

**PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY**

Poslanecká sněmovna

2009

V. volební období

---

**758**

**Vládní návrh**

**na vydání**

**zákona**

**kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**

## ZÁKON

ze dne ..... 2009

**kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky  
a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

### Čl. I

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 64/2001 Sb., zákona č. 491/2001 Sb., zákona č. 37/2002 Sb., zákona č. 171/2002 Sb., zákona č. 230/2002 Sb., zákona č. 62/2003 Sb., zákona č. 418/2004 Sb., zákona č. 323/2006 Sb., zákona č. 480/2006 Sb. a zákona č. 261/2008 Sb., se mění takto:

1. V nadpise § 48 a v § 49 odst. 4 se slovo „volebních“ nahrazuje slovem „sružených“.
2. V § 48 odst. 1 se slova „u pověřených obecních úřadů“ zrušují.
3. V § 48 odstavec 2 zní:  
„(2) Republikovým mandátovým číslem se dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém sruženém kraji; sruženým krajem se pro účely tohoto zákona rozumí území jednoho nebo více volebních krajů, které je vymezeno v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým sruženým krajům.“.
4. V § 48 odst. 3 a v § 51 písm. b) se slovo „volebním“ nahrazuje slovem „sruženým“.
5. Nadpis § 49 zní: **„Postup politických stran, politických hnutí a koalic do prvního skrutinia“.**
6. V § 49 odst. 3 a 4 a v § 51 úvodní části ustanovení se slova „do skrutinia“ nahrazují slovy „do prvního skrutinia“.

7. § 50 včetně nadpisů zní:

### **„První skrutinium**

#### **§ 50**

#### **Přidělení mandátů politickým stranám, politickým hnutím a koalicím**

(1) Součet platných hlasů odevzdaných ve sdruženém kraji celkem pro politické strany, politická hnutí a koalice, které postoupily do prvního skrutinia, se vydělí počtem mandátů, které byly tomuto sdruženému kraji přiděleny, zvětšeným o jednu; číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je volebním číslem sdruženého kraje.

(2) Celkový počet platných hlasů, který obdržela politická strana, politické hnutí nebo koalice ve sdruženém kraji, se dělí volebním číslem sdruženého kraje a politické straně, politickému hnutí nebo koalici se přikáže tolik mandátů, kolikrát je volební číslo sdruženého kraje obsaženo v celkovém počtu platných hlasů, které tato politická strana, politické hnutí nebo koalice získala.

(3) Bylo-li takto rozděleno o jeden mandát více, než mělo být přiděleno, odečte se přebývající mandát té politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve sdruženém kraji vykazala nejmenší zbytek dělení. Při stejném zbytku dělení se mandát odečte politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která získala ve sdruženém kraji menší počet platných hlasů; pokud je počet platných hlasů stejný, rozhodne los.

(4) Pokud je volební kraj totožný se sdruženým krajem, přidělují se mandáty kandidátům přímo podle § 50b.“.

8. Za § 50 se vkládají nové § 50a až 50c, které včetně nadpisů znějí:

#### **„§ 50a**

#### **Přidělení mandátů volebním krajům**

(1) Ve sdružených krajích, které jsou tvořeny dvěma a více volebními kraji, se rozdělují získané mandáty jednotlivých politických stran, politických hnutí a koalic mezi kandidátní listiny jimi podané v jednotlivých volebních krajích.

(2) Počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji sdruženého kraje pro každou z kandidátních listin politické strany, politického hnutí nebo koalice, které postoupily do prvního skrutinia, se postupně dělí čísly 1; 2; 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku; kandidáti, kteří se kandidatury po zaregistrování kandidátní listiny vzdali nebo byli odvoláni podle § 36 se nezapočítávají. Hodnoty podílů se vypočítávají a uvádějí na 2 desetinná místa se zaokrouhlením nahoru.

(3) Všechny podíly pro každou z kandidátních listin politické strany, politického hnutí nebo koalice podanou ve volebním kraji v jednom sdruženém kraji vypočtené podle odstavce 2 se seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik mandátů jednotlivé politické straně, politickému hnutí nebo koalici připadlo ve sdruženém kraji podle § 50. V případě rovnosti 2 a více podílů v této řadě je pro jeho pořadí rozhodující počet platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu, politické hnutí nebo koalici ve volebním kraji; pokud je počet těchto hlasů stejný, rozhodne o pořadí podílu los. Zároveň s velikostí podílu se uvede i označení volebního kraje, ve kterém politická strana, politické hnutí nebo koalice podílu dosáhla.

(4) Za každý podíl obsažený v seznamu podle odstavce 3 se politické straně, politickému hnutí nebo koalici přidělí jeden mandát v příslušném volebním kraji.

(5) Postup podle odstavců 2 až 4 se použije pro každou politickou stranu, každé politické hnutí a každou koalici zvlášť.

