



Duben 2026

Nepředvídatelný volební systém a jeho důsledky

Karel Sál

Shrnutí

Volby v roce 2025 znovu ukázaly, že nový volební systém, spěšně přijatý v roce 2021, vytváří paradoxní situace. Praxe zároveň potvrzuje, že kombinace přepočtu hlasů a krajského rozdělení mandátů může vést k odlišným dopadům v závislosti na volební účasti či rozložení podpory mezi stranami. Proč se systém v každých volbách chová trochu jinak a jaké extrémní scénáře může přinést do budoucna? Jaké institucionální nebo legislativní úpravy by mohly přispět k větší předvídatelnosti a férovosti volebního výsledku?

Hlavní body

- Nový systém po roce 2021 vedl v roce 2025 k mimořádným disproporcím: rozdíl mezi „nejlépe“ a „nejhůře“ reprezentovaným krajem vyskočil z dřívějších průměrných 1800 hlasů na mandát (2002–2021) na 13 107 hlasů na mandát. Nejmenší kraje navíc přišly o mandáty, což dále oslabilo jejich váhu.
- Zatímco starý systém reagoval relativně přímo na počet platných hlasů v kraji, v roce 2025 došlo k anomáliím. Počet mandátů neurčují jen hlasy v kraji, ale i další faktory spojené s přerozdělováním ve druhém skrutiniu.
- Od reformy 2021 zásadně ovlivňuje výsledky druhé skrutiniu. Mandáty se přidělují podle největších zbytků hlasů stran, což může koncentrovat zisky v konkrétních krajích a vytvářet silně většinové efekty.

Slabé kraje jsou ještě slabší

Drtivé vítězství ANO, způsobené masivní mobilizací v periferních oblastech České republiky, do jisté míry zakrylo zásadní a mnohdy nečekané důsledky nastavení volebního systému, který byl novelizován v roce 2021. Zaprvé jde o zásadní změnu počtu přidělovaných mandátů v rámci 14 volebních obvodů, kdy nejmenší kraje, Karlovarský a Liberecký, kterým bylo od roku 2002 vždy přisouzeno 5, respektive 8 rozdělovaných křesel, nově v roce 2025 rozdělovaly pouze 4, potažmo 6 mandátů, což představuje čtvrtinový propad v reprezentaci. Proč se tak stalo?

Původní volební systém využívaný v letech 2002–2017 používal poměrně jednoduchý výpočet. Počet všech odevzdaných platných hlasů se vydělil počtem rozdělovaných mandátů a výsledné, na jednotky zaokrouhlené číslo se stalo tzv. republikovým mandátovým číslem (RMČ). Tímto číslem se následně vydělil počet platných hlasů v jednotlivých volebních krajích a kolikrát se RMČ vešlo do počtu hlasů v konkrétním obvodu, tolik mandátů bylo přiděleno.

Jako příklad si vezměme rok 2017, tj. poslední volby, které proběhly podle starého volebního systému. V rámci voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017 bylo v celé ČR odevzdáno 5 060 759 platných hlasů. Vydělíme-li toto číslo počtem poslaneckých křesel ve Sněmovně (200), získáme RMČ s hodnotou 25 304. A jelikož např. v Libereckém kraji bylo odevzdáno 208 817 platných hlasů, RMČ se do tohoto čísla vejde celkem osmkrát ($208\,817 / 25\,304 = 8,25$), což znamená 8 rozdělovaných mandátů.

Takový systém poměrně chytře reaguje na výkyvy volební účasti v jednotlivých obvodech. Jednoduše řečeno, kde voliči chodí méně k volbám a kde svou volbu častěji znehodnotí, tj. kde je celkově méně odevzdaných platných hlasů, tam je počet přidělovaných mandátů nižší. Naopak tam, kde voliči chodí ve velkých počtech a dokážou odevzdat hlas tak, aby splňoval nároky volební komise, je počet mandátů vyšší. V hypotetickém případě, kdy by k volbám v Praze nepřišel jediný volič, a tudíž by zde nebyl jediný platný hlas, by se mandáty (23–25 křesel) rozdělovaly jinde v ČR – tedy tam, kde voliči volby zcela neignorovali.

