

## PREFERENČNÍ HLASOVÁNÍ VE VOLBÁCH DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY ČR

JAN KUDRNA

### ÚVODEM

Úprava volebních pravidel a nastavení volebního systému patří mezi atraktivní právní a politologická témata. Zájem o tuto problematiku může být dán také proto, že se jedná o záležitost spojenou jak s legitimační mocí v rámci demokratického systému, tak i s ryze praktickými mocenskými otázkami přeměny voličské podpory v konkrétní poslanecké mandáty.

Zejména poměrný volební systém s jeho jednoduchou ideou spravedlivého rozdělení politických mandátů přímo úměrně získané voličské podpoře, kterou lze ale po praktické stránce poměrně obtížně realizovat, nabízí velký prostor pro hledání té nejlepší varianty.

V politologické literatuře, jak uvádí v úvodu svého článku věnovaného analýze preferenčního hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Jan Morkes,<sup>1</sup> bývá hlavní pozornost věnována právě otázkám rozdělení mandátů mezi jednotlivé aktéry voleb. Případně je předmětem zájmu velikost volebních obvodů, logika přidělování mandátů nebo „poměrnost“ volebního systému.

Otázka otevřenosti systému a možnosti voliče ovlivnit výsledek hlasování nejenom ve výběru mezi jednotlivými kandidátními listinami, ale i „uvnitř“ nich, zůstává spíše vedlejší záležitostí.

Podobný přístup lze sledovat i v případě tvorby volebních pravidel, tedy na straně zákonodárců.

Z praktického hlediska takový nedostatek pozornosti může být pochopitelný. Nenabízí totiž možnost posílení pozic politické strany prostřednictvím takového nastavení volebního systému, který jí může preferovat, respektive se vůči ní může chovat příznivěji, než jiná varianta volebního systému. Nerozhoduje tedy o vítězi voleb a povolebním nositeli moci, ale nejvýše o personálním obsazení voleného orgánu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Morkes, J. „Analýza preferenčního hlasování ve volbách do PSP ČR“. *European Electoral Studies*, ročník 3, číslo 1, 2008. Text článku je v elektronické podobě dostupný také zde: [http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS\\_3\\_1\\_1.pdf](http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/005/EVS_3_1_1.pdf) (navštíveno dne 9. května 2010).

<sup>2</sup> Přirozeně také tento faktor může mít za určitých okolností svůj význam, ale z hlediska boje o podíl na moci se bude jednat spíše o vedlejší záležitost.

Možnost výběru mezi kandidáty uvnitř jedné kandidátní listiny naopak může být jak pro politickou stranu, tak i pro její jednotlivé představitele, a většinou zároveň i kandidáty ve volbách, naopak nevýhodná, nebo „neatraktivní“. Může totiž vést ke změně vnitrostranických poměrů zvenčí. Jinými slovy, do vnitrostranických záležitostí, či spíše záležitosti, kterou je sestavení kandidátních listin, může vstoupit vnější prvek stojící mimo stranickou kontrolu či vliv.<sup>3</sup>

Z ústavněprávního i státovédného hlediska se však jedná o věc velmi zásadní. Týká se totiž dvou základních záležitostí. Prvou je vztah mezi voličem, politickou stranou a příslušným kandidátem či kandidáty. Je-li systém nastaven relativně otevřeně, potom má volič možnost ovlivnit nejenom výběr jednotlivých poslanců, ale, byť spíše nepřímou, může ovlivnit, a do jisté míry se podílet i na kontrole, i vnitřní poměry politické strany. Taková možnost má ovšem dvojaký charakter. Na jedné straně může vést ke zvýšení atraktivity voleb a zájmu voliče o dění i uvnitř stran, které tímto způsobem podléhají také další kontrolní zpětné vazbě, na straně druhé může dojít k jisté destabilizaci vnitřního prostředí jednotlivých stran.

Druhou záležitostí, která má státovédný a ústavněprávní význam, je posílení možnosti voliče podílet se na ustavení politické reprezentace v abstraktnějším slova smyslu. Je-li volební systém z hlediska výběru v rámci jedné kandidátní listiny otevřený, potom je občan-volič plnohodnotným činitelem, který přímo ovlivňuje podobu ustaveného reprezentačního orgánu. Jinými slovy, ve svém rozhodování není limitován vůlí jiných subjektů, a naopak může v rámci voleb vystupovat jako rozhodující činitel.

Z uvedených důvodů si úprava preferenčního hlasování zaslouží nejenom pozornost politologů, ale i ústavních právníků.

## I. OBECNĚ K TYPŮM KANDIDÁTNÍCH LISTIN V RÁMCI POMĚRNÉHO VOLEBNÍHO SYSTÉMU

Státověda<sup>4</sup> hovoří o třech základních druzích kandidátních listin. Jedná se o kandidátní listiny přísně vázané, vázané a volné.

Podstata přísně vázaných kandidátních listin spočívá v tom, že voliči je kandidujícím subjektem předkládán seznam kandidátů v předem daném pořadí, přičemž na něm volič nemůže provádět žádné úpravy či změny. Tento typ kandidátní listiny dává velké pravomoci politické straně, respektive kandidujícímu subjektu. To může mít své opodstatnění v tom, že nominace provádí subjekt, který je oprávněn kandidovat, jehož jsou kandidáti členy a který se svým programem uchází ve volbách o přízeň voličů. Sestavení kandidátní listiny je potom vnitřní záležitostí tohoto subjektu. Výhoda může spočívat v tom, že v rámci vnitřního výběru dojde k sestavení kandidátky takovým způsobem, který zajistí ty nejlepší podmínky pro prosazování politického programu strany v parlamentu. Další výhodou může být omezení individuálních per-

<sup>3</sup> Svou roli může hrát také otázka odpovědnosti za chod strany a znalost jejich vnitřních poměrů, případně absence obojího.

