúčastní třeba pouze z pohodlnosti. Dnešní doba nabízí ve všech společenských sférách neustále se rozšiřující elektronizaci dat, tudíž by bylo vhodné zvážit i elektronické hlasování ve volbách. Rizikem provedení takového hlasování je zajištění tajnosti hlasování; identifikace voliče by pravděpodobně byla prováděna prostřednictvím zaručeného elektronického podpisu. Návrh volebního zákoníku v posledním známém znění na elektronizaci hlasování nepomýšlí. V posledních letech se návrhy na korespondenční hlasování objevily i v legislativním procesu;<sup>188</sup> hlasování elektronickou formou se zatím věnuje pouze odborná literatura.<sup>189</sup>

## **8.6 Bonusové mandáty pro vítěze voleb**

I když v roce 2009 došlo k zamítnutí vládního návrhu změny volebního zákona již v prvním čtení, bylo by případné o zavedení určité formy bonusových (prémiových)

---

<sup>188</sup> Tisk č. 1075, Poslanecká sněmovna, 4. volební období; tisk č. 945, Poslanecká sněmovna, 4. volební období.

<sup>189</sup> Např. OCHMANNOVÁ, Irena: Distanční hlasování. Korespondenční způsob hlasování, e-voting. In: ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan: Volební právo a volební systémy – české cesty v kontextu zahraničních modelů. Praha: Univerzita Karlova, 2006, str. 212-249.

mandátů uvažovat. V případě zavedení druhého skrutinia by opět mohla vítězná strana získat výhodu nad ostatními jako odměnu za nejvyšší počet obdržených hlasů. Přitom by se zachoval poměrný charakter volebního systému, alespoň v prvním skrutiniu na úrovni volebních obvodů. Taková změna by byla adekvátní především ve spojení s rozdělováním mandátů na celostátní úrovni a s jednotnou velikostí volebních krajů. V případě zavedení volebního bonusu by druhé skrutinium již neplnilo funkci vyvážení poměrnosti, nýbrž by byla prostředkem k dosažení většinového účinku pro vítěznou politickou stranu. Je třeba jej chápat tedy jako alternativu k výše zmíněným problematickým bodům (ačkoli by si samozřejmě „vyžádal“ znovuzavedení druhého skrutinia). S volebním bonusem pracuji i ve vlastním návrhu komplexní změny volebního systému, jenž představím v poslední kapitole své práce.

## **9. MOŽNOST ZAVEDENÍ SEMIPROPORČNÍHO SYSTÉMU S VOLEBNÍM BONUSEM**

Abych v této práci pouze nehodnotil návrhy jiných, chci vás seznámit s mým vlastním návrhem změny volebního zákona. Před jeho vytvořením jsem se zamýšlel nad tím, k čemu chci vlastně dospět, čeho se snažím dosáhnout. Hlavním východiskem pro mne byla akceschopná a zaručeně stabilní většinová vláda, aniž by výrazným způsobem utrpěla poměrnost systému. Dále jsem měl v úmyslu zvýšit personalizaci volby, aby měl volič větší možnost vybrat si do Sněmovny osobnost, ne politickou stranu jako celek. Nemalou starost mi dělá i dlouhodobé zastoupení extrémní komunistické strany v našem zákonodárném sboru, která v současné době má takřka nulový koaliční potenciál; to de facto znamená celou řadu nevyužitých hlasů voličů (byť to nelze přisuzovat hlasování samotnému). Konečně se domnívám, že tento můj návrh by byl voličům srozumitelný a zcela transparentní. Jak se mi to podařilo, zhodnotím na konci kapitoly.

## 9.1 Navrhovaná úprava<sup>190</sup>

Vznikne **27 volebních obvodů** (vždy spojené 3 volební obvody podle stávající úpravy voleb do Senátu) s přibližně stejným počtem voličů – úpravy hranic volebních obvodů by se řídily dosavadní praxí u voleb do Senátu – *je tak zaručena potenciální rovnost všech hlasů*.

