

Volební obvody ve volbách do Senátu

MAREK ANTOŠ*

Abstract: Czech Senate Electoral Districts

The members of the Czech Senate, the upper chamber of the Czech Parliament, are elected every six years through a two-round majority system in 81 single-seat electoral districts, with one-third of the chamber up for election every two years. District boundaries are set by a law which stipulates they must be modified by amendment if the number of inhabitants in any district diverges more than 15% from the average. Recently, these changes have been carried out every two years shortly before the regular election is announced, and the number of districts affected by changes is gradually increasing. The extent of these changes, however, is usually very small, which makes later changes necessary. During last ten years, many districts have been changed more multiple times. It follows that the Samuels-Snyder index of malapportionment has increased from 0.0289 in 1996 to 0.0346 in 2010. Moreover, during the last electoral cycle, the 15% limit was not in fact observed in four of the 81 districts. Moreover, the criterion chosen for district size is not an optimal one, as it fails to take into account the uneven distribution of minors and foreigners, who do not have voting rights. In fact, the percentage of minors and foreigners in various districts varies in the interval <-2.3%; 2.8%> and <-2.8%; 6.8%>, respectively. This affects the weight of votes in various districts accordingly. Besides the problems with malapportionment, the law does not provide for any prevention of gerrymandering. Although there is no strong evidence of gerrymandering being used so far, at least one attempt in this respect was made in 2008. The article analyzes the law and its outcome and suggests some modifications to the law.

Keywords: Senate elections, electoral districts, equal suffrage, malapportionment, gerrymandering

DOI: 10.5817/PC2013-2-139

1. Úvod

F. Zakaria říká, že pokud se politikům svěří kreslení hranic volebních obvodů, pak přestává platit, že si voliči vybírají své politiky, a místo toho si politici začnou vybírat své voliče (Tomášek 2010). Nadsázka je to jen drobná: volební obvody, jejich podoba a způsob vytváření či změn jsou klíčovým parametrem většinových volebních systémů. Platí to také o systému

* Autor působí na katedře ústavního práva a v rámci Výzkumného centra pro lidská práva (UNCE 204006) Právnické fakulty UK v Praze, náměstí Curieových 7, 116 40 Praha 1, antos@prf.cuni.cz. Článek vznikl s finanční podporou Grantové agentury ČR (projekt č. P408/11/P366) a je završením širšího výzkumu, jehož některé dílčí výsledky byly prezentovány v rámci konferencí „Volby – svátek demokracie, nebo pletich?“ (Brno, Mezinárodní politologický ústav a Právnická fakulta MU, 8. prosince 2011) a „Je většinový systém vhodný pro českou parlamentní dolní komoru?“ (Praha, Katedra politikologie Fakulty sociálních studií MU, 28. listopadu 2012).

používaném ve volbách do Senátu, přesto jeho volební obvody doposud zůstaly poněkud stranou zájmu českých volebních specialistů. Zřejmě to vyplývá z obecně nízkého zájmu o volby do Senátu jako takové; zde sice existují čestné výjimky (zejm. Lebeda et al. 2009 či Kysela 2012), i ty se však věnují spíše obecnějším tématům, jako je analýza volebních výsledků či volební účasti. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl navázat na své dřívější práce, ve kterých jsem se některým vybraným otázkám v této oblasti věnoval, a zpracovat tuto problematiku komplexněji. Cílem tohoto článku je tedy rozbor současného stavu právní úpravy volebních obvodů ve volbách do Senátu včetně její aplikace v praxi a identifikace jejích problematických míst.¹

2. Princip rovnosti volebního práva a volební geografie

Rovnost volebního práva tvoří společně s všeobecností, přímostí, tajností a svobodou voleb tzv. základní principy voleb, které jsou zakotveny jak v české ústavě,² tak v mezinárodních dokumentech o lidských právech.³ Tradičně byl tento princip spojován se zásadou, že „všichni voliči mají stejný počet hlasů a hlas každého má stejnou váhu“ (Pavlíček et al. 2001: 184), jinak řečeno „one man – one vote“ a „one vote – one value“ (Filip 1992: 136n). Moderní pojetí tohoto principu je však širší (Antoš 2008a: 31–36); např. Kodex správné praxe ve volebních záležitostech, který sestavila Benátská komise,⁴ vyžaduje rovnost počtu hlasů, rovnost váhy hlasu a rovnost příležitostí (Benátská komise 2003). S volebními obvody ve většinovém volebním systému, který se užívá i pro volby do Senátu, jsou přitom spojena dvě hlavní rizika jeho narušení: *malapportionment* a *gerrymandering*.

2.1 *Malapportionment*

První z nich, *malapportionment*, znamená nerovnoměrné rozdělení mandátů mezi obvody: tedy takové, které neodpovídá počtu voličů, kteří v nich žijí. To vede k porušení zásady, podle níž každý volič má mít stejný počet hlasů a každý hlas má mít stejnou váhu. K takové situaci může dojít v zásadě dvěma způsoby. Zaprvé může jít o důsledek aktivního zásahu: jde o situaci, kdy někdo záměrně stanoví hranice obvodů tak, aby některé byly méně lidnaté a jiné lidnatější. V naší volební historii se tímto způsobem v době Rakouska-Uherska zvýhodňovaly vídeňské obvody, jejichž obyvatelé tak získávali větší vliv na složení Říšské rady (Novotná 2004: 167); obdobně pak byly v období první republiky zvýhodněny kraje s převahou českého a slovenského obyvatelstva, což poškozovalo volební výsledek politických stran zastupujících národnostní menšiny (Antoš 2008b: 66). Druhý způsob naopak spočívá v nečinnosti: přestože ve státě probíhá migrace (např. z venkova do měst), v důsledku níž se některé obvody vylišňují a jiné naopak zvětšují, hranice se nezmění.

Ačkoliv se na první pohled může zdát, že jde jen o abstraktní problém rovnosti voličů bez konkrétních dopadů na politické složení voleného orgánu, opak je pravdou. Geografické rozložení podpory pro jednotlivé politické strany totiž zpravidla není zcela rovnoměrné. Menší obvody ve správné oblasti proto určité straně mohou přinést řadu mandátů navíc, anebo ji zas naopak poškodit. Ani výše zmíněná nečinnost proto často neplyne z nezájmu, nýbrž z velmi promyšlené strategie vládnoucí strany, které toto posílení vyhovuje; typické příklady nalezneme ve Spojených státech amerických v 19. a 20. století.

Právě tam však dlouholetý *malapportionment* vedl k nápravě soudní cestou. Přelomové bylo rozhodnutí *Baker v. Carr* z roku 1962, ve kterém Nejvyšší soud změnil dlouholetou předchozí judikaturu a dospěl k tomu, že volební obvody patří pod kontrolu soudní moci. Ústava Spojených států přitom rovnost volebního práva nezaručuje a volební zákonodárství navíc – až na výjimky – patří do kompetence států, nikoliv federace; soud se však opřel o obecný zákaz diskriminace zakotvený ve 14. dodatku k Ústavě. Tento dodatek byl přijat v roce 1868, tedy v návaznosti na americkou občanskou válku, a žádný stát podle něj nesmí „zbavit jakoukoliv osobu, která podléhá jeho pravomoci, stejné ochrany zákona“. V sérii dalších rozhodnutí, která následovala v 60. a 70. letech 20. století, pak soud postupně zpřesňoval (a zpříšňoval) své požadavky na míru rovnosti, které je při vytyčování hranic volebních obvodů nutné dosáhnout. V rozhodnutí *Kirkpatrick v. Preisler* uvedl: „Rovné zastoupení stejně velkých skupin lidí je princip, jehož účelem je zabránit znehodnocování volební síly a zeslabení přístupu k voleným zástupcům. Tolerance byt' jen malých odchylek tomuto účelu odporuje. (...) dovoleny jsou proto jen omezené odlišnosti v počtu obyvatel, které jsou buď vzdor veškeré snaze o dosažení absolutní rovnosti nevyhnutelné, anebo které jsou ospravedlnitelné zřetelným legitimním cílem“ (Nejvyšší soud USA 1969). Za protiústavní tak později v případě *Karcher v. Daggett* prohlásil i volební obvody, které byly nakresleny s odchylkou ve výši pouhých 0,7% (Monmonier 2001: 24).