## § 50b

### **Přidělování mandátů kandidátům**

(1) Mandáty přidělené politické straně, politickému hnutí nebo koalici ve volebním kraji obdrží kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(2) Pokud některý z kandidátů získal takový počet platných přednostních hlasů, který činí nejméně 5 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici v rámci volebního kraje, případně mandát přednostně tomuto kandidátovi.

(3) V případě, že více kandidátů splnilo podmínku podle odstavce 2 a politická strana, politické hnutí nebo koalice získala více mandátů, případně mandáty přednostně kandidátům, kteří splnili podmínku podle odstavce 2, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných platných přednostních hlasů; pokud je počet přednostních hlasů stejný, je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku. Kandidátům, kteří nesplnili podmínku podle odstavce 2, případně mandáty v pořadí uvedeném na hlasovacím lístku.

(4) Nezvolení kandidáti politických stran, politických hnutí a koalic, které v rámci volebního kraje získaly alespoň 1 mandát, se stávají náhradníky. Při stanovení pořadí náhradníků v rámci těchto politických stran, politických hnutí a koalic se nejprve vyloučí kandidáti, jimž byl přidělen mandát ve druhém skrutiniu, a dále se postupuje obdobně podle odstavců 2 a 3.

## **Druhé skrutinium**

### § 50c

(1) Všechny mandáty, které nebyly přikázány v prvním skrutiniu, případně politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která získala nejvyšší počet platných hlasů odevzdaných celkem ve všech volebních krajích. Pokud získalo stejný nejvyšší počet platných hlasů odevzdaných celkem ve všech volebních krajích více politických stran, politických

hnutí nebo koalic, přikáží se jim mandáty rovným dílem; nelze-li takto přikázat všechny mandáty, rozhodne o přikázání zbývajících mandátů los.

(2) Politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována alespoň v jednom volebním kraji, předá nejpozději 20 dnů přede dnem voleb Českému statistickému úřadu celostátní kandidátní listinu pro druhé skrutinium. Na celostátní kandidátní listině pro druhé skrutinium musí být uvedeni všichni kandidáti z kandidátních listin ve volebních krajích v pořadí určeném politickou stranou, politickým hnutím nebo koalicí. Pořadí kandidátů se označuje arabskými číslicemi v souvislé řadě, počínaje číslem 1. Celostátní kandidátní listina pro druhé skrutinium obsahuje dále jméno a příjmení, kontaktní adresu, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jménem politické strany nebo politického hnutí; v případě koalice označení jedné z uvedených osob jako osoby oprávněné jednat jménem koalice.

(3) V rámci politické strany, politického hnutí nebo koalice obdrží mandáty přikázané politické straně, politickému hnutí nebo koalici ve druhém skrutiniu kandidáti podle pořadí uvedeného na celostátní kandidátní listině pro druhé skrutinium, ze které se nejprve vyloučí kandidáti, jimž byl přidělen mandát v prvním skrutiniu.“.

9. V § 51 úvodní části ustanovení se slovo „volebním“ nahrazuje slovem „sdruženém“.
10. V § 52 odst. 1 se slova „provedení skrutinia“ nahrazují slovy „provedení prvního a druhého skrutinia“.
11. V § 52 odst. 2 písm. d) se slova „zvolení, a kandidátů, kteří se stali náhradníky,“ nahrazují slovy „zvolení v prvním skrutiniu, kandidátů zvolených ve druhém skrutiniu, jakož i kandidátů nezvolených v prvním skrutiniu, kteří se stali náhradníky,“.
12. V § 53 odst. 2 se slova „podle § 51“ nahrazují slovy „podle § 52 odst. 2 písm. d)“.
13. V § 92 odst. 1 písm. c) bodě 3 se za slova „kandidátní listiny,“ vkládají slova „celostátní kandidátní listiny pro druhé skrutinium“.

14. Příloha č. 1 zní:

„Příloha č. 1 k zákonu č. 247/1995 Sb.

Vymezení území sdružených krajů pro volby do Poslanecké sněmovny

Číslo sdruženého kraje	Název sdruženého kraje	Zahrnuje území volebních krajů
1	Praha	Hlavní město Praha
2	Střední Čechy	Středočeský kraj
3	Jihozápad	Jihočeský kraj Plzeňský kraj
4	Severozápad	Karlovarský kraj Ústecký kraj
5	Severovýchod	Liberecký kraj Královéhradecký kraj Pardubický kraj
6	Jihovýchod	Kraj Vysočina Jihomoravský kraj
7	Střední Morava	Olomoucký kraj Zlínský kraj
8	Moravskoslezsko	Moravskoslezský kraj“.

