

Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010*

JAKUB CHARVÁT**

Abstract: Malapportionment, the Value of a Vote and the Election of the Municipal Council of the Capital City of Prague, 2010

Comparative studies of electoral institutions have marginalized or ignored a fundamental characteristic of electoral systems called malapportionment. This paper presents a brief introduction to the issue of malapportionment from the theoretical (and comparative) perspective suggested earlier by Samuels and Snyder and then applies it – along with the issue of the value of a vote – to the Municipal Council of the Capital City of Prague electoral system, especially in the context of the October 2010 elections and previous changes to the electoral system. The analysis of malapportionment and the value of a vote shows that the new electoral rules present some problems with respect to the “one vote, one value” principle but, on the other hand, that these rules conform with, and are comparable to electoral systems used worldwide. This conclusion supports the Czech Constitutional Court’s decision not to annul the 2010 Municipal Council elections.

Keywords: electoral system change, malapportionment, value of a vote, the 2010 Municipal Council elections, Constitutional Court

1. Úvod

Když David Samuels a Richard Snyder publikovali před deseti lety studii zabývající se problematikou nerovnoměrného (nepoměrného) vymezení velikosti volebních obvodů (*malapportionment*), postesklí si, že naprostá většina komparativních studií na téma volebních institucí přehlíží jednu ze základních vlastností mnoha světových volebních systémů, tedy *malapportionment*.¹ A to i přesto, že tato nerovnoměrnost má podle autorů významné politické důsledky (srov. Samuels a Snyder 2001: 652). Podobně česká odborná politologická literatura zabývající se problematikou volebních institucí ponechává otázku *malapportionment* jaksi stranou svého zájmu, případně si vystačí se stručným představením toho, co se za tímto anglickým termínem skrývá.

Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy konané v roce 2010 a s nimi související volební inženýrství nicméně načas přenesly problematiku *malapportionment* nejen do popředí

* Text vznikl v rámci spolupráce na grantu GAČR č. 407/09/1023 – Budování české demokracie v letech 1989–2009.

** Autor působí na katedře humanitních věd Metropolitní univerzity Praha, e-mail: charvat@mup.cz.

zájmu politologů a ústavních právníků, ale dokonce i médií (a jejich prostřednictvím širší veřejnosti). Právě problematika volebního inženýrství pro pravidla hlasování do Zastupitelstva hl. m. Prahy nám umožní stručně představit problematiku *malapportionment* v teoretické (a komparativní) perspektivě. S využitím poznatků o technice *malapportionment* pak bude možné analyzovat pravidla pro volbu pražského magistrátu z roku 2010. Tato analýza bude doplněna o úvahy jednak o dopadu těchto pravidel na podobu nového pražského vedení a jednak o otázce ústavnosti takové úpravy volebních pravidel. Poznátka z této analýzy budou následně srovnány se samotným rozhodnutím Ústavního soudu, který se otázkou ústavnosti voleb pražského magistrátu konaných v roce 2010 zabýval – na základě stížnosti Strany zelených, SNK-ED a strany Věci veřejné – na svém plenárním jednání dne 29. března 2011.

2. *Malapportionment* v teoretické perspektivě

Anglický termín *malapportionment* se užívá pro označení nerovnoměrně či nepoměrně vymezených volebních obvodů. Takové volební obvody jsou vymezovány bez ohledu na počty obyvatel či voličů, což vede ve svém důsledku k nadreprezentaci některých volebních regionů. Takové obvody či regiony tedy vysílají do zastupitelského tělesa více volených reprezentantů, než by odpovídalo podílům obyvatel či voličů z jejich celkového počtu. Vzniká tak nepoměr mezi podíly zastupitelských mandátů a podíly populace či voličstva v jednotlivých volebních obvodech. Ve volebních systémech s jednomandátovými volebními obvody se užití metody *malapportionment* projevuje tak, že jednotlivé obvody mají různý počet voličů. V systémech s vícemandátovými obvody se pak tento prvek projevuje tím, že v některých obvodech připadá vyšší počet voličů na volený mandát než v obvodech jiných.

Podle Davida Samuelse a Richarda Snydera představuje *malapportionment* základní a běžnou charakteristiku světových volebních systémů (Samuels a Snyder 2001: 652–654). Zejména latinskoamerické a rovněž i mnohé africké státy vykazují vysoké úrovně *malapportionment*. Zjevným cílem tohoto mechanismu je systematicky zvýhodnit určité skupiny (viz např. Lijphart 1994: 15), nejčastěji dochází k využití této metody za účelem nadreprezentovat rurální, tedy slaběji osídlené oblasti, či poskytnout jakousi formu bonusu stranám, které mají nejvyšší voličskou podporu v nadreprezentovaných oblastech (viz např. Lijphart 1999: 156, Gallagher a Mitchell 2005: 634).

Rein Taagepera a Matthew Søberg Shugart označili *malapportionment* za jednu z chorob (*pathologies*) volebních systémů – spolu s technikou známou jako *gerrymandering* (Taagepera a Shugart 1989: 17–18, Taagepera 2008: 42–43). *Malapportionment* skutečně s sebou přináší několik významných problémů. Michael Gallagher jako jeden z prvních upozorňuje na skutečnost, že *malapportionment* limituje míru proporcionality volebních výsledků² (Gallagher 1991: 44–45).³ *Malapportionment* současně naráží na jeden ze základních principů soutěživých voleb (a teorie demokracie obecně), a sice princip rovnosti volebního práva, který není možné v případě existence nerovnoměrně vymezených volebních obvodů naplnit v co nejvyšší možné míře.

Pro měření míry *malapportionment* navrhuji Samuels a Snyder použít s jistou modifikací Loosemoreův-Hanbyho index disproportionality, který John Loosemore a Victor Hanby nazvali jako *distortion index*⁴ (podrobněji viz Loosemore a Hanby 1971: 468–469). Využití nástroje

pro měření disproportionality, tedy odchylky stranických podílů zastupitelských mandátů od jejich podílů obdržovaných voličských hlasů, je v této souvislosti pochopitelné, protože nás zajímají odchylky rozdělovaných mandátů v jednotlivých volebních obvodech od jejich podílů z celkového počtu obyvatel či voličů. Ostatně na využití tohoto indexu pro měření jakýchkoli odchylek od očekávání nebo jiné (ne)rovnosti, a tedy nejen míry disproportionality, upozorňovali již dříve Taagepera se Shugartem (srov. Taagepera a Shugart 1989: 260).

Podle Samuelsova a Snyderova vzorce se míra *malapportionment* (*MAL*) vypočte jako polovina ze sumy absolutních hodnot získaných z rozdílů podílů zastupitelských mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech z celkového počtu ve volbách rozdělovaných mandátů (s_i) a podílů obyvatel či voličů připadajících na jednotlivé volební obvody z celkové populace či elektorátu (v_i). Matematicky zapsáno to znamená vzorec: $MAL = 1/2 \sum |s_i - v_i|$ (více viz Samuels a Snyder 2001: 654–655).⁵

Samuelsova a Snyderova modifikace původního Loosemorova-Hanbyho indexu se tedy týká pouze prohození pořadí neznámých v absolutní hodnotě – zřejmě pod vlivem Taagepera a Shugarta (1989) –, což ovšem na hodnotu výsledku nemá – vzhledem k tomu, že se pracuje s absolutními hodnotami – žádný vliv. Z hlediska výsledné hodnoty je tedy jedno, použijeme-li pro výpočet Samuelsovu a Snyderovu nebo Loosemorovu a Hanbyho formuli. Pro další potřeby textu nicméně budeme dále pracovat se Samuelsovou a Snyderovou rovnicí pro výpočet míry *malapportionment*.