Z tohoto důvodu můžeme vidět, že v letech 2002 až 2021 se počty mandátů mezi jednotlivými obvody přelévají (viz tabulka č. 1 níže), i když nikterak výrazně – vždy jen o mandát plus či minus. Výjimkou je rok 2025.

Tabulka 1: Počty přidělovaných mandátů v jednotlivých volebních obvodech ve volbách do PSP ČR v letech 2002–2025

volební kraj	2002 mandátů	2006 mandátů	2010 mandátů	2013 mandátů	2017 mandátů	2021 mandátů	2025 mandátů
Praha	25	25	25	24	24	23	23
Středočeský	23	23	24	25	26	26	26
Jihočeský	12	13	13	12	13	13	12
Plzeňský	11	11	11	11	11	11	12
Karlovarský	5	5	5	5	5	5	4
Ústecký	14	14	14	14	13	14	13
Liberecký	8	8	8	8	8	8	6
Královéhradecký	11	11	11	11	11	11	11
Pardubický	10	10	10	10	10	10	11
Vysočina	11	10	10	11	10	10	11
Jihomoravský	23	23	23	23	23	23	24
Olomoucký	12	12	12	12	12	12	13

Zlínský	12	12	12	12	12	12	12
Moravskoslezský	23	23	22	22	22	22	22

Zdroj dat: ČSÚ, 2025

Než důkladně prozkoumáme deviantní případ voleb v roce 2025, nejprve si musíme říci něco o teorii reprezentace. Počty přidělovaných mandátů v jednotlivých obvodech mají totiž vliv na míru reprezentace voličů, tj. kolik voličů jeden poslanec vlastně zastupuje. Cílem vyváženého poměrného systému by měla být situace, kdy každý poslanec reprezentuje zhruba stejný počet voličů.

Ideální je stav, kdy je jedno, zda kandidujete či volíte na Vysočině nebo v Karlovarském kraji. Jenže v současnosti tomu tak není. Pokud přepočítáme teoretickou reprezentativitu jednoho mandátu ve všech volbách od roku 2002 dosud, získáme tabulku č. 2 níže, přičemž dělíme počty odevzdaných platných hlasů v jednotlivých obvodech počtem přidělených mandátů z tabulky č. 1 výše. Výsledné číslo ukazuje, kolik platných hlasů připadá na jeden mandát v konkrétním kraji v letech 2002–2025.

Tabulka 2: Podíl počtu platných hlasů na jeden mandát v jednotlivých obvodech ve volbách do PS PČR v letech 2002-2025 (zaokrouhлено na celá čísla)

volební kraj	2002 NVV/S ¹	2006 NVV/S	2010 NVV/S	2013 NVV/S	2017 NVV/S	2021 NVV/S	2025 NVV/S
Praha	23458	26260	25493	24438	25477	27278	27654
Středočeský	23357	26959	26258	25100	25409	27178	29001
Jihočeský	24241	25953	25624	25931	24255	25834	29029
Plzeňský	23588	26277	25479	23948	24683	26334	25249
Karlovarský	24228	27423	26032	24535	24428	26061	33860
Ústecký	23904	26767	26129	24149	26130	26938	29816
Liberecký	23680	26939	26740	25306	26102	27694	38355
Královéhradecký	24304	26903	26271	24899	25338	26765	27448
Pardubický	24534	27392	26886	25560	25817	27399	25943
Vysočina	23164	27600	27087	23821	26276	27719	26175
Jihomoravský	23946	26470	25962	24950	25367	27143	27818
Olomoucký	24897	27821	26823	25404	25470	27069	26158
Zlínský	23599	26661	25716	24611	24557	26101	26482
Moravskoslezský	23850	26530	26534	25119	24900	26301	28476

Zdroj dat: ČSÚ, 2025; vlastní výpočty

Z tabulky výše je patrné, že každé volby se situace trochu mění. Důležité je jakým způsobem. Laik by mohl jednoduše dojít k závěru, že holt někdy má skvělý poměr Plzeňský kraj a nejhůře je to tom Vysočina (jako v roce 2010), jindy se zase karta obrací, Vysočina je první a ostrouhl Jihočeský (jako v roce 2013). Jenže důležité nejsou celková čísla, která se mění každé volby², ale odstup nejhorsího od nejlepšího, tzn. jak moc velká odchylka se mezi jednotlivými případy objevuje.