Čl. II

**Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2010.

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### A) Obecná část

#### 1. Zhodnocení platného právního stavu

Stávající volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se dá částečně chápat jako pozůstatek snah o reformu volebního systému dle dobových dohod ČSSD a ODS z roku 2000<sup>1</sup>, do kterých výrazně zasáhl v roce 2001 Ústavní soud<sup>2</sup>, částečně pak jako kompromis mezi relevantními stranami nalezený právě po zmíněném zásahu Ústavního soudu. Od té doby byl volební zákon již 8krát novelizován, nicméně pouze technickými změnami, bez zásahu do jádra volebního systému, za které lze považovat v mezích platné Ústavy zejména zákonnou konkretizaci:

- konstrukce volebních krajů
- způsobu přepočtu hlasů na mandáty.

Jedinou výjimku představují nová pravidla pro preferenční hlasování<sup>3</sup>. Namísto dosavadních dvou přednostních hlasů může každý volič přidělit hlasy čtyři. Pro posun dopředu na kandidátní listině je nyní třeba získat pouze 5 % přednostních hlasů z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro kandidátku (dříve šlo o 7 %). Tato změna se dá chápat jako další krok směrem od vázaných kandidátních listin k listinám volným, či jako posílení personalizace volby. Pochopitelně s dovětkem, že efekt personalizace je do značné míry závislý na velikosti volebního obvodu.

Volební procedura v posledních volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 vypadala tak, že po sečtení všech platných odevzdaných hlasů na úrovni republiky je vypočítáno tzv. republikové mandátové číslo jako podíl celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny politické subjekty a celkového počtu mandátů. Tímto republikovým číslem se následně dělil počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji a výsledná čísla udávala počet mandátů, které jednotlivým volebním krajům připadly. Před

---

<sup>1</sup> Vyjádřených v novele zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, provedené zákonem č. 204/2000 Sb.

<sup>2</sup> Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 6. 2. 2001 bylo zrušeno ustanovení § 27 věty první, § 31 odst. 4, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, § 85 věty třetí a příloh č. 1 a 2 volebního zákona; zamítnut byl návrh na zrušení též § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d).

alokací mandátů politickým subjektům se zjistilo, které z nich překročily v celostátním měřítku volební klauzuli, jež zůstala v platnosti z roku 2000, tedy v podobě 5 %, 10 %, 15 %, 20 % v závislosti na počtu uskupení podávajících společnou kandidátní listinu. Formacím splňujícím tuto podmínku byly distribuovány mandáty v každém volebním kraji zvlášť počínaje volbami 2002 dle čisté (tj. nemodifikované) varianty d'Hondtova dělitele. Tato volební formule spočívá v tom, že se počet platných hlasů pro každý politický subjekt, který postoupil do skrutinia, v rámci každého volebního obvodu postupně dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o 1 větším. Na základě těchto podílů pak dochází k postupnému přidělování mandátů jednotlivým stranám od největšího k nižším, dokud není dosaženo počtu mandátů, jež připadají na jeden volební kraj<sup>4</sup>.

Současný volební systém nevytváří dobré podmínky pro vznik stabilních akceschopných vlád. Relativně stejnoměrně totiž posiluje obě vzájemně si konkurující silné strany, jimž poskytuje nadproporcionální zisk mandátů, a to na úkor malých stran s vysokým koaličním potenciálem. Tím se manévrovací prostor pro vítěze voleb zužuje jen na dvě možnosti:

1. koaliční či jinou spolupráci s hlavním poraženým protivníkem („velká koalice“, příp. „opoziční smlouva“)
2. velmi křehká koalice s podproporcionálně zastoupenými malými stranami<sup>5</sup>.

Použitý d'Hondtův dělitel sám o sobě nemá disproporční účinek, jeho chování závisí na počtu volebních obvodů. Systém d'Hondtova dělitele ve čtrnácti obvodech lze považovat za do značné míry disproporcionálně nahrávající<sup>6</sup>. Svoji roli co do poměrného rozložení hlasů hraje rovněž velikost volebních obvodů.

---

<sup>3</sup> Přijatá zákonem č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> K podrobnějšímu popisu fungování volebního systému viz např. Čaloud, D.(2006): Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny in Čaloud, Foltýn, Havlík, Matušková (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006, Centrum pro studium demokracie a kultury.

<sup>5</sup> Zvlášť výrazně se tento rys projevil u Strany zelených, která by čistě poměrnou matematikou měla obdržet 13 mandátů (přesně 12,58), ale získala jich pouze 6. U KDU-ČSL se efekt ztráty mandátů neprojevil tak silně jednak v důsledku regionálních výkyvů preferencí, jednak v důsledku získání posledního rozdělovaného mandátu právě na úkor Strany zelených v některých volebních krajích. Celkově je však podproporcionální zisk mandátů obou malých stran oproti velkým i KSČM zřejmý. Ve vztahu mezi Stranou zelených a KDU-ČSL může za současnou právní úpravu dojít dle okolností a konkrétních výsledků voleb v jednotlivých krajích i k opačnému efektu extrémního znevýhodnění zisku mandátů KDU-ČSL.