<sup>4</sup> Viz např. Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Nebo také Krejčí, O. *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006, s. 74.

sonalizovaných kampaní vedoucích ke konkurenci uvnitř kandidátní listiny. Nevyžaduje tak po kandidátech ani žádné finanční zdroje, které jsou k vedení individuální kampaně nezbytné.

Volič je do jisté míry postaven před hotovou věc, protože kandidátku může buď akceptovat nebo jí musí odmítnout. Toto omezení může mít ale také jistý pozitivní rys. Přísně vázané kandidátní listiny působí do jisté míry „dostředivě“, kdy oním centrem všeho dění je politická strana. Vyloučení možnosti zasahovat do předložené kandidátní listiny dává voliči jedinou možnost, jak jí ovlivnit. Může se tak stát pouze v okamžiku jejího sestavování, tedy uvnitř politické strany. Přísně vázané kandidátní listiny tedy mohou do jisté míry u angažovanějších voličů podporovat jejich aktivitu v rámci občanské společnosti, a to ve formě vstupu do některé politické strany.<sup>5</sup>

Vázané kandidátní listiny již přinášejí voliči určitou možnost, jak do navržené kandidátky zasáhnout. Mohou tak učinit formou tzv. přednostních, nebo také preferenčních hlasů. V tomto směru se nabízí více možností úpravy. Volič může být vybaven jedním nebo více preferenčními hlasy. Je-li mu jich dáno k dispozici více, může je přidělovat po jednom nebo v jiné variantě také může kumulovat více hlasů jednomu kandidátovi.

Na nastavení systému také záleží, nakolik bude vůči preferenčním hlasům otevřený, zda bude stanovena určitá hranice, po jejímž překročení teprve budou přednostní hlasy pro jednotlivé kandidáty započítávány. V rámci vázaných kandidátních listin tak lze nalézat celé spektrum variant od těch, které zásahy voličů téměř nezohledňují a tedy silně preferují vůli politické strany vyjádřenou v konkrétní podobě kandidátní listiny, až po ty, které dávají voličům poměrně velký prostor k úpravám.

Volné kandidátní listiny dávají voličům patrně největší volnost. V samé podstatě to jsou sami voliči, kteří si samostatně sestavují „kandidátní listinu“ na základě kandidátních listin jednotlivých politických stran. Ty jsou obvykle vytištěny všechny na jednom listu papíru. Volič může svůj hlas dát jedné kandidátní listině jako celku. Nebo může udělit předem stanovený počet preferenčních hlasů, a to i napříč stranickými kandidátkami. Volič také může své hlasy udělit kandidátům pouze jedné politické strany, a potom je zřejmá podobnost se systémem preferenčních hlasů v případě vázané kandidátní listiny.

Zřejmou výhodou volných kandidátních listin je jejich otevřenost vůli voličů. V případě, že však volič využije možnost výběru a podpory kandidátů napříč politickými stranami, může již volba nabýt natolik personální charakter, že to bude na úkor volby programu. Tento silný personální prvek potom může být nevýhodou při sestavování orgánů, které svou činnost mají podřizovat programovým prioritám.

Jak je patrné, volební systém poměrného zastoupení nabízí i ve věci kandidátních listin a možností zásahů do nich ze strany voličů na výběr z mnoha variant. Ty přinášejí různé výhody, ale i nevýhody, a žádnou z nich tak nelze bez dalšího považovat za ideální a univerzálně použitelné řešení.

<sup>5</sup> Ačkoliv se domnívám, že působení právního řádu a společnosti mezi sebou navzájem je oboustranné, je také zřejmé, že v současné době se nacházíme v situaci, kdy je zájem lidí o aktivitu v rámci politických stran mimořádně nízký. Za těchto okolností by přísně vázané kandidátní listiny onen možný pozitivní vliv téměř jistě neměly.

## II. SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA PREFERENČNÍHO HLASOVÁNÍ

Základním ustanovením určujícím podobu volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu je čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústavy“). Ten stanoví, že volební systém má odpovídat zásadám poměrného zastoupení.

Tento ústavní požadavek, v podstatě rámcového charakteru, ponechává zákonodárci velmi široký prostor pro rozhodnutí o konkrétní variantě poměrného volebního systému.<sup>6</sup> Tato volnost se týká i typů kandidátních listin, které přicházejí v úvahu. Ani v jejich případě Ústava, ani další předpisy ústavního pořádku nekladou žádné zvláštní požadavky, ani nestanoví žádné limity pro zákonnou úpravu.

Současná právní úprava volebního systému, a tedy i podoby kandidátních listin a formy preferenčního hlasování, je dána zákonem č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“).

Volební zákon ve svém § 31 odst. 1 pro volby do Poslanecké sněmovny stanoví, že kandidátní listiny mohou podávat pouze registrované politické strany a hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice. Způsob hlasování je upraven v § 39 volebního zákona. Podle uvedeného ustanovení má volič hlasovat takovým způsobem, že do úřední obálky vloží jeden hlasovací lístek. Na něm může vyznačit až čtyři kandidáty, kterým dává přednost. Tento způsob hlasování je typický pro vázané kandidátní listiny.

Pro případ, že by volič označil více, než čtyři kandidáty, stanoví § 41 odst. 1 volebního zákona, že se k žádnému z přednostních hlasů nepřihlíží a hlasovací lístek je započítán ve prospěch příslušné politické strany. Jinými slovy, tento postup nečiní odevzdaný hlas neplatným. Fakticky je tento postup roven vyjádření souhlasu s pořadím kandidátů navrženým kandidujícím subjektem.