Samuelsův a Snyderův vzorec tak vykazuje velmi podobné vlastnosti jako Loosemorův a Hanbyho index distorze (srov. např. Lebeda 2006: 661–662). Takto získané hodnoty míry *malapportionment* jednotlivých volebních obvodů i volebního systému jako celku se budou pohybovat v uzavřeném intervalu od nuly do jedné (popřípadě do sta, pokud počítáme v procentech). Pokud bychom dosáhli spodní krajní hodnoty nula, znamenalo by to, že každý volební obvod rozděloval přesně takový podíl mandátů, který na něj připadal s ohledem na podíl jeho počtu obyvatel či voličů – tedy rovnoměrné rozdělení mandátů mezi jednotlivé volební obvody. Zejména vzhledem k nedělitelné povaze mandátu (van Puyenbroeck 2008: 498) ovšem nelze ideálu exaktní proporcionality vyhovět a tento je jen velmi těžko realizovatelný, tím spíše pak v podmínkách volebních pravidel s několika vícemandátovými volebními obvody. Získali-li bychom horní krajní hodnotu, které se ale ve volební praxi hodnoty *malapportionment* nikde nepřibližují, znamenalo by to krajní disproportionci ve vymezení volebních obvodů s ohledem k počtu jejich obyvatel či voličů.

Tímto způsobem naměřené hodnoty nám ve své podstatě říkají, o kolik procent se alokace mandátů mezi jednotlivé volební obvody odchyluje od ideálu rovnoměrného, respektive proporčního rozdělení obsazovaných mandátů mezi jednotlivé volební obvody. Dostaneme-li tedy například hodnotu 0,1 (tzn. hodnotu 10, počítáme-li v procentech), znamená to, že deset procent z celkového počtu mandátů bylo přiděleno volebním obvodům, které by tyto mandáty nezískaly v případě proporčního rozložení mandátů mezi jednotlivé volební obvody.

Samuels a Snyder pak provedou komparativní analýzu míry *malapportionment* v prvních komorách v sedmdesáti osmi vybraných zemích a v druhých komorách v dvaceti pěti zemích, a to napříč všemi kontinenty. Mezi dvaceti zeměmi s nejvyšší mírou *malapportionment* u prvních komor nacházíme i dvě evropské země, Island (7. pozice) nebo Španělsko (16. pozice), v první „dvacíctce“ nicméně převažují zejména země z afrického kontinentu a dále pak z Latinské Ameriky (viz tabulka 1).

Tabulka 1: Dvacet zemí s nejvyšší mírou *malapportionment* v prvních komorách parlamentů (v období let 1993 až 1998)

Pořadí	Země	MAL	Pořadí	Země	MAL
1.	Tanzanie	0,2619	11.	Chile	0,1509
2.	Korea	0,2075	12.	Argentina	0,1405
3.	Ekvádor	0,2040	13.	Gambie	0,1395
4.	Keňa	0,1946	14.	Kolumbie	0,1324
5.	Ghana	0,1782	15.	Andorra	0,1307
6.	Zambie	0,1725	16.	Španělsko	0,0963
7.	Island	0,1684	17.	Brazílie	0,0913
8.	Bolívie	0,1677	18.	Gruzie	0,0896
9.	Malawi	0,1659	19.	Turecko	0,0859
10.	Svatá Lucie	0,1622	20.	Seychely	0,0808

Pozn.: Česká republika ve vztahu k počtu obyvatel vykazovala ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných v roce 1996 míru *malapportionment* v hodnotě 0,0271 (Samuels a Snyder 2001: 660, tab. 3), ve vztahu k počtu voličů vychází míra *malapportionment* ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných v roce 1996 o hodnotě 0,0049. Ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných v roce 2006 byla hodnota *malapportionment* (ve vztahu k počtu voličů) 0,0075, ve sněmovních volbách konaných v roce 2010 pak 0,0079 (vlastní výpočty autora).

Zdroj: Samuels a Snyder 2001: 661, tabulky 3 a 4

Tabulka 2: Míra *malapportionment* ve volbách do prvních komor parlamentů ve vybraných zemích světa (v období let 1991 až 1998)

Země	MAL	Rok voleb	Typ volebního systému
Austrálie	0,0241	1996	Alternativního hlasování
Dánsko	0,0524	1997	Poměrný
Finsko	0,0088	1991	Poměrný
Francie	0,0695	1998	Dvoukolový většinový
Irsko	0,0255	1992	Jednoho přenosného hlasu
Maďarsko	0,0274	1998	Smíšený
Německo	0,0344	1994	Poměrný
Polsko	0,0174	1997	Poměrný
Rakousko	0,0643	1994	Poměrný
Slovensko	0,0131	1994	Poměrný
Spojené království	0,0456	1997	<i>Plurality</i>
Spojené státy americké	0,0144	1992	<i>Plurality</i>
Švédsko	0,0110	1998	Poměrný

Zdroj: Samuels a Snyder 2001: 660–661, tabulka 3

Výše představené země nicméně představují dvacet nejextrémnějších příkladů míry *malapportionment* ve světě. V zájmu naší analýzy se tedy jeví jako vhodné uvést i některé další země s dobře známými volebními systémy a s nižší mírou *malapportionment*, které Samuel-sův a Snyderův soubor sedmdesáti osmi zemí světa, respektive míry *malapportionment* ve volbách do jejich prvních komor zahrnuje (viz tabulka 2). Údaje uvedené v tabulce 2 nám posléze mohou posloužit ke srovnání míry *malapportionment* s hodnotami naměřenými v případě voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010, zejména pak s hodnotami u zemí, v nichž se (rovněž) mandáty ve sledovaném období rozdělovaly podle logiky volebního systému poměrného zastoupení.

3. Volební pravidla pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010

Základní charakteristiku voleb do zastupitelstva obcí upravuje čl. 102 Ústavy ČR, který stanovuje volbu členů zastupitelstev obcí tajným hlasováním a na základě principů všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Současně se na obecní volby vztahuje i obecná ústavní úprava voleb obsažená v čl. 21 Listiny základních práv a svobod, podle které je volební právo všeobecné, rovné a tajné a podle níž stanovuje podmínky výkonu volebního práva příslušný zákon. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pro obecní volby v České republice neexistuje ústavní požadavek poměrného zastoupení – na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny.

Specifikace obecních volebních pravidel je pak obsažena v obecném ustanovení § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, podle něhož se obecní volby konají podle zásad poměrného zastoupení. Tentýž zákon dále doplňuje toto obecné ustanovení o podobě obecního volebního systému o další parametry, kterými jsou zejména pětiprocentní uzavírací klauzule a d'Hondtův dělitel jako metoda pro přepočítání voličských hlasů na zastupitelské mandáty.

Naopak rozhodování o dalším významném parametru volebních systémů, a to o otázce vymezení a velikosti volebních obvodů, je podle § 27 téhož zákona ponecháno na zastupitelstvech jednotlivých obcí. Ačkoli obecní volební zákon ponechává v této otázce poměrně široký prostor jednotlivým zastupitelstvům, jejich rozhodnutí nemůže být svévolné, protože zákon o volbách do zastupitelstev obcí vymezuje určité mantinely, v nichž se musí obecní zastupitelstvo při takovém rozhodování pohybovat. Jedná se zejména o pravomoc obecního zastupitelstva vymezit více volebních obvodů, ale nejpozději tak může učinit osmdesát pět dní před konáním voleb. Současně platí, že zastupitelstvo musí při svém rozhodování respektovat minimální velikosti volebních obvodů, které jsou odvozeny od počtu obyvatel obce – v obcích do deseti tisíc obyvatel musí každý volební obvod rozdělovat nejméně pět mandátů, v obcích s počtem obyvatel nad deset tisíc, ale s počtem obyvatel nižším než padesát tisíc minimálně sedm mandátů a v obcích s více než padesáti tisíci obyvatel se musí v každém volebním obvodu rozdělovat nejméně devět mandátů. Dále platí, že v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech nemohou být městská část nebo městský obvod rozděleny do více volebních obvodů, ale musí jako celek zůstat součástí jediného volebního obvodu (viz *Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 27*).

Právě v souvislosti s otázkou změny počtu (a tedy i velikosti) volebních obvodů, kterou pro volby do pražského zastupitelstva připravovali radní za ODS v první polovině roku 2010,

se téma komunálních voleb v Praze konaných v roce 2010 dostalo do zájmu médií mnohem dříve, než vůbec začala volební kampaň. Zatímco ve volbách konaných v roce 2006 se pražské zastupitelstvo volilo v jediném volebním obvodu,⁶ pro komunální volby v roce 2010 bylo – alespoň jak uvedl tehdejší pražský primátor Pavel Bém (ODS) – připravováno hned pět variant, jak stanovit volební obvody.