<sup>6</sup> Viz Čaloud, D.(2006): Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny in Čaloud, Foltýn, Havlík, Matušková (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006, Centrum pro studium demokracie a kultury. s. 154.



Následující tabulka ukazuje, kolik platných odevzdaných hlasů bylo potřeba pro získání jednoho mandátu pro jednotlivé politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006:

Volební strana	Počet získaných platných hlasů	Počet získaných mandátů	Počet hlasů potřebných k získání 1 mandátu
ODS	1 892 475	81	23 364
ČSSD	1 728 827	74	23 363
KSČM	685 328	26	26 359
KDU–ČSL	386 706	13	29 747
SZ	336 487	6	56 081

Disproporce systému co do počtu platných odevzdaných hlasů potřebných k získání jednoho mandátu je dána značně rozdílnou velikostí, resp. počtem voličů, kteří se dostávají k volbám, z čehož vyplývá až mnohonásobně odlišný počet rozdělovaných mandátů v krajích (např. v roce 2006 bylo rozděleno 5 až 25 mandátů s tím, že mezi nejmenší volební obvody patřily kraje Karlovarský s 5 mandáty a Liberecký s 8 mandáty; na opačném pólu potom stály kraje Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský s 23 mandáty a Praha s 25 mandáty). Zatímco ve velkých krajích výsledky vykazují určitou míru proporcionality, v malých a středně velkých krajích, které převažují, získáváme při stávajícím rozložení sil výsledky velmi disproporcionální.

Do určité míry tento stav vzbuzuje pochybnosti o rovnosti aktivního volebního práva (z hlediska voličů; neboť hlas voličů v různých krajích má značně odlišnou váhu) a o naplnění principu poměrného zastoupení (z hlediska volebních stran a jednotlivých kandidátů). Volební zákon byl po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 opět napaden sérií stížností k Ústavnímu soudu<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Viz např. usnesení Ústavního soudu ze 14. května 2008 č. II.ÚS 582/06 viz <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=58684&pos=1&cnt=3&typ=result>.

## 2. Východiska a cíle navrhované právní úpravy

Základním limitem jakýchkoli změn volebního zákona – při respektování platného znění Ústavy – je zachování rovnosti volebního práva a zásady poměrného zastoupení pro volby do Poslanecké sněmovny<sup>8</sup>.

Výklad zásady poměrného zastoupení podal Ústavní soud v minulosti opakovaně tak, že i zde jsou přípustné určité integrační (většinové) prvky za účelem zformování většiny. Nicméně dle názoru Ústavního soudu je třeba, aby případná omezení rovnosti volebního práva respektovala zásadu minimalizace zásahu do ústavně zaručených práv v poměru ke stanovenému cíli. Model poměrného zastoupení se svými integračními prvky musí zůstávat k ústavní zásadě poměrného zastoupení „přivrácen“, jinými slovy, musí projevovat tendenci se této zásadě v jejích zásadních aspektech alespoň přibližovat<sup>9</sup>.

S ohledem na výše uvedená kritéria Ústavní soud svým náleznem pléna č. 42/2000 zrušil ustanovení tehdy platného volebního zákona o stanovení počtu volebních krajů na 35, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 a způsobu výpočtu podílů a příkazování mandátu pomocí upravené d'Hondtovy formule, neboť došel k závěru, že toto „*představuje 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.*“ Posoudit otázku souladu použitého volebního mechanismu se zásadou poměrného zastoupení nelze dle soudu pomocí žádných exaktních kritérií, ale spíše pomocí prostředků jakou jsou komparace, klasifikace, hodnocení důsledků apod.

K posílení akceschopnosti vlád je proto třeba hledat volební systém, který nepoškodí zásady poměrného zastoupení, tzn. na úrovni volebního obvodu se pro rozdělení mandátů přihlíží k poměru hlasů mezi jednotlivými kandidátkami, a zároveň přidělí bonus vítězné straně.

Základní zásadou navrhované změny volebního systému je tedy zachování systému poměrného zastoupení s tím, že navrhovaná varianta změny má představovat vyváženou kombinaci prvků posilujících proporcionalitu systému s prvky posilujícími zisk pro vítěze voleb. Mezi základními proměnnými, se kterými se bude při změně volebního systému operovat, je konstrukce volebních krajů (počet a velikost volebních obvodů) a volební

---

<sup>8</sup> Čl. 18 odst. 1 Ústavy: „*Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.*“

<sup>9</sup> Zejména v nálezech pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 25/96 (uveřejněn pod č. 88/1997 Sb.) a sp. zn. Pl.ÚS 42/2000 (uveřejněn pod č. 64/2001 Sb.).

formule (metoda přepočtu hlasů na mandáty). Kombinací různých variant v rámci těchto dvou proměnných lze modifikovat volební systém požadovaným způsobem.

### **3. Návrhy variant řešení právní úpravy**

V první fázi přípravy bylo vytipováno šest základních variant řešení. Usnesením ze dne 27. srpna 2008 č. 1072 vláda ČR uložila dále rozpracovat varianty I, II a VI.

