

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou?

Marek Antoš*

Zákon o volbách do Parlamentu ČR (dále jen „ZVP“)¹ je poměrně častým předmětem přezkumu před Ústavním soudem. Od roku 1995, kdy byl přijat, se jím zabývaly již čtyři nálezy pléna, přičemž dvakrát byla napadená ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena.² K tomuto počtu je navíc třeba přičítat řadu dalších návrhů, které soud odmítl.

Po loňských volbách do Poslanecké sněmovny se ZVP opět stal předmětem diskusí. Platný volební systém totiž výrazně přispěl k vytvoření složité povolební

situace, která vedla k problémům při sestavování vlády. Při rozdělení mandátů totiž citelně poškodil některé strany, především Stranu zelených, a ve svém důsledku tak výrazně zkomplikoval vytvoření vládní většiny.

V návaznosti na tento výsledek podala v červenci 2006 skupina senátorů návrh, aby Ústavní soud některá ustanovení ZVP zrušil. Otázka obsažená v názvu tohoto článku, tedy zda je současná podoba volebního systému v souladu s ústavním pořádkem, anebo zda

* JUDr. PhDr. Marek Antoš, Praha, autor působí jako odborný asistent na katedře ústavního práva Právnické fakulty UK, e-mail:marek@antos.cz

¹ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v platném znění.

² Srov. nálezy ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vyhlášený pod č. 88/1997 Sb. a nálezy ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášený pod č. 64/2001 Sb.

z ústavních limitů vybočuje, se mi proto zdá být velmi aktuální.

1. ÚSTAVNÍ VÝCHODISKA A JEJICH INTERPRETACE

Základní charakteristiku volebního systému do komor Parlamentu zakotvil ústavodárce v čl. 18 Ústavy, podle něhož se volby do Poslanecké sněmovny konají „podle zásad poměrného zastoupení“, zatímco volby do Senátu podle „zásad většinového systému“.³

Rozdělení na poměrné, většinové a smíšené je nejzákladnější z typologií volebních systémů, které se používají. Ne vždy jsou však tyto pojmy přesně definované a různí autoři jim přiřkládají různý obsah. Pokud jde o poměrný systém, existují dvě základní názorové skupiny. První vychází z toho, že jeho podstatou je takové rozdělení křesel ve voleném orgánu mezi kandidující subjekty, jež odpovídá počtu hlasů, které získaly.⁴ Přístup druhé skupiny je podstatně volnější. Shodně sice vyžaduje, aby všechna křesla nebyla přidělena vítězi, nýbrž stanoveným způsobem rozdělena mezi jednotlivé subjekty. Klíč tohoto rozdělení musí vycházet z podílů jejich získaných hlasů, ale to neznamená, že výsledné složení voleného orgánu musí těmto podílům odpovídat.⁵

S určitou mírou zjednodušení lze tvrdit, že první přístup je vlastní spíše právní literatuře, zatímco druhý je více politologický. Do určité míry to souvisí i s metodami, které právní, resp. politická věda používá. Politologie – pod vlivem pozitivismu ve společenských vědách – především zkoumá existující volební systémy, tedy *co je*. Komparativní srovnání volebních systémů v jednotlivých zemích přitom jednoznačně ukazuje, že ideální čistá podoba poměrného systému (jediný volební obvod, matematicky přesná volební formule, např. volební dělitel Saint-Laguë, žádná

uzavírací klauzule) se prakticky nevyskytuje. Formalistická typologie, která by pouze takový systém považovala za skutečně poměrný, zatímco všechny „méně poměrné“ systémy (obsahující např. uzavírací klauzuli) řadila do jiné kategorie, nejspíše smíšených systému, by proto postrádala explikační hodnotu, a tím vlastně i smysl. Není proto divu, že jsou politologové ve své klasifikaci mírnější, a proto používají volnější definici poměrného systému.⁶

Také politologové však pro další analýzu potřebují vyjádřit, nakolik volební systém „manipuluje“ s výsledky voleb. Na úrovni jednotlivých voleb a jejich výsledků je možné počítat různé indexy, které vyjadřují jejich proporcionalitu. Obecnějším konceptem, který popisuje volební systém bez vztahu k jedné konkrétní volbě, je Sartoriho pojetí „silného“ a „slabého“ volebního systému. Mezi silné volební systémy řadí vedle systému relativní většiny také formuli „silně nečistého“ poměrného zastoupení, zatímco mezi slabé volební systémy patří formule „relativně čistého až čistého poměrného zastoupení“.⁷ Protože původní terminologie v politologickém prostředí změnila svůj obsah, zavádí si Sartori nové pojmy.

Právní věda se ovšem na rozdíl od moderní politické vědy zabývá převážně otázkou, *co má být*. Všechny principy voleb, mezi něž patří také všeobecnost, rovnost, tajnost a přímost volebního práva, představují určitý ideální stav, ke kterému by se konkrétní právní úprava voleb měla blížit. Nemají absolutní povahu a v některých případech je zapotřebí dát přednost jinému právu či veřejnému zájmu. To však neznamená, že by se nějak posouval či omezoval obsah samotného principu; mění se jen míra jeho naplnění.

Důležité je také věnovat pozornost přesné formulaci ústavního textu. Čl. 18 odst. 1 požaduje, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly „podle zásad poměrného zastoupení“. V případě, že chtěl ústavodárce

³ Původní vládní návrh Ústavy z roku 1992 přitom otázku volebního systému nijak neřešil. Při projednávání ve výborech České národní rady byl jeho článek 18, upravující volby do obou komor, doplněn o formulaci „při použití odlišných zásad volebních systémů“ (srov. tisky č. 152 a 154, Česká národní rada, 7. volební období). Konečná podoba textu je výsledkem pozměňovacího návrhu, který až při závěrečném projednávání návrhu Ústavy v České národní radě předložil poslanec Pavel Hírš (srov. stenozáznam ze 10. schůze České národní rady, 16. prosince 1992). Nelze ji však považovat jen za iniciativu jediného poslance: Ve skutečnosti šlo o změnu, kterou opozice – jejíž hlasy byly k dosažení ústavní většiny nutné – považovala za zásadní. Vedle několika úprav, které měly spíše technický charakter, šlo také o jediný z přibližně stovky předložených pozměňovacích návrhů, který ČNR akceptovala. Zajímavou drobností je skutečnost, že přijatý pozměňovací návrh podle stenozáznamu obsahoval formulaci „podle zásady poměrného zastoupení“, resp. „podle zásady většinového systému“. V publikovaném znění se však objevilo množné číslo, tj. „podle zásad“. Právě o toto množné číslo se přitom někteří autoři opírají při argumentaci, zda určitá podoba volebního systému je či není ústavně konformní. Jde však o oporu dosti chabou, protože lze jen s obtížemi soudit, zda chtěl ústavodárce skutečně zakotvit zásady v množném čísle, anebo zda jde jen o technickou změnu, provedenou až v další fázi zpracování.