Také evropské země se problémem *malapportionmentu* zabývají, zpravidla jsou však k němu poněkud tolerantnější. To se projevuje i ve znění Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech: jeho doporučením je nepřekračovat odchylku ve výši 10%, a za zcela nejzazší hranici považuje 15% (Benátská komise 2003: 27). V naprosté většině evropských zemí těmto limitům právní úprava vyhovuje (viz přehled v Handley a Grofman 2008: 297–305). Francouzská Ústavní rada na adresu tamní právní úpravy v roce 1986 konstatovala, že: „maximální stanovená odchylka [ve výši 20 procent] ... je vyhrazena pouze pro výjimečné a náležitě odůvodněné případy; je možné ji používat pouze v omezeném rozsahu a v každém jednotlivém případě musí existovat přesně popsané naléhavé důvody ve veřejném zájmu; konečně platí, že stanovení hranic volebních obvodů nesmí být v žádném případě svévolné“ (rozhodnutí Ústavní rady č. 86-208DC z července 1986, citováno podle Balinski 2008: 182).

Je pozoruhodné, že problém *malapportionmentu* po určitou dobu zaměštnával – přinejmenším vně USA – více právníky než politology. Před deseti lety na tento deficit politické vědy upozornili David Samuels a Richard Snyder a navrhli jednoduchý index, odvozený z Loosenmore-Hanbyho indexu disproporcionality, který umožňuje měřit míru *malapportionmentu* v různých zemích. Jeho vzorec je

$$MAL = \left(\frac{1}{2}\right) \sum_{i=1}^I |s_i - v_i|$$

kde I je celkový počet obvodů, s_i je (procentuální) podíl volebního obvodu i na celkovém počtu rozdělovaných mandátů a v_i je podíl tohoto obvodu na celkové populaci (Samuels a Snyder 2001: 652–655; srov. též Charvát 2011). Index tak v podstatě vyjadřuje průměrnou odchylku od ideálního rozdělení mandátů, kdy by byl rozdíl mezi podílem na mandátech a podílem na populaci ve všech obvodech nulový. Čím je tedy hodnota indexu nižší, tím spravedlivější rozdělení popisuje. Samuels se Snyderem tímto indexem změřili *malapportionment* ve volbách do první komory parlamentu v 78 zemích a získali výsledky v intervalu od 0,00 do 0,26.

Celkový průměr činil 0,07, byl však ovlivněn relativně vyššími hodnotami v méně rozvinutých regionech s řadou nedávno vzniklých demokracií (Latinská Amerika, Karibik, Afrika); v zemích s rozvinutou demokracií činil průměr jen 0,04 (Samuels a Snyder: 659). Průměrně čtyři procenta mandátů tak v těchto zemích připadla jiným obvodům, než by odpovídalo ideálnímu rozdělení.⁵

Pro komparaci úrovně *malapportionmentu* v různých zemích je Samuels-Snyderův index užitečnou pomůckou, nelze jej však považovat za všefikající. Jeho podstatou je průměrná odchylka, což znamená, že týká-li se nad- či podprezentace jen malé části obvodů, může být citelná, a přesto se na hodnotě indexu nemusí výrazně projevit. Z hlediska principu rovnosti volebního práva nás přitom spíše než průměr musí zajímat extrém, abychom dokázali identifikovat, zda není nějaká skupina voličů (v některém volebním obvodu) výrazně zasažena nerovností. Taková nerovnost přitom nemusí znamenat jen abstraktní zásah do volebního práva určitých voličů (nižší či vyšší váhu jejich hlasů), ale může se odrazit i v rozdělení mandátů.

Řešením problému s *malapportionmentem* je v případě jednomandátových volebních obvodů takové vymezení jejich hranic, aby v každém z nich žil (téměř) shodný počet voličů. S ohledem na neustálé demografické změny, ať už v důsledku natality či mortality nebo v důsledku migrace, však hranice nestačí nastavit jednou provždy, ale naopak je nezbytné provádět pravidelné revize hranic. Ani tím se však nevyřeší všechny potíže: je ironií, že právě takové revize zesilují riziko *gerrymanderingu*.

2.2 *Gerrymandering*

Tzv. *gerrymandering* spočívá v záměrné manipulaci s hranicemi volebních obvodů, která má za následek zvýhodnění určitých kandidátů či politických stran. Pojem má svůj původ ve volbách do zákonodárného sboru ve státě Massachusetts v USA. Jeho guvernér Elbridge Gerry nechal v zájmu své politické strany před volbami v roce 1812 nakreslit hranice volebních obvodů velmi komplikovaným způsobem, který na mapě připomínal mloka. Označení této manipulace tak vzniklo spojením jeho jména a anglického slova *salamander*, tedy mlok (Mackie 2000: 144n). Podle některých zdrojů se však ve skutečnosti historie k nebohému guvernérovi zachovala trochu nespravedlivě: manipulace s volebními obvody prý nebyla z jeho hlavy a vlastně s ní ani nesouhlasil, jen ji nevetoval (Monmonier 2001: 2), navíc k ní v USA docházelo už dávno předtím (Cox a Katz 2002: 3). A co je nejhorší, zkomolení neušlo ani guvernérovo jméno: to se totiž vyslovovalo s [g] na začátku, zatímco *gerrymandering* se vyslovuje s [dž] (Monmonier 2001: 2).

Podstata *gerrymanderingu* spočívá buď v rozptýlení voličské podpory pro určitého kandidáta do několika obvodů, anebo naopak v koncentraci určitých voličů do jediného obvodu, z čehož lze těžit v obvodech okolních. První postup lze úspěšně využít k eliminaci voličské podpory, která je výrazně geograficky založena. Typicky může jít o případ politických stran zastupující národnostní menšiny, které mají značnou podporu v určitém omezeném území. Pokud toto území rozdělíme do několika volebních obvodů, kde převládne většinová populace, pravděpodobnost zvolení kandidáta této strany se podstatně sníží. Druhý postup naopak připadá v úvahu tehdy, pokud je pozice dvou politických stran na určitém území víceméně vyrovnaná, existují však okrsky, ve kterých je jedna z nich podstatně silnější. Pokud tato ohniska územní podpory jedné ze stran umělým způsobem sloučíme do jediného obvodu, ve

kterém bude výrazně dominovat, její volební výsledek v ostatních obvodech se naopak sníží. Na počet získaných mandátů tak zvítězí konkurenční strana, přestože v počtu hlasů může být výsledek vyrovnaný (či dokonce právě opačný).

Zatímco *malapportionment* se dá exaktně změřit, a proto jej lze poměrně snadno identifikovat, *gerrymandering* se naopak prokazuje velmi obtížně. Soudce Nejvyššího soudu USA L. Powell ve svém disentu v případě *Davis v. Bandemer* napsal: „V některých případech mohou směšné tvary volebních obvodů poskytnout přesvědčivý důkaz protiústavního gerrymanderingu, aniž by byl třeba jakýkoliv další důkaz“ (Nejvyšší soud USA 1986). Ve skutečnosti však ne každý směšný tvar znamená automaticky *gerrymandering*, a co hůř, ne každé úspěšné využití *gerrymanderingu* vede ke směšným tvarům. Rozumným řešením je proto prevence: volební zákon musí stanovit jasná pravidla pro vytyčení hranic volebních obvodů i jejich budoucí změny. V řadě zemí je například zakotven požadavek „geografické ucelenosti všech obvodů“ či „princip, že jednotlivé městské komunity – a tím spíše národnostní komunity – nemají být děleny, jestliže k tomu není závažný důvod“ (Orozco-Henríquez 2010: 151). Tyto principy by měly být předmětem následného soudního přezkumu, vzhledem ke komplikovanému dokazování záměrné manipulace jsou však nezbytné i preventivní kroky. Tím může být svěřeni pravomoci k provádění změn hranic volebních obvodů do rukou orgánu, který je na účastnících volební soutěže buď zcela nezávislý, anebo v něm naopak mají paritní zastoupení.