*V každém volebním obvodu se obsazuje 7 poslaneckých mandátů, dohromady se na úrovni volebních obvodů rozděluje tedy 189 křesel – počet mandátů je předem daný a nedochází tedy k (často) náhodnému a překvapivému rozdělení křesel dodatečnému; je však pravda, že zvolený poslanec v obvodu s nízkou voličskou účastí je méně „legitimní“ než jeho „kolega“ v obvodu s vysokou účastí u voleb (podrobné zdůvodnění v obecné důvodové zprávě).*

*Kandidátní listiny jsou volné, volič má možnost až 5 preferenčních hlasů kandidátům z různých kandidátních listin, zároveň má možnost hlasovat pro politickou stranu jako celek – tyto hlasy lze kombinovat (ne u 1 strany zároveň), přičemž hlasy pro jednotlivého kandidáta mají přednost před hlasy pro politickou stranu (ty se připočítávají po sečtení jednotlivých preferenčních hlasů nejúspěšnějším kandidátům strany – 1 hlas/1 kandidát) – přestože se zdá, že systém je vyloženě většinový, právě možnost hlasovat pro politickou stranu jako celek brání přílišné většině vítězné strany ve volebním obvodu, protože hlasy se přidávají až po sečtení „osobnostních“ hlasů, a to jen (maximálně) 5 kandidátům s nejvíce hlasy – to ostatním logicky upírá hlasy proniknout do zvolené „sedmičky“ a dává dobrou možnost prosadit se kandidátům stran ostatních – lze tedy říci, že tento systém „přeje“ osobnostem (z jakékoli strany) spíše než velkým stranám.*

*Maximální počet kandidátů na kandidátní listině je 5 (v rámci zachování rovného přístupu k volbám možná změna na maximální počet 7 kandidátů) – zabraňuje dominanci 1 strany a zaručuje zvolení min. 2 stran v každém volebním obvodu.*

*7 kandidátů s nejvyšším počtem hlasů v daném volebním obvodu (bez ohledu na počet hlasů svých „spolustraníků“) obdrží mandát – toto je relativně velká změna s ohledem*

---

<sup>190</sup> Hlavní body návrhu jsou označeny tučnou kurzívou, odůvodnění a srovnání s dosavadní právní úpravou je označeno prostou kurzívou.

na stávající praxi, kdy zvolené kandidáty v mnoha případech předurčovala sama politická strana.

Při hlasování ve volebních obvodech se zvolí dohromady 189 poslanců, **zbylých 11 mandátů se rozděluje na celorepublikové úrovni** (jakési skrutinium). Možné jsou různé varianty:

1. obdrží je 11 kandidátů s nejvyšším počtem hlasů, kteří nezískali mandát ve volebním obvodu – *motivace pro voliče na zvýšení jejich účasti u voleb (analogie s nynějším určováním mandátů pro jednotlivé volební obvody-kraje).*
2. obdrží je 2 strany s nejvyšším počtem získaných mandátů na úrovni volebních obvodů v poměru 7:4 (při rovnosti mandátů rozhoduje počet odevzdaných hlasů straně) – *zaručuje nejsilnějším stranám „extra křesla“, zároveň však výrazně neznevýhodňuje 2. nejsilnější stranu a napomáhá tak sestavení akceschopné většinové vlády (bez nutnosti uzavírat často nevýhodné a vypočítavé koaliční dohody s minoritními parlamentními stranami).*
3. obdrží je poměrným způsobem 4 politické strany, které vykazují největší průměr získaných hlasů na 1 zvoleného poslance (počítá se jen z poslanců zvolených na úrovni volebních obvodů, ne metodou nejvyšších průměrů používanou v 2. a 3. skrutiniích) v poměru 5:3:2:1 – *nejspravedlivější metoda, která rozdělí zbylá křesla podle získaných hlasů od voličů a nezvýhodňuje výrazně žádnou stranu (kompenzuje možnou podrepräsentaci některých stran).*
4. všech 11 mandátů obdrží strana s nejvyšším počtem získaných mandátů – tato metoda je „nejdrsnější“ k ostatním stranám a zapříčiňuje často nerovnost jednotlivých hlasů. *Je nejvíce podobná volebnímu bonusu schválenému vládou a dle mého mínění nejvhodnější pro fungování vlády.*