Nakonec byla vybrána varianta se sedmi volebními obvody (viz mapa 1), a to při současném snížení celkového počtu pražských zastupitelů ze sedmdesáti na šedesát tři.⁷ Tato změna volebních pravidel byla přijata v polovině června roku 2010. V oficiálním zdůvodnění stálo, že bude zajištěna větší přehlednost, zjednoduší se volební lístky a voliči si budou moci vybírat z kandidátů důvěrně známých z okolí svého bydliště. Další výhodou měla být úspora při pořádání voleb. Neoficiálně se nicméně hovořilo o účelové změně ve snaze omezit vliv menších politických stran na proces rozhodování v pražském zastupitelstvu.

Mapa 1: Rozdělení území hlavního města Prahy pro potřeby voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010



Zdroj: Ústavní stížnost proti pravomocnému usnesení Městského soudu v Praze

Na to ostatně některé politické strany (Věci veřejné, Strana zelených, KDU-ČSL a SNK-ED) upozorňovaly již před volbami do pražského zastupitelstva, když nechaly rozhodnutí o rozdělení území hlavního města Prahy na více volebních obvodech přezkoumat Nejvyšším správním soudem. Ten ale nové rozdělení území hlavního města Prahy pro potřeby komunálních voleb nezrušil; konstatoval, že výsledek voleb, stejně jako dopad změn nově vymezených volebních obvodů na případnou proměnu voličských preferencí nelze dopředu předvídat.

Menším politickým stranám tedy nezbylo než vyčkat samotných výsledků voleb a po jejich vyhlášení se na soudy obrátit znovu, tentokrát se stížností na neplatnost voleb. Městský soud v Praze, který je v dané věci kompetentní, nicméně stížnost Strany zelených, Věcí veřejných a SNK-ED dne 11. listopadu 2010 zamítl. Spolu s podáním stížnosti u Městského soudu v Praze ale představitelé menších stran deklarovali, že se v případě neúspěchu obrátí

i na Ústavní soud. Tak se také stalo a Ústavní soud se začal celou věcí zabývat a svůj nálezh vynesl dne 29. března 2011.

Jedním z hlavních důvodů nespokojenosti stěžovatelů byla skutečnost, že ačkoli dva volební subjekty (Věci veřejné a Koalice Strany zelených a SNK) získaly v komunálních volbách v Praze přes pět procent voličských hlasů, a překonaly tedy hranici zákonem stanovené uzavírací klauzule, jejich kandidáti se do Zastupitelstva hlavního města Prahy nedostali. Nespokojenost s touto skutečností je nicméně dána zejména nepochopením fungování volebního systému, respektive nepochopením mechanismu uzavírací klauzule.

I v důsledku nesprávné interpretace volebních pravidel médií totiž v české společnosti panuje představa, že překonání pětiprocentní uzavírací klauzule automaticky znamená nárok na získání mandátu. Celá věc je ale složitější. Mechanismus uzavírací klauzule totiž neříká nic jiného, než že překonání pětiprocentní uzavírací klauzule pouští takové strany do procesu přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty (do tzv. skrutinia). Ty politické subjekty, které pětiprocentní hranici nepřekonají, do skrutinia připuštěny nejsou, a automaticky tak ztrácejí šanci získat zastupitelský mandát. Postup do skrutinia ovšem ještě nutně neznamená získání mandátu.

K tomu, aby politický subjekt (v případě komunálních voleb tzv. volební strana) získal mandát v zastupitelstvu, musí dosáhnout hranice tzv. přirozeného prahu v jednotlivých volebních obvodech. Přirozený práh je hodnota, která není předem dána; je závislá na několika proměnných, zejména na velikosti volebního obvodu,⁸ dále pak na metodě přepočtu voličských hlasů na mandáty či na počtu a vzájemné velikosti politických subjektů postoupivších do skrutinia, podle Lijpharta (1994: 112) i na nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule. Rein Taagepera nicméně správně upozorňuje, že počet stran v soutěži nepředstavuje institucionální vstup (Taagepera 2008: 244). Totéž samozřejmě platí i o vzájemné velikosti těchto stran.

Obecně je hranice přirozeného prahu určena vzorcem $T' = 75\% / (M + 1)$, kde T' označuje přirozený práh a M velikost volebního obvodu (tj. počet rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu).⁹ Pro devítimandátové volební obvody, užitě při volbách do pražského zastupitelstva, tedy získáváme (orientační) hodnotu přirozeného prahu ve výši sedm a půl procenta.

Při pětiprocentní uzavírací klauzuli tedy obecně platí, že v malých a středně velkých volebních obvodech, tzn. ve volebních obvodech do deseti rozdělovaných mandátů (srov. např. Rae 1971, Taagepera a Shugart 1989: 123, Nohlen 1990: 65, Lijphart 1990: 486, Lebeda 2001b: 428), je hranice přirozeného prahu vyšší než hranice uzavírací klauzule. V praxi to znamená, že politický subjekt musí nejen získat alespoň pět procent voličských hlasů, aby postoupil do skrutinia, ale současně musí v daném volebním obvodu získat ještě něco navíc, aby dosáhl na mandát. To byl i případ voleb do zastupitelstva v Praze konaných v polovině října loňského roku.¹⁰

Na druhou stranu nelze než souhlasit s konstatováním Jana Outlého, které uvedl ve svém posudku pro Ústavní soud. Jan Outlý připomíná, že rozdělení volebního území na několik vícemandátových obvodů může být výhodné pro volební stranu s nižší podporou z hlediska celkového počtu obdržených voličských hlasů, pokud se taková strana těší vysoké voličské podpoře koncentrované v jediném volebním obvodu, nejlépe pak populačně nejmenším. V takovém případě by pět procent voličů v měřítku celého volebního území, ovšem koncentrovaných převážně v tomto volebním obvodu, mohlo představovat dostatečně velkou sílu nejen pro postup do skrutinia, ale z logiky věci i pro získání zastoupení v zastupitelském tělese (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 37).

Výše uvedené (obecné) vzorce pro stanovení hodnoty přirozených volebních prahů nám umožňují předikovat hodnoty přirozených prahů před volbami, kdy ještě neznáme konkrétní volební výsledky. Jakmile ale známe výsledky voličského hlasování a výsledky procesu přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty, můžeme zcela přesně stanovit skutečné hodnoty přirozených volebních prahů. Protože se v českých komunálních volbách pro potřeby přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty pracuje s metodou d'Hondtova dělitele, hodnotou skutečného přirozeného prahu rozumíme buď takzvaný nejnižší účinný podíl, nebo případně takzvaný nejvyšší neúčinný podíl.

Nejnižší účinný podíl – tedy podíl z celkového počtu odevzdaných voličských hlasů v daném volebním obvodu, který znamenal zisk posledního přiděleného zastupitelského mandátu – určuje skutečnou hodnotu přirozeného prahu tehdy, získává-li poslední mandát v daném volebním obvodu politický subjekt, který již během tohoto skrutinia získal alespoň jeden další mandát. Pokud ale poslední mandát v daném volebním obvodu získává politický subjekt, který v dosavadním průběhu skrutinia ještě mandát nezískal, a jedná se tedy o jeho první a zároveň jediný mandát v daném volebním obvodu, odpovídá hodnota skutečného přirozeného prahu tzv. nejvyššímu neúčinnému podílu. Nejvyšší neúčinný podíl se určí tak, že se z celého souboru hodnot vypočtených pro potřeby skrutinia najde nejvyšší hodnota, která ještě nevedla k zisku mandátu, a tato hodnota se převede na procento z celkového počtu odevzdaných voličských hlasů (podr. např. viz Lebeda 2001a: 145–146, Ezechiášová 2008: 210–211). V případě devítimandátového obvodu je tedy nejvyšším neúčinným podílem takový podíl voličských hlasů, na jehož základě by bylo možné přidělit případný desátý mandát.

Aplikujeme-li výše představenou logiku stanovení hodnot skutečných přirozených prahů na výsledky voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15. a 16. října roku 2010, zjišťujeme, že hodnoty reálných prahů ve volebních obvodech I, II, V a VII odpovídají nejnižšímu účinnému podílu a ve zbylých třech volebních obvodech (III, IV a VI) pak naopak nejvyššímu neúčinnému podílu. Jak ukazuje tabulka 3 vypočítávající hodnotu skutečných prahů pro jednotlivé volební obvody, nejvyšší hodnotu přirozeného prahu vykazoval volební obvod II s bariérou ve výši 7,82 procenta, nejnižší hodnotu pak volební obvod IV s hranicí skutečného přirozeného prahu ve výši 6,92 procenta.