3. Problémy senátních volebních obvodů

3.1. Právní úprava a její naplnění

Volby do Senátu se konají v 81 volebních obvodech, které jsou vymezeny v příloze volebního zákona⁶ č. 3, a jejich prapůvodním základem byla v roce 1996 území jednotlivých okresů (Pavlíček et al. 2011: 434), ovšem s úpravami nezbytnými k tomu, aby byl počet obyvatel ve všech obvodech přibližně stejný. S tím souvisí ustanovení § 59 odst. 2 volebního zákona, podle něhož se hranice obvodů musí změnit pokaždé, když se v některém z nich počet obyvatel odchýlí od celostátního průměru o více než 15 %. Poprvé k tomu došlo v roce 2002, tedy po

Tabulka č. 1 Samuels-Snyderův index pro volby do Senátu v jednotlivých letech

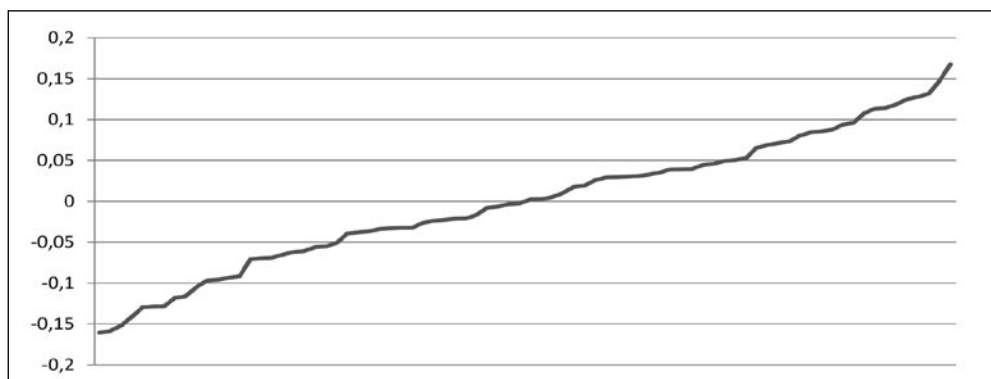
	Index	Rozdíl po 6 letech ⁷
1996	0,0289	
1998	0,0296	
2000	0,0263	
2002	0,0277	
2004	0,0341	+ 0,0046
2006	0,0302	+ 0,0039
2008	0,0306	+ 0,0029
2010	0,0381	+ 0,0040
2012	0,0346	+ 0,0044

Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ o počtech voličů v seznamech.

šesti letech od původního vymezení hranic, a od té doby se hranice pravidelně mění každé dva roky. Úpravy jsou však zpravidla kosmetické, jen v míře nezbytné k tomu, aby se odchylka alespoň těsně vešla do zákonem stanoveného rozmezí. Výsledkem je postupný, leč setrvalý růst *malapportionmentu*, který lze dokumentovat výpočtem Samuels-Snyderova indexu; od roku 1996 se zvýšil již zhruba o pětinu:

Průměrná odchylka počtu voličů ve volebním obvodu od celostátního průměru v roce 2010 činila 6,6% (směrodatná odchylka: 4,5 p.b.). Jak je vidět i z grafu č. 1, distribuce odchylek je relativně rovnoměrná v celém zákonem předepsaném intervalu $\langle -15\%; 15\% \rangle$. Je však pozoruhodné, že vzdor pravidelným změnám hranic čtyři volební obvody ve znázorněném období let 2006–2010 překračovaly v den voleb 15% odchylku: jeden byl příliš velký, tři příliš malé. Příčiny budou blíže vysvětleny v dalších částech.

Graf č. 1: Velikost odchylky od celostátního průměru voličů v jednotlivých obvodech



Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ o počtech voličů v seznamech.

3.2. Obyvatelé, nebo voliči?

Kritériem, podle něhož volební zákon poměřuje velikost volebních obvodů, je počet obyvatel. Tento počet zahrnuje všechny osoby, které jsou na území obvodu hlášené k nějaké formě pobytu, a je proto podstatně vyšší než počet oprávněných voličů. Hlavním důvodem rozdílu jsou cizinci a osoby mladší 18 let, které volební právo nemají. Vedle nich mezi voliče nepatří také osoby, u nichž existuje překážka volebního práva, což při volbách do Senátu znamená především osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům; jejich podíl však můžeme zanedbat, protože tvoří jen zhruba 0,2% populace ČR (srov. počty uvedené v Ústavní soud ČR 2010). Naproti tomu první dvě skupiny tvoří podstatně větší podíl populace – cizinci 4,1% (Antoš 2012: 115) a nezletilí 17,6% (Český statistický úřad 2012: 129) – a proto mohou mít na rozdělení volebních obvodů reálný dopad.

Princip rovnosti volebního práva přitom už pojmově vede k závěru, že kritériem by měl být počet voličů. *Ad absurdum*, pokud by ve volebním obvodě mělo trvalý pobyt sto dvacet tisíc cizinců a jediný oprávněný volič, mohl by sám rozhodovat o zvolení jednoho senátora. Nejvyšší správní soud proto v obdobném případě vymezování obvodů pro volby do zastupitelstva

hl. m. Prahy konstatoval, že kritériem by měl být právě počet voličů, nikoliv počet obyvatel (Nejvyšší správní soud 2010). Ústavní soud později akceptoval i kritérium počtu obyvatel (Ústavní soud 2011), jeho argumentace však není příliš přesvědčivá (viz též Riegel 2011: 856).

Odlišnost mezi oběma kritérii může mít praktický dopad pouze tehdy, je-li distribuce cizinců a nezletilých mezi jednotlivé volební obvody nerovnoměrná. Data takový závěr potvrzují, a to ve vztahu k oběma skupinám. Jak vyplývá z tabulky č. 2, zvláště výrazné jsou rozdíly v případě cizinců: maximální je jejich podíl v Praze (10,3%), kde jich je v relativním srovnání 15krát více než ve volebním obvodu se sídlem v Bruntálu (0,7%), který je na opačné straně spektra. Ani v případě nezletilých však odchylky nejsou zanedbatelné.

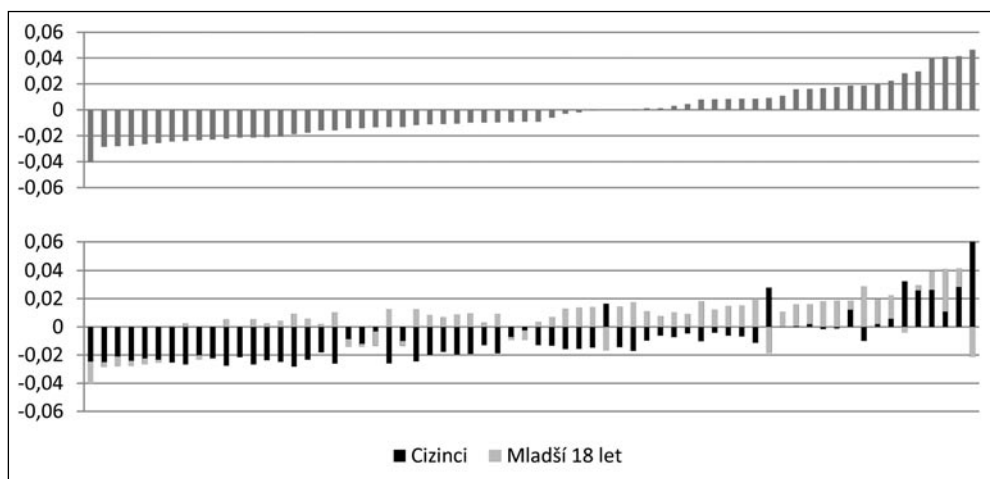
Tabulka č. 2: Odchytky v počtu obyvatel – průměr, minimum a maximum

	CELKEM	Podíl	MIN	odchylka	MAX	odchylka
Počet obyvatel	10532770					
– z toho mladších 18 let	1 845 690	17,5%	15,2%	-2,3 p. b.	20,4%	2,8 p. b.
– z toho cizinců 18+	376 550	3,6%	0,7%	-2,8 p. b.	10,3%	6,8 p. b.

Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ.

Je pozoruhodné, že v řadě případů se tyto odchylky vzájemně zmírňují, což má na nevyváženost volebních obvodů pozitivní vliv: například již zmíněná Praha má sice extrémně mnoho cizinců, ale na druhou stranu také extrémně málo nezletilých. I po tomto zmírnění jsou však pražské obvody nedůvodně zvýhodněny o 4,6%, vychází-li se při stanovování hranic z počtu obyvatel, a nikoliv voličů; a na druhé straně zas Frýdek-Místek o 4,0% znevýhodněn. Rozhodně tedy nejde o rozdíly zanedbatelné. Celkový obrázek dává horní část grafu č. 2, zatímco ve spodní části jsou oba faktory vidět odděleně.

Graf č. 2: Odchytky v počtu obyvatel – situace v jednotlivých obvodech⁸



Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ.

Lze tedy uzavřít, že změny prováděné na základě počtu obyvatel zvyšují, resp. snižují váhu hlasu voličů v některých obvodech, a to zejména v důsledku nerovnoměrné distribuce cizinců na území České republiky. Z hlediska principu rovnosti volebního práva by proto bylo vhodnější při změnách hranic vycházet z počtu voličů.

3.3. Četnost změn

Volební pravidla by měla být pokud možno stabilní, aby si na ně voliči i političtí aktéři mohli zvyknout a přizpůsobit se jim. Totéž platí i pro volební obvody; skutečnost, že se jejich hranice každé dva roky posouvají, proto rozhodně nelze považovat za optimální. Ke stejnému závěru dochází Ministerstvo vnitra i poslanci a senátoři, a proto se v průběhu let objevují návrhy, jak jejich četnost omezit. Diskutuje se o zvýšení povolené odchylky (např. na 20 nebo 25 %), a v souvislosti s vytvářením nového volebního zákoníku se v tomto volebním období objevila dokonce i varianta, že by byly volební obvody stanoveny jednou provždy jako stálé, přičemž rozpor s ústavním pořádkem by se vyřešil vypuštěním ústavně zakotveného principu rovnosti volebního práva z článku čl. 18 odst. 2 Ústavy, který upravuje volby do Senátu. Takové řešení je ovšem nepřijatelné, protože princip rovnosti volebního práva je obecně pro všechny volby v ČR zakotven také v čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a v mezinárodních smlouvách o ochraně lidských práv, kterými je Česká republika vázána: muselo by tudíž dojít i k jejich vypovězení, což je nerealistická představa.

Poněkud neblahý vliv na tyto úvahy má bohužel i Ústavní soud, resp. věta, která se kdysi objevila v odůvodnění jednoho odmítacího usnesení a na kterou odkázal i výše zmiňovaný nálezk k volbám do zastupitelstva hl. města Prahy v roce 2010: „... v počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15%, teorie i praxe nicméně uznává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30%“ (Ústavní soud 1998). Ze zahraničních příkladů i statistik, které jsem výše shrnul v části 2.1, je přitom zjevné, že taková úroveň *malapportionmentu* je ve skutečnosti v moderních demokratických zemích neakceptovatelná.

Tabulka č. 3: Vývoj počtu relevantních změn volebních obvodů

Rok	Počet změn
1998	0
2000	0
2002	1
2004	1
2006	6
2008	7
2010	7

Zdroj: Autor podle dat ČSÚ a novelizací volebního zákona.⁹

Stále se zvyšující počet volebních obvodů, jejichž hranice se musí měnit (viz tab. č. 3), však po nějaké změně přístupu skutečně volá. Nejprve je však nutné pochopit důvody tohoto trendu, což nelze bez toho, abychom prováděné změny obvodů analyzovali jednotlivě. Jak

Tabulka č. 4: Přehled jednotlivých změn volebních obvodů

Rok	Původní obvod	Nový obvod	Přesunutých obyvateľ	= % z průměru	Odhylka původní obvod	Odhylka nový obvod	Změna cyklu (v letech)	Hodnocení
2002	25 – Praha 6	27 – Praha 1	7950	6,3%	-7,0%	-14,30%	-2	Příliš malá změna: Praha 1 jen těsně v limitu (-14,3%)
2004	19 – Praha 11	22 – Praha 10	3204	2,5%	-2,60%	-12,40%	0	OK
2006	19 – Praha 11	17 – Praha 12	6146	4,8%	-2,60%	-11,8%	-4	Velký přesun Praha 12 – Praha 4 – Praha 11; odchylka na P12 se ale zvýšila.
2006	23 – Praha 8	27 – Praha 1	1102	0,9%	-6,2%	-14,3%	2	Příliš malá změna: jen těsně do limitu (-14,3%), volby přitom až za dva roky.
2006	17 – Praha 12	20 – Praha 4	26454	20,8%	-11,8%	-5,9%	0	Velký přesun Praha 12 – Praha 4 – Praha 11; odchylka na P12 se ale zvýšila.
2006	20 – Praha 4	17 – Praha 12	9388	7,4%	-5,9%	-11,8%	0	Velký přesun Praha 12 – Praha 4 – Praha 11; odchylka na P12 se ale zvýšila.
2006	24 – Praha 9	26 – Praha 2	1381	1,1%	9,1%	-15,7%	-2	Změna měla být větší: Praha 2 stále pod limitem (-15,7%).
2006	24 – Praha 9	23 – Praha 8	6717	5,3%	9,1%	-10,5%	-2	OK, ale změna mohla být větší.
2008	16 – Beroun	18 – Příbram	18825	14,6%	12,6%	8,0%	-2	OK
2008	41 – Benešov	42 – Kolín	12076	9,3%	24,5%	10,9%	-4	OK
2008	41 – Benešov	40 – Kutná Hora	12145	9,4%	24,5%	-12,8%	-2	OK, ale změna mohla být větší; Benešov těsně pod horním limitem, KH těsně nad spodním limitem.
2008	42 – Kolín	41 – Benešov	8255	6,4%	10,9%	24,5%	4	Podivná změna: Benešov těsně pod horním limitem, Kolín přitom v limitu + zbytečný zásah do volebního cyklu
2008	22 – Praha 10	26 – Praha 2	4284	3,3%	-12,4%	-15,7%	2	Podivná změna: Praha 10 kvůli ní pod limitem (-15,7%)
2008	25 – Praha 6	27 – Praha 1	508	0,4%	-13,2%	-15,5%	-2	Podivná změna: Praha 6 se už také výrazně blíží spodnímu limitu.
2008	21 – Praha 5	27 – Praha 1	1049	0,8%	16,3%	-15,5%	0	Změna měla být větší: Praha 5 i poté nad limitem a Praha 1 jen těsně nad spodním limitem.
2010	28 – Mělník	36 – Česká Lipa	5283	4,1%	17,4%	0,0%	4	Změna měla být větší; Mělník jen relativně těsně v limitu (14,0%).
2010	38 – Mladá Boleslav	28 – Mělník	952	0,7%	12,9%	17,4%	-2	Podivná změna: pro MB nebylo třeba, Mělník se blíží hornímu limitu.
2010	38 – Mladá Boleslav	35 – Jablonec nad Nisou	4130	3,2%	12,9%	8,5%	0	OK
2010	69 – Frydek-Místek	70 – Ostrava-město	17098	13,1%	8,9%	-5,9%	-4	OK
2010	21 – Praha 5	25 – Praha 6	5067	3,9%	16,3%	-7,8%	-4	OK, ale změna mohla být větší.
2010	24 – Praha 9	23 – Praha 8	17193	13,2%	20,1%	-10,5%	-2	OK
2010	26 – Praha 2	27 – Praha 1	2030	1,6%	-15,7%	-15,5%	2	Podivná změna: Praha 1 se sice nad limit, ale Praha 2 naopak ještě víc pod něj.
Průměr			7783	6,1%				

Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ a novelizací volebního zákona.

ukazuje přehled v tabulce č. 4, jen šest z celkem 22 provedených změn lze hodnotit jako zdařilé a tři jako v zásadě akceptovatelné, byť by bývalo bylo lepší je provést ve větším měřítku. Zbývající změny jsou buď příliš malé (5x), takže i po jejich provedení problém přetrvává, nebo z různých – v tabulce vysvětlených – důvodů podivné (8x). O jejich nepromyšlenosti, resp. příliš malém rozsahu, také svědčí, že mnohé obvody byly měněny opakovaně: čtyřikrát volební obvod se sídlem v Praze 1, třikrát Praha 2 a Praha 6, řada dalších obvodů dvakrát.

Volič, který se po změně hranic ocitne v jiném volebním obvodu, si v důsledku toho musí zvykat na tvář nového senátora. Dopad však může být i závažnější. Vzhledem k tomu, že se do Senátu nevolí najednou, nýbrž po třetinách, volební cykly se v jednotlivých obvodech liší. Není proto vyloučeno, aby volič díky provedené změně hlasoval namísto za šest let už po dvou letech, ale ani opačný extrém, tedy hlasování až po deseti letech. V ideálním případě by změny hranic měly být prováděny tak, aby se pokud možno voliči přesouvali jen v rámci obvodů, které náleží ke stejné třetině. Pohled na skutečná data (tab. č. 5) však svědčí o tom, že takové voličsky neutrální změny jsou jen výjimkou. Lze nicméně kvitovat s potěšením, že převažují změny, jež jsou ku prospěchu přesunutých voličů. Ani to sice není z hlediska rovnosti volebního práva zcela bez problémů, protože zvýhodnění jedné skupiny znamená automaticky znevýhodnění jiné; absolutní rovnost však není možná a tento problém lze považovat za spíše okrajový.

Tabulka č. 5: Změny volebního cyklu v důsledku posunu hranic volebních obvodů

Zkrácení/prodloužení v letech	Počet případů
-4	4
-2	8
0	5
2	3
4	2

Zdroj: Autor.

Z provedené analýzy vyplývá, že ani případné zvýšení povolené odchylky ze stávajících 15% by problém příliš častých změn nevyřešilo, pouze by jej odložilo. Vzniklá rezerva by se záhy vyčerpala, podobně jako tomu bylo mezi lety 1996 a 2002, a následně by se situace opakovala. Skutečné řešení může přinést pouze kombinace dvou opatření. Zaprvé, definice volebních obvodů ve volebním zákoně by měly být změněny z textového popisu na výčet obcí, tak aby se nemusely měnit pokaždé, když dojde ke změně v území okresů. A zadruhé, jednotlivé změny by měly být prováděny v podstatně větším rozsahu než doposud, tak aby se nemusely stále opakovat.

3.4. Termíny změn a údaje pro jejich provádění

Zákon ukládá ČSÚ povinnost, aby sdělil „k 1. lednu roku, kdy se konají volby do Senátu, pověřeným obecním úřadům v sídle volebního obvodu, kde se volby konají, počet obyvatel volebního obvodu na území České republiky“ (§ 97 odst. 1 ZVP). Toto ustanovení souvi-

sí s výše citovaným § 59 odst. 2 volebního zákona, který ukládá změnu hranic volebních obvodů v případě, že dojde k odchylce od průměrného počtu obyvatel. Není však zřejmé, proč mají být příjemcem této informace pověřené obecní úřady, které nemají možnost hranice volebních obvodů změnit, ani takovou změnu prostřednictvím zákonodárné iniciativy navrhnout. Nevhodný je i stanovený termín: statistiky ČSÚ o počtech obyvatel v jednotlivých obcích k 1. lednu, ze kterých se při tvorbě těchto podkladů vychází, jsou totiž dostupné až v průběhu měsíce dubna daného roku. Zasláné údaje o počtu obyvatel proto vycházejí ze starých údajů k 1. lednu roku předcházejícího, které jsou v té době k dispozici již zhruba 8 měsíců, a nebylo by proto nutné s jejich zpracováním čekat až na začátek dalšího roku.¹⁰

Současná úprava navíc vytváří značný tlak na pružnost zákonodárného procesu. Na základě podkladů, které ČSÚ předá na počátku roku, je zapotřebí novelu volebního zákona připravit tak, aby byla schválena ještě před vyhlášením voleb do Senátu. K obvodům, které překračují maximální povolenou odchylku, je přitom třeba najít vhodné – a pokud možno sousedící – obvody, ze kterých se k nim přidají (či naopak uberou) určitá území. Jak se v praxi ukazuje, i při velmi rychlém postupu tedy vláda potřebnou novelu předkládá až v měsíci dubnu s návrhem, aby s ní Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas už v prvním čtení, což se často (ale ne vždy) děje. Lhůty legislativního procesu však znamenají, že ve Sbírce zákonů bývá vyhlášena na konci června či v průběhu července, tedy zhruba 3 až 4 měsíce před konáním voleb do Senátu. Volby do Parlamentu ČR přitom prezident republiky vyhlašuje nejpozději 90 dnů před jejich konáním (§ 1 odst. 3 volebního zákona), ke změně hranic tak dochází doslova na poslední chvíli.