#### **Varianta I**

Tato varianta předpokládá, že v prvním skrutiniu se rozdělují 175 mandátů na úrovni volebního kraje (tzv. krajské mandáty) pomocí dělitele Sainte-Laguë, ve druhém skrutiniu se rozdělují 25 mandátů na celostátní úrovni (tzv. celostátní mandáty) za použití odlišné řady dělitelů zabezpečujících bonus pro vítěze (tzv. dvourychlostní skrutinium).

Postup pro rozdělování mandátů ve druhém skrutiniu lze zvolit ve 2 alternativách, přičemž v obou alternativách se pro vítěze voleb použije dělitel d'Hondt, zatímco pro ostatní subjekty voleb se použije v případě první alternativy dělitel Sainte-Laguë a v případě druhé alternativy dělitel Dánský. Odlišní dělitele pro vítěze voleb a ostatní politické subjekty přinášejí bonifikaci pro vítěze voleb (získat lze téměř dvojnásobně vyšší počet mandátů, než který by získal, pokud by se pro všechny subjekty používal stejný dělitel). Použití různých dělitelů pro jiný než vítězný subjekt je důležité pro velikost bonusu. V praxi to znamená, že použití Dánského dělitele generuje vyšší bonifikaci pro vítěze voleb, než dělitel Sainte-Laguë.

#### **Varianta II**

Podle této varianty se pro přepočet mandátů v prvním skrutiniu zavádějí tzv. sdružené kraje odpovídající územním jednotkám NUTS 2 (tyto jsou co do počtu obyvatel srovnatelné); jde o celkem 8 sdružených krajů (budou vymezeny v příloze zákona). Jejich velikost i srovnatelnost má lépe zajistit poměrnost a rovnost hlasů. 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.

Postup pro rozdělování mandátů v prvním skrutiniu lze zvolit ve 2 alternativách, přičemž v případě první alternativy se pro rozdělení mandátů použije Hagenbach-Bischoffova formule, zatímco v případě alternativy druhé se použije Hareova kvóta. V praxi to znamená, že 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.

#### **Varianta VI**

Při přepočtu hlasů na mandáty se vychází z jediného celorepublikového volebního obvodu s tím, že přidělování mandátů konkrétním kandidátům probíhá na úrovni volebních krajů. Nejprve se v prvním skrutiniu vítězná straně přidělí bonus, zbývající nerozdělené mandáty se přidělují ve druhém skrutiniu za použití d'Hondtova dělitele v rámci jediného volebního obvodu.

I u této varianty lze pro postup pro rozdělování mandátů v prvním skrutiniu zvolit dvě alternativy, přičemž v případě první alternativy bude vítěz voleb bonifikován degresivním způsobem (pokud získá 30% hlasů a méně, obdrží bonus 10 mandátů, pokud získá 30% až 50% hlasů, za každá započatá 2% hlasů se počet přidělovaných mandátů snižuje o 1 mandát), zatímco v případě alternativy druhé obdrží vítěz voleb v prvním skrutiniu tvrdý bonus 10 mandátů. V praxi to znamená, že u první alternativy nebude velikost bonusu dopředu známa a bude se odvíjet od konkrétního volebního výsledku. Poměrného zastoupení se zde dosáhne rozdělováním mandátů v poměru k získaným hlasům v rámci jediného, dostatečně velkého, volebního obvodu.

#### **4. Konzultace navrhované právní úpravy**

Uvedené návrhy variant byly široce konzultovány především v rámci připomínkového řízení, kde byla vyžádána stanoviska nejen od ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, ale i od řady dalších subjektů, zejména krajských úřadů, odborových konfederací, hospodářské komory, agrární komory, družstevní asociace. Z těchto konzultací vyplynulo, že rozhodnutí o tom, kterou variantu řešení přijmout, je především rozhodnutím politickým.

#### **5. Vybraná varianta řešení navrhované právní úpravy**

Vláda z navržených variant vybrala jako nejvhodnější první alternativu varianty II. Podle názoru vlády tato varianta nejlépe naplňuje cíl novely zákona o volbách do Parlamentu ČR, a to navrhnout takovou změnu volebního systému, která zajistí naplňování zásady rovnosti hlasů a poměrného zastoupení a současně přidělí bonus vítězná straně.

Základní parametry navrhované změny volebního systému jsou listinný poměrný systém, který předpokládá existenci kandidátních listin existujících již v současné podobě, stejně jako obdobnou klauzuli nutnou pro vstup jednotlivých politických subjektů do skrutinia. Tento návrh volebního systému počítá se zachováním 14 volebních krajů korespondujících s vyššími územně samosprávnými celky, neboť tyto mají návaznost na regionální rozdělení České republiky a vnitřní uspořádání relevantních politických subjektů, které jej reflektuje.