⁴ V česky psané literatuře např. ŠIMKA, K.: Politické účinky volebních systémů. *Právník*, č. 12/2000, str. 1123; HORSKÁ, Z.: Článek 18 Ústavy. In: KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, str. 149.

⁵ Srov. např. SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, str. 15; TAAGEPERA, R., SHUGART, M. S.: *Seats and Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press, 1989, str. 23; LEBEDA, T.: Stručný přehled volebních systémů. In: NOVÁK, M., LEBEDA, T. (ed.): *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 19.

⁶ Oproti původním představám politických myslitelů, kteří v druhé polovině 19. století prosazovali přechod k systému poměrného zastoupení, jde však jednoznačně o posun. Srov. např. MILL, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1992, str. 93–113.

⁷ SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, str. 57.

určit pouze technickou podobu volebního systému, by bylo přiléhavější znění „podle zásad systému poměrného zastoupení“ nebo „poměrného systému“. Vyplyvá to ostatně i ze srovnání s odst. 2, který pro volby do Senátu hovoří o „zásadách většinového systému“.

Od pojmu poměrný volební systém, který obecně označuje systém s určitou technikou rozdělování mandátů, je třeba důsledně odlišovat princip (zásady) poměrného zastoupení, který žádá proporcionální rozdělení mandátů ve voleném orgánu. Obsahem čl. 18 odst. 1 je tedy požadavek na poměrné zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně, a to podle podílu hlasů, které ve volbách získají. Jde proto o významné východisko pro hodnocení celkového nastavení volebního systému a způsobu přepočítávání hlasů na výsledky voleb.⁸

2. ZÁKLADNÍ PROMĚNNÉ VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Efekt poměrného volebního systému je závislý na tom, jak jsou nastaveny jeho základní proměnné. Mezi ně se nejčastěji počítá velikost volebního obvodu (kraje), resp. počet mandátů, které se v něm rozdělují, dále volební formule, uzavírací klauzule a počet skrutinií.⁹ Tyto proměnné výrazně ovlivňují podobu volebního systému a proporcionalitu výsledků, které generuje. Není přitom možné je hodnotit samostatně: je to vždy jejich vzájemná kombinace, která společně určuje fungování volebního systému.

Patrně nejdůležitější proměnnou je počet volebních krajů. Jak uvádějí Rein Taagepera a Matthew Shugart, „velikost obvodů je rozhodující: počet mandátů, které se v rámci obvodu rozdělují, má na proporcio-

nalitu silnější vliv než téměř jakýkoliv jiný faktor“.¹⁰ Nakolik se tento vliv skutečně uplatní, však záleží na nastavení dalších proměnných. V případě, že v rámci systému existuje druhé skrutinium na celostátní úrovni, ve kterém se rozdělují zbytkové (či dokonce kompenzační) mandáty, může být i při velmi malých obvodech celkový výsledek vysoce proporcionální.

Volební formule představuje matematickou metodu, která počet získaných hlasů převádí na mandáty pro jednotlivé politické strany. Ve volbách do Poslanecké sněmovny se používá tzv. d'Hondtův dělitel. Tato volební formule tak byla použita ve volbách v roce 2002 i 2006 a platí dosud. Její působení je mírně disproporční ve prospěch větších stran, na rozdíl od modifikované verze, která byla obsažena ve volební reformě z roku 2000, však nevytváří umělou bariéru k získání prvního mandátu.¹¹

Pětiprocentní uzavírací klauzule je dodatečný omezující prvek, který má zabránit příliš vysoké fragmentaci voleného orgánu. Kandidující subjekty, které nedosáhnou stanoveného procenta hlasů, jsou z rozdělování mandátů vyřazeny. Její působení je jednak mechanické, což se projevuje tím, že na základě výsledků hlasování nejsou některé strany vpuštěny do skrutinia, ale také psychologické. Již před vlastním hlasováním totiž působí na voliče, aby v obavě před tím, že hlas pro jejich favorizovanou kandidátní listinu propadne, raději volili takový subjekt, který má větší šanci klauzuli překročit. Dopad uzavírací klauzule se tím znásobuje. Jak ukazuje historie českých voleb, která odpovídá i zahraničním zkušenostem, bezprostředně po zavedení uzavírací klauzule silněji působí mechanický efekt, zatímco po nějaké době se voliči ve svém chování přizpůsobí a silnějším se stane efekt psychologický.¹²

Na rozdíl od dřívějšíka se podle současné úpravy všechny mandáty rozdělují jen v jediném skrutiniu.

⁸ Nelze samozřejmě přehlédnout, že přijatá podoba čl. 18 byla pravděpodobně inspirována § 8 Ústavní listiny z roku 1920, který stanovil, že členové poslanecké sněmovny Národního shromáždění se volí podle „zásady poměrného zastoupení“. Bylo by proto možné argumentovat, že ústavodárce tímto zněním ve skutečnosti nechtěl výslovně zakotvit princip poměrného zastoupení namísto prostého poměrného systému, jak tvrdím v tomto článku, ale ve skutečnosti chtěl pouze navázat na prvorepublikovou úpravu. Taková argumentace by nás však dovedla k podobným závěrům: historické srovnání totiž ukazuje, že volební systém za 1. republiky generoval velmi poměrné výsledky a v porovnání s dnešním stavem navíc neobsahoval ani uzavírací klauzuli.

⁹ Pro podrobný výklad, popisující i další možné přístupy, viz LEBEDA, T.: Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, č. 4/2001, str. 425–448.

¹⁰ TAAGEPERA, R., SHUGART, M. S.: *Seats and Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press, 1989, str. 112.

¹¹ Detailní popis fungování volebních dělitelů překračuje záběr této práce, navíc již k této problematice existuje rozsáhlé množství snadno dostupných zdrojů. Z český psané literatury lze doporučit například LEBEDA, T.: Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, č. 4/2001, str. 430–440 či FILIP, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 52–56.