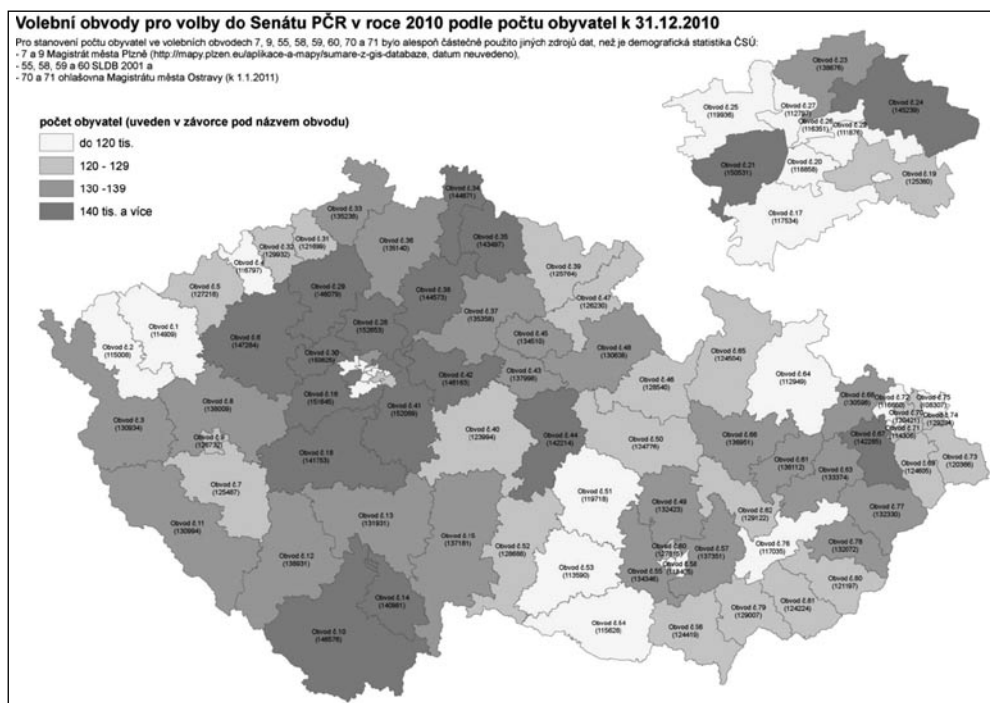
Příčinou těchto vynuceně překotných novelizací, které vylučují jakoukoliv podrobnější diskusi o změnách hranic volebních obvodů, je poslední věta § 59 odst. 2 ZVP, podle níž se změna jejich území „provádí pouze v letech, kdy jsou vyhlášeny volby do Senátu“. Důvodem takové úpravy byla patrně snaha, aby nedocházelo k „odtržení“ voličů od jejich zvoleného senátora v průběhu jeho volebního období tím, že by byli po změně hranic přiřčeni do jiného obvodu, a také aby někteří voliči nemohli volit dříve nebo později než s odstupem šesti let. V tomto duchu také novelizace původně probíhaly, od roku 2006 se však mění i obvody, kde v daný rok volby neprobíhají (Antoš 2008a: 41), což je vyvoláno potřebou rozsáhlejších změn. Původní pozitivní smysl ustanovení se tím vytratil, zatímco negativní přetrvál. Měnit rozložení volebních obvodů bezprostředně před volbami je nevhodné a mohlo by ostatně vyvolat i podezření z úmyslné manipulace. Odporuje to i Kodexu správných postupů ve volebních záležitostech, který doporučuje změny provádět pokud možno mimo období voleb (Benátská komise 2003: 27). V této souvislosti stojí za zmínku nedávné rozhodnutí ve věci *Ekoglasnost v. Bulharsko*, kde Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že podstatná změna volebního zákonodárství přijatá nedlouho před volbami může představovat porušení práva na svobodné volby (ESLP 2012).

Vhodnější by jednoznačně byla opačná úprava, tedy provádění změn v letech, kdy se volby do Senátu *nekonají*. Současně by se měla změnit datová základna, ze které se vychází. Namísto zpožděných dat ČSÚ by bylo možné vycházet z údajů o trvalém pobytu, které jsou uloženy v základních registrech. Ty ostatně spravuje právě ministerstvo vnitra, které je zodpovědné i za přípravu změn volebních obvodů.

3.5. Geografické rozložení *malapportionmentu* a jeho vliv na volební výsledky

Poněkud plastičtější pohled na *malapportionment* dokáže zprostředkovat mapa volebních obvodů, na které jsou barevně odlišena pásma počtu obyvatel (obrázek č. 1). Názorně ukazuje, že v některých případech by bylo možné počty obyvatel vyrovnat jen dílčími změnami hranic mezi dvěma sousedními obvody, ale mnohdy taková dílčí změna možná není, protože sousední obvody jsou na tom podobně. Také je z ní patrné, že často jsou poněkud nadreprezentována velká města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň), zatímco jejich venkovské obvody naopak. Tato situace může souviset s trendem výstavby „satelitních domů“ v obcích kolem těchto měst, kam se postupně vystěhovala část jejich obyvatel. V polovině 90. let, kdy se hranice volebních obvodů vytyčovaly, byl patrně tento trend teprve v počátcích.

Obrázek č. 1: Mapa volebních obvodů do Senátu PČR s vyznačením jejich lidnatosti



Zdroj: ČSÚ.

Mapa však ukazuje i další zajímavou skutečnost, a sice že nad- či podreprezentace se nezřídka týká celých regionů. Obecně lze říci, že poněkud lidnatější jsou volební obvody v Čechách než na Moravě, snad jen s výjimkou Ústeckého kraje. Je přitom známo, že volební chování se v různých regionech liší. Vyjdeme-li jen ze srovnání dvou nejsilnějších stran, v posledních dvou volbách do Poslanecké sněmovny v moravských krajích vítězila ČSSD, zatímco územní podpora ODS se koncentrovala spíše v českých krajích; s výjimkou Ústeckého kraje... Tento poznatek by nás mohl dovést k předběžnému závěru, že současný *malappor-*

tionment, ať už záměrně, či nikoliv, poškozují zastoupení pravicových stran v Senátu, protože nespravedlivě posiluje zastoupení území, kde převažují voliči levice.

Tento závěr můžeme ověřit spojením údajů o stranické příslušnosti zvolených senátorů s daty o lidnatosti jejich volebních obvodů. Výsledek je zachycen v tabulce č. 6, která vyjadřuje průměrnou odchylku v lidnatosti volebního obvodu v letech 2006–2010 v závislosti na politické straně. Záporné hodnoty znamenají, že senátoři této strany zastupují nadreprezentované obvody, a strana je tak zvýhodněna, zatímco kladné hodnoty opak. Jak je patrné, intuitivní závěr se nepotvrdil: odchylka u ČSSD i ODS je téměř shodná a blíží se nule. Výraznější odchylky jsou jen u stran, které obsadily menší počet mandátů, a proto se u nich – na rozdíl od větších stran – dílí rozdíly v jednotlivých obvodech nevyrušily v celostátním pohledu.

Tabulka č. 6: Průměrná odchylka na jednoho senátora

Strana	2006	2008	2010	PRŮMĚR
ČSSD	1,0%	0,7%	0,9%	0,9%
KDU-ČSL	2,2%		-6,1%	-2,0%
KSČM	-3,2%	-12,9%		-8,1%
Nezávislí			8,4%	8,4%
ODS	-1,1%	-1,0%	4,5%	0,8%
S.cz			-8,0%	-8,0%
SOS	7,3%			7,3%
STAN	-3,9%			-3,9%
TOP 09			-13,7%	-13,7%

Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ.

Nabízí se ještě jeden pohled, a sice průměrná odchylka násobená celkovým počtem senátorů, které strana ve volbách získala. I menší průměr, násobený počtem senátorů, by se mohl přiblížit k plus, či mínus 100%, což by znamenalo, že nebýt *malapportionmentu*, strana by získala o mandát více, či méně. Ani tato možnost se však nepotvrzuje, jak ukazuje tabulka č. 7: jde nanejvýš o „třetinu senátora“ v neprospěch ČSSD a ve prospěch TOP 09.

Tabulka č. 7: Celkový součet odchylek v daných volbách

Strana	2006	2008	2010	CELKEM
ČSSD	6,2%	16,1%	11,1%	33,4%
KDU-ČSL	10,3%		-12,1%	-1,8%
KSČM	-3,2%	-12,9%		-16,2%
Nezávislí			8,4%	8,4%
ODS	-15,0%	-3,1%	36,1%	18,0%
S.cz			-16,1%	-16,1%
SOS	7,3%			7,3%
STAN	-3,9%			-3,9%
TOP 09			-27,5%	-29,1%