Totožné ustanovení volebního zákona stanoví, že ve prospěch politické strany či koalice je započítán i takový hlasovací lístek, na němž jsou uvedeny jiné úpravy, konkrétně jména kandidátů škrtnuta, změněna nebo dopsána. Zákon tímto způsobem vyklučuje „otevřený“ charakter kandidátních listin, jak je znám z některých jiných zemí. Z druhé strany ale v maximální možné míře respektuje vůli voliče seznatelnou z vložení jediného celého hlasovacího lístku, jak lze dále dovodit za pomoci ustanovení § 41 odst. 2 volebního zákona.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Skutečnost, že lze vybírat z celého spektra možností, konstatoval ostatně také Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Ústavní soud v odůvodnění tohoto nálezu uvedl: „Ani pojem ‚poměrné zastoupení‘ nelze proto spojovat s takovými atributy, jako absolutní určitost, jediná definovatelnost, ale naopak nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se tě či oně polaritní pozici. ... Také v politické praxi používaný model ‚poměrného zastoupení‘ proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může díť jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává ‚přivřádcen‘, jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat.“

<sup>7</sup> Zákonodárce zvolil velmi široký výklad toho, co se rozumí vůlí voliče, čímž se vyhnul možným nejasnostem a zpochybněním voleb. Tento přístup je velmi vhodný. Jeho důsledkem, nazíráno z hlediska zkoumání preferencí voličů, je také to, že pokud si volič přeje vyjádřit protest proti určitému kandidátovi, musí tak učinit formou přednostních hlasů pro jiné kandidáty z téže listiny nebo volbou jiného kandidujícího subjektu. Protest projevený škrtnutím či jinými úpravami kandidátní listiny má za důsledek podporu kandidátní listiny jako celku.

Uvedený komplex pravidel zakládá po volby do Poslanecké sněmovny vázané kandidátní listiny. Důležité je určení, nakolik, respektive za jakých podmínek, bude přihlíženo k odevzaným preferenčním hlasům. Toto pravidlo nalezneme v § 50 odst. 5 a 6 volebního zákona. Zde je v první řadě stanoveno, že k přednostním hlasům odevzaným jednotlivým kandidátům bude přihlíženo pouze tehdy, jestliže jejich počet v jednotlivých případech bude činit alespoň 5 % z celkového počtu odevzaných platných hlasů pro danou kandidátní listinu.

Řešena je také situace, jestliže stanovený procentní limit překročí více kandidátů. V takovém případě mají být mandáty přidělovány postupně, podle počtu získaných přednostních hlasů, a to počínaje nejméně úspěšným kandidátem. V případě rovnosti je pro přidělení mandátu rozhodující pořadí na kandidátní listině.

Významné je také pravidlo nacházející se v § 50 odst. 6 poslední věta. Podle tohoto ustanovení kandidáti, kteří počtem přednostních hlasů nepřekročili hranici 5 % z celkového počtu odevzaných platných hlasů pro kandidátku, na níž byli uvedeni, případnou mandáty v pořadí, v jakém jsou uvedeni na kandidátní listině. Z toho vyplývá, že systém přednostních hlasů je nastaven tak, že kandidáti z předních míst nejsou nijak zvýhodněni.

Pokud by nastala hypotetická situace, kdy by např. vedoucí kandidátky nezískal žádný preferenční hlas a voliči by své hlasy soustředili na následující kandidáty, při rozdělování mandátů by se tento vedoucí zařadil až za všechny ty, kteří získali podíl alespoň 5 % odevzaných platných hlasů pro kandidátní listinu.

Celkově lze shrnout, že současná úprava nabízí voliči možnost zasáhnout svým hlasem do podoby kandidátní listiny, ale takový vliv je podstatně limitován hranicí, kterou musí kandidát pro započítání preferencí překročit.

### III. PREFERENČNÍ HLASOVÁNÍ V PRAXI<sup>8</sup>

V úvodu zmíněná analýza Jana Morkese se zabývá velmi důkladně preferenčním hlasováním a jeho výsledky ve volbách v letech 1996–2006. Vzhledem k tomu, že smyslem tohoto článku není analyzovat tento fenomén jako takový, ale cílem je ukázat na fungování současné právní úpravy, bude pozornost věnována pouze dopadům právní úpravy platné pro volby v roce 2002 a 2006. Pro účely tohoto článku nejsou volby konané v roce 1996 a 1998 relevantní, protože se konaly podle podstatně odlišných pravidel.

Z hlediska právní úpravy preferenčního hlasování je třeba uvést, že v letech 2002 a 2006 byla právní úprava od dnešní odlišná v tom směru, že každý volič byl vybaven dvěma preferenčními hlasy a pro jejich započítání konkrétnímu kandidátovi bylo třeba, aby získal alespoň 7 % platných hlasů odevzaných pro kandidátku, na níž figuroval. Základní kvantitativní ukazatele se tedy od dnešního stavu lišily, ale nikoliv natolik, aby zásadně ovlivnily výsledky v porovnání s těmi, které by mohl přinést dnešní systém.

---

<sup>8</sup> Tato část článku bude vycházet z údajů shromážděných ve výše citovaném článku Janem Morkesem a budou v ní využity také některé jeho závěry.

Předem je však třeba uvést, že rok 2002 je z hlediska uplatnění preferenčních hlasů abnormální. Důvodem je kandidatura politického subjektu Koalice, složená ze stran KDU-ČSL a US-DEU. Právě v jejím případě došlo ze strany především voličů KDU-ČSL k velmi cílenému, a tedy i co do výsledku efektivnímu uplatnění přednostních hlasů.<sup>9</sup> Jistý výkyv tedy není způsoben ani tolik právní úpravou, jako chováním voličů. Dokladem toho je skutečnost, že v roce 2006, kdy pro uplatňování přednostních hlasů platila totožná pravidla, ale obě strany již kandidovaly samostatně, je počet uplatněných preferenčních hlasů poloviční.<sup>10</sup>

Volební rok	Počet mandátů	Procentuální vyjádření
2002	12	6 %
2006	6	3 %

Zdroj: Jan Morkes, cit. d., str. 10.

Rozdíl mezi lety 2002 a 2006 tedy není dán kvantitou přednostních hlasů, ale kvalitou jejich uplatnění. Přesto i v případě silného boje mezi dvěma subjekty uvnitř jedné kandidátní listiny zůstal počet mandátů přidělených díky preferenčním hlasům relativně nízký. Navíc v případě ostatních parlamentních stran kandidujících samostatně zůstal tento počet v podstatě zanedbatelný.<sup>11</sup>

Velmi zajímavé údaje poskytuje simulace výsledků preferenčního hlasování pro případy odlišných procentuálních hranic uplatňovaných pro započítávání přednostních hlasů.