¹² Od uzavírací klauzule je nutné odlišovat pojem přirozený práh, který představuje „nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodu musí získat, aby obdržela alespoň jeden mandát“ (LEBEDA, T.: Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, č. 2/2001, str. 134). Nejde pevně stanovenou hranici, nýbrž o hodnotu, která vyplývá z celkového nastavení volebního systému. Přesně ji lze určit až zpětně, po volbách, se znalostí toho, jak byly rozloženy volební zisky jednotlivých stran. Nejdůležitějším faktorem, který ovlivňuje výši přirozeného práhu, je velikost volebního obvodu. Uzavírací klauzule má při zpracování výsledků voleb význam pouze tehdy, pokud je vyšší než přirozený práh. Někdy, alespoň v některých obvodech, však může nastat i opačná situace. Například v Karlovarském kraji, kde se ve volbách v roce 2006 rozdělovalo 5 mandátů, činil přirozený práh více než 14,8 % hlasů. Právě takový zde byl totiž volební výsledek KSČM, která získala poslední z rozdělovatých mandátů. Další v pořadí, Strana zelených, která zde obdržela 6,71 % hlasů, tak v tomto kraji neměla na mandát žádnou šanci.

Systém více skrutinií přitom nabízí řešení v situaci, kdy se autoři volebního systému snaží vytvořit těsnější vazbu voličů na zvolené poslance, čemuž lépe svědčí větší počet malých volebních obvodů, ale zároveň chtějí zachovat poměrnost rozdělení mandátů na celostátní úrovni.¹³ Platí to zejména v případě kompenzačních mandátů, které jsou v rámci evropských zemí používány např. v Belgii, Dánsku, Maďarsku, Rakousku, Řecku či Švédsku.¹⁴ Pozitivní vliv na dosaženou proporcionalitu, byť v menší míře, má však i druhé skrutinium rozdělující pouze zbytkové mandáty za zbytkové hlasy.

3. DISPROPORCIONALITA VÝSLEDKŮ VOLEB V ROCE 2006 A JEJÍ PŘÍČINY

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 skončily patem; přesněji řečeno, oba bloky stran, jež deklarovaly zájem se společně podílet na vládě, získaly shodný počet mandátů. Tento výsledek přitom nebyl způsoben polarizací společnosti ani paritním rozdělením voličů, přestože ho tak řada politiků i odborníků interpretovala. Důvodem patové situace byl především volební systém. Míra zkresení byla dobře patrná z toho, že koalice ODS+KDU-ČSL+SZ získala dohromady 48,89% platných hlasů, což představovalo o 3,76 procentního bodu více, než kolik činil součet hlasů pro ČSSD a KSČM (45,13%). Tato převaha v počtu hlasů přesto nestačila k získání většiny mandátů v Poslanecké sněmovně.

	Procento hlasů	Procento mandátů	Rozdíl
ODS	35,38	40,50	+ 5,12
ČSSD	32,32	37,00	+ 4,68
KSČM	12,81	13,00	+ 0,19
KDU-ČSL	7,22	6,50	- 0,72
SZ	6,29	3,00	- 3,29
ostatní	5,98	0,00	- 5,98

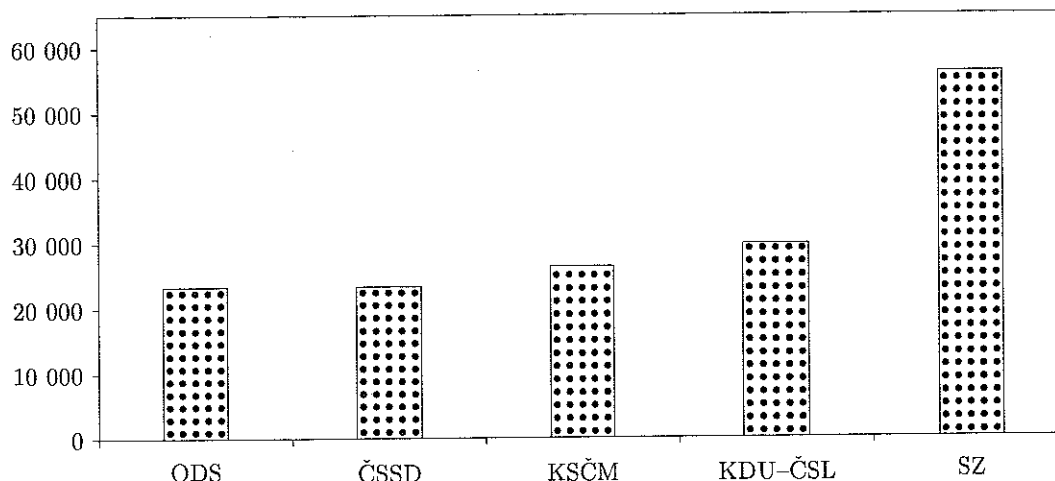
Tabulka č. 1: Srovnání získaných hlasů a mandátů jednotlivých stran (rozdíl je uveden v procentních bodech)

Pokud procenta hlasů pro jednotlivé strany porovnáme s podíly jejich křesel, vidíme, že volební systém poskytl většinovou prémii oběma velkým stranám. KSČM, ale i KDU-ČSL získaly přibližně proporční počet křesel. Značný nepoměr mezi ziskem hlasů a man-

dátů je u Strany zelených, která získala méně než polovinu počtu mandátů, který by odpovídal čistě poměrnému zastoupení. To je také patrné z grafu, který porovnává počet hlasů, jež jednotlivé strany potřebovaly k získání jednoho mandátu.

¹³ Do druhého, případně i do třetího skrutinia mohou být převáděny mandáty, které se na základě volební kvóty nepodařilo v prvním skrutiniu rozdělit v rámci jednotlivých obvodů, společně se zbytkovými hlasy pro jednotlivé strany, které ve volebních obvodech nebyly použity pro přidělení mandátu. Je také možné předem vyhradit určitý počet mandátů a ve druhém skrutiniu je rozdělit nikoliv na základě zbytkových, nýbrž všech odevzdaných hlasů. V tom případě se hovoří o tzv. kompenzačních mandátech, které mají zajistit proporcionalitu celkových výsledků voleb.

¹⁴ SHUGART, M. S.: Compensatory Seats. In: ROSE, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillian Reference, 2000, str. 42.



Graf č. 1: Poměr počtu hlasů na jeden získaný mandát u jednotlivých stran.

Jak jsme již konstatovali, míra disproporcionality volebního systému je závislá na nastavení jeho základních proměnných. Hlavní úlohu v tomto případě hrála velikost volebních krajů, zkombinovaná s použitou metodou volebního dělitele, rozdělující všechny mandáty v jediném skrutiniu, bez jakékoliv kompenzace na celostátní úrovni. Samotný d'Hondtův dělitel, stejně jako samotný počet a velikost volebních krajů, by toto disproporční rozdělení nezpůsobil, což si lze ověřit

výpočtem, jaké by bylo rozdělení mandátů při jiném nastavení proměnných.

Původně (v letech 1995–2000) používaná Hagenbach-Bischoffova formule ve dvou skrutiniích, ovšem už ve stávajících 14 volebních krajích, by vedla k relativně poměrnému rozdělení mandátů, které je patrné z tabulky č. 2.¹⁵ Ještě mírně proporcíjnější výsledek by přineslo uplatnění d'Hondtova dělitele, pokud by se volilo v jediném celostátním obvodu.