Tabulka 3: Hodnoty přirozených prahů v jednotlivých volebních obvodech ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010

Volební obvod	Počet mandátů	Celkem hlasů v obvodu	Skutečný přirozený práh	
			v abs. číslech	v %
Obvod I	9	520 651	37 767	7,25
Obvod II	9	457 185	35 753	7,82
Obvod III	9	532 663	37 545	7,05
Obvod IV	9	492 803	34 113	6,92
Obvod V	9	486 403	36 266	7,46
Obvod VI	9	455 448	33 538	7,36
Obvod VII	9	501 728	35 316	7,04

Zdroj: <http://www.volby.cz>

4. Hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy konané v roce 2010

Za závažnější problém z hlediska ústavnosti komunálních voleb v Praze je třeba považovat fakt, že všechny volební obvody rozdělovaly devět mandátů, ačkoli z hlediska počtu obyvatel, počtu registrovaných voličů, volební účasti (v absolutních číslech) i počtu odevzdaných platných hlasů se jejich velikost lišila. Tato skutečnost do jisté míry naráží na problém ústavního požadavku na rovnost volebního hlasu, tj. aby měl každý hlas stejnou váhu.

Rovnost váhy voličského hlasu je v praxi realizována prostřednictvím naplnění požadavku rovnoměrného rozdělení mandátů mezi volební obvody (není-li celé volební území jediným volebním obvodem), a to s ohledem na počet obyvatel, voličů či odevzdaných platných hlasů. Například při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je tento požadavek naplňován zohledněním počtu odevzdaných voličských hlasů. V praxi to vypadá tak, že počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech je stanoven až po sečtení všech odevzdaných platných hlasů. Zjednodušeně řečeno, vypočte se podíl, jakým jednotlivé volební obvody přispěly k sumě odevzdaných platných hlasů za celou Českou republiku, a (přibližně) stejný podíl mandátů z celkového počtu poslanců jim pak připadne.¹¹ Právě tento mechanismus užívaný ve sněmovní volební legislativě výrazně přispívá k naplnění principu rovnosti váhy voličských hlasů, protože ve svém důsledku je množství voličských hlasů nutných k získání jednoho mandátu ve všech volebních obvodech zhruba stejné.

V případě voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy je nicméně podobný princip stanovení velikosti volebních obvodů – odvozený od volební účasti či počtu odevzdaných voličských hlasů – nepoužitelný. Z logiky díkce obecního volebního zákona vyplývá, že je nutné nastavit velikost volebního obvodu dopředu, protože volič v komunálních volbách může udělovat právě tolik hlasů, kolik se rozděluje v daném volebním obvodu mandátů. Jinými slovy, nebyla-li by velikost volebního obvodu stanovena předem, nebylo by jasné, kolik hlasů může volič v komunálních volbách přidělovat. Při platnosti stávajících pravidel hlasování je tedy v případě komunálních voleb možné vycházet pouze z údajů dostupných před volbami – tj. z počtu obyvatel nebo počtu voličů registrovaných ve voličských seznamech.

Pokud by tak byla velikost volebního obvodu stanovena předem, bylo přihlíženo k počtu registrovaných voličů a byla aplikována stejná metoda výpočtu pro počet mandátů připadajících na jednotlivé volební obvody jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny (tzn. mechanismus Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků), došlo by – při celkovém počtu šedesáti tří zastupitelů a sedmi volebních obvodů – jen k nepatrné změně v počtu mandátů připadajících na jednotlivé volební obvody. Nejmenší volební obvod (obvod II) by (teoreticky) rozděloval osm mandátů, zatímco největší volební obvod (obvod III) by jich rozděloval deset. Zbývajících pět volebních obvodů by rozdělovalo shodně po devíti zastupitelských mandátech (vlastní výpočty autora).

Pro srovnání ukažme, že pokud by se při určování počtu mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech postupovalo stejně jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny, tedy na základě volební účasti (tj. podle počtu odevzdaných platných voličských obálek) v jednotlivých volebních obvodech a užitím Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků, pak by došlo k následujícím změnám. Dva největší volební obvody z hlediska počtu odevzdaných hlasů (tzn. volební obvod III jako největší obvod a volební obvod I jako

druhý největší) by rozdělovaly po deseti mandátech, dva nejmenší volební obvody (tzn. obvod VI jako nejmenší obvod a volební obvod II jako druhý nejmenší) by rozdělovaly po osmi mandátech. Ve zbylých třech volebních obvodech by se volilo shodně po devíti zastupitelích (vlastní výpočty autora).

V obou výše zpracovaných modelech se samozřejmě jedná pouze o teoretické, v samotné volební praxi neaplikovatelné výpočty, protože nesmíme zapomínat na ustanovení zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, konkrétně na znění § 27 odstavce 1 písmeno c, kde stojí, že v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 se v každém volebním obvodu volí nejméně devět členů zastupitelstva obce. Vzhledem k dikci zákona tak není možné, aby byl ve volbách do pražského zastupitelstva ustaven osmimandátový volební obvod. Bylo-li tedy stanoveno, že se bude volit celkem šedesát tři zastupitelů v sedmi volebních obvodech, bylo od počátku zřejmé, že všechny takto vymezené volební obvody budou nutně muset být devítimandátové.

Zde ovšem nutno dodat, že vycházíme-li z logiky přidělování zastupitelských mandátů jednotlivým volebním obvodům uplatňované při volbách do Poslanecké sněmovny (tzn. za užití Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků) a zaměníme-li počet odevzdaných voličských hlasů v jednotlivých obvodech za počet jejich obyvatel, který se stal východiskem pro stanovení velikosti volebních obvodů při volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy, pak skutečně vychází, že na každý ze sedmi pražských volebních obvodů (poměrně) připadá právě devět zastupitelských mandátů (vlastní výpočty autora).

Pokud by ovšem zůstal v Praze zachován původní počet sedmdesáti zastupitelů a došlo k rozdělení území hlavního města na sedm volebních obvodů, bylo by možné mechanismy přidělující počet mandátů jednotlivým volebním obvodům podle podílů registrovaných voličů využít. Uživeme-li opět mechanismus pro výpočet velikosti volebních obvodů známý z voleb do Poslanecké sněmovny (tzn. kombinaci Hareovy kvóty s metodou nejvyšších zbytků), nejmenší volební obvod ve volbách do pražského zastupitelstva z hlediska počtu voličů (volební obvod II) by rozděloval devět mandátů, největší (volební obvod III) naopak mandátů jedenáct a ve zbylých pěti volebních obvodech by se rozdělovalo shodně po deseti zastupitelských mandátech (vlastní výpočty autora).

Vyjdeme-li v podobné simulaci, tedy v modelu volebních pravidel se sedmi volebními obvody a celkovým počtem sedmdesáti zastupitelů, z počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech, vychází nám, že by se ve všech volebních obvodech rozdělovalo právě deset mandátů¹² (vlastní výpočty autora). Pro tento výpočet jsme opět užili algoritmus známý z voleb do Poslanecké sněmovny (kombinující Hareovu kvótu s metodou nejvyšších zbytků).

Všechny výše uvedené simulace výsledků voleb do pražského zastupitelstva jsou pouze modelovými výpočty. Obecní volební legislativa bohužel znemožňuje provést relevantní a validní modelové výpočty, jak by volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy dopadly při různých velikostech volebních obvodů. Tím, jak se mění velikost volebních obvodů (tedy počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech), mění se i počet hlasů, které mohou voliči v komunálních volbách udělovat. Takovou změnu volebních výsledků ovšem nelze modelovat (například vážením) a ani predikovat, pročez nám zůstává utajeno, jak velká změna výsledků voleb do pražského zastupitelstva by nastala při změně velikosti volebních obvodů – v případě užití jiného východiska pro stanovení jejich velikosti.