Volební rok	Skutečný počet mandátů	Počet přednostních mandátů při uplatnění hranice			
		10 %	7 %	5 %	3 %
2002	12	9	12	21	41
2006	6	1	6	10	23

Zdroj: Jan Morkes, cit. d., str. 11.

Z uvedené tabulky je zřejmé, že snížení hranice minimálního počtu přednostních hlasů, které musí kandidát získat, aby mu byly započítány, vede k jejich většímu uplatnění a vyššímu počtu takto přidělených mandátů. Významný je ale především poznatek, že počet takto přidělených mandátů vzhledem k celkovému počtu není nijak enormní.

<sup>9</sup> Kandidáti KDU-ČSL získali díky preferenčním hlasům ve volbách v roce 2002 celkem 9 mandátů, kandidáti US-DEU 2 mandáty a v případě kandidátů ODS se jednalo o 1 mandát. Podrobnou analýzu podává Jan Morkes ve svém článku na str. 17.

<sup>10</sup> Potvrzení tohoto závěru na základě analýzy údajů z volebních statistik podává ve svém článku důkladně Jan Morkes.

<sup>11</sup> V roce 2006 získali po jednom mandátu díky preferenčním hlasům kandidáti ČSSD a ODS, a 4 mandáty takto byly přiděleny kandidátům KSČM. Podrobně viz analýzu Jana Morkese uvedenou na str. 17 jeho článku.

Odhlédneme-li od voleb v roce 2002, které vzhledem k „fenoménu“ Koalice podávají poněkud zkreslený výsledek, v případě voleb v roce 2006 se při hranici 5 % jedná o 5 % z celkového počtu 200 mandátů. Při hranici snížené na 3 % by se jednalo o 11,5 % celkového počtu mandátů.

Jinými slovy, snížení procentní hranice by neznamenalo žádný převratný zásah do kandidátek předkládaných voličům politickými stranami.

Na tomto místě je však třeba říci, že nízký počet mandátů přidělených za pomoci přednostních hlasů sám o sobě nemusí mít vypovídací hodnotu ohledně toho, nakolik je volební systém otevřen vůli voličů podpořit jednotlivé kandidáty. Není totiž vyloučeno, že voliči jsou relativně spokojeni s pořadím kandidátů, které jim strany předkládají. V takovém případě voliči přednostní hlasy nemusí uplatnit vůbec, případně je mohou přidělit vedoucím kandidátních listin.

Pokud se jedná o druhý případ, tedy podporu vedoucích kandidátů prostřednictvím přednostních hlasů, tvoří tyto hlasy podstatnou část z nepropadlých přednostních hlasů. Jejich podíl ukazuje další tabulka vycházející z analýz Jana Morkese.

Volební rok	Využitých hlasů pro vedoucí kandidáty	Využitých hlasů pro ostatní kandidáty	Propadlých přednostních hlasů
2002	18 %	9,9 %	72,1 %
2006	18 %	5,9 %	76,1 %

Zdroj: Jan Morkes, cit. d., str. 26.

Zásadní je však otázka, jaké je množství přednostních hlasů, ke kterým bylo přihlíženo díky tomu, že byly přiděleny kandidátům v dostatečném množství, aby byla překročena zákonem stanovená minimální mez. Také této otázce věnoval Jan Morkes ve svém rozboru pozornost. Příslušné počty ukazuje následující tabulka.

Volební rok	2002	2006
Počet voličských hlasů celkem	4 272 422	5 030 375
Počet možných preferenčních hlasů	8 544 844	10 060 750
Počet odevzdaných preferenčních hlasů	1 645 799	1 731 760
Podíl využitých preferenčních hlasů z počtu, který měli voliči k dispozici	19,3 %	17,2 %
Preferenční hlasy nad 10 %	326 046	311 345
Využitých preferenčních hlasů	19,8 %	18,0 %

Volební rok	2002	2006
Preferenční hlasy nad 7 %	459 053	414 529
Využitých preferenčních hlasů	27,9 %	23,9 %
Preferenční hlasy nad 5 %	587 164	521 185
Využitých preferenčních hlasů	35,7 %	30,1 %
Preferenční hlasy nad 3 %	863 085	775 397
Využitých preferenčních hlasů	52,4 %	44,8 %

Zdroj: Jan Morkes, cit. d., str. 15.

Jak z uvedené analýzy vyplývá, ve volbách v roce 2002 se uplatnilo necelých 28 % z odevzdaných přednostních hlasů, o čtyři roky později – volby proběhly dle stejných pravidel – toto číslo pokleslo na necelých 24 %. Zhruba řečeno, tři ze čtyř odevzdaných přednostních hlasů nedojdou uplatnění, protože nejsou odevzdány dostatečně podporovanému kandidátovi.<sup>12</sup>

Takto vysoké číslo budí jisté pochybnosti o smyslu dané právní úpravy. Pokud se možnost preferenčního hlasování voliči nabízí, potom by také měl mít reálnou možnost volební výsledek ovlivnit. Ostatně samotné volby jsou bojem o voličskou přízeň. I když v rámci volebního systému jsou nastavena jistá omezující pravidla, jako je třeba uzavírací klauzule, nejsou nastavena tak přísně, aby generovala takové množství propadlých hlasů, jako v případě preferenčního hlasování.<sup>13</sup>

Přítom v této věci restriktivní přístup není na místě. Nehrozí, že by došlo k rozdrobenosti voleného orgánu. Jediné, co může být v ohrožení, je pořadí zvolených kandidátů oproti tomu, jak je voliči předkládá politická strana. I když existují důvody, jak již bylo naznačeno výše, proč by její vůle měla být do jisté míry chráněna, nejsou tak zásadní, aby vyřazovaly názor takového množství voličů.

