

Změna volebního systému roku 2000 v Čechách, na Moravě a ve Slezsku Zdeněk Koudelka

Od pádu komunismu roku 1989 se hovoří o podobě volebního systému v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. V roce 1990 byl zaveden v Československu poměrný volební systém s výjimkou většinového systému použitého v komunálních volbách na Slovensku. V parlamentních volbách 1990-98 se uplatnil dvouskrutiniový systém volebního kvocientu s formulí Hagenbach-Bischoff. Od počátku však byl poměrný systém kritizován z mnoha hledisek. Jednak to byla výtka, že není dost poměrný díky 5% uzavírací klauzuli, což nelíbilo příznivcům velmi malých stran. Jednak naopak znělo, že generuje větší množství parlamentních stran, což vede k nutnosti koaliční politiky a následné labilitě vlád. Politický systém v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je v zásadě stabilní z hlediska počtu stran v Poslanecké sněmovně, kdy bylo v letech 1996-2013 vždy 5 stran s tím, že hlavní stranami jsou sociální demokracie a Občanská demokratická strana, v roce 2013 se dostalo do Poslanecké sněmovny 7 stran. Nicméně charakteristické je i to, že vlády jsou velmi labilní. Průměrná životnost vlády je méně než dva roky.¹ Petr Fiala vidí jediné řešení ve změně volebního systému s cílem vytvářet stabilnější politické vlády: „*Pokud to neuděláme... nedivme se a nepohoršujme se nad tím, jak vypadá výkon politiky (vládní i parlamentní), protože ve stávajícím systému se to o mnoho lépe prostě dělat nedá.*“² V roce 2013 uvedl bývalý prezident Václav Klaus se spolupracovníky: „*Nikoli zneužívání moci, ale slabé vládnutí se stalo hlavním problémem české politiky posledních více než patnácti let... Kamenem úrazu je také volební systém, který k existenci slabých vlád přispívá.... Systém poměrného zastoupení vytváří křehké a politicky heterogenní koalice, které jsou vystaveny permanentním krizím.*“³ a dále: „*Zásadní negativum vnesl do našeho politického systému stávající volební zákon. Smyslem volebního zákona by mělo být to, aby volby umožňovaly – vedle reprezentace zájmů voličů – také relativně snadný vznik zřetelné vládní většiny, bezproblémové sestavení vlády a její jasný mandát řídit zemi. V pravidelně se opakujících vládních krizích se k nim sice politici utíkají jako ke správnému řešení, ale to nové volby nepřinášejí. Jejich výsledkem je pouze opakování starého scénáře – minimální nebo vnitřně rozpolcená většina pro nesourodou tří- a vícečlennou koalici parlamentních stran, slabá vláda s nesourodým kompromisním programem, který není schopna pro vnitřní spory realizovat, a po sérii skandálů a rozmišek nová vládní krize a prohloubení agónie vládnutí.*“⁴ Z občanského hlediska byla kritizována nemožnost vazby voliče na konkrétního poslance, jak je tomu u malých volebních obvodů ve většinovém systému. Diskuze o volebním systému ožily po volbách do Poslanecké sněmovny 1996 a 1998, kdy volby nevedly k jednoznačnému sestavení většinové vlády ze stran, které by měly blízký volební program, což je podmínkou stále trvající stability vlády. Výsledkem pochybností o stávajícím volebním systému bylo rozhodnutí největších politických stran České strany sociálně demokratické (ČSSD) a

¹ Od roku 1992, kdy bylo zavedeno čtyřleté parlamentní funkční období a na něj navázané funkční období vlády se vystřídalo 13 vlád – první vláda Václava Kaluse 1992-96, druhá vláda Václava Klause 1996-98, vláda Josefa Tošovského 1998, Miloše Zemana 1998-2002, Vladimíra Špidly 2002-04, Stanislava Grosse 2004-05, Jiřího Paroubka 2005-06, první vláda Mirka Topolánka 2006-07, druhá vláda Mirka Topolánka 2007-09, Jana Fischera 2009-10, Petra Nečase 2010-13, Jiřího Rusnoka 2013-14, Bohuslava Sobotky 2014-. Ovšem jen dvě vlády vládly ústavou předpokládané 4 roky – první vláda Václava Klause a vláda Miloše Zemana.

PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2010, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 18, 26-29.

² PĚTR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2010, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 28 a dále s. 48.

³ VÁCLAV KLAUS a kol.: *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha 2013, ISSN 978-80-253-2025-5, s. 95, 96.

⁴ VÁCLAV KLAUS a kol.: *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha 2013, ISSN 978-80-253-2025-5, s. 160-161.

Občanské demokratické strany (ODS) v opoziční smlouvě⁵ z roku 1998 změnit volební systém. Základním politickým zadáním byla možnost vytvoření většinové vlády z jedné velké (ČSSD, ODS) a jedné malé strany (Komunistická strana Čech a Moravy - KSČM, Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová - KDU-ČSL či Unie svobody - US) na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny 1998 s přihlédnutím k výsledkům voleb 1996. Pro konkrétní přípravu byla vytvořena mezistranická komise, kde se za ČSSD zúčastnil poslanec Zdeněk Koudelka, senátor a místopředseda vlády Pavel Rychetský, poslanec a místopředseda ČSSD Zdeněk Škromach, poslanec a první místopředseda vlády i ČSSD Vladimír Špidla a za ODS poslanec a místopředseda ODS Miroslav Beneš, předsedkyně Senátu a místopředsedkyně ODS Libuše Benešová, poslanec Martin Kocourek a senátor Milan Kondr.⁶ Komise pro konkrétní předložení návrhu vytvořila pracovní dvojici ve složení Zdeněk Koudelka a Martin Kocourek. Výsledek jednání je obsažen v dohodě č. 2 o základních parametrech změny volebního systému mezi ČSSD a ODS z 26. 1. 2000 (toleranční smlouva).