	Získané mandáty	Hlasy na 1 mandát	Mandáty po přepočtu	Hlasy na 1 mandát
ODS	81	23 364	78	24 263
ČSSD	74	23 363	71	24 350
KSČM	26	26 359	26	26 359
KDU-ČSL	13	29 747	14	27 622
SZ	6	56 081	11	30 590

Tabulka č. 2: Srovnání výsledků voleb v roce 2006 s rozdělením mandátů při použití metody Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty a dvou skrutiniích

Pozoruhodné je, že volební systém výrazně postihl pouze Stranu zelených, a nikoliv KDU-ČSL, která přitom získala jen o necelý procentní bod více hlasů a patří tedy rovněž mezi malé strany. Strana zelených získala mandáty pouze v pěti volebních kra-

již ze čtrnácti.¹⁶ Nejednalo se přitom o kraje, kde by získala největší relativní podporu, ale paradoxně právě naopak. Nejlepšího výsledku dosáhla v Libereckém kraji, kde však mandát nezískala. Nejslabšího naopak v Moravskoslezském kraji (4,34%), kde jí byl naopak

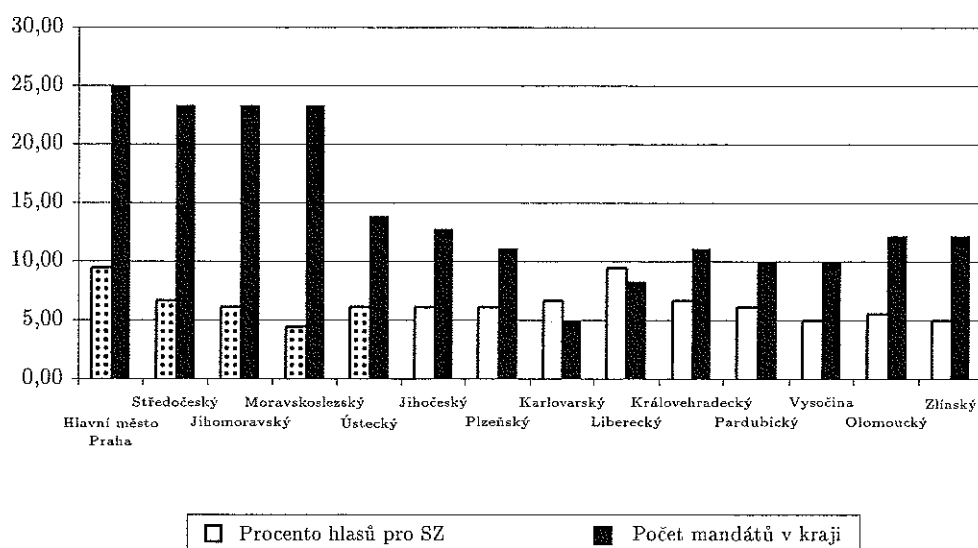
¹⁵ V 1. skrutiniu by bylo rozděleno 177 mandátů (ODS 74, ČSSD 66, KSČM 22, KDU-ČSL 10, SZ 5), zbývajících 23 by bylo spolu se zbytkovými hlasy převedeno do 2. skrutinia. Tyto mandáty rozdělované v celostátním obvodu by vedly ke kompenzaci ztrát menších stran v jednotlivých krajích.

¹⁶ Dva mandáty v Praze a po jednom ve Středočeském, Ústeckém, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji.

mandát přidělen. Rozhodujícím faktorem tedy nebyla míra voličské přízně v jednotlivých krajích, ale celkový počet mandátů, které v nich byly přidělovány. Kraje, ve kterých byla SZ úspěšná, tvoří zároveň pěti největších volebních krajů. Ve zbývajících devíti menších krajích byl přirozený práh vyšší a SZ se jej nepodařilo překročit (srov. graf č. 2).

Naproti tomu KDU-ČSL se podařilo získat mandát v deseti krajích ze čtrnácti. Důvodem není jen mírně vyšší celkový počet získaných hlasů, ale také

nestejně rozložení její voličské podpory. Zatímco rozptýl volebního výsledku SZ v jednotlivých krajích se pohyboval v intervalu $<-1,95;3,29>$ (ve vztahu k celostátnímu výsledku), v případě KDU-ČSL to bylo v intervalu $<-4,99;5,80>$. Ve Zlínském a Jihomoravském kraji, kde získala 13,02% a 11,14% hlasů, ji mechanismus přidělování mandátů dokonce mírně zvýhodnil, což částečně kompenzovalo její ztráty z jiných volebních krajů.



Graf č. 2: Přehled voličské podpory SZ a celkového počtu mandátů v jednotlivých volebních krajích (zvýrazněny kraje, ve kterých SZ získala mandát).

4. POSOUZENÍ Z HLEDISKA ZÁSAD POMĚRNÉHO ZASTOUPENÍ A PRINCIPU ROVNOSTI VOLEBNÍHO PRÁVA

Uvedené údaje prokazují, že mechanismus rozdělování mandátů ve volbách v roce 2006 vedl k výsledku, který neodpovídá „čistému“ systému poměrného zastoupení. Dotčen je však také princip rovnosti volebního práva. Jak v minulosti Ústavní soud konstatoval při posuzování ústavní konformity uzavírací klauzule, tento princip v sobě zahrnuje jednak kvantitativní rovnost, „aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu a stejnou závažnost,“ jednak rovnost z hlediska demokratického principu, „tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přimě-

řená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly.“¹⁷

Výrazné rozdíly ve velikosti volebních krajů, které s sebou nesou odlišnou výši přirozeného práhu pro získání mandátu, zasahují do rovnosti volebního práva jejich obyvatel. Zatímco v Praze byl v těchto volbách přirozený práh na úrovni 3,45%, v nejmenším Karlovarském kraji činil 14,82%. Volební systém nemá jen mechanický efekt, bezprostředně ovlivňující převod odevzdaných hlasů na mandáty, ale také psychologický dopad, který ovlivňuje volební chování voličů a jejich rozhodování předtím, než svůj hlas odevzdají. Je zřejmé, že tento psychologický efekt nyní působí odlišně v různých volebních krajích. Poučený volič například v Praze či v Jihomoravském kraji je při svém rozhodování vázán jen úvahou o tom, zda jím vybraná strana získá na celostátní úrovni 5% hlasů pro vstup

¹⁷ Nález ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vyhlášený pod č. 88/1997 Sb.

do Poslanecké sněmovny. Naproti tomu výběr voliče v menším kraji se zužuje na kandidátní listiny, které mají šanci překročit přirozený práh. Rozhodne-li se pro volby menšího subjektu, musí ke své volbě získat relativně větší počet shodně hlasujících hlasů než v jiných krajích, jinak jeho hlas zůstane bez vlivu na složení sněmovny.