Tabulka 4: Model velikostí volebních obvodů pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy při užití různých východisek pro stanovení počtu mandátů

Kritérium	Počet obyvatel	Voličů v seznamech	Volební účast	Počet obyvatel	Voličů v seznamech	Volební účast
Zastupitelů	63	63	63	70	70	70
Obvod I	9	9	10	10	10	11
Obvod II	9	8	8	10	9	9
Obvod III	9	10	10	10	11	11
Obvod IV	9	9	9	10	10	10
Obvod V	9	9	9	10	10	10
Obvod VI	9	9	8	10	10	9
Obvod VII	9	9	9	10	10	10

Zdroj: Vlastní výpočty autora

Současně je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že absolutní rovnost hlasování je v podmínkách volebních pravidel s několika vícemandátovými volebními obvody jen velmi těžko realizovatelná (viz výše). Obecně se proto uznává, že určitá míra nerovnosti je přijatelná, respektive tolerovatelná. Například Marek Antoš proto uvádí, že odchylka od průměru by neměla překročit 10 %, a rozhodně nesmí být vyšší než 15 % (Antoš 2008: 35).

Vyjdeme-li z počtu voličů registrovaných ve voličských seznamech v jednotlivých volebních obvodech, zjistíme, že z hlediska počtu voličů nejmenší volební obvod (volební obvod II se 124 868 voliči v seznamech) vykazuje odchylku od průměru o něco vyšší než sedm a půl procenta, největší volební obvod (volební obvod III se 145 980 registrovanými voliči) pak odchylku těsně nad osm procent (viz tabulka 5).¹³ Zastupitelstvo hlavního města Prahy pak ve svém rozhodování vycházelo z počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech, přičemž rozdíl mezi největším (volební obvod V s počtem 187 906 obyvatel) a nejmenším z nich (volební obvod II s počtem 172 723 obyvatel) představoval téměř devět procent obyvatel. Největší volební obvod pak vykazoval odchylku něco přes pět procent od průměru, zatímco nejmenší volební obvod odchylku něco přes tři procenta hlasů (viz tabulka 5). Rozdíl mezi největším a nejmenším volebním obvodem je 15 183 obyvatel, což odpovídá zhruba osmi a půl procentům průměrné hodnoty počtu obyvatel na volební obvod (vlastní výpočty autora).

Porovnáme-li tyto hodnoty s odchylkami, které ve svém textu připouští Marek Antoš, docházíme k závěru, že odchylky ve velikosti volebních obvodů při volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy ještě neznamenají narušení principu rovnosti volebního práva.

V podobném duchu se nese i usnesení Městského soudu v Praze z 11. listopadu 2010. S odkazem na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu (I. ÚS 360/98) z 8. prosince 1998 konstatuje, že „i když mezi největším volebním obvodem III a nejmenším volebním obvodem II je rozdíl 21 112 voličů, což činí 15,78 %, jedná se ještě o tolerovanou odchylku počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech. Tato odchylka ještě neznamená nerovnost aktivního i pasivního volebního práva“ (Usnesení Městského soudu v Praze).

Tabulka. 5: Odchytky jednotlivých obvodů od průměrných hodnot ve volbách do pražského zastupitelstva konaných v roce 2010 s ohledem na počty registrovaných voličů a obyvatel

Volební obvod	Počet registrovaných voličů		Počet obyvatel	
	Celkový počet	Δ od průměru	Celkový počet	Δ od průměru
Obvod I	129653	-3,97%	173365	-2,84%
Obvod II	124868	-7,52%	172723	-3,20%
Obvod III	145980	+8,12%	184368	+3,33%
Obvod IV	140740	+4,24%	180255	+1,02%
Obvod V	138691	+2,72%	187906	+5,31%
Obvod VI	132637	-1,76%	175565	-1,61%
Obvod VII	132567	-1,82%	174744	-2,07%
Průměr na volební obvod		135019,43		178432,29

Zdroj: <http://www.volby.cz>, vlastní výpočty autora

Na to navazuje ve svém nálezu i Ústavní soud, který konstatuje, že princip rovnosti nemá absolutní charakter, nýbrž že se jedná o rovnost relativní, a v určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva. V souvislosti s komunálními volbami pak nálezu Ústavního soudu připomíná, že za přijatelnou a porušení ústavního principu rovnosti volebního práva nezakládající byla označena odchylka do dvanácti procent voličských hlasů (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 60). V případě voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15. a 16. října roku 2010 pak tato hranice překročena nebyla.

Zhodnotíme-li volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010 z hlediska míry, do jaké došlo k nerovnoměrnému vymezení volebních obvodů, zjišťujeme, že nedostáváme nikterak vysokých hodnot. Budeme-li v našem měření míry *malapportionment* vycházet z počtu voličů uvedených ve voličských seznamech, dostáváme hodnotu 0,0216. Pokud budeme v našem počítání zohledňovat počet obyvatel v jednotlivých volebních obvodech, který se stal východiskem při sestavování volebních obvodů v rámci volební reformy schválené v červnu roku 2010, pak dostáváme hodnotu ještě o poznání nižší, a sice hodnotu 0,0133 (viz tabulka 6).¹⁴

Ačkoli se jedná od odchylky o zhruba polovinu vyšší než v případě českých sněmovních voleb konaných v roce 2006 a 2010 (v roce 2006 byla míra *malapportionment* ve sněmovních volbách ve vztahu k počtu voličů 0,0075, v roce 2010 pak 0,0079), jsou tyto odchylky od rovnoměrného vymezení volebních obvodů nižší než v některých poměrných volebních systémech v ustavených západoevropských demokraciích – např. než v německých či rakouských parlamentních volbách konaných v roce 1994 či v dánských parlamentních volbách konaných v roce 1997. V námi vybraných etablovaných demokraciích západní Evropy, užívajících volební systém poměrného zastoupení, nacházíme nižší hodnoty *malapportionment* pouze v parlamentních volbách ve Švédsku konaných v roce 1998 a ve Finsku konaných v roce 1991 (srov. s tabulkou 2).

Tabulka 6: Míra *malapportionment* ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010 ve vztahu k počtu voličů v seznamech a k počtu obyvatel

	Volební obvody		Voliči v seznamech			Počet obyvatel		
	abs.	v %	abs.	v %	<i>MAL</i>	abs.	v %	<i>MAL</i>
Obvod I	9	14,29	129 653	13,72	0,0029	173 365	13,88	0,0021
Obvod II	9	14,29	124 868	13,21	0,0054	172 723	13,83	0,0023
Obvod III	9	14,29	145 980	15,45	0,0058	184 368	14,76	0,0024
Obvod IV	9	14,29	140 740	14,89	0,0030	180 255	14,43	0,0002
Obvod V	9	14,29	138 691	14,67	0,0019	187 906	15,04	0,0038
Obvod VI	9	14,29	132 637	14,03	0,0013	175 565	14,06	0,0012
Obvod VII	9	14,29	132 567	14,03	0,0013	174 744	13,99	0,0015
Σ	63	100	945 136	100	0,0216	419 171	100	0,0133

Zdroj: <http://www.volby.cz>, vlastní výpočty autora

5. Závěr

Po předchozích neúspěších se stížnostmi na manipulaci s volebními pravidly před pražskými komunálními volbami u Nejvyššího správního soudu a bezprostředně po nich u Městského soudu se menší politické strany obrátily se stížností na neplatnost voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy na Ústavní soud, a to zejména s odkazem na nové vymezení volebních obvodů.¹⁵ Ústavní soud ovšem jejich stížnost nakonec také zamítl a ponechal platnost výsledků voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných ve dnech 15. a 16. října 2010. Potvrdilo se tak dřívější prohlášení Jana Wintra (pro média), že „ústavní soud je ve volebních sporech spíše nakloněn tomu nechat politické soutěži volnou ruku“.

Podobná logika se odráží i v samotném nálezu Ústavního soudu, který říká, že volební soudnictví představuje specifické odvětví, a s výjimkou nejzávažnějších pochybení v proceduře proto musí státní moc (zde volební soudy) zachovávat zdrženlivost při revizi výsledků voleb. Dále nálezu Ústavního soudu zdůrazňuje „samoočistný“ efekt obsažený přímo v samotném institutu voleb, v jehož důsledku již následující volby mohou přinést změnu a nápravu, o niž se postarají sami voliči, a silný zájem na kontinuitě činnosti zvoleného zastupitelského orgánu a jistotě voličů, respektive obyvatel (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 44). Současně nálezu Ústavního soudu dodává, že jakékoli rozhodnutí Ústavního soudu neznamená potvrzení či odmítnutí politického výsledku voleb, nýbrž znamená pouze to, že v technické rovině došlo k rozdělení mandátů v souladu s ústavními principy (podrobněji viz *Nález Ústavního soudu*, bod 78).