Pro přepočítání mandátů v prvním skrutiniu se ovšem v zákoně zavádějí tzv. „sružené kraje“. Tyto odpovídají územním jednotkám pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU, konkrétně tzv. NUTS 2<sup>10</sup>. Výsledek volebního subjektu ve sruženém kraji je tvořen součtem jeho výsledků v příslušných volebních krajích. Na této úrovni probíhá rozdělování mandátů v 1. skrutiniu. Tento postup přepočtu hlasů v 1. skrutiniu v rámci sružených krajů, které jsou tvořeny buď jedním nebo více kraji (podle jejich velikosti) zajistí vyšší míru proporcionality, neboť čím větší jsou volební kraje, tím více proporcí jsou volební výsledky<sup>11</sup>. Navrhovaná právní úprava vychází jednak z užití Hagenbach-Bischoffovy<sup>12</sup> formule pro rozdělení mandátů v prvním skrutiniu, čímž dochází k výraznému zpoměření volebních výsledků, jednak z bonifikace vítěze voleb ve skrutiniu druhém, jejímž cílem je posílení možnosti získat majoritu potřebnou pro sestavení funkční a stabilní vlády.

Volební procedura vypadá tak, že po sečtení všech platných odevzdaných hlasů na úrovni republiky je vypočítáno tzv. republikové mandátové číslo jako podíl celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny politické subjekty a počtu všech mandátů (tj. 200 poslanců). Tímto republikovým číslem se následně dělí počet platných hlasů odevzdaných v každém sruženém kraji a výsledná čísla udávají počet mandátů, které jednotlivým sruženým krajům připadají. Před alokací mandátů politickým subjektům se

---

<sup>10</sup> Zavedení sružených krajů má sloužit k větší proporcionalitě, neboť se jedná o vzájemně srovnatelné oblasti: průměrná velikost takto vymezených správních jednotek musí ležet v jasně definovaných hranicích počtu obyvatel, tzn. jednotlivé územní jednotky jsou co do počtu obyvatel obdobné. Podrobnosti viz [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(ES\) č. 1059/2003](#) ze dne 26. května 2003, o vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS).

<sup>11</sup> Více viz Havlík, V., Šedo, J., Čaloud, D. (2004): Systémy poměrného zastoupení, in Chytilík, R., Šedo, J. (eds.): Volební systémy, Masarykova univerzita: Mezinárodní politologický ústav, 2004. s. 128. V této souvislosti se zde hovoří o velikosti volebního obvodu jako o rozhodujícím činiteli, protože počet křesel rozdělovaných ve volebním obvodu má silnější dopad na proporcionalitu než jakýkoli jiný faktor. To znamená, že změna velikosti volebních obvodů představuje vhodný nástroj pro dosažení cíle volebního inženýrství, neboť malé volební obvody produkují tzv. uměle vytvořené většiny. Obdobně hovoří i Taagepera, R. (2007): Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems, Oxford university Press.

<sup>12</sup> Na základě Hagenbach-Bischoffovy formule byly hlasy na mandáty přepočítávány ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (resp. ČNR) do roku 1998.

zjistí, které z nich překročí v celostátním měřítku volební klauzuli. Formacím splňujícím tuto podmínku jsou distribuovány mandáty, vypočtené na úrovni sdruženého kraje pomocí Hagenbach-Bischoffovy formule. Tato volební formule spočívá v tom, že se vydělí počet odevzdaných hlasů počtem přidělovaných mandátů zvětšených o jeden, což má zajistit přidělení většího počtu mandátů již v prvním skrutiniu. Výsledným číslem je potřeba dělit počet platných odevzdaných hlasů pro politický subjekt, čímž dojde k určení počtu mandátů politické formaci na úrovni sdruženého kraje. Takto získané mandáty jsou následně u každého politického subjektu rozděleny za pomoci tzv. d'Hondtova dělitele (číselná řada 1, 2, 3...) příslušným krajským kandidátním listinám strany podle počtu platných odevzdaných hlasů v tom kterém konkrétním kraji. Všechny podíly spočtené pomocí d'Hondtova dělitele se poté seřadí sestupně podle velikosti v rámci sdruženého kraje. Mandát je alokován té krajské kandidátní listině, jež vykazuje nejvyšší průměr dělení na mandát. Pokud kandidát dostane příslušný počet preferenčních hlasů, k těmto se přihlédne při rozdělování hlasů na úrovni volebních krajů.

Při rozdělování mandátů Hagenbach-Bischoffovou formulí na úrovni sdružených krajů nebudou pravděpodobně nikdy rozděleny všechny mandáty. Všechny tyto zbývající mandáty budou přidělovány ve druhém skrutiniu. Případnou politickému subjektu, který získal nejvyšší počet hlasů na republikové úrovni. Počet takto přidělených „bonusových“ mandátů nebude nikdy znám dopředu, půjde tedy o „plovoucí bonus“. Mandáty přidělené ve druhém skrutiniu vítěznému subjektu zvýší odstup mezi ním a subjektem, jenž skončí na druhém místě, což významně zvýší pravděpodobnost, že vítězný subjekt sestaví většinovou vládu.