V případě SZ se z celkového počtu 336 487 hlasů, které ve volbách získala, na obsazení mandátů podílelo jen 184 518 (54,84%) v pěti volebních krajích. Zbývající hlasy výsledek voleb bezprostředně neovlivnily; byly však nezbytné k překročení zákonem stanovené 5% uzavírací klauzule. To ovšem přináší další problém. Lze předpokládat, že voliči v menších krajích se poučili a alespoň někteří z nich budou v příštích volbách raději hlasovat pro kandidátní listiny, které v těchto krajích mají šanci překročit přirozený práh. Jde vlastně o období psychologického efektu, který na celostátní úrovni působí u uzavírací klauzule: někteří voliči raději hlasují pro větší stranu než by riskovali, že jejich hlas propadne. V tomto případě se však efekt násobí: voliči v menších krajích nebudou hlasovat pro malé strany, aby jejich hlas v rámci kraje nepropadl, stranám však poté tyto hlasy budou chybět k překonání celostátní 5% klauzule.

Na tomto místě je však třeba zopakovat, že žádný z principů volebního práva nemá absolutní povahu a samotný zásah do některého z nich nelze bez dalšího považovat za protiústavní. Je však nezbytné, aby sledoval legitimní cíl, musí být nezbytný a použité prostředky přiměřené. Podle ÚS „zavedení určitých závazných důvodů podmíněných omezujícími opatřeními 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.“¹⁸

Zmíněnými závaznými důvody se myslí především snaha umožnit vytváření stabilních většin v parlamentu. Základním smyslem voleb není vytvoření zcela věrného zrcadla názorů veřejnosti, ale především ustavení

zastupitelského orgánu, který bude schopen přijímat rozhodnutí, vykonávat státní moc a v neposlední řadě také umožní vznik akceschopné vlády. Jak se příležitostně vyjádřil ESLP, „volební systémy se snaží dosáhnout cílů, které jsou někdy stěžejně sluchitelné; na jedné straně co nejvěrněji odrážet názory lidu, a na straně druhé integrovat myšlenkové proudy a napomáhat tím k vytvoření dostatečně jasné a ucelené politické vůle.“¹⁹

Jak však konstatoval ÚS, je „třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru.“²⁰

Konflikt mezi ústavními zásadami poměrného zastoupení a rovností volebního práva na straně jedné a veřejným zájmem na řádném výkonu státní moci na straně druhé je tedy možné řešit s využitím principu proporcionality. Jeho první fází je test vhodnosti. Otázka tedy zní: jsou ustanovení volebního zákona, zasahující svým působením do zmíněných zásad, způsobilá k dosažení zamýšleného cíle?

K odpovědi na tuto otázku zkusme porovnat rozdělení mandátů s alternativním výsledkem, kterého by bylo dosaženo při použití původní metody Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty s převodem zbytků do druhého skrutinií. Přepočítání výsledků letošních voleb byl již uveden výše a na rozdíl od skutečného výsledku by – vedle velké koalice ODS+ČSSD – umožňoval také vytvoření většinové koalice ODS+KDU-ČSL+SZ, disponující 103 mandáty.

Stejně srovnání můžeme provést i pro volby v roce 2002, které proběhly podle totožného volebního systému. Jak je patrné z tabulky č. 3, tehdejší vládní koalice ČSSD+Koalice, která byla po volbách v roce 2002 vytvořena, by v případě alternativního přepočtu disponovala většinou 102 mandátů namísto skutečně dosažené většiny 101 mandátů. Zachována by samozřejmě zůstala i možnost případné velké koalice ČSSD+ODS či koalice ČSSD+KSČM.

	Získané mandáty	Mandáty po přepočtu
ČSSD	70	70
ODS	58	56
KSČM	41	42
Koalice	31	32

Tabulka č. 3: Srovnání výsledků voleb v roce 2002 s rozdělením mandátů při použití metody Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty a dvou skrutinií

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, App. No. 9267/81, 10 EHRR 1, para 54.

²⁰ Nález ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vyhlášený pod č. 88/1997 Sb.

Ukazuje se, že v obou těchto případech disproporční efekt volebního systému nepřinesl žádnou novou možnost utvoření většiny v Poslanecké sněmovně. V roce 2006 naopak dosažení jedné možné většiny zabránil a v roce 2002 zformovanou vládní většinu oslabil. Pokud má být cílem snazší formování stabilní vládní většiny, zjevně není naplněn.

Hodnocení účinků volebního systému na základě pouhých dvojích voleb, které podle platné právní úpravy proběhly, může být považováno za předčasné. Nejde však o shodu okolností, ale o vlastnost, která je v současné podobě volebního systému přítomna. Nezvýhodňuje totiž pouze vítěze voleb, ale obě velké strany, které jsou posilovány na úkor svých přirozených koalických partnerů. Nejenže tím nepřispívá k tomu, aby mohly být v Poslanecké sněmovně zformovány funkční koaliční většiny, ale dokonce působí právě opačně. Předpokládaný cíl, který má být zdůvodněním zásahu do zásad poměrného zastoupení a principu rovného volebního práva, tak není naplněn a výsledek testu vhodnosti je proto negativní. Pokud se volební systém odklání od zásad poměrného zastoupení a principu rovnosti volebního práva, ale zároveň nepomáhá tomu, aby „složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru“, jak uvádí výše citovaný náleží ÚS, nelze jej považovat za ústavně souladný.²¹

5. PŘEZKUM U NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

K otázce ústavní konformity volebního systému se vyjádřil Nejvyšší správní soud, na který se po volbách v roce 2006 obrátil lídr Strany zelených v Libereckém kraji Petr Pávek. Jak jsme vysvětlili výše, strana zde nezískala ani jeden mandát, přestože právě v tomto kraji dosáhla nejlepšího volebního výsledku, který se blížil 10%. Pávek proto navrhoval, aby NSS vyslovil neplatnost volby všech kandidátů, zvolených do Poslanecké sněmovny,²² a argumentoval neústavností zvolené metody d'Hondtova volebního dělitele a nanejvýš velkých volebních krajů. Současně navrhl, aby NSS přerušil řízení a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušných ustanovení ZVP pro rozpor s čl. 18 Ústavy.