Tuto metodu „kvaziskrutinia“ by bylo nutné projednávat a vybírat podle provedené expertízy a na základě volebních propočtů.

## 9.2 Obecné zdůvodnění návrhu

Volič bude mít nově rovný přístup ke kandidátním listinám, které budou mít stejný počet kandidovaných osob. Každý bude mít stejnou možnost ovlivnit celkové výsledky voleb zásluhou přibližně stejných volebních obvodů.

Menší velikost volebních obvodů by napomohla zájmům jednotlivých regionálních politických stran a nadále by tak byla umožněna určitá fragmentace na půdě Poslanecké sněmovny, což by bylo považováno za vstřícné gesto současným voličům malých stran, které se nedostanou do Sněmovny jen proto, že nepřekročí pětiprocentní uzavírací klauzuli.

Upřednostnění volné kandidátní listiny před vázanou a zmenšení volebních obvodů napomáhá bližšímu vztahu voliče a kandidáta a také zvyšuje odpovědnost zvoleného poslance vůči svým voličům. Nová úprava více než nyní zohledňuje skutečné preference (hlasy) voličů.

Do novely volebního zákona je žádoucí zapracovat většinový prvek, který by napomohl větší akceschopnosti vlády, tomu má napomoci zmenšení volebních obvodů a možnost získat „extra mandáty“ v dodatečném celorepublikovém skrutiniu. Proto se v prvním skrutiniu rozdělují pouze 189 mandátů a do druhého skrutinia se přenáší pevný bonus pro vítěze voleb v rozsahu 11 mandátů. Tento bonus má vést ke snadněji dostupné většině mandátů ve Sněmovně. Celý volební systém i samotné hlasování je pro voliče srozumitelnější a jednodušší, když se nemusí přihlížet k omezovacím prvkům, jako jsou uzavírací klauzule a rozdělování mandátů ve skrutiniích, skutečná vůle voliče je preferovaná před volební matematikou (navrhované kvaziskrutinium je zcela transparentní a dopředu známé všem).

Lze samozřejmě namítnout, že zvolení poslanci dostanou nestejný počet hlasů – stejný „obrázek“ můžeme spatřovat však i dnes, kdy navíc mandáty získává velký počet poslanců, kteří mají značně méně preferenčních hlasů než velmi podporovaný kandidát politické strany, která v celorepublikovém kontextu nedosáhne na 5 % ze všech odevzdaných a její hlasy tak propadají, a tudíž tito voliči nemají patřičné zastoupení v parlamentu. Tuto situaci dnes zapříčiňuje především strategie a vypočítavost politických

stran, které (třeba i neoblíbené) lídry či vysoké funkcionáře strany dosazují na čelní místa svých kandidátních listin, aby v každém případě do Sněmovny „prošli“ – existuje sice možnost posunu oblíbených osobností zesponu kandidátní listiny pomocí deklarovaných preferenčních hlasů, ale kritérium pro posun v rámci politické strany je velmi přísné (min. 5 % z odevzdaných hlasů dané straně ve volebním obvodu), a tak neplní svůj (jistě chvályhodný) účel.

Oblíbené a podporované kandidáty ve volebních obvodech s velkým množstvím „skvělých a úspěšných“ osobností mohou voliči „protlačit“ do Sněmovny svou vysokou účastí u voleb – to ovšem pouze v tom případě, že se použije 2. metoda k přidělování zbylých mandátů v celorepublikovém kvaziskrutiniu.