V předkládaném textu jsme se zaměřili na analýzu volebních pravidel do Zastupitelstva hlavního města Prahy z hlediska problematiky rovnosti hlasu, která byla východiskem celého soudního přezkumu pražských komunálních voleb, respektive s tím úzce související otázkou (ne-)rovnoměrnosti vymezení jednotlivých volebních obvodů. Na základě naměřených hodnot jsme konstatovali, že míra *malapportionment* v těchto volbách nedosahovala extrémních

hodnot, naopak byla nižší než v některých parlamentních volbách v západních demokraciích užívajících proporční volební systém (Německo, Rakousko, Dánsko) – a to jak ve vztahu k počtu voličů, tak k počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech. Současně se ale ukázalo, že míra *malapportionment* ve vztahu k počtu registrovaných voličů byla téměř dvakrát vyšší než ve vztahu k počtu obyvatel, z nichž Zastupitelstvo hlavního města Prahy při stanovování velikostí volebních obvodů vycházelo.

Nabízí se tedy otázka, co má být základem pro vymezení volebních obvodů. Tato otázka se ostatně objevila i v soudním rozhodování a není bez zajímavosti, že oba vrcholné orgány soudní moci v dané problematice – Nejvyšší správní soud a Ústavní soud – došly k odlišným závěrům. Zatímco Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku přiklonil k počtu voličů (viz *Rozsudek nejvyššího správního soudu*, body 115 a 119), většina pléna Ústavního soudu připustila možnost vycházet ze dvou kritérií – počtu obyvatel a počtu voličů, přičemž Ústavní soud ve svém nálezu preferuje první jmenované kritérium (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 62). S tímto stanoviskem většiny pléna Ústavního soudu¹⁶ nicméně nelze souhlasit. Na jednu stranu sice platí argument uvedený v nálezu Ústavního soudu, že posláním zastupitele je zastupovat nejen voliče, nýbrž všechny obyvatele obce (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 62). Na druhou stranu je třeba připomenout skutečnost, že to jsou právě „pouze“ voliči, kteří svým hlasováním rozhodují o složení zastupitelského orgánu. Navíc přihlédneme-li k ustanovením zakotveným v čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, v nichž je otázka rovnosti volebního práva vyjádřena požadavkem na zachování poměru mezi počtem voličů a počtem volených členů zastupitelstva v jednotlivých volebních obvodech, jeví se jako žádoucí vycházet při stanovování velikosti volebních obvodů z údajů o počtu voličů, nikoli počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech. A to i přesto, že § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, vychází při odstupňování kritérií pro vytváření volebních obvodů z počtu obyvatel dané obce.

Dalším sporným bodem nálezu Ústavního soudu se pak může jevit otázka účelovosti změny pravidel pro volby do pražského zastupitelstva konané v roce 2010. Ačkoli Ústavní soud ve svém nálezu konstatuje, že stěžovatelům se nepodařilo prokázat účelovost postupu pražského zastupitelstva (viz *Nález Ústavního soudu*, bod 56), nabízí se přinejmenším dvě možnosti, na nichž lze účelovost změny volebních pravidel dokumentovat. První z nich je dokument, který se den před začátkem jednání Ústavního soudu objevil na zpravodajském portálu *Aktuálně.cz*. Druhou je pak samotná velikost volebních obvodů a s tím související výše přirozených prahů.

Navíc obecně platí, že ten, kdo má možnost měnit volební pravidla (a skutečně je mění), snaží se do procesu institucionální reformy promítnout vlastní zájem. Na druhou stranu ale nutno dodat, že v naprosté většině případů je výsledek volebních reforem jiný, než jaký jejich tvůrci zamýšleli; nezřídka se obrací i proti nim. To je do jisté míry i případ voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných v roce 2010.

Jako jeden z důkazů účelovosti reformy volebních pravidel pro Zastupitelstvo hlavního města Prahy tedy může posloužit dokument, který se krátce před začátkem jednání Ústavního soudu objevil na zpravodajském portálu *Aktuálně.cz*. Jedná se o precizně vypracovanou čtyřřadvacetistránkovou politologickou analýzu, kterou si podle všeho nechala před přijímáním rozhodnutí o reformě volebních pravidel do Zastupitelstva hlavního města Prahy vypracovat pražská ODS. Součástí analýzy je např. tabulka efektivních prahů při různých velikostech

volebních obvodů či modely volebních výsledků (zpracované na základě pražských volebních průzkumů z výzkumů veřejného mínění společnosti STEM/MARK z prosince roku 2009 a společnosti Factum Invenio z ledna roku 2010) při různém nastavení volebních pravidel – pro jeden volební obvod s celkovými počty sedmdesáti, šedesáti pěti a padesáti pěti zastupitelů; dále pro tři volební obvody s celkovými počty sedmdesáti, šedesáti pěti, jedenašedesáti a padesáti pěti zastupitelů; pro pět volebních obvodů při celkovém počtu sedmdesáti, šedesáti pěti a padesáti pěti zastupitelů; a v neposlední řadě pro sedm volebních obvodů při celkovém počtu sedmdesáti, šedesáti pěti a šedesáti tří zastupitelů. Na základě těchto volebních simulací analýza předkládá doporučení, že v případě, že se ODS stane nejsilnější stranou, se jako nejvýhodnější jeví rozdělení území Prahy na sedm volebních obvodů, nejlépe při celkovém počtu šedesáti tří až šedesáti pěti zastupitelů. Další výhodou takového řešení rozdělení volebního území podle dokumentu je, že to po volbách umožní vytvořit funkční koalici s některým z preferovaných koaličních partnerů, zejména s ČSSD a stranou Věci veřejné.¹⁷ Dále se analýza v samém závěru zabývá otázkou ústavnosti a zákonnosti takové změny volebních pravidel, přičemž je konstatováno, že taková reforma je zcela v mezích zákona o volbách do zastupitelstva obcí a nebude možné proti ní podat stížnost přímo k Ústavnímu soudu. Případná stížnost u správních soudů by rovněž neměla podle autora dokumentu šanci na úspěch (viz Eliášová 2011).

Jako jakýsi další důkaz účelovosti volební reformy by se pak mohla jevit skutečnost, že z množství představitelných variant, jak vymezit volební obvody, si Zastupitelstvo hlavního města Prahy vybralo variantu, která ve svém důsledku vedla ke vzniku devítimandátových volebních obvodů (viz výše). Vzhledem k dikci obecního volebního zákona byla tedy zvolena možnost s nejmenšími možnými volebními obvody, respektive s nejvyššími možnými přirozenými volebními prahey, čímž bylo ztíženo zastoupení menších politických stran v novém zastupitelstvu (vzniklém po volbách konaných v roce 2010) a čímž naopak byly do jisté míry zvýhodněny strany velké.¹⁸

Poděkování

Rád bych zde poděkoval oběma anonymním recenzentům za jejich podnětné připomínky a komentáře k původní verzi předkládaného článku. Případné chyby a nedostatky v předkládaném textu jdou nicméně pouze na „vrub“ autora.

Poznámky:

1. Jedním z autorů, který se problematiky *malapportionment* dotýká, byl Arend Lijphart. Nicméně i Lijphart bude následovat nastolený trend a *malapportionment* zařadí nikoli mezi základní dimenze volebních systémů (volební formule, velikost volebního obvodu, volební práh a velikost voleného sboru), nýbrž mezi další aspekty volebních systémů, tzv. menší dimenze – spolu se strukturou hlasování, možností předkládat sdružené kandidátní listiny (*apparentement*) a rozdílem mezi charakterem parlamentních voleb v parlamentních a prezidentských režimech (např. viz Lijphart 1994: 10–15).
2. Dopady *malapportionment* na celkovou míru proporcionality volebních výstupů je možné eliminovat zavedením jediného celostátního obvodu, případně zavedením vyšší, zejména celostátní úrovně

rozdělování mandátů. Samuels se Snyderem nicméně varují, že ačkoli celostátní úroveň skutečně redukuje míru *malapportionment*, regionální a provinční vyšší úrovně mohou naopak celkovou míru *malapportionment* zvyšovat (Samuels a Snyder 2001: 657).