NSS však tomuto návrhu nevyhověl. Odůvodnění, týkající se merita věci, postavil na třech základních bodech:

- a) „Rozdělení volebního území na 14 volebních krajů není svévolné a nahodilé, nýbrž přesně odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky. Nejedná se tedy o žádnou formu tzv. gerrymanderingu, tj. záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Ztotožnění volební krajů s VÚSC tak nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozenou legitimizační bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.“²³
- b) D'Hondtova volební formule je „zcela běžná v systému poměrného zastoupení a podle názorů předních politologů je v zásadě neutrální, resp. pomáhá velkým stranám jen mírně a k jejich výraznějšímu zvýhodnění dochází pouze u malých obvodů kolem pěti mandátů. D'Hondtova formule představuje zcela běžný způsob přepočtu hlasů na mandáty a nelze ji proto považovat – obecně vzato – za jakkoliv porušující princip rovnosti volebního práva či dokonce popírající podstatu zásad poměrného volebního systému.“²⁴
- c) „Argumentace navrhovatele se nemůže dostatečně opřít ani o poznatky získané komparativní metodou. Z výsledků zkoumání jednotlivých volebních systémů v zahraničí je totiž dostatečně zřejmé, že prakticky každá země si volí systém vlastní, odpovídající tamním konkrétním podmínkám a zájmům.“²⁵ NSS na jedné straně uvedl příklady zemí, kde se volí v jediném celostátním volebním obvodu (Nizozemí, Slovensko, Izrael), ale na straně druhé státy, které jsou rozdělené na větší počet malých volebních obvodů (Španělsko, Polsko, Portugalsko, Řecko, Jihoafrická republika). Zároveň poukázal na to, že i v některých zemích, které používají metodu d'Hondtova volebního dělitele, je zkombinována s odlišně velkými volebními obvody (Portugalsko, Španělsko), proti čemuž navrhovatel brojil.

Argumenty Nejvyššího správního soudu jsou významné a do značné míry odpovídají na zdůvodnění navrhovatele, které vycházelo především – byť nejen

²¹ Polemiku s tímto mým závěrem, který jsem již dříve prezentoval na konferenci Monseho olomoucké právnícké dny v červnu 2006, publikoval Jan Wintř. Pro jeho argumentaci srov. WINTŘ, J.: Ústavněprávní úvahy nad sněmovními volbami 2006. In: HIRTLOVÁ, P., SRB, V. (ed.): *České volební principy v proměnách času. Sborník z mezinárodní vědecké konference ARC-VŠPSV*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, 2006, str. 15–25.

²² K vysvětlení tohoto procesního postupu, jehož cílem bylo „zneplatnění“ celých voleb, což ovšem ZVP přímo neumožňuje, srov. ANTOŠ, M.: Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 6, str. 203–209.

²³ Usnesení NSS ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 50/2006–52, www.nssoud.cz, str. 8.

²⁴ Ibid, str. 8n.

²⁵ Ibid, str. 9.

– z výsledků voleb v jediném kraji, nikoliv na celostátní úrovni. Zásady poměrného zastoupení, jak jsme je objasnili výše, se přitom týkají celého voleného orgánu. Působí tedy na celostátní úrovni a nelze se na jejich základě dovolávat toho, že někdo měl či neměl získat mandát v rámci volebního kraje, jak to v tomto případě činil navrhovatel.

Východiskem ústavního přezkumu však musí být celkové působení volebního systému, které jsme zkoumali výše. S ním se ovšem NSS nijak nevypořádal. Jednotlivé proměnné volebního systému (velikost volebních obvodů a volební formulí) posoudil zcela odděleně, a nikoliv překvapivě došel k závěru, že ani jedna z nich sama o sobě není v rozporu s ústavním pořádkem. V případě d'Hondtova dělitele se dokonce opřel o názory předních politologů, podle kterých dochází k výraznějšímu zvýhodnění velkých stran pouze u malých obvodů kolem pěti mandátů. Rozpor mezi tímto teoretickým závěrem a skutečností, že Strana zelených obsadila méně než polovinu mandátů v porovnání s tím, kolik by jí měla získat podle čistě poměrného rozdělení, soud ponechal zcela bez povšimnutí.

Jednotlivé proměnné volebního systému přitom nelze posuzovat jednotlivě, protože teprve ve svém vzájemném spolupůsobení mohou charakterizovat celkové působení volebního systému. Jak jsme ukázali, k deformaci volebních výsledků v roce 2006 nedošlo vlivem jediného faktoru, ale současným působením tří ze čtyř základních proměnných (velikost volebních obvodů, volební formule, počet skrutinií). Nutnost celkového hodnocení ostatně přijal i Ústavní soud, který v roce 2001 napadená ustanovení ZVP zrušil se zdůvodněním, že představují „*ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň 'přivrácení' k modelu poměrného zastoupení.*“²⁶

Na obhajobu NSS je však nutné zopakovat, že ve svém usnesení v zásadě vyšel z argumentace, kterou mu předložil navrhovatel. Vzhledem k velmi krátké, dvacetidenní lhůtě, ve které podle zákona musí ve volebních věcech rozhodnout (§ 90 SRS), lze po soudu stěžít požadovat, aby šel ve svém zkoumání výrazně nad rámec toho, jak jsou podané návrhy zdůvodněny. Ve věci však nadále probíhá řízení před Ústavním soudem,²⁷ který má prostor pro podstatně komplexnější posouzení.

6. MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

Domnívám se, že prokázaný zásah do poměrného zastoupení, který přitom neplní legitimní cíl, je sám

o sobě dostatečným důvodem pro závěr o neústavnosti volebního systému. Častým argumentem v jeho prospěch je však mezinárodní srovnání, o které se ostatně opřel i NSS. Vzhledem ke značné variabilitě systémů, které se v různých zemích používají, se přitom začasťte komparativní metoda používá jak ve prospěch, tak v neprospěch určitého závěru. Chceme-li však získat údaje relevantní pro posouzení českého volebního systému, měli bychom si odpovědět na pět otázek:

1. Je v některých zemích používána metoda d'Hondtova volebního dělitele v kombinaci s rozdělením do volebních obvodů?
2. Jsou všechny mandáty rozděleny na úrovni volebních obvodů, nebo v rámci systému existuje nějaký kompenzační prvek, např. v podobě druhého skrutinia?
3. Jaká je velikost volebních obvodů?
4. Je v těchto zemích používána uzavírací klauzule coby další integrační prvek?
5. Je-li volební systém obdobný českému, jaké je ústavní zakotvení voleb?

Za východisko zkoumání jsem zvolil šestadvacet států, které jsou společně s ČR členy Evropské unie. Jedná se o země, které splňují poměrně pokročilé demokratické standardy, mají srovnatelné uspořádání i mezinárodní závazky jako Česká republika a řeší podobné problémy. Jde zároveň o takový počet států, u kterého je kapacitně možné srovnání provést, a přitom již jde o takový vzorek, z něhož lze činit určité závěry. Jako základní zdroj dat jsem použil práci kolektivu autorů pod vedením Dietera Nohlana,²⁸ kterou jsem aktualizoval podle dostupných volebních zákonů zkoumaných zemí.