### 9.3 Zkušenosti ze zahraničí

Tento návrh volebního systému je odborníky označován jako tzv. semiproporční volební systém – mezi klady těchto volebních systémů bezesporu patří jak zachování poměrného zastoupení v zastupitelském orgánu, tak možnost personalizované volby.<sup>191</sup> Zmiňovaná úprava navíc zavádí i většinové prvky, což má napomoci snadnějšímu sestavení většinové vlády (potažmo její pozdější akceschopnosti) a také případnému vyjednávání s druhou nejsilnější politickou stranou (v českém prostředí stranou opoziční) o možném budoucím zavedení většinového volebního systému. Navrhovaný volební systém je modifikací semiproporčního volebního systému, využívá totiž tzv. metodu omezeného hlasování<sup>192</sup> (tento systém funguje aktuálně pouze v horní komoře španělského parlamentu), kterou spojuje s tzv. metodou jednoho nepřenosného hlasu (hlasů)<sup>193</sup> - tento volební systém se

---

<sup>191</sup> Viz CHYTILEK, Roman; HYNEK, Nikola: Semiproporční systémy. In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub: Volební systémy. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 94-103.

<sup>192</sup> Oskar Krejčí o omezeném (limitovaném) hlasování mj. říká, že „se jedná o systém orientovaný na kandidáty v mnohomandátových okruzích, kdy volič má více než jeden hlas, ale méně než je počet rozdělovaných mandátů. Kandidáti, kteří obdrží nejvíce hlasů, získají mandáty.“ – viz KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 65.

<sup>193</sup> Krejčí k tomuto systému poznamenává, že „každý volič má jeden hlas, ovšem volba se koná ve vícemandátových obvodech. Mandát pak získávají kandidáti, kteří obdrží nejvíce hlasů.“ – viz KREJČÍ, Oskar: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006, str. 65.

používá v dnešní době pouze v Jordánsku, Afghánistánu a na tichooceánských ostrovech Pitcarin a Vanatu.

## **9.4 Shrnutí návrhu**

Je třeba podotknout, že jde pouze o teoretický model, který se v praxi pravděpodobně nikde nepoužívá (v dané kombinaci) a teprve jeho uvedení do praxe by ukázalo, do jaké míry je schopen splnit očekávání tvůrců. Jak jsem již naznačil v úvodu své práce, nebylo mým úmyslem prosazovat konvenční volební systém, nýbrž systém, který bude jednodušší a srozumitelnější voličům. Domnívám se, že současnému volebnímu systému, byť listinné poměrné volební systémy patří k nejběžnějším, ve své podstatě rozumí jen pramálo voličů. To by se zavedením tohoto návrhu mohlo změnit, neboť zde není počítáno se žádnými složitými matematickými formulami. Zároveň zvyšuje odpovědnost politických stran za kandidované osobnosti, protože tento systém je zaměřen na volbu jednotlivých kandidátů, s kterými se volič bude chtít ztotožňovat spíše než s „oktrojovanou“ kandidátní listinou, kde lze měnit pořadí kandidátů jen stěží. Tento systém se řadí spíše k většinovým technikám, k čemuž má dopomáhat i zavedení pevného volebního bonusu pro vítěze. I tak se domnívám, že ostatní mé premisy by jistě splnil a mohl v praxi dobře fungovat.

## 10. ZÁVĚR

Volební systém při volbách do Poslanecké sněmovny jsem se pokusil rozebrat velice komplexně, a to za použití judikatury i myšlenek na vylepšení platné právní úpravy inspirovaných již předkládanými návrhy a novelami volebního zákona, jakož i svou vlastní invencí.