Zvláštní pozornost si proto zaslouží poslední faktor, kterým je průměrná míra podpory vyjádřená přednostními hlasy kandidátům podle pořadí na kandidátních listinách. Jak již bylo uvedeno výše, ve volbách v letech 2002 i 2006 byly přibližně 2/3–3/4 uplatněných preferenčních hlasů odevzdány pro vedoucí kandidátních listin. Pouze 1/4–1/3 těchto hlasů byla odevzdána ostatním kandidátům. Již z těchto čísel je patrné, že velmi významná část uplatněných preferenčních hlasů je odevzdána takovým způsobem, že nijak nezasahuje do kandidátní listiny, ale naopak vyjadřuje souhlas s její podobou.

<sup>12</sup> V případě letošních voleb (2010), kdy má volič k dispozici čtyři preferenční hlasy a hranice pro jejich uplatnění byla snížena na 5 %, by na základě analýz J. Morkese mohla míra jejich využití činit kolem 30 %. Ani toto číslo nepřináší nijak převratnou změnu.

<sup>13</sup> V roce 2002 bylo ve volbách do Poslanecké sněmovny odevzdáno 12,55 % hlasů pro strany, které nepřekročily uzavírací klauzuli. Ve volbách v roce 2006 to bylo pouze 5,98 % hlasů.



Pořadí	Průměrný počet preferenčních hlasů [%]	Nejúspěšnější kandidát [%]
1	8,84	23,91
2	4,34	14,29
3	3,21	8,79
4	3,00	10,58
5	2,39	9,93
6	2,02	10,54
7	1,65	6,98
8	1,37	3,99
9	1,26	3,37
10	1,28	4,95
11	0,91	2,68
12	0,94	2,23
13	0,88	2,28
14	0,89	5,55
15	0,76	3,40
16	0,69	1,72
17	0,65	2,69
18	0,63	1,63
19	0,57	1,43
20	0,54	1,16

Zdroj: Jan Morkeš, cit. d., str. 27.

Z uvedené analýzy vyplývá následující. Počítáno v průměru, překračuje hranici 7 % přednostních hlasů pouze vedoucí kandidátky. Další kandidáti v pořadí za ním následují s významným odstupem ve vyjádřené podpoře.

Do jisté míry směřodatnější jsou údaje vztažené k nejúspěšnějším kandidátům ze všech, kteří se voleb zúčastnili. Jsou to totiž právě oni, kteří případně v soutěži uspěli a díky preferenčním hlasům získali poslanecký mandát.

V jejich případě se ukazuje, že poslední místo, ze kterého kandidát prakticky dosáhl na hranici 7 %, bylo sedmé. Kandidáti na nižších pozicích se této úrovni ani zdaleka nepřiblížili. Z druhé strany je však třeba říci, že přesto nedosáhli bezvýznamného počtu hlasů. Vztaženo k aktuální právní úpravě obsahující hranici 5 %, mohl by mandát získat i nejúspěšnější kandidát, který v roce 2006 byl nominován dokonce na 14. místě.

Z hlediska celkového hodnocení je důležitá skutečnost, že – s drobnými výjimkami – podpora i ve vzorku nejméně úspěšných kandidátů klesá spolu s tím, jak se zvyšuje vzdálenost od prvního místa. Obecně tedy panuje spíše ta tendence, že čím výše kandidát stojí, tím větší podpora mu je formou preferenčních hlasů vyjadřována. Ani zde se tedy neukazuje, že by preferenční hlasy nějakým výrazným způsobem změnilы výsledek voleb v porovnání s tím, jakou kandidátní listinu svým voličům každá politická strana nabídla.

Výše uvedené rozborы vedou k následujícím závěrům. V první řadě ve stávajícím volebním systému a v rámci kandidátních listin, jak jsou doposud politickými stranami voličům předkládány, voliči uplatněním přednostních hlasů neprojevovali tendenci výrazným způsobem měnit pořadí kandidátů. Naopak, jak již bylo uvedeno výše, voliči podstatnou část preferenčních hlasů odevzdávají vedoucím kandidátních listin.

Dalším významným poznatkem je to, že čím výše kandidát na kandidátní listině stojí, tím větší počet preferenčních hlasů od voličů získává. To také svědčí o tom, že výběr a preference kandidátů ze strany politických stran v zásadě odpovídá preferencím voličů.

Vezmeme-li v potaz to, že politické strany by se neměly do jisté míry rozcházet se zájmy a potřebami svých voličů, můžeme výše uvedené poznatky vnímat jako pozitivní. Je možné je interpretovat takovým způsobem, že ze strany voličů nehrozí výrazný zásah do stranou provedeného výběru kandidátů. To ovšem znamená, že podmínky pro uplatnění přednostních hlasů jsou nastaveny zbytečně přísně. V konečném důsledku potom vedou jednak ke značnému znehodnocení odevzdaných preferenčních hlasů a jednak mohou část voličů od jejich odevzdání, a tedy i aktivity, odrazovat.

Není-li zde nebezpečí, že se politickým stranám nepodaří do Poslanecké sněmovny prosadit ty kandidáty, které vzhledem k jejich kvalitám a dosavadní práci považují za přínosné a potřebné, což by mohlo ohrozit jejich fungování, stejně jako fungování Poslanecké sněmovny, není ani žádný důvod, proč by před voliče měla být stavěna umělá bariéra, kterou je třeba překonat, má-li být jejich hlas vzat v potaz. Naopak, je na místě uvažovat o tom, zda popsaná bariéra není jedním z důvodů, který činí volby méně atraktivní.

Přirozeným řešením, které by současnou situaci napravilo, by bylo razantnější snížení procentní hranice, po jejímž překonání jsou teprve přednostní hlasy brány v potaz, respektive zavedení jiného způsobu odevzdávání hlasů, který by více zohlednil vůli voliče.