D'Hondtova metoda se v rámci daného vzorku států používá celkem ve 13 státech. Ve většině z nich však až v rámci druhého skrutinia, ve kterém se rozdělují zbytkové či kompenzační mandáty (Belgie, Estonsko, Maďarsko, Německo, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko). V dalších dvou zemích tato metoda existuje v kombinaci s jediným celostátním volebním obvodem (Bulharsko, Nizozemí). Podmínky naší první otázky tak splňují pouze čtyři státy: Finsko, Polsko, Portugalsko a Španělsko.

Naše druhá podmínka vyřazuje Polsko, kde se na úrovni volebních obvodů d'Hondtovou metodou přiděluje 391 mandátů, zatímco zbývajících 69 mandátů se rozděluje na celostátní úrovni. Odpovědi na další otázky proto budeme hledat jen pro tři zbývající státy.

Ve Finsku se rozděluje celkem 200 mandátů v rámci 14 volebních obvodů, v Portugalsku 230 mandátů ve

²⁶ Nález ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášený pod č. 64/2001 Sb. (podtržení autor).

²⁷ Vedle ústavní stížnosti, kterou proti rozhodnutí NSS podal Petr Pávek, jde také o zmíněný návrh skupiny senátorů ze dne 27. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/06, který brojí proti ustanovením § 48, § 50 a § 51 ZVP.

²⁸ NOHLEN, D., GROTZ F., KRENNERICH, F., THIBAUT, B.: Electoral Systems in Independent Countries. In: ROSE, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillian Reference, 2000, str. 353–379.

22 volebních obvodech a ve Španělsku 348 mandátů v 50 obvodech. Průměrný počet mandátů, připadajících na jeden obvod, je tedy ve Finsku přibližně 14,29 (stejně jako v ČR), v Portugalsku 10,45 a ve Španělsku 6,96.

Uzavírací klauzule existuje ve Španělsku, a to pouze na úrovni volebního obvodu ve výši 3% hlasů. V praxi se však její účinky mohou projevit pouze u několika největších volebních obvodů, zatímco v ostatních ji převyšuje přirozený práh. Ve Finsku ani v Portugalsku se uzavírací klauzule neuplatňuje ani na celostátní úrovni, ani v rámci volebních obvodů.

Ústava Finska zakotvuje, že poslanci jsou voleni „poměrnou volbou“ (§ 25).²⁹ Zároveň však určuje, že pro parlamentní volby se země dělí na nejméně dvanáct a nejvíce osmnáct volebních obvodů, přičemž provincie Aland tvoří samostatný volební obvod pro volbu jednoho poslance.³⁰

Portugalská ústava stanoví, že „výpočet mandátů, připadajících na odevzdané hlasy, probíhá v souladu se zásadou poměrného zastoupení“ (čl. 113 odst. 5).³¹

Španělská ústava rozděluje území státu do volebních obvodů, kterými jsou provincie. Všechny mandáty mají být rozděleny mezi jednotlivé volební obvody úměrně počtu obyvatel, každý obvod však musí být zastoupen nejméně dvěma poslanci. „Volby se provádějí v každém volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení“ (čl. 68 odst. 3).³²

Na základě těchto zjištění můžeme dojít k následujícím postřehům. V rámci zkoumaného vzorku existují tři státy, jejichž volební systém při srovnání s ČR obsahuje podobné, nebo dokonce přísnější nastavení kombinace volební formule a velikosti volebních obvodů. Ve dvou z těchto států však zároveň neexistuje uzavírací klauzule, která je dalším integračním prvkem, obsaženým ve volebním systému Poslanecké sněmovny. Ve zbývajícím státě je stanovena pouze pro jednotlivé volební obvody, a to ve výši 3 procent. Ve všech třech státech Ústava zakotvuje systém či zásadu poměrného zastoupení. Ve Finsku a ve Španělsku však určuje rozdělení volebního území do určitého počtu volebních obvodů, čímž přímo v ústavní rovině stanoví meze poměrnosti volebního systému. Ve Španělsku je

dokonce stanovena minimální velikost obvodu ve výši dvou mandátů, a působení systému poměrného zastoupení je omezeno na úroveň volebního obvodu.³³ Jediným státem v rámci zkoumaného vzorku, jehož volební systém i ústavní zakotvení se blíží české situaci, je Portugalsko. Na rozdíl od České republiky zde však neexistuje žádná uzavírací klauzule, což je při celkovém hodnocení proporcionality volebního systému nutné brát v úvahu.

Z mezinárodní komparace tedy vyplývají dva důležité závěry:

Zprvé, řada zemí Evropské unie používá d'Hondtovu metodu volebního dělitele, stejně jako rozdělení volebního území do obvodů, jejichž velikost je podobná jako v České republice. Jejich vzájemná kombinace však není běžná, a ve státech, které mají ústavně zakotvenou zásadu poměrného zastoupení bez dalších omezení v ústavní rovině, dokonce výjimečná.

Zadruhé, v tomto vzorku je Česká republika jedinou zemí, která rozdělování všech mandátů d'Hondtovým dělitelem v jediném skrutiniu kombinuje se zákonem stanovenou uzavírací klauzulí. Míra disproporcí faktorů, které současně působí v našem volebním systému, je proto v mezinárodním srovnání unikátní.

7. PRINCIP RACIONALITY A PŘEDVÍATELNOSTI PRÁVA

Pozoruhodný argument proti volebnímu systému, který je obsažen ve zmiňovaném podání skupiny senátorů k Ústavnímu soudu,³⁴ se dotýká principů racionality a předvídatelnosti práva. Jak ukazují výsledky voleb v roce 2006, přestože se počty obdržených hlasů jednotlivých stran lišily řádově o desítky až stovky tisíc, k odlišnému rozdělení mandátů mezi politické strany by mohlo dojít v případě odlišností řádově o stovky hlasů na úrovni jednotlivých volebních krajů. Např. Strana zelených mohla v Královéhradeckém kraji získat mandát na úkor KDU-ČSL, pokud by tam obdržela o pouhých 75 hlasů více, zatímco ČSSD k dal-

²⁹ Autor přeložil podle švédského oficiálního znění, které je dostupné v databázi FINLEX, 731/1999, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731> (navštíveno 23. září 2007).

³⁰ KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie. 1. díl*. Praha: Linde Praha, 2004, str. 86.

³¹ Ibid, str. 360.

³² Ibid, str. 602.