Definoval jsem volební systémy jako takové a osvětlil jejich rozdělení do druhů, s kterými se dnes setkáváme. Vymezil jsem jasně základní principy voleb v České republice a s pomocí historického exkurzu ukázal čtenářům (nejen fakticky právní, nýbrž i myšlenkový) vývoj v nahlížení na volební systém dle zásad poměrného zastoupení v období Československé a následně České republiky. Ve stěžejní kapitole o platné právní úpravě jsem podrobně rozebral nejen vlastní volební systém, ale snažil jsem se o bližší vysvětlení celé volební procedury.

V závěrečných kapitolách své práce jsem se zabýval především možnou změnou stávajícího stavu, byť pokusy z posledních let často byly liché anebo „nepochopené“ ze strany Ústavního soudu (rozuměj v rozporu s ústavním pořádkem). Dle vlastního mínění jsem pojmenoval základní nedostatky současného volebního systému, které by mohly být odstraněny způsoby naznačenými v mé práci. Já osobně věřím, že volební systém bude v dohledné době změněn. Pokusil jsem se naznačit, jak bych si představoval komplexní změnu – je to hodně alternativní podoba volebního systému, avšak nelze říci, že zcela nefunkční. Vyžadovala by určitě změnu Ústavy. Pro české prostředí bych každopádně viděl do budoucna jako příhodný většinový systém, který by dlouhodobě generoval účast maximálně 3 politických stran v parlamentu. Svůj „volební experiment“ bych k tomu účelu poskytl jako systém překlenovací.

Při studiu různých volebních systémů jsem zjistil, že volební bonusy (s nimiž počítám ve svém návrhu v závěru práce) mohou být tou „správnou cestou“ k dosažení většiny. Přesto se ve vyspělých demokratických státech vyskytují v poměrně malém množství. V žádném z těchto států nenajdeme shodný typ volebních bonusů. Je třeba si ovšem uvědomit, že problém volebního patu a neschopnost schvalovat zákony netkví vždy

pouze v nastavení volebního systému, nýbrž také v politické kultuře. Přejme si, aby i ta česká prošla již brzy razantním vývojem směrem k „lepším zítřkům“.

## **11. SUMMARY**

### **The electoral system of elections to the Chamber of Deputies of the Parliament of the CR and its potential changes**

The goal of this diploma thesis is to verify a hypothesis that the current legal framework of election law is in accordance with constitutional principles. Furthermore, author's intention is to highlight parts of the statute which may violate the Constitution. Such verification or rejection of hypotheses is deduced from the answers on the research questions, for instance if the voting system used within the course of the election to the Czech House of Representatives and if is desirable to modify the voting system and, if relevant in what manner (by what means).

In order to answer these questions, the author applied the method of analyzing primary and secondary information sources, their interpretation and deduction of relevant conclusions.

This thesis is divided into twelve chapters (incl. preface and conclusion, resume and bibliography) provided that the merit of the work can be found from chapter five to chapter eight. The second chapter is devoted to theoretical elaboration of individual voting systems. The following chapter discusses the evolution of the voting system used within the course of Czech and Czech-Slovak parliamentary elections in the 20<sup>th</sup> century. Fourth section of this paper is dedicated to constitutional establishment of the voting system used within the course of Czech parliamentary election and basic principles of election law. In the last chapter, there are summarized acquired knowledge as well as confirmed or, in case, disprove hypotheses outlined in the beginning hereof.

The crucial part of this work in particular consists of the discussion of the current legal framework the voting system used within the course of election to the Czech House of

Representatives as well as important amendments of the election statute and relevant case law of the Constitutional Court. Then, the author present its own suggestion on how to change the voting system de lege ferenda through individual modifications of the current election statute and comprehensive amendment to the election statute itself. Hence, due to the prescribed range of this paper, the author decided not to include the assessment of organization and judicial review of the election nor the comparison with other voting systems in the neighboring countries or deep mathematical analyze of the election results.