¹ Počet platných hlasů děleno počtem mandátů, zaokrouhлено na jednotky.

² Pokud přijde více voličů k volbách, tak je poměr vyšší, jelikož stále rozdělujeme jen 200 poslaneckých křesel.

Tabulka 3: Rozdíl v poměru počtu platných hlasů na 1 mandát mezi nejlepším (min1) a nejhorším (max1) krajem v letech 2002-2025

	2002	2006	2010	2013	2017	2021	2025
rozdíl max1-min1	1733	1868	1609	2110	2021	1886	13107

Zdroj dat: ČSÚ, 2025; vlastní výpočty

V letech 2002–2021 byla odchylka stabilní a rozdíl mezi nejlepším a nejhorším krajem osciloval okolo hodnoty 1 870. Rozdíly tedy nebyly natolik markantní. To se zásadně mění v roce 2025: nejlepší kraj, Plzeňský s 25 249 hlasy na jeden mandát, dělí od nejhoršího Libereckého kraje s 38 355 hlasy na jeden mandát astronomických 13 107 hlasů – na každý mandát. Jeden poslanec z Plzeňského kraje tak zastupuje přibližně 25 000 voličů, zatímco ten z Libereckého kraje 38 000 voličů (viz tabulka č. 2 výše). Druhá výrazná disproporce se objevuje u Karlovarského kraje.

Problém je však ještě hlubší a týká se podstaty reprezentace lidu v Poslanecké sněmovně. Pokud volební účast v posledních volbách ve většině obvodů stoupala, pak bychom logicky očekávali, že podobně tomu bude i u počtů mandátů v těch obvodech, kde v roce 2025 přišlo více lidí k urnám.

V minulosti by to tak bylo. V roce 2025 však vidíme zásadní anomálie. Např. v Ústeckém kraji vzrostla volební účast o 4,31 p. b., což představuje druhý největší nárůst po Moravskoslezském kraji, v konečném přepočtu však kraj získává o jeden mandát méně (tj. místo 14 pouze 13; viz tabulka č. 1 výše), podobně jako v Libereckém kraji, který ale tratí dokonce dva mandáty. Naopak Jihomoravský kraj, ačkoliv je nárůst volební účasti srovnatelný s jinými, získává 24 mandátů, které od roku 2002 nikdy neměl.

Tabulka 4: Volební účast v jednotlivých obvodech ve volbách do PS PČR v letech 2021 a 2025

volební kraj	2021	2025	+/-
	volební účast	volební účast	
Praha	70,15	71,44	1,29
Středočeský	67,95	71,28	3,33
Jihočeský	66,34	69,49	3,15
Plzeňský	64,72	68,26	3,54
Karlovarský	57,10	60,74	3,64
Ústecký	57,65	61,96	4,31
Liberecký	64,60	68,05	3,45
Královéhradecký	67,86	70,56	2,70
Pardubický	67,89	71,41	3,52
Vysočina	68,93	72,53	3,60
Jihomoravský	66,39	70,07	3,68
Olomoucký	64,69	68,61	3,92
Zlínský	67,43	69,76	2,33
Moravskoslezský	60,56	66,31	5,75

Zdroj dat: ČSÚ, 2025

Disproporce tak v posledních postihuje hlavně obvody se strukturálními problémy a současný volební systém jim navíc ještě více hází klacky pod nohy, i když bychom mohli očekávat, že rozdíly v reprezentaci budou minimální jako v jiných volbách. A problém se hlavně objevuje u těch krajů, které v roce 2025 získaly mnohem méně mandátů než v minulých letech. Co to tedy způsobuje? Ano, hádáte správně: nový volební systém.