³³ Srov. též argumentaci ÚS, který poukázal na odlišnost této úpravy od české Ústavy: náleží ÚS ze dne 6. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášený pod č. 64/2001 Sb.

³⁴ Vycházím z jeho znění, které bylo zveřejněno na webových stránkách senátorky Olgy Paukrtové, která byla pověřena k zastupování skupiny senátorů při jednání u ÚS. http://www.paukrtova.cz/tisk_zpravy/2006_08_volebni_zakon.doc (navštíveno 8. června 2007).

šimu mandátu (a tím k většině 101 poslance v koalici s KSČM) chybělo 338 hlasů v Jihočeském kraji.³⁵ Podobných těsných případů lze uvést více.

Součástí senátorského návrhu je ukázkový model, jak významný vliv mohou mít drobné odchylky v regionálním rozložení hlasů. „*Nepatrné oslabení nebo posílení ODS nebo ČSSD v některých krajích (tj. okolo 1 % hlasů) při naprosto stejných celkových počtech hlasů odevzdaných pro jednotlivé strany v celé ČR by mohlo vést k tomu, že ČSSD a KSČM by mohly mít nikoliv 100, ale dokonce 109 mandátů, ačkoliv získaly jen 48 % hlasů stran, které postoupily do skrutinia, takže při přesném respektování zásady poměrného zastoupení měly získat pouze 96 mandátů.*“ Podobný model počítali také pro volby v roce 2002.

Navrhovatelé namítají, že rozdělení mandátů se za dané situace „*stává víceméně loterií. Postrádá totiž jeden z nezbytných právních atributů právní regulace v materiálně právním státě, a tím je elementární racionalita a předvídatelnost. (...) Zákon, který k uvedeným závěrům vede, pak nemůže být občany považován za racionální normu a pomáhá jen posouvat právní řád ve vnímání veřejnosti do pozice jakési nesrozumitelné kabaly, o jejíž pochopení ani nemá smysl se snažit.*“

Zmíněné modely vycházejí z hypotetického rozložení hlasů, které by vedlo k takto silné disproporcionalitě. Pravděpodobnost, že k tak extrémnímu případu skutečně dojde, není velká, jde však o vhodnou demonstraci vlastností volebního systému, které se v menší míře projevily i ve skutečných výsledcích voleb v roce 2006. S tímto argumentem se přitom nelze vypořádat pouze s tím, že jde o běžnou vlastnost metod volebního dělitele, které jsou neméně běžně používány. Prvek náhody lze podstatně omezit buď použitím větších volebních obvodů, anebo zavedením určitého množství kompenzačních mandátů, které se budou rozdělovat na celostátní úrovni, jako je tomu např. v Dánsku, Litvě, Maďarsku, Německu, Polsku, Švédsku a v dalších zemích.

8. ZÁVĚR A NÁMĚTY DE LEGE FERENDA

Na základě předvedených argumentů považují za prokázané, že volební systém do Poslanecké sněmovny prolamuje ústavně zakotvené principy, aniž by tento zásah dosahoval legitimního cíle. Na jedné straně totiž poškozují některé politické strany a přiděluje jim nižší počet mandátů, než by odpovídalo počtu hlasů, které obdržely. Tím vedle zásady poměrného zastoupení zasahuje také do principu rovnosti volebního práva. Na straně druhé přitom není schopen zajistit snazší

formování většin v Poslanecké sněmovně, ale jak se ukázalo, v letech 2002 i 2006 byl jeho dopad dokonce právě opačný. Nejde přitom o nahodilý výsledek, ale o vlastnost, která je v současné podobě volebního systému pevně zabudovaná.

Komparativní analýza ukázala, že v rámci 27 států Evropské unie existuje pouze jediný stát (Portugalsko), jehož ústavní a právní situaci lze považovat za podobnou. Oproti Portugalsku však český volební systém navíc používá i uzavírací klauzuli, což znamená další dodatečné omezení jeho poměrností. V ostatních státech je buď podoba volebního systému jiná, anebo se liší jeho ústavní zakotvení. Domnívám se proto, že tento jediný případ nelze použít jako zásadní argument, který by podepřel ústavní konformitu českého volebního systému.

Přehlédnout nelze ani značnou úlohu, kterou v procesu rozdělování mandátů hraje náhoda. Volební výsledky politických stran (či jejich bloků) se mohou lišit v řádu stovek tisíc získaných hlasů, ale o skutečném vítězi, který dokáže zformovat potřebnou většinu v Poslanecké sněmovně, rozhodují pouhé desítky či stovky hlasů. Takový stav odporuje principu racionality práva a podkopává také důvěru voličů v demokratický proces.

Způsobů, jak uvést volební systém do souladu s ústavním pořádkem, je přitom celá řada. Patrně by stačilo změnit kteroukoliv ze tří základních proměnných volebního systému, jejichž nastavení je za současný stav odpovědné. První možností je návrat k systému Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty, přičemž nerozdělené hlasy by se převáděly do druhého skrutinia na celostátní úrovni. Bylo by však možné zachovat i současnou metodu d'Hondtova dělitele, pokud by se v rámci volebních krajů rozdělovala jen určitá část mandátů, zatímco předem stanovený počet (např. 20 mandátů) by byl stranám přidělen v kompenzačním druhém skrutiniu na celostátní úrovni. Řešením by mohla být i změna hranic a zvětšení volebních krajů, případně – např. po slovenském vzoru – zavedení jediného celostátního volebního obvodu. Tato varianta se mi však zdá být méně vhodná, protože by vedla k rozsáhlým a nepřehledným kandidátním listinám a výrazně by omezila současnou vazbu mezi voliči a poslanci, kteří jsou zvoleni v jejich obvodech. Lze navíc souhlasit s tím, že vyšší územní samosprávné celky jsou vhodným a relativně přirozeným volebním obvodem, který brání případnému zneužití volební geometrie.

Náprava současného stavu, který vybočuje z ústavních mezí, je podle mého názoru výzvou nejen pro zákonodárce, ale také pro Ústavní soud.

³⁵ Do tohoto kraje byly započteny hlasy voličů hlasujících na zastupitelských úřadech v zahraničí, mezi kterými dosáhla ČSSD podprůměrného výsledku. To vede k často opakovanému závěru, že to byli právě zahraniční voliči, kteří rozhodli o výsledku voleb. Jde však o závěr nesprávný, protože rozdělení mandátů by bylo stejné i v případě, že by tato skupina voličů nehlasovala. Pro podrobné vysvětlení srov. ANTOŠ, M.: Rozhodly letošní volby do Poslanecké sněmovny hlasy ze zahraničí? *Právní rozhledy*, č. 17/2006, str. 642–646.