1. Důvody změny volebního systému

Demokratičnost voleb nezáleží ani tak na volebním systému, jako spíše na možnosti výběru z variant, tajnosti hlasování a rovnosti možností propagace kandidátů a rozumné míře férovosti ve volební kampani. I radikální změna poměrného systému na většinový je změnou v rámci demokracie, stejně tomu bude v případě změny způsobu poměrného systému a v jeho rámci zavedení systému volebního dělitele typu d'Hondta, Imperialiho nebo jiných možných variant. Samozřejmě změna volebního systému je změnou účelovou, jako je účelové přijetí každého zákona. Samotná účelovost není špatností, vždy je nutné posuzovat důvody a obsah konkrétního účelu.

Volby mají několik funkcí, nejdůležitější funkcí je legitimizace držitele moci a prostředek výběru mocenské elity. Z tohoto pohledu je zdůraznění funkčnosti volbami vytvořené vlády přednější než věrné zobrazení společnosti v parlamentu. To se nikdy nepovede ani při důsledném poměrném systému, neboť ani ten nezajistí přesnou míru zastoupení mužů, žen, věkových a profesních skupin, menšin národních, sexuálních aj. Změnu iniciovaly ČSSD a ODS, které chtěly reagovat na krach koaliční politiky 1997, kdy se rozpadla druhá Klausova vláda složená ze tří subjektů, a potvrzení tohoto krachu 1998, kdy nejmenší parlamentní

⁵ Opoziční smlouva byla podepsána 9. 7. 1998 mezi ČSSD a ODS 1998. Umožnila sestavení jednobarevné menšinové vlády Miloše Zemana za podíl nejsilnější opoziční strany ODS na moci (ODS získala post předsedů obou komor Parlamentu, předsedy Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a kontrolních orgánů zpravodajských služeb a místo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu). Blíže ZDENĚK KOUDELKA: Opoziční smlouva – nový prvek politického systému. *Politologický časopis* 4/1998, ISSN 1211-3247, s. 462-467, a sborník *Volby 1998 ve Slovenskej republike*, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity Prešov 1998, ISBN 80-88885-59-0, s. 63-68.

⁶ MICHAL KLÍMA: Volební reforma v ČR v letech 1998-2000. *Politologický časopis* 3/2000, s. 228 a v textu *Kvalita demokracie v ČR a volební inženýrství*. Praha 2001, ISBN 80-86031-29-2, s. 111 p. 119 nesprávně uvádí 6 člennou komisi s odkazem na novinové články. Chyba je způsobena tím, že komise vznikala postupně, přičemž za ČSSD 10. 7. 1999 jmenovalo tři členy Předsednictvo ČSSD (usnesení 62/4/99) s tím, že dalšího člena jmenuje Poslanecký klub ČSSD. Dne 13. 7. 1999 jmenoval Poslanecký klub ČSSD čtvrtého člena komise (Z. Koudelka usnesením 3/2/S/7/99). V textu je však více nepřesností, když na s. 230 název Imperialiho dělitele vyvozuje z jeho imperiální povahy a ne ze jména belgického poslance a senátora markýze Pierra Guillaume Imperialiho des Princes da Francavilla (JAN FILIP: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2000, ISSN 1210-9126, s. 246, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/2006>.), na s. 231 se uvádí, že ODS navrhovala snížení počtu poslanců z 200 na 160, což též není pravda, jelikož návrhy ODS byly na 162 poslanců (dvojnásobek 81 senátorů) či 181 (o 100 více než senátorů).

K Imperialiho metodě, která je známa v pozdější řadě dělitelů navržené Julesem de Gérardonem blíže VLADIMÍR DANČIŠIN: *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme*. Prešov 2013, ISBN 978-80-555-0787-3, s. 110-112. Daničišin neřadí Imperialiho mezi volební dělitele, ale metody největších průměrů. Upozorňuje na jeho většinový efekt, ale řadí jej také mezi metody poměrného volebního systému.

strana Unie svobody odmítla nabídku vítězné ČSSD na vytvoření většinové koaliční vlády spolu s KDU-ČSL. Následně došlo k vytvoření menšinové vlády ČSSD na podkladě tolerance ODS dané vzájemnou opoziční smlouvou. Samotná existence menšinové vlády není pro parlamentní demokracii optimální.

Změna volebního systému byla cestou, jak zrušit praxi plynoucí z opoziční smlouvy, která měla některé důsledky velké koalice, a vytvořit stabilní vládu. Záleží na konkrétní změně volebního systému, zda vládní stabilitu zajistí jednobarevná většinová vláda anebo vláda koaliční složená maximálně ze dvou subjektů (jedné velké a jedné malé strany). Osobními zastánci změny byly oba předsedové hlavních politických stran ČSSD a tehdejší předseda vlády Miloš Zeman a ODS a tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Václav Klaus. Miloš Zeman zůstal zastáncem změny volebního systému s tím, že podporuje i zavedení panašování (výběru kandidátů z více kandidátek), které je nyní ve volbách komunálních, i ve volbách poslanců a členů krajských zastupitelstev.⁷

2. Hledání řešení

Při úvahách o změně volebního systému padly i radikální návrhy ODS na zavedení většinového systému voleb do Poslanecké sněmovny či ponechání poměrného, ale snížení počtu poslanců,⁸ neboť menší počet rozdělovaných mandátů zvláště při malých volebních obvodech vede k posílení velkých a oslabení malých stran. Oba návrhy však vyžadovaly ústavní změnu, neboť Ústava stanoví, že volby do Poslanecké sněmovny se musí konat na základě poměrného zastoupení⁹ a že Poslanecká sněmovna má 200 poslanců. Proto byly opuštěny pro svoji obtížnou průchodnost ústavní většinou v Parlamentu. Ústavní zakotvení typu volebního systému je v Evropě nezvyklé a kritizuje jej např. Petr Fiala.¹⁰

Nakonec bylo rozhodnuto opustit dvouskrutiniovou volební formuli volebního kvocientu Hagenbach-Bischoff a přejít k formuli volebního dělitele, která nepotřebuje druhé volební skrutinium a všechny mandáty jsou přidělovány poslancům přímo na základě výsledků voleb s přihlédnutím k jejich postavení na volební kandidátce nebo k počtu získaných preferenčních hlasů. Odpadne přidělování mandátů ve druhém skrutiniu stranickými centrály.