3. Jak jsme ale měli možnost sledovat např. v českých sněmovních volbách konaných v roce 2006, problém může představovat i situace, kdy jsou sice volební obvody vymezeny úměrně k počtu voličů, kdy se ale velikosti jednotlivých obvodů vzájemně výrazně liší. Pro voliče je pak těžké vyrovnat se s různým fungováním mechanického efektu volebního systému v různě velkých volebních obvodech. V důsledku tohoto jevu se konkrétně v českých sněmovních volbách konaných v roce 2006 nedostavil v menších obvodech adekvátní psychologický efekt, což vedlo ke znepokojení zejména voličů a kandidátů Strany zelených v Libereckém kraji. Česká republika nicméně není zdaleka jedinou zemí, která se potýká s podobným „problémem“. Monroe a Rose připomínají, že většina celostátních zákonodárných sborů je volena v obvodech o různé velikosti (Monroe a Rose 2002: 68). Následně na příkladu portugalských voleb dokumentují, že nestejná distribuce velikosti obvodů může pokrýt stranické zastoupení (srov. Monroe a Rose 2002: 79–86). Podobně Dieter Nohlen ukazuje, že rozdílná velikost volebních obvodů ve Španělsku produkuje různé bariéry, v důsledku čehož mohou vznikat značné disproporce (Nohlen 1990: 216).
4. Loosemoreův-Hanbyho index se vypočte tak, že u každé politické strany od sebe odečteme její procentuální zisk mandátů a procentuální zisk obdržených hlasů. Takto získané hodnoty, vypočtené u každé strany zvlášť, převedeme na jejich absolutní hodnoty, následně sečteme a vydělíme dvěma. Výsledná hodnota nám dává údaj o míře zkresení od proporčního ideálu alokace mandátů. Zapsáno matematicky to znamená: $D=1/2\sum|v_i-s_i|$.
5. Burt L. Monroe ve své dřívější studii zabývající se problematikou *malapportionment* navrhol užití indexu rovných podílů (*Equal Proportions Index*) daného formulí $D_p = [\sum(v_i-s_i)^2/(1+s_i^2)]^{0.5}$ (Monroe 1994: tabulka 1). Samuels se Snyderem konstatují, že vypočítali úrovně *malapportionment* pomocí obou indexů, Monroeova i svého, a zjistili vysokou míru korelace (.78) mezi oběma indexy (Samuels a Snyder 2001: 655, pozn. 13).
6. Zde stojí za zmínku skutečnost, že jeden volební obvod byl pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy aplikován pouze ve volbách konaných v roce 1994 a posléze až ve volbách konaných v roce 2006. Ve zbývajících obdobích se v Praze volilo v několika vícemandátových volebních obvodech. Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy konané v roce 1998 probíhaly v deseti vícemandátových volebních obvodech, následující volby konané v roce 2002 pak v pěti vícemandátových volebních obvodech.
7. Počet zastupitelů v Zastupitelstvu hlavního města Prahy se podle zákona musí pohybovat v rozsahu od padesáti pěti do sedmdesáti zastupitelů.
8. Podle mnoha teoretiků volebních systémů zabývajících se touto problematikou je pro určení hranice přirozeného prahu nejdůležitější proměnnou velikost volebního obvodu, ačkoli její účinek může být oslaben nebo naopak posílen zvolenou volební formulí. Arend Lijphart a později také Jørgen Elklit s Nigelem Robertsem dokonce hovoří o tom, že by bylo možné velikost volebního obvodu a volební prahy spojit do jediné proměnné, protože se *de facto* jedná o dvě strany téže mince – o explicitní bariéry proti malým politickým stranám a kandidujícím subjektům (srov. např. Lijphart 1994: 12; Elklit a Roberts 1996: 238, pozn. 14; Lijphart 1999: 153).
9. Od studie Douglase W. Raeho, Victora Hanbyho a Johna Loosemorea publikované roku 1971 se rozlišují dva různé typy přirozených prahů, takzvané prahy reprezentace a prahy vyloučení (srov. Rae et al. 1971). S prahem zastoupení se poprvé setkáváme již v příspěvku norského politologa Steina Rokkana z roku 1968. Rokkan navrhl matematické formule prahů zastoupení pro tři základní varianty listinných poměrných volebních systémů: pro d'Hondtův dělitel, pro dělitel Sainte-Laguë a pro systémy využívající metody nejvyšších zbytků neboli volebních kvót (viz Rokkan 1968: 13–16). Prahy vyloučení doplňují o tři roky později již zmiňovaní Rae, Hanby a Loosemore s odkazem na skutečnost, že politické strany mohou snadno překonat počty hlasů stanovené Rokkanovými prahy reprezentace, aniž by ovšem nutně musely získat alespoň jeden mandát (Rae et al. 1971: 480). O další čtyři roky později rozšiřuje tehdejší poznání Bernard Grofman, když přidává vzorce pro

výpočet prahů zastoupení a inkluze i pro další volební techniky: blokového hlasování (podle Grofmana stejná formule jako pro *plurality*), omezeného hlasování, kumulativního hlasování a pro modifikovaný dělitel Sainte-Laguë (viz Grofman 1975: 311–313). Některé matematické formule posléze opraví Arend Lijphart a Robert W. Gibberd (srov. Lijphart a Gibberd 1977). Práh vyloučení (*threshold of exclusion*), pro který později Lijphart (1994: 25) vymyslel synonymum horní práh (*upper threshold*), představuje hranici maximálního procentuálního podílu voličských hlasů, který ještě negarantuje politické straně zisk mandátu, a to při nejméně příznivých podmínkách. Je to tedy nejvyšší podíl hlasů, při kterém strana ještě nemusí získat zastoupení. Naopak takzvaný práh reprezentace neboli práh inkluze (*threshold of inclusion*), pro který Lijphart používá synonymum dolní práh (*lower threshold*), protože vykazuje nižší hodnoty než výše představený práh exkluze (Lijphart 1994: 25), stanovuje minimální procentuální podíl hlasů, jež politická strana potřebuje k zisku prvního (popřípadě jediného) mandátu za zcela nejpříznivějších podmínek. Výstižně působení obou typů prahů definuje Lijphart, podle něhož platí, že překoná-li politická strana hranici dolního prahu, je možné, že získá poslanecký mandát (Lijphart 1994: 25). Pokud ale zdolá hranici horního prahu, má zisk mandátu naprosto jistý. Neboli slovy Bernarda Grofmana, dosažení prahu reprezentace představuje pro politické strany nutnou podmínku pro získání parlamentního zastoupení, nicméně podmínku nezbytnou pro získání reprezentace představuje překonání prahu exkluze (Grofman 1975: 311). Současně připomeňme poznatek Raeho, Hanbyho a Loosemorea – později zopakovaný například v Grofmanově příspěvku (1975: 312) či ve studii publikované Lijphartem a Gibberdem (1977: 226), že pokud soutěží tři a více politických stran, prahy vyloučení dosahují vyšších hodnot než prahy reprezentace. Pokud soutěží právě dvě politické strany, jsou hodnoty obou typů prahů identické (Rae et al. 1971: 485). Pro d'Hondtův dělitel, který je pro nás v tuto chvíli relevantní, protože se užívá při volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy, je práh inkluze obecně definován vzorcem $T_i = 100 / (M + p - 1)$, kde M označuje velikost volebního obvodu (tj. počet rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu) a p počet soutěžících stran. Pro práh exkluze pak platí obecný vzorec $T_e = 100 / (M + 1)$. Přirozený práh (viz výše) pak obecně představuje střední hodnotu mezi prahem vyloučení a prahem reprezentace.