Navrhovaná právní úprava naplňuje koaliční vládní zadání, tedy zpoměrnění volebního systému za současné bonifikace vítěze, zachovává stávající volební kraje a tudíž také administrativní a technické podmínky pro organizaci voleb. Díky relativně stejné a relativně značné velikosti sdružených krajů (20 až 30 mandátů) způsob přepočtu hlasů na mandáty v prvním skrutiniu zajišťuje proporcionalní zastoupení všem subjektům, včetně subjektů se ziskem na úrovni volební klausule, tj. 5 procent hlasů pro jednotlivé politické strany.

**6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právem Evropských společenství**

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Vztahuje se na ni čl. 18 Ústavy, který zejména požaduje, aby při volbách do Poslanecké sněmovny byla dodržována zásada poměrného zastoupení. Dále je třeba zmínit články 21 a 22 Listiny základních práv a svobod, a to především právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a právo na svobodnou soutěž politických sil. Dále čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zavazuje vysoké smluvní strany k tomu, aby zajistily svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru. A konečně čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech vyžaduje zejména, aby každý občan měl právo a možnost se podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.

Danou problematikou se rovněž zabýval i Ústavní soud. Ve svém nálezu, uveřejněném pod č. 64/2001 Sb., zejména uvedl, že „*náhledy na to, co vůbec lze chápat pod pojmem demokracie, odlišují se v řadě případů v takovém stupni, že jsou zcela divergentní. Ani pojem "poměrné zastoupení" nelze proto spojovat s takovými atributy jako absolutní určitost, jediná definovatelnost, ale naopak nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici. Jestliže posléze uvedenou pouhou možnost aproximace ideálně typickému modelu poměrného zastoupení uvedeme do souvislosti s procesem diferenciací a integrací, potom zdá se být zcela evidentní, co konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu z 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (č. 88/1997 Sb.) Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, str. 251 a násl., totiž, že jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciací voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. .... V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciací princip integrací, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody.“*

Dále se v tomto nálezu uvádí „*Rozhodl-li se ústavodárce, pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, pro uplatnění poměrného zastoupení, potom i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů. Určujícím momentem v systému poměrného zastoupení je totiž velikost volebních obvodů, takže jako na jedné straně, čím větší je obvod, tím více se volební výsledek přibližuje principu proporcionality, na straně druhé, čím menší je volební obvod, tím výrazněji se uvedený výsledek tomuto principu již vzdaluje.*“.

Předložený návrh, při respektování uvedených ústavních principů, vychází ze snahy integrovat systém k efektivnímu zformování většiny a současně odstranit i případnou disproporci dosavadního systému co do počtu platných odevzdaných hlasů potřebných k získání jednoho mandátu, která je dána značně rozdílnou velikostí volebních obvodů, resp. počtem voličů v těchto obvodech, kteří se dostaví k volbám.

Zavedení sdružených krajů má důsledněji zajistit naplňování zásady rovnosti hlasů a poměrného zastoupení, neboť se jedná o vzájemně srovnatelné územní jednotky, kde průměrná velikost takto vymezených jednotek musí ležet v jasně definovaných hranicích počtu obyvatel, a tedy jednotlivé územní jednotky jsou co do počtu obyvatel obdobné. Tato koncepce odpovídá i [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(ES\) č. 1059/2003](#) ze dne 26. května 2003, o vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS).

Lze tedy konstatovat, že předkládaný návrh neporušuje zásadu poměrného zastoupení a nedotýká se práva občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a práva na svobodnou soutěž politických sil.

Právo ES/EU se na danou oblast nevztahuje.

## **7. Zhodnocení dopadu navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí, sociální oblast a životní prostředí**

Navrhovanou právní úpravou se nezmění proti současnému stavu dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. Navrhovaná právní úprava nebude mít dopad na podnikatelské prostředí České republiky a ani žádné sociální dopady a dopady na životní prostředí.



## **B) Zvláštní část**

### **K bodům 1 až 4**

Pro přepočítání mandátů v prvním skrutiniu se zavádějí tzv. „sružené kraje“. Sružené kraje jsou vymezeny v příloze a tvoří je území jednoho nebo více volebních krajů. Při konstrukci sružených krajů se vycházelo z územních jednotek pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU, konkrétně tzv. NUTS 2. Výsledek volebního subjektu ve *sruženém kraji* je tvořen součtem jeho výsledků v příslušných volebních krajích. Na této úrovni probíhá rozdělování mandátů v 1. skrutiniu. Tento postup přepočtu hlasů v 1. skrutiniu v rámci sružených krajů, které jsou složeny buď jedním nebo více kraji (podle jejich velikosti) zajistí vyšší míru proporcionality, neboť čím větší jsou volební kraje, tím více proporční jsou volební výsledky.