Princip volebního dělitele spočívá v tom, že se vypočte počet hlasů připadající na jeden mandát. Pak se počet hlasů pro jednotlivé strany dělí postupně řadou dělitelů. Mandáty se postupně přiřadí stranám podle velikosti výsledků tohoto dělení. Z jednotlivých typů volebního dělitele byly diskutovány d'Hondt navrhovaný ČSSD a Imperiali navrhovaný ODS, které se liší v prvním čísle volebního dělitele (d'Hondt 1; 2, 3..., Imperiali 2; 3; 4...). D'Hondt méně preferuje větší politické strany než Imperiali, nesplňoval však základní politické zadání vytvoření většinové koalice z jedné velké a jedné malé strany dle výsledků voleb 1996 a 98. Komise pak dospěla ke kompromisu navrženému Zdeňkem Koudelkou, kdy řada dělitelů začínala číslem 1,4 (diskutováno i 1,5 a druhá odmocnina z 2, což je 1,414213562373) a následně pokračovala již celými čísly 2, 3, 4... V závěru jednání bylo přistoupeno na to, že prvním dělitelem bude číslo 1,42 jako nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou. Tento kompromis byl označen ve výpočtech jako Koudelka a v toleranční smlouvě jako vyrovnávací d'Hondt.¹¹ O novém volebním děliteli bylo rozhodnuto, že bude použit

⁷ JAN MARTINEK, JAN ROVENSKÝ: Miloš Zeman: Přes všechny kritické pochybnosti jsme země, která jde dopředu. *Právo* 16. 11. 2012, ISSN 1211-2119, s. 8. sl. 2.

⁸ Současný počet 200 poslanců navrhovala ODS snížit na 162 (dvojnásobek 81 senátorů) nebo 181 (o 100 více než senátorů).

⁹ Čl. 18 Ústavy č. 1/1993 Sb.

¹⁰ PETR FIALA: *Politika, jaká nemá být*. Brno 2010, ISBN 978-80-7325-216-8, s. 27.

¹¹ Toto označení bylo použito na návrh Z. Koudelky podle vzoru vyrovnávací metody – modifikovaného Saint Laguë, kdy Saint Laguë vychází z dělení lichými čísly (1, 3, 5, 7...), zatímco vyrovnávací metoda – modifikovaný Saint Laguë nejprve dělí číslem 1,4 a následně lichými celými čísly počínaje 2, čímž se ztěžuje přístup malých stran k prvnímu mandátu (Číslo 1,4 uvádí JAN FILIP: *Základy státovědy*. Brno 1994, ISBN 80-

nejen při volbách Poslanecké sněmovny, ale též při volbách zastupitelstev krajů a obcí. Přičemž ODS navrhovala i při volbách krajských zastupitelstev volit ve volebních obvodech stanovených pro volbu Poslanecké sněmovny. ČSSD tento požadavek ODS odmítla z důvodu razantního odporu lidovců (KDU-ČSL) a Unie svobody (US), jejichž hlasy byly důležité pro prosazení zákonů o zřízení krajů v Parlamentu. Zastupitelstva krajů se tedy volí volebním dělitelem Koudelka v jednom volebním obvodě totožným s příslušným územím kraje. Naopak bylo dosaženo dohody, že při volbách komunálních budou vytvářeny volební obvody v obcích, kde se volí víc jak 15 zastupitelů,¹² což však nakonec nebylo realizováno.

Při rozdělení státu do volebních obvodů (volebních krajů) je nutné brát ohled, aby neklesl počet přidělovaných mandátů i v nejmenších volebních obvodech pod určitou hranici. Vzhledem k tomu, že čl. 18 ods. 1 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb. stanoví volby do Poslanecké sněmovny na základě zásady poměrného zastoupení je nutné tento ústavní příkaz respektovat nejen formálně, ale i materiálně. V krajním případě při jednomandátových obvodech se každý poměrný volební systém chová jako většinový jednokolový. Zásada poměrnosti zastoupení není realizována ani při dvoumandátových obvodech. Poměrné zastoupení je fakticky realizováno až při 4 mandátovém volebním obvodu. V žádném volebním kraji by se tedy neměly rozdělovat méně než 4 mandáty, což návrh ČSSD a ODS zavádějící 35 volebních obvodů respektoval. Průměrně žilo ve volebním obvodě 285 000 obyvatel, na které připadá zhruba 6 poslaneckých mandátů.

Samotný nový způsob volebního dělitele (Koudelka) je v rámci poměrného systému, jelikož jde o kompromis mezi d'Hondtem a Imperialim, přičemž oba tyto volební dělitele jsou běžně v literatuře řazeny do poměrného volebního systému.¹³ Nový volební systém již svou podstatou znevýhodňoval malé strany, nicméně zůstala zachována 5% uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny zjišťována v celostátním měřítku. Toto ustanovení zabraňuje vstupu celostátně malých stran, ale regionálně silných, které by mohly v jednom či několika malých volebních obvodech získat potřebnou většinu pro získání mandátu.

Významné z hlediska výsledku je nejen počet volebních obvodů, ale i jejich konkrétní vymezení s ohledem na předpokládané voličské chování obyvatelstva. I když bylo

210-3023-2, s. 96, a TOMÁŠ LEBEDA: Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení. *Politologický časopis* 2/1998, s. 118, naproti tomu uvádí číslo 1,43 OSKAR KREJČÍ: *Kniha o volbách*. Praha 1994, ISBN 80-85605-88-0, s. 124). Označení vyrovnávací d'Hondt bylo dále použito z důvodu, že první dělitel 1,42 se více zaokrouhlováním blíží číslu 1 použitého u d'Hondta než číslu 2 u Imperialiho. Také toto označení spíše politicky vyhovuje usnesení Ústředního výkonného výboru ČSSD z r. 1999, jenž požadoval d'Hondta, i když to není klasický d'Hondt. V obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do Parlamentu je systém označen jako modifikovaný d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 585, 3. volební období). V obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do zastupitelstev v obcích pak jako upravený d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 584, 3. volební období).

¹² Obce a městské části mají 5-55 zastupitelů. Ve volebních obvodech se mělo volit od 5 do 15 zastupitelů, přičemž kandidát by musel mít bydliště v obci, nikoliv příslušném volebním obvodu zastupitelstva obce.