10. Nutno dodat, že v komunálních volbách platí pětiprocentní uzavírací klauzule pouze tehdy, obsadí-li volební strany všechna místa na kandidátních listinách. Pokud se tak nestane, snižuje se hranice uzavírací klauzule podle toho, kolik míst na kandidátních listinách zůstává neobsazeno. V takovém případě obecní volební zákon (§ 45) ukládá následující postup pro stanovení uzavírací klauzule: pět procent z celkového počtu všech odevzdaných platných hlasů voličů se vydělí počtem volených zastupitelů a následně vynásobí počtem kandidátů příslušné volební strany. Číslo takto získané představuje hodnotu uzavírací klauzule pro volební strany, které neobsadily kandidáty všechna místa na svých kandidátních listinách.
11. K určení počtu mandátů jednotlivým volebním obvodům se užívá tzv. Hareova kvóta v kombinaci s metodou tzv. nejvyšších zbytků. Konkrétně zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, stanovuje (v § 48), že se celkový počet platných hlasů odevzdaný ve všech volebních krajích (a pro všechny kandidující politické subjekty) vydělí celkovým počtem poslanců (tj. číslem dvě stě) a číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky dává tzv. republikové mandátové číslo. Následně se celkový počet všech odevzdaných platných voličských hlasů v jednotlivých volebních obvodech dělí republikovým mandátovým číslem a celé číslo takto vypočtené představuje počet mandátů připadajících na daný volební kraj. Nepodaří-li se takto rozdělit všechny mandáty, případnou zbytkové mandáty postupně volebním krajům s nejvyššími zbytky po dělení republikovým mandátovým číslem.
12. Jen pro představu, pokud bychom pracovali s počty odevzdaných platných voličských obálek v jednotlivých volebních obvodech, rozdělovaly by dva volební obvody s nejvyšším počtem odevzdaných obálek voličů (tzn. volební obvody III a I) po jedenácti mandátech, ve dvou nejmenších volebních obvodech (tzn. ve volebních obvodech VI a II) by se naopak vililo po devíti zastupitelích a voliči ve zbylých třech volebních obvodech by vybírali shodně po deseti zastupitelích (vlastní výpočty autora).

13. O poznání nižší odchylky pak dostáváme, pokud srovnáme jednotlivé volební obvody s ohledem na počet odevzdaných platných obálek. Volební obvod s nejvyšší volební účastí v absolutních číslech, obvod I, vykazuje odchylku od průměru necelých šest procent. Naopak volební obvod s nejnižším počtem příšlých voličů, obvod VI, vykazuje odchylku necelých šest a tři čtvrté procenta. Podobně, pokud bychom ve svých úvahách vyšli z počtu odevzdaných platných voličských hlasů, zjišťujeme, že odchylky mezi největším a nejmenším volebním obvodem, v nichž se v komunálních volbách pražské zastupitelstvo v roce 2010 volilo, jsou v rámci norem. Největší volební obvod (volební obvod III s 532 663 hlasy) vykazuje o něco vyšší než osmiprocentní odchylku od průměru, nejmenší volební obvod z hlediska počtu odevzdaných platných hlasů (volební obvod VI s 455 448 voličskými hlasy) vykazuje odchylku těsně nad hranici sedmi a půl procent. Rozdíl mezi největším a nejmenším volebním obvodem z hlediska počtu odevzdaných platných voličských hlasů je 77 215 hlasů, což je necelých patnáct a tři čtvrté procenta (<http://www.volby.cz>, vlastní výpočty autora).
14. Pro srovnání uvedme, že pokud bychom ve výpočtu míry *malapportionment* ve volbách do Zastupitelstva hlavního města Prahy vycházeli z počtu odevzdaných voličských obálek, dostali bychom hodnotu 0,0225 (vlastní výpočty autora).
15. Stěžovatelé strukturovali svou argumentaci do čtyř základních okruhů, v nichž napadli jednak ústavnost ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí; jednak zákonnost usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 z poloviny června roku 2010; jednak vady napadaného usnesení Městského soudu a v neposlední řadě porušení principů daných mezinárodním právem a mezinárodní srovnání s obdobnými institucemi (podrobněji viz *Nález Ústavního soudu*, bod 5).
16. Odlišné stanovisko v dané věci vyjádřil v nálezu Ústavního soudu jeho předseda Pavel Rychetský, který se přiklonil ke stanovisku Nejvyššího správního soudu, že pro rozdělení volebního území do volebních obvodů by se nepochybně mělo postupovat podle kritéria počtu voličů, protože to lépe odpovídá požadavku rovnosti voličských hlasů.
17. V doporučení dokumentu se doslova (na straně 23) píše: „*Osobně tedy doporučuji vytvořit 7 volebních obvodů, kde všechny obvody budou mít velikost $M=9$, event. dva budou mít rozměry $M=10$ a zbývající $M=9$, přičemž by mohlo být výhodné vytvořit jeden z obvodů o velikosti $M=10$ v oblasti, která bude zahrnovat Prahu 5 a jihozápadní sektor Prahy, čímž bychom mohli pomoci VV jako potenciálnímu koaličnímu partnerovi*“ (Eliášová 2011).
18. Na vhodnost zdůraznit tuto skutečnost mě upozornil jeden z anonymních recenzentů, za což mu touto cestou děkuji.

Použité zdroje:

- Antoš, Marek. 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde.
- Eliášová, Kateřina. 2011. *Dokument: ODS plánovala poškození malých stran ve volbách*. Aktuálně.cz, 28. března 2011 (<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=695392>).
- Elklit, Jørgen a Roberts, Nigel S. 1996. „A Category of its Own: Four Two PR-Tier Compensatory Member Electoral Systems.“ *European Journal of Political Research* 30, č. 2, 217–240.
- Ezechiášová, Monika. 2008. „Empirický práh volebních systémů. Otazníky nad způsobem operacionalizace skutečných práhů.“ *Politologický časopis* 15, č. 3, 206–218.
- Gallagher, Michael a Mitchell, Paul, eds. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grofman, Bernard. 1975. „A Review of Macro Election Systems.“ In: *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik. Band 4*. Ed. Rudolf Wildenmann. München/Wien: Günter Olzog Verlag, 303–352.
- Lebeda, Tomáš. 2001a. „Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita.“ *Politologický časopis* 8, č. 2, 134–149.
- Lebeda, Tomáš. 2001b. „Hlavní proměnné proporčních volebních systémů.“ *Sociologický časopis* 37, č. 4, 425–448.

- Lebeda, Tomáš. 2006. „Teorie reálné kvóty, alternativní přístup k měření proporcionality.“ *Sociologický časopis* 42, č. 4, 657–681.
- Lijphart, Arend. 1990. „The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–1985.“ *American Political Science Review* 84, č. 2, 481–496.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend a Gibberd, Robert W. 1977. „Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation.“ *European Journal of Political Research* 5, č. 3, 219–244.
- Lístina základních práv a svobod.*
- Loosemore, John a Hanby, Victor J. 1971. „The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems.“ *British Journal of Political Science* 1, č. 4, 467–477.
- Monroe, Burt L. 1994. „Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity.“ *Electoral Studies* 13, č. 2, 132–149.
- Monroe, Burt L. a Rose, Amanda G. 2002. „Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation.“ *American Journal of Political Science* 46, č. 1, 67–89.
- Nález Ústavního soudu*, Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. března 2011.
- Nohlen, Dieter. 1990. *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Opladen: Leske Verlag + Budrich.
- Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rae, Douglas W. et al. 1971. „Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion.“ *Comparative Political Studies* 3, č. 4, 479–488.
- Rokkan, Stein. 1968. „Electoral Systems.“ In: *International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 5*. Ed. David L. Sills. New York: The Macmillan Company and The Free Press, 6–21.
- Rose, Richard. 1984. „Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?“ In: *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Eds. Arend Lijphart a Bernard Grofman. New York/London: Praeger, 73–82.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2010, spis. zn. 4 Ao 4/2010.*
- Samuels, David a Snyder, Richard. 2001. „The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective.“ *British Journal of Political Science* 31, č. 4, 651–671.
- Taagepera, Rein. 2008. *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein a Shugart, Matthew S. 1989. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven/London: Yale University Press.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 12 A 8/2010-166.*
- Usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 39/17 ze dne 17. června 2010.*
- Ústava České republiky.*
- Ústavní stížnost proti pravomocnému usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. listopadu 2010 vydanému pod č. j. 12 A 8/2010-166 (<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4506>).*
- van Puyenbroeck, Torn. 2008. „Proportional Representation, Gini Coefficients, and the Principle of Transfers.“ *Journal of Theoretical Politics* 20, č. 4, 498–526.
- Volební server ČSÚ (<http://www.volby.cz>).*
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, jak vyplývá z pozdějších změn.*
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně a doplnění některých dalších zákonů, jak vyplývá z pozdějších změn.*