Nelogické druhé skrutinium

Příčinu našťestí nemusíme složitě hledat. Důvodem je odlišná konstrukce toho, jak jsou mandáty od roku 2021 rozdělovány. Do roku 2017 vše probíhalo v rámci volebních krajů. Pokud bylo konkrétnímu kraji přiděleno např. 24 křesel, jako Praze v roce 2017, rozdělilo si 6 mandátů ANO, 5 ODS a Piráti, 3 získala TOP 09 a po jednom ČSSD, STAN, KSČM, KDU-ČSL a SPD – celkem 24 křesel, ani o jedno více či méně. Vliv na celkový počet měl pouze výpočet skrze RMČ.

Od volební reformy je ale situace jiná. Stále dochází k výpočtu počtu mandátů skrze RMČ dle § 48 zákona č. 247/1995 stejným způsobem jako dříve, konečný počet křesel v jednotlivých krajích však ovlivňuje tzv. druhé skrutinium.

Nejdůležitější proměnnou je podíl křesel, který se přiřazuje v prvním a ve druhém skrutiniu. Zatímco v roce 2021 byl poměr 199 ku 1, tedy 199 křesel bylo rozděleno v prvním a pouze jedno ve druhém skrutiniu, v roce 2025 to již bylo 188 ku 12.

Tabulka 5: Počty přidělených krajských mandátů po 1. a 2. skrutiniu ve volbách do PS PČR v roce 2025

volební kraj	po I. skrutiniu	po II. skrutiniu	+/-
Praha	23	23	0
Středočeský	27	26	-1
Jihočeský	12	12	0
Plzeňský	11	12	1
Karlovarský	5	4	-1
Ústecký	14	13	-1
Liberecký	8	6	-2
Královéhradecký	11	11	0
Pardubický	10	11	1
Vysočina	10	11	1
Jihomoravský	24	24	0
Olomoucký	12	13	1
Zlínský	11	12	1
Moravskoslezský	22	22	0

Zdroj dat: ČSÚ, 2025; vlastní výpočty

Právě poměr rozdělovaných mandátů mezi prvním a druhým skrutiniem je zásadní. Zatímco první skrutinium zjednodušeně řečeno odráží sílu konkrétní strany v konkrétním volebním obvodu, druhé skrutinium má představovat celorepublikový vyvažovací prvek.

Všechny mandáty, které nebyly přerozděleny v prvním skrutiniu (v roce 2025 to bylo 12 mandátů) přecházejí do druhého skrutinia, stejně tak zbytky hlasů všech stran postupujících do skrutinia (zbytek v roce 2025 činil 892 827 hlasů). Následně se výpočtem $(892827/(12+1))$ zjistí hodnota republikového

mandátového čísla (68 679), kterým jsou následně děleny zbytky hlasů u jednotlivých stran. Nejsou-li jedním výpočtem rozděleny všechny zbývající mandáty, pokračuje se stejným postupem. Tím získáme tabulku níže.

Tabulka 6: Počty přidělených mandátů ve druhém skrutiniu ve volbách do PS PČR v roce 2025

strana	zbytky		zbytky		N seats II. skrutinium celkem
	hlasů v I. skrutiniu	N seat II. skrutinium	hlasů ve II. skrutiniu	dopočet mandátů	
SPD	136 653	1	67 974	1	2
SPOLU	162 360	2	25 002	0	2
Piráti	133 346	1	64 667	1	2
Motoristé	127 806	1	59 127	1	2
ANO	164 169	2	26 811	0	2
STAN	168 493	2	31 135	0	2
celkem	892 827	9	274 716	3	12

Zdroj dat: ČSÚ, 2025; vlastní výpočty

V roce 2025 tak ve druhém skrutiniu získalo šest stran po dvou mandátech. Problém však spočívá v tom, jakým způsobem se určuje, v jakém volebním obvodu konkrétní strana mandát získá. Jednoduše řečeno, mandát putuje tam, kde konkrétní strana vykazuje největší zbytky hlasů. Tudíž SPD získala po křeslech v Pardubickém kraji a na Vysočině, SPOLU zase v Praze a v Plzeňském kraji atd., viz tabulka č. 7 níže.