On the basis of the study of applicable legal rules and doctrine, it was demonstrated that the current voting system does not violate any binding constitutional principles with this respect. Moreover, the author identified certain issues arising from the current legal framework and propose a new solution which does not violate the Constitution. In the end, the author introduces his own proposal on the modification of the voting system using semiproportional system with voting bonus for the winner of the election.

## **12. PRAMENY**

### **12.1 Knižní publikace**

ANTOŠ, Marek: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha, 2008

ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (ed.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova, 2006

ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan: *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010

BALÍK, Stanislav; HLOUŠEK, Vít; HOLZER, Jan; ŠEDO, Jakub: *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2003

CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal a kol.: *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003

- CABADA, Ladislav, ŽENÍŠEK, Marek: *Smišené volební systémy*. Dobrá Voda, Nakladatelství Aleš Čeněk, 2003
- CARAMANI, David: *The Societies of Europe. Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results by Constituencies*. London: Macmillan, 2000
- FILIP, Jan: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992
- FILIP, Jan; SCHELLE, Karel: *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992
- CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub (ed.): *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004
- CHYTILEK, Roman; Šedo, Jakub; LEBEDA, Tomáš; ČALOUK, Dalibor: *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009
- JIRÁSKOVÁ, Věra; SUCHÁNEK, Radovan: *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu: výběr z nálezů a usnesení*. Praha: Linde Praha, 2007
- KLÍMA, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005
- KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds): *Pocta Jánů Gronskeému*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008
- KLÍMA, Michal: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 2003
- KLOKOČKA, Vladimír: *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha: Aleko, 1991
- KREJČÍ, Oskar: *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006
- LIJPHART, Arend: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994
- MASSICOTE, Louis; BLAIS André: *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*. Electoral studies, 1999
- NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl: Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998

- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Nakladatelství Leges, 2011
- PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém. 2. vydání*. Praha: Linde Praha, 1998
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew: *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA, 2005
- SARTORI, Giovanni.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON, 2001
- SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007
- ŠIMÍČEK, Vojtěch; MOLEK, Pavel: *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde Praha, 2006
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989

## 12.2 Články a kapitoly v knižních publikacích

- alm-rob: Zeman má revoluční nápad: snížit počet poslanců na 162. *Právo*, 17. 8. 1998.
- ANTOŠ, Marek: Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, č. 6/2009, str. 25-32.
- ANTOŠ, Marek: Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy*, č. 9/2009, str. II.
- ANTOŠ, Marek: Rovnost volebního práva v Československu v období 1919-1938. In: KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds): *Pocta Jánů Gronsému*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 55-68.
- BELKO, Marián: Vývoj volebního systému v českých zemích. In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub (eds.): *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 158-209.
- FENECH, David: The 2003 Maltese EU Referendum and General Elections. *West European Politics*, Vol XXVI, No 3, str. 163-170.
- FILIP, Jan: Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 197-230.

FILIP, Jan: Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález ÚS č. 64/2001 Sb. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 386-400.

HORSKÁ, Zuzana: Článek 18 Ústavy. In: KLÍMA, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 147-153.

HORSKÁ, Zuzana: Článek 21 Listiny základních práv a svobod. In: KLÍMA, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 765-772.

CHYTILEK, Roman; HYNEK, Nikola: Semiproporční systémy; In: CHYTILEK, Roman; ŠEDO, Jakub: *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 94-103.

JIRÁSKOVÁ, Věra: Demokracie reprezentativní a přímá v České republice. In: PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. Praha: Nakladatelství Leges, 2011, str. 412-459.

JIRÁSKOVÁ, Věra: Volby a volební systémy. In: PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 211-230.

KORECKÝ, M., SEDLÁK, G.: Klausova reforma voleb se setkala s odporem. *Lidové noviny*, 23. 7. 1998.

KOUDELKA, Zdeněk: K diskuzi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2000, str. 241-244.

KOUDELKA, Zdeněk: Komunální volby 1994. *Politologický časopis*, č. 1/1995, str. 7-10.