¹³ JAN FILIP, JAN SVATOŇ: *Státověda*. 5. vydání Praha 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, s. 150-151. OSKAR KREJČÍ: *Kniha o volbách*. Praha 1994, ISBN 80-85605-88-0, s. 124. VLADIMÍR DANČIŠIN: *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme*. Prešov 2013, ISBN 978-80-555-0787-3, s. 79-82, 130-112.

projednávalo několik variant konkrétního rozdělení státu do 35 volebních obvodů,¹⁴ V dohodách ČSSD – ODS bylo rozhodnuto jen o velkých městech, kdy Praha se dělí na 4 volební obvody, Brno a Ostrava tvoří jeden volební obvod. ČSSD původně požadovala, aby byly respektovány hranice samosprávných krajů a okresů, přičemž město (včetně Prahy a Brna) mělo být maximálně jedním volebním obvodem. ODS se ztotožnila s respektem hranic krajů a okresů, navrhovala však více volebních obvodů v Praze a dva v Brně. Respektování hranic samosprávných krajů a okresů je reakcí na senátní volební obvody, které to nečiní. Systém se tak zjednoduší a stane se pro lidi přehlednější. Boj o volební rozdělení Prahy se stal podstatným, neboť ODS je zde tradičně silná a více obvodů posílí její postavení, zatímco relativní slabost ČSSD v Praze může být vyrovnána velkým volebním obvodem jednoho města. Dohodou byla Praha rozdělena na čtyři volební obvody. Brno zůstalo jedním volebním obvodem. Pražské volební obvody byly při použitých výpočtech tvořeny městskými obvody a jim jsou odhadem přiřazeny mandáty takto: 7 mandátů pro volební obvod Praha 1 (městské obvody Praha 1-4), 6 mandátů pro volební obvod Praha 2 (městské obvody Praha 5-7), 5 mandátů pro volební obvod Praha 3 (městské obvody Praha 8-9), 7 mandátů pro volební obvod Praha 4 (městské obvody Praha 10-13). Celkem tedy pro Prahu 25 mandátů.¹⁵

3. Další diskutované otázky

Okrajově byl v komisi diskutován i návrh na změnu voleb do Senátu, když ODS navrhovala ponechání většinového dvoukolového systému s tím, že do druhého kola nebudou postupovat první dva nejméně úspěšnější kandidáty, ale všichni, kteří získají více než 12,5% hlasů po vzoru voleb Národního shromáždění ve Francii. Tento návrh však ČSSD nepřijala.

¹⁴ Při výpočtech byly vytvořeny tyto volební kraje složením okresů a pražských obvodů Praha 1 (Praha 1-4), Praha 2 (Praha 5-7), Praha 3 (Praha 8-9), Praha 4 (Praha 10-13), Střední Čechy 1 (Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk), Střední Čechy 2 (Kolín, Kutná Hora, Praha-východ), Střední Čechy 3 (Benešov, Beroun, Příbram), Střední Čechy 4 (Kladno, Praha-západ, Rakovník), Budějovice 1 (České Budějovice, Jindřichův Hradec, Tábor), Budějovice 2 (Český Krumlov, Písek, Prachovice, Strakonice), Plzeň 1 (Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany), Plzeň 2 (Domažlice, Klatovy, Tachov), Karlovy Vary (Cheb, Karlovy Vary, Sokolov), Ústí 1 (Děčín, Ústí nad Labem), Ústí (Litoměřice, Louny, Teplice), Ústí 3 (Chomutov, Most), Liberecký (Česká Lípa, Liberec, Jablonec nad Nisou, Semily), Hradec 1 (Hradec Králové, Jičín), Hradec 2 (Náchod, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov), Pardubice 1 (Chrudim, Pardubice), Pardubice 2 (Svitavy, Ústí nad Orlicí), Jihlava 1 (Pelhřimov, Havlíčkův Brod, Jihlava), Jihlava 2 (Třebíč, Žďár nad Sázavou), Brno 1 (Brno-město), Brno 2 (Břeclav, Hodonín), Brno 3 (Blansko, Vyškov), Brno 4 (Brno-venkov, Znojmo), Olomouc 1 (Olomouc, Šumperk, Jeseník), Olomouc 2 (Prostějov, Přerov), Ostrava 1 (Ostrava-město), Ostrava 2 (Karviná), Ostrava 3 (Frýdek-Místek, Nový Jičín), Ostrava 4 (Bruntál, Opava), Zlín 1 (Vsetín, Zlín), Zlín 2 (Kroměříž, Uherské Hradiště). Při tvorbě volebního zákona ve vládě i v Parlamentu lze předpokládat dílčí změny ve vymezení volebních krajů, již Ministerstvo vnitra a vláda navrhly upravit volební kraje oproti původnímu vymezení takto: Praha 1 (Praha 1-3, Praha 7-8, Troja, Březiněves, Ďáblice, Dolní Chabry), Praha 2 (Praha 5, 6 a 13, Lipenec, Lochkov, Radotín, Řeporyje, Slivenec, Zbraslav, Zličín, Velká Chuchle, Přední Kopanina, Lysolaje, Nebušice, Řepy, Suchdol), Praha 3 (Praha 9, 10, 14 a 15, Běchovice, Dolní a Horní Počernice, Klánovice, Koloděje, Satalice, Újezd nad Lesy, Vinoř, Čakovice, Kbely, Letňany, Benice, Dubeč, Kolovraty, Královice, Křeslice, Nedvězí, Uhřetěves, Dolní Měcholupy, Petrovice, Štěrboholy), Praha 4 (Praha 4, 11 a 12, Kunratice, Libuš, Šeberov, Újezd), Střední Čechy 1 (Kolín, Nymburk, Mladá Boleslav), Střední Čechy 2 (Kutná Hora, Benešov, Praha-východ), Střední Čechy 3 (Kladno, Rakovník, Mělník), Střední Čechy 4 (Beroun, Příbram, Praha-západ), Budějovice 1 (České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec), Budějovice 2 (Písek, Prachovice, Strakonice, Tábor), Plzeň 1 (Plzeň-město, Plzeň-sever, Rokycany), Ústí 1 (Chomutov, Louny, Most) Ústí 2 (Litoměřice, Teplice).