### **K bodům 5 až 6**

Jde o zpřesnění a formulační úpravy vyplývající ze skutečnosti, že mandáty se podle navrhované úpravy mají rozdělovat ve dvou skrutiniích.

### **K bodu 7**

Navrhovaná právní úprava vychází jednak z užití Hagenbach-Bischoffovy formule pro rozdělení mandátů v prvním skrutiniu, čímž dochází k výraznému zpoměrnění volebních výsledků, jednak z bonifikace vítěze voleb ve skrutiniu druhém, jejímž cílem je posílení možnosti získat majoritu potřebnou pro sestavení funkční a stabilní vlády.

Volební procedura vypadá tak, že po sečtení všech platných odevzdaných hlasů na úrovni republiky je vypočítáno tzv. republikové mandátové číslo jako podíl celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro všechny politické subjekty a počtu všech mandátů (tj. 200 poslanců). Tímto republikovým číslem se následně dělí počet platných hlasů odevzdaných v každém sruženém kraji a výsledná čísla udávají počet mandátů, které jednotlivým sruženým krajům připadají. Před alokací mandátů politickým subjektům se rozhodne, které z nich překročí v celostátním měřítku volební klauzuli. Formacím splňujícím tuto podmínku jsou distribuovány mandáty vypočtené na úrovni sruženého kraje pomocí Hagenbach-Bischoffovy formule. Tato volební formule spočívá v tom, že se vydělí počet

odevzaných hlasů počtem přidělovaných mandátů zvětšených o jeden, což má zajistit přidělení většího počtu mandátů již v prvním skrutiniu.

### **K bodu 8**

Celkovým počtem mandátů přidělených politickému subjektu podle § 50 je potřeba dělit počet platných odevzaných hlasů pro politický subjekt, čímž dojde k určení počtu mandátů politické formaci na úrovni sdruženého kraje. Takto získané mandáty jsou následně u každého politického subjektu rozděleny za pomoci tzv. d'Hondtova dělitele (číselná řada 1, 2, 3...) příslušným krajským kandidátním listinám strany podle počtu platných odevzaných hlasů v tom kterém konkrétním kraji. Všechny podíly spočtené pomocí d'Hondtova dělitele se poté seřadí sestupně podle velikosti v rámci sdruženého kraje. Mandát je alokován té krajské kandidátní listině, jež vykazuje nejvyšší průměr dělení na mandát. Pokud kandidát dostane příslušný počet preferenčních hlasů, k těmto se přihlédne při rozdělování hlasů na úrovni volebních krajů.

Při rozdělování mandátů Hagenbach-Bischoffovou formulí na úrovni sdružených krajů nebudou pravděpodobně nikdy rozděleny všechny mandáty. Všechny tyto zbývající mandáty budou přidělovány ve druhém skrutiniu. Případnou politickému subjektu, který získal nejvyšší počet hlasů na republikové úrovni. Počet takto přidělených „bonusových“ mandátů nebude nikdy znám dopředu, půjde tedy o „plovoucí bonus“. Mandáty přidělené ve druhém skrutiniu vítěznému subjektu zvýší odstup mezi ním a subjektem, jenž skončí na druhém místě, což významně zvýší pravděpodobnost, že vítězný subjekt sestaví většinovou vládu.

### **K bodům 9 až 12**

Jde o zpřesnění a formulační úpravy vyplývající ze skutečnosti, že mandáty se podle navrhované úpravy mají rozdělovat ve dvou skrutiniích.

### **K bodu 13**

Navrhuje se, aby Ministerstvo vnitra v dohodě s Českým statistickým úřadem vydalo vyhláškou vzor celostátní kandidátní listiny obdobně jako je vydán vzor kandidátní listiny.

### **K bodu 14**

K zákonu se doplňuje příloha, která obsahuje přehled sdružených krajů. Sdružené kraje jsou tvořeny jedním nebo více volebními kraji. Jejich konstrukce odpovídá statistickým

jednotkám NUTS 2.. Jedná se o vzájemně srovnatelné oblasti, jejichž průměrná velikost musí odpovídat definovaným hraničním počtu obyvatel. To znamená, že se jedná o správní jednotky, které jsou co do počtu obyvatel obdobné. Zavedení sdružených krajů má sloužit k větší proporcionalitě. Příloha je v souladu se sdělením Českého statistického úřadu č. 490/2003 Sb., o vydání Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS), ve znění sdělení Českého statistického úřadu č. 228/2004 Sb. a č. 201/2007 Sb. (viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003, o vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek - NUTS).

### **Účinnost**

Jako den nabytí účinnosti se navrhuje 1. leden 2010, aby se podle navrhované právní úpravy mohly uskutečnit již následující volby do Poslanecké sněmovny, které by se měly uskutečnit koncem prvního pololetí 2010.

V Praze dne 9. února 2009

předseda vlády

ministr spravedlnosti