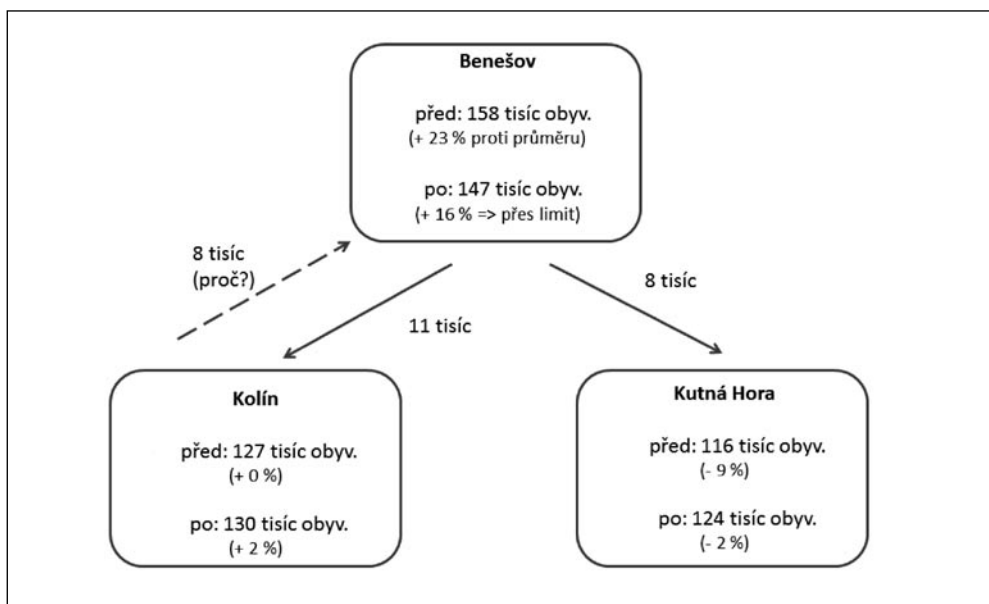
Zdroj: Autor s využitím dat ČSÚ.

Data tedy nepotvrzují, že by měl v současné době *malapportionment* vliv na politické složení Senátu. Pokud by se však jeho míra dále zvyšovala, nelze tuto možnost do budoucna vyloučit.

3.6. Riziko *gerrymanderingu*

Vazba na okresy při originálním vytváření obvodů i velmi zdrženlivý způsob jejich změn v průběhu let do značné míry vylučují možnost *gerrymanderingu*. Není však vyloučen zcela: konkrétní podezření se vyskytlo při změnách volebních obvodů před volbami v roce 2008, proti kterým při projednávání v Poslanecké sněmovně protestovali poslanci ČSSD. Důvodem byl netypický rozsah změn ve Středočeském kraji, který odporoval nejen dosavadním zvyklostem, ale i rozsahu změn v jiných krajích. Pochybnosti budila i konkrétní podoba změn: např. obvody Kolín a Benešov si „vyměnily“ poměrně rozsáhlá území, což nebylo možné zdůvodnit snahou o vyrovnání počtů voličů. Benešovský volební obvod, kde se v daném roce ani nevolilo, byl navíc i po provedené výměně stále mimo zákonem povolené meze, zatímco kolínský obvod by se byl do nich býval vešel i bez „vrácení“ části voličů.

Obrázek č. 2: Mapa přesunů obyvatel v senátních obvodech č. 40, 41 a 42 (2008)



Zdroj: Autor s využitím statistických podkladů Českého statistického úřadu.

Podrobnější rozbor provedených změn (srov. Antoš 2009) naznačuje, že skutečně mohlo jít o pokus o *gerrymandering*. ODS, která v té době ovládala jak ministerstvo vnitra, jež novelu zákona předkládalo, tak středočeské hejtmanství, jež pro ni připravovalo podklady, si díky nim polepšila řádově o 500 hlasů. Na výsledek voleb to žádný vliv nemělo, protože kandidát ČSSD vyhrál s náskokem zhruba 7 tisíc hlasů, to však není podstatné. Zásadní je už existence

důvodného podezření, že i v České republice mohlo dojít k *gerrymanderingu*, a skutečnost, že Ústava ani volební zákon proti takovému zneužití volební geometrie neposkytuje dostatečné záruky. Za určitou překážku lze považovat snad jen ústavní podmínku, podle níž každá změna volebních obvodů vyžaduje schválení obou komor Parlamentu; případný nesouhlas Senátu v tomto případě Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat (viz čl. 40 Ústavy). Tato pojistka však může působit pouze v případě odlišného politického složení obou komor, což není vždy zaručeno.

4. Závěr

Jak naše zkoumání ukázalo, současná podoba právní úpravy senátních obvodů a praxe minimálních možných změn vedla v průběhu uplynulých šestnácti let k pozvolnému, leč setrvalému zvyšování úrovně *malapportionmentu*: v celkovém vyjádření zhruba o pětinu. Co je však horší, ani – z mezinárodního hlediska poměrně benevolentní – zákonem stanovená maximální odchylka od celostátního průměru ve výši 15 % není zhruba v pěti procentech případů dodržena. Vzhledem k tomu, že kritériem pro změny hranic je počet obyvatel, nikoliv voličů, je nerovnost ve váze hlasu dále prohloubena vlivem nerovnoměrné geografické distribuce cizinců a osob mladších 18 let, a to až o další 4 procentní body. Negativní reakce vyvolává četnost prováděných změn, která v čase vzrůstá. Zcela nevyhovující, a to v intenzitě hraničící s porušováním práva na svobodné volby, je zákonné ustanovení, podle něhož lze změny hranic provádět pouze v letech, kdy se konají volby do Senátu: ke změnám kvůli tomu dochází pod časovým tlakem, bez možnosti podrobnější diskuse a relativně krátce před volbami, což zvyšuje riziko manipulace. Podle dosavadních zkušeností sice takovou manipulaci, zejm. *gerrymandering*, nelze prokázat, volební zákon jí však nebrání, ale naopak ji usnadňuje, což skýtá nebezpečí do budoucna.

Dovolují si proto – v mírně doplněné formě – zopakovat starší doporučení (Antoš 2008a: 41–42), jak tuto situaci zlepšit. Vhodným řešením by mohla být kombinace zásadních revizí a drobných korekcí. Zásadní revize by měly probíhat v pravidelném delším cyklu, nejlépe jednou za dvanáct let, což by respektovalo čtyřleté volební cykly. Výsledkem by vždy bylo takové rozčlenění, aby rozdíl v počtu voličů (nikoliv obyvatel) jednotlivých obvodů byly minimální, např. nejvýše 3 %. V období mezi zásadními revizemi by se počty průběžně sledovaly, ke korekci by však došlo pouze v případě mimořádně rozsáhlých posunů v některém z obvodů, pokud by odchylka překročila např. 15 %. Podle dosavadních zkušeností se takový vývoj nezdá pravděpodobný, je však vhodné mít v zákoně takovou pojistku.

Zákon by měl zároveň obsahovat obecná kritéria pro vymezování volebních obvodů, zejména pravidlo, že obvody musí respektovat přirozené hranice komunit, nebrání-li tomu nějaký závažný legitimní důvod. Sama o sobě však ani taková kritéria nestačí, protože jsou obtížně kontrolovatelná a vynutitelná. Neméně důležité je omezit vliv politických aktérů na proces revizí, například vytvořením zvláštní komise, ve které by převládali nepolitici odborníci v oboru geografie, sociologie, práva apod., jmenovaní předsedy obou komor. Zároveň by v komisi byla jedním členem zastoupena každá politická strana (či hnutí), na jejíž listině bylo zvoleno více než např. 10 členů Parlamentu (tj. poslanců a senátorů). Aby byla

zachována parlamentní kontrola, zdůvodněný návrh této komise by měl být předložen Parlamentu a schválen ve formě novely volebního zákona, jakékoliv pozměňovací návrhy by však musely být také transparentně zdůvodněny. Následně by se také změny mohly stát předmětem přezkumu ústavnosti.