Tabulka 7: Vypořádání II. skrutinia u jednotlivých stran ve volbách do PS PČR v roce 2025

strana	Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský	ČR
SPD	9 250	4 834	4 797	5 290	13 837	12 935	19 914	1 834	21 938	21 099	2 944	9 824	5 214	2 943	136 653
SPOLU	23 762	13 963	13 719	20 362	2 905	14 760	20 157	6 558	1 455	527	15 992	1 740	9 339	17 121	162 360
Piráti	11 274	20 163	3 614	1 964	8 801	4 539	18 891	2 763	26	20 373	15 719	2 682	1 397	21 140	133 346
Motoristé	8 749	10 166	1 682	83	9 868	3 851	16 933	1 411	166	19 588	17 252	326	21 352	16 379	127 806
ANO	5 960	16 845	7 236	4 973	3 657	16 553	14 951	15 277	10 841	15 292	2 296	20 383	20 534	9 371	164 169
STAN	13 134	6 635	14 659	10 561	14 828	14 779	16 199	15 302	9 546	11 806	16 907	9 570	9 874	4 693	168 493

Zdroj dat: ČSÚ, 2025; vlastní výpočty

Právě kumulace zisku mandátů v konkrétním kraji ve druhém skrutiniu způsobuje výrazné disproporce mezi kraji v reprezentaci a silně většinové účinky. Původní myšlenka při tvorbě nového volebního systému byla taková, že druhé skrutinium má vyrovnávat většinové tendence Imperialiho kvóty ($V/(S+2)$), využívané v prvním skrutiniu.

Po dvou volebních kláních ale vidíme, že v roce 2021 bylo druhé skrutinium marginalizováno, a proto hnutí ANO mohlo získat více mandátů i za předpokladu, že celkově získalo o 35 765 hlasů méně než koalice SPOLU³ (ČSÚ, 2025), zatímco v roce 2025 naopak vytváří silně většinové efekty: v Karlovarském kraji ANO získává 75 % mandátů (3/4) za 42,49 % hlasů, podobně i v Libereckém kraji, kde ANO získává

³ ANO 1 458 140 hlasů a 82 mandátů; SPOLU 1 493 905 hlasů a 81 mandátů (ČSÚ, 2025).

50 % mandátů (3/6) za 34,4 % hlasů – tedy mnohem většinovější účinky, než jaké jsme mohli sledovat při platnosti starého volebního systému používaného do roku 2017.

Problematické tak je, že počty přidělovaných mandátů v jednotlivých krajích již neurčí pouze počty platných hlasů v nich odevzdaných, ale nově také počet stran vstupujících do skrutinia, odstup jednotlivých subjektů od sebe v jednotlivých krajích a z toho vyplývající počet zbylých hlasů, který určuje počet mandátů rozdělovaných ve druhém skrutiniu. To vše vytváří obtížně predikovatelný volební systém, který generuje paradoxní situace a chová se v rozporu se záměry, s nimiž byl konstruován.

Možná by nebylo od věci zamyslet se nad úpravou druhého skrutinia takovým způsobem, který zachová váhu jednotlivých krajů do té míry, aby rozdíly v reprezentaci nebyly za hranou toho, co je ještě akceptovatelné. Bohužel složitost a nezáživnost tohoto problému naznačují, že se s tímto volebním systémem budeme muset nějakou dobu smiřovat.

Zdroje

- ČSÚ, 2025. Otevřená data pro volební výsledky.
<https://www.volby.cz/opendata/opendata.htm>

Autor



KAREL SÁL

Analytik

Karel Sál vystudoval politologii na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, kde v roce 2016 obhájil disertační práci s názvem Demokracie v krizi nezájmu: účinky využití internetových voleb ve volebním procesu vybraných zemí. Odborně se zabývá problematikou e-Governmentu, internetovými volbami a informační svobodou. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a je zakladatelem a editorem think-tanku e-politics.cz.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



+420 602 502 674



www.politikaspolecnost.cz



office@politikaspolecnost.cz