¹⁵ Mandáty jsou jednotlivým volebním obvodům až po volbách v závislosti na počtu voličů. Pro Prahu je tak při stejné účasti voličů, ale změně velikosti mimopražských volebních obvodů přiřazen díky zaokrouhlování jiný počet mandátů (při 8 volebních krajích to bylo v r. 1996 24 mandátů a 1998 23 mandátů, při 35 volebních obvodech by to bylo 1996 i 1998 shodně 25 mandátů).

Naopak vláda přes odpor ODS navrhla zavedení voleb v zahraničí do Poslanecké sněmovny i Senátu.¹⁶ Nakonec bylo hlasování v zahraničí připuštěno u voleb do Poslanecké sněmovny. Vládní návrh také obsahoval novou úpravu volební kampaně, kdy na jedné straně zavedl peněžní sankce za zveřejňování předvolebních průzkumů v období 3 dny před volbami a nedovolenou televizní a rozhlasovou propagaci s výjimkou přesně určeného vysílacího času ve veřejnoprávní televizi a rozhlase, na druhé straně rušil absolutní zákaz předvolební agitace 48 hodin před počátkem hlasování.¹⁷

4. TABULKY¹⁸

Rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1996 v přepočtu na různé volební dělitele při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečně mandátů ¹⁹	d'Hondt	Imperiali	Koudelka a	Koudelka 4K ²⁰
ČSSD	26,44	61	74	89	85	78
ODS	29,62	68	85	103	103	86
KSCM	10,33	22	21	2	4	1
KDU- ČSL	8,08	18	10	5	5	---
SPR-RSČ	8,01	18	6	0	2	1
ODA	6,36	13	4	1	1	---
4 koalice	17,24	---	---	---	---	34
Celkem		200	200	200	200	200

Rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1998 v přepočtu na různé volební dělitele při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečně mandátů	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	32,31	74	87	111	103	88
ODS	27,74	63	71	79	83	70
KSCM	11,03	24	23	4	5	2
KDU- ČSL	9,00	20	12	6	6	---
US	8,60	19	7	0	3	---

¹⁶ Vládní návrh novely zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu obsahoval tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu č. 585, 3. volební období. Schválen jako zákon č. 204/2000 Sb.

¹⁷ V této věci podal návrh na zrušení zákazu předvolební agitace v době 48 hodin před volbami Senát (tisk Poslanecké sněmovny 467, 3. volební období), který tak reagoval na rozhodnutí Nejvyššího soudu v Brně, jenž prohlásil na návrh ČSSD zastoupené advokátem Zdeňkem Koudelkou zvolení senátorky Dagmar Lastovecké (ODS) v Brně 1998 za neplatné z důvodu porušení předvolebního zákazu agitace pro kandidáta. Toto usnesení Nejvyššího soudu z 3. 12. 1998 (11Zp 54/98) posléze zrušil Ústavní soud v Brně nálezem z 18. 2. 1999 č. 27/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (70/1999 Sb., I.ÚS 526/98).

¹⁸ V tabulkách použity výpočty Václava Božka z Fakulty stavební Vysokého učení technického v Brně, který pro systém označený Koudelka užil prvního dělitele 1,4, když rozdíl mezi schváleným dělitelem 1,42 nemá faktický vliv na rozdělování mandátů.

¹⁹ Skutečnost získaných mandátů v roce 1996 i 1998 v 8 volebních krajích dle systému volebního kvocientu s formulí Hagenbach-Bischoff.

²⁰ Zde i v dalších tabulkách je zachycen pokus o integraci malých stran - společná kandidátka Čtyřkoalice stran – KDU-ČSL, US, Občanské demokratické unie a Demokratické unie, kdy jsou pro rok 1996 sečteny hlasy KDU-ČSL, ODA a Demokratické unie. Pro rok 1998 pak KDU-ČSL, US a Demokratické unie. Čtyřkoalice se však nakonec rozpadla a ve volbách 2002 zůstala jen koalice KDU-ČSL a US.

4 koalice	19,05	---	---	---	---	40
Celkem		200	200	200	200	200

Mandáty v Praze podle počtu volebních obvodů 1996

	% hlasů	Skutečnost	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
Počet volebních obvodů: 1 či 4		1	1 / 4	1 / 4	1 / 4	1 / 4
ODS	43,85	11	13 / 16	15 / 20	14 / 18	13 / 17
ČSSD	18,68	5	5 / 6	6 / 5	5 / 7	5 / 5
ODA	9,60	3	3 / 3	2 / 0	3 / 0	----
KSČM	7,45	2	2 / 0	1 / 0	2 / 0	2 / 0
KDU-ČSL	5,39	2	1 / 0	1 / 0	1 / 0	----
SPR-RSČ	3,72	1	1 / 0	0 / 0	0 / 0	0 / 0
4 koalice	19,37	----	----	----	----	5 / 5
Celkem		24	25	25	25	25

Mandáty v Praze podle počtu volebních obvodů 1998

	% hlasů	Skutečnost	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
Počet volebních obvodů: 1 či 4		1	1 / 4	1 / 4	1 / 4	1 / 4
ODS	42,45	11	12 / 14	13 / 17	12 / 15	12 / 14
ČSSD	23,44	6	7 / 8	7 / 8	7 / 8	6 / 5
US	13,38	3	3 / 3	3 / 0	3 / 2	----
KSČM	6,99	2	2 / 0	1 / 0	2 / 0	1 / 0
KDU-ČSL	6,15	1	1 / 0	1 / 0	1 / 0	----
4 koalice	21,5	----	----	----	----	6 / 6
Celkem		23	25	25	25	25

Mandáty v Brně 1996

	% hlasů	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	23,20	2	3	3	3
ODS	30,17	3	4	4	3
KSČM	8,36	1	0	0	0
KDU-ČSL	9,10	1	0	0	-
ODA	10,13	1	1	1	-
4 koalice	20,58	-	-	-	2
Celkem		8	8	8	8

Mandáty v Brně 1998

	% hlasů	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	29,43	3	4	3	3
ODS	30,36	3	4	4	3
KSČM	8,50	0	0	0	0
KDU-ČSL	9,36	1	0	0	-
US	11,34	1	0	1	-
4 koalice	21,41	-	-	-	2
Celkem		8	8	8	8

5. Volební reforma a Ústavní soud

Změna volebního systému byla změnou v rámci demokratického volebního systému, vedla k posílení větších politických stran, ale zůstávala ještě v rámci poměrného volebního systému, takže bylo zachováno poměrně široké spektrum stran v Poslanecké sněmovně, a tím i pluralita názorů. Významný vliv měla změna na vládu, kdy mohla snadněji vzniknout většinová vláda, a to buď jednobarevná anebo nejvýše dvoukoaliční, přičemž se nepočítalo s koalicí velkou. Posílila se i role voličů a oslabilo vedení politických stran odbouráním přidělování mandátů stranickými centrály ve druhém skrutiniu.