Poznámky:

1. Článek je z velké části postaven na datech z období let 1996–2010. Důvodem je zpoždění, se kterým jsou některá statistická data zpracovávána a zveřejňována. Tam, kde byla k dispozici, však zohledňuji i data o volbách v roce 2012.
2. Srov. čl. 18 a 102 Ústavy ČR a čl. 21, odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod.
3. Srov. např. čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 25 Mezinárodního paktu o ochraně občanských a politických práv či čl. 3 Dodatkového protokolu k (Evropské) Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.
4. Benátská komise neboli Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva je poradním orgánem Rady Evropy. Kodex, který v roce 2003 schválilo také Parlamentní shromáždění Rady Evropy, je z hlediska mezinárodního práva nezávazným dokumentem, lze jej považovat za doporučení. Není však rozhodně bez významu, mj. s ohledem na to, že jej jako podpůrný zdroj při interpretaci příslušného článku Úmluvy používá Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku a v řadě jeho novějších rozhodnutí je citován. Lze jej tedy označit za tzv. *soft-law*.
5. Citelně vyšších hodnot (průměr 0,21) dosáhl index ve vztahu k druhým komorám, což lze však přičíst tomu, že se zpravidla vyskytují ve federacích, kde je jejich funkcí rovné zastoupení všech subjektů federace (států) bez ohledu na jejich lidnatost; *malapportionment* zde tedy není defektem, nýbrž záměrem. Pro účely srovnání s Českou republikou, která je unitárním státem, má proto smysl vycházet pouze z indexu prvních komor, a to i ve vztahu k Senátu PČR.
6. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v účinném znění.
7. S výjimkou roku 1996, kdy se volilo ve všech 81 obvodech, se vypočtená hodnota vztahuje vždy k té třetině obvodů, ve které se v daném roce volilo. Postupný vývoj je tedy nutné sledovat v šestiletých cyklech, kdy se opět volí ve stejné třetině obvodů: tomu odpovídají rozdíly uvedené v posledním sloupci.
8. Volební obvody v Brně, Ostravě, Plzni a Praze nejsou uvedeny jednotlivě, nýbrž v součtu za celé město. Důvodem jsou data o počtu cizinců, která nejsou dostupná v potřebné granularitě.
9. Volební obvody nejsou v zákoně definovány výčtem obcí či katastrálních území, které do nich patří, nýbrž poněkud složitým textovým popisem. Například volební obvod č. 73 se sídlem ve Frýdku-Místku je vymezen jako „východní část okresu Frýdek-Místek, ohraničená na západě obcemi Žermanice, Lučina, Dolní Domaslavice, Dolní Tošanovice, Horní Tošanovice, Komorní Lhotka, Výšň Lhoty, Raškovice, Morávka, jižní část okresu Karviná, tvořená obcemi Horní Bludovice, Těrlicko, Český Těšín, Chotěbuz.“ Důsledkem takové definice ovšem je, že pokud se změní území okresu nebo dojde ke vzniku nové obce či spojení stávajících obcí, hranice volebního obvodu se mohou změnit, aniž by to bylo poznat z textu zákona; a naopak, někdy se zákon mění jen proto, aby vzdor takové změně hranice volebního obvodu zůstaly stejné. Z tohoto důvodu pracuji s pojmem „relevantní změna“, za niž považuji takovou, při níž došlo k reálnému posunu hranic volebního obvodu (patrnému v podkladech získaných od ČSÚ), který se (s výjimkou změn v Praze) dotkl alespoň dvou obcí a byl způsoben novelou volebního zákona, nikoliv jinými vlivy. Z tohoto důvodu také nemohu zohlednit novelizaci volebního zákona v roce 2012, která změnila definici 12 volebních obvodů, protože mi chybí data ČSÚ pro ověření, zda šlo o skutečný posun hranic, či nikoliv.

10. Tento nepřilíš rozumný postup je – s využitím tehdy platné metodiky ČSÚ – podrobněji popsán v Antoš 2008a: 39–41. Důvodová zpráva k nejnovejší novelizaci volebního zákona, kterou se měnily hranice volebních obvodů v roce 2012, potvrzuje, že stejný postup platí i v současnosti (srov. Poslanecká sněmovna 2012: 16).

Použité zdroje:

- Antoš, Marek. 2008a. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha.
- Antoš, Marek. 2008b. „Rovnost volebního práva v Československu v období 1918–1938.“ In: *Pocta Jánů Gronsckému*. Eds. Karel Klíma a Jiří Jirásek. Plzeň: Aleš Čeněk, 55–68.
- Antoš, Marek. 2009. „Mohou se senátní volební obvody měnit účelově ve prospěch vládních stran?“ In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Eds. Vladimír Mikule a Radovan Suchánek. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 211–220.
- Antoš, Marek. 2012. „Politická participace cizinců v České republice.“ *Politologický časopis* 14, č. 2, 113–127.
- Balinski, Michel. 2008. „Redistricting in France under Changing Electoral Rules.“ In: *Redistricting in Comparative Perspective*. Eds. Lisa Handley a Bernard Grofman. Oxford: Oxford University Press, 173–190.
- Benátská komise. 2003. *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*. CDL-AD(2002)023rev. Štrasburk.
- Cox, Gary W. a Katz, Johnatan N. 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Český statistický úřad. 2012. *Statistická ročenka České republiky*. Praha: Český statistický úřad.
- ESLP. 2012. *Rozsudek ve věci Ekoglasnost v. Bulharsko*, stížnost č. 30386/05.
- Filip, Jan. 1992. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita.
- Handley, Lisa a Grofman, Bernard, eds. 2008. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Charvát, Jakub. 2011. *Malapportionment, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010*. *Politologický časopis* 18, č. 4, 335–353.
- Kysela, Jan. 2012. „Senát a volby. Nástin bilance po 15 letech.“ In: *Volby – svátek demokracie, nebo pleťch?* Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, 49–65.
- Lebeda, Tomáš, Malcová, Karolína a Lacina, Tomáš. 2009. *Volby do Senátu 1996 až 2008*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Mackie, Thomas. 2000. „Gerrymandering.“ In: *International Encyclopedia of Elections*. Ed. Richard Rose. London: Macmillian Reference, 144–145.
- Nejvyšší soud USA. 1962. *Rozsudek ve věci Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962)
- Nejvyšší soud USA. 1969. *Rozsudek ve věci Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969)
- Nejvyšší soud USA. 1983. *Rozsudek ve věci Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983)
- Nejvyšší soud USA. 1986. *Rozsudek ve věci Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).
- Nejvyšší správní soud ČR. 2010. *Rozsudek ze dne 9. srpna 2010*, sp. zn. 4 Ao 4/2010.
- Monmonier, Mark. 2001. *Bushmanders&Bullwinklers: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Novotná, Tereza. 2004. „Volební systém první československé republiky a jeho reformy.“ In: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. Miroslav Novák a Tomáš Lebeda. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 165–196.
- Orozco-Henríquez, Jesús et al. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pavliček, Václav et al. 2001. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky, část I*. Praha: Linde Praha.

- Pavliček, Václav et al. 2011. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges.
- Poslanecká sněmovna. 2012. *Vládní návrh zákona, kterým se mění volební zákony a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. Sněmovní tisk 619/0, 6. volební období.
- Riegel, Filip. 2011. „Volební obvody v komunálních volbách (nejen) z hlediska čl. 40 Ústavy.“ *Právní rozhledy* 19, č. 23, 853–857.
- Samuels, David a Snyder, Richard. 2001. „The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective.“ *British Journal of Political Science* 13, č. 4, 651–671.
- Tomášek, Pavel. 2010, 19. 10. „Exkluzivně: USA mají rakovinu. Hrozí jim demagog u moci.“ (<http://aktualne.centrum.cz/zahranici/amerika/clanek.phtml?id=679924>).
- Ústavní soud ČR. 1998. *Usnesení ze dne 8. prosince 1998*, sp. zn. I. ÚS 360/98.
- Ústavní soud ČR. 2010. *Nález ze dne 12. července 2010*, sp. zn. IV. ÚS 3102/08.
- Ústavní soud ČR. 2011. *Nález ze dne 29. března 2011*, sp. zn. Pl. ÚS 52/10.