#### IV. POLSKÝ SYSTÉM ZOHLEDŇOVÁNÍ VOLIČSKÝCH PREFERENCÍ

Zajímavou variantu zohledňování preferencí voličů nabízí například polský volební zákon pro volby do Sejmu Polské republiky.<sup>14</sup> Pozornost si zaslouží proto,

<sup>14</sup> Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej ze dne 12. května 2001, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499, ve znění pozdějších předpisů. Podrobnější informace o tomto zákoně viz např. Kudrna, J. „Nový zákon o volbách do Sejmu a Senátu Polské republiky“. *Politologická revue*, č. 2/2001, Praha, 2001.

že Polsko patří mezi země s podobnou historií jako Česká republika a řeší podobné problémy jako jsou ty, se kterými se potýkáme.

Volby do Sejmu se konají podle zásad poměrného zastoupení ve vícemandátových volebních obvodech. Kandidátní listiny jsou předkládány tzv. volebními výbory, které mohou být zřizovány politickými stranami či jejich koalicemi, ale nemusí tomu tak být vždy. Je připuštěna také možnost tzv. občanských volebních výborů, které umožňují ve věci předkládání kandidátních listin také „iniciativu zdola“. Ve vztahu k hlavnímu tématu tohoto článku se však jedná o vedlejší záležitost. Podstatná je skutečnost, že kandidátní listiny obsahují více jmen a jsou tedy potenciálně otevřené také pro preference v rámci jedné kandidátní listiny.

Pořadí kandidátů na každé listině určuje dle čl. 144 odst. 1 volebního zákona příslušný volební výbor. Z určené posloupnosti také vyplývá preference nominujícího subjektu, které kandidáty považuje ze svého hlediska za zásadní. Podobně jako v České republice tak pořadí kandidátů v Polsku vyjadřuje jisté „doporučení“ pro voliče.

Podstatný význam má také fyzická podoba kandidátních listin. Z prováděcího předpisu k volebnímu zákonu, kterým je usnesení Státní volební komise,<sup>15</sup> vyplývá, že kandidátní listiny všech volebních výborů kandidujících v daném volebním obvodu jsou sešité dohromady do podoby jednoho sešitu.

Každý volič obdrží takovýto sešit v den voleb ve volební místnosti spolu s úřední obálkou. Způsob hlasování je určen v čl. 160 odst. 1 volebního zákona. Každý volič může křížkem označit jednoho kandidáta z kandidátní listiny, kterou preferuje. Z toho vyplývá, že volič současně vyznačením své preference vybírá jak politickou stranu, tak i podporuje jednoho konkrétního kandidáta. Nebo vnímáno z druhé strany, vyznačením preferovaného kandidáta je určena také politická strana.

Na základě popsaného pravidla prakticky každý jiný způsob označení kandidátní listiny znamená neplatný hlas. V případě, že by volič označil více kandidátů z více kandidátních listin, by nebylo možné zjistit, jaká je jeho preference osobní, ani stranická.

Tomu by byla analogická situace, kdy by volič neoznačil žádného kandidáta na žádné kandidátní listině. Také takový hlas by byl neplatný. Ani v tomto případě by nebylo možné zjistit voličovu preferenci. Vzhledem k popsané podobě kandidátních listin, respektive jejich souboru, vhadzuje volič do volební urny fakticky všechny kandidátní listiny a jeho hlas je připisován subjektu, na jehož kandidátce je voličem preferovaná osoba.

Výjimku z výše uvedeného pravidla „preference jedné osoby“ stanoví čl. 160 odst. 5 volebního zákona. Pokud by volič křížkem označil více než jednoho kandidáta, ale na jedné kandidátní listině, potom se nejedná o neplatný hlas, ale bude posuzován jako hlas pro vedoucí osobu příslušné kandidátní listiny. Zákon v tomto případě vychází z toho, že osobní preference daného voliče jasná není, ale preference stranická ano. Jedná se tedy o způsob, jak zohlednit vůli voliče do té míry, do jaké to je možné a do jaké je nezpochybnitelná. Připočítávání hlasu vedoucí osobě na kandidátní listině je východiskem ze situace, kdy volič nevyjádřil svou osobní preferenci, tedy nevyšlovl se proti pořadí na kandidátce. Protože v rámci polského systému každý hlas

<sup>15</sup> M. P. 2001, Nr 29, poz. 495, ve znění pozdějších předpisů.

vede k preferenci kandidáta, potom i v tomto případě je preferován kandidát, a to ten, kterého preferuje nominující subjekt.

V průběhu sčítání hlasů se na základě čl. 162 volebního zákona zjišťuje, kromě dalších skutečností, kolik hlasů obdržely jednotlivé kandidátní listiny a kolik hlasů obdrželi jednotliví kandidáti.

Při rozdělování mandátů, k němuž dochází v jednotlivých volebních obvodech, se postupuje podle čl. 166 odst. 1 a čl. 167 odst. 1 volebního zákona. Na základě d'Hondtovy metody dojde v každém volebním obvodu k rozdělení poslaneckých mandátů jednotlivým kandidujícím subjektům v závislosti na počtu hlasů, které byli jejím kandidátům voliči odevzdány. Jednotlivé mandáty poté získávají kandidáti podle počtu hlasů, které získali od voličů.