KUBÁT, Michal: Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ze dne 24. 1. 2001. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 401 až 408.

LEBEDA, Tomáš: Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, č. 4/2001, str. 425-448.

LEBEDA, Tomáš: Stručný přehled volebních systémů. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 19-43.

- LEBEDA, Tomáš: Volební reforma v ČR: zmařený pokus v letech 1998-2002. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 347-364.
- NOVOTNÁ, Tereza: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš: *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 169-196.
- OCHMANNOVÁ, Irena: Distanční hlasování. Korespondenční způsob hlasování, e-voting. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (ed.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova, 2006, str. 212-249.
- PAVLÍČEK, Václav: Článek 18 Ústavy ČR. In: PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl: Ústavní systém*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 1998, str. 124-132.
- SYLLOVÁ, Jindřiška: Článek 18. In: SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 153-162.
- RAČEK, Pavel: Volební systém Italské republiky – 1947, 1993, 2006. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan (ed.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova, 2006, str. 250-267.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch: Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/1999, str. 11-21.
- VIKARSKÁ, Zuzana: Diskuse o změně volebního systému v ČR. In: ANTOŠ, Marek; WINTR, Jan: *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 20-36.

## **12.3 Další prameny a zdroje informací**

### **12.3.1 České a československé zákony**

Zákon č. 121/1920 Sb. z., ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 123/1920 Sb. z., volební řád do Poslanecké sněmovny  
Zákon č. 124/1920 Sb. z., o složení a pravomoci senátu  
Zákon č. 205/1925 Sb. z.  
Zákon č. 56/1927 Sb., o volebním právu příslušníků branné moci  
Zákon č. 58/1935 Sb.  
Ústavní dekret č. 18/1944 Úředního věstníku československého, o národních výborech a  
Prozatímním národním shromáždění  
Zákon č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném shromáždění  
Zákon č. 67/1946 Sb., o volbách do Ústavodárného shromáždění  
Zákon č. 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění  
Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky („Ústava 9. května“)  
Zákon č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění  
Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky  
Zákon č. 37/1960 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Národního shromáždění  
Zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění  
Zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federálního uspořádání  
Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci  
Ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů,  
národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a  
vojenských soudů  
Zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do Federálního shromáždění  
Ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců  
Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb. a ústavní  
zákon č. 143/1968 Sb.  
Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění  
Zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady  
Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých  
funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky,  
České republiky a Slovenské republiky

Zákon č. 59/1992 Sb., kterým se mění zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

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

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

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Zákon č. 460/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

### **12.3.2 Rozhodnutí Ústavního soudu**

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 161/1996 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 88/1997 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 1999, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 243/1999 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 64/2001 Sb.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 76/06

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 537/06

Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 663/06

Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06

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

### **12.3.3 Návrhy zákonů**

Tisk č. 1125, Federální shromáždění, 1991

Tisk č. 585, Poslanecká sněmovna, 3. volební období

Tisk č. 945, Poslanecká sněmovna, 4. volební období

Tisk č. 1075, Poslanecká sněmovna, 4. volební období

Tisk č. 758, Poslanecká sněmovna, 5. volební období

### **12.3.4 Ostatní zdroje**

ČALLOUD, Dalibor: Smíšené vs. poměrné personalizované volební systémy: stejná nebo různá kategorie? Diplomová práce, Brno, Masarykova univerzita, 2005

MORKES, Jan: Analýza preferenčního hlasování ve volbách do PSP ČR. Bakalářská práce, Brno, Masaryková univerzita, 2007

<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Vlada-chysta-predstavit-volebni-zakonik-jenz-by-sjednotil-vsechny-typy-voleb-259489>

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionId=F4540F461604202AFB68026C6819EF88?pid=KORN8B9JKWOM>

### **Klíčová slova (Key words)**

volby, volební systém / elections, electoral system