Ústavní právo je právním odvětvím, které úzce souvisí s politikou. Ústavní soud je soudem, který ze všech soudů svou činností do politiky nejvíce vstupuje. To je nutno si uvědomit a to nejvíce ze strany těch, kdož s ústavností pracují, aby znali své meze „objektivnosti“.²¹ Otázky ústavnosti a rozhodnutí Ústavního soudu nemohou být prosty vlivu kategorií, které spíše než s právem spojujeme s politikou, včetně ideologizace postojů a východisek jednotlivých účastníků operujících s pojmem ústavnosti.

Dne 15. 7. 2000²² podepsal prezident Václav Havel návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona ve znění novely přijaté Parlamentem na návrh vlády z iniciativy ČSSD a ODS (dále jen volební zákon).²³ Předmětem prezidentova podání byl nesouhlas²⁴ s:

1. zvětšením počtu volebních obvodů (krajů)²⁵ z 8 na 35 (§ 27, přílohy 1 a 2 volebního zákona),
2. zavedením formule nového volebního dělitele tzv. Koudelka či upravený d'Hondt (§ 50 ods. 1 volebního zákona),
3. stanovením minimálního přidělu mandátů pro volební obvod na 4 (§ 48 ods. 4 volebního zákona),
4. zavedením jednotné uzavírací klauzule pro strany ve výši 5% bez ohledu na to, zda kandiduje sama nebo maximálně v rámci koalice čtyř stran - sčítací klauzule pro koalice (§ 49 ods. 1 a 3 volebního zákona).

Prezident nemůže navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona z hlediska svého politického nesouhlasu (k tomu slouží prezidentské veto), ale jen z hlediska neústavnosti. A jen z důvodu neústavnosti může Ústavní soud zákon nebo jeho část zrušit. V případě počtu volebních obvodů a nového systému volebního dělitele namítal prezident rozpor s ústavní zásadou, že volby Poslanecké sněmovny jsou založeny na zásadě poměrného zastoupení.²⁶

²¹ Např. slovenský Ústavní soud vědom si úzké spojitosti obou kategorií nazval svůj odborný časopis Ústavnost a politika. Bohužel již nevychází.

²² Návrh byl Ústavnímu soudu doručen 17. 7. 2000 a tímto dnem bylo zahájeno řízení pod čj. Pl.ÚS 34/2000. Vyjádření k návrhu obhajující vůli Parlamentu dal předseda Poslanecké sněmovny Václav Klaus dne 22. 8. 2000. Později 1. 9. 2000 podala proti tomuto zákonu skupina senátorů rovněž návrh na zrušení části volebního zákona (Pl.ÚS 42/2000, zastoupení brněnskou advokátkou Kateřinou Šimáčkovou) a to jednak ze stejných důvodů jako prezident a dále napadla jako protiústavní i existenci volebních kaucí do Poslanecké sněmovny a snížení státního příspěvku za hlas z 90 na 30 Kč i fakt, že se státní příspěvek za volby nevyplácí stranám, které získaly méně než 2% hlasů. Ve věci volebního zákona Ústavní soud návrh skupiny senátorů odmítl z důvodu již zahájeného řízení a skupina senátorů se vlastního řízení o návrhu prezidenta účastnila jako vedlejší účastník.

²³ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

²⁴ Prezidentovy námitky odpovídaly tomu, pro co byla novela volebního zákona nejčastěji kritizována. Spolu s ní byl též kritizován souběžně přijatý zákon č. 340/2000 Sb. měnící zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který změnil pravidla státního financování politických stran. Např. MICHAL KLÍMA: Volební reforma v ČR v letech 1998-2000. *Politologický časopis* 3/2000, s. 235 uvádí, že nová pravidla omezují financování malých stran ve prospěch velkých. Vůbec však nereaguje na skutečnost, že novela zákona zavedením příspěvku na mandát krajského zastupitele umožnila státní financování malých regionálních neparlamentních stran.

²⁵ Z hlediska teoretického je použito označení volební obvod, i když zákon hovoří o volebních krajích, čímž jednak převzal označení dosavadní a jednak se tím odlišuje územní jednotka pro volby do Poslanecké sněmovny od územní jednotky pro volby do Senátu, kterou zákon výslovně označuje jako volební obvod.

²⁶ Čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

Změna počtu volebních obvodů spolu se zavedením nového volebního dělitele byla pro existenci volebního zákona zásadní, protože zrušením dotčených ustanovení nemohl být naplněn účel přijetí zákona (vytvoření většinové vlády maximálně z koalice jedné velké a jedné malé strany). Ústavní soud však nový volební dělitel i nový počet volebních obvodů zrušil.²⁷

5.1 Počet volebních obvodů

V následujícím přiblížíme jeden prvek z boje o volební reformu do Poslanecké sněmovny – velikost volebního obvodu. Hranice poměrného a většinového volebního systému se stala předmětem sváru, který nevedl k jednoznačnému určení konkrétních zlomových hodnot (např. kolik mandátů je nutno volit ve volebním obvodu, aby byly poměrné volby), ale plně se v něm uplatnily postoje akterů.