Jak je z uvedeného patrné, neexistuje v Polsku žádný minimální počet hlasů, který by musel být překročen, aby se hlasy jednotlivým kandidátům započítávaly. Zároveň z uvedeného pravidla vyplývá, že volič nevolí politickou stranu přímo, ale politickou stranu prostřednictvím osoby konkrétního kandidáta. Volba je tímto způsobem poměrně personalizovaná. Do jisté míry se mohou uplatnit prvky osobního výběru, které jsou známy např. z většinového volebního systému. Kandidátní listiny jsou také poměrně otevřené a volič může relativně snadněji, byť nepřímou, ovlivnit dění uvnitř příslušné politické strany. Svůj význam má také to, že žádný z kandidátů nemá automaticky zvolení „jisté“, protože i vedoucí kandidátky musí získat dostatečný počet hlasů pro získání mandátu.<sup>16</sup>

## V. JAK DÁLE S PREFERENČNÍM HLASOVÁNÍM V ČR?

Již na počátku bylo uvedeno, že ústavní pořádek k preferenčnímu hlasování neříká v podstatě nic. Nazíráno v nejširších souvislostech je pouze umožňuje tím, že pro volby do Poslanecké sněmovny stanoví pravidla poměrného volebního systému. Zákonodárce má tedy (nejenom) v tomto směru volnou ruku. To je dáno značnou variabilitou poměrného volebního systému. Ve věci preferenčního hlasování se do mezí tohoto systému vejde vše, přísně vázanými kandidátními listinami počínaje a volnými listinami konče.<sup>17</sup>

Určitá, byť ne zcela ostrá hranice, za kterou by zákonodárce neměl zacházet, by také mohla být dána hodnotami právního státu. Mezi ně by měla patřit také jistá racionalita a efektivita práva, respektive činnosti samotného zákonodárce. Jinými slovy, právo jako takové by mělo vést k deklarovanému cíli.

V případě současné úpravy preferenčního hlasování existuje poměrně významný rozpor mezi formální možností a jejím skutečným reálným dopadem. Jestliže z odevzdaných preferenčních hlasů pouze přibližně jedna čtvrtina dojde uplatnění v tom

<sup>16</sup> I když je samozřejmě třeba říci, že vedoucí osoby žádné větší problémy v tomto směru nemají. Což je ale přirozeně dáno tím, že na vedoucí místa jsou nominovány osoby známé a populární.

<sup>17</sup> Meze by se patrně mohly nacházet dokonce v krajních polohách, kde by se na jedné straně mohlo jednat o extrémní variantu přísně vázaných listin, kdy by voliči hlasovali pouze pro stranu, bez uvedení jmen kandidujících osob, a na straně druhé by se jednalo o volné kandidátní listiny v otevřené variantě, s možností dopisovat vlastní kandidáty samotným voličem.

smyslu, že se stává prvkem v procesu přidělování mandátů, nejedná se patrně o zcela racionální právní úpravu, která k tomuto stavu vede. Nabízí se také otázka, proč zákonodárce vydal jistou energii k prosazení právě takovéto úpravy. Ta na jedné straně deklaruje záměr dát voliči určitý vliv na výběr konkrétních osob v rámci kandidátní listiny. Na druhé straně však pravidla nastaví tak přísně, že pokud již volič svou preferenci vysloví, v drtivé většině případů to žádný vliv na výsledek mít nebude.

Tím se do celkové úvahy dostává další prvek, a sice, že současná právní úprava je do jisté míry „podvodem“ na voliči, zejména na neinformovaném. Informovaný volič si jistě umí spočítat, že má-li mít jeho preferenční hlas nějaký vliv, potom je třeba jej odevzdat buď kandidátovi na některém z předních míst nebo výrazně a všeobecně uznávané osobě, která byla vnitrostranickými mechanismy odsunuta do hloubi kandidátní listiny. Domyšleno do důsledků, první varianta voličského chování není příliš racionální, protože vede pouze k potvrzení stavu vyjádřeného již zařazením na kandidátní listině, preference je tedy zbytečná. Případů druhého typu je relativně málo. Týká se tedy spíše zlomku voličů.

Nelze vyloučit, že popsané restriktivní podmínky pro uplatnění preferenčních hlasů jsou důvodem jejich poměrně malého využívání voliči. Z preferenčních hlasů, které mají voliči k dispozici, byla v posledních dvou sněmovních volbách odevzdána necelá jedna pětina. Spojíme-li dohromady počet odevzdaných preferenčních hlasů s tím, kolik z nich došlo uplatnění, dostaneme se k číslu 5,38 % pro rok 2002 a dokonce pouze 4,11 % pro rok 2006.<sup>18</sup> Takto malý je podíl preferenčních hlasů, které byly odevzdány a zároveň byly využity *efektivně* v tom smyslu, že splnily podmínky pro jejich vzetí v úvahu v rámci rozdělování mandátů, počítáno z celkového počtu preferenčních hlasů, které měli voliči k dispozici.

Příčinou je příliš vysoká hranice pro započítávání přednostních hlasů. Přitom není žádný důvod pro to, aby stranami připravená podoba kandidátek musela být takto restriktivně chráněna. Jak již bylo ukázáno výše, velmi podstatná část přednostních hlasů je odevzdávána vedoucím kandidátních listin a méně než jedna třetina ostatním kandidátům. Z této jedné třetiny je potom většina v průměru odevzdávána opět v závislosti na pořadí na kandidátce. Kandidující subjekty tedy jsou poměrně velmi úspěšné, pokud jde o výběr a pořadí svých kandidátů, protože se jejich názor jen výjimečně rozchází z názorem voličů.

V této souvislosti se tedy nabízí otázka, proč vůbec preferenční hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny zachovávat? Je-li stávající právní úprava takto restriktivní, mohlo by dojít ke zrušení preferenčních hlasů vůbec a mohly by být zavedeny přísně vázané kandidátní listiny. Na volebním výsledku a výběru kandidátů by se takřka nic nezměnilo. Změnu by pocítila pouze poměrně malá část voličů, která své preference vyjadřovala. Efektivní změna by se týkala drobné části voličů, pouze těch, jejichž preference změnilo pořadí zvolených kandidátů. Na druhou stranu by však mohlo dojít k významné úspoře času při zjišťování volebních výsledků, zejména při práci okrskových volebních komisí.

---

<sup>18</sup> Pokud bychom v uvedených letech aplikovali pouze 5% hranici pro započítávání preferenčních hlasů, zvýšila by se obě čísla pouze nepatrně na 6,89 %, respektive 5,18 %.

Osobně se ale domnívám, že preferenční hlasy mají své opodstatnění a mělo by naopak dojít k takové změně volebního zákona, která umožní plnění jejich funkce ve větším rozsahu. Na místě přitom není pouze „kosmetická“ změna, neboť z výše uvedených propočtů vyplývá, že i při snížení hranice pro započítávání preferencí na 3 % by bylo počítáno s necelou polovinou odevzdaných preferenčních hlasů.

Uvedenou tříprocentní hranici považuji za minimální východisko, které může mít reálný význam.

Za velmi zajímavé řešení považuji polský systém „volby prostřednictvím vyjádření personální preference“, bez jakékoliv omezovací klauzule. Jeho zavedení v České republice by však bylo z praktických důvodů a z důvodů tradic krajně nepraktické. Slabinou by byla nutnost měnit již zavedenou a osvědčenou podobu kandidátních listin, která by mohla přinést více komplikací, než užitku. Stanovení podmínky vyznačení jedné preference pod sankcí neplatnosti hlasu, pokud by byl odevzdán volební lístek bez označení osoby, by bylo také kontraproduktivní, protože přinejmenším v prvých volbách po provedení této změny by řada voličů úpravu patrně nezaregistrovala a jejich hlasy by byly zbytečně znehodnoceny. Přesto by o této variantě mělo být uvažováno v okamžiku, kdy by byla zahájena diskuze o zásadní změně či úpravě volebního systému. Polská varianta totiž přináší do volebního procesu výrazný personální prvek a položení jistých reálných základů pro vazbu mezi voličem a poslancem, což je záležitost psychologicky relativně významná. Svá pozitiva může mít také zpětná kontrolní vazba mezi politickou stranou a jejími voliči, respektive kandidáty.

Má-li být „změněno málo“, ale s reálným efektem, potom by za stávající právní situace mělo dojít k podstatnému snížení omezující klauzule. Za minimální variantu považuji její snížení na 3 %. Tehdy ale stále ještě polovina preferenčních hlasů nebude zohledňována.

Jestliže má být nějaké omezení zachováno, potom by dle mého názoru mělo ležet v rozmezí 1–2 % platných hlasů odevzdaných pro příslušnou kandidátní listinu. Svě opodstatnění by však mělo i úplné zrušení jakéhokoliv omezení tohoto druhu.

V každém případě ani při nastavení omezovací klauzule na 1 % by nebylo třeba obávat se nějakého převratu v rámci pořadí na kandidátních listinách. Zvyk voličů preferovat vedoucí a vůbec kandidáty na předních místech kandidátních listin by se pravděpodobně nezměnil. Za stávající podoby volebního systému tedy preferenční hlasy nerozhodují o přidělování mandátů, na rozdíl např. od zmíněného Polska. Jejich vliv je pouze malý a ani snížení omezovací klauzule by toto reálně nezměnilo. Umožnilo by však v jednotlivých případech, aby mandát získali kandidáti, které voliči považují, na rozdíl od kandidujícího subjektu, za kvalitní.

Do jisté míry by mohlo jít také o přínos pro samotné politické strany, které by získaly zpětnou vazbu. Často se hovoří také o snižujícím se zájmu občanů o politické dění a nižší ochotu politicky se angažovat. Také v tomto směru by posílení vlivu preferenčních hlasů mohlo přinést určité, byť jistě ne převratné, zlepšení. Přinejmenším by odpadlo vědomí, že vyjádřená osobní preference pravděpodobně nebude vzata v potaz (nebude-li dána vedoucím kandidátům), které je do značné míry demotivující.

V každém případě si současná právní úprava preferenčního hlasování zaslouží změnu, aby reálné fungování právní úpravy odpovídalo jejímu deklarovanému účelu.

## PREFERENTIAL VOTING IN THE ELECTIONS TO THE CHAMBER OF DEPUTIES OF THE CR

### Summary

Pursuant to the Constitution of the Czech Republic, the elections to the Chamber of Deputies are organised on the basis of the electoral system of proportional representation. There are a number of modifications of this electoral system. One of variables shaping the form of a specific proportional system are the so-called preferential votes. To a greater or lesser extent, they make it possible to express voter's personal preference and to introduce elements of some sort of personal vote in a system based on selecting electoral ballots made up by a political party.

Rules which at present govern using preferential votes in the Czech Republic are so strict that they question the effectiveness and purpose of the existence of preferential votes. On the basis of data gathered from last two elections to the Chamber of Deputies, the paper demonstrates that voters use only between one sixth and one fifth of preferential votes which they have at their disposal. However, due to strict applicable rules only about one quarter of this fraction are actually counted in. Therefore, totally, approximately about three quarters of preferential votes cast fall through and do not influence the outcome of the elections. The reason for this situation should especially be seen in the excessively high number of preferential votes which a candidate must obtain if the preferential votes are to be counted in. In last two elections, the threshold was 7% of all votes cast for an electoral party for which a particular person ran in the elections. Analyses of previous electoral statistics indicate that only if the required fraction is reduced down to 3%, it would result in nearly half of all preferential votes cast being taken into account.

The current legal situation therefore raises serious doubts about its very purpose. On the one hand, it introduces the possibility of preferential votes, on the other hand, it prescribes so restrictive conditions that preferential votes have no real impact on the outcome of the elections.

There are two possibilities of how to deal with the situation in the future. Preferential votes can be completely abolished. The real position of voters would not in fact be changed and the legal regulation would better reflect the actual situation. Also, some time could be saved in counting electoral results. The second option is to considerably relax the mentioned restrictive elements in the legal regulation, i.e. to reduce the necessary fraction out of all votes cast for an electoral ballot down to maximally 1–2%.

The author prefers the second mentioned option, as a means of strengthening the influence of voters on the electoral result and, to some extent, also on the personal selection of candidates offered by political parties.

*Klíčová slova:* volby, Poslanecká sněmovna, Česká republika, poměrný volební systém, preferenční hlasy, vázané kandidátní listiny

*Key words:* Elections, Chamber of Deputies, Czech Republic, proportional electoral system, preferential votes, categorical electoral ballots