Prezident i Ústavní soud považovali zvýšení počtu volebních obvodů za prvek, který vychyluje volební systém k většinovému volebnímu systému. Ústavní soud zrušil ustanovení o počtu volebních obvodů s poukazem na to, že poměrnost voleb do Poslanecké sněmovny je zjišťována v celém státě, nikoliv v rámci jednotlivého volebního obvodu.²⁸ Tímto nastolil domněnku, že lze mít poměrnost zachovánu ve volebním obvodě, ale již nikoliv ve státě, jakožto součtu všech volebních obvodů. Tato domněnka je logicky nemožná.

Z hlediska ústavnosti je podstatné, zda jsou volby poměrné či většinové, nikoli možné vychýlení. Je obvyklé, že mohou v obou volebních systémech být zaváděny prvky, které působí tak, že v poměrném systému narušují absolutní poměrnost (uzavírací klauzule, určité formule volebního dělitele, zaručená minima mandátů pro určité skupiny či území²⁹) a ve většinovém naopak (různé volební katastry,³⁰ povinné zastoupení určitých skupin). Počet volebních obvodů a počet v nich přidělovaných mandátů sám o sobě neurčuje, zda je systém poměrný či většinový. I ve většinovém volebním systému může být v jednom volebním obvodu rozdělováno více mandátů, byť typické jsou jednomandátové obvody. Voliči však mají tolik hlasů kolik je volených mandátů a ty jsou všechny přiděleny jen jedné vítězné straně (pokud jsou voleni stranické kandidátky), anebo kandidátům podle absolutního počtu

²⁷ Nález č. 16/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (64/2001 Sb., Pl. 42/2000). Následně byl přijat zákon č. 37/2002 Sb. měnící volební zákon, jenž zavedl 14 volebních krajů do Poslanecké sněmovny a volební dělitel d'Hondt.

²⁸ Tímto tvrzením se Ústavní soud vypořádal se skutečností, že ve Španělsku jsou poslanci voleni poměrným systémem při minimu 2 mandátů na volební obvod – čl. 68 ods. 2 a 3 Ústavy Španělska z 29. 12. 1978.

²⁹ V Dánsku jsou ze 179 členného parlamentu zaručeny 2 mandáty pro Grónsko a 2 pro Faerské ostrovy v poměrném systému, byť by poměrně podle počtu obyvatel obě území měla mít méně mandátů. § 128 Ústavy Dánského království z 5. 6. 1953. Stejně je ve Sněmovně reprezentantů Kongresu USA, kde jsou zastoupeny státy unie poměrně dle počtu obyvatel, vyhrazen alespoň jeden mandát pro každý stát – čl. 1 oddíl 2 Ústavy USA ze 17. 9. 1787.

³⁰ Např. v listopadu 1905 byla Moravským zemským sněmem v rámci jazykového vyrovnání tzv. moravským paktem přijata reforma volebního zákona do sněmu, která zavedla rozdílné volební obvody (jazykové volební katastry) a seznamy voličů zvlášť pro německy a česky mluvící Moravany (seznamy voličů dle obcovací řeči). Rozdělena byla též většina z celkového počtu 151 mandátů obsazovaných volbou německy a česky mluvícími Moravany. Řešil se tak národní konflikt, kdy nově ve volebním boji již nesoupeřily německé a české strany, ale německé strany s německými stranami a české s českými, což zmírňovalo nacionální nepřátelství v kampani. Národnostně nerozdělených bylo jen 30 mandátů ve velkostatkářské volební kurii, 6 mandátů pro obchodní a živnostenské komory a virilní mandáty římskokatolického olomouckého arcibiskupa a brněnského biskupa. Většinový volební způsob byl tak deformován k poměrnému zastoupení z hlediska jazykového složení poslanců sněmu. Reforma měla úspěch a zabránila paralyzování Moravského zemského sněmu tak, jak se tomu stalo v Čechách 1908-13 s následným nastolením vládní správy tzv. anenskými patenty z 26. 7. 1913, kdy Český zemský sněm nahradila jmenovaná zemská správní komise. JIŘÍ MALÍŘ: Pokus o soužití. *Proglas* 9/1990, s. 3-11. Moravské zemské zřízení ve znění zákona č. 1/1906 zemského zákoníku moravského, volební řád do moravského zemského sněmu č. 2/1906 z.z. moravského. Součástí moravského paktu byly i zákony o užívání zemských jazyků a o národnostním rozdělení školských úřadů.

získaných hlasů bez ohledu na počet hlasů pro kandidátní listiny.³¹ Může však být i většinový systém ve vícemandátových obvodech, kdy volič má jeden hlas, ale ve volebním obvodu je voleno více kandidátů.³²

V poměrném systému musí být zajištěna možnost, aby se ve volebním obvodu rozdělovaly mandáty pro více stran. Poměrný volební systém nelze zavést v jednomandátových volebních obvodech. Již ve dvoumandátových volebních obvodech je teoreticky zajištěné, aby mandáty získaly dvě různé strany a vítěz by tedy nezískával všechny mandáty.³³ Je to však velmi nevhodné, neboť záleží na konkrétním stranickém systému, jak se dvoumandátové obvody chovají. Pokud dominuje jedna strana nad ostatními, zřejmě všechny mandáty získá ona. Pokud je stranický systém tvořen dvěma velkými stranami, zpravidla budou mandáty rozděleny mezi tyto strany 1:1. Od poměrného volebního systému se však obecně očekává zastoupení více než dvou stran v parlamentu.³⁴ Již s ohledem na starou římskou zásadu, že tři jsou kolektiv, **je poměrnost volebního systému zaručena při minimu tří rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu.** Mohou je tak získat až tři různé strany. Prezident ve svém podání nevedl, kolik mandátů je potřeba rozdělit ve volebním obvodu, aby šlo, podle něj, o poměrný volební systém. Při tvorbě novely volebního zákona bylo přijato jako minimum pro obvod přidělení 4 mandátů z hlediska procesní jistoty pro předpokládané posuzování zákona Ústavním soudem. Minimum 4 bylo u nejmenších obvodů dáno nejen zákonem, ale i faktickou velikostí, kdy by i v nejmenších volebních obvodech podle voleb 1996 a 1998 byly přiděleny alespoň 4 mandáty.³⁵ Ve většině obvodů se však mělo rozdělovat 5 a více mandátů.³⁶

I po zrušení počtu 35 volebních obvodů Ústavním soudem, je možné jejich počet zvýšit, aniž by se narušil původní cíl novely – posílit strany s velkým ziskem hlasů. Při diskuzích o počtu volebních obvodů nakonec bylo od 2002 zvoleno 14 dle vyšších územních samosprávných celků. Zde je nutné říci, že v nejmenším Karlovarském kraji se rozdělovalo na základě výsledků voleb 2002, 2006 i 2010 pět mandátů, aniž to někdo zpochybnil jako neústavní ohrožení poměrného volebního systému do Poslanecké sněmovny. Teoreticky by tedy mohlo být území Čech, Moravy a Slezska rozděleno na volební kraje i po 6 mandátech, což znamená

³¹ Je to tak např. ve volbách obecních zastupitelstev na Slovensku podle zákona č. 346/1990 Sb., o volbách do orgánů samosprávy obcí.

³² Systém jednoho nepřenosného hlasu byl užíván ve volbách japonské Sněmovny reprezentantů před druhou světovou válkou a v letech 1947-1994. LUBOŠ VACHL: *Postavení a úloha předsedy vlády v ústavním systému Japonska*. Diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2010, s. 21, 33-34. Někdy je tento systém řazen mezi smíšené systémy.

³³ K charakteristikám většinového volebního systému patří to, že vítěz bere vše. Tam, kde tomu tak není, je možné hovořit o poměrném volebním systému. Výjimkou potvrzující pravidlo je rozdělování více mandátů ve většinovém relativním systému tak jako ve zmíněných komunálních volbách na Slovensku. Někteří autoři proto již dvoumandátové obvody řadí mezi ty, kde lze naplnit poměrný princip – REIN TAAGEPERA: Smysl principu proporcionality“. *Politologický časopis* 3/2000, s. 280-281.

³⁴ Podmínkou však je pluralita kandidátek. Např. zákon č. 75/1948 Sb., o volbách Národního shromáždění byl založen na poměrném principu volebního čísla Hareovy metody pro 1. skrutinium a Hagenbach-Bischoffovy metody pro 2. skrutinium. Ovšem při praxi jediné kandidátní listiny Národní fronty nebyla splněna základní podmínka voleb – výběr z více alternativ. Šlo vlastně o hlasování plebiscitního typu: ANO (souhlas s kandidátkou) či NE (bílý lístek).

³⁵ Jde o výpočty určené podle výsledků voleb 1996 a 1998. Podle § 48 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu se mandáty rozdělují podle účasti voličů až po volbách. Předem lze při výpočtech použít data jen s určitou pravděpodobností, nikoliv jistotou. Proto není správné tvrzení, jež uvedl TOMÁŠ KOSTELECKÝ: Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatku „opoziční smlouvy“, *Sociologický časopis* 3/2000, s. 300, že Praze bylo přiděleno 25 mandátů. Šlo pouze o výpočty vycházející z toho, že na základě výsledků voleb 1996 a 1998 by Praze rozdělené do 4 volebních obvodů připadlo 25 mandátů.

³⁶ Optimum 5 mandátů, byť vycházel z chybného počtu 250 poslanců, doporučil pro poměrné volby v Čechách, na Moravě a ve Slezsku i REIN TAAGEPERA: Pro ČR doporučuji poměrný systém v malých vícemandátových obvodech. *Cevro revue* 6-7/2008, <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2008/6-7/206696-rein-taagepera-pro-doporucuji-pomerny.html>

při 200 poslancích na 33 volebních krajů.³⁷ Pokud by se měl zvýšit počet rozdělovaných mandátů ve volebních obvodech nad 6, pak nebude moci být dodrženo pravidlo, že volební obvody nebudou překračovat hranice krajů a malé samosprávné kraje (Karlovarsko) by byly spojeny s územím kraje jiného. Cíl nového systému – vytvoření většinové vlády maximálně z dvoukoalice jedné velké a jedné malé strany, by šlo zachovat i při poklesu počtu volebních obvodů slabě pod 30. **Je-li zachována poměrnost voleb v rámci jednotlivých volebních obvodu, pak je zachována i v rámci souhrnu všech volebních obvodů.**

Větší počet volebních obvodů má při respektu samosprávných krajů vliv i na stranický systém. Zásada, že volební obvod musí být součástí vždy jednoho kraje, brání centralizačním tendencím v rámci politických stran. Kandidátky jsou sestavovány obvykle na úrovni krajských stranických organizací. Pokud se zavede jeden volební obvod pro území celého státu,³⁸ pak o sestavování kandidátek nerozhodují krajské organizace, ale stranická centra.

5. Závěr

Chceme-li změnit vládní nestabilitu, je nutné posílit většinové prvky ve volbách do Poslanecké sněmovny nebo přímo zavést většinový systém s důrazem na funkci voleb jako legitimaci nositele moci v demokracii prostřednictvím tvorby vládní většiny v parlamentní komoře, které je odpovědná vláda. Změna je dosažitelná jen za dohody nejsilnějších stran, protože vyžaduje změnu ústavy, z které má být vypuštěno ustanovení o konkrétním typu volebního systému do Poslanecké sněmovny, a je málo pravděpodobné, že by jedna velká strana, byť ve vládní koalici s malou stranou, disponovala ústavní většinou v obou komorách Parlamentu.

³⁷ Nízký počet mandátů do 5 byl rozdělován i ve volebním kraji Bratislava při volbách do Sněmovny lidu Federálního shromáždění 1990 a 1992 podle zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Přitom nikdo nezpochybňoval poměrnost volebního systému, a to ani prezident Václav Havel, který zákon podepsal (podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci však neměl právo veta). Rovněž není zpochybňováno to, že je u nás zaveden poměrný volební systém do obcí, když nejmenší počet volených zastupitelů je 5 (malých obcí je značný počet) a v obcích větších do 10 000 obyvatel, kde se volí alespoň 10 zastupitelů, může zastupitelstvo vytvořit volební obvody s minimem 5 mandátů podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

³⁸ Jeden volební kraj je zřízen na Slovensku § 11 zákona č. 333/2004 Z.z., o volbách do Národní rady Slovenské republiky.